Universiteit Leiden
The Netherlands

Verwijzingen in wetgeving. Over de publiekrechtelijke en auteursrechtelijke status van normalisatienormen

Elferink, M.H.

Citation
Elferink, M. H. (1998, December 10). *Verwijzingen in wetgeving. Over de publiekrechtelijke en auteursrechtelijke status van normalisatienormen*. *Meijers-reeks*. Kluwer, Deventer. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/43081

Version: Not Applicable (or Unknown)
License:
Downloaded from: https://hdl.handle.net/1887/43081

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page

Universiteit Leiden

Leiden University Repository

The handle http://hdl.handle.net/1887/43081 holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Elferink, M.H.
Title: Verwijzingen in wetgeving. Over de publiekrechtelijke en auteursrechtelijke status van normalisatienormen
Issue Date: 1998-12-10

E.M. MEIJERS INSTITUUT

INSTITUUT VOOR RECHTSWETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

Verwijzingen in wetgeving. Over de publiekrechtelijke en auteursrechtelijke status van normalisatienormen

M.H. ELFERINK

Verwijzingen in wetgeving.
Over de publiekrechtelijke en auteursrechtelijke
status van normalisatienormen

Verwijzingen in wetgeving. Over de publiekrechtelijke en auteursrechtelijke status van normalisatienormen

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van Doctor
aan de Rijksuniversiteit te Leiden,
op gezag van de Rector Magnificus Dr. W.A. Wagenaar,
hoogleraar in de faculteit der Sociale Wetenschappen,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op donderdag 10 december 1998
te klokke 16.15 uur

door

Mirjam Henrieke Elferink

geboren te Enschede in 1972

Promotiecommissie

promotoren:	prof.mr. D.W.F. Verkade
	prof.mr. Th.G. Drupsteen
referent:	prof.mr. G.A.I. Schuijt
overige leden:	prof.mr. J.H. Spoor (Vrije Universiteit Amsterdam)
	prof.mr. C.J.J.M. Stolker

ontwerp omslag:	C. Koevoets, Bloemendaal
vormgeving binnenwerk:	Thea de Beer, Leiden
eindredactie:	Thea de Beer en Christiaan Kooman, Leiden

Van dit proefschrift verschijnt bij Kluwer, Deventer een handelseditie onder
ISBN 90-268-3352-0
NUGI 697/705

© 1998, M.H. Elferink, Leiden

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Inhoudsopgave

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN XIII

DANK XV

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1	Normalisatie: een algemene inleiding	1
1.1	Normalisatievormen	1
1.1.1	Voorbeelden van normalisatie	1
1.1.2	Economische relevantie van normalisatie	2
1.1.3	Normalisatie als vorm van zelfregulering	4
1.1.4	Verwijzing naar normalisatienormen in regelgeving	6
1.2	Aanleiding voor het onderzoek	7
1.3	Diverse problemen rond verwijzing naar normalisatienormen	8
1.4	Nadere afbakening van het onderwerp	9
1.5	Probleemstelling van het onderzoek	11
1.6	Plan van aanpak	12

HOOFDSTUK 2 TOTSTANDKOMING VAN (NEN)-NORMEN: HET NORMALISATIEPROCES

1	Inleiding	15
2	De normalisatieinstituten	16
2.1	Het Nederlands Normalisatie-instituut (NNI)	16
2.1.1	Inleiding	16
2.1.2	Structuur NNI	17
2.2	Het Nederlands Elektrotechnisch Comité (NEC)	21
2.3	Privaatrechtelijke overeenkomst NNI en NEC/Staat	22
2.4	De totstandkoming van NEN-normen	23
2.4.1	Inleiding	23
2.4.2	Normcommissies	24
2.4.3	Normengroei	25
2.4.4	Verkoop van normen door het NNI	25
2.5	Europese normalisatieorganisaties	26
2.5.1	Inleiding	26
2.5.2	Organisatiestructuur CEN en CENELEC	27
2.5.3	Totstandkoming van Europese normen	28
2.5.4	Informatieprocedure technische normen	31
2.6	Het mondiale normalisatieinstituut (ISO)	32
2.7	Het Duitse normalisatieinstituut (DIN)	34

3 Beleid ten aanzien van normalisatie in het kader van wetgeving 35
3.1 Nederland 35
3.2 Europese Unie 37
4 Resumé 42

HOOFDSTUK 3 DE PUBLIEKRECHTELIJKE STATUS VAN NEN-NORMEN

1 Inleiding 45
2 Verwijzing naar NEN-normen in regelgeving 46
2.1 Algemene verwijzingsbepalingen in wetgeving 46
2.2 Specifieke verwijzingsvormen naar normalisatienormen 49
2.2.1 Statische verwijzing 49
2.2.2 Dynamische verwijzing 50
2.2.3 Open verwijzing 51
2.3 Nader onderscheid: normaanvullende en normspecificerende verwijzing 52
2.4 Mate van dwingendheid van de verwijzingen 52
3 NEN-normen als vormen van regelgeving 53
3.1 Inleiding 54
3.2 Rechtsnormen en technische normen 55
3.3 Richtlijnen en normalisatienormen 57
3.4 'Expliciete relevantie' 58
4 NEN-normen als algemeen verbindende voorschriften 61
4.1 Begrip 61
4.2 Kenmerken NEN-normen en algemeen verbindende voorschriften vergeleken 65
4.2.1 NEN-normen en algemene strekking 65
4.2.2 NEN-normen en externe werking 65
4.2.3 NEN-normen en wettelijke bevoegdheid 66
4.3 Tussenconclusie 66
5 NEN-normen en Bekendmakingswet 66
5.1 Inleiding 66
5.2 (Grond)wettelijke bekendmakingsvereisten 67
5.2.1 Kenbaarheidsvereiste 67
5.2.2 Achtergrond en doelstelling van de Bekendmakingswet 68
5.2.3 Bekendmakingsregels 69
5.3 Vallen NEN-normen onder de Bekendmakingswet? 71
6 Huidige methode van bekendmaking van NEN-normen 72
6.1 De 'terinzagelegging- of voetnootmethode' 72
6.2 Standpunt regering over de bekendmaking van NEN-normen 73
6.3 'Terinzagelegging- of voetnootmethode' en Bekendmakingswet vergeleken 76
7 Gevolgen van onjuiste bekendmaking 77
7.1 Inleiding 77
7.2 Juridisch gevolg: niet-inwerkingtreding 77
7.3 Praktische consequenties: schadevergoeding 80
7.3.1 Onrechtmatige wetgeving 81
7.3.2 *Pocketbooks*-arrest 82

8	Toelaatbaarheid van verwijzingen in regelgeving	83
8.1	Toelaatbaarheid statische verwijzingen	84
8.2	Toelaatbaarheid dynamische verwijzingen	85
8.3	Toelaatbaarheid open verwijzingen	89
9	Gevolgen van verwijzing voor het NNI	90
9.1	Inleiding	90
9.2	Is het NNI een zelfstandig bestuursorgaan?	91
9.2.1	Verschillende soorten zelfstandige bestuursorganen	93
9.2.2	Rapport Algemene Rekenkamer	93
10	Conclusie	94

HOOFDSTUK 4 EEN BELANGRIJKE TOEPASSING: HET BOUWBESLUIT

1	Inleiding	97
2	Richtlijn Bouwproducten	98
3	Structuur Bouwregelgeving	99
3.1	Structuur en opbouw van het Bouwbesluit	99
3.1.1	De Woningwet en het Bouwbesluit	100
3.1.2	Bouwbesluit en ministeriële regelingen	101
3.1.3	Situatie per 1 oktober 1997	103
4	Bouwbesluit	105
4.1	Totstandkoming van de bouwbesluitnormen	105
4.2	Prestatie-eisen	105
4.3	Drie gevallen van verwijzingen in het Bouwbesluit	106
4.4	Gelijkwaardigheidsbepalingen	107
5	Bouwbesluit en NEN-normen	109
5.1	Doorverwijzingen	109
5.1.1	Verwijzingsketen van NEN-normen	110
5.1.2	Europese en internationale normen	111
5.2	Toepassing NEN-normen	112
5.2.1	Welke delen zijn verplicht?	112
5.2.2	Toelaatbaarheid van verwijzingen in het Bouwbesluit	113
5.3	Verwijzingsbijlage	114
6	Publiekrechtelijke status bouwbesluitnormen	115
6.1	Sancties op niet-naleving	115
6.2	Bouwbesluitnormen als algemeen verbindende voorschriften?	116
7	Kenbaarheid van bouwbesluitnormen	117
8	Conclusie	118

HOOFDSTUK 5 DE AUTEURSRECHTELIJKE STATUS: DUITSLAND

1	Inleiding	121
2	Auteursrechtelijke bescherming van DIN-normen	122
2.1	'Persönliche geistige Schöpfung'	122
2.2	Werkcategorieën	123
2.2.1	'Sprachwerke'	123

2.2.2 'Darstellungen wissenschaftlicher oder technischer Art' 125
2.2.3 Tussenconclusie 125
2.3 Auteursrechthebbende van DIN-normen 126
3 § 5 Urheberrechtsgesetz: 'Amtliche Werke' 127
3.1 Ratio § Urheberrechtsgesetz 128
3.2 Betekenis § 5 lid 1 Urheberrechtsgesetz 129
3.3 Betekenis § 5 lid 2 Urheberrechtsgesetz 130
3.4 Wanneer zijn technische normen 'amtliche Werke' in de zin van § 5 UrhG? 131
3.4.1 Bundesgerichtshof 1983 inzake VOB/C 131
3.4.2 Reacties in de literatuur 135
3.5 Bundesgerichtshof 1990 inzake DIN-Normen 143
4 Conclusie 148

HOOFDSTUK 6 DE AUTEURSRECHTELIJKE STATUS: NEDERLAND

1 Inleiding 151
2 Auteursrechtelijke bescherming van technische normen 153
2.1 Hoe zien NEN-normen eruit? 153
2.2 Het technische karakter van NEN-normen 155
2.3 Vereisten voor de kwalificatie van technische normen als 'werk' 158
2.3.1 Van Dale/Romme-arrest 160
2.3.2 Oorspronkelijke keuzes in NEN-normen 163
2.3.3 'Sjabloon' NEN-normen 165
2.3.4 Zijn NEN-normen 'werken' in auteursrechtelijke zin? 166
3 Geschriftenbescherming 167
3.1 Begrip 168
3.2 Achtergrond 168
3.3 Beschermingsomvang 169
4 De Europese Databankrichtlijn (I) 170
4.1 Achtergrond van de Databankrichtlijn 171
4.2 Structuur van de Databankrichtlijn 172
4.3 Begrip 'databank' 172
4.4 Auteursrechtelijke bescherming 174
4.5 Geschriftenbescherming 174
4.6 Het *sui generis* recht 176
4.6.1 Substantiële investering 176
4.6.2 Verkrijging, controle of presentatie van de inhoud 177
4.6.3 Rechthebbende: fabrikant, tevens EU-onderdaan 178
4.6.4 Opvraging en hergebruik 178
4.6.5 'Browsen' 179
4.6.6 Omvang recht *sui generis* 180
4.6.7 Herhaalde opvraging en/of hergebruiken 180
4.7 Ontstaan en duur van bescherming databanken 181
4.8 Consequenties van de Databankrichtlijn voor de NEN-normen 181
5 Artikel 11 Auteurswet 1912 183
5.1 Ontstaansgeschiedenis van artikel 11 183

5.1.1	Ratio: 'Eenieder wordt geacht de wet te kennen'	183
5.1.2	Wet Algemene Bepalingen	183
5.1.3	Auteurswet van 1881	184
5.1.4	Klassieke theorie Kohler	186
5.1.5	Artikel 11 van de huidige Auteurswet	187
5.2	Tot wie is artikel 11 Auteurswet gericht?	190
5.3	Elementen artikel 11 Auteurswet en NEN-normen	191
5.3.1	Categorieën	191
5.3.2	Uitvaardiging	191
5.3.3	Openbare macht	192
5.4	Statische verwijzingen naar NEN-normen en artikel 11 Auteurswet	192
5.4.1	Openbare macht	193
5.4.2	Uitvaardigen	193
5.4.3	Indirect verwezen NEN-normen en aanverwante publicaties	195
5.5	Dynamische verwijzingen naar NEN-normen en artikel 11 Auteurswet	195
5.5.1	Openbare macht	195
5.5.2	Uitvaardigen	196
5.5.3	Indirect verwezen NEN-normen en aanverwante publicaties	197
6	Verwijzingen naar NEN-normen in interne overheidsvoorschriften	197
6.1	Inleiding	197
6.2	Beleidsregels en artikel 11 Auteurswet	198
6.2.1	Positie van beleidsregels in het Duitse auteursrecht	199
6.2.2	Verwijzingen naar NEN-normen in beleidsregels	200
7	Artikel 15b Auteurswet 1912	201
7.1	Inleiding	201
7.2	Reikwijdte artikel 15b Auteurswet	203
7.2.1	Ratio	203
7.2.2	Openbare macht	205
7.3	'Aanverwante NNI-publicaties' en artikel 15b Auteurswet	205
8	Niet-inwerkingtreding NEN-normen en auteursrecht	207
9	De Europese Databankrichtlijn (II)	209
9.1	Wettelijke beperkingen	209
9.2	Artikelen 11 en 15b Auteurswet onder de Databankrichtlijn	209
9.3	ADW-contract van de overheid met Kluwer	214
9.4	Eigen zorgplicht van de overheid	216
10	Conclusie	216

HOOFDSTUK 7 ENKELE MEDEDINGINGSRECHTELIJKE ASPECTEN

1	Inleiding	221
2	Nederlandse Mededingingswet	222
2.1	Misbruik van machtspositie	222
2.2	NNI en (misbruik van) machtspositie: algemeen	224
2.3	Ondernemingen met taken van algemeen economisch belang	225
2.4	NNI als onderneming met een taak van algemeen economisch belang?	226
3	Artikel 86 EG-Verdrag	228
4	*Magill*-arrest	229

4.1 Algemeen 229
4.2 *Magill*-arrest en NNI 230
4.2.1 Uitoefening auteursrecht door het NNI 231
4.2.2 Misbruik? 232
4.2.3 Tarieven 232
5 Mededeling Intellectuele Eigendomsrechten en Normalisatie 233
6 Conclusie 234

HOOFDSTUK 8 NORMALISATIEDOCUMENTEN EN DE WET OPENBAARHEID VAN BESTUUR

1 Inleiding 237
2 Achtergrond WOB en samenhang met de Auteurswet 1912 238
3 NEN-normen en de Wet openbaarheid van bestuur 240
3.1 Openstelling van bestuurlijke informatie 240
3.2 Voorwaarden voor de verstrekking van bestuurlijke informatie 240
3.2.1 Bestuursorgaan in de zin van de WOB 241
3.2.2 Document in de zin van de WOB 241
3.2.3 Begrip bestuurlijke aangelegenheid 242
3.2.4 Berusten bij een bestuursorgaan 243
3.3 Aanverwante publicaties en de WOB 243
3.3.1 Belang van aanverwante publicaties 243
3.3.2 Documenten die betrekking hebben op de voorbereiding van NEN-normen 244
3.3.3 Toekomstige (wetgevings-)NEN-normen 245
3.3.4 Praktijkrichtlijnen voor de toepassing van NEN-normen 245
3.4 Vormen van informatieverstrekking conform de WOB 246
3.5 Tarieven op grond van de WOB 247
4 Het NNI en de WOB 249
4.1 Is het NNI een bestuursorgaan in de zin van de WOB? 249
4.2 Is het NNI een instelling, dienst of bedrijf werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan? 250
4.2.1 Uitspraak Stichting Fonds voor de Letteren 250
4.2.2 Mate van overheidsinvloed en statuten NNI vergeleken met de Stichting Fonds voor de Letteren 251
5 Nogmaals: verhouding WOB en Auteurswet 1912 253
5.1 Spanningsveld WOB en Auteurswet 253
5.2 Standpunt regering en opvattingen literatuur 254
5.3 Informatieverstrekking en artikel 16b Auteurswet 256
5.4 Consequenties voor de aan NEN-normen verwante publicaties 257
6 Verhouding WOB en Bekendmakingswet 258
7 Verhouding WOB en Databank-richtlijn 259
8 Conclusie 259

HOOFDSTUK 9 SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1	Terug naar de aanleiding en het doel van het onderzoek	263
2	Totstandkoming van NEN-normen: het normalisatieproces	264
3	De publiekrechtelijke status van normalisatienormen	265
4	Een belangrijke toepassing: het Bouwbesluit	266
5	De auteursrechtelijke status: Duitsland	267
6	De auteursrechtelijke status: Nederland	268
7	Enkele mededingingsrechtelijke aspecten	271
8	Wet openbaarheid van bestuur	272
9	Aanbevelingen	273
10	Tot besluit	276

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS 277

GERAADPLEEGDE LITERATUUR EN DOCUMENTEN 293

JURISPRUDENTIEREGISTER 305

TREFWOORDENREGISTER 309

BIJLAGEN

I	Lijst van regelgeving met verwijzingen naar NEN-normen (stand: augustus 1998)	315
II	NEN 3215 'Binnenriolering in woningen en woongebouwen'	333
III	Tarievenlijst van bouwbesluitnormen	363

CURRICULUM VITAE 365

Lijst van gebruikte afkortingen

AA	Ars Aequi
AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
ABRRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
ADW	Algemene Databank Wet- en Regelgeving
AMI	Informatierecht/AMI, Tijdschrift voor auteurs-, media- en informatierecht (tot 1986: AMR)
AMvB	algemene maatregel van bestuur
ARRvS	Afdeling Rechtspraak Raad van State
a.v.v.	algemeen verbindend voorschrift
Aw	Auteurswet 1912
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BauO	Bauordnung
BC	Berner Conventie
BGH	Bundesgerichtshof (Duitsland)
BIE	Bijblad bij de Industriële Eigendom
Bob	Besluit openbaarheid van bestuur
BVerG	Bundesverfassungsgericht
BW	Burgerlijk Wetboek
B&W	Burgemeester en Wethouders
CBG	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen
CD	Compact Disk
CD-I	Compact Disk Interactive
CD-ROM	Compact Disk Read Only Memory
CEN	Comité Européen de Normalisation
CENELEC	Comité Européen de Normalisation Electrotechnique
COM	Commissiedocument
CR	CEN/CENELEC Report
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
DIS	Draft International Standard
DKE	Deutsche Elektronische Kommission im DIN und VDE
DNA	Deutsche Normenausschuß (rechtsvoorganger van het DIN)
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschappen
EN	Europese Norm
ENV	Voorlopige Europese Norm
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
EU	Europese Unie
EVA	Europese Vrijhandelsassociatie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

EZ	Ministerie van Economische Zaken
FuR	Film und Recht
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GG	Grundgesetz
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
Gw	Grondwet
HCNN	Hoofdcommissie voor de Normalisatie in Nederland
HD	Harmonisatie Document (CENELEC), Harmonization Document
HNJV	Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging
HR	Hoge Raad
HvJ EG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
IEC	International Electrotechnical Commission
IER	Intellectuele Eigendom en Reclamerecht
ISO	International Organization for Standardization
I&I	Informatie en Informatiebeleid
jo.	juncto
Jur.	Jurisprudentie van het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Gemeenschappen
KB	Koninklijk Besluit
KG	Kort Geding
KIvI	Koninklijk Instituut van Ingenieurs
Ktg.	Kantongerecht
MDW	Marktwerking, Deregulering- en Wetgevingskwaliteit
MvA	memorie van antwoord
MvT	memorie van toelichting
NEC	Nederlands Elektrotechnisch Comité
NEN	Nederlandse norm
NEV I/II	Nota naar aanleiding van het Eindverslag Eerste resp. Tweede Kamer
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NNI	Nederlands Normalisatie-instituut
NPR	Nederlandse Praktijkrichtlijn
NTR	Nederlandse Technische richtlijn
NTER	Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht
NV	Nota naar aanleiding van het Verslag
NVN	Nederlandse Voornorm
NvT	Nota van Toelichting
ov.	overweging
PbEG	Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen
prEN	Draft European Standard
prHD	Draft Harmonization Documents
Rb.	rechtbank
RM Themis	Rechtsgeleerd Magazijn Themis
SER	Sociaal Economische Raad
SEW	Sociaal Economische Wetgeving
S&J	Schuurman & Jordens

Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
TC	Technical Committee
TvO	Tijdschrift voor Openbaar Bestuur
UAR	Uniform Aanbestedings-reglement
UFITA	Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht
UrhG	Urheberrechtsgesetz
VDE	Verband Deutsche Elektrotechniker
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
W	Weekblad van het recht
WEM	Wet Economische Mededinging
Wno	Wet Nationale ombudsman
WOB	Wet openbaarheid van bestuur

Dank

Mijn dank gaat uit naar het Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Patent-, Urheber- und Wettbewerbsrecht te München voor de daar genoten gastvrijheid en naar de mensen van het E.M. Meijers Instituut te Leiden die mij, eveneens zeer gastvrij, gedurende negen maanden een werkplek hebben geboden.

Voorts dank ik iedereen die mij bij het schrijven van dit boek heeft gesteund, in het bijzonder Christiaan, Caroline en mijn ouders.

De tekst van dit boek is afgesloten op 1 juni 1998. Ontwikkelingen en materiaal van na deze datum zijn slechts sporadisch verwerkt.

Leiden, oktober 1998

1 Inleiding

1 NORMALISATIE: EEN ALGEMENE INLEIDING

1.1 Normalisatievormen

1.1.1 Voorbeelden van normalisatie[1]

Wie waar ook ter wereld bij het alombekende bedrijf Mc Donald's binnenstapt valt op dat niet alleen de Big Mac's overal ter wereld hetzelfde zijn, maar ook de procesgang binnen de restaurants. Zowel de productiewijze als de presentatie naar de klanten is hetzelfde, deze is met andere woorden 'genormaliseerd'. Er zijn onderlinge afspraken gemaakt tussen het hoger management van de verschillende Mc Donald's restaurants die gebaseerd zijn op 'problemen' waarmee men herhaald te maken krijgt. De bedoeling en verwachting van deze afspraken is dat deze steeds zullen worden toegepast dan wel nageleefd. In het voorbeeld van Mc Donald's is hiervoor zelfs een 'Hamburger University' in het leven geroepen, waar het hoger management van Mc Donald's leert hoe de normalisatie dan wel standaardisatie van de productiewijze en presentatie in de organisatie in zijn werk moet gaan.

Een ander voorbeeld van normalisatieafspraken die zijn neergelegd in 'normalisatienormen', zijn technische normen die betrekking kunnen hebben op de samenstelling en constructie van producten. Een voorbeeld hiervan is een norm die betrekking heeft op de afmetingen van in de industrie toegepaste klinknagels. Weer een ander voorbeeld van normalisatie is de A-reeks van papierformaten, afkomstig uit Duitsland. Aan de ontwikkeling hiervan lagen aanvankelijk voornamelijk economische motieven ten grondslag: vellen papier worden gesneden uit grote rollen, en door gebruik van de normalisatienorm worden de snijverliezen verminderd.

Ten slotte noem ik als voorbeelden van normalisatie nog: maten van gloeilampfittingen, maten van kleinbeeldfilm, meetmiddelen (maten en gewichten), motorbrandstof, elektrische spanning (220/230 Volt), schroefdraad, milieumeetmethoden, creditcards, betaalpassen en streepjescodes.

---

1 Deze voorbeelden zijn ontleend aan H.J. de Vries, *Het nut van normen en normalisatie*, Delft: NNI 1997, p. 3-5.

1.1.2 *Economische relevantie van normalisatie*

Uit deze reeks van voorbeelden blijkt dat onze moderne maatschappij eigenlijk niet zonder normalisatie kan: welke Nederlander ergert zich bijvoorbeeld niet aan het feit dat in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk (nog steeds) niet al zijn stekkers in het stopcontact passen? Naast dit praktische aspect van normalisatie is er een aantal economische voordelen aan normalisatie verbonden. Hiervan noem ik de volgende:[2]

- het voorkomen of verminderen van overbodige en ongewenste verscheidenheid aan producten op de markt, waardoor de doorzichtigheid van de markt voor zowel ondernemers als consumenten kan toenemen;
- een betere benutting van schaalvoordelen door bijvoorbeeld een beperking van het aantal variëteiten in (standaard)onderdelen van producten;
- een grotere uitwisselbaarheid, verenigbaarheid en/of complementariteit van onderdelen, halffabrikaten en eindproducten;
- een vermindering van de logistieke en voorraadkosten;
- kwaliteitsnormen maken kwaliteit meetbaar en vergemakkelijken duidelijke afspraken met toeleveranciers of afnemers/gebruikers over de kwaliteit van product of proces. Op basis daarvan kan de productkwaliteit worden verhoogd en daardoor kan tevens het concurrentievermogen van het bedrijfsleven worden versterkt;
- een beperking van maatschappelijke kosten door bescherming tegen veiligheids-, gezondheids- en milieurisico's.

Normalisatie is een al lang bekend verschijnsel. Tijdens de Eerste Wereldoorlog werd in Nederland de gedachte dat met normalisatie een besparing voor de gemeenschap kan worden bereikt opgevat door de heren Gratama, Hulswit en Dufour die het Fonds voor de Normalisatie hebben opgericht.[3] De idee van besparing voor de gemeenschap was de oorspronkelijke grondgedachte van normalisatie. Deze besparing kan worden geëffectueerd doordat met normalisatie serieproducties kunnen worden gemaakt, waardoor onder meer de geschiktheid en duurzaamheid van het product voor de gebruiker wordt vergroot en tegelijk de zekerheid van afzet voor de fabrikant. Een andere belangrijke factor is dat het technische verkeer wordt vereenvoudigd.[4]

---

2 Opgesomd in: Advies inzake normalisatie, certificatie en open grenzen (advies van 21 oktober 1994, SER 1994/11), Den Haag: SER 1994, p. 13. Zie voorts C. Stuurman, *Technische normen en het recht* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 1995, p. 28 e.v. voor een uitgebreide bespreking van normalisatiedoelen en motieven.

3 Nota Normalisatie in Nederland 1947, Hoofdcommissie voor de Normalisatie in Nederland, p. 7. Zie verder hoofdstuk 2.

4 Nota Normalisatie in Nederland 1947, Hoofdcommissie voor de Normalisatie in Nederland, p. 7.

Aanvankelijk richtte de normalisatie zich dan ook op het beperken van de verscheidenheid die bestond in vorm en vastlegging van afmetingen, ook wel maatnormalisatie genoemd. Bekende voorbeelden hiervan zijn de al genoemde klinknagels, bouten en moeren en dergelijke. De werking hiervan berustte oorspronkelijk voornamelijk op vrijwillige aanvaarding van partijen in bijvoorbeeld een bepaalde bedrijfstak.

Uit de hiervoor gegeven voorbeelden blijkt dat normalisatie een ruim toepassingsbereik kan hebben. Het toepassingsbereik van normalisatie heeft echter niet alleen betrekking op de verschillende terreinen waarvoor normalisatienormen in het leven worden geroepen, maar ook op de verschillende vormen van gebruik hiervan. Zo vormt Mc Donald's een voorbeeld van het gebruik van normalisatie in de horeca. Daarnaast kunnen normalisatienormen worden toegepast in contracten en kunnen zij van betekenis zijn bij het invullen van juridische normen zoals bijvoorbeeld het zorgvuldigheidsbegrip.[5] Ook de wetgever kan gebruik maken van normalisatie bij de invulling van algemeen verbindende voorschriften.

Door de Europese economische integratie heeft normalisatie een belangrijke impuls gekregen waar het gaat om het gebruik hiervan in regelgeving. Op Europees niveau wordt getracht normalisatie te bewerkstelligen door harmonisatie van technische voorschriften via de verwijzing naar Europese normen in richtlijnen. Dit heeft tot gevolg dat de marktmogelijkheden in Europa zijn vergroot, waardoor onder meer de concurrentiekracht en de technologische ontwikkelingen positief worden beïnvloed. In navolging van het Europese normalisatiebeleid is op nationaal niveau steeds meer het accent komen te liggen op normalisatie door het wettelijk voorschrijven van (technische) eisen in publiekrechtelijke regelgeving. Dergelijke voorschriften (voor o.a. de kwaliteit en veiligheid van producten) hoeven niet te worden vastgelegd in publiekrechtelijke regelgeving zelf, maar kunnen worden vastgelegd in zogenaamde 'normalisatienormen', waarnaar in regelgeving kan worden verwezen.[6] Het Bouwbesluit is een voorbeeld van een algemene maatregel van bestuur (AMvB) waarin wordt verwezen naar dergelijke (technische) normalisatienormen. Er heeft op nationaal niveau dus een verschuiving plaatsgevonden van het gebruik van normalisatienormen op basis van vrijwillige aanvaarding naar het verplichte voorschrijven hiervan in publiekrechtelijke regelgeving. Dit heeft tot gevolg dat de desbetreffende normalisatienormen in de meeste gevallen verplicht moeten worden nageleefd. De praktijk van het gebruik van normalisatienormen in regelgeving sluit goed aan bij moderne dereguleringstendensen, waarin deelname van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan

5 Vgl. Stuurman 1995, p. 3.

6 Zie Bijlage I van dit boek voor een overzicht van wettelijke regelingen waarin is verwezen naar NEN-normen (stand per augustus 1998; 180 regelingen in totaal). Bron: Algemene databank Wet- en Regelgeving, trefwoord NEN. Zie voorts Bijlage II voor een voorbeeld van een normalisatienorm.

het reguleringsproces centraal staat. Deze moderne dereguleringstendensen zijn een reactie op de periode die daaraan vooraf ging (jaren '60 en '70), waarin de overheid politiek bezien een relatief grote handelingsvrijheid had om te interveniëren in de samenleving. Aan het einde van deze periode werd de rol van de overheid met haar omvangrijke ambtenarenapparaat ter discussie gesteld. Deregulering werd het toverwoord van de jaren tachtig. De overheid moest terugtreden en particuliere initiatieven werden opnieuw gewaardeerd: zelfregulering werd in dit kader gepresenteerd als een alternatief voor overheidsregulering.

1.1.3 *Normalisatie als vorm van zelfregulering*

In het wetgevingsbeleid van de laatste jaren staat deelname van private partijen als ondernemingen en belangenorganisaties aan het proces van regelgeving in sterke mate in de belangstelling. Centraal in dit beleid staan de begrippen zelfregulering en zelfhandhaving. Zelfregulering is een verzamelbegrip voor particuliere regelgeving en geldt voor de betrokken groep als een vorm van recht.[7] Er kunnen drie hoofdvormen van zelfregulering worden onderscheiden: zuivere zelfregulering, zelfregulering die zonder verplichting totstandkomt, maar wel op aandrang van de overheid en wettelijk geconditioneerde zelfregulering.[8]

De laatstgenoemde vorm van de wettelijk geconditioneerde zelfregulering is die waar normalisatie in het kader van deze studie onder valt. Deze kenmerkt zich door de volgende elementen: de wetgever beperkt zich tot het stellen van enige (materiële of procedurele) randvoorwaarden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben een aanzienlijke vrijheid bij de invulling van het wettelijke kader; en ten slotte heeft de overheid een voorname functie bij de controle op het eindresultaat.[9] Een voorbeeld van (wettelijk

---

7 M. van Driel, *Zelfregulering: hoog opspelen of thuisblijven?* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 1989, p. 2 geeft als definitie van zelfregulering bijv.: 'niet-statelijke regels die al dan niet in samenwerking met anderen worden vastgesteld door degenen voor wie de regels bestemd zijn respectievelijk hun vertegenwoordigers, en waarbij het toezicht op de naleving mede door deze groepen wordt uitgeoefend.' Deze definitie is gericht op zelfregulering die binnen de marktsector wordt vastgesteld, waarbij individuele ondernemingen of organisaties optreden als regelgever.
In deze studie wordt niet verder ingegaan op het begrip zelfregulering. Hiervoor zij verwezen naar enige literatuur: Van Driel 1989, zojuist aangehaald; Ph. Eijlander e.a., *Overheid en Zelfregulering*, Zwolle: 1993; Ph. Eijlander, 'Zelfregulering in soorten en maten', in: *Wetgeven en de maat van tijd*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 93-104; R.A.J. van Gestel & Ph. Eijlander e.a., *Markt en wet*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1996; H.R.B.M. Kummeling & S.C. van Bijsterveld, *Grondrechten en zelfregulering*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997. Stuurman 1995, p. 139-145 heeft onderzocht of technische normalisatie een vorm van zelfregulering is.

8 Eijlander 1994, p. 93-104.

9 Eijlander 1994, p. 93-104.

geconditioneerde) zelfregulering is artikel 26 lid 5 Wet op het Consumentenkrediet:[10]

> De kredietgever en de kredietbemiddelaar dienen in aanbiedingen van geldkrediet als bedoeld in art. 4, eerste lid, onder f, waarin melding wordt gemaakt van kredietvergoeding of van betalingen, te verrichten door de kredietnemer, het effectieve kredietvergoedingspercentage op jaarbasis te vermelden. Onze Minister stelt regels aangaande de berekening van dit percentage en de vermelding daarvan. Daarbij bepaalt Onze Minister dat de berekening en de vermelding geschieden op de wijze die is vastgelegd in een daarbij aan te wijzen overeenkomst tussen kredietgevers, indien hij van oordeel is dat aldus op genoegzame wijze uitvoering wordt gegeven aan artikel 3 van de richtlijn.

In Aanwijzing 7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving,[11] waarin de overheid wordt aanbevolen te onderzoeken of de door haar gekozen doelstellingen zouden kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen van de betrokken sector(en), komt een algemeen uitgangspunt van het wetgevingsbeleid naar voren.[12] In de Toelichting hierbij wordt namelijk opgemerkt dat alleen in het geval dat het zelfregulerend vermogen van de maatschappij tekortschiet, moet worden gedacht aan overheidsmaatregelen.[13] Met het verwijzen naar normalisatienormen in regelgeving wordt derhalve aangesloten bij het wetgevingsbeleid.

De motieven die de overheid heeft voor het gebruik van normalisatie in wetgeving zijn de volgende.[14] Door zoveel mogelijk aan te sluiten bij het zelfregulerende vermogen van de samenleving acht de overheid de kans dat met behulp van normalisatie in het kader van wetgeving een draagvlak voor haar doelstellingen wordt gecreëerd aanzienlijk groter dan bij de opstelling

---

10 Wet van 4 juli 1990, *Stb.* 395.

11 Besluit van 18 november 1992, *Stcrt.* 1992, 230, hierna aangehaald als: 'Aanwijzing' of 'Aanwijzingen voor de regelgeving'. Vgl. hierover bijv.: P. de Haan, Th.G. Drupsteen & R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, deel I, Deventer: Kluwer 1996, p. 258-262 en T.C. Borman, 'Aanwijzingen voor de regelgeving', *Ars Aequi* 1993-42, p. 183-193.

12 Zie de Nota zicht op wetgeving, *Kamerstukken II* 1990/91, 22 008, nr. 1-2, p. 15 en Aanwijzing 8: 'Bij het bepalen van de keuze voor een mogelijkheid tot overheidsinterventie om een doelstelling te bereiken wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren.'

13 M.b.t. de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt overigens opgemerkt dat deze in de eerste plaats betrekking hebben op 'regelingen die onder ministeriële verantwoordelijkheid tot stand komen' (Aanw. 1). In de Toelichting bij het vaststellingsbesluit wordt vermeld dat de Aanwijzingen geen zelfstandige bindende kracht hebben en dat derden hieraan als zodanig geen rechten kunnen ontlenen. Daaraan wordt echter toegevoegd dat de inhoud van een aanwijzing in een eventuele beroepsprocedure als aanvullend argument van betekenis kan zijn.

14 De hierna genoemde motieven zijn vermeld in het MDW-rapport, *Normalisatie en Certificatie*, Achtergrondstudies Algemeen Wetgevingsbeleid deel 5, Den Haag: Ministeries van Justitie en Economische Zaken, februari 1996, p. 17-18 uitgebracht door de Marktwerking-, Deregulering- en Wetgevingsbeleid- (MDW) werkgroep 'Certificering'.

van wetgeving door de wetgever zelf, omdat bij het normalisatieproces (idealiter) verschillende belangen worden betrokken. Dit heeft onder meer tot gevolg dat de uitvoerbaarheid van regelgeving wordt bevorderd doordat de regels van de overheid en de praktijk van de markt beter op elkaar zullen aansluiten. Een ander motief van de overheid dat ten grondslag ligt aan het stimuleren van normalisatie in het kader van wetgeving is de omstandigheid dat hiermee het wetgevingsproces kan worden vereenvoudigd en versneld. Het gebruik van normalisatienormen bij de invulling van wettelijke regels maakt dat deze flexibeler zijn dan wetgeving die met 'zware procedures' is omkleed en daarmee kan normstelling beter actueel worden gehouden.

Normalisatie is een vorm van zelfregulering geworden die als reguleringstechniek reeds geruime tijd in Nederland wordt toegepast.

1.1.4 Verwijzing naar normalisatienormen in regelgeving[15]

Normalisatie blijkt dus te kunnen worden gebruikt als een alternatief voor overheidswetgeving. Dit geschiedt doordat de wetgever in regelgeving verwijst naar normalisatienormen. Hieronder kan worden verstaan:

> het zodanig opstellen van een algemeen verbindend voorschrift dat, in plaats van een gedetailleerde beschrijving van technische specificaties in het voorschrift, een verwijzing is opgenomen naar een of meer normalisatienormen.[16]

Een vraag die verwijzing naar normalisatienormen in regelgeving oproept is of deze invloed heeft op de status van de in het algemeen als privaat te boek staande normalisatienormen. Normalisatie geschiedt in beginsel immers slechts op basis van vrijwillige aanvaarding. Nu normalisatie als reguleringstechniek door de wetgever wordt gebruikt is, met andere woorden, van belang deze vorm van regelgeving te plaatsen in het scala van verschillende soorten van regelgeving.

---

15 In de Nederlandse literatuur is over verwijzingen naar technische normen m.n. geschreven door: P.J. Slot, *Technical and administrative barriers to trade in the* ECC, *including a comparison with interstate barriers in the* USA (diss. Leiden), Leiden: Sijthoff 1975; G.M.F. Snijders, *Produktveiligheid en aansprakelijkheid* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 1987; R.W. Overhoff, 'De Europese "Technologische Gemeenschap", Normalisatienormen en nationale wetgeving', *RegelMaat* 1988-1, p. 9-14; G.M.F. Snijders, *Produktenrecht: drie aspecten in Europees perspectief*, Deventer: Kluwer 1990; J.M. Smits, *Normalisatie: recht of techniek?* (intreerede TU Eindhoven) 1993; Stuurman 1995. In de Duitse literatuur hebben hier o.m. over geschreven: P. Marburger, *Die Regeln der Technik im Recht*, Keulen: Carl Heymans Verlag 1979; M. Bartsch, *Das* DIN *Deutsches Institut für Normung e.V. als marktbeherrschendes Unternehmen i.S.v. par.* 22 GWB, (diss. Münster) 1987; M. Müller-Foell, *Die Bedeutung technischer Normen für die Konkretisierung von Rechtsvorschriften*, Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag 1987; G. Breulmann, *Normung und Rechtsangleichung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Berlijn: Duncker & Humblot 1993.

16 Overhoff 1988, p. 10.

Regelgeving kan worden onderscheiden in publiekrechtelijke regelgeving die bindend is omdat deze op basis van een wettelijke grondslag is vastgesteld en privaatrechtelijke regelgeving waarbij de regelgeving alleen verbindend wordt op basis van interne afspraken tussen partijen ofwel op basis van consensus. Publiekrechtelijke regelgeving is niet alleen van de centrale overheid afkomstig, ook decentrale overheden zoals de provincies en de gemeenten hebben de bevoegdheid om regelgeving op te stellen.[17] Daarnaast kennen we regelgeving van zogenaamde functionele overheden, zoals waterschappen, publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, productschappen, bedrijfschappen, hoofdbedrijfschappen en de SER.[18] Ook is er regelgeving afkomstig van specifieke openbare lichamen, zoals bijvoorbeeld van de Nederlandse Orde van Advocaten.

Een voorbeeld van privaatrechtelijke regelgeving zijn de 'regels' (normalisatienormen) afkomstig van het Nederlands Normalisatie-instituut (NNI).[19] Deze 'regels', die zijn neergelegd in de zogeheten normalisatienormen, komen tot stand via consensus en belanghebbenden kunnen afspraken maken om de regels (in hun onderlinge verkeer) te gaan gebruiken. Indien betrokken partijen de desbetreffende NEN-normen als regels hebben aanvaard, verkrijgen deze verbindende werking voor de partijen die zich hieraan hebben verbonden. Dergelijke regels kunnen dus gelding verkrijgen op vrijwillige basis.

Een koppeling tussen zelfregulering en wetgeving (ofwel: tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke 'regelgeving') vindt plaats indien de overheid de regels die afkomstig zijn van het NNI via 'incorporatie' (letterlijke overname) of 'verwijzing' gaat gebruiken bij de invulling van door haar opgestelde algemeen verbindende voorschriften.

1.2 Aanleiding voor het onderzoek

In de Nederlandse literatuur is slechts door een beperkt aantal schrijvers ingegaan op de problemen die het gebruik van private normalisatienormen in publiekrechtelijke regelgeving oproept.[20] Met name Stuurman heeft in zijn proefschrift een uitgebreid onderzoek verricht naar de interactie tussen recht en techniek.[21] Hij heeft zich daarbij gericht op informatietechnologie- en telecommunicatienormen (IT&T) en -normalisatie, waarbij hij met name aandacht heeft besteed aan constitutioneel recht, aansprakelijkheidsrecht, mededingingsrecht, vrijheid van handelsverkeer en de intellectuele eigendom. Stuurman

17 Zie over verschillende soorten van regelgeving bijv.: De Haan/Drupsteen/Fernhout 1996, p. 288-317.

18 H.D. van Wijk/W. Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief recht*, Den Haag: VUGA 1997, p. 250. Vgl. De Haan/Drupsteen/Fernhout 1996, p. 299.

19 Zie de NEN-norm die als voorbeeld is opgenomen in Bijlage II van dit boek.

20 Zie § 1.1.4 van dit hoofdstuk.

21 Stuurman 1995.

heeft aangegeven dat hij slechts een verkennend onderzoek heeft verricht naar de relatie tussen normalisatie en intellectuele eigendom, waarbij hij opmerkt dat een afzonderlijke studie hiernaar gerechtvaardigd is. Hiermee komt het belang van mijn studie naar voren: deze heeft ten doel met name de auteursrechtelijke aspecten rondom het gebruik van normalisatienormen door middel van verwijzing in publiekrechtelijke regelgeving te onderzoeken. Voordat een auteursrechtelijk onderzoek kan volgen, dienen echter een aantal voorvragen te worden beantwoord. Daarom zal ik in dit inleidend hoofdstuk beginnen met een kader te schetsen van problemen die kunnen rijzen bij de verwijzing naar normalisatienormen in publiekrechtelijke regelgeving, waarna een nadere afbakening van het onderwerp zal plaatsvinden. Vervolgens zal de centrale onderzoeksvraag van deze studie geformuleerd worden.

1.3 Diverse problemen rond verwijzing naar normalisatienormen

Met betrekking tot het publiekrecht kan men zich in de eerste plaats afvragen of het vanuit staatsrechtelijk oogpunt geoorloofd is in publiekrechtelijke regelgeving te verwijzen naar private normalisatienormen. Daarbij gaat het erom of verwijzing naar private normen gevolgen heeft voor de status van de als private norm te boek staande normalisatienorm: dienen de normalisatienormen ten gevolge van verwijzing op publiekrechtelijke grond te worden nageleefd of dienen zij slechts ter aanbeveling?

Omdat er bij gebruik van normalisatie in het kader van wetgeving een koppeling tussen privaatrecht en publiekrecht plaatsvindt, is een verder onderzoek naar de kenbaarheid van normalisatienormen op zijn plaats. Voor door de overheid opgestelde wettelijke regels gelden immers speciale bekendmakingsregels die voortvloeien uit de Grondwet. Een vraag die hieruit voortvloeit is of normalisatienormen bekend gemaakt moeten worden en zo ja, door wie en op welke wijze. In deze studie zullen de regels die gelden voor de bekendmaking van normalisatienormen waarnaar wordt verwezen in regelgeving, worden vergeleken met de regels die gelden voor bekendmaking van overheidsregels.

Meer gericht op de auteursrechtelijke aspecten rondom normalisatienormen kan worden gedacht aan vragen als: wie is auteursrechthebbende van de normalisatienormen en hoe verhoudt zich het auteursrecht tot het kenbaarheidsvereiste van wetgeving, als die naar normen verwijst.

De omstandigheid dat het NNI waar de normalisatienormen worden opgesteld zich het auteursrecht hierop voorbehoudt, roept vragen op omtrent de verhouding tussen het auteursrecht en het mededingingsrecht. Indien men over de normalisatienormen wil beschikken, is men genoodzaakt deze tegen betaling aan te schaffen bij het NNI. De prijzen per normalisatienorm liggen

tussen de *f* 32,50 en *f* 400.[22] Daar de uitoefening van het auteursrecht (met name licentieweigering) onder bepaalde omstandigheden kan resulteren in misbruik van machtspositie[23] zal worden onderzocht wat de rol en de positie van het NNI in dit kader is. Hierbij stel ik voorop dat de mededingingsrechtelijke beoordeling zich beperkt tot de relatie tussen het auteursrecht en misbruik van machtspositie, en dus slechts summier is.

Een aspect dat met het gebruik van normalisatie in het kader van wetgeving samenhangt is de toegankelijkheid van de normalisatienormen waarnaar in wetgeving wordt verwezen. Daarbij doel ik op de volgende aspecten: de beschikbaarheid van de normalisatienormen, voorwaarden voor terbeschikkingstelling, mogelijkheid van inzage en de hoogte van de tarieven. Vanwege de koppeling tussen zelfregulering en wetgeving zal worden onderzocht of de Wet openbaarheid van bestuur gevolgen heeft voor normalisatienormen. Deze wet ziet namelijk op de openheid en openbaarheid van gegevens vervat in overheidsdocumenten, waardoor inzicht kan worden verschaft in de totstandkoming van overheidsbeleid.

1.4 Nadere afbakening van het onderwerp

Aan een SER-Advies van 1994 wordt de volgende definitie van het begrip normalisatie en de taak van het NNI ontleend:

> Normalisatie is het proces waarbij regels op vrijwillige basis tot stand komen door overeenstemming van belanghebbende groeperingen. De Stichting Nederlands Normalisatie-instituut (NNI) is statutair de centrale instantie in Nederland om in het belang van gezondheid, veiligheid en doelmatigheid in het maatschappelijk verkeer normalisatie te bewerkstelligen, normen tot stand te brengen, te onderhouden en de invoering daarvan te bevorderen.[24] Het NNI adviseert de Nederlandse overheid op het gebied van normalisatie en voert namens de overheid relevante wettelijke verdragen en andere internationale verplichtingen uit. In wetgeving kan naar normen worden verwezen.[25]

---

22 Zie Bijlage III van dit boek voor een overzicht van de tarieven inzake bouwnormen waarnaar in het Bouwbesluit wordt verwezen (zie nader hfdst. 4).

23 Vgl. de *Magill*-zaak van het HvJ EG 6 april 1995, *NJ* 1995, 492, m.nt. DWFV; *AA* 1995-10, p. 811-822 m.nt. Cohen Jehoram en Mortelmans.

24 In art. 2 *NNI-statuten* 1996 staat dat het NNI de 'centrale' instantie is in Nederland. Zie verder § 2.1.2 van hfdst. 2.

25 SER-advies normalisatie, certificatie en open grenzen 1994, p. 10.

Ik zou aan deze definitie willen toevoegen dat de regels die worden vastgelegd in normalisatienormen voornamelijk betrekking hebben op producten, processen, meet- en keuringsmethoden.[26]

In de literatuur is een onderscheid aangebracht tussen formele normalisatie en de facto normalisatie.[27] Onder formele normalisatie verstaat Stuurman: '...normalisatie [die] geschiedt door normalisatieorganisaties, met als kenmerk dat sprake is van het streven naar consensus in een door formele procedurevoorschriften beheerst open proces waaraan alle belanghebbenden kunnen deelnemen.' De facto normalisatie houdt in dat buiten dergelijke gremia normen worden opgesteld.[28] In deze studie versta ik onder het begrip normalisatie de vorm van normalisatie die wordt aangeduid als formele normalisatie. Het gaat daarbij om de resultaten van 'formele' normalisatie.

De resultaten van normalisatieprocessen worden vastgelegd in zogenaamde normalisatienormen. In Nederland geldt het NNI als erkende instelling ter zake. De door het instituut gepubliceerde normalisatienormen worden aangeduid met de letters NEN (afkorting van 'Nederlandse Norm') en een volgnummer. Onder het begrip 'norm' kan volgens de Nota *normalisatie, certificatie en open grenzen* in dit verband worden verstaan:

> een document waarin regels zijn vastgelegd die in het algemeen betrekking hebben op de kwaliteit van producten en diensten (zoals kwaliteitsniveaus, uitvoering, veiligheid, afmetingen), dat verkrijgbaar is voor het publiek en dat door belanghebbende groeperingen in gemeenschappelijk overleg is opgesteld en aanvaard.[29]

In Richtlijn 83/189/EEG wordt het begrip 'norm' gedefinieerd als:

> technische specificatie die door een erkende normalisatie-instelling voor herhaalde of voortdurende toepassing is goedgekeurd en waarvan de inachtneming niet verplicht is (...).[30]

---

26 Vgl. de definitie van 'normalisatie' uit de Nota normalisatie, certificatie en open grenzen, *Kamerstukken II* 1994/95, 21 670, nr. 7-8, p. 38: 'het proces waarbij regels op vrijwillige basis totstandkomen door overeenstemming tussen belanghebbende partijen. *De regels hebben betrekking op producten, processen, meet- en keuringsmethoden. Normalisatie-instellingen leggen deze overeengekomen regels vast in normen. Het opstellen van een norm duurt vaak enkele jaren.*' [mijn curs.; ME].

27 Stuurman 1995, p. 16-17.

28 Stuurman 1995, p. 16-17.

29 Nota normalisatie, certificatie en open grenzen, *Kamerstukken II* 1994/95, 21 670, nr. 7-8, p. 38. Vgl. Stuurman 1995, p. 14 die onder 'norm' verstaat: 'een gezaghebbende en samenhangende verzameling van technische specificaties en regels ter omschrijving van de eisen waaraan een product, proces of dienst moet voldoen.'

30 Richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, *PbEG* 1983 L 109/8, art. 1 lid 2, nadien gewijzigd bij Richtlijn 88/182/EEG van de Raad van 22 maart 1988, *PbEG* 1988 L 81/75 en bij Richtlijn 94/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 maart 1994, *PbEG* 1994 L 100/30. Zie hierover nader hfdst. 2.

De organisatie voor het vaststellen van normen op mondiaal niveau, de International Organization for Standardization (ISO) hanteert de volgende definitie van het begrip norm:

> Document, opgesteld met consensus en goedgekeurd door een erkende instelling, dat voor gemeenschappelijk en herhaald gebruik voorziet in regels, richtlijnen of kenmerken voor activiteiten of de resultaten daarvan, met het doel een optimale mate van orde te bereiken in een bepaalde context.[31]

In het kader van deze studie ga ik uit van de eerstgenoemde definitie van het begrip 'norm' zoals gedefinieerd in de Nota *normalisatie, certificatie en open grenzen*. In het vervolg van dit boek zullen de begrippen 'normalisatienormen', 'NEN-normen' en 'technische normen' door elkaar worden gebruikt. Deze laatste term wordt namelijk in de literatuur wel gehanteerd om aan te duiden welke materie in (veel) normalisatienormen is geregeld.

1.5 Probleemstelling van het onderzoek

In het voorgaande zijn een aantal vragen opgeworpen die zich kunnen voordoen bij verwijzing naar normalisatienormen in publiekrechtelijke regelgeving. Naast de beantwoording hiervan is deze studie, als gezegd, hoofdzakelijk gericht op de auteursrechtelijke aspecten rondom de verwijzing naar normalisatienormen in regelgeving. Meer specifiek gaat het om de verhouding tussen de praktijk van verwijzing naar NEN-normen in regelgeving en de artikelen 11 en 15b Auteurswet, hetgeen ik hierna zal uitleggen. Artikel 11 Auteurswet luidt:

> Er bestaat geen auteursrecht op wetten, besluiten en verordeningen, door de openbare macht uitgevaardigd, noch op rechterlijke uitspraken en administratieve beslissingen.

Artikel 15b Auteurswet, voorzover hier van belang, luidt:

> Als inbreuk op het auteursrecht op een door of vanwege de openbare macht openbaar gemaakt werk van letterkunde, wetenschap of kunst wordt niet beschouwd verdere openbaarmaking of verveelvoudiging daarvan, tenzij het auteursrecht, hetzij in het algemeen bij wet, besluit of verordening, hetzij in een bepaald geval blijkens mededeling op het werk zelf of bij de openbaarmaking daarvan uitdrukkelijk is voorbehouden.

---

31 ISO/IEC-leidraad 2 (NL), in: *Algemene termen en hun definities met betrekking tot normalisatie en aanverwante activiteiten*, Delft: NNI 1987, § 3.2, p. 8.

Op de normalisatienormen wordt het auteursrecht uitdrukkelijk voorbehouden. Daarom zal in de eerste plaats worden onderzocht of dit terecht is. Met andere woorden: kunnen normalisatienormen wel in aanmerking komen voor bescherming op grond van de Auteurswet? Vervolgens zal worden bezien of normalisatienormen mogelijk onder de uitzondering van artikel 11 of 15b Auteurswet vallen. Het antwoord hierop is van belang in verband met het uitdrukkelijk auteursrechtelijk voorbehoud dat het NNI ten aanzien van normalisatienormen heeft gemaakt.

Voordat deze auteursrechtelijke beoordeling kan plaatsvinden zal echter een belangrijke voorvraag moeten worden beantwoord: wat is de (juridische) status van de NEN-normen ná verwijzing hiernaar in regelgeving? De uitkomst hiervan is namelijk van doorslaggevend belang voor de auteursrechtelijke beoordeling van de NEN-normen op grond van de artikelen 11 en 15b Auteurswet. Juist ook vanwege de koppeling tussen het privaat- en publiekrecht is deze vraag van belang: normalisatienormen zijn immers in de eerste plaats afkomstig van een privaatrechtelijke instantie. Nadat deze publiekrechtelijke en auteursrechtelijke beoordeling hebben plaatsgevonden, zal nog tegen de achtergrond van het mededingingsrecht en de Wet openbaarheid van bestuur worden bezien hoe het is gesteld met de toegankelijkheid van de normalisatienormen, waarbij ook de verkoop van normalisatienormen een rol speelt.

Bij het onderzoek zal gebruikgemaakt worden van een belangrijk praktijkvoorbeeld: het Bouwbesluit. De conclusies van dit onderzoek zijn echter evenzeer van belang voor analoge situaties.

1.6 Plan van aanpak

Deze studie omvat negen hoofdstukken. Na dit eerste algemeen inleidend hoofdstuk volgt *hoofdstuk 2* waarin het normalisatieproces in NNI-verband zal worden besproken. In *hoofdstuk 3* zullen de verschillende methoden van verwijzen naar NEN-normen in wettelijke regelingen worden behandeld, waarbij met name zal worden getracht te achterhalen of de NEN-normen ten gevolge van verwijzing een statusverandering ondergaan. Met *hoofdstuk 4* wordt beoogd nader inzicht in de onderhavige problematiek te verschaffen aan de hand van een praktijkvoorbeeld: het Bouwbesluit. Hierop volgt *hoofdstuk 5* waarin het Duitse auteursrecht ten aanzien van verwijzing naar normen in regelgeving zal worden besproken. In nauw verband hiermee staat *hoofdstuk 6* waarin de auteursrechtelijke aspecten rondom NEN-normen naar Nederlands recht zullen worden onderzocht. Meer specifiek zullen de NEN-normen op basis van hun juridische status worden getoetst aan artikel 11 en artikel 15b van de Auteurswet. In *hoofdstuk 7* zullen enkele mededingingsrechtelijke aspecten worden behandeld die verwant zijn aan het auteursrecht. In *hoofdstuk 8* zal worden bezien of en zo ja, in hoeverre de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) van toepassing is op de NEN-normen en daarmee samenhangende documenten.

Ten slotte bevat *hoofdstuk 9* een samenvattende slotbeschouwing waarin enkele aanbevelingen worden gedaan op basis van de conclusies (aan het eind van de diverse hoofdstukken geformuleerd) die uit dit onderzoek kunnen worden getrokken.

2 Totstandkoming van (NEN)-normen: het normalisatieproces

1 INLEIDING

Normalisatie is al lange tijd een bekend verschijnsel en heeft een ruim toepassingsbereik, zoals in *hoofdstuk 1* al aan de orde is gekomen. Daar is ook vermeld dat er met betrekking tot de aanwending van normalisatie een accentverschuiving heeft plaatsgevonden: deze blijkt meer en meer gebruikt te worden als een alternatief voor overheidswetgeving. De wetgever gebruikt normalisatienormen door daarnaar in wetgeving te verwijzen. Daarmee vindt er een koppeling plaats tussen privaatrechtelijke regelgeving en publiekrechtelijke regelgeving. Op deze vorm van normalisatie – normalisatie in het kader van wetgeving – heeft deze studie betrekking. Voordat ik dieper op de techniek van verwijzing naar normen in regelgeving en daarmee samenhangende vragen inga, is het noodzakelijk enig inzicht te verschaffen in het normalisatieproces. Vanuit dat oogpunt wordt in dit hoofdstuk het totstandkomingsproces van normalisatienormen beschreven, zonder deze materie daarbij tot afzonderlijk doel van deze studie te verheffen.

Plan van behandeling

In het vervolg van dit hoofdstuk zal de structuur en werkwijze van de nationale normalisatieinstituten worden beschreven, waarbij tevens zal worden getracht een schets te geven van het proces van totstandbrenging van de normalisatienormen. Daarna zullen dezelfde aspecten worden behandeld voor de normalisatieinstituten die op zowel Europees als internationaal niveau actief zijn. Met het oog op de auteursrechtelijke rechtsvergelijking met Duitsland *(hoofdstuk 5)* zal summier aandacht worden besteed aan de structuur en werkwijze van het Duitse normalisatieinstituut. Aan het slot van dit hoofdstuk zal ten slotte worden ingegaan op de achtergrond van het Europese en nationale beleid ten aanzien van het gebruik van normalisatienormen in wetgeving.

Inzicht in het normalisatieproces is onmisbaar voor de in de volgende hoofdstukken te geven beschrijving van het proces van verwijzing naar NEN-normen en de constitutioneelrechtelijke en auteursrechtelijke beoordeling hiervan. Daarom heb ik voor de beschrijving hiervan sterk geleund op het omvangrijke proefschrift van Stuurman die onderzoek heeft gedaan naar de

invloed van technische normalisatie op de rechtsvorming en rechtstoepassing en omgekeerd van de invloed van het recht op technische normalisatie.[1]

2 De normalisatieinstituten

2.1 Het Nederlands Normalisatie-instituut (NNI)

2.1.1 *Inleiding*

In Nederland worden normalisatienormen, die op basis van consensus van belanghebbenden totstandgekomen zijn, formeel vastgesteld en gepubliceerd door het NNI, gevestigd te Delft.

Het Nederlands Normalisatie-instituut (NNI) is ontstaan vanuit het initiatief van enkele industriëlen in 1916 tot de oprichting van de Hoofdcommissie voor de Normalisatie in Nederland (HCNN) door de Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel en het Koninklijk Instituut van Ingenieurs (KIvI). De naam van HCNN is in 1958 gewijzigd in NNI.[2]

Het NNI is een stichting en dus een rechtspersoon naar burgerlijk recht. Het NNI is geen onderdeel van de Nederlandse overheid. Toch heeft de Nederlandse overheid een belangrijke mate van invloed op het NNI.[3] Dat blijkt onder andere uit het feit dat op (bindende) voordracht van de Minister van Economische Zaken één van de bestuurders wordt benoemd en dat een besluit tot wijziging van de statuten of ontbinding van de stichting goedkeuring behoeft van de Minister van Economische Zaken.[4] Daarnaast heeft de overheid invloed door middel van subsidies aan het NNI. Voorheen kreeg het NNI een algemene bijdrage van het Ministerie van Economische Zaken. Vanaf 1995 is deze basissubsidie echter omgezet in taakgerichte en projectgerichte financiering.[5] De taakgerichte financiering ziet op de verplichtingen en verantwoordelijkheden die de overheid heeft in het normalisatieproces, waarbij het gaat om de verplichtingen die voortvloeien uit de nog nader te bespreken Richtlijn 83/189/EEG (inhoudende de notificatie van nieuw voorgenomen nationale normen en technische voorschriften) en de GATT-overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen.[6] De overheid heeft haar verantwoordelijkheden vertaald in een procentuele bijdrage aan de contributies die het NNI moet betalen aan Europese en internationale normalisatieorganisaties. Daarnaast heeft de pro-

1 C. Stuurman, *Technische normen en het recht* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 1995, hfdst. 2.
2 *NNI-Handleiding voor Commissieleden*, NNI: Delft 1998, p. 9.
3 Zie nader *hoofdstuk 8* waarin de mate van overheidsinvloed op het NNI zal worden besproken.
4 Art. 6.3 resp. 25.2 *NNI-Statuten* 1996.
5 Nota Normen, certificaten en open grenzen, *Kamerstukken II* 1994/95, 21 670, nr. 7-8, p. 25.
6 Nota Normen, certificaten en open grenzen, *Kamerstukken II* 1994/95, 21 670, nr. 7-8, p. 25-26.

jectgerichte financiering van het Ministerie van Economische Zaken tot doel om de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de Europese en internationale normalisatie te vergroten.[7] Ten slotte geven diverse departementen gerichte bijdragen voor specifieke normalisatiewerkzaamheden in het kader van wetgeving.[8] Een voorbeeld hiervan vormt de bijdrage die het Ministerie van VROM heeft gegeven voor de ontwikkeling van normen ten behoeve van het Bouwbesluit (zie *hoofdstuk 4).*

2.1.2 *Structuur NNI*

De Stichting NNI heeft blijkens zijn statuten tot doel als 'centrale' instantie in Nederland normalisatie te bewerkstelligen in het belang van gezondheid, veiligheid en doelmatigheid in het maatschappelijk verkeer, normen tot stand te brengen, te onderhouden en invoering daarvan te bevorderen.[9] Het bestuur van het NNI dat geldt als de hoogste instantie binnen het NNI, heeft de zorg voor de verwezenlijking hiervan opgedragen gekregen.[10] Het bestuur van het NNI wordt geadviseerd door de Adviesraad en de Beleidsraad. Alvorens nader in te gaan op de samenstelling, benoeming en taakstelling van de verschillende organen en commissies van het NNI wordt de organisatiestructuur van het NNI ter verduidelijking in schema 2.1 weergegeven.

Het bestuur van het NNI bestaat uit drie soorten bestuurders: één op bindende voordracht van de minister van Economische Zaken benoemde bestuurder, één bestuurder die is benoemd in overleg met de hierna (§ 2.2 van dit hoofdstuk) te bespreken Stichting Nederlands Elektrotechnisch Comité (NEC) en de overige bestuurders waarbij als selectiecriterium wordt gehanteerd dat deze een 'evenwichtige en brede afspiegeling van het Nederlandse bedrijfsleven' dienen te vormen.[11] Het bestuur bestaat uit minimaal vijf tot maximaal zeven personen.

---

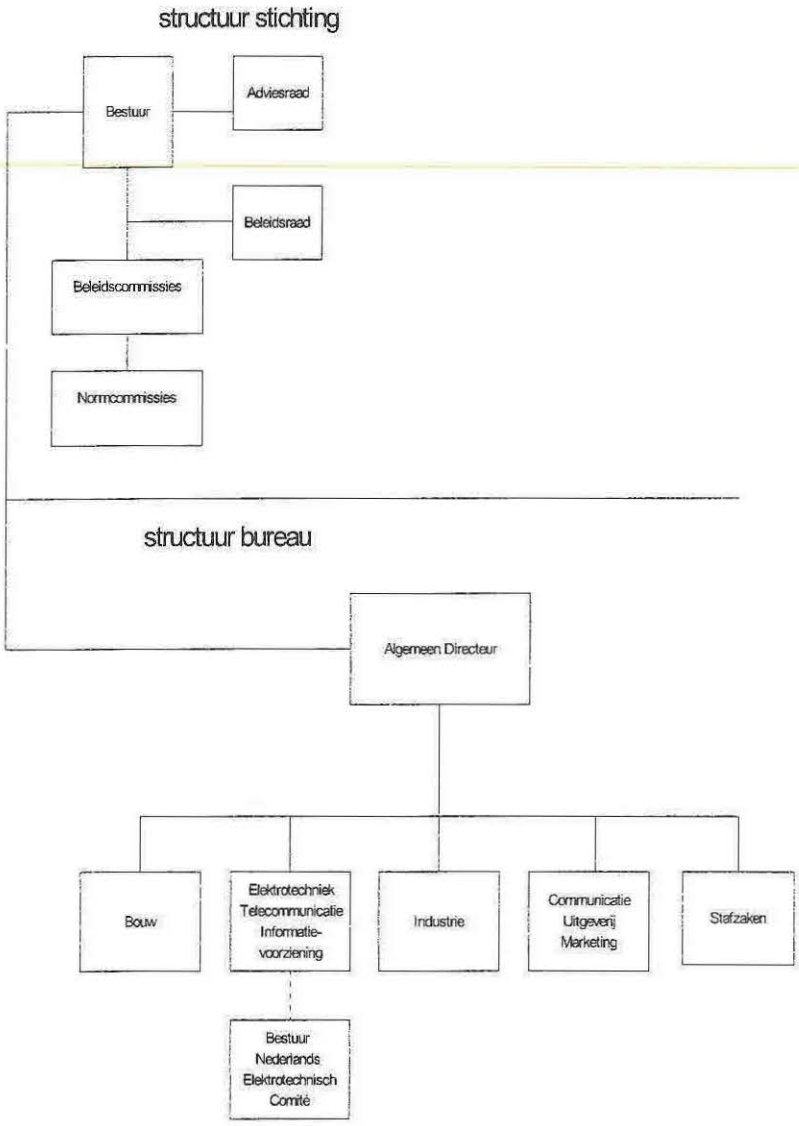
7 Nota Normen, certificaten en open grenzen, *Kamerstukken II* 1994/95, 21 670, nr. 7-8, p. 25-26.

8 Nota Normen, certificaten en open grenzen, *Kamerstukken II* 1994/95, 21 670, nr. 7-8, p. 25-26.

9 Art. 2. *NNI-Statuten* 1996. Het NNI wordt vanuit haar traditie aangemerkt als de 'centrale' instantie in Nederland, aangezien het tot nu toe de enige instantie is geweest die zich heeft beziggehouden met normalisatieprocessen. Telefonische inlichtingen Ministerie van Economische Zaken 20 februari 1997. Voorts wordt het NNI erkend als nationale Nederlandse normalisatieinstelling in Bijlage II van Richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, *PbEG* 1983 L 109/8, art. 1 lid 2, nadien gewijzigd bij Richtlijn 88/182/EEG van het Europees Parlement en de Raad van 22 maart 1988, *PbEG* 1988 L 81/75 en bij Richtlijn 94/10/EG, *PbEG* 1994 L 100/30.

10 Art. 5.2 *NNI-Statuten* 1996.

11 Art. 6.3 *NNI-Statuten* 1996.



Schema 2.1 Organisatiestructuur NNI
Bron: *NNI-Handleiding Commissieleden* 1998

De benoeming van bestuurders dient voorafgaand aan de Adviesraad ter goedkeuring te worden voorgelegd. Deze raad wordt samengesteld volgens een afspiegeling van het maatschappelijk leven en in samenwerking met de Stichting 'Nederlands Elektrotechnisch Comité'.[12] De Adviesraad heeft tot taak het bestuur desgevraagd of op eigen initiatief te adviseren met betrekking tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Stichting NNI, de vaststelling van het algemeen beleid en de uitvoering van dit beleid en overige zaken die de Adviesraad opportuun acht.[13] Daarnaast wordt het bestuur geadviseerd door de Beleidsraad inzake het normalisatiebeleid op middellange en lange termijn alsmede zaken die betrekking hebben op meer dan één beleidscommissie.[14] De Beleidsraad bestaat onder meer uit de voorzitters van beleidscommissies.

Ter uitvoering van de werkzaamheden van zowel het NNI als het NEC is het Bureau NNI opgericht.[15] Binnen dit bureau zijn normalisatieadviseurs werkzaam die elk een specifiek deelgebied bestrijken. Daarnaast begeleidt het Bureau de nog te behandelen norm(sub)commissies die zijn ingesteld door het NNI of het NEC. Ten slotte verzorgt het Bureau de contacten met de mondiale en Europese normalisatieorganisaties, de verspreiding van documenten aan belanghebbenden en de informatieverstrekking ter bevordering van het toepassen van normen.

De beleidsbepaling ten aanzien van normalisatie op verschillende vakgebieden is gedelegeerd aan de zogenaamde beleidscommissies.[16] Voorbeelden hiervan zijn beleidscommissies voor arbeidsomstandigheden, chemie, consumentenartikelen, milieu, en medische hulpmiddelen. Op het gebied van bouwnormalisatie zijn er bijvoorbeeld verschillende beleidscommissies voor onder meer strategie, coördinatie en financiën, methoden en technieken, en producten en materialen. Deze commissies dienen tevens zorg te dragen voor de financiering van het normalisatiewerk op hun vakgebied. De beleidscommissies kunnen normcommissies instellen die met het formuleren van Nederlandse normen worden belast. Zo zijn er normcommissies die ressorteren onder de beleidscommissie arbeidsomstandigheden op het gebied van bijvoorbeeld schoolmeubelen, meubelen voor kantoren, invloed van trillingen en schokken op de mens. Voorbeelden van normcommissies die vallen onder de beleidscommissie bouwproducten en materialen zijn normcommissies op het gebied van onder andere hout, vlakglas, natuursteen, cement, kalk en bestratingsmaterialen.[17] Normcommissies kunnen voor een deel van hun taak normsubcommissies instellen

12 Art. 10.1 en 10.2 *NNI-Statuten* 1996.
13 Art. 10.1 *NNI-Statuten* 1996.
14 Art. 12.1 *NNI-Statuten* 1996.
15 Zie hierover *NNI-Handleiding Commissieleden* 1998, p. 11-12.
16 Art. 14.1 *NNI-Statuten* 1996. *NNI-Huishoudelijk Reglement*, Delft: NNI 1994, art. 3.3 e.v.
17 Zie voor een opsomming van bestaande beleids- en normcommissies: *NNI-Normalisatiegids*, Delft: NNI 1996/97.

die een projectmatig karakter dragen.[18] De betrokken normcommissie stelt haar taak en programma vast. De voorzitter van de subcommissie dient lid van de normcommissie te zijn.

Het bestuur van het NNI bepaalt ten aanzien van elke in te stellen beleidscommissie welke organisaties en/of instellingen van de belanghebbende groeperingen representatief zijn te achten en worden uitgenodigd voor deelname aan een beleidscommissie. Als belanghebbende groeperingen kunnen volgens het Huishoudelijk Reglement van het NNI worden aangemerkt: organisaties en instellingen van producenten, gebruikers, de handel, consumenten, wetenschap, onderzoek en keuring, alsmede overheids- en semi-overheidsinstellingen.[19] De beleidscommissie bepaalt op haar beurt welke organisaties en/of instellingen voor deelname aan normcommissies in aanmerking kunnen komen.[20] Opmerkelijk is de laatste volzin van artikel 4.4.3 van het Huishoudelijk Reglement van het NNI waarin criteria voor deelname zijn opgenomen:

> Deelname aan het normalisatieproces staat in principe slechts open voor vertegenwoordigers van erkend belanghebbende partijen, die ook bereid zijn aan de financiering van het NNI bij te dragen.

Voor het jaar 1996 was de minimumbijdrage per deelnemer bijvoorbeeld vastgesteld op *f* 1300 (excl. BTW).[21] Het is de bedoeling dat de deelnemers per commissie gezamenlijk de jaarlijkse begrotingskosten dragen, waarbij de onderlinge verdeling nader wordt besproken.[22]

Stuurman heeft een kanttekening geplaatst bij de hiervoor aangehaalde volzin uit het Huishoudelijk Reglement van het NNI.[23] Er wordt immers niet duidelijk gemaakt welke criteria gelden om in aanmerking te komen voor erkenning als belanghebbende partij. Daarbij vindt Stuurman het bezwaarlijk dat de mogelijkheid tot inspraak afhankelijk wordt gemaakt van financieel (on)vermogen. Het is voorstelbaar dat dit in de praktijk voor kleine ondernemers op meer bezwaren stuit dan voor grotere ondernemers. Waar het gaat om de ontwikkeling van normalisatienormen in het kader van wetgeving klemt dit temeer nu één van de uitgangspunten van de overheid is om hierbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij het zelfregulerend vermogen binnen de samenleving, waarbij bovendien wordt gestreefd naar een zo breed mogelijk draagvlak onder belanghebbenden. Tegen deze achtergrond lijkt het onjuist dat het NNI voorwaarden kan stellen aan partijen en kan beslissen welke instellingen en/of

18 Zie *NNI-Handleiding Commissieleden* 1998, p. 12.
19 Art. 3.3.2/4.4.2.
20 Art. 15.1 *NNI-Statuten* 1996. *NNI-Huishoudelijk Reglement* 1994, art. 4.4.3.
21 In 1998 is dit bedrag inmiddels opgelopen tot gemiddeld *f* 1600,- per deelnemer aan een normcommissie: telefonische informatie NNI 27 augustus 1998.
22 Zie *NNI-Normalisatiegids* 1996/97, p. 9.
23 Stuurman 1995, p. 37/168.

organisaties voor deelname aan het normalisatieproces in aanmerking kunnen komen.

Naast de zojuist besproken werkzaamheden verzorgt het NNI de Nederlandse inbreng in internationale normalisatieprocessen op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst met de Nederlandse overheid: deze zal worden besproken in § 2.3 van dit hoofdstuk. Bovendien vertegenwoordigt het NNI Nederland in het Europese normalisatieinstituut 'Comité Européen de Normalisation' (CEN) en het mondiale normalisatieinstituut genaamd de 'International Organization for Standardization' (ISO).

2.2 Het Nederlands Elektrotechnisch Comité (NEC)[24]

Naast het NNI bestaat de Stichting 'Nederlands Elektrotechnisch Comité' (NEC) dat de elektrotechnische tak van normalisatie in Nederland behartigt. Het werd in 1911 opgericht door de afdeling Elektrotechniek van het Koninklijk Instituut van Ingenieurs.[25]

Het NEC vertegenwoordigt Nederland in de Europese normalisatieorganisatie 'Comité Européen de Normalisation Electrotechnique' (CENELEC) en in het mondiale normalisatieinstituut 'International Electrotechnical Commission' (IEC).

Tussen het NNI en het NEC vindt een nauwe organisatorische en inhoudelijke samenwerking plaats op grond van een in 1962 gesloten overeenkomst. Hierbij wordt gestreefd naar onderlinge afstemming van de statuten en het Huishoudelijk Reglement. Daarnaast worden de elektrotechnische normen binnen het kader van het NNI tot stand gebracht en door het NNI gepubliceerd. Formeel gezien zijn het NEC en het NNI echter twee van elkaar onafhankelijke organisaties.

Het NEC bestaat uit een bestuur en vier beleidscommissies, te weten: Installaties en Meet- en Regelapparatuur, Producten en Diversen, Elektriciteitsvoorziening, en Informatietechnologie en Telecommunicatie.[26] In de voorgaande paragraaf is al aan de orde gekomen dat ter uitvoering van de werkzaamheden van zowel het NNI als het NEC het Bureau NNI is opgericht. Het NEC hanteert dezelfde criteria voor de samenstelling van normcommissies als het NNI en ook de totstandkoming van normontwerpen en normen geschiedt volgens dezelfde procedure als geldt voor het NNI.[27] Aangezien de procedure van totstandkoming van NEN-normen en de publicatie door het NNI gelijk zijn voor het NEC, ga ik in het kader van deze studie niet verder in op het NEC en

24 Beschrijving gebaseerd op Stuurman 1995, p. 42.
25 *NNI-Handleiding Commissieleden* 1998, p. 9.
26 *NNI-Handleiding Commissieleden* 1998, p. 11.
27 *NEC-Huishoudelijk Reglement*, Delft: NEC 1995, art. 3.3 en 4.4. e.v.

kunnen de observaties betreffende het NNI ook op het NEC van toepassing worden geacht.

2.3 Privaatrechtelijke overeenkomst NNI en NEC/Staat

Richtlijn 83/189/EEG[28] betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, is op 23 maart 1994[29] door het Europees Parlement en de Raad gewijzigd. Deze wijziging beoogde een 'zo groot mogelijke doorzichtigheid van de nationale initiatieven tot vaststelling van normen of technische voorschriften'. Met het oog daarop worden in de richtlijn eisen gesteld aan de nationale normalisatieinstituten. Zo worden zij verplicht informatie te geven aan de Europese Commissie, zorg te dragen voor de openbaarmaking van ontwerpnormen, zorg te dragen voor participatie door andere normalisatieinstellingen en zich niet te verzetten tegen Europese behandeling van eigen normalisatieonderwerpen (art. 4 lid 1). De lidstaten dienen ervoor zorg te dragen dat de normalisatieinstellingen het viertal genoemde verplichtingen verwezenlijkt. Ter uitvoering van de hiervoor bedoelde maatregelen is door de staat een privaatrechtelijke overeenkomst met het NNI en het NEC aangegaan.[30] De overeenkomst is op 1 januari 1995 in werking getreden. Met deze overeenkomst hebben het NNI en het NEC zich verplicht de hiervoor genoemde verplichtingen na te leven en is de staat gehouden de daaruit voortvloeiende onkosten te vergoeden.

Naast de hiervoor al genoemde verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4 van de gewijzigde Richtlijn 83/189/EEG hebben het NNI en het NEC zich verplicht, namens de telkens betrokken minister, zorg te dragen voor de bekendmaking van referenties van zogenoemde geharmoniseerde normalisatienormen. Dit geschiedt slechts indien de betrokken minister daartoe verzoekt en mandaat verleent. Onder het bekendmaken van 'referenties' wordt verstaan de aanduiding van normalisatienormen met hun naam, nummer en datum van publicatie en de verwijzing naar de vindplaats hiervan; dat is het NNI. Over deze methode van bekendmaking die door het Ministerie van Economische Zaken als 'referentiemethode' wordt aangeduid, kom ik later in *hoofdstuk 3* (§ 6) nog te spreken.

Een voorbeeld van mandatering van het NNI en NEC is de bevoegdheid om namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geharmoniseerde normen aan te wijzen en de referenties in de *Staatscourant* bekend te maken ter uitvoering van de EG-richtlijnen betreffende Speelgoed, Machines, Persoon-

28 *PbEG* 1983 L 109/8.
29 Richtlijn 94/10/EG, *PbEG* 1994 L 100/30.
30 *Stcrt.* 24 maart 1995, 126.

lijke beschermingsmiddelen, Actieve implanteerbare medische hulpmiddelen, Medische hulpmiddelen, Gastoestellen en Laagspanning.[31]

Daarnaast hebben het NNI en NEC de plicht om uitvoering te geven aan een aantal verplichtingen op het terrein van de informatievoorziening die voor Nederland voortvloeien uit de Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (GATT: zie § 2.6 van dit hoofdstuk).

2.4 De totstandkoming van NEN-normen[32]

2.4.1 Inleiding

In de meeste gevallen signaleert een bepaalde normcommissie zelf of het vaststellen van een nieuwe normalisatienorm op een bepaald gebied wenselijk is. De normcommissies zijn namelijk ingesteld voor een specifiek terrein en zijn dus goed op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen op dat terrein. Voorbeelden van normcommissies die normen ontwikkelen ten behoeve van de 'bouw' zijn commissies voor technische grondslagen voor bouwvoorschriften, geluidwering in gebouwen, dagverlichting van woningen, verlichting, liften en roltrappen, duurzaamheid van gebouwen en vele andere.[33] Ook bedrijven, organisaties of particulieren kunnen aangeven dat er behoefte is aan de ontwikkeling van een bepaalde normalisatienorm. Daarnaast is er de overheid die opdrachten geeft tot het vaststellen van normalisatienormen, zoals bijvoorbeeld in het kader van het Bouwbesluit. De Nederlandse overheid is één van de grootste opdrachtgevers van het NNI. De financiering van overheidsopdrachten tot normalisatie in het kader van wetgeving geschiedt op basis van gerichte subsidies. De overheid neemt dan in eerste instantie de kosten voor haar rekening. Het is de bedoeling dat het normalisatieproject daarna zoveel mogelijk wordt terugverdiend uit de opbrengst van de verkoop van de normalisatienormen.[34]

Een verzoek om een bepaalde normalisatienorm te ontwikkelen wordt ingediend bij de desbetreffende beleidscommissie. Vervolgens wordt een onderzoek ingesteld naar onder andere de vraag of het desbetreffende onderwerp in technisch opzicht rijp is voor normalisatie en of er voldoende belanghebbenden in de norm zouden zijn geïnteresseerd. Indien de aanvraag wordt gehonoreerd wordt het onderwerp toegewezen aan een bestaande norm(sub)commissie of wordt er een nieuwe normcommissie in het leven geroepen.

---

31 Besluit van 20 november 1996, *Stcrt.* 1996, 229.

32 Beschrijving gebaseerd op *NNI-Handleiding Commissieleden* 1998, p. 13; *NNI-Huishoudelijk Reglement* 1994. Vgl. ook Snijders 1990, p. 26 e.v. en Stuurman 1995, p. 37 e.v.

33 *NNI-Normalisatiegids* 1996/97, p. 36.

34 Advies inzake normalisatie, certificatie en open grenzen (advies van 21 oktober 1994, SER 1994/11), Den Haag: SER 1994, p. 7.

2.4.2 *Normcommissies*

De normcommissie vervaardigt allereerst een concept-normontwerp op basis van expertise, overleg en consensus. Vervolgens houdt zij een 'interne kritiekronde' waarin het normontwerp door het NNI-bureau wordt getoetst op onder andere vorm, indeling en coördinatie met andere normen. Nadat eventuele interne kritiekpunten zijn verwerkt, wordt een definitief normontwerp opgesteld dat voor een openbare externe kritiekronde van drie tot zes maanden wordt gepubliceerd. Nieuwe normontwerpen worden aangekondigd door persberichten in vakbladen, publicaties op de NNI-*Internetsite* en door het inlichten van de normalisatieinstellingen in EU- en EVA-landen. Doel hiervan is alle belanghebbenden in de gelegenheid te stellen kennis te nemen van het desbetreffende normalisatienormontwerp en eventueel commentaar te leveren. Deze volledige tekst van normontwerpen wordt niet gratis verspreid; men moet die tegen een vergoeding aanschaffen bij het NNI.

Critici kunnen beroep tegen de vaststelling van de norm aantekenen bij de verantwoordelijke beleidscommissie. In artikel 6.1.2 van het Huishoudelijk Reglement van het NNI is bepaald dat het beroep aan de beleidscommissie wordt voorgelegd indien beroep is aangetekend 'omdat hij [de commentaargever; ME] een bepaald belangenaspect wezenlijk geschaad acht'.[35]

Ten slotte stelt de betrokken normcommissie, na goedkeuring door de beleidscommissie, de definitieve inhoud van de normalisatienorm vast en volgt publicatie door het NNI van de normalisatienorm als een NEN-norm, gevolgd door een nummer en een eventuele oorsprongsaanduiding.

De beleidscommissies kunnen normalisatienormen en aanverwante publicaties intrekken, wanneer deze geen of onvoldoende toepassing meer vinden en/of niet meer voldoen aan de eisen van de technische ontwikkelingen.[36] Bovendien vindt eens in de vijf jaar een periodieke beoordeling plaats, waarbij de norm ongewijzigd kan worden bevestigd, worden herzien of worden ingetrokken.[37] Bij herziening van een bestaande norm wordt de gehele procedure (gelijk aan de ontwikkeling van nieuwe normalisatienormen) opnieuw doorlopen.

Bij de besluitvorming omtrent de totstandkoming van NEN-normen wordt gestreefd naar het bereiken van onderlinge overeenstemming binnen de normcommissies.[38] Indien er niet in wordt geslaagd consensus te bereiken, wordt een beslissing gevraagd aan de desbetreffende beleidscommissie.

---

35 Vgl. Stuurman 1995, p. 38. Uit deze formulering zou volgens Stuurman kunnen worden afgeleid dat in andere gevallen het commentaar niet aan de beleidscommissie wordt voorgelegd. Dit is natuurlijk niet de bedoeling van het openstellen van een beroepsmogelijkheid. Stuurman houdt het dan ook maar op een 'ongelukkige formulering'.

36 Art. 3.2.6 NNI-*Huishoudelijk Reglement* 1994.

37 Art. 6.1.3 NNI-*Huishoudelijk Reglement* 1994.

38 Art. 4.5 NNI-*Huishoudelijk Reglement* 1994.

Voorts zijn er nog normalisatienormen, waarbij een of enkele onderdelen ontbreken of die onder voorbehoud zijn opgenomen. Deze kunnen worden gepubliceerd als Nederlandse 'voornormen' (NVN). Zij worden voor een periode van drie jaar door het NNI formeel vastgesteld met de mogelijkheid van eenmalige verlenging van deze periode. De betrokken normcommissie doet in dat geval een voorstel tot verlenging.

Ten slotte bestaan er Nederlandse praktijkrichtlijnen (NPR's). Dit zijn documenten van informatieve aard die verband houden met een of meer normen. NPR's worden eveneens periodiek geëvalueerd.

2.4.3 *Normengroei*[39]

Het aantal normalisatienormen zowel op nationaal niveau als in Europees verband heeft de laatste jaren een sterke groei doorgemaakt. Zo had het NNI in 1992 een normenbestand van in totaal 5674 normen. Daarvan waren 1962 normen door Nederlandse normcommissies opgesteld, terwijl de andere 3712 normen oorspronkelijk Europese en internationale normen waren; maar deze werden door het NNI als Nederlandse norm overgenomen (zie daarover § 2.5.3 van dit hoofdstuk). Vier jaar later, in 1996, is het normenbestand bijna verdubbeld: 10689 normen in totaal. Daarvan waren 2235 normen in Nederland ontwikkeld en 8454 normen als Nederlandse normen overgenomen van Europese en internationale normalisatieinstellingen.

2.4.4 *Verkoop van normen door het NNI*

De normontwerpen en normen die tot stand zijn gebracht in een normalisatieproces zijn verkrijgbaar bij het NNI. Het NNI is, voorzover ik weet, het enige punt in Nederland waar ontwerpnormen voor de openbare kritiekronde en definitief vastgestelde normen verkrijgbaar zijn.[40] Hoewel het NNI de mogelijkheid geeft de desbetreffende ontwerpnormen en definitieve NEN-normen bij de informatiebalie in te zien, zijn deze slechts tegen betaling verkrijgbaar en mogen zij niet worden gekopieerd. De tarieven voor ontwerpnormen liggen tussen de *f* 15 en ca. *f* 150.[41] De prijs die betaald moet worden voor een normontwerp is weliswaar lager dan de prijs die betaald moet worden voor een definitief vastgestelde norm, waarvan de tarieven tussen de *f* 32,50 en ca. *f* 400

39 Deze paragraaf is gebaseerd op het *NNI-Jaarverslag* 1996.

40 Zowel de verkoopmedewerkers van het NNI als medewerkers van het Ministerie van EZ hebben de vraag of het NNI het enige punt is in Nederland waar de ontwerpnormen én de definitief vastgestelde normen ter inzage liggen en waar deze tegen een vergoeding verkrijgbaar zijn, bevestigend beantwoord: telefonische informatie NNI en Ministerie van EZ 20 maart 1997.

41 Telefonische informatie NNI 20 maart 1997.

liggen,[42] maar van beschikbaarstelling tegen kopieertarief is ook dan geen sprake.[43] Het NNI verkoopt ook volledige series van normen zoals bijvoorbeeld alle bouwbesluitnormen ineen (prijs *f* 4331).[44]

Hoewel het, als gezegd, de bedoeling is dat de kosten van het normalisatieproject zoveel mogelijk worden terugverdiend uit de opbrengst van de verkoop van de normen, is het doel van het normalisatieproces normen tot stand te laten komen op basis van consensus met een zo breed mogelijke participatie van alle belanghebbenden. Om álle belanghebbenden de gelegenheid tot inspraak te geven is een openbare kritiekronde ingesteld. De omstandigheid dat normontwerpen alleen verkrijgbaar zijn bij het NNI en er bovendien een (stevige) prijs voor betaald moet worden, zou in de praktijk echter een barrière kunnen vormen voor een effectieve benutting van de openbare kritiekronde.[45] De kosten van aanschaf kunnen zeer hoog oplopen indien men bedenkt dat alleen al in bijvoorbeeld het Bouwbesluit naar zo'n 146 normen is verwezen. Dezelfde bezwaren gelden ten aanzien van de beschikbaarheid van definitief vastgestelde normen. In *hoofdstuk 3* zal deze problematiek verder worden besproken.

2.5 Europese normalisatieorganisaties[46]

2.5.1 Inleiding

In Europees verband zijn er drie verschillende normalisatieorganisaties voor verschillende vakgebieden. Twee daarvan zijn in casu van belang: het al eerder genoemde 'Comité Européen de Normalisation' (CEN) voor de Europese normalisatie op alle gebieden, met uitzondering van elektrotechniek en telecommunicatie, en voor de Europese normalisatie op elektrotechnisch gebied, het 'Comité Européen de Normalisation Electrotechnique' (CENELEC).[47]

---

42 Telefonische informatie NNI 20 maart 1997. Zie Bijlage II van dit boek voor een voorbeeld van de tarieven die gelden voor de bouwnormen: *NNI-Jaarboek Bouwnormalisatie* 1997, Delft: NNI 1997, p. 67.

43 Zie in dezelfde zin Stuurman 1995, p. 169.

44 *NNI-Jaarboek Bouwnormalisatie* 1997, p. 145.

45 Vgl. Stuurman 1995, p. 169 die zich op het standpunt stelt dat deze voorwaarden (betaling voor normontwerpen) niet ten goede komen aan een zo ruim mogelijke participatie in het inspraakproces.

46 Beschrijving gebaseerd op de *NNI-Handleiding Commissieleden* 1998, p. 15-20. Vgl. G.M.F. Snijders, *Produktenrecht: drie aspecten in Europees perspectief*, Deventer: Kluwer 1990, p. 29 e.v.; M. van Driel, *Zelfregulering: hoog opspelen of thuisblijven?* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 1989, p. 242-252; Stuurman 1995, p. 54 e.v.

47 Een derde normalisatieorganisatie op het gebied van telecommunicatie is het 'European Telecommunications Standards Institute' (ETSI). Leden hiervan zijn de nationale PTT's en (vnl. grote) producenten op het gebied van telecommunicatie. Het ETSI zal verder buiten beschouwing worden gelaten.

De nationale normalisatieinstituten van de EU- en EVA-landen zijn lid van het CEN en CENELEC. Voor Nederland is het NNI lid van het CEN en het NEC van het CENELEC.

Het CEN is opgericht in 1961 en is een vereniging zonder winstoogmerk naar Belgisch recht; het CENELEC komt voort uit een samenwerkingsverband tussen de nationale elektrotechnische comités van België, Frankrijk, de Bondsrepubliek, Italië en Nederland dat in 1959 werd opgericht als CENELCOM.[48] In de jaren daarna gingen de landen die deelnamen aan CENELCOM (plus Luxemburg) het samenwerkingsverband CENEL aan met – toen – zeven EVA-landen, waarop vanaf 1 januari 1973 beide organisaties CENELEC zijn gaan heten.[49] Het CEN en het CENELEC werken nauw samen en worden meestal aangeduid als het 'gemeenschappelijke Europese normalisatieinstituut': CEN/CENELEC.

De Europese normalisatieorganisaties hebben onder andere tot doel de uitwisseling van goederen en diensten te vereenvoudigen door het wegnemen van technische handelsbelemmeringen door:

- het bevorderen van de toepassing van mondiale ISO- of IEC-normen binnen de EU- en EVA-landen;
- harmonisatie van nationale normen en documenten;
- opstellen van nieuwe Europese normen (EN's), voornormen (ENV's) en harmonisatiedocumenten (HD's) over onderwerpen waarover geen internationale of nationale normen bestaan;
- het ontwikkelen en toepassen van procedures voor de wederzijdse erkenning van elkaars beproevingsresultaten en certificaten;
- samenwerking met EU, EVA en Europese en mondiale economische, wetenschappelijke en technische organisaties; en
- door een bijdrage te leveren aan het opheffen van technische handelsbelemmeringen.

2.5.2 *Organisatiestructuur CEN en CENELEC*[50]

De Algemene Vergadering ofwel 'General Assembly' bepaalt het algemeen beleid van het CEN en CENELEC, waarbij dit bij het CEN voor een groot gedeelte is gedelegeerd aan de 'Administrative Board'. In deze organen hebben afgevaardigden namens alle CEN/CENELEC-leden zitting. De 'Technical Board' adviseert de Algemene Vergadering, coördineert de technische werkzaamheden van het CEN/CENELEC en is verantwoordelijk voor de controle en uitvoering van het normalisatieprogramma. Daarnaast beslist de 'Technical Board' over

48 Stuurman 1995, p. 53/54.
49 Stuurman 1995, p. 54.
50 Beschrijving gebaseerd op de *NNI-Handleiding Commissieleden* 1998, p. 15. Zie voor nadere informatie over CEN en CENELEC hun internetsites: CEN (http://www.cenorm.be) en CENELEC (http://www.cenelec.be).

de harmonisatie van normalisatienormen op basis van de goedkeuringsprocedure.

De 'Technical Board' van het CEN en het CENELEC stelt 'Technical Committee's' in die bepaalde normalisatieonderwerpen behandelen op basis van een door de 'Technical Board' goedgekeurd werkprogramma. De leden van de 'Technical Committee's' zijn de nationale normalisatieinstituten van de lidstaten (EU- en EVA-landen). Eén van de leden voert het secretariaat van een 'Technical Committee'. Het opstellen van de normen vindt plaats in 'Working Groups', 'Task Groups', of 'Ad Hoc Groups' die een duidelijk omschreven taak en een tijdelijk karakter hebben. De leden worden op persoonlijke titel benoemd door de nationale normalisatieinstituten, de 'Technical Committee's' of liaisonorganisaties. Zij treden namens het NNI en het NEC op en voeren besprekingen met het NNI en het NEC over de te ontwikkelen Europese normen.

Het CEN/CENELEC geeft verschillende normalisatiedocumenten uit: de Europese Norm (EN)[51], het Harmonisatie Document (HD) en de Europese Voornorm (ENV).[52] Ontwerpnormen worden als 'Draft European Standard' (prEN) aangeduid en ontwerp Harmonisatie Documenten als 'Draft Harmonization Documents' (prHD). Er wordt naar gestreefd EN-normen met consensus vast te stellen. Wanneer dit niet lukt en men niet wil overgaan tot vaststelling bij meerderheid van stemmen – de procedure die hieronder zal worden uitgelegd – kan worden volstaan met het uitgeven van een Harmonisatie Document. Lidstaten dienen in dat geval wel een overeenkomstige nationale norm uit te geven of in ieder geval de publicatie van het Harmonisatie Document bekend te maken. Europese voornormen zijn een vastlegging van wat mogelijk in de toekomst als norm zal worden uitgegeven.

2.5.3 *Totstandkoming van Europese normen*[53]

De procedure van vaststelling van normen kent in beginsel zes stadia, zoals blijkt uit het weergegeven schema 2.2.

Het eerste stadium is het voorstelstadium waarin voorstellen voor nieuwe normalisatieonderwerpen kunnen worden ingediend door leden van het CEN/CENELEC, internationale organisaties, Europese handels-, beroeps-, technische-, en wetenschappelijke organisaties, het EVA-secretariaat of de Europese Commissie. Over deze voorstellen wordt gestemd door de leden van het CEN/CENELEC en daarna worden deze eventueel opgenomen in het werkprogramma.

---

51 NEN-EN: als Nederlandse norm aanvaarde Europese norm, vastgesteld door CEN/CENELEC.

52 Indien het wenselijk blijkt te zijn om nadere informatie te verschaffen over bijv. technische gegevens of een inventarisatie van wettelijke regels en normen per land kan een CEN/CENELEC Report (CR) worden uitgegeven.

53 Beschrijving gebaseerd op de *NNI-Handleiding Commissieleden* 1998, p. 17-20.

Project stadium	Questionnaire procedure	Technical Committee procedure	UAP 1)	Parallelle procedure 2)
1 **Voorstel- en registratie-stadium**	Registratie en aanvaarding van het brondocument	Registratie en aanvaarding van het voorstel	3)	Registratie van het project
2 **Voorbe-reidings-stadium**	Bestuderen door werkgroep 4)	Opstellen van het werkdocument	3)	↓
3 **Commissie-stadium**	Ontwikkeling en aanvaarding van het commissie-stuk 4)	Ontwikkeling en aanvaarding van het commissiestuk	3)	↓
4 **Onderzoek-stadium (Enquiry)**	Ontwikkeling en aanvaarding van ontwerpnorm	Ontwikkeling en aanvaarding van ontwerpnorm	↓	Aanvaarding van ontwerpnorm
5 **Goed-keurings-stadium (Formal Vote)**	Goedkeuring van ontwerpnorm als EN of HD	Goedkeuring van ontwerpnorm als EN of HD	Aanvaarding van ontwerp-norm en goedkeuring als EN of HD	Goedkeuring van FDIS als EN of HD
6 **Publicatie-stadium**	Publicatie van de EN of HD	Publicatie van de EN of HD	Publicatie van de EN of HD	Publicatie van de EN of HD

1) Unique Acceptance Procedure: Versnelde procedure voor bestaande documenten waarvan te voorzien is dat ze algemeen aanvaardbaar zijn op Europees niveau.
2) Het Europees in stemming brengen van normontwerpen uit ISO en IEC.
3) De UAP kan zowel binnen de Questionnaire als de Technical Committee procedure worden gebruikt. De stappen 1, 2 en 3 zijn hier afhankelijk van de start.
4) Het resultaat van stemmen op een brondocument kan een wijziging van dat brondocument inhouden. Alleen in dat geval worden de stappen 2 en 3 doorlopen.

Schema 2.2 Normontwikkelingsprocedure bij CEN en CENELEC
Bron: *NNI-Handleiding Commissieleden* 1998

Voor normalisatieinstellingen geldt het 'Stand-still agreement' gedurende de periode dat voor het desbetreffende terrein een Europese norm wordt ontwikkeld.[54] Dit houdt een verplichting in om gedurende de ontwikkeling van een Europese norm of een Harmonisatie Document geen activiteiten te ontplooien die strijdig kunnen zijn met de beoogde harmonisatie. Met name dienen de normalisatieinstituten zich te onthouden van elke daad van erkenning, bekrachtiging of gebruik door verwijzing van een normalisatienorm die in strijd is met de in ontwikkeling zijnde norm. In speciale gevallen kan een ontheffing worden gevraagd van het 'Stand-still agreement'; bijvoorbeeld indien er normalisatienormen moeten worden ontwikkeld ten behoeve van nationale wetgeving.[55]

Het opstellen van Europese normen kan langs twee wegen geschieden: via de 'Questionaire procedure' of via de 'Technical Committee procedure'. Bij de eerstgenoemde procedure wordt uitgegaan van al bestaande normalisatienormen van de ISO of de IEC, dan wel van normalisatienormen van nationale normalisatieorganisaties zoals het NNI of het 'Deutsches Institut für Normung' (DIN). De desbetreffende normalisatienormen worden voorgelegd aan de leden van het CEN/CENELEC die binnen een bepaalde termijn moeten aangeven of zij deze norm als Europese norm acceptabel vinden. Indien geen normalisatienormen aanwezig zijn die geschikt zijn voor de 'Questionaire Procedure', of de ISO en het IEC de normalisatiewerkzaamheden niet kunnen of willen oppakken op basis van de samenwerkingsovereenkomst, of indien een speciaal verzoek is ingesteld, worden de normconcepten ontwikkeld via de 'Technical Committee Procedure' die in het voorgaande al aan de orde is geweest.

Na het voorstelstadium gaat het voorbereidingsstadium in waarin een 'working document' wordt opgesteld en waarin ten slotte een definitieve ontwerpnorm wordt besproken voor consensusvorming. Vervolgens zal het document tijdens het onderzoeksstadium als ontwerpnorm worden toegestuurd aan de nationale normalisatieinstituten. Gedurende zes maanden kan hierop door belanghebbenden kritiek worden geleverd. Over die kritiek wordt in commissieverband beraadslaagd ter bepaling van een nationaal standpunt. De nationale normalisatieinstituten dienen vervolgens de nationale kritiek op de Europese ontwerpnorm in. In de 'Technical Committee' van het CEN/CENELEC worden de nationale kritieken besproken.

Nadat een definitief ontwerp is vastgesteld, is er een goedkeuringsstadium van twee maanden waarna door de nationale normalisatieinstituten wordt gestemd. Dit geschiedt op basis van gewogen stemming volgens de weegfactoren die in schema 2.3 zijn opgenomen.

---

54 NNI-*Handleiding Commissieleden* 1998, p. 18.

55 Een voorbeeld hiervan is de ontheffing van het Stand-still agreement bij een aantal normen die zijn opgesteld in het kader van het Bouwbesluit: NNI-*Jaarboek Bouwnormalisatie* 1997, p. 7.

Land	*Weegfactor*	*Land*	*Weegfactor*
Frankrijk	10	Oostenrijk	4
Groot-Brittannië	10	Zweden	4
Italië	10	Denemarken	3
Duitsland	10	Finland	3
Spanje	8	Ierland	3
België	5	Noorwegen	3
Griekenland	5	Tjechische Republiek	2
Nederland	5	Luxemburg	2
Portugal	5	IJsland	1
Zwitserland	5		

Schema 2.3 Weegfactoren voor een gewogen stemming
Bron: *NNI-Handleiding Commissieleden* 1998

Nederland is goed voor weegfactor vijf. Een opmerkelijk verschil met de werkwijze van nationale normalisatieorganisaties en het mondiale ISO (zie § 2.6 van dit hoofdstuk) is dat consensus geen vereiste is voor vaststelling van EN-normen: vaststelling geschiedt op basis van gewogen stemming met gekwalificeerde meerderheid.[56] Na vaststelling zijn alle deelnemende landen, ook die hebben tegengestemd, verplicht de EN-norm integraal als nationale norm over te nemen.[57] Bovendien moeten conflicterende nationale normen binnen een half jaar na publicatie van de Europese norm worden ingetrokken. De vaststelling van de Europese norm wordt bekend gemaakt door CEN/CENELEC waarbij wordt vastgesteld op welke datum de publicatie van de Europese norm moet zijn aangekondigd.

2.5.4 *Informatieprocedure technische normen*

Ingevolge artikel 4 lid 2 van Richtlijn 83/189/EEG (inhoudende een informatieprocedure betreffende normen), zijn de nationale normalisatieinstellingen verplicht het CEN/CENELEC, alsmede de Europese Commissie en de nationale normalisatieinstituten van de lidstaten periodiek op de hoogte te stellen van

56 Indien 71% of meer voorstemt (onthoudingen niet meegeteld) wordt een voorstel aangenomen. Indien bij de gewogen stemming minder dan 71% van de stemmen positief is, wordt een aparte telling gehouden onder de EU-landen. Indien dan wél 71% of meer positief is, dan zijn de EU-landen gehouden het voorstel over te nemen alsmede de EVA-landen die hebben voorgestemd.

57 Art. 5.2.1.1 CEN/CENELEC Internal Regulations (versie 1996-06): 'If an EN or HD has been approved in accordance with 5.1.5.1 all members shall be bound to implement it.' Deze verplichting is een gevolg van wijziging van de reglementen; voorheen waren alleen de voorstemmers gebonden. Art. 5.2.2.1: 'An EN shall be implemented: by giving it the status of a national standard, either bij publication of an identical text or bij endorsement; by withdrawing any conflicting national standards.'

de door hen vastgestelde voorgenomen normalisatieprogramma's en van alle nieuwe ontwerpnormen. Deze informatie wordt opgeslagen in de database NENNET van het NNI, opdat lidstaten op die manier eenvoudig kunnen nazoeken welke normalisatieactiviteiten zijn aangemeld en of het misschien nuttig is om bepaalde onderwerpen op Europees niveau in te brengen.[58] Voorts geldt de verplichting voor lidstaten om normalisatienormen en technische voorschriften, alvorens deze vast stellen, aan te melden bij de Europese Commissie:

> Artikel 8
> 1. De lidstaten delen de Commissie onmiddellijk ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mede, tenzij het een volledige omzetting van een internationale of Europese norm betreft, in welk geval met een eenvoudige vermelding van de betrokken internationale of Europese norm kan worden volstaan; (...).
> De Commissie stelt de overige lidstaten onverwijld in kennis van het ontvangen ontwerp; zij kan dit tevens voor advies voorleggen aan het in artikel 5 bedoelde Comité en, in voorkomend geval, aan het Comité dat bevoegd is op het betrokken gebied.

Het Comité is opgericht als Permanent Comité en is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten. De Europese Commissie kan het Comité raadplegen over alle door haar ontvangen ontwerpnormen. Indien de Commissie, of een van de overige lidstaten, van mening is dat er sprake zal kunnen zijn van een belemmering voor het vrij verkeer van goederen binnen de EG, dient zij dit binnen een termijn van drie maanden na aanmelding van de ontwerpnormen gemotiveerd te kennen te geven. Artikel 9 stelt dat in dat geval inwerkingtreding van de normen gedurende een periode van zes maanden, gerekend vanaf de datum van aanmelding door de betrokken lidstaat zal worden opgeschort. Doel hiervan is dat de Europese Commissie én de overige lidstaten kunnen beoordelen of deze wellicht tot handelsbelemmeringen kunnen leiden.

2.6 Het mondiale normalisatieinstituut (ISO)[59]

Op mondiaal niveau zijn twee normalisatieorganisaties actief: de 'International Organization for Standardization' (ISO) voor normalisatie op alle vakgebieden behoudens elektrotechniek en telecommunicatie, en de 'International Electro-

58 Ter aanvulling hierop is binnen het CENELEC de zogenaamde 'Vilamoura-procedure' overeengekomen op basis waarvan de leden van CENELEC zich verplicht hebben de overige leden d.m.v. een 'notification' of 'revision' in te lichten over het voornemen een nieuw normalisatieonderwerp uit te diepen. Met deze overeenkomst wordt beoogd op snelle en decentrale wijze normen tot stand te brengen door samenwerking tussen de leden.

59 Beschrijving gebaseerd op *NNI-Handleiding Commissieleden* 1998, p. 22-24. Vgl. Snijders 1990, p. 29 e.v. en Stuurman 1995, p. 64 e.v.

technical Commission' (IEC) voor de mondiale normalisatie op elektrotechnisch gebied.[60]

De ISO is reeds in 1947 opgericht als opvolger van de 'United Nations Standards Coordinating Committee' en de 'International Federation of National Standardization Associations'(1928).[61] De ISO heeft tot doel bij te dragen aan de internationale uitwisseling van goederen en diensten door middel van het opstellen van normen. Daarnaast tracht zij internationale samenwerking te bevorderen op economisch, technisch en wetenschappelijk terrein. De IEC was al opgericht in 1906.[62]

Bij het opstellen van normen binnen de ISO wordt gestreefd naar consensus. Eerst worden er normvoorstellen opgesteld binnen de 'Technical Committee's' (TC's) en eventueel door hen ingestelde subcommissies en werkgroepen. Wanneer consensus is bereikt binnen de TC's wordt een normvoorstel geregistreerd als 'Draft International Standard' (DIS). Deze DIS wordt vervolgens ter beoordeling voorgelegd aan alle 'member bodies'. Indien het normvoorstel (DIS) wordt aanvaard door een meerderheid van de bij de opstelling actief betrokken leden en ten minste 75% van de stemgerechtigde ISO-leden, vindt publicatie als een 'International Standard' plaats. Het wordt aan de 'member bodies' overgelaten om de nationale reacties op een DIS te peilen.[63] Hiernaast kan de ISO ook door derden ontwikkelde normen verheffen tot ISO-norm.

Lidmaatschap van de ISO impliceert niet de verplichting vastgestelde normen over te nemen, zoals geldt bij het CEN/CENELEC. De ISO functioneert op basis van vrijwilligheid.

In 1996 is er een samenwerkingsovereenkomst, de zogenaamde 'Dresden Agreement', tussen het CENELEC en het IEC totstandgekomen.[64]

GATT Standards Code

Voor het normalisatieproces is voorts het Agreement on Technical Barriers to Trade (GATT 'Standards Code') van belang.[65] Dit verdrag verplicht alle deelnemende partijen om internationale normen te gebruiken als deze geschikt en effectief zijn voor nationale technische voorschriften. Een onderdeel hiervan is de 'Code of Good Practice for the Preparation, Adaption and Application of Standards' waarin een aantal verplichtingen die in de GATT Standards Code voor de verdragspartijen is opgenomen wordt herhaald voor normalisatieinstel-

60 Daarnaast bestaat nog de 'International Telecommunication Union' (ITU) die technische referentiedocumenten opstelt voor telecommunicatie maar geen normalisatieinstelling is.

61 Stuurman 1995, p. 64.

62 Stuurman 1995, p. 66.

63 Een 'member body' is de 'meest representatieve' normalisatieorganisatie van een deelnemend land. Voor Nederland is dat het NNI. NEN-ISO is een als Nederlandse norm aanvaarde internationale norm, vastgesteld door de ISO.

64 Informatie CENELEC-internetsite http://www.cenelec.be.

65 Tractatenblad 1994, *PbEG* 1994 L 336. Zie voor een beschrijving van de 'GATT Standards Code': Stuurman 1995, p. 422 e.v.

lingen.[66] Deze verplichtingen zijn: non-discriminatie, proportionaliteit, gebaseerd op internationale normen, toegespitst op prestatie-eisen.[67] Verdragspartijen bij het GATT-verdrag kunnen deze (vrijwillig) ondertekenen. Nederland heeft deze Code ondertekend en het NNI heeft zich in de privaatrechtelijke overeenkomst met de overheid verplicht hieraan uitvoering te zullen geven. Daarnaast fungeert het NNI als GATT-informatiepunt.

2.7 Het Duitse normalisatieinstituut (DIN)[68]

In Duitsland zijn meerdere normalisatieorganisaties actief, zowel op privaatrechtelijke basis als op semi-overheidsbasis.[69] Op het terrein van elektrotechniek, informatietechnologie en telecommunicatie is het 'Verband Deutsche Elektrotechniker' (VDE) werkzaam. Het 'Deutsches Institut für Normung' (DIN) is formeel vertegenwoordiger van Duitsland in de internationale normalisatieorganisatie ISO/IEC en in het CEN/CENELEC, op grond van het door het DIN met de Bondsrepubliek Duitsland gesloten 'Normenvertrag'[70]. Het DIN en het VDE werken op grond van een overeenkomst samen in een gemeenschappelijke commissie met de status van een DIN-normencommissie: de 'Deutsche Elektrotechnische Kommission' (DKE). De werkzaamheden in deze commissie geschieden volgens de procedureregels van het DIN. Vanwege de gezaghebbende positie van het DIN, zowel op nationaal als op internationaal niveau, zal in *hoofdstuk 5* van dit boek deze organisatie nader worden belicht.

Het DIN werd in 1917 opgericht vanuit de Duitse industrie en is als vereniging gevestigd te Berlijn. Het DIN is – als gezegd – formeel vertegenwoordiger van Duitsland in de internationale normalisatieorganisaties ISO/IEC en in het CEN/CENELEC. Dit op grond van het door het DIN met de Bondsrepubliek Duitsland gesloten 'Normenvertrag':

> § 1
> (1) Die Bundesregierung erkennt das DIN Deutsches Institut für Normung e.V. nach (...) getroffenen Regelung als die zuständige Normenorganisation für das Bundesgebiet (...) sowie als die Nationale Normenorganisation in nichtstaatlichen Internationalen Normenorganisationen an.
> (2) Das DIN verpflichtet sich, bei seinen Normungsarbeiten das öffentliche Interesse zu berücksichtigen. Es wird bei der Ausarbeitung der DIN-Normen insbesondere dafür Sorge tragen, daß die Normen bei der Gesetzgebung, in der öffentlichen

66 Stuurman 1995, p. 428.
67 Stuurman 1995, p. 428-429.
68 Beschrijving gebaseerd op Stuurman 1995, p. 44 e.v. Zie voor een beschrijving van de ontwikkeling van technische normalisatie: E. Bolenz, *Technische Normung zwischen 'Markt' und 'Staat'* (diss. Bielefeld), Bielefeld: Kleine Verlag, 1987, p. 32 e.v. en 85 e.v.
69 Stuurman 1995, p. 43.
70 DIN-Normenvertrag van 5 juni 1975, Beilage zum Bundesanzeiger nr. 114 van 27 juni 1975.

Verwaltung und ihm Rechtsverkehr als Umschreibungen technischer Anforderungen herangezogen werden können.[71]

Zowel ondernemingen als andere rechtspersonen kunnen lid zijn van de vereniging DIN. Het DIN heeft voor de uitvoering van normalisatiewerkzaamheden normalisatiecommissies waarin het bedrijfsleven, gebruikers, wetenschappers en vertegenwoordigers van de Duitse overheid zitting hebben. Het DIN kent een speciale 'Verbraucherrat' ten behoeve van consumentenbelangen. Deze is samengesteld uit vertegenwoordigers van consumenten. DIN-normen komen evenals in Nederland tot stand op basis van vrijwilligheid en consensus. Het DIN heeft op basis van het Normenvertrag met de Bondsrepubliek Duitsland tot taak het algemeen belang te dienen. Het DIN is hiertoe verplicht op grond van het hiervoor geciteerde artikel 1 sub 2 van het Normenvertrag. Bovendien worden normalisatieverzoeken van de Duitse overheid met voorrang behandeld.

Voordat ontwerpnormen definitief worden vastgesteld kan er kritiek op worden geleverd. DIN-normen worden, evenals NEN-normen, om de vijf jaar herzien. In het 'DIN-Normenvertrag' is bepaald dat een lijst van nieuw verschenen DIN-normen in de 'Bundesanzeiger', een equivalent van de *Staatscourant*, wordt bekendgemaakt:

§ 9
Die Bundesregierung stellt sicher, daß eine Liste der neu erschienenen DIN-Normen und DIN-Norm-Entwürfe sowie Hinweise auf geplante Normungsvorhaben und Änderungen des Deutschen Normenwerkes im Bundesanzeiger veröffentlicht werden.

3 BELEID TEN AANZIEN VAN NORMALISATIE IN HET KADER VAN WETGEVING

3.1 Nederland

In 1994 heeft de regering het plan van aanpak 'Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW)' geïntroduceerd, waarbij een ministeriële commissie met diezelfde naam werd ingesteld ter bevordering van de dynamiek van de Nederlandse economie en de verbetering van de wetgevingskwaliteit.[72] Als uitwerking van de hoofddoelstelling van het Regeerakkoord van 1994 – het creëren van werk – werd de MDW-operatie gelanceerd, waarbij op een aantal

71 DIN-Normenvertrag van 5 juni 1975, Beilage zum Bundesanzeiger nr. 114 van 27 juni 1975.

72 Operatie marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, *Kamerstukken II* 1994/95, 24 036, nr. 1. Zie hierover bijv.: D.P. van den Bosch, 'Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit', *RegelMaat* 1996-2, p. 49-58; K.J.M. Mortelmans, 'De Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit-operatie in Europees perspectief', *RegelMaat* 1996-2, p. 59-70, F.J. Krapels, 'Renovatie van de regelgeving', *RegelMaat* 1996-2, p. 71-75.

specifieke terreinen de bestaande regelgeving wordt herzien op onnodig belastende en concurrentiebeperkende effecten en op aspecten van de wetgeving.[73] Bij de lancering van dit plan werd geschreven dat 'regels die de ontplooiing van burgers belemmeren en het bedrijfsleven onnodig belasten zullen worden verminderd en vereenvoudigd en de kwaliteit van wetgeving zal worden verbeterd'. Naast de herziening van een aantal specifieke wettelijke regelingen maken een viertal wetgevingsthema's onderdeel uit van de operatie MDW.

Hiervan is certificering als alternatief voor overheidsregulering in het kader van deze studie van belang.[74] Hiermee wordt beoogd te onderzoeken in hoeverre normalisatie en certificatie als vormen van zelfregulering, een alternatief voor overheidsregulering kunnen zijn.[75] De Nota *Normen, certificaten en open grenzen* vormt een kader voor dit onderzoek.[76] Hierin wordt de techniek van verwijzing naar normen in regelgeving (zoals geschiedt in de hierna te bespreken Europese 'nieuwe aanpak'-richtlijnen) nadrukkelijk als voorbeeld genoemd. In deze nota wordt vervolgens het door de overheid voorgestane beleid op het gebied van normalisatie, certificatie en accreditatie uiteengezet.[77] Dit bestaat uit de volgende vier hoofdlijnen:

a het scheppen van een open markt voor keurings- en certificatie-activiteiten (ook Europees en internationaal);
b het breder toepassen van de instrumenten normalisatie en certificatie in het kader van wetgeving;
c versterking van de rol van het bedrijfsleven op deze gebieden; en
d het streven naar een belangrijke rol van het Nederlands Normalisatie-instituut (NNI) op zowel Nederlands als Europees normalisatieterrein.[78]

Doel hiervan is de concurrentiekracht van de Nederlandse economie te versterken. De Sociaal Economische Raad (SER) heeft zich op hoofdlijnen bij de doelstellingen van de nota aangesloten, maar waarschuwt ervoor dat het gebruik van normalisatie en certificatie niet mag leiden tot onnodige en disproportionele regelgeving.[79] Daarom moet volgens de SER steeds worden getoetst in

73 *Kamerstukken II* 1994/95, 24 036, nr. 1, p. 7. Dit zijn voor de eerste tranche de Winkelsluitingwet, het taxivervoer, het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, het Rijtijdenbesluit, de Arbowetgeving en het domeinmonopolie advocatuur.

74 *Kamerstukken II* 1994/95, 24 036, nr. 1, p. 7. De overige drie zijn de kwaliteit van EG-regelgeving; beperking van plan- en informatieverplichtingen en particuliere betalingen voor collectieve voorzieningen.

75 Operatie marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, *Kamerstukken II* 1994/95, 24 036, nr. 1, p. 12.

76 Nota Normen, certificaten en open grenzen, *Kamerstukken II* 1994/95, 21 670, nr. 7-8. Zie voor een beschrijving: C.S. Valkenburg, 'De EZ-Nota "Normen, certificaten en open grenzen"', *RegelMaat* 1995-3, p. 100-107.

77 De begrippen certificatie en accreditatie vallen buiten het bestek van deze studie en worden daarom niet besproken.

78 Nota Normen, certificaten en open grenzen, *Kamerstukken II* 1994/95, 21 670, nr. 7-8, p. 1.

79 SER-advies Normalisatie, certificatie en open grenzen 1994, p. 22.

hoeverre het te beschermen belang een nadere uitwerking wenselijk maakt. Daarbij kán verwijzing naar normalisatienormen in bepaalde gevallen het meest efficiënt en effectief zijn.

Het MDW-project en de Nota *Normen, certificaten en open grenzen* sluiten nauw aan op het wetgevingsbeleid zoals wordt voorgestaan in de Nota *Zicht op Wetgeving*.[80] Als algemeen uitgangspunt daarbij geldt dat de wetgever 'zoveel mogelijk gebruik maakt van en aansluit bij het zelfregulerende vermogen in de samenleving'. Voor het onderzoek naar het gebruik van normalisatie en certificatie als alternatieven voor overheidsregulering is een werkgroep 'Normalisatie en Certificatie' ingesteld die in februari 1996 een rapport hierover heeft uitgebracht.[81] Hieruit volgt dat normalisatie en certificatie als alternatief voor overheidsregulering kunnen gelden, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Een aantal van deze voorwaarden zullen met name in *hoofdstuk 3* en *4* aan de orde komen.

De eerste aanzet tot vervangende wetgeving werd in Nederland gegeven in 1980 met het ICN-bulletin 'De verwijzing naar normen in de wetgeving'.[82] Daarna kwam de nota Overheidsnormalisatiebeleid tot stand. Hierin werd een sterke betrokkenheid van de overheid bij het normalisatieproces benadrukt vanwege het toenemende gebruik door de wetgever van normen in wetgeving en de internationale ontwikkelingen op dit terrein. In dit opzicht is het overheidsnormalisatiebeleid dat gold sinds 1984 nogal veranderd. In plaats van de sterke betrokkenheid van de overheid te benadrukken staat nu de marktwerking voorop en wil de overheid zich slechts bemoeien met het scheppen van juiste voorwaarden. Met andere woorden: de overheid treedt terug. Voor wat betreft haar invloed dan wel betrokkenheid bij het normalisatieproces blijkt dit onder andere uit de omzetting in 1995 van de basissubsidie aan het NNI in projectgebonden en taakgerichte financiering. Het is dus de bedoeling dat het NNI op basis van taakstelling subsidies van de overheid verkrijgt. Men kan zich hierbij overigens afvragen of de overheid hierdoor juist niet méér invloed heeft gekregen op het NNI.

3.2 Europese Unie[83]

Het Nederlandse overheidsnormalisatiebeleid dat zojuist is besproken, is geïnspireerd door Europese ontwikkelingen op dit terrein. Op Europees niveau wordt namelijk al geruime tijd getracht de technische handelsbelemmeringen

80 Nota Zicht op wetgeving, *Kamerstukken II* 1990/91, 22 008, nr. 1-2.

81 *Kamerstukken II* 1995/96, 24 036, nr. 15. MDW-Rapport, *Normalisatie en Certificatie*, Achtergrondstudies Algemeen Wetgevingsbeleid deel 5, Den Haag: Ministeries van Justitie en Economische Zaken, februari 1996.

82 Zie Stuurman 1995, p. 80-83 voor een beschrijving van het overheidsnormalisatiebeleid in Nederland.

83 Vgl. voor een uitgebreide beschrijving van het Europese normalisatiebeleid: Stuurman 1995, p. 85 e.v. en 155 e.v.

tussen de lidstaten op te heffen waardoor de doelstellingen van vrij verkeer van goederen en diensten kunnen worden verwezenlijkt.[84] Dit wordt gerealiseerd door harmonisatie en/of wederzijdse erkenning van de wettelijke en administratieve eisen die de lidstaten aan (onderdelen van) producten stellen ten behoeve van veiligheid, gezondheid en milieu. Tot 1985 trachtte men harmonisatie te bewerkstelligen door middel van gedetailleerde richtlijnen die onder andere hun grondslag vonden in artikel 100 EG-Verdrag.[85] Vooral vanwege het geldende unanimiteitsvereiste was harmonisatie op basis van dit artikel meestal een langdurig proces.[86] Men streefde naar 'totale harmonisatie'.[87] Dit lijkt een enigszins ongelukkige formulering omdat er onder andere ook minimumharmonisatie plaatsvond waarbij de lidstaten de vrijheid is gelaten om nadere regels te stellen. Met deze formulering wordt echter bedoeld de tendens alles communautair te regelen.[88] Bestaande nationale regels worden vervangen door gemeenschapsrecht en er mogen geen nieuwe regels worden opgesteld voor het terrein dat door de richtlijn wordt bestreken. Hiermee wordt bereikt dat producten die aan de richtlijncriteria voldoen, vrij in de Gemeenschap mogen circuleren.

Omdat het harmonisatiewerk niet of nauwelijks volgens plan verliep, heeft de EG in 1985 een koerswijziging ingezet met betrekking tot de harmonisatiepolitiek. Dit beleid staat bekend onder de naam 'nieuwe aanpak'.[89] In de 'Conclusies van de Raad inzake Normalisatie'[90] wordt een aantal richtlijnen gegeven voor de Europese normalisatiepolitiek. De belangrijkste aspecten daarvan zijn de onderlinge afstemming en erkenning tussen lidstaten van de nationale technische voorschriften, uitbreiding van het systeem van verwijzing naar Europese en zo nodig ook nationale normen en versterking van de normalisatiecapaciteit op Europees niveau. Met de hiervoor (§ 2.5.4 van dit hoofdstuk) al besproken Richtlijn 83/189/EEG (inhoudende een informatieprocedure betreffende normen), die te zamen met het 'nieuwe aanpak'-beleid de ingezette

84 Art. 3 sub c EG-Verdrag.

85 Art. 100 EG-Verdrag luidt: De Raad stelt op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en het Economische en Sociaal Comité met eenparigheid van stemmen richtlijnen vast voor de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten welke rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt.

86 Vgl. M.C. Gerritsen, 'De "nieuwe aanpak" van de EEG op het gebied van de harmonisatie van wetgeving', *RM Themis*, 1989-7, p. 323-332 voor een overzicht van de traditionele aanpak en Stuurman 1995, p. 393 e.v.

87 Van Driel 1989, p. 243.

88 Van Driel 1989, p. 243.

89 De Commissie introduceerde in 1985 een Mededeling met daarin de grondbeginselen van de 'nieuwe aanpak'; Mededeling van de Commissie: Technische harmonisatie en normalisatie: een nieuwe aanpak, COM (85) 19 def. Op basis hiervan werd een 'Modelrichtlijn' opgesteld die werd overgenomen in de Resolutie van de Raad van 7 mei 1985 betreffende een nieuwe aanpak op het gebied van technische harmonisatie en normalisatie, *PbEG 1985* C 136/1, Bijlage II.

90 16 juli 1984, Bijlage I bij de Resolutie van de Raad van 7 mei 1985, *PbEG* 1985 C 136/1.

koerswijziging onderstreept, wordt beoogd de informatieuitwisseling inzake bestaande of dreigende technische handelsbelemmeringen te versterken.

Doel van de 'nieuwe aanpak' is dus harmonisatie op hoofdpunten te laten plaatsvinden (o.a. veiligheid en gezondheid) en voor het overige gebruik te maken van de methoden van wederzijdse erkenning en verwijzing naar normalisatienormen. De nieuwe aanpak berust op een viertal basisbeginselen:

- harmonisatie van wetgeving is beperkt tot het aannemen, door middel van richtlijnen ex artikel 100 en 100A EG-Verdrag, van de belangrijkste veiligheidsvoorschriften (of andere voorschriften van algemeen belang) waaraan op de markt gebrachte producten moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een vrij verkeer in de Gemeenschap;
- het is de taak van bevoegde normalisatieinstanties om, gegeven de stand der techniek, de technische specificaties te formuleren, op basis waarvan producten vervaardigd en op de markt gebracht worden die aan de fundamentele vereisten van de richtlijn voldoen;
- deze technische specificaties zijn niet bindend, en behouden hun karakter van facultatieve (Europese) normen;
- tegelijkertijd is de overheid verplicht aan de conform de geharmoniseerde normen (of voorlopig nationale normen) vervaardigde producten het vermoeden te verbinden, dat deze voldoen aan de 'fundamentele voorschriften' die in de richtlijn zijn neergelegd. Door dit vermoeden van conformiteit verkrijgt een producent toegang tot het vrij verkeer. Wanneer een product niet volgens de technische specificaties wordt vervaardigd die horen bij de fundamentele richtlijnvoorschriften, zal in dit geval de producent zelf het bewijs moeten leveren dat zijn producten aan de gestelde (richtlijn) eisen voldoen.[91]

Om het systeem van de nieuwe aanpak te kunnen laten functioneren zijn een tweetal voorwaarden geformuleerd: de normen moeten in de eerste plaats kwaliteitsgaranties bieden ten aanzien van de in de richtlijnen vastgestelde 'fundamentele voorschriften' en in de tweede plaats moet de overheid volledig verantwoordelijk blijven voor de bescherming van de veiligheid (of voor het doen naleven van andere voorschriften) op zijn grondgebied.[92] Het waarborgen van de kwaliteit van geharmoniseerde normalisatienormen dient te geschieden doordat de Commissie normalisatieopdrachten uitvaardigt, waarvan de uitvoering in overeenstemming moet zijn met de algemene richtsnoeren waarover overeenstemming is bereikt tussen de Commissie en de Europese normalisatieorganisaties.[93]

---

91 Bijlage II bij de Resolutie van de Raad van 7 mei 1985, *PbEG* 1985 C 136/1, p. 2-3.

92 Bijlage II bij de Resolutie van de Raad van 7 mei 1985, *PbEG* 1985 C 136/1, p. 3.

93 Deze overeenstemming tussen de Europese Commissie en de Europese normalisatieorganisaties is bereikt in zgn. Samenwerkingsrichtlijnen: Stuurman 1995, p. 156.

De Europese Commissie kan in overleg met de lidstaten aan het CEN/CENELEC normalisatieopdrachten in de vorm van mandaten verstrekken op basis van raadpleging van het Permanent Comité dat is ingesteld bij de Richtlijn 83/189/EEG (inzake een informatieprocedure voor technische normen en regelgeving). Dit Permanent Comité, dat bestaat uit door de lidstaten aangewezen vertegenwoordigers en een vertegenwoordiger van de Europese Commissie als voorzitter, kan die mandaten opstellen en uitvaardigen.

De technische uitwerking van de essentiële veiligheidseisen in de vorm van normen wordt overgelaten aan de Europese normalisatieorganisaties CEN en CENELEC. De nationale normalisatieinstituten zijn in het CEN/CENELEC vertegenwoordigd. Voor Nederland zijn dat het NNI en het NEC. Indien de Europese normalisatieorganisaties het mandaat en het bijbehorende werkprogramma aanvaard hebben, treedt formeel de zogenaamde 'Stand-still procedure' in. Vanwege de omstandigheid dat de uitwerking van de eisen die in de richtlijnen zijn geformuleerd wordt overgelaten aan de Europese normalisatieinstellingen, is in de literatuur wel gesuggereerd dat daarmee sprake is van delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de Europese normalisatieinstellingen.[94] Op deze interessante vraag ga ik in het kader van deze studie verder niet in.[95] De consequenties hiervan kunnen worden vergeleken met de gevolgen van dynamische verwijzing[96] naar normalisatienormen in wettelijke regelingen op nationaal niveau, waarop ik in § 8.2 van *hoofdstuk 3* nader zal ingaan.

In verband met het streven naar een ongedeelde Europese interne markt heeft de Europese Commissie, naast de 'nieuwe aanpak' en de invoering van artikel 100A EG-verdrag (mogelijkheid van meerderheidsbesluitvorming) het zogenaamde 'Witboek' inzake de voltooiing van de interne markt[97] doen verschijnen. Hierin werd de 'nieuwe aanpak' aangewezen als strategie om alle

94 Van Driel 1989, p. 251 en Stuurman 1995, p. 161. Stuurman stelt dat er formeel gezien geen sprake is van delegatie, maar dat deze situatie materieel gezien dicht wordt benaderd.

95 Zie echter Stuurman 1995, p. 159-161. Deze studie richt zich hoofdzakelijk op de auteursrechtelijke beoordeling van verwijzing naar NEN-normen in regelgeving, waarvoor het niet uitmaakt of er wordt verwezen naar Europese normen of nationale normen (of anderszins) omdat het NNI de Europese normen eerst moet hebben omgezet in nationale normen. Ditzelfde geldt indien in Europese richtlijnen naar normalisatienormen wordt verwezen; richtlijnen (incl. de daarin opgenomen normen) moeten immers eerst worden omgezet in nationaal recht. Eventuele vragen over de gevolgen van delegatie op Europees niveau, doen in dat opzicht niet af aan de auteursrechtelijke beoordeling. Indien in EG-verordeningen wordt verwezen naar Europese normen die rechtstreeks verbindend zijn voor de burgers spelen er wel mogelijke delegatieproblemen; dit uit te zoeken voert echter in het kader van dit boek te ver. Voor de auteursrechtelijke beoordeling maakt dit nl. wederom niets uit, zoals in *hoofdstuk 6* nader zal worden uitgelegd.

96 Dit begrip wordt in *hoofdstuk 3* § 2.2.2 uitgelegd.

97 Witboek van de Commissie voor de Europese Raad: de voltooiing van de interne markt, juni 1985, COM (85) 310 Def. Zie de Bijlage van het Witboek.

technische handelsbelemmeringen tussen de lidstaten op te heffen voor 1 januari 1993.[98]

De ontwikkelingen inzake normalisatie op Europees niveau gaan nog steeds door. In 1990 zijn in het 'Groenboek Normalisatie'[99] een aantal voorstellen gedaan tot verbetering van de situatie. Zo deed de Commissie een voorstel voor een 'Europees normalisatiesysteem', waarbinnen het algemene beleid inzake normalisatie onder de verantwoordelijkheid van een 'Europese Normalisatieraad' zou vallen en een 'Europees Normalisatiebestuur' als uitvoerend orgaan zou moeten dienen.[100] Vanwege de vele kritiek op met name het voorstel inzake de oprichting van een 'Europese Normalisatieraad' heeft de Commissie in een vervolg op het Groenboek haar beleidsvoornemens bijgesteld.[101] In plaats van naar een 'Europese Normalisatieraad' wilde men streven naar een 'Europees Normalisatieforum'.[102] Tot op heden is het bij plannen gebleven en is dit 'Europese Normalisatieforum' nog niet in werking gesteld.[103]

Ten slotte noem ik nog de discussie die in november 1997 is gestart over de efficiëntie van het Europese normaliseringswezen en de inrichting van het normalisatieproces. Naar aanleiding hiervan heeft de Europese Commissie in opdracht van de Raad voor de Interne Markt een onderzoek verricht naar de efficiëntie en transparantie van Europese normalisatie, in samenwerking met de Europese en nationale normalisatieorganisaties en de comités en commissies op Europees niveau.[104] Verdere bespreking van dit onderwerp staat op de agenda voor het najaar van 1998.

---

98 Enkele voorbeelden van 'nieuwe aanpak'-richtlijnen zijn: Richtlijn 73/23/EEG van de Raad van 19 februari 1973 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften der lidstaten inzake elektrisch materiaal bestemd voor gebruik binnen bepaalde spanningsgrenzen, *PbEG* 1973 L 77 (Laagspanningsrichtlijn); Richtlijn 89/336/EEG van de Raad van 23 mei 1989 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van lidstaten inzake elektromagnetische compatibiliteit, *PbEG* 1989 L 139/19, gewijzigd door Richtlijn 93/68/EG van 22 juli 1993, *PbEG* 1993 L 220; Richtlijn 89/106/EEG van 21 december 1988 van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake voor de bouw bestemde producten, *PbEG* 1989 L 40; Richtlijn van de Raad van 23 mei 1991 inzake randapparatuur voor Telecommunicatie, *PbEG* 1991 L 128.

99 Commissie van de Europese Gemeenschappen, Groenboek van de Commissie inzake de ontwikkeling van de Europese Normalisatie. Actie voor snellere technologische integratie in Europa, COM (90) 456 def. *PbEG* 1991 C 20.

100 Groenboek Normalisatie, zojuist aangehaald, Bijlage 2, p. 32-35.

101 Mededeling van de Commissie: 'Normalisatie in de Europese Economie', *PbEG* 1992 C 96/2 van 15 april 1992.

102 Vgl. hierover Stuurman 1995, p. 89. In 1994 heeft de Europese Commissie een actieplan uitgevaardigd m.b.t. de Europese informatiemaatschappij:' Europa op weg naar de informatiemaatschappij: een actieplan.' COM (94) 347 def. van 19 juli 1994.

103 Telefonische informatie NNI 25 augustus 1998.

104 Zie het rapport: 'Efficiëntie en transparantie bij de Europese normalisatie in het kader van de nieuwe benadering', Brussel 13 mei 1998 (verslag van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement). Zie ook de Raadsconclusies inzake normalisatie, aangenomen tijdens de Interne Marktraad van mei 1998. Bron: Ministerie van Economische Zaken, mei 1998.

4 RESUMÉ

In dit hoofdstuk is beschreven welke normalisatieorganisaties er zijn op zowel nationaal niveau, Europees niveau en mondiaal niveau. Daarbij is de structuur en werkwijze van de verschillende normalisatieinstituten besproken en het proces van totstandkoming van normalisatienormen. Ook de structuur en werkwijze van de normalisatieorganisatie die voor Duitsland actief is, is beschreven.

Nederland heeft één normalisatieinstituut: het Nederlands Normalisatie-instituut (NNI). Het NNI heeft als doelstelling de normalisatie in Nederland in het belang van veiligheid, gezondheid en doelmatigheid in het maatschappelijke verkeer te bewerkstelligen en te bevorderen. Het Nederlands Elektrotechnisch Comité (NEC), dat gelieerd is aan het NNI, behartigt de elektrotechnische tak van normalisatie in Nederland. Het NNI is een privaatrechtelijke instantie die onder andere de normalisatieprocessen coördineert. Het hoogste orgaan binnen het NNI is het bestuur dat terzijde wordt gestaan door de Adviesraad en de Beleidsraad. Daarnaast bestaan er voor vele vakgebieden afzonderlijke beleidscommissies die als voornaamste taak hebben het beleid met betrekking tot normalisatie te bepalen en te zorgen voor financiering van het normalisatiewerk op hun vakgebied. Onder de beleidscommissies ressorteren normcommissies die zijn belast met het daadwerkelijke formuleren van de normen. Daartoe stellen de normcommissies allereerst een concept-normontwerp op. Dit concept wordt door het Bureau NNI (belast met de uitvoering van werkzaamheden van NNI en NEC) getoetst op onder andere vorm, indeling en coördinatie met andere normen, waarop een externe kritiekronde volgt. Na eventuele kritiekpunten te hebben verwerkt wordt de norm definitief vastgesteld en door het NNI gepubliceerd.

De Nederlandse overheid is één van de grootste opdrachtgevers van het NNI. Voor de ontwikkeling van normalisatie in het kader van wetgeving verstrekt de overheid projectgebonden subsidies. Er wordt naar gestreefd de kosten van wetgevingsnormalisatieprojecten terug te verdienen uit de opbrengst van de verkoop van de normen. Het NNI is de enige plaats in Nederland waar men NEN-normen kan inzien en tegen door het NNI vastgestelde tarieven kan kopen. De prijzen voor NEN-normen variëren van *f* 32,50 tot *f* 400 per individuele norm. Ontwerpnormen voor de openbare externe kritiekronde worden eveneens door het NNI gepubliceerd en kunnen bij het NNI worden gekocht (prijzen variërend van circa *f* 15 tot *f* 150). De omstandigheid dat de normontwerpen slechts bij het NNI kunnen worden aangeschaft en het feit dat er een vergoeding voor moet worden betaald zijn beide bezwaarlijk voor een effectieve benutting van de openbare kritiekronde. Deze bezwaren zullen in *hoofdstuk 3* nader aan de orde worden gesteld.

De ontwikkeling van nieuwe normen blijkt de laatste jaren een enorme groei te hebben doorgemaakt. Zo is het normenbestand van het NNI van 1992 tot 1996 bijna verdubbeld.

Op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst met de overheid heeft het NNI zich verbonden de verplichtingen die voortvloeien uit de Europese Richtlijn 83/189 EEG (inzake een informatieprocedure voor technische normen) uit te voeren. Tevens is bepaald dat een betrokken minister een mandaat kan verstrekken aan het NNI op basis waarvan het NNI bevoegd is zorg te dragen voor de bekendmaking van geharmoniseerde Europese normen.

Op Europees niveau is het CEN/CENELEC als normalisatieorganisatie werkzaam. Deze normalisatieorganisatie heeft ten doel de uitwisseling van goederen en diensten tussen de lidstaten te vereenvoudigen door het wegnemen van technische handelsbelemmeringen. Leden van het CEN/CENELEC zijn de nationale normalisatieinstituten van de lidstaten. Deze organisatie werkt vergelijkbaar met het NNI, zij het dat de nationale normalisatieinstituten van de lidstaten zich hebben verplicht de Europese normen als Nederlandse normen over te nemen.

De normalisatieorganisatie op mondiaal niveau heet de ISO/IEC. Voor Nederland is het NNI lid van het ISO (het NEC van de IEC). Overname van internationaal opgestelde normen geschiedt vrijwillig.

In Duitsland is de gezaghebbende instantie inzake normalisatie het DIN, 'Deutsches Institut für Normung'. Dit is overeengekomen in het zogenaamde 'DIN-Normenvertrag' met de Duitse staat. De ontwikkeling van normen geschiedt evenals in Nederland, in normcommissies waarin vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, gebruikers, wetenschappers en de Duitse overheid zitting hebben. In het 'DIN-Normenvertrag' is expliciet vermeld dat in wetgeving en interne overheidsvoorschriften naar DIN-normen verwezen kan worden.

Het Nederlandse overheidsbeleid inzake normalisatie is erop gericht normalisatienormen te gebruiken in wetgeving als alternatief voor overheidswetgeving. In de Nota *Normen, certificaten en open grenzen* wordt de techniek van het verwijzen naar normen in regelgeving van het Europese 'nieuwe aanpak'-beleid expliciet als voorbeeld gesteld. Doel van het overheidsnormalisatiebeleid is de concurrentiekracht van de Nederlandse economie te versterken. De overheid heeft verschillende motieven voor het gebruik van normalisatie in wetgeving. Zo wil zij zoveel mogelijk aansluiten bij het zelfregulerende vermogen van de samenleving. Vanwege het gebruik van normalisatie in wetgeving wil zij haar doelstellingen realiseren door op die manier een breed draagvlak onder belanghebbenden te creëren. Een belangrijk voordeel van normalisatie is dat daarmee wetgeving veel sneller en eenvoudiger kan worden aangepast.

Op Europees niveau vindt de normalisatiepolitiek haar oorsprong in het 'nieuwe aanpak'-beleid dat de Europese Commissie in 1985 introduceerde, vanwege onvrede met de tot dan toe (tegenvallende) behaalde harmonisatieresultaten. Doel van de nieuwe aanpak is harmonisatie op hoofdpunten te laten plaatsvinden, daarbij gebruik makend van verwijzing naar normen. De technische uitwerking van essentiële veiligheidseisen wordt overgelaten aan het CEN/CENELEC waaraan de Europese Commissie normalisatieopdrachten

in de vorm van mandaten verstrekt. De lidstaten zijn op grond van de Richtlijn 83/189/EEG (inzake een informatieprocedure betreffende technische normen) verplicht om de Europese Commissie op de hoogte te houden van lopende normalisatiewerkzaamheden en het voornemen van de ontwikkeling van nieuwe normen. Tevens moeten definitief vastgestelde nieuwe normen, alvorens deze worden uitgevaardigd, worden aangemeld bij de Europese Commissie.

3 De publiekrechtelijke status van NEN-normen

1 INLEIDING

In *hoofdstuk 1* is al aangegeven dat de centrale vraag van deze studie is hoe het verwijzen naar normalistienormen in regelgeving zich verhoudt met het auteursrecht. Voordat een auteursrechtelijke beoordeling echter plaats kan vinden, is noodzakelijk de juridische status van NEN-normen vast te stellen. Daarom zal in dit hoofdstuk deze status worden onderzocht, met name daar waar het gaat om de juridische status van de NEN-normen ná verwijzing.

Plan van behandeling

In (veel) regelgeving komen verschillende algemene verwijzingsbepalingen voor. Aan de hand van enkele voorbeelden zal in dit derde hoofdstuk eerst worden onderzocht wat de functie en het doel hiervan is (§ 2.1). Vervolgens komen de verscheidene vormen van verwijzingsmethoden aan de orde, die specifiek voor verwijzingen naar normalisatienormen gelden (§ 2.2 e.v.). Bij de behandeling hiervan zal aandacht worden besteed aan de voor- en nadelen die hiermee verbonden kunnen zijn.

Het doel van dit hoofdstuk is vast te stellen wat de juridische status is van NEN-normen. Daarbij gaat het om de vraag of het karakter van NEN-normen verandert doordat daarnaar in regelgeving wordt verwezen. Dit zal worden onderzocht door de overeenkomsten en verschillen in status te vergelijken van zowel rechtsnormen en technische (normalisatie)normen, als van richtlijnen en technische (normalisatie)normen (§ 3). Hierbij zullen tevens opvattingen uit het Duitse recht worden betrokken. De uitkomsten van dit onderzoek zullen worden getoetst aan de kenmerken van algemeen verbindende voorschriften (§ 4).

Voorts zal in dit hoofdstuk bezien worden of de verwijzing naar NEN-normen en de mogelijke statusverandering die deze daardoor (kunnen) ondergaan, nog verdergaande consequenties heeft. Ik denk daarbij voornamelijk aan (eventuele) consequenties voor de bekendmaking van NEN-normen (§ 5). In dit verband zal eveneens de thans gevolgde methode van bekendmaking van NEN-normen worden behandeld en de gevolgen daarvan (§ 6 en 7).

Dit hoofdstuk zal worden afgesloten met een onderzoek naar de staatsrechtelijke geoorloofdheid van verwijzingen naar NEN-normen in regelgeving (§ 8), waarin eveneens de gevolgen van verwijzing voor het NNI als privaatrechtelijke instantie zullen worden betrokken (§ 9).

2 VERWIJZING NAAR NEN-NORMEN IN REGELGEVING

In deze paragraaf zullen enkele functies van algemene verwijzingsbepalingen in regelgeving worden belicht. Dit onderwerp zal slechts summier worden behandeld nu het slechts dient ter illustratie van de verschillende functies die verwijzingen in regelgeving in het algemeen kunnen hebben.

2.1 Algemene verwijzingsbepalingen in wetgeving

Een groot aantal wettelijke regelingen bevat algemene verwijzingsbepalingen. In dergelijke bepalingen wordt bijvoorbeeld verwezen naar wetten en/of besluiten. In de Aanwijzingen voor de regelgeving (art. 78-92) is een aantal regels geformuleerd voor de toepassing van verwijzingen naar andere bepalingen.[1] Artikel 78 geldt als uitgangspunt bij het verwijzen naar andere bepalingen:

> 1. Verwijzing naar andere bepalingen wordt vermeden, indien de toegankelijkheid van de regeling daardoor onnodig wordt geschaad.
> 2. Verwijzing naar bepalingen die zelf een verwijzing inhouden en verwijzing naar latere bepalingen van de regeling worden bij voorkeur vermeden.

In de toelichting bij deze Aanwijzing staat dat verwijzing wenselijk kan zijn vanwege het feit dat anders dezelfde bepaling meermalen in een regeling zou moeten worden uitgeschreven. Hoewel als uitgangspunt geldt dat geen gebruik mag worden gemaakt van verwijzing indien de duidelijkheid en toegankelijkheid te wensen overlaat, treffen we in veel wettelijke regelingen verwijzingen aan die lang niet in alle gevallen voldoende duidelijkheid en toegankelijkheid verschaffen. Anderzijds kunnen verwijzingen ook erg functioneel zijn en daarom, blijkens de toelichting, zelfs wenselijk. Hieronder zal een aantal belangrijke functies van verwijzingen worden opgesomd.[2]

In de eerste plaats kan een algemene verwijzingsbepaling ten doel hebben herhalingen te voorkomen: de 'herhalingsverwijzing'.[3] Een dergelijke verwijzing kan voorkomen binnen eenzelfde regeling maar ook daarbuiten. Zij geschiedt door middel van een 'van toepassing'-verklaring of een 'van overeen-

---

1 Besluit van 18 november 1992, *Stcrt.* 1992, 230, hierna aangehaald als: 'Aanwijzing' of 'Aanwijzingen voor de regelgeving'.

2 Vgl. ook o.a. E.M.H. Hirsch Ballin, 'Architectuur van wetgeving', in: *Kracht van wet*, Van Eijkern-bundel, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1984, p. 77-96, waarin een nauwkeurige uiteenzetting wordt gegeven van de verschillende technische methoden van verwijzingen in wetgeving.

3 P.J. van der Flier, 'Verwijzingsbepalingen in de wetgeving', *RegelMaat* juli 1986, p. 98-102.

komstige toepassing'-verklaring.[4] Een voorbeeld is te vinden in de Wet milieubeheer.[5] Artikel 10.28 lid 1 luidt:

> -1. De artikelen 8.5 tot en met 8.25 en afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing met betrekking tot (...) een vergunning als bedoeld in artikel 10.27.
> -2. Artikel 10.14 is van overeenkomstige toepassing (...) als bedoeld in artikel 10.26, tweede lid, onder b, of vijfde lid.

In lid 1 wordt een (deel van een) andere wet, namelijk de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van overeenkomstige toepassing verklaard en in lid 2 wordt een artikel uit de Wet milieubeheer zelf op een ander artikel uit diezelfde wet van overeenkomstige toepassing verklaard. Dergelijke verwijzingen hebben slechts een technische functie: voor de inhoud maakt het niet uit of de bepaling steeds wordt uitgeschreven of dat zij van (overeenkomstige) toepassing wordt verklaard. Wijzigingen in die andere regeling werken wel direct door in de *verwijzende* regeling. Indien daarbij wordt verwezen naar een lagere regeling, heeft dit tot gevolg dat er sprake is van zogenaamde 'verkapte' delegatie.[6]

Teneinde herhaling te voorkomen kan ook een aparte verwijzingsbepaling worden opgenomen in de wet (al dan niet in een afzonderlijk hoofdstuk). Deze wordt dan meestal zo geformuleerd dat zij van toepassing is op alle daarvoor in aanmerking komende gevallen. Een voorbeeld is artikel 84 van de Huisvestingswet[7] waarin een strafbepaling is opgenomen:

> -1. Hij die handelt in strijd met het bepaalde bij of krachtens artikel 45, 49, vierde lid, of 59, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de vierde categorie.
> -2. Hij die handelt in strijd met het bepaalde bij of krachtens artikel 7, 8, 17, 18, 30, eerste lid, 33, 78, of 83 wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste vier maanden of geldboete van de derde categorie. (...).

Een ander voorbeeld is artikel 20 van de Wet milieubeheer:

> -1. Tegen een besluit op grond van deze wet – met uitzondering van een besluit ten aanzien waarvan op grond van deze wet een andere beroepsgang is opengesteld – of één van de in het derde lid bedoelde wetten of wettelijke bepalingen

---

4 Zie in dit verband Aanwijzing 83 lid 2 :'De uitdrukking 'is van overeenkomstige toepassing' wordt gebruikt, indien de bepaling waarnaar wordt verwezen, niet geheel letterlijk kan worden toegepast, maar misverstand over de toe te passen tekst uitgesloten is.'

5 Wet van 13 juni 1979, *Stb.* 442, laatstelijk gewijzigd bij Wet van 6 februari 1997, *Stb.* 63.

6 Van der Flier 1986, p. 99. Wanneer is verwezen naar een lagere regeling, die door de lagere regelgever wordt aangepast, dan heeft de lagere regelgever indirect regelgevende bevoegdheid. De wijziging van de lagere regeling (waarnaar wordt verwezen) werkt immers direct door in de regeling waarin de verwijzing staat.

7 Wet van 1 oktober 1992, *Stb.* 548.

kan beroep worden ingesteld op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. (...).
-3. De in het eerste lid bedoelde wetten of wettelijke bepalingen zijn: de artikelen 10, tweede lid, van de Mijnwet 1903 en voorschriften die berusten of mede berusten op artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van die wet, de Destructiewet, uitgezonderd artikel 18, de Kernenergiewet, de Wet geluidhinder, de Grondwaterwet, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater, de Wet milieugevaarlijke stoffen, de Wet bodembescherming, de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen en de artikelen 125 Gemeentewet, 122 van de Provinciewet en 61 van de Waterschapswet, voor zover het besluiten betreft die betrekking hebben op de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de wetten waarop hoofdstuk 18 van deze wet van toepassing is.

De inhoud van deze regel is op deze wijze dus in één keer geformuleerd in een algemene bepaling.

Voorts kan een verwijzingsbepaling de functie hebben om verschillende regelingen met elkaar te verbinden. Dan wordt uitgelegd wat de wetgever met een bepaald begrip bedoelt. Zo luidt artikel 143 Gemeentewet bijvoorbeeld: 'Een besluit als bedoeld in artikel 139 (...).'[8]

Een bijzonder type van verwijzing is de zogenaamde schakelbepaling. Artikel 3:15 BW is hier een voorbeeld van: 'De artikelen 11-14 vinden buiten het vermogensrecht toepassing, voor zover de aard van de rechtsbetrekking zich daartegen niet verzet.' In dit geval worden enkele algemene beginselen ofwel meer principiële uitgangspunten van het ene rechtsgebied (i.c. het vermogensrecht) van toepassing verklaard op een buiten dat rechtsgebied gelegen ander rechtsgebied dat niet nader wordt aangeduid.

Ten slotte kan worden verwezen naar andere dan wettelijke normen. Hierbij kan worden gedacht aan verwijzingen naar door particulieren opgestelde normen, zoals bijvoorbeeld normalisatieinstituten of verenigingen van producenten en dergelijke.[9] Verwijzing naar dergelijke normen wordt wel als de zogenaamde 'herhalingsverwijzing' aangeduid, aangezien een dergelijke verwijzing wetstechnisch gezien in de plaats komt van het uitschrijven van die normen in de verwijzende regeling.[10] Dit blijkt ook uit de toelichting bij Aanwijzing 78, waarin wordt gesproken over de wenselijkheid van verwijzingen omdat deze voorkomen dat dezelfde bepaling meermalen moet worden uitgeschreven. Van der Flier geeft hierbij het voorbeeld van een ministeriële regeling waarin wordt bepaald dat een product pas veilig is als het voldoet aan bepaalde eisen

8 Wet van 14 februari 1992, *Stb.* 96.
9 Van der Flier 1986, p. 102.
10 Van der Flier 1986, p. 102. In deze zin ook N. Verheij, 'Wetten die niet werken', *RegelMaat* oktober 1986, p. 145: 'een verwijzing is een technisch hulpmiddel om herhaling te voorkomen. De technische keuze voor verwijzen heeft betrekking op de vorm, niet de inhoud (...) De verwijzende (hulp)bepaling neemt de tekst van de kernbepaling waarnaar zij verwijst in zich op en wordt daardoor zelf een kernbepaling.' Vgl. Hirsch Ballin 1984, p. 80 e.v.

die worden gesteld in een NEN-norm. Hij stelt dat de eisen door die verwijzing pas algemeen verbindend worden.[11] Het kan inderdaad niet anders dan de bedoeling van de wetgever zijn geweest, dat aan de normen waarnaar wordt verwezen moet worden voldaan, op dezelfde wijze als zouden de bedoelde normen integraal in de regeling zijn opgenomen. De vraag of dit ook tot gevolg heeft dat de desbetreffende NEN-normen zelf een statusverandering ondergaan staat centraal in dit hoofdstuk en zal dan ook nader onderzocht worden. Maar eerst zal ik een aantal specifiek voorkomende vormen van verwijzingen naar NEN-normen bespreken.

2.2 Specifieke verwijzingsvormen naar normalisatienormen

In veel wettelijke regelingen wordt verwezen naar NEN-normen zoals blijkt uit de in Bijlage I opgenomen lijst van regelgeving. Hierbij wordt vooropgesteld dat *verwijzing* moet worden onderscheiden van *incorporatie* van normen waarbij de inhoud van een normdocument letterlijk in een wettelijke regeling wordt overgenomen.[12] Qua uiterlijke vormgeving en besluitvorming is er geen relevant verschil tussen een door incorporatie totstandgekomen voorschrift en een door de wetgever zelf geformuleerd voorschrift.

2.2.1 *Statische verwijzing*

Van statische verwijzing is sprake indien in een wettelijke regeling wordt verwezen naar normalisatienormen die worden aangeduid met het nummer, de datum van uitgave en eventueel de titel en vindplaats.[13] De toelichting bij Aanwijzing 92 van de Aanwijzingen voor de regelgeving luidt: 'een verwijzing naar de tekst zoals die op een bepaald moment luidde.'

Een voorbeeld van een statische verwijzing betreft artikel 2 van het Besluit kinderveilige verpakkingen geneesmiddelen.[14] Dit artikel bepaalt dat:

---

11 Van der Flier 1986, p. 102.

12 Vgl. G.M.F. Snijders, *Produktveiligheid en aansprakelijkheid* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 1987, p. 46 en C. Stuurman, *Technische normen en het recht* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 1995, p. 147-148. Snijders merkt op dat incorporatie van NEN-normen leidt tot inkomstenderving bij de normalisatieinstellingen, aangezien de wetgever in dat geval algemene bekendheid geeft aan de inhoud van de normen.

13 Ook wel starre verwijzing genoemd. Advies inzake harmonisatie van technische voorschriften in de EG (advies van 26 april 1985, SER 85/08), Den Haag: SER 1985, p. 39. Het gaat hierbij om verwijzing naar exact met datum aangeduide normen. P. Marburger, *Die Regeln der Technik im Recht*, Keulen: Carl Heymans Verlag 1979, p. 384 geeft als definitie: 'Die starre oder statische Verweisung bezieht sich auf eine ganz bestimmte Fassung einer einzelnen oder mehrerer Regel(n). Dies geschieht, indem die Verweisungsnorm die als Verweisungsobjekt bezogene Regel nach Normblattnummer und Ausgabedatum, evtl. auch nach dem Titel und der Fundstelle eindeutig bezeichnet.'

14 Besluit van 24 oktober 1989, *Stb.* 168.

> Bij de aflevering van een via de mond aan te wenden farmaceutisch product dat een substantie bevat als vermeld op de bij dit besluit behorende bijlage en dat zich in een kleinverpakking bevindt, moet de het farmaceutisch product direct omsluitende verpakking voldoen aan de eisen vervat in de *norm NEN 1740, gepubliceerd in maart 1983 door het Nederlands Normalisatie-instituut*, met dien verstande dat het aantal, bedoeld in paragraaf 6.3.1.1. van genoemde norm, door Onze Minister, gehoord de Geneesmiddelencommissie, wordt vastgesteld.

Een belangrijk gevolg van de statische verwijzing is dat bij een eventuele herziening van de norm de wettelijke regeling zelf eveneens moet worden aangepast. Herzieningen van normen zijn in dit geval dus niet bindend dan nadat het wettelijke voorschrift eveneens is gewijzigd. Dit is een belangrijk nadeel van deze methode. Gegeven het feit dat normalisatienormen regelmatig worden herzien (minimaal eens in de vijf jaar), kan noodzakelijk zijn de regelgeving zelf ook stelselmatig aan te passen, hetgeen de nodige tijd en kosten met zich zal meebrengen. Dit nadeel kan tegelijkertijd echter verzacht worden door te wijzen op het feit dat juist in lagere regelgeving vaak verwijzingen voorkomen. Dit betekent dat aanpassingen verhoudingsgewijs op een snellere manier doorgang kunnen vinden. Lagere regelgeving is immers vrijgesteld van een aantal formaliteiten en 'gangen' die hogere (formele) regelgeving moet doorlopen.

Een voordeel van de statische verwijzing is de duidelijkheid die deze schept. Door de nauwkeurige methode van verwijzing naar NEN-normen kan er (bijna) geen onduidelijkheid ontstaan over de vraag of al dan niet de juiste norm is toegepast.

2.2.2 *Dynamische verwijzing*

Van dynamische verwijzing is sprake indien in een wettelijke regeling wordt verwezen naar de titel van de norm en het nummer, zonder daarbij naar serie en/of datum te verwijzen.[15] De definitie die in de toelichting bij Aanwijzing 92 wordt gegeven luidt: 'een verwijzing naar de tekst zoals die met inbegrip van sinds de totstandkoming vastgestelde wijzigingen luidt of zal luiden.'

Wanneer er door middel van de dynamische methode naar een NEN-norm wordt verwezen staat bijvoorbeeld in de wettelijke regeling dat moet worden voldaan aan norm NEN 1040. In dit geval wordt niet naar een specifieke versie (van die en die datum) verwezen, maar naar de actuele versie van de norm. Dat is dus de norm zoals die op dat moment geldt. Een voorbeeld hiervan is de bij de Warenwet behorende bijlage van het Kokswarenbesluit.[16] Onder

---

15 Ook wel glijdende verwijzing genoemd. SER-advies harmonisatie van technische voorschriften in de EG 1985, p. 39. Volgens Marburger 1979, p. 384, '...ergreift die gleitende oder dynamische Verweisung die in Bezug genommene(n) technische(n) Regel(n) in ihrer jeweiligen Fassung.'

16 Behorende bij het KB van 1 oktober 1979, *Stb.* 563.

punt 1.3.2 wordt een bepalingsmethode voorgeschreven voor de bepaling van het aantal 'aëroob kweekbare micro-organismen': 'Verricht de bepaling zoals aangegeven in de meest recente versie van NEN 1507. (...).'

Een dynamische verwijzing biedt als voordeel boven een statische verwijzing, dat bij latere herziening van de betrokken norm(en) geen wijziging van het betrokken wettelijke voorschrift noodzakelijk is. Wanneer een statische verwijzing wordt gebruikt moet bij herziening van de normen ook de wetgeving keer op keer worden aangepast. Bij dynamische verwijzing wijzigt de inhoud van het verwijzende voorschrift tegelijk met die van de aangewezen normalisatienormen. Dit betekent een aanzienlijke werkbesparing. Daarbij komt dat hiermee aan de voor zelfregulering geldende prioriteit wordt voldaan, zoals door de overheid wordt voorgestaan in haar plan van aanpak inzake marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit.

De wetgever kan dus volstaan met kaderwetgeving waarvan de detaillering aan het Nederlands Normalisatie-instituut wordt overgelaten. Over de geoorloofdheid van met name dynamische verwijzingen kom ik nog te spreken in § 8.2 van dit hoofdstuk.

2.2.3 *Open verwijzing*

Bij een open verwijzing gaat het om een algemene verwijzing naar normen. De SER heeft in haar advies de volgende definitie hiervan gegeven: 'in de tekst van het voorschrift wordt op algemene wijze gerefereerd aan bestaande of nog op te stellen normen, bijvoorbeeld in de vorm van een algemene clausule, welke inhoudt dat alle bestaande of toekomstige normen op een bepaald gebied worden beschouwd als te beantwoorden aan de in het voorschrift beoogde doelstelling.'[17] Bij een open verwijzing wordt dus slechts aan normen gerefereerd zonder vermelding van titel, nummer en versie. Artikel 4 van het Warenwetbesluit elektrotechnische producten is een voorbeeld van een open verwijzing:

> Een elektrotechnisch product wordt vermoed te voldoen aan het bepaalde bij of krachtens artikel 3 [houdende algemene veiligheidseisen voor elektrotechnische producten; ME] indien: a. (...); b. het, voor zover geen normen als onder a bedoeld zijn aangewezen, voldoet aan de daarop van toepassing zijnde veiligheidsvoorschriften van de Internationale Commissie (IEC), (...).[18]

17 SER-advies harmonisatie van technische voorschriften in de EG 1985, p. 39. Marburger 1979, p. 166 spreekt van 'Generalklauseln', dit zijn algemene clausules als 'allgemein anerkannte Regeln der Technik', 'Stand der Technik' en 'Stand von Wissenschaft und Technik'.

18 Besluit van 6 juli 1992, *Stb.* 1992, 385. Dit voorbeeld is ontleend aan Stuurman 1995, p. 149.

2.3 Nader onderscheid: normaanvullende en normspecificerende verwijzing

Voor het Duitse recht is door Marburger een nadere differentiatie aangebracht op de hiervoor besproken categorieën van verwijzingen. Hij maakt onderscheid tussen een 'normergänzende' (norm*aanvullende)* en een 'normkonkretisierende' (preciserende/verduidelijkende) verwijzing.[19] Laatstgenoemde wordt wel aangeduid als een norm*specificerende* verwijzing.[20]

Van een norm*aanvullende* verwijzing is sprake indien de inhoud van de verwijzende rechtsnorm in essentie ('Tatbestand') of in de beoogde rechtsgevolgen onvolledig is. Deze wordt dan met een verwijzing naar een (technische) norm aangevuld.[21] Het wettelijk voorschrift is zonder de aanvullende verwijzing dus niet compleet. Een aanvullende verwijzing kan zowel statisch als dynamisch zijn.

Een norm*specificerende* verwijzing is een verwijzing die volgens Marburger dient ter nadere detaillering van een open norm, zoals bijvoorbeeld de stand van wetenschap en techniek ('allgemein anerkannte Regeln der Technik', 'Stand von Wisschenschaft und Technik' of 'Stand der Technik').[22] De toegevoegde verwijzing naar 'technische normen' dient slechts om de gegeven standaard voor het deelbereik van zijn regelomvang te preciseren, aldus Marburger.[23] Het wettelijk voorschrift waarin gebruik is gemaakt van een norm*specificerende* verwijzing is op zichzelf al volledig (dus ook zonder die verwijzing), omdat de voorschriften al in de verwijzende *open* norm zelf worden gegeven. Deze zijn niet tot in detail omschreven; maar in wettelijke standaarden.

Van het zojuist besproken onderscheid tussen een norm*aanvullende* en norm*specificerende* verwijzing is in het kader van deze studie met name de aanvullende (statische of dynamische) verwijzing van belang. Hierbij is de verwijzende rechtsnorm op zichzelf onvolledig, en deze wordt slechts compleet doordat ze wordt aangevuld met de technische norm waarnaar wordt verwezen. Dit onderzoek beoogt nu juist de juridische status van dergelijke NEN-normen vast te stellen, omdat deze ingrijpen in de rechten en verplichtingen van de adressanten.

2.4 Mate van dwingendheid van de verwijzingen

Wanneer normalisatienormen waarnaar in een wettelijke regeling wordt verwezen moeten worden opgevolgd en naleving dus verplicht wordt gesteld, is de verwijzing daarnaar dwingend. Met andere woorden: men kan slechts aan

19 Marburger 1979, p. 385.
20 Stuurman 1995, p. 150 e.v.
21 Vgl Stuurman 1995, p. 151.
22 Marburger 1979, p. 385. Vgl. Stuurman 1995, p. 150 e.v.
23 Marburger 1979, p. 405.

het wettelijk voorschrift voldoen door de voorgeschreven normalisatienormen op te volgen.[24]

Daarnaast kan een verwijzing 'semi-dwingend' van aard zijn.[25] Hiervan is sprake indien het naleven van de aangewezen normalisatienorm niet dwingend is voorgeschreven, maar een product dat aan de eisen van de desbetreffende norm voldoet, in beginsel geacht wordt te voldoen aan het door de wetgever beoogde veiligheidsniveau. In dit geval heeft men de mogelijkheid om op een andere manier aan het door de wetgever beoogde veiligheidsniveau te voldoen. Wanneer wordt afgeweken van de normalisatienorm rust het bewijs dat aan het vereiste niveau is voldaan geheel op de schouders van de producent. Opvolgen van 'semi-dwingende' normalisatienormen schept dus een wettelijk bewijsvermoeden.[26] De 'nieuwe aanpak'-normen zijn een voorbeeld van semi-dwingende verwijzingen (zie daarover *hoofdstuk 2)*.

Ten slotte kunnen normalisatienormen vrijblijvend zijn voorgeschreven.[27] Deze geven een mogelijke invulling zonder dat het volgen daarvan een juridisch voordeel biedt.[28]

In het kader van deze studie gaat het hoofdzakelijk om de verwijzingen die dwingend zijn voorgeschreven; dergelijke verwijzingen zijn immers van invloed op de rechtspositie van de normadressanten. Daarbij wordt vooropgesteld dat zowel de statische als de dynamische (aanvullende) verwijzing mét een dwingend karakter in dit onderzoek centraal zullen staan.

3 NEN-NORMEN ALS VORMEN VAN REGELGEVING

De wetgever blijkt te kunnen kiezen voor verschillende methoden van verwijzing naar NEN-normen in regelgeving. Deze zijn in de voorgaande paragrafen

---

24 Voorbeelden hiervan zijn de eerdergenoemde statische verwijzing naar NEN 1740 in art. 2 van het Besluit Kinderveilige verpakkingen geneesmiddelen en de dynamische verwijzingen naar NEN-normen in de Bijlage bij het Kokswarenbesluit.

25 Vgl. Stuurman 1995, p. 151.

26 Snijders 1987, p. 51 e.v. Snijders spreekt in dit verband van facultatieve verwijzingen. Daarin heeft hij een nader onderscheid aangebracht: nl. tussen verwijzingen mét een bewijsvermoeden en verwijzingen zónder bewijsvermoeden. Snijders maakt dit onderscheid met het oog op de beoordeling van de staatsrechtelijke toelaatbaarheid van verwijzingen; hierover kom ik in § 8 e.v. van dit hoofdstuk nog te spreken. Als ik Snijders goed begrijp geldt bij een facultatieve verwijzing mét een bewijsvermoeden de technische norm als leidraad voor het handelen. Daarbij is afwijken van de norm weliswaar toegestaan, maar naleving betekent niet vanzelf dat is voldaan aan het door de wetgever met de verwijzende regeling beoogde veiligheidsniveau. Als voorbeeld hiervan geeft hij de verwijzingen in art. 5 en 7 van de Laagspanningsrichtlijn (73/23/EEG, *PbEG* 1973 L77). Bij een facultatieve verwijzing zónder vermoeden impliceert het opvolgen van de norm dat het wettelijk beoogde niveau is gehaald.

27 Vgl. Snijders 1987, p. 51 e.v. en Stuurman 1995, p. 151.

28 Hiervan wordt in de literatuur geen voorbeeld gegeven. Misschien is hierbij gedacht aan keurmerken van producten, zoals bijv. het EKO-Keurmerk.

besproken. Bij normalisatie in het kader van wetgeving schakelt de overheid in feite een privaatrechtelijke instelling – het NNI – in bij het invullen van algemeen verbindende voorschriften. Een vraag die hierbij rijst is wat hiervan de gevolgen zijn voor de status van de NEN-normen zélf.

3.1 Inleiding

Waar het gaat om de vraag naar de invloed van technische (normalisatie)normen op rechtsnormen wekt de literatuur vaak de indruk dat er sprake is van een tegenstelling door de wijze waarop over technische (normalisatie)normen en rechtsnormen wordt gesproken.[29] Alsof het twee afzonderlijke categorieën betreft.[30] Dit is mijns inziens ten onrechte: rechtsnormen zien op de werking van een voorschrift en technische (normalisatie)normen op de inhoud, waardoor deze best samen zouden kunnen vallen.

Onder het begrip rechtsnorm kan worden verstaan: 'een abstract en algemeen geformuleerd voorschrift voor gedrag dat in beginsel geldt voor iedereen, die zich in een overeenkomstige situatie bevindt en die steeds door of op instigatie van de overheid is gemaakt of door deze wordt erkend.'[31] Volgens deze definitie is een rechtsnorm dus vervat in een rechtsregel die bepaalt wat rechtens moet en mag en waaraan rechtssubjecten zich in beginsel hebben te houden. Er bestaan verschillende soorten regels (rechtsnormen) met een verschillende mate van verbindende werking. De verbindende werking van regels kent twee aspecten: *wie* wordt gebonden en *wat* is de mate van binding? In navolging van Bröring kan een onderscheid worden gemaakt in drie categorieën van regels in een glijdende schaal van verbindende werking.[32]

De eerste categorie van regels betreft de wettelijke voorschriften. Deze regels hebben voor eenieder een verbindende werking: er mag in principe niet van worden afgeweken. Met andere woorden: wettelijke bepalingen zijn van dwingende aard. Wettelijke voorschriften moeten zijn opgesteld door de wet-

---

29 Zoals in hfdst. 1 al is aangekondigd zullen de termen normalisatienormen en technische normen beide worden gebruikt. In deze paragraaf zal vnl. over technische normen worden gesproken omdat deze terminologie veelvuldig in de literatuur is gebruikt door andere schrijvers die in deze paragraaf worden aangehaald.

30 Zie o.m. Stuurman 1995 die zijn diss. de titel heeft gegeven *Technische normen en het recht* en de intreerede van J.M. Smits, *Normalisatie: Recht òf techniek?* (TU Eindhoven) 1993.

31 H. Franken e.a., *InLeiden tot de Rechtswetenschap*, Arnhem: Gouda Quint 1990, p. 177. Vgl. over soorten rechtsnormen in het bestuursrecht: De Haan/Drupsteen/Fernhout 1996, p. 246-247. Marburger 1979, p. 286 geeft de volgende definitie van rechtsnormen: 'Rechtsnormen sind heteronome soziale Verhaltensnormen, die verbindlich gelten und auf die Verwirklichung der in der Rechtsidee gedachten obersten Rechtswerte gericht sind. Ihre Erscheinungsform ist der Rechtssatz.'

32 H.E. Bröring, *Richtlijnen. Over de juridische betekenis van circulaires, leidraden, aanbevelingen, brochures, plannen* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1993, p. 502. In het navolgende ontleen ik e.e.a. aan Bröring.

gever of de bevoegdheid tot het opstellen hiervan moet kunnen worden teruggevoerd op een wettelijke grondslag.

Beleidsregels hebben niet de functie om anderen te binden en zijn dus regels met een gematigde binding. Zij binden de regelgever zelf, alsmede diens hiërarchisch ondergeschikten (zelfbinding) en gaan met een inherente afwijkingsbevoegdheid gepaard. Dit betekent dat in bijzondere omstandigheden van de betrokken beleidsregels mag worden afgeweken. Beleidsregels kennen een algemene grondslag in de wet.[33] Deze categorie zal ik hier overigens niet verder bespreken, maar in *hoofdstuk 6* § 6 en verder kom ik, in het kader van het auteursrecht, op deze categorie van regels terug. Op deze plaats dient zij slechts ter verduidelijking van de glijdende schaal naar mate van verbindende werking.

Richtlijnen ten slotte zijn weliswaar bedoeld om anderen te binden, maar hebben een zwakke binding. Deze beogen uitsluitend anderen te binden en niet de regelgever zelf. Er dient slechts rekening te worden gehouden met de richtlijnen in termen van 'zorgvuldigheid en motivering'.[34] Richtlijnen hebben geen grondslag in de wet en de bevoegdheid tot het opstellen van richtlijnen is in beginsel niet te herleiden tot een formele grondslag; zij wordt geacht deel uit te maken van de bestuursbevoegdheid van het orgaan dat de richtlijnen opstelt.

Bröring en Stuurman hebben gesignaleerd dat in Nederland de discussie over de vraag of NEN-normen rechtsnormen zijn of veeleer een soort van bewijsmiddelen vrijwel niet is gevoerd, terwijl deze vraag in Duitsland uitvoerig aan de orde is gesteld.[35] De invloed van technische (normalisatie)normen op rechtsnormen zal derhalve worden beoordeeld aan de hand van een vergelijking met rechtsnormen en met richtlijnen. Ten slotte zal in § 3.4, die gaat over de 'expliciete relevantie' van normen, worden bezien wat de gevolgen zijn van verwijzing naar normalisatienormen in regelgeving. Ter ondersteuning zullen hierbij opvattingen uit de Duitse literatuur worden aangehaald.

3.2 Rechtsnormen en technische normen

Stuurman heeft een uitvoerig onderzoek verricht naar de vraag of technische normen rechtsnormen zijn en komt tot de conclusie dat technische normen op zichzelf genomen niet als rechtsnormen kunnen worden beschouwd.[36] In navolging van onder meer Marburger constateert hij dat er wel een 'feitelijke

33 Sinds 1 januari 1998 geldt art. 4:81 Awb, waarmee de bevoegdheid tot het opstellen van beleidsregels in de wet is opgenomen. Daarvoor ging men ervan uit dat deze bevoegdheid was opgesloten in de bevoegdheid voor de uitoefening waarvan de beleidsregels zijn bestemd *(implied power)*, Bröring 1993, p. 62.

34 Bröring 1993, p. 62.

35 Bröring 1993, p. 147 en Stuurman 1995, p. 131-132.

36 Stuurman 1995, p. 131-139.

gelding' kan ontstaan indien normen in brede kring worden opgevolgd. Van een 'sociologische gelding' is sprake indien 'men' vindt dat een norm geldt.[37] In deze gevallen kan een bepaalde NEN-norm 'impliciete relevantie' verkrijgen: deze heeft betekenis verkregen zonder dat dit ergens is vastgelegd of dat ernaar is verwezen.[38] Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien een rechter besluit een technische norm als maatstaf te hanteren bij de beoordeling van de mate van veiligheid van een product, zonder dat dit in een wettelijke regeling is vastgelegd. In een uitspraak van het Bundesgerichtshof wordt inderdaad bevestigd dat het equivalent van NEN-normen, de DIN-normen, op zichzelf genomen niet zijn te beschouwen als rechtsnormen:

> Den DIN-Normen sind auf freiwillige Anwendung aufgerichtete Empfehlungen (...). Seine Normen sind keine Rechtsetzung, sie stellen mithin auch keine Rechtsvorschriften dar.[39]

Dit standpunt van het Bundesgerichtshof dat wordt gevolgd door Stuurman hangt samen met de omstandigheid dat DIN-normen evenals NEN-normen afkomstig zijn van een privaatrechtelijke instantie die geen bevoegdheid heeft tot regelgeving op basis van een grondslag in de wet. NEN-normen komen immers tot stand op basis van consensus van belanghebbende partijen en kunnen slechts juridische waarde verkrijgen op basis van vrijwillige aanvaarding door hen. Dit is bijvoorbeeld het geval indien partijen afspreken bepaalde NEN-normen te gebruiken in hun sector(en). De betrokken partijen zijn dan op basis van hun afspraken aan de normen gebonden, waarbij de normen hun private karakter behouden.

Het verschil met wettelijke voorschriften is gelegen in de omstandigheid dat wettelijke voorschriften in principe voor iedereen gelden, terwijl de NEN-normen slechts in de betrokken kring gelden. Zij zijn dus slechts afdwingbaar binnen de groep van partijen die zich hieraan heeft verbonden. Wettelijke voorschriften daarentegen zijn afdwingbaar voor iedereen: er mag niet van worden afgeweken.

---

37 Zie Stuurman 1995, p. 133 e.v. en Marburger 1979, p. 299. Volgens Marburger vertonen technische regels qua inhoud, wijze van ordening en structuur verwantschap met rechtsregels. Ook bij technische regels bestaat er volgens hem nl. een 'starke tatsächliche Befolgungszwang'. Dit kan bijv. het geval zijn wanneer concurrentie op de arbeidsmarkt of de eisen van afnemers daartoe dwingen. Voorts bestaat bij gebruikers vaak de indruk dat er een wettelijke verplichting bestaat tot het opvolgen van voorgeschreven veiligheidsnormen. Daarnaast blijkt bovendien dat voor niet-juristen vaak niet duidelijk is, dat zij niet verplicht zijn tot het daadwerkelijk toepassen van die normen, wanneer deze worden aangewezen als één van de methoden om aan een zgn. 'Generalklausel' (open verwijzing) te voldoen: Marburger 1979, p. 166. Vgl. M. Bartsch, *Das DIN Deutsches Institut für Normung e.V. als marktbeherrschendes Unternehmen i.S.v. par. 22 GWB*, (diss. Münster) 1987, p. 66.

38 Snijders 1987, p. 44 e.v. heeft deze term geïntroduceerd. Vgl. Stuurman 1995, p. 138.

39 Uitspraak BGH van 10 maart 1987, *NJW* 1987, p. 2222 e.v.

3.3 Richtlijnen en normalisatienormen

Bröring heeft onderzoek gedaan naar de juridische betekenis van richtlijnen. Richtlijnen kunnen volgens hem worden omschreven als 'regels die dienen ter structurering van enig bestuurshandelen, maar die noch als wettelijke voorschriften noch als beleidsregels zijn te kwalificeren.'[40] Als definitie gebruikt hij: 'algemene, niet tot enige bevoegdheid te herleiden regels die dienen ter normering van bestuurshandelen.' Richtlijnen berusten dus niet op de bevoegdheid om anderen te binden. Vanuit het perspectief van Brörings onderzoek is begrijpelijk dat hij hierin een gelijkenis met de NEN-normen ziet: NEN-normen zijn immers evenals richtlijnen niet te herleiden tot enige grondslag in de wet en zij steunen niet op de wettelijke bevoegdheid om anderen te binden. Daarom stelt Bröring zich op het standpunt dat de grondslag voor hun verbindende werking elders moet worden gezocht. Hij vindt die met name in de context van de bevoegdheid voor de uitoefening waarvan de richtlijnen zijn bestemd.[41] Met de uitvaardiging van NEN-normen wordt in beginsel niet nagestreefd enig bestuurshandelen te beïnvloeden, zij zijn immers niet bedoeld voor de overheid of een ander bestuursorgaan.[42] In de regel ontbreekt bij de NEN-normen enige adressering aan bevoegde organen. Hoe kunnen NEN-normen vanuit de benadering van Bröring dan wel worden gekwalificeerd?

Bröring kwalificeert normalisatienormen als 'bestuursexterne richtlijnen' voor wat betreft hun herkomst.[43] Daaronder verstaat hij 'regels die dienen ter structurering van enig bestuurshandelen, maar die noch als wettelijke voorschriften, noch als beleidsregels zijn te kwalificeren.' Als kenmerken hiervan noemt hij: de afwezigheid van enige regelgevingsbevoegdheid, normeringsfunctie en algemene werking. Voor wat betreft hun inhoud kwalificeert Bröring normalisatienormen als 'deskundigenrichtlijnen',[44] dat wil zeggen richtlijnen die voor het opzetten ervan een specifieke deskundigheid vereisen. Een deel van de deskundigenrichtlijnen bestaat uit technische standaarden. Bröring acht het bestaan van een vaste norm belangrijker dan de inhoud omdat het bestaan hiervan de doelmatigheid en rechtszekerheid dient. Normalisatienormen lijken volgens hem een sterk verbindende werking te hebben, zowel feitelijk als juridisch. 'Soms zelfs zodanig dat niemand er omheen kan.'[45] Dit is vergelijkbaar met de 'impliciete relevantie' van normalisatienormen, zoals Snijders dit heeft aangeduid.

Bovendien pleegt men aan deskundigen gezag toe te kennen en zal de werking sterker zijn naarmate de bron meer autoriteit heeft (bijv. een gevestigde

---

40 Bröring 1993, p. 28.
41 Bröring 1993, p. 186.
42 Bröring 1993, p. 28. Dit kan volgens hem slechts een evt. nevenfunctie van de NEN-normen zijn.
43 Bröring 1993, p. 129.
44 Bröring 1993, p. 129.
45 Bröring 1993, p. 134.

instelling als het NNI). Hierbij speelt ook de dwang van de markt om overeenkomstig private normen te handelen, een rol.

Bröring heeft de hoedanigheid van richtlijnen vooral onderzocht in relatie tot de overheid en vanuit die invalshoek heeft hij de NEN-normen hiermee vergeleken. NEN-normen kunnen moeilijk worden vergeleken met richtlijnen omdat ze in beginsel niet ten behoeve van de overheid worden opgesteld en omdat ze in de praktijk bovendien – zoals Bröring ook al aangeeft – een zwaardere werking en gezag hebben dan richtlijnen. Dit wordt naar mijn oordeel echter anders indien er in wettelijke regelingen naar NEN-normen wordt verwezen. Hierdoor verandert mijns inziens de status van de NEN-normen, hetgeen ik in het navolgende zal trachten te verduidelijken.

3.4 'Expliciete relevantie'

Sommige auteurs gebruiken de term 'expliciete relevantie' om de status van een normalisatienorm aan te duiden. Hiermee wordt bedoeld dat een norm juridisch van belang is geworden op expliciete wijze.[46] Dit is bijvoorbeeld het geval indien er in een bepaalde regeling of besluit van publiekrechtelijke of privaatrechtelijke aard is bepaald dat de gedragingen van een of meer rechtssubjecten zijn onderworpen aan de inhoud van die norm.[47] Degene tot wie de regeling zich richt dient zich overeenkomstig de voorschriften van die regeling te gedragen en dus ook overeenkomstig de inhoud van die norm. Indien er dan een geschil zou ontstaan over de vraag of degene die aan de regeling is onderworpen zich conform de voorschriften heeft gedragen, dient de rechter het feitelijke gedrag aan de inhoud van de norm te toetsen, aldus Snijders. Hoewel Snijders zich hierover niet expliciet heeft uitgesproken, kan uit zijn opmerkingen worden afgeleid dat een normalisatienorm door middel van verwijzing, deel gaat uitmaken van de in het wettelijke voorschrift geformuleerde rechtsnorm.

Smits stelt voorop dat (private) technische normen in beginsel dienen te worden onderscheiden van rechtsnormen.[48] Dit wordt echter anders wanneer de technische norm deel gaat uitmaken van regelgeving. De technische norm wordt dan deel van de rechtsnorm en kan niet langer meer worden onderscheiden van een normale juridische verplichting.[49]

Stuurman beschouwt incorporatie en verwijzing naar normalisatienormen als vormen waarmee technische normen 'expliciete relevantie' kunnen verkrij-

46 Term van Snijders 1987, p. 44 e.v. Zie ook Stuurman 1995, p. 138.
47 Snijders 1987, p. 44 e.v.
48 Smits 1993, p. 4-5.
49 Smits 1993, p. 4-5.

gen.[50] Bij de beoordeling van incorporatie (letterlijke overname) van technische normen baseert hij zich op Bartsch, die hierover het volgende opmerkt:

> Bei der sog. Inkorporationsmethode wird die technische Norm vollständig oder auszugsweise ihrem Wortlaut nach in die Rechtsnorm *"einverleibt". Hier tritt jedoch keine Identifizierung von Rechtsnorm und technischer Norm ein.* Vielmehr wird die technische Norm nur *Tatbestandsmerkmal* der Rechtsnorm. Die DIN-Norm selbst erlangt keine Rechtssatzqualität.[51] [mijn curs.; ME]

Vergelijk ook Marburger die met betrekking tot zowel statische als dynamische verwijzingen stelt:

> Beide haben somit zur Folge daß der *Inhalt der bezogenen technischen regel im Umfange der Verweisung und im Range der Verweisungsnorm rechtsverbindlich wird*, und zwar sowohl für den als unmittelbarer Normadressat betroffenen Bürger wie auch für Behörden und Gerichte. (...) Denn der Regelinhalt nimmt an der Geltungsanordnung der verweisenden Rechtsnorm teil. (...) Das *bedeutet* freilich *nicht*, daß der in Bezug genommene *technische Regel selbst den Rang einer Rechtsnorm erhalten hätte.*[52] Vielmehr wird allein ihr Inhalt übergenommen, <<die Worte als Sinnträger werden einverleibt>>. [mijn curs.; ME][53]

Stuurman komt in navolging van Bartsch tot de conclusie dat de technische norm in geval van incorporatie op zichzelf onverbindend blijft, maar dat de *inhoud* van de desbetreffende norm, voorzover die is overgenomen in het besluit of de regeling, bestanddeel wordt van een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke norm.[54] Bartsch merkt verder op:

> Die statische Verweisung dient dem Gesetzgeber als Hilfsmittel, um sich die wörtliche Widerholung der bezogenen technischen Regeln zu ersparen. Damit bestehen im Ergebnis keine Unterschiede zur oben erwähnten Inkorporationsmethode. Auch die starre Verweisung führt lediglich dazu, daß der Norminhalt in die gesetzliche Rechtsnorm einverleibt wird, nicht jedoch die technischen norm selbst.[55]

Volgens Bartsch is het resultaat van incorporatie en van statische verwijzing dus hetzelfde: de norm*inhoud* wordt bestanddeel van de wettelijke regeling, niet echter de technische norm zelf. Mijns inziens geldt ditzelfde voor dynamische verwijzingen met het verschil dat de (inhoud van de) norm, zoals deze

---

50 Stuurman 1995, p. 138.
51 Bartsch 1987, p. 63. Zie ook Marburger 1979, p. 387.
52 Zie ook, Marburger 1979, p. 411: 'Die Gesetzliche Verweisung hat nicht zur Folge daß die bezogenen technischen Regeln zu rechtsnormen "aufgewertet" werden. Lediglich der Inhalt der Regeln wird in die (...) Verweisungsnormen rezipiert.'
53 Marburger 1979, p. 387-388.
54 Stuurman 1995, p. 147-148.
55 Bartsch 1987, p. 64-65.

op dat moment geldt, bestanddeel is geworden van de regeling. Dit in de literatuur gehanteerde onderscheid tussen de *inhoud* van de technische norm en de technische norm zélf en de opvatting dat slechts de inhoud van de norm bestanddeel wordt van de verwijzende regeling is mijns inziens overigens een dogmatisch onderscheid, dat door Stuurman in navolging van Marburger en Bartsch is overgenomen uit het Duitse recht. Nu een technische norm echter wordt bepaald door haar inhoud en deze zonder die inhoud niet bestaat, doet dit onderscheid niet ter zake: (het deel van) de NEN-norm waarnaar wordt verwezen wordt bestanddeel van de wettelijke regeling waarin de verwijzing plaatsvindt.

Ten slotte wil ik in dit verband wijzen op het onderscheid van Marburger tussen norm*aanvullende* en norm*specificerende* verwijzingen (§ 2.3 van dit hoofdstuk). Bij een norm*aanvullende* verwijzing wordt de inhoud van de normalisatienorm bestanddeel van de verwijzingsnorm en neemt deze deel aan haar 'Geltungsanordnung', de verwijzing werkt immers verplichtend.[56] De norm*specificerende* verwijzing naar normalisatienormen heeft daarentegen geen invloed op de geformuleerde rechtsnorm. Zij is materieelrechtelijk gezien niet meer dan een aanbeveling, een onverbindende concretiserende richtlijn. De normspecificerende verwijzing is niet verplicht gesteld en wordt daarmee dus geen onderdeel van de desbetreffende regeling.[57]

In § 2.1 van dit hoofdstuk is gebleken dat ook in de Nederlandse literatuur verwijzing naar een andere regeling wetstechnisch gezien neerkomt op een herhalingsverwijzing in plaats van het uitschrijven van de betreffende inhoud in de verwijzende regeling. Daaruit volgt dan ook dat de desbetreffende norm is bedoeld onderdeel te worden van de betreffende verwijzende regeling. Het wettelijke voorschrift wordt via een verwijzing naar (technische) NEN-normen immers aangevuld met eisen die worden gesteld in (delen van) NEN-normen, hetgeen met zich meebrengt dat de desbetreffende NEN-normen onderdeel worden van die wettelijke regeling en de in die regeling geformuleerde rechtsnorm. Omdat NEN-normen moeten worden beschouwd als te zijn herschreven in de verwijzende regeling, impliceert dit dat ze door verwijzing worden overgenomen in een wettelijk algemeen verbindend voorschrift (a.v.v.). Verwijzing naar NEN-normen brengt daarmee dus ook een statusverandering voor de normen zelf met zich mee: van normen met een privaat karakter worden ze ná verwijzing onderdeel van een rechtsnorm met een publiekrechtelijk, algemeen geldend karakter. Ter illustratie hiervan ontleen ik vast een voorbeeld aan de in *hoofdstuk 4* te bespreken belangrijke toepassing van verwijzing naar NEN-normen: het Bouwbesluit. In de memorie van toelichting bij de Woningwet wordt namelijk bij artikel 3 – het artikel dat de grondslag aangeeft om bij of krachtens het Bouwbesluit te verwijzen naar normen – over verwijzing het volgende opgemerkt:

---

56 Marburger 1979, p. 390.
57 Marburger 1979, p. 405-406.

> Een dergelijke verwijzing heeft tot gevolg, dat een langs privaatrechtelijke weg tot stand gekomen document [normalisatienorm; ME] een publiekrechtelijk, algemeen geldend, karakter krijgt. Het verwijzen (...) heeft tot resultaat dat bij het bouwen moet worden voldaan aan de in die normen gestelde eisen. (...) dat die eisen niet in het Bouwbesluit behoeven te worden gegeven dan wel dat die eisen in de plaats treden van in het Bouwbesluit gegeven voorschriften.[58]

Uit het standpunt van de regering blijkt dat verwijzing tot gevolg heeft dat de normalisatienorm een publiekrechtelijke status verkrijgt. Er moet aan de in de normalisatienormen gestelde eisen worden voldaan. Het in de normalisatienormen gestelde moet dus op de plaats van de verwijzing in de desbetreffende regeling worden 'ingelezen'.

Met betrekking tot de term 'expliciete relevantie' wordt opgemerkt dat deze niets anders betekent dan dat een normalisatienorm door verwijzing algemeen verbindend is geworden.

4 NEN-NORMEN ALS ALGEMEEN VERBINDENDE VOORSCHRIFTEN

Een species van het genus rechtsnorm is het a.v.v. In deze paragraaf zal worden bezien of NEN-normen door verwijzing de juridische status van algemeen verbindende voorschriften verwerven.

4.1 Begrip

In tegenstelling tot de termen 'wet' en 'algemene maatregel van bestuur', die de formele status van een regeling aanduiden (zoals de procedure van totstandkoming en publicatie), duidt het begrip a.v.v. op de materiële status van een regeling, namelijk op de inhoud ervan. In de Grondwet wordt op verschillende plaatsen gebruikgemaakt van de term a.v.v., met name in artikel 89. In lid 4 van dit artikel worden de algemeen verbindende voorschriften bij naam genoemd en worden regels gegeven omtrent de bekendmaking en inwerkingtreding hiervan.[59]

Er worden meer definities van het begrip a.v.v. gebruikt. Zo heeft de Commissie Wetgevingsvraagstukken onderzoek gedaan naar het begrip a.v.v., waarbij zij is uitgegaan van de formulering zoals opgenomen in artikel 89 lid 4 Gw: 'andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften.'[60] Haar onderzoek is weliswaar toegespitst op de van de centrale overheid

58 *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 38 (MvT Woningwet). Zie verder hfdst. 4.
59 Dat laatste zal uitgebreid aan de orde komen in § 6 van dit hoofdstuk.
60 Commissie Wetgevingsvraagstukken, Eindrapport *Orde in de regelgeving*, Den Haag: SDU 1985 (hierna: *Orde in de regelgeving*).

afkomstige algemeen verbindende voorschriften, maar haar analyse heeft een ruimere strekking en kan ook worden toegepast op algemeen verbindende voorschriften die afkomstig zijn van decentrale overheden.

In de lijn van de jurisprudentie van de Hoge Raad kunnen algemeen verbindende voorschriften worden beschouwd als: 'naar buiten werkende, dus tot een ieder gerichte algemene regelingen, welke zijn uitgegaan van een openbaar gezag, dat de bevoegdheid daartoe aan de wet in den zin van eene regeling door de wetgevende macht ontleent.'[61]

In de memorie van toelichting bij de derde tranche van de Awb wordt de volgende definitie gegeven: 'naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regels, uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent.'[62]

Uit deze definities blijken drie elementen voor de typering als a.v.v. te kunnen worden geabstraheerd.[63] Dit zijn achtereenvolgens: algemene strekking, externe werking en wettelijke bevoegdheid.[64] Deze elementen zal ik hieronder elk afzonderlijk nader toelichten.

---

61 HR 10 juni 1919, *NJ* 1919, p. 647. In dit arrest werd een ministeriële regeling beschouwd als 'wet' (in materiële zin) als bedoeld in de zin van art. 99 Wet RO (sinds 1963 is 'wet' in dit artikel vervangen door 'recht'). In 1985 bepaalde de Hoge Raad (HR 31 mei 1985, *NJ* 1985, 648) dat het Uniform Aanbestedings Reglement (UAR) behoort tot 'recht' in de zin van 99 Wet RO: het UAR was een 'naar buiten werkende, voor de Rijksoverheid en de bij haar aanbestedingen betrokkenen bindende, regeling, uitgegaan van het openbaar gezag, dat de bevoegdheid daartoe ontleent aan de wet.' Sinds het Leidraad-arrest (HR 28 maart 1990, *AB* 1990, 306) spreekt de Hoge Raad van het begrip algemeen verbindend voorschrift. Daarvoor sprak hij over wet of wettelijk voorschrift. Als vaststaand wordt aangenomen dat het begrip algemeen verbindend voorschrift gelijk is aan wettelijk voorschrift of wet in materiële zin.

62 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 105. Vgl. Aanwijzing 19: 'Als algemeen verbindend voorschrift, vastgesteld vanwege het Rijk, wordt beschouwd een naar buiten werkende algemene regel, vastgesteld bij of krachtens de wet dan wel, in bijzondere gevallen, bij of krachtens zelfstandige algemene maatregel van bestuur.'

63 Zie over het begrip a.v.v. verder: *Orde in de regelgeving* 1985, p. 12-19; R.M. van Male, *Rechter en bestuurswetgeving* (diss. Tilburg), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1988, p. 3; I.C. van der Vlies, *Handboek wetgeving*, Zwolle 1991, p. 113 e.v. (hfdst. 9); R.M. van Male, 'Art. 89', in: P.W.C. Akkermans & A.K. Koekkoek, *De Grondwet, Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 801; F.H. van der Burg, *Regelgeving en bestuur* (Handboeken Staats- en Bestuursrecht deel IV), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993, p. 148-151; Zie voor een afwijkende definitie: H.D. van Wijk/W. Konijnenbelt, *Hoofdstukken van administratief recht*, Den Haag: VUGA 1997, p. 242; L. Prakke, J.L. de Reede & G.J.M. van Wissen, *Van der Pot-Donner. Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995 geeft nagenoeg niets over het begrip a.v.v.; slechts a.v.v. in de zin van art. 89 lid 4 Gw worden summier besproken op p. 499-500. Zie meer recent: De Haan/Drupsteen/Fernhout 1996, p. 288 e.v.

64 *Orde in de regelgeving* 1985, p. 17 spreekt van het 'verbindend' karakter van algemeen verbindende voorschriften.

a Algemene strekking[65]

Ten aanzien van het element algemene strekking kan worden onderscheiden in algemeenheid naar gebied, tijd, personen en gevallen.[66] De regel moet zich niet slechts beperken tot één of enkele gevallen of tot met naam en toenaam aangeduide personen. Bij de beoordeling van het algemeen karakter gaat het juist om de herhaalbaarheid van de toepassing van het voorschrift. Hieruit wordt wel geconcludeerd dat een ideaaltypisch a.v.v. ziet op een groter gebied, een langere periode en een onbepaald aantal personen en gevallen.[67] De Commissie Wetgevingsvraagstukken benadrukt hierbij evenwel dat niet steeds aan alle genoemde aspecten van algemeenheid behoeft te worden voldaan voor de kwalificatie als a.v.v. Zij geeft hierbij het voorbeeld van een verbod dat geldt voor één dag, ook dit kan een a.v.v. hebben, indien het geldt voor een onbepaald aantal personen.[68]

b Externe werking

De Hoge Raad spreekt in het eerdergenoemde arrest van 10 juni 1919 over 'naar buiten werkende en dus tot een ieder gerichte algemene regelingen.' Het element van externe werking is voornamelijk van belang om het verschil met interne voorschriften aan te duiden.[69] Deze moeten namelijk van deze definitie worden uitgezonderd omdat ze slechts binnen de desbetreffende (overheids)organisatie werken. Zij binden de ambtenaren en medewerkers binnen de (overheids)organisatie waarvoor ze zijn opgesteld. Een voorbeeld hiervan zijn interne regels die zijn opgesteld in het kader van de financiële verantwoording en verslaglegging en dergelijke.

Een regeling met externe werking moet dus gelden voor 'anderen' dan het orgaan dat de regeling uitvaardigt. Deze 'anderen' kunnen burgers zijn of organen van andere rechtspersonen dan waartoe het uitvaardigende orgaan behoort of andere organen van dezelfde rechtspersonen.

c Wettelijke bevoegdheid

Het laatstgenoemde element waaraan een voorschrift moet voldoen om het als a.v.v. te kunnen kwalificeren, is dat van de wettelijke bevoegdheid. Dit betekent dat de uitvaardigende instantie een wettelijke grondslag moet hebben om regels uit te (mogen) vaardigen. Indien dit niet het geval is, zijn de regels namelijk niet verbindend. Met andere woorden: het verbindend karakter van a.v.v.'s ligt besloten in de regelgevende bevoegdheid van de uitvaardigende

---

65 *Orde in de regelgeving* 1985, p. 15-17 spreekt van het 'algemene karakter' van een algemeen verbindend voorschrift.

66 Deze gezichtspunten treffen we reeds aan bij F.R. Böhtlingk & J.H.A. Logemann, *Het wetsbegrip in Nederland*, Alphen aan den Rijn: 1966, p. 19-20. Zie voorts: *Orde in de regelgeving* 1985, p. 16.

67 *Orde in de regelgeving* 1985, p. 16. Zie ook De Haan/Drupsteen/Fernhout 1996, p. 289.

68 *Orde in de regelgeving* 1985, p. 16. Vgl. De Haan/Drupsteen/Fernhout 1996, p. 289.

69 *Orde in de regelgeving* 1985, p. 16-17.

instantie. Vanuit het in Nederland geldende democratisch stelsel en de daaruit voortvloeiende scheiding der machten gaat de Grondwet er namelijk van uit dat a.v.v.'s tot stand worden gebracht door de (formele) wetgever. Andere organen van de overheid kunnen slechts a.v.v.'s uitvaardigen indien zij de bevoegdheid daartoe ontlenen aan de Grondwet, wet (of een AMvB).

Ministeriële regels die geen grondslag vinden in een hogere regeling, zijn geen a.v.v.'s. Dergelijke voorschriften worden gekwalificeerd als pseudo-wetgeving of beleidsregels.[70]

d Publicatievereiste als vierde element

In de literatuur wordt wel een vierde element genoemd voor de kwalificatie van het begrip a.v.v.: het publicatievereiste.[71] Dit vereiste houdt in dat de desbetreffende regeling op de voorgeschreven wijze bekend moet zijn gemaakt, wil men een dergelijke regeling kunnen kwalificeren als a.v.v.

Van der Flier is van mening dat met het in werking treden van de Bekendmakingswet een formeel criterium is toegevoegd aan de 'vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften.'[72] Hij stelt dat deze in de *Staatscourant* of op andere wijze zoals in de Bekendmakingswet is voorgeschreven, moeten worden gepubliceerd. Hij is van mening dat als hieraan niet is voldaan, er om die reden wellicht geen sprake kan zijn van een a.v.v.[73] Dit is op zichzelf genomen een erg zuivere (dogmatische) opvatting waarin het begrip 'verbindend' wordt geïnterpreteerd als een losstaand criterium in de constellatie 'algemeen verbindend voorschrift'.

Ik deel de mening van Van der Flier echter niet, voorzover hij stelt dat publicatie van een dergelijk voorschrift noodzakelijk is om het desbetreffende voorschrift als a.v.v. (ofwel wetgeving in materiële zin) te kunnen kwalificeren.[74] Mijns inziens is dit slechts een formeel vereiste. Publicatie ziet immers op de inwerkingtreding van een a.v.v. ofwel op het 'verbindend' worden van een a.v.v. Het begrip 'algemeen verbindend' in de constellatie 'algemeen verbindend voorschrift' moet als één begrip worden gezien, waarmee gedoeld wordt op de groep van geadresseerden tot wie de regeling zich richt ter onderscheiding van de gevallen waarin een beschikking wordt gegeven die zich slechts richt tot een enkel individu.

---

70 Zie voor de relatie met het auteursrecht nader § 6 van hfdst. 6. Vgl. De Haan/Drupsteen/Fernhout 1996, p. 305 voor verschillen tussen a.v.v.'s en beleidsregels.

71 Zie Van Male 1992, p. 801. P.J. van der Flier, 'De Bekendmakingswet', *AA* 1988, p. 324-328.

72 Van der Flier 1988, p. 324-328.

73 Van der Flier 1988, p. 327.

74 Bovendien refereert de HR in zijn jurisprudentie niet aan dit vereiste en ook uit het systeem en de formulering van de Gw blijkt niet het bestaan van dit zogenaamde 'vierde element'. Hieruit kan nl. worden afgeleid dat de bekendmaking geen samenstellend bestanddeel vormt voor de kwalificatie a.v.v. Dit art. spreekt nl. over 'andere *vastgestelde* a.v.v.'s'. M.a.w. de grondwetgever heeft het in dit art. over reeds door de overheid vastgestelde voorschriften. De publicatie is slechts een voorwaarde voor het in werking treden hiervan. Zie in dezelfde zin Van Male 1992, p. 802.

Indien een voorschrift niet is gepubliceerd neemt dit niet weg dat het wel als a.v.v. kan worden aangeduid, met dit verschil dat het nog niet geldig is omdat het nog niet in werking is getreden. Het gaat dan dus om een 'niet-verbindend' a.v.v.; het geldt nog niet omdat het niet in werking is getreden. In § 6 van dit hoofdstuk kom ik hierop terug.

4.2 Kenmerken NEN-normen en algemeen verbindende voorschriften vergeleken

Hiervoor is gebleken dat een wettelijk voorschrift via een verwijzing naar een NEN-norm wordt aangevuld met de eisen die in de desbetreffende norm worden gesteld. Zoals we hebben gezien betekent dit dat de desbetreffende NEN-norm onderdeel wordt van die wettelijke regeling (ofwel van de daarin geformuleerde rechtsnorm). Door verwijzing gaat zij deel uitmaken van het a.v.v., waaruit kan worden afgeleid dat de desbetreffende NEN-norm daarmee zelf ook tot een a.v.v. is geworden. Deze constatering zal volledigheidshalve worden getoetst aan de hiervoor besproken elementen waaraan moet zijn voldaan om te kunnen spreken van een a.v.v.

4.2.1 NEN-normen en algemene strekking

Voor de kwalificatie als a.v.v. moet er sprake zijn van een algemene strekking: het moet gaan om algemene regels naar gebied, tijd, personen en gevallen. In de eerste plaats valt op dat NEN-normen – gelet op hun *inhoud* – de strekking hebben voor eenieder verbindend te zijn en naar buiten te werken. Het is de bedoeling van de wetgever dat iedereen zich aan de desbetreffende NEN-normen houdt. Dit blijkt uit de omstandigheid dat er via verwijzing naar NEN-normen juridische gevolgen in het leven worden geroepen: wanneer wettelijke voorschriften met inbegrip van de eisen die worden gesteld in de NEN-normen waarnaar die wettelijke voorschriften verwijzen, niet worden nageleefd, kunnen daar immers sancties op staan. De rechtssubjecten die aan een wettelijke regeling zijn onderworpen, moeten dus aan deze vereisten voldoen. Hiermee komt het algemene karakter van dergelijke regelingen tot uiting.

Bovendien kan uit de omstandigheid dat NEN-normen door verwijzing onderdeel worden van een wettelijk voorschrift, dat in het algemeen zal voldoen aan het kenmerk van een algemene strekking, worden afgeleid dat de NEN-normen daarmee zélf ook een algemene strekking hebben.

4.2.2 NEN-normen en externe werking

Het vereiste van externe werking waaraan een a.v.v. moet voldoen, houdt in dat de regeling zal moeten gelden voor anderen dan het orgaan dat de regeling uitvaardigde. Aangezien het in de gevallen van verwijzing naar NEN-normen

in de regel gaat om verwijzingen in wettelijke regelingen, is vanzelfsprekend ook aan dit vereiste voldaan.

4.2.3 *NEN-normen en wettelijke bevoegdheid*

Ten slotte geldt voor de kwalificatie als a.v.v. dat de regeling moet berusten op een wetgevende bevoegdheid. De omstandigheid dat verwijzing naar NEN-normen plaatsvindt in wettelijke regelingen en dat hiernaar door de wetgever zélf wordt verwezen, impliceert dat ze door een overheidsorgaan zijn uitgevaardigd.

4.3 Tussenconclusie

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat NEN-normen door verwijzing in wettelijke regelingen het karakter van algemeen verbindende voorschriften verkrijgen.[75] Aanvullende statische of dynamische verwijzing in regelgeving mét een dwingend karakter heeft derhalve tot gevolg dat aanvankelijk als private normen te boek staande NEN-normen een publiekrechtelijk karakter verkrijgen. Deze belangrijke conclusie zal in het vervolg van dit onderzoek als uitgangspunt dienen bij de beoordeling van verdere gevolgen van verwijzing naar NEN-normen. In de volgende paragraaf zal een aanzet worden gegeven tot de bespreking van hieruit voortvloeiende gevolgen, met de vergelijking van de wijze van bekendmaking van NEN-normen en de regels van bekendmaking zoals die gelden voor overige overheidsvoorschriften.

5 NEN-NORMEN EN BEKENDMAKINGSWET

5.1 Inleiding

De constatering dat NEN-normen door verwijzing in publiekrechtelijke regelingen hun oorspronkelijk private karakter verliezen en hiermee de status van algemeen verbindende voorschriften krijgen, roept de vraag op of de NEN-normen evenals andere overheidsregels aan de voorwaarden moeten voldoen

75 Vgl. MDW-rapport, *Normalisatie en certificatie*, Achtergrondstudies Algemeen Wetgevingsbeleid deel 5, Den Haag: Ministeries van Justitie en Economische Zaken, februari 1996, p. 55: 'wanneer de wetgever privaat tot stand gekomen normen verplicht stelt, gaan deze private normen deel uitmaken van de wet en hebben zij de status van algemeen verbindende voorschriften.'

die gelden met betrekking tot de bekendmaking van wettelijke regelingen.[76] Alvorens de methode van bekendmaking van NEN-normen (waarnaar in wettelijke regelingen wordt verwezen) te bespreken, zal ik de bekendmakingsregels die gelden voor 'gewone' (d.w.z. vanwege het rijk vastgestelde) a.v.v.'s behandelen. Daarna zullen deze twee methoden met elkaar worden vergeleken. Allereerst echter zal ik nader ingaan op het zogenaamde kenbaarheidsvereiste.

5.2 (Grond)wettelijke bekendmakingsvereisten

5.2.1 Kenbaarheidsvereiste

Het kenbaarheidsvereiste, waardoor de kenbaarheid van wetgeving wordt gewaarborgd, is een beginsel van behoorlijke regelgeving.[77] De gedachte hierachter is dat iedereen kennis moet kunnen nemen van de wetten en regels die van kracht zijn. Het kan namelijk niet zo zijn dat men aan regels wordt gebonden, waarvan men niet op de hoogte kan zijn. Daarbij is het kenbaarheidsvereiste een voorwaarde voor de inwerkingtreding van wettelijke voorschriften. Indien regels niet bekend worden gemaakt bestaat het gevaar dat slechts een deel van alle belanghebbenden op de hoogte is van het bestaan van de desbetreffende regels. Dit werkt rechtsongelijkheid in de hand omdat op die manier ongelijke rechtsposities tussen belanghebbende burgers kunnen ontstaan. Om ervoor zorg te dragen dat een ieder op gelijke wijze kennis kan nemen van de wettelijke regels die van kracht zijn, en niet slechts een toevallige groep van geïnformeerden, moeten de regels gepubliceerd worden. Bovendien wordt de kans op naleving van de betrokken regels daarmee aanzienlijk vergroot.

Om deze redenen schrijft de Bekendmakingswet integrale publicatie van wetten, algemene maatregelen van bestuur en algemeen verbindende voorschriften voor. Om te voorkomen dat er onverhoopt wetten, algemene maatregelen van bestuur en algemeen verbindende voorschriften van kracht zouden worden die niet op de voorgeschreven wijze zijn bekendgemaakt, is een 'sanctie' gesteld op de niet-naleving van deze bepalingen door de overheid, die is terug te voeren op de Grondwet (art. 88 en 89). In geval van verzuim

76 Vgl. in dezelfde zin Stuurman 1995, p. 171-173. Stuurman heeft het 'formele' normalisatieproces en het wetgevingsproces vergeleken. Hij toetst de technische normen die worden toegepast in regelgeving aan de voor wetgeving geldende vereisten. Zie uitvoerig Stuurman 1995, p. 161-186. Ik beperk mij in het kader van deze studie tot toetsing aan de bekendmakingsvoorschriften.

77 Zie hierover I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam: 1984, p. 190 e.v. Vgl. Nota Zicht op wetgeving, *Kamerstukken II* 1990/91, 22 008, nr. 1-2, p. 23 e.v. waarin een aantal kwaliteitseisen voor wetgeving worden geformuleerd. Zie voor een toetsing van de regelgevende kwaliteit van technische normen aan de eisen van behoorlijke regelgeving Stuurman 1995, p. 162 e.v.

van de publicatieplicht of in geval van een onjuiste wijze van bekendmaking, is bepaald dat de desbetreffende wettelijke regelingen niet in werking zullen treden. In *hoofdstuk 6* kom ik in samenhang met het auteursrecht nog over het kenbaarheidsvereiste te spreken.

5.2.2 *Achtergrond en doelstelling van de Bekendmakingswet*

Sinds 1848 bepaalt de Grondwet dat de bekendmaking en inwerkingtreding van wetten en algemene maatregelen van bestuur bij de wet geregeld moeten worden.[78] Thans is deze materie geregeld in de Bekendmakingswet. Deze is op 17 februari 1988 in werking getreden.[79] Deze wet strekt ter uitvoering van het bepaalde in de artikelen 88 en 89, derde en vierde lid van de Grondwet.[80] Deze artikelen, voorzover van belang, luiden:

> Artikel 88 Gw
> De wet regelt de bekendmaking en inwerkingtreding van de wetten. Zij treden niet in werking voordat zij zijn bekendgemaakt.
>
> Artikel 89 Gw
> 3. De wet regelt de bekendmaking en inwerkingtreding van de algemene maatregelen van bestuur. Zij treden niet in werking voordat zij zijn bekendgemaakt.
> 4. Het tweede en derde lid zijn van overeenkomstige toepassing op andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften.

In de Gw staat niet op welke wijze bekendmaking dient te geschieden. Daarvoor is de Bekendmakingswet totstandgekomen opdat deze grondwettelijke bepalingen zouden kunnen worden uitgevoerd. Deze wet heeft betrekking op de bekendmaking en inwerkingtreding van wetten in formele zin en van de wetgeving in materiële zin die afkomstig is van de centrale overheid, en op de uitgifte van *Staatsblad* en *Staatscourant*.[81]

Volgens de memorie van toelichting heeft de Bekendmakingswet een drieledige doelstelling.[82] In de eerste plaats wordt beoogd de kenbaarheid en toegankelijkheid van de vanwege het rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften te waarborgen. In de tweede plaats wordt getracht te voorkomen dat deze voorschriften door een omissie niet in werking treden en ten slotte heeft de wet ten doel een adequate regeling van *Staatsblad* en *Staatscou-*

---

78 Zie voor een uitgebreid overzicht van de grondwetsgeschiedenis C. Riezebos & P.L. de Vos, 'Art. 88', in: Akkermans & Koekkoek 1992, p. 775-780 en Van Male 1992, p. 781-831.

79 Wet van 4 februari 1988, *Stb.* 18.

80 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 583, nr. 3 p. 1 (MvT).

81 Voor regelgeving die niet afkomstig is van de centrale overheid is de Bekendmakingswet niet van toepassing. Daarvoor zijn meestal aparte regels opgenomen, al dan niet in de betreffende regeling zelf. Zie bijv. afd. 3.6 Awb die een algemene regeling geeft voor besluiten afkomstig van bestuursorganen in de zin van de Awb.

82 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 583, nr. 3 p. 7 (MvT).

rant te bieden, waarin de bekendmaking van overheidsvoorschriften (in de regel) zal plaatsvinden.

5.2.3 *Bekendmakingsregels*

De belangrijkste doelstelling van de Bekendmakingswet is dus de kenbaarheid van overheidsvoorschriften. Welke regels van bekendmaking zijn op algemeen verbindende voorschriften van toepassing? Artikel 89 lid 4 jo. lid 3 (en lid 2) verklaart de regels van de Bekendmakingswet van overeenkomstige toepassing op de 'andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften.' Deze omschrijving ziet op een materieel (inhoudelijk) begrip.

Artikel 89 lid 4 Gw moet volgens de Commissie Wetgevingsvraagstukken worden gelezen als 'andere dan bij wet of algemene maatregel van bestuur vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften.'[83] De grondwetgever heeft vooral gedacht aan regelingen die krachtens delegatie van regelgeving tot stand zijn gebracht. Dit kunnen bijvoorbeeld ministeriële regelingen zijn die op een hogere regeling berusten.[84] De artikelen 4 en 5 van de Bekendmakingswet geven het bekendmakingsregime voor de in artikel 89 Gw bedoelde categorie. In artikel 4 wordt een onderscheid gemaakt tussen bij ministeriële regeling vastgestelde algemeen verbindende voorschriften en een restcategorie, de zogenaamde 'overige vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften.' Over de inhoud van deze laatste categorie wordt niets vermeld. Gedacht kan worden aan besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften, van niet onder (volledige) ministeriële verantwoordelijkheid vallende organen van de rijksoverheid, zoals daar zijn zelfstandige bestuursorganen (bijv. de Verzekeringskamer en het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg).[85]

De artikelen 4 en 5 van de Bekendmakingswet luiden als volgt:

---

83 *Orde in de regelgeving* 1985, p. 13. *Kamerstukken II* 1985/86, nr. 3, p. 1 (MvT Bekendmakingswet): Alle voorschriften van de centrale overheid moeten worden bekendgemaakt. Vgl. Ph. Eijlander, 'De Bekendmakingswet', *TvO* 1987-3, p. 52-55 en Van der Flier 1988, p. 324-328. Uit de volgende definitie van de Commissie Wetgevingsvraagstukken blijkt dat het gaat om a.v.v.'s die afkomstig zijn van organen van de centrale overheid: 'een door een tot de centrale overheid behorend orgaan krachtens delegatie vastgestelde, naar buiten werkende, algemene regel, welke niet bij algemene maatregel van bestuur is vastgesteld.' Hiertoe behoren in ieder geval niet de organen van provincies, gemeenten en waterschappen. *Orde in de regelgeving* 1985, p. 19. Vgl. Van Male 1992, p. 825-826.

84 *Orde in de regelgeving* 1985, p. 14. Hierin (p. 17 en 52) worden drie categorieën onderscheiden, t.w. de Kroon die anders dan bij AMvB bij gewoon Koninklijk Besluit (klein KB) regels vaststelt; regels van ministers en regels van ambtenaren.

85 *Orde in de regelgeving* 1985, p. 19. Eijlander 1987, p. 53.

Art. 4
1. De bekendmaking van:
a. *bij ministeriële regeling vastgestelde algemeen verbindende voorschriften* en
b. de overige vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften, voor zover deze niet in het *Staatsblad* geplaatst dienen te worden, geschiedt door plaatsing in de *Staatscourant*.
2. Een voorschrift als in het eerste lid bedoeld, kan bepalen dat bekendmaking geheel of gedeeltelijk geschiedt door *plaatsing in een bijlage* bij de *Staatscourant*. Van zodanige bekendmaking wordt mededeling gedaan in de *Staatscourant*. [mijn curs.; ME]

Art. 5
1. In afwijking van artikel 4 kan een voorschrift als daar bedoeld, bepalen:
a. dat het wordt bekendgemaakt door plaatsing in een ander vanwege de overheid algemeen verkrijgbaar gesteld publicatieblad, en
b. dat een bij het voorschrift behorende bijlage wordt bekendgemaakt door terinzagelegging,
2. Van een bekendmaking als in het eerste lid bedoeld, wordt mededeling gedaan in de *Staatscourant*.

Uit artikel 4 blijkt dat bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften, zowel die bij ministeriële regeling zijn vastgesteld als de overige die vanwege het rijk zijn vastgesteld (mits deze laatste niet in aanmerking komen voor plaatsing in het *Staatsblad)*, geschiedt door plaatsing in de *Staatscourant* (art. 4 lid 1). Hierbij geldt dat als het desbetreffende voorschrift dat bepaalt, bekendmaking kan geschieden door plaatsing in een bijlage bij de *Staatscourant* (art. 4 lid 2). Hierbij valt te denken aan eenmalige publicaties die vanwege hun omvang niet integraal in het desbetreffende nummer van de *Staatscourant* kunnen worden opgenomen. Daarom worden dergelijke publicaties als bijlage aan de *Staatscourant* toegevoegd. Zij vallen onder het normale abonnement op de *Staatscourant*.[86] Overigens kan bekendmaking van een bijlage bij de *Staatscourant* ook geschieden door terinzagelegging hiervan (art. 5 lid 1 sub b).

Een andere mogelijkheid waarvan wel gebruik wordt gemaakt bij omvangrijke stukken is de plaatsing in een ander vanwege de overheid verkrijgbaar gesteld publicatieblad (art. 5 lid 1). Een voorbeeld hiervan is het blad 'Uitleg' van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.[87] De overheid is verantwoordelijk voor een algemeen verkrijgbaar gesteld publicatieblad.

In geval er gebruik wordt gemaakt van publicatie in een bijlage – die al dan niet door terinzagelegging wordt bekendgemaakt – of publicatie in een

86 Een voorbeeld is het proces-verbaal inzake de uitslag van de Tweede-Kamerverkiezing. NvT bij KB van 6 januari 1989, *Stb.* 1, houdende regels inzake de uitgifte van het *Staatsblad* en de *Staatscourant*. De beslissing of een publicatie in een bijlage wordt opgenomen, wordt aan de uitgever overgelaten.

87 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 583, nr. 9, p. 2 (NEV II).

publicatieblad, wordt van zodanige bekendmaking mededeling gedaan in de *Staatscourant* (art. 4 lid 2 resp. art. 5 lid 2).

5.3 Vallen NEN-normen onder de Bekendmakingswet?

Bij de vraag of de zojuist besproken regels van bekendmaking voor algemeen verbindende voorschriften ook van toepassing zijn op NEN-normen die door verwijzing in een wettelijke regeling de status van a.v.v. hebben verkregen, zijn twee aspecten van belang, namelijk een materieel en een formeel. Bij het materiële aspect gaat het om de inhoud en strekking van NEN-normen; bij het formele wordt gedoeld op de procedure van totstandkoming en vaststelling van deze normen.

In materieel opzicht komen 'gewone' a.v.v.'s en NEN-normen die door verwijzing in wettelijke regelingen de status van a.v.v.'s hebben gekregen, met elkaar overeen. Beide zijn ze erop gericht algemeen verbindend te werken. Wel is er een verschil wat het formele aspect betreft. Algemeen verbindende voorschriften worden van overheidswege vastgesteld. NEN-normen verschillen hiervan. Zij worden totstandgebracht door een private organisatie, het NNI, waarbij dit al dan niet in opdracht van de overheid kan handelen. Met het oog op de bekendmaking is echter dit formele verschil niet doorslaggevend. Bepalend is het materiële karakter van door verwijzing tot a.v.v.'s geworden NEN-normen. De strekking van de Bekendmakingswet is, om door eisen te stellen aan het bekendmaken van a.v.v.'s, te waarborgen dat deze kenbaar en toegankelijk zijn. Deze strekking is evenzeer van belang voor door verwijzing tot a.v.v.'s geworden NEN-normen. Nu NEN-normen materieel gezien beschouwd moeten worden als a.v.v.'s, moet de conclusie luiden dat zij (ook) onder het regime van de Bekendmakingswet vallen.

Voor de bekendmaking van NEN-normen in de praktijk lijkt dan de meest voor de hand liggende oplossing, mede gelet op het formele verschil in de totstandkoming van de NEN-normen ten opzichte van de 'gewone' a.v.v.'s, dat NEN-normen overeenkomstig de regels die zijn opgesteld voor de zogenaamde 'restcategorie' van artikel 4 lid 1 sub b Bekendmakingswet, worden bekendgemaakt (zie hiervoor § 5.2.3). De keuzemogelijkheden die artikel 4 lid 2 en artikel 5 lid 1 jo. artikel 4 lid 1 sub b geven brengen bovendien een aantal praktische en financiële voordelen met zich mee. Zo kan er ingevolge artikel 4 lid 2 worden gekozen voor plaatsing in een bijlage bij de *Staatscourant*, die ingevolge artikel 5 lid 1 sub b eveneens kan worden bekendgemaakt door terinzagelegging. Daarnaast biedt artikel 5 lid 1 sub a de mogelijkheid van bekendmaking in een afzonderlijk (officieel) publicatieblad. Gezien de omvang die sommige normbladen kunnen bereiken, bieden deze keuzemogelijkheden het voordeel dat de kosten aanzienlijk kunnen worden beperkt.

6 HUIDIGE METHODE VAN BEKENDMAKING VAN NEN-NORMEN

Nu is gebleken dat NEN-normen waarnaar in wettelijke regelingen wordt verwezen en die daarmee de status van a.v.v.'s verkrijgen onder het regime van de Bekendmakingswet vallen, rijst de vraag op welke manier NEN-normen thans worden bekendgemaakt en of deze wijze toereikend is.

6.1 De 'terinzagelegging- of voetnootmethode'

Ter illustratie van de methode van bekendmaking die thans wordt gehanteerd voor NEN-normen waarnaar in wetgeving wordt verwezen, dient het eerder in § 3.2.2 van dit hoofdstuk gegeven voorbeeld van artikel 2 van het Besluit kinderveilige verpakkingen geneesmiddelen:

> ...moet de het farmaceutisch product direct omsluitende verpakking voldoen aan de eisen vervat in de norm NEN *1740, gepubliceerd in maart 1983 door het Nederlands Normalisatie-instituut,* met dien verstande dat het aantal, bedoeld in paragraaf 6.3.1.1. van genoemde norm, door Onze Minister, gehoord de Geneesmiddelencommissie, wordt vastgesteld. [mijn curs.; ME]

In een voetnoot bij dit artikel staat vermeld dat deze norm verkrijgbaar is bij 'het Nederlands Normalisatie-instituut, Kalfjeslaan 2 te Delft.' In het *Staatsblad* waarin deze regeling integraal is gepubliceerd kan men bij artikel 2 de desbetreffende voetnoot terugvinden.[88] De tekst van de NEN-norm is dus niet in het *Staatsblad* afgedrukt: hiervoor moet men zich wenden tot het NNI.

Met betrekking tot dit systeem van bekendmaking van de vindplaats van NEN-normen is door Overhoff gewezen op het advies van de Raad van State inzake het ontwerpbesluit kinderveilige verpakkingen huishoudchemicaliën (Warenwet), waarin een statische verwijzing naar een NEN-norm was opgenomen.[89] Artikel 2 van dit ontwerp luidde:

> 1. De in artikel 1 bedoelde verpakking moet voldoen aan de door het Nederlands Normalisatie-instituut uitgegeven norm NEN 1740 van maart 1983.
> 2. Onze Ministers (...) kunnen, gehoord het Nederlands Normalisatie-instituut, andere normen met de in het eerste lid genoemde norm gelijkstellen;...

De Raad van State gaf hier het advies om, vanuit het oogpunt van kenbaarheid van wettelijke regelingen, de desbetreffende norm bij het ontwerp te publiceren: 'aangezien het ontwerp naar deze norm verwijst, terwijl de tekst van deze

88 Zie Besluit van 24 oktober 1989, *Stb.* 168.

89 Zie R.W. Overhoff, 'De Europese "Technologische Gemeenschap", Normalisatienormen en nationale wetgeving', *RegelMaat* 1988-1, p. 12. Nader rapport van 22 november 1984: Bijvoegsel *Stcrt.* 1985, 230.

norm niet door Uw toedoen is gepubliceerd.' De betrokken Staatssecretarissen waren echter van mening dat er eenvoudig kennis kon worden genomen van NEN-normen aangezien deze bij het NNI verkrijgbaar zijn en aldaar ter inzage liggen. Wel werd besloten dat er in de desbetreffende regeling een voetnoot zou worden geplaatst 'die er toe strekt concrete informatie te verschaffen met betrekking tot de plaats waar een ieder die zulks wenst van de inhoud kan kennis nemen.' Verder werd door hen opgemerkt:

> ...Ondergetekenden zijn van mening dat starre verwijzing tot een grotere kenbaarheid van de regeling leidt dan de andere methode van verwijzing, waarbij nog komt dat starre verwijzing, waar het gaat om door middel van normstelling van overheidswege te beschermen belangen van gezondheid en veiligheid, in principe ook de enige juiste methode is.

Overhoff duidt deze methode van bekendmaking aan met 'voetnootmethode'.[90] Mijns inziens is deze benaming enigszins ongelukkig nu het meest wezenlijke van de methode is dat de normen ter inzage worden gelegd. Dat naar de plaats van terinzagelegging wordt verwezen is natuurlijk zeer van belang, echter niet of dit in een voetnoot gebeurt. Daarom zal in het vervolg worden gesproken van de 'terinzagelegging- of voetnootmethode'. Overhoff vindt dat deze methode niet op gespannen voet staat met artikel 88 Gw dat voorschrijft dat wetten niet in werking treden voordat zij zijn bekendgemaakt.[91] Deze opvatting onderschrijf ik niet: mijns inziens voldoet de 'terinzagelegging- of voetnootmethode' niet aan de hiervoor besproken (grond)wettelijke eisen van bekendmaking, hetgeen hierna nader zal worden uitgelegd.[92]

6.2 Standpunt regering over de bekendmaking van NEN-normen

In de memorie van toelichting bij de Bekendmakingswet wordt vermeld dat in geval van verwijzing naar normen in regelgeving, in de desbetreffende regeling zal moeten worden aangegeven wat de vindplaats van de normen is.[93] Hieruit blijkt dat de zojuist besproken 'terinzagelegging of voetnootmethode' geen incidentele regeling van de regering betreft die alleen bij het, zojuist

---

90 Overhoff 1988, p. 13.

91 Hij wijst daarbij nog wel op de materiële kenbaarheid van normen in verband met het verschijnsel van doorverwijzing in normen naar andere normen. Dit komt z.i. de 'verstaanbaarheid' van de norm niet ten goede. Zie over het verschijnsel van 'doorverwijzing' hfdst. 4 van dit boek.

92 Vgl. in dezelfde zin Stuurman 1995, p. 173.

93 Het Ministerie van EZ dat nauwe banden onderhoudt met het NNI maakt in ieder geval gebruik van deze methode, door hen 'referentiemethode' genoemd. Telefonische informatie 25 februari 1997.

besproken, ontwerpbesluit kinderveilige verpakkingen huishoudchemicaliën (Warenwet) werd gehanteerd.[94]

Volgens de memorie van toelichting moet van bijlagen bij een a.v.v. worden onderscheiden de situatie dat in een a.v.v. wordt verwezen naar een geheel ander stuk, zoals bijvoorbeeld normen van normalisatieinstituten. Voorts wordt opgemerkt:

> Ook al wordt door zo'n verwijzing het desbetreffende document of de desbetreffende norm op zichzelf genomen nog geen <<vanwege het Rijk vastgesteld algemeen verbindend voorschrift>>, *het gaat op enigerlei wijze wél deeluitmaken van het recht dat voor belanghebbenden kenbaar moet kunnen zijn*. Daarvoor is vereist dat bij de verwijzing vermeld wordt wat de vindplaats van het document of van de norm is [mijn curs.; ME].[95]

De regering stelde zich overeenkomstig de opvatting van de toenmalige staatssecretarissen met betrekking tot het hiervoor genoemde ontwerpbesluit, op het standpunt dat de vindplaats van de norm bij de verwijzing kenbaar moet worden gemaakt. Zij heeft daarom gekozen voor de zogenaamde 'terinzagelegging- of voetnootmethode'. Met betrekking tot de bekendmaking van niet-publiekrechtelijke normen is Aanwijzing 190 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, geformuleerd, deze luidt, voorzover hier van belang:

> Indien in een regeling normen die niet van publiekrechtelijke aard zijn van toepassing worden verklaard, wordt, tenzij de kenbaarheid van deze normen voor alle betrokkenen voldoende verzekerd is, bekendmaking van de normen in de *Staatscourant* voorgeschreven.

In de toelichting hierbij staat dat bij NEN-normen de kenbaarheid in het algemeen voldoende verzekerd is. Aanwijzing 92 lid 2 vermeld in verband met normen verder nog:

> Indien een regeling verwijst naar normen die niet publiekrechtelijk van aard zijn geschiedt de verwijzing in beginsel naar die normen zoals zij op een gegeven moment luiden. Omvat de verwijzing mede latere wijzigingen, dan wordt tevens voorzien in mededeling van deze wijzigingen in de *Staatscourant*.

In de bijbehorende toelichting (Aanwijzing 92) wordt opgemerkt dat bij verwijzing naar niet-publiekrechtelijke normen een met de maatstaven van de Bekendmakingswet vergelijkbaar niveau van bekendmaking niet gegarandeerd is en dat daarom naar dergelijke normen altijd statisch moet worden verwezen. De regering blijkt er derhalve vanuit te gaan dat bij dynamische verwijzing

---

94 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 853, nr. 3, p. 5 (MvT).

95 Naar aanleiding hiervan werd Aanwijzing 190 geformuleerd, zie hierna § 6.3.3 van dit hoofdstuk.

niét en bij statische verwijzing wél aan de algemene bekendmakingsvereisten wordt voldaan.

In het MDW-rapport *Normalisatie en certificatie* waarin de resultaten van een onderzoek naar het gebruik van normalisatienormen in wettelijke regelingen als alternatief voor overheidsregulering zijn neergelegd, wordt conform Aanwijzing 190 vastgesteld dat de normen zelf in de *Staatscourant* moeten worden geplaatst, tenzij de kenbaarheid van deze normen voor alle betrokkenen voldoende is verzekerd. Daaraan wordt toegevoegd: 'In dat laatste geval zal de prijs van de normen niet zo hoog mogen zijn dat de kenbaarheid illusoir wordt.'[96] In de follow up van dit rapport, in een brief van de ministers van Economische Zaken en Justitie wordt deze conclusie als volgt becommentarieerd:

> Over de kenbaarheid van normen bij verwijzing ernaar in de wet wordt in het MDW-rapport gesuggereerd de normen integraal in de *Staatscourant* op te nemen. Het NNI is echter van mening dat de bestaande afspraak met de overheid om alleen de normreferenties in de Staatscourant te publiceren voldoende invulling geeft aan het algemeen bekend maken van de relevante normen. Ten algemene delen wij deze mening van het NNI. Wij merken echter in dit verband op dat er normen bestaan die ondanks hun private status een feitelijk verplichtend karakter zijn gaan dragen. In dit soort gevallen *zou er op moeten kunnen worden vertrouwd* dat alle betrokken marktpartijen inderdaad toegang hebben tot de inhoud van deze 'verplichte' normen. In de regel zal onzes inziens publicatie van wetgeving inclusief de relevante normreferenties in de *Staatscourant* afdoende zijn. Voor de inhoud van de normen kunnen betrokkenen zich vervolgens wenden tot het NNI. Desondanks is het de vraag of publicatie van wetgeving inclusief de relevante normreferenties in alle gevallen feitelijk geschiedt. [mijn curs.; ME].[97]

In dit citaat worden mijns inziens verhullende termen gehanteerd met betrekking tot de status en bekendmaking van NEN-normen. Uit de gebruikte formuleringen kan worden afgeleid dat de regering ervan uitgaat dat de NEN-normen een algemeen verbindend karakter hebben. Daarom dienen de desbetreffende NEN-normen te worden bekendgemaakt overeenkomstig de regels die voortvloeien uit de Bekendmakingswet en mag er naar mijn oordeel niet zomaar van worden uitgegaan dat de kenbaarheid voor betrokkenen voldoende verzekerd is. Zeker nu NEN-normen door toedoen van de wetgever via verwijzing in wettelijke regelingen de status van a.v.v. krijgen, kan bekendmaking niet worden overgelaten aan een privaatrechtelijke instantie als het NNI.

---

96 MDW-rapport, *Normalisatie en certificatie* 1996, p. 57.
97 *Kamerstukken II* 1996/97, 24 036, nr. 47.

6.3 'Terinzagelegging- of voetnootmethode' en Bekendmakingswet vergeleken

NEN-normen die via verwijzing de status van a.v.v. hebben verkregen moeten voldoen aan het regime van de Bekendmakingswet (§ 5.3 van dit hoofdstuk). Dit betekent dat er sprake moet zijn van integrale bekendmaking van de desbetreffende NEN-normen in de *Staatscourant*, dan wel van terinzagelegging van een bijlage bij de *Staatscourant* ofwel van een officieel van overheidswege verkrijgbaar gesteld publicatieblad. In de praktijk blijken de NEN-normen te worden bekendgemaakt via de zogenaamde 'terinzagelegging- of voetnootmethode', waarbij voor de integrale tekst van de NEN-normen wordt verwezen naar het NNI. Er is daarmee dus geen sprake van bekendmaking in de *Staatscourant* zoals voorzien in de Bekendmakingswet. De NEN-normen kunnen bovendien niet worden aangemerkt als een bijlage bij de *Staatscourant* of als een officieel erkend publicatieblad in de zin van de Bekendmakingswet. Hoewel ze ingezien mogen worden, mogen de NEN-normen namelijk niet worden gekopieerd of tegen een met kopieertarief vergelijkbare vergoeding worden meegenomen: dit strookt in ieder geval niet met de regels van de Bekendmakingswet en al helemaal niet met de geest hiervan.[98] In geval van terinzagelegging als bedoeld in de Bekendmakingswet kunnen belanghebbenden namelijk verzoeken om een afschrift (kopie) van de ter inzage gelegde regeling op grond van de Wet openbaarheid van bestuur[99]. Een afschrift kan dan worden verstrekt op basis van tarieven die zijn vastgesteld op grond van het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur.[100]

Zoals Stuurman al heeft opgemerkt maken de omstandigheden dat aanschaf (aanzienlijke) kosten met zich mee kan brengen en de NEN-normen bij de inzage niet gekopieerd mogen worden, het NNI bovendien de enige instantie is in Nederland waar de NEN-normen verkrijgbaar zijn en de mogelijkheid van raadpleging in bibliotheken in de regel ontbreekt, dat de toegankelijkheid van NEN-normen te wensen overlaat in vergelijking met andere overheidsvoorschriften.[101] In tegenstelling tot bijvoorbeeld het *Staatsblad* zijn de NEN-normen niet verkrijgbaar in openbare bibliotheken. Uit de in § 6.2 van dit hoofdstuk aangehaalde opmerking van de MDW-werkgroep blijkt dat ook zij van mening

98 De omstandigheid dat NEN-normen (veelal) enkele tientallen pagina's met technische teksten, tekeningen en berekeningsmethoden kunnen beslaan, waarbij vaak wordt doorverwezen naar andere normen die van toepassing zijn in samenhang met de desbetreffende norm, benadrukt bovendien het belang van het geven van kopieermogelijkheid van NEN-normen. Praktisch gezien is terinzagelegging immers van enig nut verstoken.

99 Op deze plaats ga ik voorbij aan de consequenties van de WOB; in hfdst. 8 zal ik hierop nader ingaan.

100 Besluit van 5 februari 1993, *Stb.* 112. Zie nader hfdst. 8.

101 Vgl. in dezelfde zin Stuurman 1995, p. 172. Zie voor de door het NNI gehanteerde tarieven Bijlage III achterin dit boek.

is dat de tarieven niet te hoog mogen zijn, nu de NEN-normen niet in de *Staatscourant* worden gepubliceerd.

7 GEVOLGEN VAN ONJUISTE BEKENDMAKING

7.1 Inleiding

In de voorgaande paragrafen is uitgelegd dat er bij de bekendmaking van 'verwezen' NEN-normen niet wordt voldaan aan de voorgeschreven regels van bekendmaking van a.v.v.'s uit de Bekendmakingswet. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de consequenties hiervan.

7.2 Juridisch gevolg: niet-inwerkingtreding

Bekendmaking overeenkomstig de voorgeschreven bekendmakingsregels blijkt een grondwettelijke voorwaarde te zijn voor de inwerkingtreding van a.v.v.'s (art. 88 en 89 Gw). Dit houdt in dat de (delen van) NEN-normen waarnaar in regelgeving is verwezen en die daarmee de status van a.v.v. hebben verkregen en die – zoals wij hebben gezien – als regel niet aan de eisen van bekendmaking voldoen, niet in werking zijn getreden. Er is niet voldaan aan de vereisten van de artikelen 88 en 89 Gw, die nader zijn uitgewerkt in de Bekendmakingswet.

In het *tweede Pocketbook*-arrest heeft de Hoge Raad beslist dat het uitvaardigen van een onverbindende regeling ten opzichte van degene die daardoor schade ondervindt een onrechtmatige daad oplevert.[102] De onrechtmatigheid droeg hier een inhoudelijk karakter en lag in strijd met artikel 7 Gw, de vrijheid van meningsuiting. Men zou kunnen zeggen dat er bij strijd met de voorschriften van de Bekendmakingswet in zoverre sprake is van een verschil dat eisen van bekendmaking van formele aard zijn. Dit is echter voor de beoordeling op onrechtmatigheid en daarmee op aansprakelijkheid niet van belang. In het algemeen geldt dat besluiten die in administratief beroep zijn vernietigd, civielrechtelijk als onrechtmatig moeten worden beschouwd waarbij de schuld van het overheidslichaam waarvan het bestuursorgaan dat het besluit nam deeluitmaakt, in beginsel is gegeven. Er is weinig reden om deze regel te beperken tot besluiten niet zijnde a.v.v.'s, zij het dat a.v.v.'s in administratief beroep niet kunnen worden getoetst. De gedachte achter het *Pocketbook*-arrest en de vaste jurisprudentie van de Hoge Raad over vernietigde besluiten is echter dezelfde. Het orgaan of de instantie die een gebrekkig besluit uitvaardigt, is aansprakelijk wanneer daardoor schade ontstaat. In een recente uit-

102 HR 24 januari 1969, *NJ* 1969, 316, m.nt. Drion; *ARB* 1969, p. 194, m.nt. Stellinga; *AA* 1969, p. 266, m.nt. Troostwijk en Van der Grinten (*Pocketbooks II*).

spraak van de ABRRvS is bevestigd dat regelingen die niet overeenkomstig de voorgeschreven bekendmakingsvoorschriften van de Bekendmakingswet zijn gepubliceerd, niet in werking zijn getreden.[103] Het openbaar lichaam of de instantie die verantwoordelijk is voor het ontstaan van deze niet in werking getreden regelingen, is aansprakelijk voor schade die zich als gevolg daarvan voordoet, bijvoorbeeld doordat iemand, afgaand op de vermeende geldende regeling, extra kosten maakt.

Het probleem dat hierdoor is ontstaan is analoog aan de problematiek die ten grondslag lag aan de *Securitel*-affaire. In de *Securitel*-zaak ging het om technische voorschriften die niet waren aangemeld bij de Europese Commissie conform het bepaalde in de Richtlijn 83/189/EEG. Het Hof van Justitie EG besliste dat de regelingen waarin deze voorschriften waren vervat buiten toepassing moesten worden gelaten omdat niet was voldaan aan de procedure van aanmelding.[104]

Het was echter niet duidelijk tot hoever de 'sanctie' van buiten toepassing laten zich uitstrekt en wat daarvan de consequenties zouden kunnen zijn op het gebied van de vervolging van strafbare feiten en van de civielrechtelijke aansprakelijkheid. Het *Securitel*-arrest moet namelijk worden gelezen in relatie tot het EG-verdrag en de doelstelling van Richtlijn 83/189 EEG. Deze doelstelling, die in *hoofdstuk 2* al aan de orde is gekomen, betreft het voorkomen van technische handelsbelemmeringen die de voltooiing van de interne markt en het vrij verkeer van goederen kunnen belemmeren. Bepleit is om met een beroep op het relativiteitsbeginsel de gevolgen van het *Securitel*-arrest te beperken in deze zin dat slechts een beroep op onverbindendheid van technische voorschriften zou kunnen worden gedaan wanneer het doel waarvoor aanmelding is voorgeschreven, zou worden bedreigd; met andere woorden, wanneer de voltooiing van de interne markt en/of het vrije verkeer van goederen in het geding zou zijn.[105] Door anderen werd betwijfeld of het communautaire recht

---

103 Het ging i.c. om de 'Regeling vaststelling eisen lichamelijke en geestelijke geschiktheid tot het besturen van motorvoertuigen' van 1983. Het onderdeel van de regeling dat betrekking heeft op het gebruik van alcoholnormen is niet in de *Stcrt.* gepubliceerd en daarom niet in werking getreden. Zie ABRRvS 9 januari 1998, nr. H01.96.1035, H01.96.1036 en H01.96.1233 resp. 13 januari 1998, nr. H01.96.0779 (niet-gepubliceerd).

104 Arrest HvJEG 30 april 1996, zaak C-194/94, *Jur.* 1996, p. I-2201. Hoewel C.S. Pisuisse vrijwel gelijk daarna in een artikel getiteld, 'Miskenning aanmeldingsplicht technische voorschriften heeft grote gevolgen', *NTER* 1996-7, p. 157-159 heeft gewezen op de gevolgen van dit arrest, ontstond pas in juni/juli/augustus 1997 grote ophef hierover in (juridisch) Nederland. Zie hierover o.m.: H.G. Sevenster, 'Het Securitel-syndroom', *NJB* 20 juni 1997, p. 1126-1127; rubriek Actualiteiten *NJB* 20 juni 1997, p. 1146-1149; rubriek Actualiteiten *NJB* 11 juli 1997, p. 1251-1252; *Kamerstukken II* 1996/97, 25 389, nr. 1 e.v.

105 R. Barents, 'Het Securitel-arrest een gat in de rechtsorde?', *NTER* 1997-7/8, p. 153-157. Vgl. ook de rubriek Actualiteiten *NJB* van 20 juni 1997, p. 1146-1149. De Minister van Justitie heeft op 30 juni 1997 een notitie aan de Tweede Kamer gestuurd waarin de rechtsgevolgen van het *Securitel*-arrest volgens de visie van het kabinet worden gerepareerd. Zie *Kamerstukken II* 1996/97, 25 389, nr. 18.

en het Nederlandse strafrecht een dergelijk relativiteitsvereiste wel kennen. In een aantal Nederlandse strafrechtelijke procedures werd een beroep gedaan op het *Securitel*-arrest. De uitkomst daarvan is inmiddels bekend.[106] Inmiddels blijkt wel dat de daadwerkelijke effecten van het *Securitel*-arrest zeer beperkt zijn.[107]

Het ging in de *Securitel*-zaak om een formeel gebrek in de desbetreffende regelingen, namelijk het niet voldaan hebben aan de eis van aanmelding. Daarin ligt de parallel met het niet bekendmaken van NEN-normen die door statische en dynamische verwijzing de status van a.v.v. hebben gekregen. Bij de vraag of hieraan mogelijkerwijs consequenties zijn verbonden op het gebied van het civielrechtelijke aansprakelijkheidsrecht, speelt natuurlijk naar Nederlands recht het relativiteitscriterium wel een rol. Bepleit zou kunnen worden dat de relativiteitsvraag de mogelijke aansprakelijkheid bij de gevolgen van het *Securitel*-arrest sterker beperkt dan bij het niet volgens de regels bekendmaken van NEN-normen. Bij het *Securitel*-arrest moet de schade liggen op het gebied van belemmering van de voltooiing van de interne markt en het vrije verkeer van goederen; de belangen die door aanmelding beschermd beogen te worden. Het belang dat met het vereiste van correcte bekendmaking wordt beoogd is ruimer, namelijk kenbaarheid en toegankelijkheid van het desbetreffende voorschrift. De eis van correcte bekendmaking geldt dan ook algemener en is van een fundamenteler karakter dan de eis van aanmelding. Dit betekent dat wanneer schade kan worden aangetoond als gevolg van een onverbindende NEN-norm de kans op uitsluiting van aansprakelijkheid door een beroep te doen op het relativiteitsbeginsel kleiner is dan bij aansprakelijkheid als gevolg van het *Securitel*-arrest.

Een bijkomende complicatie is dat de vergoeding van deze schade wellicht ook gevraagd zou kunnen worden in de vorm van een zelfstandig verzoek om schadevergoeding door een bestuursorgaan. Nu de schade echter niet voortvloeit uit een besluit van het desbetreffende bestuursorgaan beschouwt de Afdeling bestuursrechtspraak een beslissing op een dergelijk zelfstandig verzoek om schadevergoeding niet als een voor beroep vatbaar besluit en kan een belanghebbende daartegen niet met een beroep op de bestuursrechter opkomen.[108]

---

106 Zie voor een uitspraak waarin het beroep op buiten toepassing laten niet gehonoreerd werd: HR 25 november 1997, *NJ* 1998, 195 met een instructieve nt. van K.J.M. Mortelmans. Ik verwijs naar Mortelmans die een onderscheid maakt in drie stromingen t.a.v. de vraag naar de uitleg van de niet-toepasselijkheidssanctie. Zie ook de nt. van F.H. van der Burg bij HR 25 november 1997, *AB* 1998, 48. Vgl. voorts de uitspraak van het HvJ EG 16 juni 1998, zaak C-226/97, *NJB* 1998, p. 1194-1195, n.a.v. een prejudiciële vraag van de Rb. Maastricht. Het HvJ EG oordeelde dat schending van de mededelingsplicht weliswaar de niet-toepasselijkheid van de desbetreffende regeling tot gevolg heeft, maar dat dit er niet toe leidt dat elk gebruik van een product dat aan de niet-aangemelde voorschriften voldoet, onwettig wordt.

107 Vgl. Th.L. Bellekom, 'Securitel en de agrarische sector', *Agrarisch recht* 1998-3, p. 134-157.

108 ABRRvS 6 mei 1997, *AB* 1997, 229 m.nt. PvB; *BR* 1997, p. 599 m.nt. B.P.M. van Ravels; *AB*-klassiek nr. 41, m.nt. P.J.J. van Buuren.

7.3 Praktische consequenties: schadevergoeding

In de memorie van toelichting bij de Bekendmakingswet wordt gewezen op de omstandigheid dat eventuele handhavingsproblemen zich in het kader van deze wet slechts kunnen voordoen bij de wijze van bekendmaking. Ten aanzien daarvan wordt gesteld:

> Indien een voorschrift niet is bekendgemaakt overeenkomstig deze wet of een andere wet in formele zin, kan het ingevolge artikel 88 c.q. 89 van de Grondwet niet in werking treden; in een voorkomend geval zal de rechter derhalve zo'n voorschrift onverbindend kunnen verklaren.[109]

De regering stelt zich hiermee op het standpunt dat de rechter een regeling die niet op de juiste wijze is bekendgemaakt onverbindend zal kunnen verklaren.

Wat betekenen de hiervoor geschetste omstandigheden met betrekking tot het bestaan van niet-inwerking getreden a.v.v.'s nu voor de praktijk? In de praktijk zullen geadresseerden er in voorkomende gevallen van uitgaan dat de desbetreffende NEN-normen 'gewoon' van kracht zijn: men zal op basis van vertrouwen conform het voorgeschreven normencomplex handelen. Een gevolg hiervan is dat er schade kan zijn geleden door degenen die op basis van een regeling die niet in werking is getreden bepaalde handelingen hebben verricht.

Een voorbeeld hiervan ontleen ik aan de in *hoofdstuk 4* te bespreken praktische toepassing van een algemene maatregel van bestuur waarin verwijzingen naar NEN-normen voorkomen: het Bouwbesluit. Op basis van de Woningwet wordt in het Bouwbesluit verwezen naar NEN-normen. Deze vullen de voorschriften die in het Bouwbesluit worden gegeven aan en zijn verplicht voorgeschreven. Indien iemand wil gaan bouwen moet hij aantonen dat hij zal voldoen aan de voorgeschreven bepalingen waarvan NEN-normen deel uitmaken. Stel nu dat iemand op basis van de voorgeschreven NEN-normen een bepaalde riolering heeft aangelegd die veel duurder is dan een andere van misschien wel goedkoper materiaal. In dit geval bestaat zijn schade dus hierin dat hij een duurdere riolering heeft aangeschaft terwijl hij eigenlijk had kunnen volstaan met een veel goedkopere. De voorschriften op basis waarvan hij de duurdere riolering heeft aangelegd zijn immers niet in werking getreden, zodat hij de voorschriften (nog) niet had hoeven naleven.

Het omgekeerde geval ligt eveneens voor de hand: iemand legt een riolering aan die niet voldoet aan de voorschriften uit het Bouwbesluit en wordt verplicht het gebouwde af te breken (zie hierover *hoofdstuk 4*). In dit geval gaat het erom aan te tonen dat er mogelijkerwijs schade is geleden en kosten zijn gemaakt op basis van ongeldige voorschriften.

---

109 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 583, nr. 3 p. 8 (MvT).

Beide voorbeelden hebben gemeen dat er schade is geleden omdat de wetgever heeft nagelaten aan de publicatieplicht te voldoen met als gevolg dat de desbetreffende bepalingen niet in werking zijn getreden en er voor de rechtssubjecten geen verplichtingen zijn ontstaan. Hoewel er wel a.v.v.'s tot stand zijn gekomen, zijn deze – wegens het niet voldoen aan de publicatieplicht – niet van kracht geworden. In dit geval bestaat de schade in de omstandigheid dat rechtssubjecten op basis van hun vertrouwen hebben gehandeld overeenkomstig een niet van kracht zijnde regel. Om die reden kunnen de a.v.v.'s worden aangemerkt als onrechtmatige wetgeving. Het leerstuk van de onrechtmatige wetgeving is een species van het leerstuk van de onrechtmatige overheidsdaad.

7.3.1 Onrechtmatige wetgeving

Wil een actie tot schadevergoeding kunnen slagen, dan moet er voldaan zijn aan de overige vereisten van artikel 6:162 BW zoals daar zijn: het relativiteitsvereiste, aantoonbare schade, causaal verband tussen de schadeveroorzakende gebeurtenis en de geleden of te lijden schade. Ten slotte moet de daad aan de overheid zijn toe te rekenen.

Het relativiteitsvereiste is vervat in art. 6:163 BW. Het houdt in dat er slechts een verplichting tot schadevergoeding uit onrechtmatige daad bestaat wanneer de geschonden norm strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde deze heeft geleden. De eis van relativiteit is dus bedoeld om aansprakelijkheid te beperken. Niet iedere schending van een norm is ten opzichte van ieder onrechtmatig. De geschonden norm moet tot strekking hebben de benadeelde in het getroffen belang te beschermen. Zoals ik al eerder betoogde zal aan de eis van relativiteit bij schending van bekendmakingsvereisten op grond van de Bekendmakingswet in het algemeen zijn voldaan. De Bekendmakingswet strekt er immers toe om door voorgeschreven regels van bekendmaking van a.v.v.'s, de kenbaarheid en toegankelijkheid van deze voorschriften te waarborgen. Dit is een zeer ruim en algemeen belang. Bekendmakingsvoorschriften zijn daarmee van openbare orde. Het uitvaardigen en hanteren van voorschriften, die niet op de juiste wijze bekend zijn gemaakt en dus onverbindend zijn, levert daarom in beginsel een onrechtmatige daad op. Aan de relativiteitseis zal zijn voldaan omdat degene die op dit voorschrift afgaat en daardoor schade ondervindt, schade lijdt waartegen de geschonden norm per definitie beoogt te beschermen.

Schade zal in elk concreet geval vastgesteld moeten worden, maar aan de hand van de voorbeelden met betrekking tot NEN-normen die ik in de voorgaande paragraaf heb gegeven blijkt dat de kans dat schade zich zal voordoen aanzienlijk is. Deze schade zal echter in causaal verband moeten staan met de schadeveroorzakende gebeurtenis. In het voorbeeld van de riolering die op basis van de NEN-normen uit het Bouwbesluit is aangelegd moet de schade derhalve zijn ontstaan vanwege de omstandigheid dat de overheid heeft na-

gelaten de desbetreffende NEN-normen te publiceren. In het gegeven voorbeeld waar conform de bouwvoorschriften een duurdere riolering werd aangelegd, zou men zich op het standpunt kunnen stellen dat indien deze voorschriften niet waren uitgevaardigd, men zou hebben gekozen voor een goedkopere oplossing.

Voor een succesvol beroep op schadevergoeding geldt ten slotte dat de daad aan de overheid moet zijn toe te rekenen. In het *Van Gelder*-arrest is een beroep van de Staat op het ontbreken van schuld afgewezen met de volgende redenering:

> Onderdeel 2 betoogt dat de Staat slechts aansprakelijk is voor een daad van onverbindende wetgeving, indien 'de Staat de grenzen van zijn bevoegdheid op klaarblijkelijke en ernstige wijze heeft overschreden.' Dit betoog faalt. De Staat handelt onrechtmatig en is, wanneer aan de overige vereisten van artikel 1401 BW (huidig art. 6:162 BW; ME) is voldaan, aansprakelijk wanneer hij een met een hogere regeling strijdig en mitsdien onverbindend voorschrift uitvaardigt en op grond van dat voorschrift belasting heft. (...)
> In geval een overheidslichaam een onrechtmatige daad pleegt door een met een hogere regeling strijdig en mitsdien onverbindend voorschrift uit te vaardigen en op grond van dit voorschrift te handelen is daarmee in beginsel de schuld van het overheidslichaam gegeven.[110]

Later heeft de Hoge Raad het 'in beginsel gegeven zijn van de schuld van het overheidslichaam' uitdrukkelijk gelijk gesteld aan het 'voor rekening van het overheidslichaam komen' in de zin van artikel 6:162 lid 3 BW.[111] Een voorbeeld van onrechtmatige wetgeving is het al eerder genoemde *Pocketbooks*-arrest.

7.3.2 *Pocketbooks-arrest*

In het arrest *Pocketbooks II* heeft de Hoge Raad voor de eerste maal beslist dat een wettelijk voorschrift onrechtmatig kan zijn.[112] Het ging hier om een actie tot schadevergoeding die was ingesteld op basis van het feit dat de Hoge Raad in het zogenaamde *Pocketbooks I*-arrest[113] een ministeriële regeling, de zogenaamde Vestigingsbeschikking Boekverkopersbedrijf 1958, onverbindend had verklaard wegens strijd met artikel 7 Gw. Het tweetal uitgevers dat de actie instelde had veel kosten gemaakt om pocketbooks te gaan verkopen via kruide-

110 HR 9 mei 1986, *AB* 1986, 429 m.nt. FHvdB; *NJ* 1987, 252 m.nt. Scheltema *(Van Gelder*-arrest).
111 Asser/Hartkamp 4-III 1994. A.S. Hartkamp, *Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht.* 4. Verbintenissenrecht. Deel III. Verbintenissen uit de wet, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, nr. 79, p. 79 en de verdere daar genoemde verwijzingen.
112 HR 24 januari 1969, *NJ* 1969, 316, m.nt. Drion; *ARB* 1969, p. 194, m.nt. Stellinga; *AA* 1969, p. 266, m.nt. Troostwijk en Van der Grinten *(Pocketbooks II)*.
113 HR 22 maart 1960, *NJ* 1960, 274 *(Pocketbooks I)*.

niers. De Hoge Raad besliste in de zaak *Pocketbooks II* dat de Staat onrechtmatig handelt indien een staatssecretaris door een regeling als de onderhavige een verbod stelt op en daardoor een sanctie bedreigt tegen een handeling die ingevolge een bepaling van de Gw niet mag worden verboden. Met dit arrest was echter alleen nog maar bepaald dat een lager wettelijk voorschrift in strijd kon zijn met de Grondwet. In latere jurisprudentie is gebleken dat elk a.v.v. dat strijdig is met een hogere rechtsnorm onrechtmatig is.[114] Een uitzondering hierop vormt formele wetgeving: de wetgever mag formele wetgeving immers niet toetsen aan de Grondwet wegens het toetsingsverbod van artikel 120 Gw.[115]

In het *Landbouwvliegers*-arrest van 1986 werd voor het eerst aanvaard dat een door een bestuursorgaan vastgesteld en uitgevaardigd a.v.v. vatbaar is voor rechterlijke toetsing aan fundamentele rechtsbeginselen.[116]

Het uitgangspunt van het leerstuk van de onrechtmatige wetgeving blijkt te zijn dat een ieder die schade heeft geleden op grond van een onrechtmatige regeling of besluit een actie tot schadevergoeding heeft, mits de schade is toe te rekenen aan de overheid. In geval van de NEN-normen kan worden verdedigd dat er strijd is met een hogere regeling: namelijk met de artikelen 88 en 89 Gw jo. de Bekendmakingswet. Daarnaast levert de onjuiste bekendmaking van NEN-normen strijd op met het materiële rechtszekerheidsbeginsel. Het verschil met het *Pocketbooks*-arrest is dat het daar ging om de omstandigheid dat de inhoud van die regeling in strijd was met een hogere regeling. Voor het resultaat maakt het echter niet zoveel verschil of een regeling onverbindend is op grond van haar inhoud, zoals het geval was in het *Pocketbooks*-arrest of op grond van een formeel vereiste: het publicatiegebrek. In beide gevallen dient de rechter de regeling onverbindend te verklaren. Dit alles onderstreept nog eens dat de zorg voor een juiste bekendmaking van de NEN-normen een grondwettelijke plicht van de overheid is.

8 TOELAATBAARHEID VAN VERWIJZINGEN IN REGELGEVING

Aangezien in het voorgaande enkele consequenties van verwijzing met betrekking tot de NEN-normen zélf zijn besproken, wordt in deze paragraaf de vraag aan de orde gesteld of verwijzing eveneens gevolgen met zich meebrengt voor

114 Zie bijv.: HR 1 juli 1983, *AB* 1984, 103 m.nt. FHvdB; *NJ* 1984, 360 m.nt Scheltema; *SEW* 1983-11, p. 725 m.nt. A. Mulder (*LSV*-arrest); HR 6 mei 1983, *AB* 1984, 101 m.nt. Fernandes Mendez en FHvdB; *NJ* 1984, 361 m.nt. Scheltema (*Bullenbaai*-arrest) en Vz./Pres. CBB 16 juni 1993, *AB* 1993, 596 m.nt. Van der Veen (*Bureau Tuinbouwveilingen*). Vgl. Van Wijk/Konijnenbelt 1997, p. 711 e.v.

115 Art. 120 Gw luidt: De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen.

116 HR 16 mei 1986, *AB*-Klassiek nr. 16 m.nt. Van Male; *NJ* 1987, 251 m.nt. Scheltema; Gst. 28 november 1986, 6823 met artikel Van Male, p. 381; *RegelMaat* 1986, p. 167 m.nt. Van der Vlies (*Landbouwvliegers*-arrest).

de wetgever en in § 9 van dit hoofdstuk zal deze vraag worden behandeld voor het NNI. De omstandigheid dat de overheid bij normalisatie in het kader van wetgeving in feite een privaatrechtelijke instantie inschakelt bij het aanvullen van a.v.v.'s, roept namelijk de vraag op of de overheid hierbij gelegitimeerd is gebruik te maken van dergelijke normen. Met andere woorden: is het vanuit staatsrechtelijk oogpunt geoorloofd gebruik te maken van de statische en/of dynamische verwijzingsmethode naar NEN-normen bij de invulling van wettelijke bepalingen?

8.1 Toelaatbaarheid statische verwijzingen

Statische verwijzingen (zie § 2.2.1 van dit hoofdstuk) worden over het algemeen wel toelaatbaar geacht.[117] De wetgever maakt voor de nadere invulling van een regeling gebruik van een normalisatienorm, waarbij hij eerst kennisneemt van de inhoud van de desbetreffende norm alvorens daarnaar te verwijzen. Zo beslist de wetgever dus zeer gedetailleerd over de nieuw ontstane norm evenals dat het geval is bij de door hem zélf opgestelde normen. Daarbij geldt dat eventuele latere aanpassingen van de normalisatienorm geen gevolgen hebben voor de wettelijke regeling: deze blijft onveranderd. Statische verwijzing is daarom net als incorporatie (letterlijke overname) toelaatbaar.[118] Dit is ook het uitgangspunt bij de totstandbrenging van wetgeving zoals blijkt uit Aanwijzing 92:

> 1. Indien een regeling verwijst naar normen die zijn vervat in een andere Nederlandse publiekrechtelijke regeling, omvat die verwijzing mede nadien in werking getreden wijzigingen van die regeling, tenzij nadrukkelijk anders vermeld.
> 2. Indien een regeling verwijst naar normen die niet publiekrechtelijk van aard zijn, *geschiedt de verwijzing in beginsel naar die normen zoals zij op een gegeven tijdstip luidden* [mijn curs.; ME]. Omvat die verwijzing mede latere verwijzingen, dan wordt tevens voorzien in mededeling van deze wijzigingen in de *Staatscourant*.[119]

117 Snijders 1987, p. 49 constateert dat er bij starre verwijzingen geen sprake is van overdracht van regelgevende bevoegdheid. Dit in tegenstelling tot hetgeen het geval is bij dynamische verwijzingen, zie hierna § 8.2 e.v. van dit hoofdstuk.

118 Snijders 1987, p. 49. Vgl. in dezelfde zin Smits 1993, p. 12 en Stuurman 1995, p. 181. Stuurman (p. 186) merkt hierbij op dat in de gevallen dat de regelgever (bijv. in verband met het ontbreken van deskundigheid) niet de inhoud van de norm toetst maar toch statisch verwijst, alleen formeel is voldaan aan de rechtsstatelijke eisen. Aan die werkwijze kleven volgens Stuurman materieel gezien dezelfde bezwaren als bij de dynamische en open verwijzing, waarover ik hieronder kom te spreken.

119 Uit de toelichting hierbij blijkt dat met normen die niet van publiekrechtelijke aard zijn kan worden gedacht aan normalisatienormen en aan bepalingen die in het kader van zelfregulering tot stand zijn gebracht.

De MDW-werkgroep heeft in haar rapport niettemin een aantal bijkomende voorwaarden geformuleerd, waaraan voldaan moet worden bij gebruik van statische verwijzingen.[120]

8.2 Toelaatbaarheid dynamische verwijzingen

Hiervóór is vastgesteld dat statische verwijzingen vanuit staatsrechtelijk oogpunt over het algemeen genomen geoorloofd zijn. In het vervolg zal ik mij met betrekking tot de vraag naar de toelaatbaarheid van verwijzing daarom beperken tot de dynamische verwijzing.

Bij dynamische verwijzing wordt de desbetreffende norm slechts met zijn titel en nummer aangeduid en wordt geen nadere aanduiding van serie en/of datum gegeven: er wordt verwezen naar de norm zoals die in haar nieuwste versie geldt (zie § 2.2.2 van dit hoofdstuk). De positie van het NNI als privaatrechtelijke instelling, brengt met zich mee dat het NNI de vrije keuze heeft tot het intrekken dan wel aanpassen van normalisatienormen en het uitvaardigen van nieuwe normalisatienormen. In *hoofdstuk* 2 is geconstateerd dat het NNI van die mogelijkheid regelmatig gebruikmaakt, hetgeen vaak zelfs noodzakelijk is met het oog op technische ontwikkelingen. De consequentie hiervan is echter dat de door het NNI gemaakte aanpassingen aan normalisatienormen en het uitvaardigen van nieuwe normalisatienormen direct doorwerken in de wettelijke regelingen waarin via de dynamische methode naar de desbetreffende normen is verwezen, zónder dat de wetgever daarbij betrokken is geweest. In theorie zou het NNI een bepaalde NEN-norm dus in haar geheel kunnen wijzigen, zelfs in zo'n mate dat deze totaal afwijkt van hetgeen de wetgever oorspronkelijk heeft bedoeld. Deze nieuwe NEN-norm is dan van kracht geworden zonder tussenkomst van de overheid omdat bij dynamische verwijzingen – als gezegd – geldt dat de nieuwste versie van een norm van toepassing is.

Weliswaar heeft de wetgever in eerste instantie, dat wil zeggen bij de uitvaardiging van de desbetreffende regeling en dus bij de beslissing om naar die norm te verwijzen, de norm in haar oorspronkelijke vorm gezien; daarna kan hij evenwel geen invloed (meer) uitoefenen op eventuele wijzigingen van de norm. Nu de wetgever hierbij dus in feite een gedeelte van zijn taken uit

120 MDW-rapport, *Normalisatie en certificatie* 1996, p. 55/56: zo brengt het primaat van wetgever met zich mee dat in ieder geval de hoofdelementen van een regeling in een (formele) wet worden opgenomen (Aanwijzing 22 e.v.). Delegatie op basis van Aanw. 25 moet bovendien 'zo concreet en nauwkeurig mogelijk worden begrensd.' Aanw. 26 lid 1 stelt dat delegatie moet worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. Indien een regeling verwijst naar normen en de minister de mogelijkheid krijgt om evt. nieuwe aan te wijzen is dit uitsluitend toegestaan indien aan de voorwaarden van Aanw. 26 is voldaan.

handen geeft, kan er een vraagteken worden gezet bij de toelaatbaarheid van deze vorm van verwijzen.[121]

Voor overdracht van wettelijke bevoegdheden is immers een wettelijke grondslag nodig. Deze grondslag kan liggen in de wettelijke regeling waarop de betrokken bestuursbevoegdheid berust of in een algemene wettelijke delegatieregeling. Nu er niet een zodanige wettelijke grondslag is voor overdracht van regelgevende bevoegdheden aan het NNI betekent dit, dat de overheid in feite regelgevende bevoegdheden overlaat aan een instelling die niet tot het vaststellen van wettelijke voorschriften bevoegd is. Dit komt neer op delegatie van regelgevende bevoegdheid.[122] Dat de wetgever in verband met het gevaar van ongeoorloofde delegatie als uitgangspunt heeft gesteld dat dynamische verwijzingen naar private normen moeten worden vermeden, blijkt ook uit de toelichting bij de hiervoor geciteerde Aanwijzing 92 (zie § 8.1).[123]

Dynamische verwijzingen niet altijd ontoelaatbaar

Hoewel Marburger tot de conclusie komt dat dynamische verwijzingen in het algemeen ongeoorloofd en in strijd met de Grondwet zijn, heeft hij hierop enige nuance aangebracht. Volgens Marburger is voor de beoordeling hiervan namelijk bepalend of er sprake is van een norm*aanvullende* ('normergänzende') of een norm*specificerende* ('normkonkretisierende') dynamische verwijzing (zie § 2.3 van dit hoofdstuk).[124]

In het voorgaande is al uitgelegd dat het kenmerk van een norm*aanvullende* verwijzing is dat deze het verwijzende wettelijke voorschrift aanvult. Deze laatste is namelijk zónder de normen waarnaar wordt verwezen, niet volledig. Zoals daarbij is gebleken verkrijgt de normalisatienorm waarnaar wordt verwezen daardoor een agemeen verbindend karakter.[125] In mijn conclusie dat NEN-normen ná verwijzing de status van een a.v.v. verkrijgen ben ik ook uitgegaan van NEN-normen met een zogenaamd norm*aanvullend* karakter. Met een norm*aanvullende* dynamische verwijzing wordt dus in het algemeen ingegrepen in

121 Vgl.: Van der Flier 1986, p. 102; Overhoff 1988, p. 12; Snijders 1987, p. 50; Smits 1993, p. 11-12 en Stuurman 1995, p. 181 e.v. Marburger 1979, p. 386 heeft in Duitsland de staatsrechtelijke problematiek gesignaleerd die met dynamisch verwijzen samenhangt. Hierdoor wordt de in de Gw geregelde 'Rechtsetzungsmacht' (delegatie) overgedragen aan privaatrechtelijke organisaties.

122 Overhoff 1988, p. 12, spreekt van 'verkapte' delegatie. Stuurman 1995, p. 181 e.v. concludeert dat er *materieel* gezien sprake is van delegatie. Het MDW-rapport, *Normalisatie en certificatie* 1996, p. 56, acht dynamische verwijzingen naar private normen in verband met het optreden van ongeoorloofde delegatie ongewenst.

123 De toelichting luidt: '...Bij verwijzing naar andere regelingen van de centrale overheid is dynamische verwijzing het normale geval. (...). Bij dynamische verwijzing naar lagere regelgeving dient men overigens bedacht te zijn op het gevaar van ongeoorloofde delegatie. Bij normen die niet van publiekrechtelijke aard zijn, kan worden gedacht aan normalisatienormen en aan bepalingen die in het kader van zelfregulering tot stand zijn gebracht. (...) Daarom dient naar deze normen in het algemeen altijd statisch te worden verwezen.'

124 Marburger 1979, p. 390. Vgl. Stuurman 1995, p. 187-188.

125 Marburger 1979, p. 385.

de (rechten en) verplichtingen van de normadressanten. Dit acht Marburger in strijd met het beginsel van de rechtsstatelijkheid, waarbij geldt dat in wettelijke voorschriften opgenomen rechtsnormen inhoudelijk helder, volledig en bepaald moeten zijn.[126]

Een norm*specificerende* dynamische verwijzing daarentegen is volgens Marburger te vergelijken met een aanbeveling ofwel een onverbindende concretiserende richtlijn: de verplichtingen van geadresseerden worden in de verwijzende *open* rechtsnorm zelf gegeven en deze is ook zonder de verwijzing volledig.[127] De toegevoegde verwijzing naar technische (normalisatie)normen heeft daarop geen invloed en is niets meer dan een aanbeveling.[128] De desbetreffende norm moet volgens Marburger worden gezien als een weerlegbaar wettelijk vermoeden ofwel als een regel van bewijslastverdeling: de rechter bepaalt uiteindelijk of er aan de gestelde juridische norm is voldaan.[129] Daarom gaat Marburger ervan uit dat een norm*specificerende* dynamische verwijzing wél toelaatbaar is, een opvatting die ik kan onderschrijven.

Snijders neemt bij een onderzoek naar de geoorloofdheid van een dynamische verwijzing als uitgangspunt in welke mate de rechter een keuzeruimte heeft om de verwijzing in het licht van de verwijzende regeling uit te leggen.[130] Bij een *dwingende* dynamische verwijzing heeft hij die keuzeruimte niet: het desbetreffende voorschrift is door de normadressanten al dan niet nageleefd. In dit geval acht Snijders dynamische verwijzingen ontoelaatbaar om dezelfde redenen die in het voorgaande al zijn genoemd.[131]

Bij het bepalen van de geoorloofdheid van dynamische verwijzingen blijkt het dus voornamelijk te gaan om de vraag of een normalisatienorm waarnaar wordt verwezen algemeen verbindend is (geworden) voor geadresseerden. Dit wordt dan beoordeeld aan de hand van de verwijzing zelf: vullen de normalisatienormen waarnaar is verwezen het wettelijke verwijzende voorschrift aan of dient de verwijzing slechts als aanbeveling en is het wettelijke voor-

126 Marburger 1979, p. 391.
127 Marburger 1979, p. 405.
128 Marburger 1979, p. 405.
129 Marburger 1979, p. 406/407.
130 Snijders 1987, p. 52.
131 Snijders 1987, p. 53. Vgl. p. 52/53: zoals eerder in dit hoofdstuk is opgemerkt heeft Snijders een onderscheid aangebracht tussen facultatieve verwijzingen mét een bewijsvermoeden (de technische norm geldt als leidraad voor het handelen, afwijken mag, maar naleving betekent niet vanzelf dat is voldaan aan het door de wetgever beoogde veiligheidsniveau) en facultatieve verwijzing zónder bewijsvermoeden (afwijken mag, maar indien de norm wordt nageleefd betekent dit dat aan het wettelijk beoogde niveau is voldaan). Bij een facultatieve verwijzing mét een bewijsvermoeden dient de rechter in een evt. procedure het bewijsvermoeden in het licht van de verwijzende regeling uit te leggen. De rechter beslist dus zelf of een product voldoet aan het in de verwijzende regeling beoogde veiligheidsniveau. Deze vorm van dynamische verwijzing is volgens Snijders derhalve wél toelaatbaar. Een facultatieve verwijzing zónder bewijsvermoeden is daarentegen niet toelaatbaar omdat naleving van de norm impliceert dat aan het wettelijk voorschrift is voldaan en hieraan juridische gevolgen worden verbonden.

schrift op zichzelf al compleet. Indien dit laatste het geval is dan zijn de normalisatienormen niet algemeen verbindend en is een dynamische verwijzing toelaatbaar. Indien de normalisatienormen het verwijzende wettelijke voorschrift aanvullen hebben zij daardoor een algemeen verbindend karakter verkregen en is een dynamische verwijzing niet geoorloofd. Zoals bekend staat deze laatstgenoemde vorm van verwijzen centraal in deze studie.

Deze maatstaf vloeit logischerwijs voort uit de vraag naar de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende regelingen. Deze is voorbehouden aan de wetgever met uitzondering van de gevallen waarin deze bevoegd is regelgevende bevoegdheden over te dragen: in de gevallen waarin bij dynamische verwijzingen de desbetreffende normen voor normadressanten verplicht gesteld worden, is er dus materieel gezien sprake van het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften.

Op zichzelf genomen is het algemeen verbindend karakter van een regeling naar mijn oordeel een goede toets bij de bepaling of dynamische verwijzingen toelaatbaar zijn. In deze principiële benadering zijn dynamische verwijzingen in beginsel steeds ontoelaatbaar vanwege de omstandigheid dat de bevoegdheid tot het stellen van regels in feite wordt overgelaten aan een private normalisatieinstelling. Hoewel deze principiële benadering door mij wordt onderschreven, is een vraag die hieruit voortvloeit of de *praktische uitwerking* van de dynamische verwijzing in feite werkelijk bezwaarlijk is. Omdat de ene soort regeling belangrijker is dan de andere hoeft het gebruik van een dynamische verwijzing met het oog op de praktische gevolgen hiervan mijns inziens niet in alle gevallen bezwaarlijk te zijn. Dit neemt natuurlijk niet het principiële bezwaar ten aanzien van een dynamische verwijzing weg. In het kader van deze studie kan daarbij worden gedacht aan het verschil tussen regelingen waarin wordt verwezen naar NEN-normen die rechtstreeks betrekking hebben op de kwaliteit van producten en diensten, en regelingen waarin wordt verwezen naar NEN-normen die betrekking hebben op de *bepaling* van die kwaliteit. In deze benadering vormt de aard van de regeling dus een (bijkomende) praktische toets voor het beoordelen of de praktische uitwerking van de dynamische verwijzing bezwaarlijk is.

Regelingen met betrekking tot bijvoorbeeld producteisen zijn vaak regelingen waarmee in de woorden van Slot, grote en controversiële belangen zijn gemoeid.[132] Het gaat immers om inhoudelijke eisen die van groot belang zijn voor de veiligheid van een product. Producteisen worden meestal in het leven geroepen met het oog op de veiligheid van de desbetreffende producten en de gezondheid en veiligheid van degenen die het product gebruiken. In dergelijke gevallen zal duidelijk moeten zijn aan welke eisen het desbetreffende product moet voldoen en mag geen ruimte voor twijfel bestaan over de van toepassing zijnde normen. Dit soort regelingen zou ik willen aanduiden als

132 P.J. Slot, *Technical and administrative barriers to trade in the ECC, including a comparison with interstate barriers in the USA* (diss. Leiden), Leiden: Sijthoff 1975, p. 28.

regelingen waarin de verwijzing naar NEN-normen in de hoedanigheid van zogenaamde 'primaire' normen plaatsvindt. In deze gevallen moet mijns inziens *altijd* gebruik worden gemaakt van statische verwijzingen.

Bij de uitleg van het begrip dynamische verwijzing (§ 2.2.2 van dit hoofdstuk) is het bij de Warenwet behorende Kokswarenbesluit als voorbeeld genomen. In de Warenwet wordt wel meer gebruikgemaakt van dynamische verwijzingen naar NEN-normen. Dit gebeurt vooral bij verwijzing naar bepaalde onderzoeksmethoden die zijn vastgelegd in NEN-normen. Het doel van deze onderzoeksmethoden is te toetsen of aan een bepaalde in de Warenwet voorgeschreven voorwaarde ofwel 'primaire' norm, wordt voldaan. Het gaat dus eigenlijk om het resultaat van de gehanteerde onderzoeksmethode; deze is slechts een hulpmiddel bij het bepalen of er aan de eigenlijke norm is voldaan. Het resultaat is derhalve belangrijker dan de onderzoeksmethode zelf. Dergelijke regelingen kunnen worden aangeduid als regelingen waarin de verwijzing naar NEN-normen in de hoedanigheid van 'secundaire' normen plaatsvindt. In deze laatstgenoemde gevallen hoeft het gebruik van dynamische verwijzingen mijns inziens niet per definitie als ontoelaatbaar te worden bestempeld, omdat de dynamische verwijzing geen invloed heeft op de eisen die in de Warenwet zelf worden opgesomd: deze blijven onveranderd. Slechts de bepalingsmethode die is voorgeschreven ter toetsing of aan deze vereisten is voldaan kan worden veranderd door de dynamische verwijzing. De vereisten die de wetgever heeft vastgesteld blijven derhalve hetzelfde: de dynamische verwijzing heeft hierop geen invloed in tegenstelling tot de dynamische verwijzing naar NEN-normen in regelingen die rechtstreeks van invloed zijn op de kwaliteit van producten en diensten zoals in het eerstgenoemde voorbeeld.

8.3 Toelaatbaarheid open verwijzingen

Hetgeen hiervoor is opgemerkt over dynamische verwijzingen geldt temeer voor open verwijzingen. Hierbij verwijst de wetgever namelijk zelfs naar normen die op het moment van de verwijzing nog niet eens tot stand zijn gebracht.[133] In die gevallen laat de wetgever de concretisering van de wettelijke voorschriften dus geheel aan de normalisatieinstellingen over. Deze vorm van verwijzen is naar mijn mening derhalve ontoelaatbaar.

133 Vgl. in dezelfde zin Overhoff 1988, p. 12; Snijders 1987, p. 49/50; Smits 1993, p. 12 en Stuurman 1995, p. 181/182.

9 GEVOLGEN VAN VERWIJZING VOOR HET NNI

9.1 Inleiding

Normaliter hebben de normalisatienormen die het NNI opstelt een privaat karakter: zij zijn niet algemeen verbindend. Ten gevolge van verwijzing krijgen zij echter een algemeen verbindend karakter. In de voorgaande paragrafen is geconstateerd dat het NNI in geval van dynamische verwijzingen, materieel gezien regelgevende bevoegdheden verkrijgt, hoewel het NNI in feite een privaatrechtelijke instelling is. De vraag die in deze paragraaf aan de orde wordt gesteld is of het ontstaan van verkapte delegatie consequenties heeft voor de rechtspositie van het NNI. Het gaat daarbij dus om de gevolgen van aanvullende dynamische (en open) verwijzing; bij statische verwijzing is immers geen sprake van een materiële overdracht van bevoegdheid. Dit bleek samen te hangen met het feit dat de formele wetgever weliswaar gebruikmaakt van NEN-normen, maar tot op detailniveau zelfstandig beslist over de aanwending hiervan. Het NNI heeft daarover – althans in theorie – weinig te zeggen.

MDW-rapport Normalisatie en certificatie
Anders ligt dit bij dynamische verwijzingen. Hiervoor is al vastgesteld dat in dat geval indirect publiekrechtelijke bevoegdheden aan het NNI worden overgedragen: er is sprake van (materiële) delegatie aan het NNI. Daardoor wordt het NNI materieel gezien een (privaatrechtelijke) instelling met publiekrechtelijke bevoegdheden. In het MDW-rapport wordt hierover kritisch opgemerkt:

> Dynamische verwijzingen naar private normen (...) zijn ongewenst. (...) Een dynamische verwijzing heeft tot gevolg dat de normalisatieinstelling [het NNI; ME] een zelfstandig bestuursorgaan wordt. Nog daargelaten de mogelijke risico's rond de kenbaarheid van normen, het is in het algemeen niet gewenst de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften aan een zelfstandig bestuursorgaan te verlenen. (...) Overigens zou door dynamische verwijzingen de Algemene wet bestuursrecht van toepassing worden op de normalisatieinstelling. Dit betekent dat de instelling zich dan dient te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, een bezwaarschriftprocedure tegen besluiten van de instelling mogelijk is en dat de bestuursrechter competent is om te oordelen over deze besluiten. Bovendien zou deze instelling onder het toepassingsbereik van de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet nationale ombudsman moeten worden gebracht.[134]

134 MDW-rapport, *Normalisatie en certificatie* 1996, p. 56.

9.2 Is het NNI een zelfstandig bestuursorgaan?

De conclusie dat het NNI door dynamische verwijzing een zelfstandig bestuursorgaan wordt, wordt in het MDW-rapport niet verder onderbouwd. Daarom zal ik hieronder nader ingaan op dit begrip en bezien of ik deze conclusie kan onderschrijven.

Wat houdt het begrip zelfstandig bestuursorgaan eigenlijk in?[135] Het begrip 'bestuursorgaan' wordt in het algemeen omschreven in de Awb. Artikel 1:1 lid 1 Awb luidt:

> Onder bestuursorgaan wordt verstaan:
> a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of,
> b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

Een zelfstandig bestuursorgaan kan zowel a-orgaan als b-orgaan zijn in de zin van de Awb.[136] Bestuursorganen die vallen onder de categorie sub b zijn met 'enig openbaar gezag bekleed'. Dit wil zeggen dat ze hun bestaansrecht niet in de eerste plaats ontlenen aan het vervullen van een overheidstaak of het uitoefenen van een overheidsbevoegdheid, maar daar wel mee zijn toegerust. Zij zijn bestuursorgaan voorzover zij bekleed zijn met openbaar gezag en niet daarbuiten. Openbaar gezag houdt in dat 'een persoon of college een in het publiekrecht erkende bevoegdheid heeft om eenzijdig de rechtspositie van andere rechtssubjecten te bepalen.'[137] De Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen geven in Aanwijzing 124a de volgende definitie: 'bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege, als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges en waarvan de adviestaak de hoofdtaak is.'[138] De toelichting bij deze Aanwijzing voegt daaraan toe dat een zelfstandig

---

135 Vgl. recent over zelfstandige bestuursorganen o.m. J.L. Boxum, *Algemene wetgeving voor zelfstandige bestuurslichamen* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1997, die heeft voorgesteld de figuur van zelfstandige bestuurslichamen in een aparte wettelijke regeling onder te brengen (zie daarover hfdst. 8 § 4.1 van dit boek); S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat* (diss. Rotterdam), Den Haag: VUGA 1997; De Haan/Drupsteen/Fernhout 1996, p. 158-161 en Van Wijk/Konijnenbelt 1997, p. 122-123.

136 Van Wijk/Konijnenbelt 1997, p. 123.

137 Van Male 1988, p. 4. N. Verheij, 'Awb in vogelvlucht', *Bestuurswetenschappen* 1992, p. 160-179. De Haan/Drupsteen/Fernhout 1996, p. 154. Vgl. de MvT bij de Awb: 'het beschikken over een publiekrechtelijke bevoegdheid tot het bepalen van de rechtspositie (de rechten en/of verplichtingen) van andere rechtssubjecten.'

138 *Stcrt.* 5 september 1996, 177. Vgl. de definitie van Boxum 1997, p. 27: 'onderdelen van de centrale overheid die krachtens publiekrecht zijn ingesteld, die zijn belast met de behartiging van bestuurstaken en die niet ondergeschikt zijn aan de minister.' Vgl. Van Wijk/Konijnenbelt 1997, p. 122: 'buiten de gewone departementale organisatie vallende overheidsinstanties waaraan (krachtens attributie of delegatie) bestuursbevoegdheden zijn toegekend, dat wil zeggen dat ze bevoegd zijn "besluiten" te nemen. Ze zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister.'

bestuursorgaan een bestuurstaak kan verrichten voor het gehele Nederlandse rechtsgebied of voor een onderdeel daarvan, zoals bij een Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening. Blijkens de toelichting worden niet als zelfstandige bestuursorganen beschouwd privaatrechtelijke instellingen die geen openbaar gezag uitoefenen, zoals geprivatiseerde instellingen en instellingen waaraan op grond van een overeenkomst overheidswerkzaamheden zijn uitbesteed.

Strikt genomen voldoet het NNI voorzover het dynamische verwijzingen betreft niet aan de omschrijving van een zelfstandig bestuursorgaan, zoals hiervoor weergegeven.[139] Er is geen sprake van dat het NNI bekleed is met publiekrechtelijke bevoegdheden en ook ontbreekt het aan een bevoegdheid die in het publiekrecht is erkend. Dat er feitelijk gezien wel sprake is van delegatie kan echter niet worden ontkend.

Tot de bevoegdheid van een bestuursorgaan in de zin van de Awb kan behoren het nemen van besluiten als bedoeld in artikel 1:3 lid 1 Awb.[140] Onder het begrip 'besluit' in de zin van de Awb vallen zowel zogenaamde concrete besluiten (beschikkingen), als besluiten van algemene strekking (waaronder a.v.v.'s). Vóór de inwerkingtreding van de Awb werd onderscheiden in regelgevende bevoegdheid en bestuursbevoegdheid. In de klassieke visie houdt regelgevende bevoegdheid in een – krachtens attributie, delegatie, of (soms) mandaat verkregen – bevoegdheid tot het vaststellen van a.v.v.'s. Een bestuursbevoegdheid is – in de woorden van Derks – een bevoegdheid van een bestuursorgaan, uitgezonderd het vaststellen van a.v.v.'s en het plegen van rechterlijke handelingen.[141]

Zoals Derks zelf ook al opmerkt is dit onderscheid met de inwerkingtreding van de Awb verouderd.[142] De Awb gaat namelijk uit van een ruim besluitbegrip waaronder zowel beschikkingen als besluiten van algemene strekking kunnen vallen. Tot de categorie besluiten van algemene strekking behoren ook a.v.v.'s. Nu NEN-normen door verwijzing inderdaad tot a.v.v.'s promoveren en in aanmerking genomen dat aan het NNI in geval van dynamische verwijzing de bevoegdheid wordt gelaten deze op te stellen, kan de conclusie dat het NNI voor deze gevallen zelfstandig bestuursorgaan wordt, mijns inziens worden onderschreven. Het NNI wordt dan dus slechts zelfstandig bestuursorgaan voorzover het bekleed is met openbaar gezag en dat is dus slechts in de gevallen van dynamische verwijzing naar NEN-normen.

---

139 Vgl. in dezelfde zin Stuurman 1995, p. 182 die weliswaar signaleert dat het ontbreken van directe verantwoordelijkheid van de overheid voor de gedragingen van het NNI past bij de figuur van het zbo, maar stelt dat een zuivere kwalificatie afspringt op het ontbreken van overdracht van overheidsbevoegdheid.

140 Hieronder wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

141 J.M.E. Derks, *De Grondwet en Delegatie* (diss. Maastricht) Lelystad: Koninklijke Vermande 1995, p. 6.

142 Derks 1995, p. 7.

9.2.1 *Verschillende soorten zelfstandige bestuursorganen*

Er worden wel drie typen van zelfstandige bestuursorganen onderscheiden: het zogenoemde 'deskundigen-type', het 'onafhankelijke-gezaghebbenden-type' en het 'participatie-type'.[143] Van deze drie categorieën sluit het zogenoemde deskundigen-type, waarvan de Octrooiraad en het College ter beoordeling van Geneesmiddelen als voorbeelden worden genoemd, het beste aan op het NNI in zijn hoedanigheid van zelfstandig bestuursorgaan. Het NNI fungeert immers als enige in Nederland erkende deskundige instelling op het gebied van het opstellen van technische (normalisatie)normen.

Aanwijzing 124f stelt dat regelgevende bevoegdheden uitsluitend aan een zelfstandig bestuursorgaan worden toegekend indien het organisatorische of technische onderwerpen betreft, of in bijzondere gevallen.[144] In de toelichting hierbij wordt vermeld dat a.v.v.'s in beginsel niet worden vastgesteld door anderen dan de regering (en Staten-Generaal), of provincies en gemeenten. Die bevoegdheid kan tevens worden toegekend aan openbare lichamen van beroep of bedrijf als bedoeld in artikel 134 Gw. Het is echter slechts in beperkte mate aanvaardbaar dat aan een zelfstandig bestuursorgaan regelgevende bevoegdheid wordt toegekend.

In bijzondere gevallen kunnen over andere dan organisatorische of technische onderwerpen regels door zelfstandige bestuursorganen worden gesteld, doch uitsluitend indien is voorzien in een ministeriële goedkeuring (Aanwijzing 124f sub a).[145] In dat geval worden zware eisen gesteld aan de motivering hiervan in de toelichting.

Het NNI stelt voornamelijk technische (normalisatie)normen op en kan in zijn hoedanigheid van zelfstandig bestuursorgaan, dus slechts voor wat betreft de dynamische verwijzingen, vallen onder de uitzondering van Aanwijzing 124f sub a. In dit geval mogen dus wel regelgevende bevoegdheden worden toegekend. Dit moet dan wel op de juiste wijze worden geregeld.

9.2.2 *Rapport Algemene Rekenkamer*

In het rapport *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid* van de Algemene Rekenkamer is een reeks van zelfstandige bestuursorganen

---

143 Een voorbeeld van het onafhankelijk-gezaghebbende-type is het Commissariaat voor de Media. Hierbij worden algemene regels die zien op het algemene beleid vastgesteld door de minister, terwijl de uitvoering in handen is van onafhankelijke bestuurders. Bij het participatie-type spelen vnl. maatschappelijke organisaties een rol, zoals bijv. het Centraal Bestuur voor de arbeidsvoorziening (werkgevers- en werknemersorganisaties) en de Centrale Landinrichtingscommissie (landbouw- en milieuorganisaties). Zie over dit alles: De Haan/Drupsteen/Fernhout 1996, p. 160. Vgl. ook Boxum 1997, p. 265 e.v.

144 Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen, *Stcrt.* 5 september 1996, 177.

145 Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen, *Stcrt.* 5 september 1996, 177.

doorgelicht.[146] In Bijlage 5 van dit rapport wordt een overzicht gegeven van organisaties die in de loop van het onderzoek onder de aandacht zijn gekomen, maar die in het rapport nog niet zijn 'meegenomen'.[147] Van deze organisaties is niet duidelijk of het al dan niet zelfstandige bestuursorganen zijn. Het NNI wordt in dit overzicht genoemd. Hierbij wordt vermeld dat het NNI NEN-normen opstelt en algemene voorschriften afgeeft, maar geen bevoegdheid tot 'bindende marktordening' heeft. Voorzover het de private normen betreft heeft het NNI inderdaad geen bindende marktordeningsbevoegdheid: aan de omstandigheid dat dit bij dynamische verwijzingen in wetgeving echter anders wordt, is de Algemene Rekenkamer waarschijnlijk nog niet toegekomen. Het NNI blijkt echter wel opgevallen te zijn in het kader van het onderzoeksdoel van het rapport van de Rekenkamer.

10 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is onderzocht wat de publiekrechtelijke status is van NEN-normen ná verwijzing daarnaar in wetgeving. Daartoe is in de eerste plaats onderzocht wat het doel en de functie van verwijzingen in het algemeen zijn: verwijzingen blijken, wetstechnisch gezien, neer te komen op 'herhalingsverwijzingen'. Zij komen in de plaats van het uitschrijven van de normen (incorporatie ofwel letterlijke overname) in een regeling.

Voor verwijzingen naar normalisatienormen blijken een aantal specifieke verwijzingsmethoden te gelden. Zo kan er statisch (exact met datum aangeduide normen), dynamisch (slechts met nummer aangeduide normen, niet exact met datum) of open (verwijzing in de vorm van een algemene clausule naar alle bestaande en toekomstige normen op technisch gebied) verwezen worden. In de Duitse literatuur is daarnaast een nadere differentiatie aangebracht op statische, dynamische en open verwijzingen. Er wordt onderscheiden in norm*aanvullende* ('normergänzende') verwijzing en norm*specificerende* ('normkonkretisierende') verwijzing. In het eerste geval dient de verwijzing ter complementering van de rechtsnorm: het feitencomplex dan wel de essentie wordt aangevuld met de verwijzing en is niet compleet zonder deze verwijzing. De norm*specificerende* verwijzing daarentegen dient slechts ter nadere detaillering van een open norm: de rechtsnorm is op zichzelf al compleet en kan dus zonder die verwijzing ook bestaan. Verwijzingen kunnen zowel dwingend, semi-dwingend (er wordt slechts een wettelijk bewijsvermoeden geschapen), als vrijblijvend zijn. In dit onderzoek staan de (aanvullende) statische en dynamische verwijzing mét een dwingend karakter centraal.

Aan de hand van een vergelijking met wettelijke normen is geconcludeerd dat normalisatienormen op zichzelf genomen een privaat karakter hebben.

146 *Kamerstukken II*, 1994/95, 24 130, nr. 3.
147 *Kamerstukken II*, 1994/95, 24 130, nr. 3, p. 81-84.

Het NNI als privaatrechtelijke instelling heeft immers geen formele bevoegdheid tot het vaststellen van wettelijke a.v.v.'s. Private normen kunnen echter wel 'feitelijke gelding' verkrijgen, bijvoorbeeld wanneer concurrentie op de arbeidsmarkt dwingt tot het volgen van niet-verplichte normen. Indien 'men' denkt dat een normalisatienorm moet worden opgevolgd is er sprake van 'sociologische gelding'. Het karakter van de NEN-normen brengt voorts met zich mee dat deze slechts juridische waarde kunnen verkrijgen door bijvoorbeeld vrijwillige aanvaarding (binnen een bepaalde groep) of doordat er in wetgeving naar wordt verwezen.

Met behulp van de opvattingen in het Duitse recht is geconcludeerd dat NEN-normen door verwijzing onderdeel worden van de regeling waarin naar deze wordt verwezen en daardoor een algemeen geldend, publiekrechtelijk karakter verkrijgen. Door verwijzing worden NEN-normen in de desbetreffende regeling opgenomen en gaan deel uitmaken van de in het desbetreffende wettelijke voorschrift geformuleerde rechtsnorm. Hierdoor verkrijgen NEN-normen de status van a.v.v.

Omdat NEN-normen ná verwijzing de status van a.v.v. hebben verkregen is onderzocht of ze evenals 'gewone' van het rijk afkomstige a.v.v.'s onder het regime van de Bekendmakingswet vallen. Gelet op het materiële karakter van NEN-normen (inhoud en strekking) komen ze overeen met 'gewone' a.v.v.'s. Beide zijn er immers op gericht algemeen verbindend te werken. In formeel opzicht is er een verschil tussen NEN-normen en 'gewone' algemeen verbindende voorschriften. Deze laatste worden van overheidswege vastgesteld en de NEN-normen zijn afkomstig van het NNI. Dit formele verschil is met het oog op de bekendmaking echter niet doorslaggevend. De Bekendmakingswet, die ertoe strekt de kenbaarheid en toegankelijkheid van a.v.v.'s te waarborgen, geldt evenzeer voor de desbetreffende NEN-normen. Deze vallen daarmee dus onder het regime van de Bekendmakingswet en dienen overeenkomstig die wet te worden bekendgemaakt. Dit is thans niet het geval. Met de huidige 'terinzagelegging- of voetnootmethode' die wordt gehanteerd voor de bekendmaking van de NEN-normen, worden de regels van de Bekendmakingswet niet in acht genomen. Voor de verkrijgbaarheid van de desbetreffende NEN-normen wordt namelijk verwezen naar het NNI, terwijl volgens de Bekendmakingswet a.v.v.'s integraal moeten worden gepubliceerd in de *Staatscourant*, ofwel in een bijlage bij de *Staatscourant*, of in een ander van overheidswege verkrijgbaar gesteld officieel publicatieblad. Daarom is de kenbaarheid van NEN-normen onvoldoende. Daarbij komt nog de omstandigheid dat raadpleging (aanzienlijke) kosten met zich meebrengt, de mogelijkheid van raadpleging in bibliotheken in de regel ontbreekt en de normen enkel en alleen bij het NNI verkrijgbaar zijn.

Gevolg van de onjuiste bekendmaking is dat de desbetreffende NEN-normen op grond van het bepaalde in de artikelen 88 en 89 Gw niet in werking zijn getreden. Daarom is geconcludeerd dat er sprake is van onrechtmatige wetgeving. Gelaedeerden zouden een actie tot schadevergoeding kunnen instellen

op grond van het leerstuk van onrechtmatige wetgeving (een species van het leerstuk van onrechtmatige overheidsdaad).

Dit alles legt des te meer nadruk op het belang en de zorg van een goede bekendmaking door de overheid van NEN-normen in hun hoedanigheid van algemeen verbindende voorschriften. Zorgdragen voor een juiste bekendmaking is bovendien een grondwettelijke plicht van de overheid.

Een volgend aspect dat aan de orde is gekomen is de publiekrechtelijke geoorloofdheid van verwijzing naar NEN-normen in regelgeving. In het bijzonder ging het daarbij om de toelaatbaarheid van de dynamische verwijzing. Hierbij verkrijgt de privaatrechtelijke instelling NNI (materieel gezien) namelijk de bevoegdheid om a.v.v.'s vast te stellen. Daarbij is sprake van 'verkapte' delegatie aan het NNI, waardoor het NNI een zelfstandig bestuursorgaan wordt. In de literatuur is men het er over eens dat deze methode in het algemeen ontoelaatbaar is; dit is altijd het geval indien verwijzing naar normen tot gevolg heeft dat ze daardoor algemeen verbindend zijn geworden. Bij de vraag of de praktische uitwerking van dynamische verwijzing eveneens in alle gevallen bezwaarlijk is, speelt de aard van de regeling een doorslaggevende rol. Het gaat daarbij enerzijds om regelingen met verwijzingen naar NEN-normen waarbij deze rechtstreeks betrekking hebben op de kwaliteit van producten en diensten en anderzijds om regelingen met verwijzingen naar normen waarbij de normen slechts dienen ter bepaling van de kwaliteit van producten. In het laatste geval is dynamische verwijzing niet per definitie bezwaarlijk, nu die verwijzing geen invloed heeft op de eisen die door de wetgever in de regeling zelf zijn vastgesteld, maar slechts op de bepalingsmethode waarmee moet worden getoetst of aan die door de wetgever opgestelde eisen is voldaan.

4 Een belangrijke toepassing: het Bouwbesluit

1 INLEIDING

In *hoofdstuk 3* is een algemene beschrijving gegeven van de verschillende verwijzingsmethoden die worden gebruikt bij de verwijzing naar NEN-normen in regelgeving. Hierbij is geconstateerd dat dergelijke verwijzingen een aantal gevolgen met zich meebrengen. Het belangrijkste hiervan is dat NEN-normen door verwijzing de status van algemeen verbindende voorschriften (a.v.v.'s) (blijken te) verkrijgen. Met dit hoofdstuk wordt beoogd de in de voorgaande hoofdstukken behandelde problematiek te illustreren aan de hand van een praktijkvoorbeeld: het Bouwbesluit. Daarnaast zal het Bouwbesluit ook in het vervolg van deze studie als voorbeeld worden gebruikt.

Plan van behandeling

Vanwege de opbouw van dit hoofdstuk is ervoor gekozen te beginnen met een bespreking van de EG-richtlijn Bouwproducten die met de hier te bespreken bouwregelgeving samenhangt. Daarna zal in de volgende paragraaf een overzicht worden gegeven van de wijze waarop de bouwregelgeving gestructureerd is. Aan de hand van voorbeelden uit de Woningwet, het Bouwbesluit en de daarbijbehorende ministeriële regelingen zal getracht worden inzicht te geven in de opbouw van de bouwregelgeving.

Vervolgens zal ik ingaan op bepalingen uit het Bouwbesluit zelf: hoe zijn de NEN-normen totstandgekomen waarnaar het Bouwbesluit verwijst? Wat wordt er in de voorschriften geregeld? In welke gevallen is gebruikgemaakt van verwijzingen? Daarbij zal aandacht worden besteed aan de betekenis van in het Bouwbesluit voorkomende 'gelijkwaardigheidsbepalingen'.

Omdat de NEN-normen waarnaar het Bouwbesluit verwijst onderworpen zijn aan een bepaald doorverwijzingssysteem, een zogenaamde 'verwijzingsketen' zal ook hiervan de structuur worden uitgelegd. Ten slotte zal – evenals in *hoofdstuk 3* – de status van de NEN-normen worden onderzocht en zullen de kenbaarheidsvereisten aan een beoordeling worden onderworpen. Daarbij wordt op verscheidene plaatsen in dit hoofdstuk gebruikgemaakt van de conclusies die in *hoofdstuk 3* zijn getrokken.

2 RICHTLIJN BOUWPRODUCTEN

In overeenstemming met het beleid van de 'nieuwe aanpak' heeft de Raad van Ministers van de EG de Richtlijn Bouwproducten vastgesteld.[1] Deze handelt over bouwproducten en niet zoals het Bouwbesluit over bouwwerken. Hiertussen bestaat echter een relatie. De richtlijn verplicht de lidstaten hun publiekrechtelijke regelgeving zodanig aan te passen, dat er geen belemmeringen zijn voor producten die in overeenstemming zijn met Europese Technische Specificaties. Deze technische specificaties zijn gerelateerd aan een zestal fundamentele eisen waaraan een bouwwerk ingevolge de richtlijn bouwproducten moet voldoen. Deze luiden als volgt: mechanische sterkte en stabiliteit, brandveiligheid, hygiëne, gezondheid en milieu, gebruiksveiligheid, geluidshinder en energiebesparing en warmtebehoud. De technische specificaties worden vervolgens vastgelegd in Europese normen (EN). Zoals in *hoofdstuk 2* is geconstateerd zijn lidstaten verplicht deze normen over te nemen.[2] De implementatie van de richtlijn is op basis van artikel 120 Woningwet als volgt gerealiseerd. Artikel 120 Woningwet luidt:

> Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gegeven met het oog op de nakoming van voor Nederland verbindende internationale verplichtingen die betrekking hebben op of samenhangen met onderwerpen waarin bij of krachtens deze wet is voorzien.

De richtlijn kan dus via artikel 120 Woningwet in het Bouwbesluit worden geïmplementeerd.

In *hoofdstuk 2* is uitgelegd dat de lidstaten ingevolge de informatieprocedure van Richtlijn 83/189/EEG verplicht zijn normen en technische voorschriften, alvorens deze vast te stellen, aan te melden bij de Europese Commissie.[3] Ingevolge deze procedure is het ontwerp-Bouwbesluit, nu de AMvB, inclusief alle NEN-normen waarnaar is verwezen, in drie delen bij de Europese Commissie aangemeld.[4] Hetgeen in *hoofdstuk 3* is opgemerkt over de *Securitel*-zaak

---

1 Richtlijn 89/106/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake voor de bouw bestemde producten, *PbEG* 1989 L 40.

2 CEN/CENELEC, Internal Regulations versie 1996-06, art. 5.2.1.1 e.v. Zie hfdst. 2 § 2.5.3.

3 Richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, *PbEG* 1983 L 109/8, art. 1 lid 2, nadien gewijzigd bij Richtlijn 88/182/EEG van de Raad van 22 maart 1988, *PbEG* 1988 L 81/75 en bij Richtlijn 94/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 maart 1994, *PbEG* 1994 L 100/30.

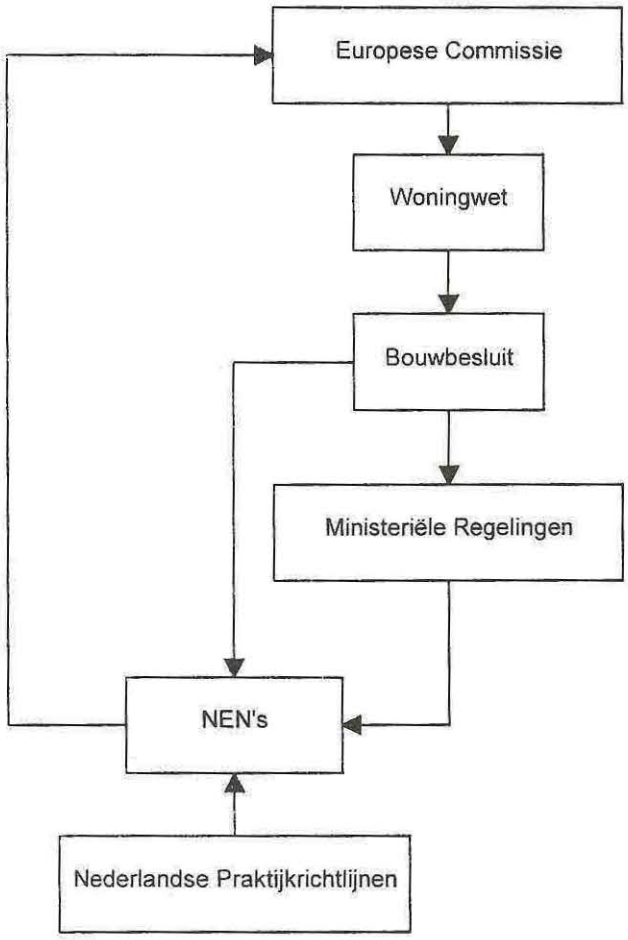
4 Telefonische inlichtingen Ministerie van VROM 26 maart 1997: 'het hele pakket is in Brussel afgeleverd'. Zie ook: Model Bouwverordening deel 1a, losbladig, Algemeen, Toelichting Bouwbesluit, p. 7, in: Standaardregelingen voor de bouw, VNG-Uitgevers 1990. Op de aanmelding is geen reactie ontvangen die consequenties heeft gehad voor de inhoud of inwerkingtreding van het Bouwbesluit.

(§ 7.2) heeft derhalve geen betrekking op het Bouwbesluit nu de desbetreffende technische voorschriften overeenkomstig de procedure zijn aangemeld.

3 STRUCTUUR BOUWREGELGEVING

3.1 Structuur en opbouw van het Bouwbesluit

Voor de bouwregelgeving is gebruikgemaakt van delegatie en subdelegatie van regelgevende bevoegdheid. Schema 4.1 beoogt de 'getrapte' structuur van de bouwregelgeving weer te geven. De structuur van het Bouwbesluit zal vervolgens worden besproken.



Schema 4.1 Structuur bouwregelgeving met daarin 'verwezen' NEN-normen

3.1.1 *De Woningwet en het Bouwbesluit*

In overeenstemming met het dereguleringsbeleid van de jaren '80 werd gestreefd naar vermindering en vereenvoudiging van de bouwregelgeving. Op 1 oktober 1992 traden de herziene Woningwet[5] en het nieuwe Bouwbesluit[6] in werking. In de herziene Woningwet is, naast de grondslag voor het Bouwbesluit, tevens de basis gelegd voor de verwerking van voorschriften die voor Nederland voortvloeien uit internationale verplichtingen in de Nederlandse wet- en regelgeving. Artikel 120 Woningwet geeft de mogelijkheid hiertoe. Onder meer was dit noodzakelijk vanwege de implementatie van de EEG-richtlijn Bouwproducten[7] in de Nederlandse regelgeving, zoals hiervoor besproken.

Met het Bouwbesluit is aansluiting gezocht bij het overheidsbeleid inzake normalisatie. Hierin is namelijk veelvuldig gebruikgemaakt van het systeem van verwijzing naar privaatrechtelijke normen. Doel van deze verwijzing is uniformering te bewerkstelligen in de toepassing van normen of normdelen en uniformering in de toepassing van gekwalificeerde bouwproducten.

De bevoegdheid met betrekking tot het verwijzen naar normen of delen van normen bij of krachtens het Bouwbesluit vindt haar grondslag in artikel 2 jo. 3 van de Woningwet:

> Art. 2 Woningwet
> -1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur [bedoeld wordt het Bouwbesluit; ME] worden uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid technische voorschriften gegeven omtrent het bouwen van woningen, woonketen, woonwagens en andere gebouwen. (...).
>
> Art. 3 Woningwet
> -1. Bij of krachtens de in artikel 2 bedoelde algemene maatregel van bestuur kan worden verwezen naar:
> a. normen of delen van normen en (...).

De memorie van toelichting bij de Woningwet[8] geeft als commentaar bij artikel 3 Woningwet en ten aanzien van de verwijzing:

> Dit artikel biedt de grondslag voor het bij (of krachtens) het Bouwbesluit verwijzen naar de in dit artikel genoemde documenten. Een dergelijke verwijzing heeft tot gevolg, dat een langs privaatrechtelijke weg tot stand gekomen document een publiekrechtelijk, algemeen geldend, karakter krijgt. Het verwijzen naar de in het

---

5 *Stb.* 5 september 1991, 439.
6 *Stb.* 31 december 1991, 680. Besluit tot vaststelling van inwerkingtreding Woningwet en Bouwbesluit (*Stb.* 1992, 292) m.u.v.: art. 218 lid 1 en art. 260 lid 2 sub a jo. lid 5 Bouwbesluit.
7 Richtlijn 89/106/EEG, *PbEG* 1989 L 40.
8 *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 38 (MvT).

> eerste lid, onder a, bedoelde documenten [NEN-normen of -normdelen; ME] heeft tot resultaat dat bij het bouwen moet worden voldaan aan de in die normen gestelde eisen. Dit betekent dat die eisen niet in het Bouwbesluit behoeven te worden gegeven dan wel dat die eisen in de plaats treden van in het Bouwbesluit gegeven voorschriften.

In artikel 1 Woningwet wordt de volgende definitie gegeven van het begrip norm:

> een document, uitgegeven door een deskundig, onafhankelijk instituut, waarin wordt omschreven aan welke eisen een bouwmateriaal, bouwdeel of bouwconstructie moet voldoen dan wel waarin een omschrijving wordt gegeven van een keurings-, meet-, of berekeningsmethode.

In artikel 1 Bouwbesluit zijn begripsbepalingen opgenomen. Artikel 1e luidt:

> NEN: door de Stichting Nederlands Normalisatie-instituut uitgegeven norm.

3.1.2 *Bouwbesluit en ministeriële regelingen*

In het Bouwbesluit worden de normen slechts aangeduid met hun nummer, vanuit de gedachte dat het Bouwbesluit zelf zo lang mogelijk onveranderd moet kunnen blijven. Een voorbeeld hiervan is artikel 29 lid 2 Bouwbesluit:

> De voorziening voor hemelwater moet voor de opvang en afvoer van hemelwater een capaciteit hebben die, *bepaald overeenkomstig NEN 3215*, ten minste gelijk is aan de overeenkomstig die norm bepaalde belasting van die voorziening. [mijn curs.; ME]

Deze werkwijze lijkt te duiden op een systeem van dynamische verwijzing (zie *hoofdstuk 3* § 2.2.2) nu niet is verwezen naar een bepaalde uitgave van de norm, maar slechts naar het nummer van die norm. In het Bouwbesluit is echter gekozen voor een systeem van subdelegatie aan de minister. De minister heeft de bevoegdheid gekregen om in een ministeriële regeling aan te geven welke (gedateerde) uitgave van de norm en welke (gedateerde) aanvullings- en/of correctiebladen voor het Bouwbesluit gelden. Dit is bepaald in artikel 416 Bouwbesluit:

> Bij ministeriële regeling kunnen nadere voorschriften worden gegeven omtrent de toepassing van een in dit besluit genoemde NEN of aansluitvoorwaarde.

In de algemene toelichting van de Nota van Toelichting Bouwbesluit wordt over dit artikel opgemerkt:

> De bedoeling van deze nadere voorschriften is dat bij regeling kan worden aangegeven welke uitgave van de norm en welk deel van de norm van toepassing is, bij-

> voorbeeld artikel 4.2 van NEN 2608, uitgave juni 1991. Indien in de aangewezen norm of deel van de norm een doorverwijzing plaatsvindt naar een of meer andere normen, zal in de ministeriële regeling ook van die andere normen worden aangegeven welke uitgave het betreft en welk deel van toepassing is.[9]

Door dit 'getrapte' systeem van verwijzingen wordt voorkomen dat wijzigingen die door het NNI in een door het Bouwbesluit aangewezen NEN-norm worden aangebracht, automatisch een publiekrechtelijke status verkrijgen. Dit is vanuit het oogpunt van rechtszekerheid geboden, zoals in de toelichting wordt opgemerkt.

De bedoeling van deze structuur is dat de NEN-normen eerst van toepassing worden indien deze door de minister dan wel de staatssecretaris van VROM bij ministeriële regeling worden aangewezen. Voor het hiervoor gegeven voorbeeld van NEN 3215 geldt ingevolge artikel 3.14 van de Regeling Bouwbesluit nieuwbouw:

> Waar in het Besluit [het Bouwbesluit; ME] voor te bouwen bouwwerken is verwezen naar NEN 3215, is bedoeld: NEN 3215, 2e druk, mei 1997.[10]

Hierbij valt op dat niet nader wordt gespecificeerd welke delen van de norm van toepassing zijn, zoals in bovenstaand voorbeeld bij de Nota van Toelichting is vermeld (art. 4.2 van NEN 2608). Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat in dit geval de gehele norm van toepassing is en niet slechts bepaalde delen. Hierover kom ik in de volgende paragraaf te spreken, omdat het systeem van aanwijzing per 1 oktober 1997 is gewijzigd.

Nu bij ministeriële regeling wordt bepaald welke uitgave van een norm van toepassing is, valt deze methode mijns inziens onder die van statische verwijzing (zie § 2.2.1 *hoofdstuk 3).*

Daarnaast kan het voorkomen dat in ministeriële regelingen normen worden aangevuld of geamendeerd. Er worden dan dus door de minister nadere *inhoudelijke* voorschriften gegeven. Een voorbeeld hiervan betreft artikel 3.2 van de Regeling Bouwbesluit nieuwbouw:

---

9 NvT Bouwbesluit, S&J deel 19-IIIa, 1e druk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995, p. 319-320. Vgl. de *NNI-Handleiding voor de toepassing van de normen bij het Bouwbesluit*, NNI: Delft september 1995, waarin in het voorwoord wordt gewezen op de gescheiden verantwoordelijkheden: 'de Kroon is verantwoordelijk voor het stellen van publiekrechtelijke voorschriften, zoals neergelegd in het Bouwbesluit, waaronder begrepen de wijze waarop naar (delen van) normen is verwezen. Het NNI is verantwoordelijk voor de totstandkoming van normen die hun juridische status ontlenen aan de bewuste keuze voor gebruik daarvan in het maatschappelijk verkeer, zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk. Daarom is in overleg met het NNI en VROM besloten om in ministeriële regelingen, de normen, voorzover publiekrechtelijk van belang, aan te sturen.' In de *NNI-Handleiding voor de toepassing van de normen bij het Bouwbesluit*, NNI: Delft september 1997, wordt het voorgaande niet meer vermeld.

10 Regeling Bouwbesluit nieuwbouw, *Stcrt.* 1997, 142, p. 23.

> Waar in het Besluit voor te bouwen bouwwerken is verwezen naar NEN 1087, is bedoeld: NEN 1087, 3e druk, mei 1997, zij het dat na hoofdstuk 9 wordt gelezen: 10. Eisen met betrekking tot de inrichting. 10.1 Thermisch comfort: De luchtsnelheid in de leefzone van een verblijfsgebied voor het verblijven van mensen mag, bepaald volgens hoofdstuk 7, niet groter zijn dan 0,2 m/s. (...)[11] [enz. enz.; ME]

In de Nota van Toelichting wordt hierover opgemerkt dat deze inhoudelijke voorschriften zoveel mogelijk zijn beperkt. Er wordt voornamelijk gedacht aan de mogelijkheid tot het geven van voorschriften 'omtrent de toepassing van materialen waaruit stoffen kunnen vrijkomen of waaruit ioniserende stralen kunnen ontstaan die schadelijk zijn in verband met de gezondheid en omtrent de wering van uit de grond afkomstige schadelijke stoffen of straling.' In geval van calamiteiten kan door het bestaan van subdelegatie snel worden ingegrepen. Hierbij wordt een voorbeeld van doeltreffend ingrijpen uit het verleden gegeven met betrekking tot de toepassing van spaanplaat waaruit een onaanvaardbare mate van formaldehyde vrijkwam.[12]

3.1.3 Situatie per 1 oktober 1997

De Regelingen Bouwbesluit van 1992 bevatten een groot aantal amenderingen op NEN-normen vanwege het ontbreken van volledige afstemming. Dit werd als onwenselijk ervaren door zowel het ministerie van VROM, het NNI en de bouwpraktijk. Deze nadere inhoudelijke voorschriften zijn echter in het kader van de zogeheten 'één-op-één-operatie' die in de loop van 1996 en 1997 is gerealiseerd, sterk gereduceerd. Deze werd op verzoek van de staatssecretaris van VROM door het NNI uitgevoerd en beoogt de toegankelijkheid van de voorschriften te bevorderen.

Deze operatie behelsde het afstemmen van de normbladen op de bij of krachtens het Bouwbesluit en met name de bij of krachtens ministeriële regeling gegeven (nadere) voorschriften.[13] Daarom zijn per 1 oktober 1997 in het kader van deze één-op-één-operatie een achttal bestaande ministeriële regelingen vervangen door drie nieuwe.[14]

---

11 Regeling Bouwbesluit nieuwbouw, *Stcrt.* 1997, 142, p. 23.

12 S&J 1995, deel 19-IIIa, NvT Bouwbesluit, p. 321.

13 Toelichting onder I Algemeen, Regeling Bouwbesluit nieuwbouw, *Stcrt.* 1997, 142, p. 23.

14 Dit waren de Regeling Bouwbesluit constructieve veiligheid en gebruiksveiligheid (*Stcrt.* 1992, 104); Regeling Bouwbesluit brandveiligheid (*Stcrt.* 1992, 104); Regeling Bouwbesluit gezondheid (*Stcrt.* 1992, 100); Regeling Bouwbesluit schadelijke materialen (*Stcrt.* 1992, 100); Regeling Bouwbesluit bruikbaarheid (*Stcrt.* 1992, 101); Regeling Bouwbesluit energiezuinigheid (*Stcrt.* 1992, 101).
De nieuwe regelingen zijn: Regeling Bouwbesluit materialen, Regeling Bouwbesluit bestaande bouw en de Regeling Bouwbesluit nieuwbouw (*Stcrt.* 1997, 142).

De veranderde situatie bestaat hierin dat – afgezien van enkele uitzonderingen[15] – de nadere inhoudelijke voorschriften in nieuwe drukken van de NEN-normen zelf zijn verwerkt of dat deze (als tijdelijke oplossing) in wijzigingsbladen behorende bij die normen zijn opgenomen.[16]

Het is dus de bedoeling dat in de ministeriële regelingen slechts nog wordt aangegeven welke uitgaven van de in het Bouwbesluit aangewezen NEN-normen van toepassing zijn, en of eventuele daarop aangebrachte wijzigings- of correctiebladen al dan niet van toepassing zijn. In de nieuwe ministeriële regelingen met betrekking tot het Bouwbesluit blijkt inderdaad voor de meeste gevallen slechts de versie van de desbetreffende normen aangegeven en blijkt niet nader te worden aangegeven welke delen van toepassing zijn.

Voor de bestaande bouwwerken zijn nog wel een aantal nadere voorschriften van kracht. Hiervoor werd het (vnl. vanwege economische redenen) namelijk niet noodzakelijk geacht nieuwe normen te ontwikkelen, met als gevolg dat deze normen nadere voorschriften behoeven in het kader van een publiekrechtelijke toepassing.

Enerzijds is de huidige situatie beter dan de vorige, met name qua inzichtelijkheid. Het is beter gesteld met de toegankelijkheid van de regelingen, nu (bijna) alle nadere inhoudelijke voorschriften in de NEN-normen zijn ondergebracht en het aantal en de omvang van ministeriële regelingen sterk is gereduceerd.

Anderzijds heeft het antwoord op de vraag welke delen van de aangewezen NEN-normen in het kader van het Bouwbesluit van toepassing zijn, aan duidelijkheid ingeboet. De minister wijst deze immers niet meer aan in de nieuwe ministeriële regelingen; dit wordt overgelaten aan het NNI, zoals in § 5 van dit hoofdstuk nader zal worden besproken.

---

15 Dit betreffen voor de nieuwbouw: NEN 2057 (daglichttoetreding); NEN 1087 (ventilatie) en NEN 2757 (rookgasafvoer). In de toelichting bij de Regeling Bouwbesluit nieuwbouw stelt de staatssecretaris dat voor deze normen nadere voorschriften zijn gegeven vanwege het feit dat bij de één-op-één-operatie enkele eisen uit normbladen zijn geschrapt die staatsrechtelijk gezien onderdeel van het Bouwbesluit behoren te zijn. Omdat deze eisen nog niet in het Bouwbesluit zijn opgenomen, zijn deze in afwachting van een wijziging van het Bouwbesluit, voorlopig als nader voorschrift bij de toepassing van de desbetreffende normbladen gegeven. Indien het Bouwbesluit is gewijzigd komen deze eisen te vervallen. Voor de bestaande bouw blijft een groter aantal nadere voorschriften van toepassing.

16 *NNI-Handleiding Bouwbesluit* 1997, p. 8. De wijzigingsbladen zijn in afwachting van een nieuwe druk van de desbetreffende NEN-normen opgenomen in deel 2 behorende bij de *NNI-Handleiding Bouwbesluit* 1997.

4 BOUWBESLUIT

4.1 Totstandkoming van de bouwbesluitnormen

Normen worden tot stand gebracht in zogeheten normcommissies. Dit proces is in *hoofdstuk 2* behandeld. Voor de 'bouw' heeft het NNI een speciale normcommissie ingesteld. Op verzoek van het Ministerie van VROM heeft het NNI het zogeheten actieprogramma 'Bouwbesluit en normen' uitgevoerd.[17] In het kader van dit project is gewerkt aan de herformulering van bestaande NEN-normen en de opstelling van nieuwe normen, opdat de normen zo goed mogelijk zouden voldoen aan de eisen die daaraan voor het gebruik in het kader van wetgeving worden gesteld. Zo geldt bijvoorbeeld dat een norm consistent moet zijn en niet dubbelzinnig.[18] Daarbij wordt vermeld dat de (gedeeltelijke) norm niet méér mag regelen dan uit het oogpunt van publiekrecht noodzakelijk wordt gevonden. De interne verwijzingen binnen een norm en verwijzingen naar andere normatieve documenten mogen niet leiden tot tekstdelen die niet strikt noodzakelijk zijn vanuit de toepassing van de norm. De (gedeeltelijke) norm mag uiteraard niet zijn gebaseerd op een nieuw beleid dat leidt tot verdergaande eisen dan voor de invoering van het Bouwbesluit golden bij een bouwaanvraag. Ook moet de (gedeeltelijke) norm een eenvoudige aansluiting tussen Bouwbesluit en norm mogelijk maken. Daarom moet deze ondubbelzinnig en volgens het prestatiebeginsel zijn geformuleerd en een bouwtechnische inhoud hebben die duidelijk verband houdt met het Bouwbesluit. Hierbij mag in de desbetreffende norm (of een deel daarvan) geen vermenging plaatsvinden met administratieve, bestuurlijke, juridische of andere niet-technisch inhoudelijke bepalingen, zoals een regeling van bevoegdheden.[19]

4.2 Prestatie-eisen

De voorschriften in het Bouwbesluit zijn geformuleerd in zogeheten prestatie-eisen.[20] Deze zijn gebaseerd op functionele omschrijvingen. Hierin staat het motief van een te stellen prestatie-eis. Een prestatie-eis is 'een in maten of getallen geconcretiseerd voorschrift dat is toegespitst op een bepaalde eigenschap van een bouwconstructie en dat een te behalen grenswaarde bevat die ondubbelzinnig kan worden berekend of gemeten.' Het voorschrift moet zowel de

---

17 S&J 1995, deel 19-IIIa, NvT Bouwbesluit, p. 319.

18 S&J 1995, Deel 19-IIIa, NvT Bouwbesluit, p. 319. Deze eisen worden ook opgesomd in de *NNI-Handleiding Bouwbesluit* 1997, p. 7.

19 Al deze eisen worden opgesomd in S&J 1995, deel 19-IIIa, NvT Bouwbesluit, p. 319 en in de *NNI-Handleiding Bouwbesluit* 1997, p. 7.

20 Zie hierover bijv.: F.H. van den Bercken, M. van Overveld & N.P.M. Scholten, *Beginselen van de Bouwvoorschriften, Studieboek Woningwet en Bouwbesluit*, Den Haag: TNO Bouw 1994, p. 35 e.v. en S&J 1995, deel 19-IIIa, NvT Bouwbesluit, p. 311.

prestatie-eis als de motivering daarvan bevatten.[21] Een voorbeeld is een voorschrift waarin is bepaald dat een vloer, ter voorkoming van het van die vloer kunnen vallen (functionele omschrijving), bij de randen moet zijn voorzien van een afscheiding die, gemeten vanaf de vloer, een voorgeschreven hoogte van bijvoorbeeld 1 meter (prestatie-eis) heeft.[22] Een ander voorbeeld van een prestatie-eis is:

> Een woning of woongebouw moet, ter beperking van warmteverlies door overdracht of geleiding, bepaald overeenkomstig NEN 1068, een thermische isolatie-index hebben van ten minste 14.

Zoals hieruit blijkt is een prestatie-eis in een concrete waarde uitgedrukt. Deze zogeheten grenswaarden zijn in de regel in het Bouwbesluit zelf neergelegd. In een aantal gevallen zijn deze echter aangegeven in NEN-normen. Dit wordt in de volgende paragraaf besproken. De wijze waarop de grenswaarde moet worden bepaald (de bepalingsmethode), is vastgelegd in bepaalde NEN-normen. Een voorbeeld hiervan is:

> ...de in rekening te brengen belasting op een bouwconstructie is in NEN 6702 te vinden. Met deze verwijzing is alleen dat deel van NEN 6702 aangewezen, waarin de in rekening te brengen belasting op een bouwconstructie staat. De aan te houden rekenwaarden voor bijvoorbeeld de druksterkte van een betonconstructie zijn in NEN 6720 te vinden.

4.3 Drie gevallen van verwijzingen in het Bouwbesluit

Los van de vorm van verwijzing (statisch of dynamisch) is in drie gevallen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om bij of krachtens het Bouwbesluit te verwijzen naar normen.[23]

Zoals hiervoor is gebleken geldt als uitgangspunt dat grenswaarden van prestatie-eisen aan een bouwwerk in het Bouwbesluit zelf zijn gesteld. Wanneer de eisen echter te gedetailleerd en te uitgebreid geacht worden om ze bij of krachtens het Bouwbesluit zelf te omschrijven, wordt verwezen naar een (deel van een) NEN-norm waarin de grenswaarde is opgenomen. In het Bouwbesluitvoorschrift zelf wordt dan aangegeven om wat voor eis het gaat. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de aspecten constructieve veiligheid en brandveiligheid,

---

21 S&J 1995, deel 19-IIIa, NvT Bouwbesluit, p. 311, daarbij wordt opgemerkt dat het voorschrift rechtszekerheid en rechtsgelijkheid moet bieden, ondubbelzinnig moet zijn, bepaalbaar en controleerbaar en zo min mogelijk vrijheidsbeperkend en innovatie-belemmerend. Vgl. Van den Bercken 1994, Bijlage hfdst. 9, p. 411.

22 S&J 1995, deel 19-IIIa, NvT Bouwbesluit, p. 311.

23 Hetgeen in deze paragraaf is beschreven wordt vermeld in S&J 1995, deel 19-IIIa, NvT Bouwbesluit, p. 318. Vgl. Van den Bercken 1994, p. 57.

alsmede bij eisen die gelden voor de inrichting van een voorziening (elektriciteit, gas, ventilatie, rookafvoer). In de Handleiding van het NNI wordt nog vermeld dat ook ten behoeve van privaatrechtelijk gebruik soms bepaalde eisen in een norm zijn gehandhaafd. In een toelichting bij de norm wordt dan aangegeven dat bij het gebruik van die eisen wordt geacht voldaan te zijn aan de voorschriften in het Bouwbesluit.[24] Deze scheppen in feite een wettelijk bewijsvermoeden (zie ook *hoofdstuk 3* § 2.3).

In de tweede plaats wordt gebruikgemaakt van verwijzing wanneer het erom gaat de bij een norm gedefinieerde en omschreven begrippen aan te duiden. Dit zijn verwijzingen naar NEN-normen waarin definiëringen en omschrijvingen van begrippen zijn vastgelegd. Voorbeelden hiervan zijn: de hoofddraagconstructie, zoals bedoeld in NEN 6702; de karakteristieke geluidswering, zoals bedoeld in NEN 5077; de wateropname, zoals bedoeld in NEN 2778.

In de laatste plaats wordt verwezen naar normen, wanneer deze betrekking hebben op de aansturing van een in zo'n norm vastgelegde bepalingsmethode die onlosmakelijk deel uitmaakt van de prestatie-eis die bij of krachtens het Bouwbesluit is gesteld. De bepalingsmethode en grenswaarde vormen tezamen de prestatie-eis. Dit is verreweg de meest voorkomende vorm van verwijzen.

4.4 Gelijkwaardigheidsbepalingen

In de bouwpraktijk komt het nogal eens voor dat bij het aanvragen van een bouwvergunning oplossingen worden voorgedragen waarop de prestatie-eisen niet of onvoldoende zijn afgestemd. Dit kan zijn bij een experiment of toepassing van een nieuw product of bouwsysteem. In dat geval kan er toepassing worden gegeven aan zogeheten gelijkwaardigheidsbepalingen die aan het slot van elke afdeling van een hoofdstuk in het Bouwbesluit zijn opgenomen.[25] Een voorbeeld hiervan is artikel 40 van het Bouwbesluit:

> 1. Indien niet is voldaan aan enig voorschrift, gegeven bij of krachtens de artikelen 22 tot en met 39, moet een woning of woongebouw een mate van bescherming van de gezondheid bieden, die ten minste gelijk is aan de mate van bescherming die is beoogd met het desbetreffende bij of krachtens die artikelen gegeven voorschrift.
> 2. Indien toepassing is gegeven aan het eerste lid en het desbetreffende voorschrift tevens valt te herleiden tot overwegingen van veiligheid, bruikbaarheid of energie-

24 NNI-*Handleiding Bouwbesluit* 1997, p. 7.

25 Van den Bercken 1994, p. 40 e.v. Gelijkwaardigheidsbepalingen zijn o.m. in het leven geroepen om zo goed mogelijk het innovatieve vermogen van de bouwsector en de dynamiek van de markt te waarborgen. MDW-rapport, *Normalisatie en certificatie*, Achtergrondstudies Algemeen Wetgevingsbeleid deel 5, Den Haag: Ministeries van Justitie en Economische Zaken, februari 1996, p. 55.

zuinigheid, moeten die overwegingen daarbij in tenminste dezelfde mate in acht zijn genomen.

De aanvrager van de bouwvergunning moet in dat geval aantonen dat het bouwplan voldoet aan de doelstelling en het niveau van de prestatie-eis waarvan hij afwijkt. Het college van B&W beoordeelt vervolgens of hieraan is voldaan. In de praktijk blijkt het voor de aanvrager een stuk eenvoudiger te zijn om aan te tonen dat aan de prestatie-eisen van het Bouwbesluit is voldaan dan om aan te tonen dat zijn oplossing gelijkwaardig is aan die prestatie-eis.

Door het bestaan van deze gelijkwaardigheidsbepalingen zou kunnen worden geopperd dat de voorgeschreven NEN-normen uit het Bouwbesluit niet van een dwingende aard zijn. Die opvatting deel ik niet.[26] Het bestaan van deze gelijkwaardigheidsbepalingen doet mijns inziens om een tweetal redenen namelijk niet af aan de afdwingbaarheid van deze normen. Een eerste argument hiervoor is gelegen in de memorie van toelichting bij de Woningwet waarin wordt gesteld dat verwijzen naar normen tot resultaat heeft dat er bij het bouwen moet worden voldaan aan de in de normen gestelde eisen.[27] De eisen hoeven niet in het Bouwbesluit zelf te worden gegeven, nu de inhoud van de NEN-normen middels de verwijzing in de plaats treedt van de in het Bouwbesluit gegeven voorschriften. De adressant blijkt dus gehoor te moeten geven aan het niveau zoals dat in de bepalingen van het Bouwbesluit waarvan de NEN-normen deel uitmaken is neergelegd, ook al mag dit niveau in bepaalde gevallen via een andere weg bereikt worden.

Een tweede argument voor de opvatting dat de voorgeschreven NEN-normen wel degelijk een dwingend karakter hebben blijkt uit de gevallen waarin grenswaarden in NEN-normen zelf zijn opgenomen (i.p.v. in het Bouwbesluit zoals hiervoor uitgelegd) en die waarin in NEN-normen definiëringen en begrippen zijn vastgelegd die onmisbaar zijn bij het volgen van de Bouwbesluitvoorschriften. In dergelijke gevallen kan men dus niet om de desbetreffende NEN-norm heen en moet deze dus geraadpleegd worden alvorens men überhaupt in staat is te bepalen aan welk niveau een gelijkwaardige oplossing zal moeten voldoen.

---

26 In het MDW-rapport, *Normalisatie en certificatie* 1996, p. 55 wordt gesteld dat het gebruik van normalisatie ermee gediend is, wanneer de adressant van de wettelijke regeling die naar private normen verwijst, de (wettelijke) mogelijkheid krijgt aan te tonen dat hij op andere wijze aan het *in de private norm neergelegde kwaliteitsniveau* voldoet. Als voorbeeld worden de gelijkwaardigheidsbepalingen uit het Bouwbesluit genoemd. Op dezelfde pagina wordt nogmaals gesteld dat, wanneer de wetgever private normen verplicht stelt, deze deel gaan uitmaken van de wet en de status van a.v.v. hebben. Daarnaast is er vaak nog een andere voorgeschreven weg. Uit deze formulering meen ik te mogen afleiden dat het bestaan van gelijkwaardigheidsbepalingen ook volgens de MDW-werkgroep niet afdoet aan de verbindendheid van de normen. In *hoofdstuk 5* waar het Duitse recht zal worden besproken zullen gelijkwaardigheidsbepalingen aan de orde komen in relatie tot het auteursrecht.

27 *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 38. (MvT) Zie § 3.1.1 van dit hoofdstuk.

De in *hoofdstuk 3* (§ 6 e.v.) genoemde bezwaren met betrekking tot de huidige bekendmaking van NEN-normen gelden in casu zonder twijfel, nu men toch van de inhoud van de normen kennis moet kunnen nemen om te kunnen bepalen waaraan de oplossing gelijkwaardig moet zijn. Dit geldt eens te meer voor de normen waarin grenswaarden zijn opgenomen en voor de normen waarin definities en begrippen zijn vastgelegd.

5 BOUWBESLUIT EN NEN-NORMEN

5.1 Doorverwijzingen

In het Bouwbesluit zelf worden de NEN-normen slechts met hun nummer aangeduid. Hiervoor is uitgelegd dat voor deze methode is gekozen met het doel het Bouwbesluit zelf zo lang mogelijk in stand te houden zonder dit te hoeven aanpassen. De NEN-normen waarnaar in het Bouwbesluit wordt verwezen, worden 'eerste-lijns-normen' genoemd. Er is thans (oktober 1997) naar 48 normen rechtstreeks verwezen.[28] Hiermee houdt de verwijzingsstructuur echter nog niet op. In deze 'eerste-lijns-normen' wordt namelijk vaak doorverwezen naar zogenaamde 'tweede-lijns-normen' die op hun beurt weer kunnen doorverwijzen naar 'volgende-lijns-normen'.[29] Dit is het gevolg van een uitgangspunt dat geldt in de normalisatiewereld: hetgeen in een bepaalde norm is geregeld dient nimmer in een andere norm te worden herhaald.

In de leidraad *'Regels voor het opstellen van Nederlandse normen'* die het NNI heeft samengesteld voor commissieleden van normcommissies worden (dwingend) gedetailleerde voorwaarden gegeven waaraan normen moeten voldoen.[30] Over deze regels zal ik uitgebreid komen te spreken met betrekking tot het auteursrecht in *hoofdstuk 6*.

In deze leidraad staat eveneens vermeld op welke manier er moet worden doorverwezen naar andere normen. Zo is in de NEN-normen zelf een hoofdstuk 'normatieve verwijzingen' opgenomen waarin de doorverwezen normen worden aangeduid. De regel die hiervoor geldt luidt:

> Indien in een norm normatieve verwijzingen voorkomen naar andere normen of naar andere publicaties, moet eerstgenoemde norm als hoofdstuk 2 het element 'Normatieve verwijzingen' bevatten, bestaande uit een lijst van de normen en andere publicaties (met hun titel en, als het om een gedateerde verwijzing[31] gaat, met het

28 NNI-*Handleiding Bouwbesluit* 1997, p. 6.
29 Deze terminologie is afkomstig van het NNI. NNI-*Handleiding Bouwbesluit* 1997, p. 6.
30 NNI-*Regels voor het opstellen van Nederlandse normen*, Delft: NNI 1993, p. 7.
31 In de leidraad (p. 34) wordt onderscheid gemaakt tussen een 'gedateerde verwijzing' i.e. 'verwijzing in norm A naar norm B zodanig dat een latere herziene druk van norm B niet mag worden toegepast zonder norm A te wijzigen' en 'ongedateerde verwijzing' i.e. 'verwijzing in norm A naar norm B zodanig dat een latere herziene druk van norm B mag

jaar van publicatie) waarnaar in de tekst normatief is verwezen, d.w.z. zo dat ze onmisbaar zijn voor de toepassing van de norm. (...).[32]

De definitie van het begrip 'normatieve verwijzing' luidt:

Verwijzing die aangeeft dat een andere norm of andere publicatie of een gedeelte daarvan mede van toepassing is; de verwijzing geeft dus aan dat bij verbindend verklaren van de norm, ook (het gedeelte van) de publicatie waarnaar is verwezen verbindend is.[33]

Met de term normatief geeft het NNI blijkbaar aan dat een norm verbindend is. Met andere woorden: normatieve (delen van) normen zijn in het kader van het Bouwbesluit verplicht gesteld.

Een voorbeeld hiervan is artikel 9.2 van NEN 3215 dat een doorverwijzing behelst naar artikel 2.2.6 van NEN 2580. Voor de juiste uitgave van die norm wordt in artikel 9.2 verwezen naar het in NEN 3215 opgenomen *hoofdstuk* 2 'Normatieve verwijzingen'.

Op dit moment zijn er in totaal 146 'doorverwezen-normen'. Deze samenhangende normteksten worden door het NNI de 'verwijzingsketen' genoemd.[34] In de Handleiding wordt gesteld dat de 'verwijzingsketen' alle normteksten bevat die de gebruiker van een norm nodig heeft om te voldoen aan datgene wat in het Bouwbesluit met de directe verwijzing naar de 'eerste-lijns-norm' is beoogd. Hieronder zal ik een voorbeeld geven van wat wel de verwijzingsketen wordt genoemd.

5.1.1 *Verwijzingsketen van NEN-normen*

In artikel 2 Bouwbesluit wordt verwezen naar NEN 6760 (TGB-Houtconstructies) voor de bepaling of een uiterste grenstoestand van een houtconstructie is overschreden. NEN 6760 verwijst vervolgens naar de sterkteklassen volgens NEN 5498 (sterkteklassen van hout, classificatie en bepalingsmethoden). In deze norm wordt daarop weer verwezen naar NEN 5461 (bepaling vochtgehalte) voor de definiëring van het houtvochtgehalte waarbij de sterkteproeven moeten worden uitgevoerd, en naar ISO 8375 (bepaling eigenschappen van hout) voor de uitvoering van de sterkteproeven. Deze laatste norm is ter beoordeling van de sterkteklasse waarin het hout valt. Een voorbeeld van deze verwijzingsketen is in schema 4.2 opgenomen.

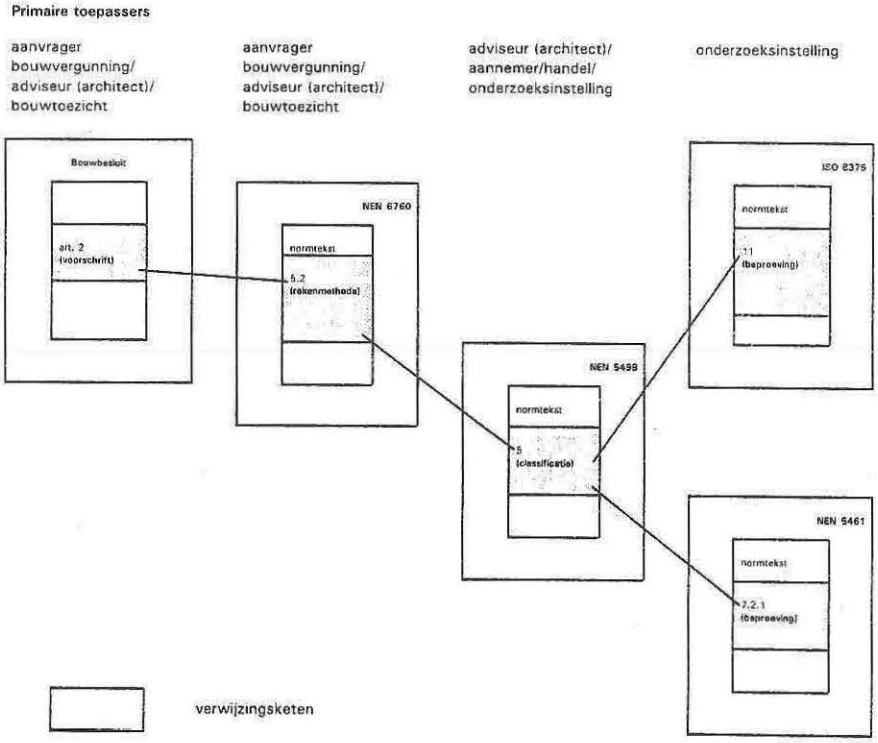
---

worden toegepast zonder norm A te wijzigen'. Dit is m.i. exact hetzelfde als de 'statische' en 'dynamische' verwijzing die voorkomen in regelgeving.

32 *NNI-Regels voor het opstellen van Nederlandse normen* 1993, p. 21.

33 *NNI-Regels voor het opstellen van Nederlandse normen* 1993, p. 34.

34 *NNI-Handleiding Bouwbesluit* 1997, p. 6.



Schema 4.2 Voorbeeld van een verwijzingsketen van NEN-normen
Bron: NNI-*Handleiding Bouwbesluit* 1997, p. 6.

5.1.2 *Europese en internationale normen*

In de verwijzingsketens zijn ook een aantal CEN- en ISO-normen opgenomen. Deze kunnen echter niet zelfstandig door het NNI worden aangepast, hetgeen soms problemen kan opleveren. Het NNI merkt in de Handleiding het volgende hierover op:

> Daarom is gezocht naar een mogelijkheid toch zonder omslachtige juridisch getinte formuleringen aan te geven dat deze normen niet integraal hoeven te worden toegepast in het kader van de aanvraag van een bouwvergunning. Primair is daarbij gezocht naar de mogelijkheid de verwijzingen af te kappen of specifieker te maken. Daar waar het niet praktisch mogelijk was, is een nieuw element in de norm geïntroduceerd in de vorm van een paragraaf 'Voorwaarden ten aanzien van geldende normen' en het bewust uitsluiten van normen aan het eind van de verwijzingsketens uit de verwijzingsbijlagen. Of de verdere doorverwijzingen van toepassing zijn is af te leiden uit het gegeven of de doorverwezen norm is vermeld in de verwij-

zingsbijlagen van de bijbehorende eerste-lijnsnormen. Alleen als daarin onder de kop 'Indirecte verwijzingen' de norm terug te vinden is speelt deze een rol in het kader van het Bouwbesluit.[35]

5.2 Toepassing NEN-normen

5.2.1 *Welke delen zijn verplicht?*

Het Bouwbesluit met zijn ingewikkelde verwijzingsstructuur naar NEN-normen en de doorverwijzingen in die NEN-normen lijkt niet erg toegankelijk. Hoe weet de gebruiker welke delen van de in het Bouwbesluit voorgeschreven NEN-normen wel verplicht zijn en welke niet? Op het eerste gezicht lijkt dit niet zo eenvoudig. Immers, de NEN-normen worden in het Bouwbesluit zelf slechts aangeduid met hun nummer en in de ministeriële regelingen wordt alleen de van toepassing zijnde versie van de desbetreffende normen aangewezen; terwijl voorheen wel de van toepassing zijnde delen van NEN-normen werden aangeduid, zoals hiervoor is gebleken op grond van de algemene toelichting in de Nota van Toelichting bij het Bouwbesluit.

De bedoeling van het Bouwbesluit is dat de gebruiker uit het in het Bouwbesluit gehanteerde begrippenkader en de daar gebruikte formuleringen afleidt welke delen van de aangewezen NEN-normen publiekrechtelijk van toepassing zijn, ofwel waarvan de naleving verplicht is.[36] Het voorbeeld van artikel 29 lid 2 Bouwbesluit (zoals eerder aangehaald in § 3.1.2 van dit hoofdstuk) moge dit alles verduidelijken:

> De voorziening voor hemelwater moet voor de opvang en afvoer van hemelwater een capaciteit hebben die, *bepaald overeenkomstig NEN 3215*, ten minste gelijk is aan de overeenkomstig die norm bepaalde belasting van die voorziening. [mijn curs.; ME]

Uit de formuleringen kan worden afgeleid dat het gaat om de bepalingsmethode met betrekking tot de belasting van de voorziening voor de afvoer van hemelwater. In § 6.2 van NEN 3215 wordt een berekeningsmethode gegeven voor de berekening van hemelwaterbelasting van een leiding.[37]

In de praktijk blijken gebruikers regelmatig moeite te hebben met de beoordeling van de delen van de NEN-normen die in het kader van de bouwregelgeving verplicht zijn voorgeschreven.[38] Daarom heeft het NNI een handleiding samengesteld waarin een overzicht wordt gegeven van alle normen

35 *NNI-Handleiding Bouwbesluit* 1997, p. 11/12.
36 Voor deze methode is gekozen vanuit de gedachte dat het Bouwbesluit zolang mogelijk onveranderd moet kunnen blijven.
37 *NNI-Handleiding Bouwbesluit* 1997, p. 105.
38 Telefonische informatie NNI 19 januari 1998.

die in het kader van het Bouwbesluit van toepassing zijn en de daarbij publiekrechtelijk 'aangestuurde' onderdelen. De handleiding van het NNI wordt daarmee voor de praktijk eigenlijk als een onontbeerlijk hulpmiddel gezien. Het is echter maar zeer de vraag of deze door het NNI in de handleiding aangeduide onderdelen juist zijn. Bij controle van NEN 3215 bleek mij namelijk dat er een aantal vergissingen zijn gemaakt. Zo wordt in NEN 3215 het begrip 'lozingstoestel' (art. 3.17) in de lijst met termen en definities aangemerkt als een publiekrechtelijk onderdeel, terwijl in het publiekrechtelijke onderdeel 5.2 wordt gesproken over onder andere 'aansluitleidingen' en 'grondleidingen', welke definities eveneens zijn opgenomen in de lijst, maar die volgens de handleiding niet als publiekrechtelijk gelden. Het lijkt mij een onjuiste opvatting dat die definities niet zouden behoren tot de publiekrechtelijke delen: men zal bij de toepassing van de publiekrechtelijke onderdelen toch moeten weten wat de gebruikte begrippen inhouden.

De minister laat de aanwijzing van publiekrechtelijke normonderdelen in feite dus over aan het NNI. Van de zijde van de minister is er immers geen overzicht beschikbaar gesteld van de van toepassing zijnde onderdelen. Hierdoor worden de normadressanten min of meer 'gedwongen' de desbetreffende handleiding bij het NNI aan te schaffen evenals dat het geval is met de verplicht gestelde NEN-normen. Deze werkwijze roept de vraag op of hiermee niet in strijd wordt gehandeld met de eis dat a.v.v.'s algemeen toegankelijk en verkrijgbaar moeten zijn. Bovendien blijken er kanttekeningen te kunnen worden geplaatst bij de juistheid van de aanwijzing.

5.2.2 *Toelaatbaarheid van verwijzingen in het Bouwbesluit*

Hoewel in *hoofdstuk 3* is geconstateerd dat statische verwijzingen vanuit staatsrechtelijk oogpunt in principe geoorloofd zijn – afgezien van de bezwaren die gelden met betrekking tot de bekendmaking – blijkt uit hetgeen hiervoor is opgemerkt dat hierop in casu enige nuancering moet worden aangebracht. Het systeem van de statische verwijzing in het Bouwbesluit blijkt immers onduidelijk te zijn. Hoewel, zowel in de Nota van Toelichting als door het NNI zelf, steeds benadrukt wordt dat er absoluut geen onduidelijkheid mag bestaan over de vraag welke versie van de desbetreffende in het Bouwbesluit aangewezen NEN-normen van toepassing is, vraag ik me af hoe dat staat met de desbetreffende onderdelen van die normen. Hierover blijkt immers zonder de handleiding van het NNI geen eenduidigheid te bestaan. De minister wijst weliswaar de van toepassing zijnde versies van de desbetreffende in het Bouwbesluit voorgeschreven NEN-normen aan, en geeft af en toe bij de NEN-normen die betrekking hebben op de bestaande bouw nog wel eens nadere aanwijzingen. Dit blijkt in de praktijk echter niet afdoende. Zoals in het voorgaande is gebleken, bepaalt het NNI in feite welke delen van de NEN-normen in het kader van het Bouwbesluit van toepassing zijn. Hoewel het geen twijfel lijdt dat het NNI deskundig is op dit gebied, nu het de desbetreffende NEN-normen

zelf in opdracht van het Ministerie van VROM heeft opgesteld, is het aanwijzen van publiekrechtelijke normen echter een taak die voorbehouden is aan de minister en dus ook valt onder diens verantwoordelijkheid. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat er eigenlijk sprake is van dezelfde gevolgen die optreden bij dynamische verwijzing: de minister wijst weliswaar de versies van de desbetreffende NEN-normen aan, maar laat de nadere specificering over aan het NNI.

De minister wenst blijkbaar geen verantwoordelijkheid te nemen voor de volledige NEN-normen die in het Bouwbesluit worden aangewezen. Omdat bij de bouwregelgeving in belangrijke mate veiligheids- en gezondheidsbelangen van gebruikers in het geding zijn, acht ik het zeer wenselijk dat over de toepasselijkheid van NEN-normen geen enkele onduidelijkheid kan bestaan. Daarom én omdat de minister in de ministeriële regelingen wel naar de NEN-normen in hun geheel verwijst zonder nadere specificering, moet er (althans voorlopig) van worden uitgegaan dat de NEN-normen in hun volle omvang van toepassing zijn geworden.

In de volgende paragraaf zal meer specifiek worden uitgelegd hoe de gebruiker zijn 'weg' in de bouwregelgeving en de daarbijbehorende normen moet vinden.

5.3 Verwijzingsbijlage

Sinds 1 oktober 1997 bevatten de bouwbesluitnormen een nieuw element: de 'verwijzingsbijlage'. Deze is blijkens de handleiding van het NNI van groot belang bij het bepalen van de op te volgen normen. In de eerste-lijns-normen kan via de zogenaamde 'verwijzingsbijlage' het 'verwijzingspad' worden gevonden dat moet worden gevolgd om te voldoen aan alle in het Bouwbesluit zelf gestelde eisen.[39]

In deze bijlage is aangegeven naar welke normen indirect is verwezen. Per artikel van de 'eerste-lijns-norm', dat een 'ingang' vormt voor verdere toepassing van het Bouwbesluit, heeft het NNI aangegeven welke bepalingen van andere normen door directe en indirecte verwijzingen onderdeel uitmaken van de verwijzingsketen.[40] Hiermee wordt in de rechtstreeks aangegeven normen vastgelegd welke versie van de 'doorverwezen-normen' van toepassing is, aldus de handleiding van het NNI. De gedachte hierachter is dat op deze manier in de ministeriële regelingen slechts hoeft te worden aangegeven welke uitgaven van de 'eerste-lijns-normen' en de eventueel daarbijbehorende wijzigingsbladen van toepassing zijn.

39 NNI-*Handleiding Bouwbesluit* 1997, p. 11.
40 NNI-*Handleiding Bouwbesluit* 1997, p. 11.

De verwijzingsbijlage heeft bovendien een 'normatief' karakter. In de bijlage wordt derhalve bindend aangegeven welke versie van de normen waarnaar is verwezen, van toepassing is, aldus het NNI.[41]

Het is de bedoeling dat eens per jaar de Regelingen Bouwbesluit worden aangepast. Het Ministerie van VROM heeft daarom met het NNI afgesproken dat het tijdstip van vervanging van de normen en de aanpassing van de Regelingen Bouwbesluit op elkaar zal worden afgestemd.

In *hoofdstuk 3* (§ 8.1) heb ik gewezen op een waarschuwing van Stuurman met betrekking tot de omstandigheid dat bij statische verwijzing de regelgever wel zelf de desbetreffende norm inhoudelijk moet evalueren, omdat anders slechts op 'papier' (formeel) is voldaan aan de rechtsstatelijke eisen die gelden voor regelgeving.[42] In de gevallen dat daaraan niet wordt voldaan vindt Stuurman dat dan dezelfde bezwaren gelden als voor dynamische en open verwijzingen; deze opvatting kan ik onderschrijven. In feite is er dan sprake van het overlaten van regelgevende bevoegdheden aan de normalisatieinstelling.

6 PUBLIEKRECHTELIJKE STATUS BOUWBESLUITNORMEN

6.1 Sancties op niet-naleving

Met de invoering van het Bouwbesluit gelden dezelfde bouwtechnische voorschriften voor elke Nederlandse gemeente. Het toezicht op de naleving hiervan geschiedt op basis van artikel 100 Woningwet door de gemeenten. De ingevolge artikel 3 lid 1 sub a Woningwet geldende verwijzing naar normen in het Bouwbesluit heeft als resultaat dat er bij het bouwen moet worden voldaan aan de in die normen gestelde eisen. Het toezicht vindt zowel preventief als repressief plaats.

In artikel 44 Woningwet is bepaald dat een bouwvergunning moet worden geweigerd indien het bouwplan waarop de aanvraag betrekking heeft, niet blijkt te voldoen aan de voorschriften die bij of krachtens het Bouwbesluit zijn gesteld. In een dergelijk geval geschiedt toetsing dus vooraf. Toetsing kan echter ook achteraf plaatsvinden. In onderstaande zal een en ander nader worden toegelicht.

In de Woningwet is, in het kader van de deregulering, een driedeling gemaakt in categorieën bouwwerken. Zo zijn er vergunningsvrije, meldingsplichtige (slechts het voornemen tot bouwen moet worden gemeld bij B&W) en vergunningsplichtige bouwwerken. Voor zowel een vergunningsvrij als een meldingsplichtig bouwwerk is geen bouwvergunning nodig. Wanneer

41 NNI-*Handleiding Bouwbesluit* 1997, p. 10.

42 C. Stuurman, *Technische normen en het recht* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 1995, p. 185/186.

achteraf blijkt dat niet overeenkomstig de voorschriften uit het Bouwbesluit is gebouwd, kan de gemeente hiertegen optreden door middel van bestuursdwang of een dwangsom.

Bestuursdwang
Bouw- en Woningtoezicht van de gemeenten houden toezicht op de naleving van de eisen zoals gesteld in het Bouwbesluit. Op niet-naleving staan sancties in de vorm van bijvoorbeeld bestuursdwang of een dwangsom. Onder bestuursdwang moet worden verstaan:

> het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten.[43]

Ingevolge de Woningwet kan als 'bijzondere maatregel' het aanschrijvingsinstrument worden toegepast. Zo kan de gemeente door middel van een aanschrijving de burger verplichten tot het treffen van voorzieningen, het aanbrengen van verbeteringen of het staken van gebruik, wanneer blijkt dat niet is voldaan aan de voorschriften uit het Bouwbesluit. Tevens kan zij een woning onbewoonbaar verklaren of kan de bouw worden stilgelegd.[44]

Het bestaan van sancties op niet-naleving van normen benadrukt nog eens extra het dwingende karakter van deze normen.

6.2 Bouwbesluitnormen als algemeen verbindende voorschriften?

In *hoofdstuk 3* zijn de NEN-normen in het algemeen getoetst aan de vereisten die gelden voor a.v.v.'s. Daar is gesteld dat in het onderhavige *hoofdstuk 4* deze toetsing aan de hand van het Bouwbesluit zou plaatsvinden. In deze paragraaf worden de kenmerken van de bouwbesluitnormen daarom aan deze vereisten getoetst.

Voor de kwalificatie als a.v.v. moet het gaan om algemene regels waarin rechtsnormen zijn vervat. De bepalingen uit het Bouwbesluit gelden voor een open groep van geadresseerden: eenieder die wil bouwen of een bouwactiviteit wil (laten) uitvoeren, moet aan de voorschriften uit het Bouwbesluit voldoen. De bepalingen die in het Bouwbesluit zijn opgenomen zien op juridische gevolgen. Door deze regels worden rechten en verplichtingen in het leven geroepen: er moet aan de voorschriften worden voldaan om bijvoorbeeld een vergunning te verkrijgen. De NEN-normen zijn door de verwijzing deel gaan uitmaken van de desbetreffende voorschriften en treden in de plaats van de verwijzing bij de in het Bouwbesluit gegeven voorschriften.

---

43 Aldus art. 5:21 Awb.
44 Art. 14, 15, 29 en 115 Woningwet.

Zoals al vermeld komt de algemeenheid tot uitdrukking in de algemeenheid van de groep geadresseerden. De voorschriften richten zich tot 'een ieder': iedere burger die wil bouwen is verplicht aan de voorschriften uit het Bouwbesluit te voldoen. Het Bouwbesluit is dus toepasbaar op een 'open' groep gevallen. Er is sprake van een algemene strekking omdat de voorschriften zijn te kwalificeren als algemene regels naar gebied, tijd, personen en gevallen.

Naast een algemene strekking moet er voldaan zijn aan het vereiste van externe werking. Dit houdt in dat de regeling zal moeten gelden voor anderen dan het orgaan dat de regeling uitvaardigde. Die 'anderen' kunnen burgers zijn, of organen van andere rechtspersonen dan waartoe het uitvaardigende orgaan behoort, of ook organen van dezelfde rechtspersonen. Ook aan dit element is voldaan, nu het Bouwbesluit zich richt tot 'eenieder' en naar buiten werkende algemene bepalingen bevat. Het Bouwbesluit is immers opgesteld voor een groep geadresseerden die niet behoren tot het orgaan dat de regels heeft opgesteld: het gaat niet om interne regelingen.

Verder geldt dat er aan niet-naleving van deze voorschriften sancties zijn verbonden. Zo kan er bijvoorbeeld bestuursdwang worden toegepast of kan een vergunning worden geweigerd. De voorschriften zijn derhalve afdwingbaar.

Ten slotte moet een a.v.v. worden uitgevaardigd krachtens een wetgevende bevoegdheid die uiteindelijk wordt ontleend aan de Grondwet of een wet in formele zin. Voor het verwijzen naar (delen van) normen bij of krachtens het Bouwbesluit is die bevoegdheid gegeven in de artikelen 2 jo. 3 Woningwet. Dit is een formele wet. In het Bouwbesluit is in artikel 416 bepaald dat de minister bevoegd is om hieromtrent nadere voorschriften te geven. Hij ontleent deze bevoegdheid uiteindelijk aan de Woningwet.

Op grond van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de regels uit het Bouwbesluit algemeen verbindend zijn. Nu de NEN-normen door middel van verwijzing deel zijn gaan uitmaken van deze regels gelden zij eveneens als a.v.v. De normen worden door verwijzing in a.v.v.'s opgenomen en worden daarmee zelf tot a.v.v.

7 KENBAARHEID VAN BOUWBESLUITNORMEN

In met name *hoofdstuk 3* is aan de orde gesteld dat de kenbaarheid van de NEN-normen die de wetgever gebruikt in regelgeving en die daardoor de status van a.v.v. verwerven, te wensen overlaat. Voor de bekendmaking van de NEN-normen blijkt de 'terinzagelegging- of voetnootmethode' te worden gehanteerd (zie § 6 van *hoofdstuk 3):* bij de verwijzing wordt vermeld wat de vindplaats van de norm is. In de ministeriële regelingen die op grond van artikel 416 van het Bouwbesluit worden uitgevaardigd en die in de *Staatscourant* worden gepubliceerd, wordt echter niet aan het NNI gerefereerd.

Het Bouwbesluit behoort tot het takenpakket van het Ministerie van VROM. Het Ministerie van VROM heeft een eigen methode van bekendmaking ontwikkeld. Artikel 1e van het Bouwbesluit geeft in de begripsbepaling aan dat met de aanduiding 'NEN' wordt gedoeld op een door de Stichting NNI uitgegeven norm (zie § 4.4 van dit hoofdstuk). De toelichting bij artikel 1e van het Bouwbesluit luidt:

> Het begrip 'NEN' dient ter aanduiding van een door de Stichting Nederlands Normalisatie-instituut (NNI) als Nederlandse norm aanvaard en gepubliceerd document. Alle normen zijn verkrijgbaar bij genoemde stichting die is gevestigd aan de Kalfjeslaan 2 te Delft, Postbus 5059, 2600 GB Delft, telefoon (015) 69 03 90. Het normenbestand kan geraadpleegd worden bij de bibliotheek van het NNI, die is ondergebracht bij de bibliotheek van de Technische Universiteit Delft, Schuttersveld 2 te Delft.[45]

Uit deze toelichting blijkt dat de NEN-normen kunnen worden ingezien bij het NNI en/of aldaar gekocht kunnen worden. Zij mogen echter niet worden gekopieerd. Om de normen te kunnen inzien en/of aan te schaffen kan men derhalve alleen bij het NNI zelf of de bibliotheek van het NNI terecht. Door deze werkwijze is het met de mate van kenbaarheid van bouwbesluitnormen zo mogelijk zelfs nog minder gesteld dan het geval is bij de 'terinzagelegging- of voetnootmethode'; een methode die, zoals in *hoofdstuk 3* (§ 6) gebleken is, door de regering – mijns inziens onterecht – voldoende wordt geacht voor de bekendmaking van normen waarnaar in wetgeving wordt verwezen. Het Ministerie van VROM heeft zich in deze niet daaraan geconformeerd.

Evenals geldt voor andere NEN-normen die door verwijzing tot a.v.v. zijn geworden, geldt voor de NEN-normen die onderdeel zijn geworden van het Bouwbesluit dat deze bekend moeten worden gemaakt overeenkomstig de regels die voortvloeien uit de Bekendmakingswet. Op grond van het voorgaande blijkt de voor het Bouwbesluit gevolgde methode van bekendmaking niet te voldoen aan deze (grond)wettelijke bekendmakingsvereisten. Voor een bespreking van deze regels en een mogelijke oplossing voor deze problematiek verwijs ik naar § 6 en verder van *hoofdstuk 3*.

8 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is getracht om aan de hand van een belangrijke toepassing van de methode van verwijzing naar normalisatienormen in wetgeving (het Bouwbesluit), een aantal van de in *hoofdstuk 3* getrokken conclusies te illustreren. Daarom is met dit hoofdstuk gepoogd inzicht te geven in de getrapte structuur van de bouwregelgeving. Zo geeft artikel 2 jo. 3 Woningwet de

45 S&J 1995, deel 19-IIIa, NvT Bouwbesluit, p. 366.

grondslag voor het verwijzen naar NEN-normen bij of krachtens het Bouwbesluit. Bij ministeriële regeling kunnen op basis van subdelegatie (art. 416 Bouwbesluit) nadere voorschriften worden gegeven met betrekking tot de NEN-normen. In de praktijk geeft de minister in de ministeriële regelingen aan welke versie van de desbetreffende NEN-normen van toepassing is. Op basis hiervan is geconcludeerd dat er gebruik is gemaakt van de methode van statische verwijzing. Dit heeft onder meer tot gevolg dat latere herzieningen van de normen niet automatisch bindend zijn én dat het NNI voor wat betreft deze verwijzingen niet kan worden aangemerkt als zelfstandig bestuursorgaan, zoals in *hoofdstuk 3* (§ 8.1 en § 9.2) is vastgesteld.

De voorschriften in het Bouwbesluit zijn geformuleerd in zogenaamde prestatie-eisen die zijn gebaseerd op functionele omschrijvingen (§ 4.2 van dit hoofdstuk). Uitgangspunt is dat de grenswaarden van prestatie-eisen zijn opgenomen in het Bouwbesluit zelf.

In drie soorten gevallen is er van verwijzing naar NEN-normen gebruikgemaakt: in de eerste plaats indien de eisen te gedetailleerd geacht worden om ze in het Bouwbesluit zelf op te nemen; ten tweede indien in het Bouwbesluit omschreven begrippen moeten worden aangeduid waarvan de betekenis in NEN-normen is vastgelegd; en ten slotte indien in een norm een bepalingsmethode is vastgelegd die onlosmakelijk deel uitmaakt van de prestatie-eis die in het Bouwbesluit is gesteld. Dit laatste komt verreweg het meeste voor.

In het Bouwbesluit zijn tevens gelijkwaardigheidsbepalingen (zie hiervoor § 4.4 van dit hoofdstuk) opgenomen: de gebruiker van het Bouwbesluit kan ingevolge deze bepalingen aantonen dat hij op een andere manier aan de voorschriften heeft voldaan. Hierdoor zou kunnen worden gesuggereerd dat de in het Bouwbesluit voorgeschreven NEN-normen niet algemeen verbindend zijn. Een dergelijke redenering is mijns inziens onjuist. In de eerste plaats blijkt uit de memorie van toelichting bij de Woningwet dat de adressant de normen moet opvolgen en in de tweede plaats heeft de adressant (in de meeste gevallen) de NEN-normen nodig om te weten aan welk niveau hij zal moeten voldoen om aan te kunnen tonen dat hij op een gelijkwaardige manier hetzelfde niveau heeft bereikt.

In het Bouwbesluit blijkt te worden verwezen naar 48 zogenaamde 'eerstelijnsnormen'. In die normen wordt doorverwezen naar zogenaamde 'tweedelijnsnormen' en 'volgende lijnsnormen', thans 146 in totaal. Deze samenhangende normteksten worden aangeduid als de verwijzingsketen.

Er wordt door het NNI onderscheid gemaakt in publiekrechtelijk aangestuurde onderdelen en privaatrechtelijke (niet-verplichte) onderdelen van de in het Bouwbesluit verplicht gestelde NEN-normen. Terwijl vóór 1 oktober 1997 een achttal ministeriële regelingen van kracht was waarin – zoals althans de bedoeling was – nauwkeurig door de minister werd aangegeven welke specifieke normonderdelen van toepassing zijn, is dit nu niet meer het geval. Thans is men aangewezen op een door het NNI uitgegeven handleiding die een overzicht geeft van de van toepassing zijnde onderdelen. Hierbij zijn enkele kant-

tekeningen geplaatst. In de eerste plaats laat de minister de aanwijzing van de normonderdelen in feite over aan het NNI. De omstandigheid dat men in theorie uit het in het Bouwbesluit gehanteerde begrippenkader zou moeten kunnen afleiden om welke delen het gaat, doet hieraan niet af. Dit blijkt in de praktijk namelijk erg moeilijk. Daarbij is bij controle van NEN 3215 vastgesteld dat de aanwijzing door het NNI niet geheel juist lijkt te zijn.

Verder is gebleken dat bouwnormen door verwijzing een algemeen verbindend karakter verkrijgen en onderdeel worden van de betreffende publiekrechtelijke bouwregelgeving: de normen verkrijgen derhalve de status van a.v.v. Dit geldt zowel voor de direct aangewezen NEN-normen als de indirect aangewezen NEN-normen.

In *hoofdstuk 3* (§ 6) is geconcludeerd dat de 'terinzagelegging- of voetnootmethode' die normaliter gebruikt wordt bij de bekendmaking van NEN-normen ongeoorloofd is. Ten aanzien van de kenbaarheid van de normen uit het Bouwbesluit geldt eveneens dat niet wordt voldaan aan de (grond)wettelijke bekendmakingsvereisten. Niet alleen heeft het Ministerie van VROM in de ministeriële regelingen die op grond van artikel 416 van het Bouwbesluit worden uitgevaardigd en die in de *Staatscourant* worden gepubliceerd niet aan het NNI gerefereerd; slechts uit de toelichting bij artikel 1e van het Bouwbesluit blijkt dat de NEN-normen kunnen worden ingezien en/of verkrijgbaar zijn bij het NNI. In de ministeriële regelingen waarin de NEN-normen uit het Bouwbesluit nader worden aangeduid en waarin zij van toepassing worden verklaard, wordt dus niet verwezen naar het NNI voor de inzage en verkrijging van de NEN-normen. De kenbaarheid van NEN-normen uit het Bouwbesluit is hierdoor zelfs nog geringer dan met de eveneens ongeoorloofde 'terinzagelegging- of voetnootmethode'. Daarnaast heeft de onjuiste bekendmaking tot gevolg dat de NEN-normen waarnaar in het Bouwbesluit is verwezen niet in werking zijn getreden, evenals dit in *hoofdstuk 3* (§ 7) voor de NEN-normen in het algemeen is vastgesteld. Alle in *hoofdstuk 3* al getrokken conclusies gelden derhalve dienovereenkomstig voor de NEN-normen uit het Bouwbesluit.

5 De auteursrechtelijke status: Duitsland

1 INLEIDING

In *hoofdstuk 3* (algemeen) en *hoofdstuk 4* (Bouwbesluit) is geconstateerd dat normalisatienormen, door verwijzing hiernaar in wetgeving, de status van algemeen verbindende voorschriften verkrijgen. Hiermee is de *publiekrechtelijke status* van in wetgeving aangewezen normalisatienormen duidelijk. De vraag naar de *auteursrechtelijke status* van normalisatienormen is hiermee echter nog niet beantwoord. Nu, naar in de loop van dit hoofdstuk zal blijken, ook in Duitsland veel gebruik wordt gemaakt van normalisatienormen (DIN-normen) bij de invulling van wettelijke voorschriften, is met het oog op de auteursrechtelijke beoordeling gekozen voor rechtsvergelijking met Duitsland. Er is voor gekozen deze te laten plaatsvinden vóórafgaand aan een bespreking van het Nederlandse auteursrecht, omdat de auteursrechtelijke status van normalisatienormen in de Duitse rechtspraak al aan de orde is geweest; in tegenstelling tot hetgeen in de Nederlandse rechtspraak het geval is.

In *hoofdstuk 2* is aangegeven hoe de Duitse normalisatieorganisatie – het DIN, *'Deutsches Institut für Normung'* – werkt. Daar werd geconstateerd dat de wijze van totstandkoming van DIN-normen en de methode van verwijzing daarnaar in wet- en regelgeving, nagenoeg overeenkomt met de in Nederland gehanteerde werkwijze.

Bij de auteursrechtelijke beoordeling in Duitsland blijkt, naast het nader te bespreken § 5 Urheberrechtsgesetz (UrhG), centraal te staan de relatie van het DIN met de Duitse overheid volgens het in 1975 gesloten 'Normenvertrag'.[1] Dit is een overeenkomst met de Duitse Bondsstaat, op basis waarvan het DIN tot taak heeft het algemeen belang te dienen:

> Das DIN verpflichtet sich, bei seinen Normungsarbeiten das öffentliche Interesse zu berücksichtigen. Es wird bei der Ausarbeitung der DIN-Normen insbesondere dafür Sorge tragen, daß die Normen bei der Gesetzgebung, in der öffentlichen Verwaltung und im Rechtsverkehr als Umschreibungen technischer Anforderungen herangezogen werden können.[2]

---

1 DIN-Normenvertrag van 5 juni 1975, Beilage zum Bundesanzeiger nr. 114 van 27 juni 1975.
2 § 1 sub 2 DIN-Normenvertrag.

Bij de overeenkomst is DIN-norm 820 afgedrukt waarin de *'Grundsätze der Normungsarbeit'* en de *'Begriffe der Normungsarbeit'* zijn opgenomen. Het DIN-Normenvertrag zal hierna nog nader aan de orde komen.

Plan van behandeling
In dit hoofdstuk zal aan de hand van de Duitse literatuur en rechtspraak eerst onderzocht worden of DIN-normen als werken voor auteursrechtelijke bescherming in aanmerking kunnen komen. Daarmee hangt samen de kwestie aan wie eventuele bescherming zal toekomen of, anders gezegd: wie is de auteursrechthebbende van DIN-normen? Aan de hand van een bespreking van § 5 Urheberrechtsgesetz (het equivalent van de in *hoofdstuk 6* te bespreken artikelen 11 en 15b Auteurswet) en twee uitspraken van het BGH aangaande DIN-normen, zal ik onderzoeken welke gevolgen de verwijzing naar technische normen in regelgeving heeft voor het auteursrecht.

2 AUTEURSRECHTELIJKE BESCHERMING VAN DIN-NORMEN

2.1 'Persönliche geistige Schöpfung'

De voor de hand liggende eerste vraag is of DIN-normen 'an sich' voor bescherming in de zin van de Duitse Auteurswet in aanmerking komen.[3]

Het Bundesgerichtshof heeft dit niet bevestigd, maar is in twee belangrijke beslissingen aangaande DIN-normen wel hiervan uitgegaan.[4] Over deze twee zaken zal ik nog uitgebreid komen te spreken. In de literatuur in ons buurland wordt er eveneens van uitgegaan dat DIN-normen op zichzelf genomen in principe voor auteursrechtelijke bescherming in aanmerking komen.[5] Een fraaie aanzet hiertoe werd al in 1967 gegeven door Lukes,[6] wiens werk een zeer gedetailleerd overzicht geeft van diverse auteursrechtelijke vraagstukken rondom normdocumenten.

Naar Duits recht is voorwaarde voor het ontstaan van auteursrechtelijke bescherming dat er sprake moet zijn van een 'persönliche geistige Schöpfung'.

---

3 Het Duitse Urheberrechtsgesetz is van 1965.

4 BGH 30 juni 1983, *GRUR* 1984, p. 117-119 (*VOB/C*) en BGH 26 april 1990, *GRUR* 1990, p. 1003-1004 (*DIN-Normen*).

5 M. von Albrecht, *Amtliche Werke und Schranken des Urheberrechts zu amtlichen Zwecken in fünfzehn europäischen Ländern*, München: VVF 1992 (Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung: Band 340), p. 62: hij verwijst hiervoor naar de verwijzingen die zijn te vinden bij U. Loewenheim 1987, '§ 2 UrhG', in: G. Schricker, *Urheberrecht: Kommentar*, München: C.H. Beck 1987, § 2 nr. 62, p. 120-121 en P. Katzenberger, 'Urheberrechtsschutz von DIN-Normen bei Verknüpfung mit Rechts- und Verwaltungsvorschriften', *DIN-Mitteilungen* 64, 1985-6, p. 279-295.

6 R. Lukes, *Urheberrechtsfragen bei überbetrieblichen technische Normen*, Köln: Carl Heymans Verlag KG 1967, p. 19: 'Die technischen Normen werden, (...) als urheberrechtliche Werke angesehen.'

Dit vereiste is neergelegd in § 2 lid 2 UrhG en is vergelijkbaar met het Nederlandse oorspronkelijkheidsvereiste dat in *hoofdstuk 6* aan de orde zal komen. Daarbij verdient het opmerking dat in Duitsland als zogenaamd 'droit d'auteur'-land de band tussen maker en werk vooropstaat; men gaat ervan uit dat de persoonlijkheid van de maker in het werk moet zijn belichaamd en hierin tot uiting moet komen. Het vereiste van 'persönliche geistige Schöpfung' wordt zodoende zeer letterlijk opgevat. Er wordt wel gesteld dat Duitsland vanwege de hoogte van het uit deze benadering voortvloeiende oorspronkelijkheidsvereiste een aparte positie inneemt binnen de Europese Unie.[7] Daarnaast valt op dat het vereiste van persönliche geistige Schöpfung, anders dan het Nederlandse oorspronkelijkheidsvereiste dat door de rechtspraak is ontwikkeld, in de wet zelf is opgenomen.

2.2 Werkcategorieën

2.2.1 *'Sprachwerke'*[8]

Technische normen en meer specifiek de DIN-normen kunnen vallen onder de Duitse werkcategorieën 'Sprachwerke' en/of 'Darstellungen wissenschaftlicher oder technischer Art' van het Duitse Urheberrechtsgesetz (§ 2 lid 1 sub 1 resp. sub 7 UrhG).

Bij een 'Sprachwerk' is volgens Lukes de individuele geestelijke schepping gelegen in de omstandigheid:

> ...daß Kenntnis und Sachkunde, Gedanken und Vorstellungen, die der Schöpfer über einen Gegenstand hat, in einer für den Schöpfer eigentümlichen Gedankenführung, Ausdrucksweise und Darstellungsform (Aufbau und Gliederung) in Worten wahrnehmbar gemacht werden.[9]

Ook getallencombinaties in tabellen en dergelijke kunnen hieronder vallen, nu daarmee individuele geestelijke prestaties tot uiting kunnen komen, aldus Lukes. Deze kunnen ofwel alleen, of in samenhang met teksten in aanmerking komen voor auteursrechtelijke bescherming.[10] Voorts stelt Lukes:

> Die Individualität ist gegeben, wenn Kenntnisse und Gedanken usw., die in bestimmter Gedankenführung und Darstellungsform als Sprachgebilde zum Ausdruck

---

7 Zie in dit verband H.M.H. Speyart, 'De Databank-richtlijn en haar gevolgen voor Nederland (I), *Informatierecht/AMI* 1996-8, p. 158 met verdere daar genoemde verwijzingen.

8 De definitie van 'Sprachwerke' volgens Schricker/Loewenheim 1987, § 2 UrhG, nr. 55, p. 117 luidt: 'Sprachwerke sind alle persönlichen geistigen Schöpfungen, bei denen der Werkinhalt durch das Ausdrucksmittel der Sprache ausgedrückt wird.'

9 Lukes 1967, p. 19.

10 Lukes 1967, p. 20.

> gebracht werden, von dem verschieden sind, was jeder denken und ausdrucken kann, was also geistiges Allgemeingut ist.[11]

Het technisch of wetenschappelijk objectieve karakter van werken vormt evenwel een belemmering voor auteursrechtelijke bescherming. In de opbouw en in de weergave van bijvoorbeeld de schematische tekeningen of grafische voorstellingen over een bepaald thema kan niettemin een wél beschermbare zeer eigen geestelijke creatie of prestatie gelegen zijn.[12] Deze behoeft niet alleen in de gedachtevorming dan wel -uiting, of in de verzameling, keuze, indeling en structuur te liggen, maar kan ook overigens uit de inhoud van het werk blijken.[13] Lukes stelt ten aanzien van de beslissende prestatie:

> Die entscheidende Leistung liegt also nicht etwa in der Neuheit des mit der Darstellung wiedergegebenen Gegenstands, sondern darin, daß durch die Darstellung die Art und Weise der Handhabung eines Gegenstands oder seiner Beschaffenheit in eigentümlicher Weise zum Ausdruck gebracht wird.[14]

Dit kan zowel voor de combinatie van tekst en tekenmateriaal als voor zuiver schematisch materiaal opgaan.[15] Ook technische normen die alleen tekst bevatten kunnen uiteraard onder de categorie 'Sprachwerke' vallen.[16] Een combinatie van tekst met tekeningen en schema's en dergelijke wordt wel aangemerkt als een zogenaamde 'Werkverbindung' in de zin van § 9 UrhG.[17] Door deze 'Werkverbindung' verliest noch het 'Sprachwerk', noch de technische 'Darstellung' zijn zelfstandigheid.[18]

Lukes komt tot de conclusie dat technische normen in de regel onder de categorie 'Sprachwerke' vallen en daarmee dus voor auteursrechtelijke bescherming in aanmerking komen.[19] Hij wijst er daarbij echter op dat dit voor elke afzonderlijke norm nader onderzocht zal moeten worden.

---

11 Lukes 1967, p. 20.

12 Lukes 1967, p. 19. Vgl. ook P. Katzenberger, 'Urheberrecht an DIN-Normen', in: *Technische Normung und Recht*, DIN-Normungskunde Heft 14, Berlin: Beuth Verlag GmbH, 1979, p. 256-257; Katzenberger 1985, p. 283-284: Katzenberger meent dat technische normen onder het – uitdrukkelijk in het UrhG geregelde – begrip wetenschappelijke werken kunnen vallen. Een typisch DIN-normblad bevat namelijk niet alleen zuivere technische gegevens, maar ook verklarende tekeningen en teksten alsmede toelichtingen waarom voor bepaalde berekeningstechnieken is gekozen.

13 Vgl. ook Schricker/Loewenheim 1987, § 2, nr. 58, p. 118.

14 Lukes 1967, p. 20.

15 Lukes 1967, p. 22.

16 Een voorbeeld van zo'n norm is DIN 820 (februari 1974) waarin de grondbeginselen van het normalisatiewerk zijn opgenomen. Lukes 1967, p. 21.

17 Lukes 1967, p. 20 en 22.

18 Lukes 1967, p. 22-23. De tekst, schema's en tekeningen moeten dan wel elk zelfstandig aan de werkvereisten voldoen.

19 Lukes 1967, p. 22.

2.2.2 *'Darstellungen wissenschaftlicher oder technischer Art'*

Voor wat betreft de categorie 'Darstellungen wissenschaftlicher oder technischer Art' (§ 2 lid 1 sub 7 UrhG) betoogt Lukes:

> Auch die in technischen Normen mit den Normtexten gelegentlich verbundenen Darstellungen technischer Art, wie Skizzen, Pläne und Zeichnungen, können selbständige Werke im Sinne des Urheberrechts sein. Dies gilt auch für Schaltschemata und dgl., weil gerade mit der Bezeichnung 'Darstellungen'(...) zum Ausdruck gebracht werden sollte, daß nicht nur Abbildungen, sondern auch Schemata und graphische Darstellungen Urheberrechtschutz genießen können. Entscheidend ist demnach, ob im konkreten Einzelfall die technische Darstellung in der Norm als eine individuelle geistige Schöpfung angesehen werden kann.[20]

Voorts voert Lukes ter onderbouwing van zijn standpunt dat technische normen in beginsel voor auteursrechtelijke bescherming in aanmerking komen, het volgende aan:

> Jedoch ist ein gewisses Indiz dafür, daß die Normentexte individuell geistige Schöpfungen sind, die über das hinausgehen, was jeder kann, wenn für die Personen, die mit der Aufstellung von Normen betraut sind, besondere Qualifikationen verlangt werden. Auch die häufig nicht unerheblichen Arbeitszeiten für die Ausarbeitung einer Norm sind ein Indiz dafür, daß es sich um individuell geistige Leistungen handelt (...).[21]

2.2.3 *Tussenconclusie*

De auteursrechtelijke bescherming van DIN-normen beperkt zich naar Duits recht tot de in een norm opgenomen verzameling van individuele teksten en voorstellingen alsmede bij die norm behorende verklaringen en toelichtingen en strekt zich logischerwijs niet uit tot de in de norm opgenomen vaststaande technische gegevens als zodanig. De norm als geheel komt evenwel in de regel voor auteursrechtelijke bescherming in aanmerking.

De opvattingen van Lukes blijken zeer gezaghebbend te zijn, nu sinds zijn gedetailleerde onderzoek van 1967 naar de auteursrechtelijke status van DIN-normen in de Duitse literatuur algemeen er van wordt uitgegaan dat deze normen in beginsel voor auteursrechtelijke bescherming in aanmerking komen. Een expliciete bevestiging door de Duitse rechtspraak ontbreekt echter.

---

20 Lukes 1967, p. 22.
21 Lukes 1967, p. 21.

2.3 Auteursrechthebbende van DIN-normen

Nu men er naar Duits recht van zal moeten uitgaan dát DIN-normen in beginsel auteursrechtelijk beschermd kunnen worden, is een volgende vraag aan wíe het auteursrecht op DIN-normen toekomt. DIN-normen komen evenals de NEN-normen tot stand in zogeheten normcommissies. Alle deelnemers aan een normcommissie dragen in principe door hun gezamenlijk overleg aan het ontstaan van een norm bij. Daarom zijn alle deelnemers aan een normcommissie op grond van § 8 UrhG als 'Miturheber' aan te merken. Aan hen komt derhalve gezamenlijk het auteursrecht op de door hen opgestelde DIN-norm toe.[23] Het DIN kan daarom slechts een afgeleid recht op de door de deelnemers aan een normcommissie ontwikkelde norm verwerven.[24] Omdat het ingevolge § 29 UrhG niet mogelijk is om een auteursrecht volledig over te dragen, kunnen slechts de zogenaamde 'Nutzungsrechte' worden overgedragen. In de overeenkomsten met de deelnemers aan een normcommissie laat het DIN zich deze rechten overdragen. In de grondbeginselen voor de normalisatie is daarover het volgende opgenomen:

> Der DNA [rechtsvoorganger van het DIN; ME] ist als Herausgeber des Deutschen Normenwerkes und der ihm zusammengefaßten Normen ermächtigt, die Urheberrechte hieran geltend zu machen. Demgemäß stehen dem DNA insbesondere das Verfielfältigungs- und das Verbreitungsrecht sowie das Recht zu, die Normen entsprechend dem Stand der Wissenschaft und Technik durch seine jeweils zuständigen Organe bearbeiten zu lassen. (...) Die Beteiligung an der Normungsarbeit im DNA schließt die Erklärung ein, daß die nach dem Urheberrechtsgesetz übertragbaren Rechte dem DNA zur ausschließlichen Nutzung und Verwertung übertragen werden.[25]

Volgens deze tekst van DIN-norm 820 impliceert de deelname aan het normalisatiewerk van het DIN dus automatisch de toekenning van de exclusieve exploitatiebevoegdheden aan het DIN.[26] Omdat de overdracht van auteursrecht ingevolge § 29 UrhG niet mogelijk is, aldus Lukes,[27] stelt hij:

---

23 Von Albrecht 1992, p. 63.

24 Von Albrecht 1992, p. 63.

25 Normungsarbeit Grundsätze, DIN 820 Februar 1974, Anlage 1 onder 7, p. 3. Oorspronkelijk luidde deze tekst: '*Der DNA hat das Urheberrecht* an den Ergebnissen der Gemeinschaftsarbeit seiner Ausschüsse (...).'[mijn curs.; ME]; Von Albrecht 1992, p. 63 en Lukes 1967, p. 42, nt. 110. Na kritiek van in ieder geval Lukes is deze tekst gewijzigd in haar huidige vorm. Zie nader hieronder.

26 Vgl. echter Normungsarbeit Grundsätze, DIN 820 Februar 1974, Anlage 1, onder 4.2, p. 2: 'Ein geltendmachen von Rechten einzelner an der Ergebnissen der Normungsarbeit ist mit dem wesen dieser Arbeit als einer Gemeinschaftsarbeit nicht vereinbar.'

27 Lukes 1967, p. 41-42. Dit naar aanleiding van de 'oude' hiervoor in nt. 26 geciteerde tekst van DIN-norm 820.

> Diese Regelung hat auch nicht etwa den Charakter einer Satzungsvorschrift des DNA [Deutschen Normenausschuß: rechtsvoorganger van het DIN; ME] (...). Folglich kann diese Regelung auch nicht etwa als Satzungsbestimmung für die Mitglieder der eingetragenen Vereine kraft Erwerbs der Mitgliedschaft verbindlich werden.[28]

Daarbij merkt Lukes op dat niet alle deelnemers aan een normencommissie tegelijkertijd ook lid behoeven te zijn van het DIN.[29] Hij vervolgt:

> ...muß es (...) außerordentlich zweifelhaft erscheinen, ob tatsächlich auf Grund der Regelung in DIN 820 Bl. 1 (...) ein Urheberrechtsgeschäft zwischen den einzelnen Miturhebern an technischen Normen und dem jeweiligen Verein mit dem Inhalt einer unentgeltlichen Überlassung der Verfielfältigungs- und Verbreitungsbefugnis oder gar zusätzlich der Änderungsrechte und Bearbeitungsbefugnisse abgeschlossen wird. Zumindest müßte für jeden Einzelfall die konkrete und dem Bestimmtheits- und Eindeutigkeitserfordenis genügende Willenserklärung des einzelnen Miturhebers und des Normungsvereins nachgewiesen werden.[30]

Lukes betwijfelt derhalve of met deze tekst van DIN-norm 820 een sluitende toekenning van de exploitatierechten heeft plaatsgevonden. Hij voegt daaraan nog toe dat het niet overbodig zou zijn indien de rechtsverhouding tussen het DIN en de deelnemers aan het normalisatiewerk duidelijk en overzichtelijk zou worden geregeld.[31]

3 § 5 URHEBERRECHTSGESETZ: 'AMTLICHE WERKE'

Het Duitse equivalent van artikel 11 (en artikel 15b) Auteurswet is § 5 UrhG:

> § 5. Amtliche Werke
> (1) Gesetze, Verordnungen, amtliche Erlasse und Bekanntmachungen sowie Entscheidungen und amtlich verfaßte Leitsätze zu Entscheidungen genießen keinen urheberrechtlichen Schutz.
> (2) Das gleiche gilt für andere amtliche Werke, die im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden sind, mit der Einschränkung, daß die Bestimmungen über Änderungsverbot und Quellenangabe in §§ 62 Abs. 1 bis 3 und 63 Abs. 1 und 2 entsprechend anzuwenden sind.

---

28 Lukes 1967, p. 43.
29 Lukes 1967, p. 43.
30 Lukes 1967, p. 43-44.
31 Vgl. intussen C. Stuurman, *Technische normen en het recht* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 1995, p. 443-444 die op basis van een interview met E. Budde (directeur juridische afdeling DIN) opmerkt dat sinds een aantal jaren deze instemming met overdracht ook vermeld wordt op de individuele uitnodigingen voor deelnemers aan normcommissies.

3.1 Ratio § 5 Urheberrechtsgesetz

In de toelichting bij § 5 UrhG is, deels met verwijzing naar de toelichting bij de 'oude' Duitse auteurswet, te lezen:

> ...daß das öffentliche Interesse die möglichst weite Verbreitung solcher Werke erfordere und daß die kraft ihres Amtes zur Schaffung solcher Werke berufenene Verfasser entweder überhaupt kein Interesse an der Verwertung ihrer Leistungen hatten oder ihre Interessen hinter denen der Allgemeinheit zurücktreten mußten. Der Entwurf übernimmt diese Regelung mit einigen zum Teil wesentlichen Änderungen.[32]

De ratio is dus gelegen in het algemeen belang bij vrije verveelvoudiging en verbreiding van deze werken.[33]

Schricker/Katzenberger zijn van mening dat het openbaar belang (öffentliche Interesse) als grond voor de uitsluiting van auteursrechtelijke bescherming van bepaalde 'overheidswerken' (amtliche Werke), niet dusdanig ruim moet worden opgevat dat (zonder meer) elk algemeen belang de uitsluiting van § 5 UrhG op alle door openbare instanties openbaar gemaakte werken van toepassing zou doen zijn.[34] Het moet volgens hen gaan om een gekwalificeerd openbaar belang dat in ieder geval in verband moet staan met § 5 lid 2 UrhG en dus een bepaald 'amtliches' belang moet zijn.

Fromm/Nordemann daarentegen lijken aan § 5 lid 2 UrhG een ruimere betekenis te geven. Zij stellen dat alle 'amtliche Informationsschriften' van auteursrechtelijke bescherming zijn uitgesloten die de staat in 'der Erfüllung seiner sozialstaatlichen Verpflichtung zur Daseinsvorsorge' openbaar maakt.[35]

De rechtspraak leert dat in Duitsland het ruime algemene publiekrechtelijke 'Amts'-begrip wordt toegepast op het begrip 'Amt' als bedoeld in § 5 UrhG. Hier moet onder worden verstaan: 'jede mit der Erfüllung öffentlicher, hoheitlicher Aufgaben betraute Behörde oder Institution.'[36] Daartoe behoren ook 'Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und be-

---

32 M. Schulze, *Materialien zum Urheberrechtsgesetz*, Weinheim: VCH Verlagsgeschellschaft mbH 1993, p. 88 (UrhG-Entwurf v. 23.3.1962, Drucksache IV/270); P. Möhring/K. Nicolini, *Urheberrechtsgesetz*, Berlin und Frankfurt a. M.: Verlag Franz Vahlen GmbH 1970, nr. 1b bij § 5, p. 90. Ook het BGH gaat in het later te bespreken oordeel van 30 juni 1983 van deze toelichting uit, *GRUR* 1984, p. 117-119 (*VOB/C*).

33 Vgl. P. Katzenberger, '§ 5 UrhG', in: G. Schricker, *Urheberrecht: Kommentar*, München: C.H. Beck 1987, nr. 27, p. 180.

34 Schricker/Katzenberger § 5 UrhG, nr. 5, p. 174.

35 F.K. Fromm/W. Nordemann, *Urheberrecht: Kommentar zum Urheberrechtsgesetz und zum Wahrnehmungsgesetz*, Stuttgart: Kohlhammer 1994, § 5 UrhG nr. 4. p. 97.

36 Bundesgerichtshof 30 juni 1983, *GRUR* 1984, p. 117-118 (*VOB/C*).

liehene Personen des Privatrechts.'[37] Het gaat dus om werken die afkomstig zijn van een (overheids)orgaan, waaraan de zorg is opgedragen tot het vervullen van openbare, publieke taken. Ingevolge de rechtspraak zijn 'amtliche Werke' in de zin van § 5 UrhG die werken die 'aus einem Amt herrühren oder einem Amt sonst zuzurechnen sind.'[38]

3.2 Betekenis § 5 lid 1 Urheberrechtsgesetz

Hieronder zal ik kort bespreken wat er onder de categorieën die worden genoemd in § 5 lid 1 moet worden verstaan. Ik zal mij hierbij beperken tot die categorieën die voor deze studie van belang zijn.

a 'Gesetze und Verordnungen'
Onder deze in § 5 lid 1 genoemde categorie moet volgens Schricker/Katzenberger worden verstaan:

> ...alle Rechtsnormen als allgemeinverbindliche Regelungen und Anordnungen [verordeningen; ME] erfaßt, einschließlich von Satzungen der Körperschaften, Anstaltungen und Stiftungen des öffentlichen Rechts.[39]

b 'Amtliche Erlasse'
Met 'Amtliche Erlasse' worden interne overheidsvoorschriften (Verwaltungsvorschriften) bedoeld, zoals blijkt uit het volgende gezaghebbende commentaar van Schricker/Katzenberger:

> Verwaltungsvorschriften aller Art, wie Verwaltungsverordnungen, Anordnungen, Anstalts- oder Dienstordnungen, Erlasse, Entschließungen, Richtlinien und nicht auf Einzelfälle beschränkte Anweisungen, fallen ebenfalls unter Abs. 1 [§ 5 UrhG; ME]. Sie werden hier durch 'Verordnungen' und 'amtliche Erlasse' stellvertretend genannt.[40]

Zij merken hierbij op dat interne overheidsvoorschriften weliswaar geen directe (rechtserheblich) rechtswerking hebben ten opzichte van de burgers; indirect wordt de rechtspositie van burgers hierdoor echter wel bepaald, nu deze voor-

---

37 Vgl. P. Katzenberger, 'Die Frage des urheberrechtlichen Schutzes amtlicher Werke', *GRUR* 1972, p. 686-687; Schricker/Katzenberger 1987, § 5 UrhG, nr. 20, p. 178; Fromm/Nordemann 1994, § 5 UrhG, nr. 1, p. 96 onder verwijzing naar BGH 12 juni 1981, *GRUR* 1982, p. 40 (*WK-Dokumentation*); von Albrecht 1992, p. 36 e.v.

38 Vgl. o.m. BGH 21 november 1991, *GRUR* 1992, p. 382 en p. 385 (*Leitsätze*). Vgl. Schricker/Katzenberger 1987, § 5 UrhG, nr. 19, p. 177.

39 Schricker/katzenberger 1987, § 5 UrhG, nr. 28, p. 180.

40 Schricker/Katzenberger 1987, § 5 UrhG nr. 30, p. 181.

schriften het toekomstige handelen van de overheid bepalen. Daarom dienen interne overheidsvoorschriften overeenkomstig § 5 lid 1 te worden beoordeeld:

> Verwaltungsvorschriften sind nach Abs. 1 zu beurteilen, sobald sie wirksam werden; auf eine Veröffentlichung kommt es insoweit nicht an.[41]

c 'Amtliche Bekanntmachungen'

Van overheidswege gedane bekendmakingen (Amtliche Bekanntmachungen) zijn noch wettelijke voorschriften, noch interne overheidsvoorschriften, zo stellen Schricker/Katzenberger.[42] Nu er in de toelichting op § 5 UrhG hierover geen aanwijzingen worden gegeven, gaan Schricker/Katzenberger ervan uit dat onder déze categorie van lid 1 § 5 UrhG:

> ...nur solche amtlichen Informationen fallen, die ausdrücklich als Bekanntmachungen bezeichnet sind. Mitteilungen des Statischen Bundesamts, die im Bundesanzeiger nur bekanntgegeben werden, fallen daher nicht unter Abs. 1.[43]

3.3 Betekenis § 5 lid 2 Urheberrechtsgesetz

Onder het bereik van § 5 lid 2 vallen 'andere amtliche Werke': dit zijn overige werken die van overheidswege en ten behoeve van het algemeen belang openbaar zijn gemaakt. Er bestaat echter geen eenduidige opvatting over de uitleg van dit criterium.[44] Schricker/Katzenberger merken hierover het volgende op:

> Richtigerweise ist der entscheidende Maβstab darin zu sehen, ob nach der Art und Bedeutung des veröffentlichten amtlichen Werkes ein amtliches Interesse daran besteht, daβ die allgemeine Kenntnisnahme des Werkes nicht nur durch die amtliche Veröffentlichung selbst, sondern darüber hinaus auch durch die ungehinderte, eine möglichst weite Verbreitung sichernde Verwertung des Werkes durch jedermann gefördert wird.[45]

41 Schricker/Katzenberger 1987, § 5 UrhG nr. 30, p. 181.
42 Schricker/Katzenberger 1987, § 5 UrhG, nr. 31, p. 181.
43 Schricker/Katzenberger 1987, § 5 UrhG, nr. 31, p. 181.
44 Vgl. Schricker/Katzenberger 1987, § 5 UrhG, nr. 39, p. 183 en de daar genoemde verdere verwijzingen.
45 Schricker/Katzenberger 1987, § 5 UrhG, nr. 42, p. 184.

3.4 Wanneer zijn technische normen 'amtliche Werke' in de zin van § 5 UrhG?

In het kader van deze studie zijn twee beslissingen van het Bundesgerichtshof inzake DIN-normen van belang. Allereerst zal ik de uitspraak inzake de *'Verdingungsordnung für Bauleistungen'* (*VOB/C*) van 1983 bespreken, waarna ik de reacties hierop in de literatuur zal weergeven. Daarna volgt een bespreking van het tweede geval; de beslissing inzake de *'DIN-Normen'*. Ten slotte zal een commentaar volgen op de geschetste 'Duitse' stand van zaken en in *hoofdstuk 6* zal deze worden vergeleken met het Nederlandse auteursrecht.

3.4.1 Bundesgerichtshof 1983 inzake VOB/C[46]

Beuth Verlag, de uitgeverij van het DIN, was met een andere uitgever in een procedure verwikkeld over de vraag of deel C van de zogenaamde *'Verdingungsordnung für Bauleistungen'* (VOB) met daarin 50 DIN-normen, onder het begrip 'amtliches Werk' in de zin van § 5 UrhG valt. Beuth Verlag (gedaagde in een verklaring-voor-recht-procedure) maakte aanspraak op het exclusieve uitgeversrecht van deel C. De andere uitgever (eiseres in deze procedure) meende dat de VOB deel C ingevolge § 5 UrhG is vrijgesteld van auteursrecht en dat deze daarom door haar vrijelijk zou mogen worden afgedrukt.

Feiten

De VOB is in de jaren 1921 tot en met 1926 ontstaan en werd door de 'Reichsverdingungsausschuß' (Rijksaanbestedingscommissie) samengesteld. Deze commissie bestond uit vertegenwoordigers van Rijksbestuursdiensten, deelstaatregeringen, gemeenten, het bedrijfsleven en vakbonden. Na de oprichting van de Duitse Bondsrepubliek ontstond de 'Deutsche Verdingungsausschuß für Bauleistungen' (DVA) met als taak het verder ontwikkelen, verder uitwerken en opstellen van de VOB. De resultaten die afkomstig zijn van de DVA werden overgedragen aan het DIN (Deutsches Institut für Normung e.V.) door overname in het Duitse 'Normenwerk' en door heruitgave als DIN-normen. De drie delen van de VOB (A: Verfahren bei der Vergabe von Bauleistungen; B: Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen; C: Allgemeine technische Vorschriften für die Ausführung von Bauleistungen) werden dienovereenkomstig als DIN-normen uitgegeven.

De delen A en B van de uitgave 1979 van de VOB werden in de Bundesanzeiger openbaar bekendgemaakt. Naar deel C, dat veruit de grootste omvang had, werd veelvuldig verwezen in circulaires ('Rundschreiben') van overheidsinstanties. Een voorbeeld hiervan is een circulaire van de Bondsminister van Verkeer ('Allgemeines Rundschreiben Straßenbau Nr. 22/1979') waarin de

46 BGH 30 juni 1983, *GRUR* 1984, p. 117-119 (*VOB/C*).

VOB, uitgave 1979, voor met name de 'Bundesfernstraβenbau' (per 1 januari 1980) van toepassing werd verklaard met als gevolg dat vanaf die datum alle aannemingsovereenkomsten daaraan zouden moeten worden getoetst. De gedaagde, Beuth Verlag, is de verkoopmaatschappij van het DIN en is ook organisatorisch zeer nauw met het DIN verbonden; de directeur van het DIN is tegelijkertijd een van de twee bestuurders van de gedaagde. In 1953 sloten de eiser alsmede de rechtsvoorganger van de gedaagde en twee andere uitgevers met de 'Deutsche Normenausschuβ' (DNA; rechtsvoorganger van het DIN) een schriftelijke overeenkomst, op grond waarvan de DNA de vier uitgevers het exclusieve uitgaverecht van boekuitgaven van de VOB toestond, zonder dat hiervoor licentiebetalingen werden verlangd. Deze overeenkomst werd een aantal malen gewijzigd met het verschil dat de uitgeverijen niet meer zelf de tekst van de VOB mochten drukken, maar deze moesten betrekken van het DIN. Zij kregen hierbij wel een korting. Bij de uitgave van 1979 ontstond echter onenigheid over de auteursrechten van deel C. De eiseres vorderde een verklaring voor recht omdat zij de mening was toegedaan dat alle drie de delen van de VOB onder het begrip 'amtliches Werk' in de zin van § 5 UrhG vallen, en wel ingevolge § 5 lid 1 UrhG als 'amtliches Erlaβ', en in ieder geval als ambtelijk werk in de zin van § 5 lid 2 UrhG. Het DIN ontkende het belang bij een verklaring voor recht in deze procedure voorzover deze de delen A en B van de VOB betreft, nu het DIN voor deze delen geen aanspraak maakt op een auteursrechtelijke vergoeding, zoals bleek uit haar schrijven van 4 december 1979, aangezien de Bondsminister deze delen in de Bundesanzeiger bekendmaakte. Maar het DIN is van mening dat deel C van de VOB geen 'amtliches Werk' in de zin van § 5 UrhG is. Verder beriep het DIN zich op de overeenkomst van eiseres met haar waarin bepaald was dat de VOB slechts volgens afspraak openbaar zou worden gemaakt en verveelvoudigd. Daarnaast voerde zij aan dat door het gebruik in het bedrijfsleven van de door het DIN vervaardigde normen een wezenlijk deel (50 à 60%) van de financiële middelen wordt opgebracht die het onafhankelijke bestaan en werk van het DIN verzekeren. Indien DIN-normen zouden zijn vrijgesteld van auteursrechten, zou de in dat geval optredende inkomstenderving de financiële basis van het Duitse 'Normenwerk' op de tocht zetten.

Het Landgericht gaf de eiseres in hoofdzaak gelijk en besliste dat de VOB met de delen A, B én C een 'amtliches Werk' in de zin van § 5 lid 2 van het UrhG is. Tegen deze uitspraak ging Beuth Verlag (DIN) met succes in beroep. Het Oberlandesgericht te Berlijn wees de gevraagde verklaring voor recht af. Daarop wendde eiseres zich tot het BGH met een 'Revisionsklage' (cassatieklacht).

Beslissing

Nu er voor wat betreft de delen A en B van de VOB geen aanspraak wordt gemaakt op auteursrechten, heeft het BGH zich op het standpunt gesteld dat

hiervoor het belang van de verklaring voor recht ontbreekt en dat hierover dus niet hoeft te worden beslist.

Ten aanzien van deel C gaat het Bundesgerichtshof er impliciet van uit dat de DIN-normen zoals vervat in dit deel auteursrechtelijk beschermde werken zijn. Zij kunnen evenwel in bepaalde gevallen zijn vrijgesteld van auteursrecht. Het BGH overweegt:

> Die Frage ob derartige Bezugnahmen in amtlichen Bekanntmachungen und Erlassen zu einem Ausschluß der Urheberrechtsschutzfähigkeit des Werkes führen, auf das verwiesen wird, *läßt sich jedoch nicht generell, sondern nur anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls beantworten*. Es müssen Umstände vorliegen, die es rechtfertigen, das in Bezug genommene Werk *der Behörde*, die darauf verweist, in einer *zur Urheberrechtsfreistellung führenden Weise zuzurechnen*. Daran fehlt es im Streitfall. [mijn curs.; ME]

Uit de verdere overwegingen van het Bundesgerichtshof blijkt dat in een tweetal gevallen de verwijzing naar DIN-normen onder de verantwoordelijkheid van een overheidsinstantie komt te vallen, met als gevolg het verlies van auteursrechten op de DIN-normen. Daarvan is sprake onder de volgende omstandigheden:

> ...sich die Behörde die technischen Normen in *irgendeiner Weise inhaltlich zu eigen machen will*. Dies kann durch eine *Willensäußerung* der Behörde geschehen und auch dadurch, daß die technischen Normen *zum Inhalt hoheitlicher Erklärungen gemacht werden*. [mijn curs.; ME]

Dit criterium zal in het vervolg worden aangeduid als het 'sich-inhaltlich-zu-eigen-machen'-criterium. In de onderhavige zaak was volgens het BGH niet aan deze vereisten voldaan. Vrijstelling van auteursrecht ingevolge § 5 lid 1 UrhG stuitte af op het feit dat de VOB/C noch een wet noch een verordening is. De VOB/C moet veeleer worden gezien als een model voor 'allgemeine Geschäftsbedingungen' (algemene voorwaarden).[47] Daarbij ontbeert de VOB/C de – voor het aannemen van een rechtsnorm in de zin van § 5 lid 1 UrhG – noodzakelijke algemene verbindendheid:

> Es fehlt ihr die für die Annahme einer rechtsnorm notwendige Allgemeinverbindlichkeit.(...) Die in Betracht kommenden amtlichen Verlautbarungen haben vielmehr eine bloße Hinweiskraft, indem sie auf die Neuausgabe der VOB/C hinweisen und – in aller Regel – die nachgeordneten Behörden anweisen, die VOB/C in ihrem Bereich anzuwenden.

De VOB/C wordt slechts door civiele overeenkomsten (tussen partijen) bestanddeel van een overeenkomst.

---

47 Zie hierover nog: C. Arnold, 'Amtliche Werke im Urheberrecht', *UFITA* (123) 1994, p. 131-140.

Verder overweegt het Bundesgerichtshof dat het voor de auteursrechtelijke beoordeling niet van belang is of verwijzing naar DIN-normen in wettelijke respectievelijk interne overheidsvoorschriften (Rechts- und Verwaltungsvorschriften) vanuit staatsrechtelijk oogpunt al dan niet toelaatbaar is.[48]

Het BGH heeft beslist dat de VOB deel C noch een 'amtlich Erlaß' (decreet; verordening; besluit) noch een 'amtliche Bekanntmachung' in de zin van § 5 lid 1 UrhG is, omdat de VOB niet van een 'Amt' afkomstig is. In § 3.1 is al uitgelegd dat hiervoor nodig is dat deze 'aus einem Amt herrühren oder einem Amt sonst zuzurechnen sind.'[49] Dit is bij de VOB deel C niet het geval omdat in dit geval een wettelijke grondslag voor overdracht van bevoegdheden ontbreekt, aldus het BGH. Daar komt bij – zo overweegt het BGH – dat een dergelijke 'Beleihung' niet beoogd werd bij het sluiten van het 'DIN-Normenvertrag' tussen de staat en het DIN:

> Die traditionell von privaten Gemeinschaftseinrichtungen übernommenen Normungsarbeiten erhalten weder durch die einzelnen Regelungen des Vertrages den Charakter hoheitlicher Aufgaben, noch führt die Mitwirkung von Vertretern der Bundesregierung und von Behörden oder sonstige Regelungen des Vertrages zu einer Beleihung.[50]

§ 5 lid 2 UrhG?

Ook § 5 lid 2 UrhG (andere amtliche Werke) is niet van toepassing op deel C van de VOB. De toepasselijkheid hiervan stuit wederom af op het feit dat de VOB geen 'amtliches Werk' is, omdat het niet van een 'Amt' afkomstig is. Daarbij ontbreekt ook de – ingevolge § 5 lid 2 UrhG – benodigde openbaarmaking ten behoeve van de algemene kenbaarheid. Het Bundesgerichtshof stelt dat met een loutere (bloße) verwijzing in ambtelijke besluiten en bekendmakingen een werk nog niet openbaar gemaakt is in de zin van § 5 lid 2 UrhG:

> Denn durch die Bezugnahme in amtlichen Erlassen und Bekanntmachungen wird das Werk angesichts des (...) hier festgestellten bloßen Hinweischarakters der Bezugnahme noch nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.[51]

---

48 Hierbij zij opgemerkt dat dit standpunt van het BGH mede leidt tot het gevolg dat daardoor ook wetten die niet in werking zijn getreden van·vege het ontbreken van een juiste bekendmaking vrijgesteld worden van auteursrecht. Zie hfdst. 3 § 7 en nader hfdst. 6 § 5 van dit boek.

49 Vgl. o.m. BGH 21 november 1991, GRUR 1992, p. 382 en p. 385 (*Leitsätze*).

50 DIN-Normenvertrag van 5 juni 1975, Beilage zum Bundesanzeiger nr. 114 van 27 juni 1975, Erläuterungen, Anlage 3, p. 25 onder I Allgemeines.

51 Zo staat bijv. in de 'Bekanntmachung über die Neuausgabe der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB), Ausgabe 1979' van de 'Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 25 Oktober 1979 (BAnz. Nr. 208 6 november 1979)': 'Im Auftrag des Deutschen Verdingungsausschusses für Bauleistungen (DVA) gibt das Deutsche Institut für Normung e.V. (DIN) eine neue Ausgabe der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) – Ausgabe 1979 – mit den Teilen A, B und C heraus. (...) Die öffentlichen Auftraggeber

Analoge toepassing
Vervolgens heeft het BGH onderzocht of de *VOB/C* eventueel in aanmerking kon komen voor een analoge toepassing van § 5 lid 1 en lid 2 UrhG. Ook dat was niet het geval. Vanwege het bijzondere karakter van § 5 en het feit dat het auteursrecht kan worden vergeleken met een aan eigendomsrecht gelijke rechtsbescherming, meende het BGH dat een beperkende uitzonderingsbepaling als § 5 UrhG zich niet leent voor analoge toepassing. Het BGH verwees daarbij naar artikel 14 GG (Grundgesetz). Slechts in geval van zwaarwegende omstandigheden kan inbreuk worden gemaakt op een dergelijke (verstrekkende) rechtsbescherming die vergelijkbaar is met het eigendomsrecht, aldus het BGH. In de onderhavige zaak wogen echter de gerechtvaardigde belangen van de auteursrechthebbende zwaarder dan het algemeen belang van auteursrechtvrije verbreiding. De uitzonderingsbepaling van § 5 UrhG steunt blijkens de toelichting op het feit dat het openbaar belang de wijde verbreiding van de genoemde 'amtliche Werke' moet verlangen, en dat de uit hoofde van hun 'Amt' hiermee belaste opstellers ófwel in het geheel geen belang hebben bij de exploitatie van hun prestaties ófwel dat hun belangen moeten 'wijken' ten gunste van het algemene belang, zo blijkt uit de overwegingen van het BGH.

3.4.2 *Reacties in de literatuur*

Deze uitspraak leert dat de vraag of verwijzing naar DIN-normen in 'amtliche Bekanntmachungen und Erlassen' leidt tot een verlies van auteursrecht, zich slechts laat beantwoorden aan de hand van de omstandigheden van het voorliggende geval. In de concrete casus van de *VOB/C* was dit niet het geval, omdat het BGH stelde dat niet voldaan was aan de daartoe noodzakelijke algemeen verbindende werking van de *VOB/C*.[52] De verwijzing hiernaar in ministeriële circulaires (Rundschreiben) had hier veeleer een aanbevelend karakter.

Het BGH heeft desondanks toch een criterium geformuleerd op basis waarvan getoetst kan worden onder welke omstandigheden verwijzing naar DIN-normen (in de werken die onder het bereik van § 5 UrhG vallen) toch tot een vrijstelling van auteursrecht leidt. Dit is het zogenaamde 'sich-inhaltlich-zu-eigen-machen'-criterium. De verwijzing naar DIN-normen komt voor rekening van de overheid indien er blijk van wordt gegeven dat deze instantie zich de DIN-normen 'in irgendeiner Weise inhaltlich zu eigen machen' wil. Dit kan op twee manieren blijken: door een wilsuiting (Willensäußerung), of door de

werden die VOB – Ausgabe 1979 – für ihren Bereich einführen und festlegen, ab welchem zeitpunkt diese anzuwenden ist.'

52 Vgl. M. Rehbinder, 'Kann für allgemeine Geschäftsbedingungen Urheberrechtsschutz in Anspruch genommen werden?', *UFITA* 1977, p. 73-80. Rehbinder betoogt m.b.t. het Zwitserse recht dat 'allgemeine Geschäftsbedingungen' materieel gezien het karakter van rechtsnormen hebben en dat daarom § 5 UG analoog moet worden toegepast.

omstandigheid dat de DIN-normen bestanddeel van het verwijzende voorschrift zijn geworden (zum Inhalt hoheitlicher Erklärungen gemacht werden.)

Lukes stelde zich naar aanleiding van deze uitspraak op het standpunt dat deze meer inhield dan slechts een 'obiter dictum':

> Diese Ausführungen sind als Klarstellungen für die Zukunft begrüßenswert und gehen – wie ich meine – über ein bloßes obiter dictum hinaus.[53]

Indien er een verwijzing naar DIN-normen in wettelijke voorschriften plaatsvindt, zo stelt Lukes, dan is er wel voldaan aan het 'sich-inhaltlich-zu-eigenmachen'-criterium. Schricker/Katzenberger zijn een andere mening toegedaan:

> Da Art. 14 GG eine möglichst weitgehende Verschonung privater Werke vor den Rechtsfolgen des § 5 gebietet und § 5 Abs. 1 nicht zwischen Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften unterscheidet, kann diesem obiter dictum nicht gefolgt werden. Nur eine Inkorporation des Textes privater Normenwerke in Rechts- oder Verwaltungsvorschriften kann zu einem partiellen oder vollständigen Verlust des Urheberrecht führen.[54]

In de opvatting van Schricker/Katzenberger is het 'sich-inhaltlich-zu-eigenmachen'-criterium dus niet genoeg. Met andere woorden: de toepasselijkheid van § 5 lid 1 UrhG staat of valt volgens hen niet met het al dan niet algemeen verbindende karakter van een regeling, maar met de 'Inkorporation' (letterlijke overname) in wettelijke voorschriften.

Katzenberger stelt in een uitgebreid artikel hierover nog:

> Bei der Bewertung dieser Aussagen darf freilich nicht unberücksichtigt bleiben, daß es sich nur um obiter dicta handelt, die für das Ergebnis der Entscheidung ohne unmittelbare Bedeutung sind, denn es waren nicht Bezugnahmen auf die VOB/C in Rechtsvorschriften, sondern nur solche in Verwaltungsvorschriften zu beurteilen.[55]

Bij zijn standpunt dat verwijzingen naar normen in wettelijke voorschriften (Rechtsvorschriften) niet tot gevolg hebben dat deze normen daardoor wettelijke normen worden, beroept Katzenberger zich op Marburger:

> Sie behalten grundsätzlich ihren Charakter als rechtlich unverbindliche private Empfehlungen und Regeln für technische Verhalten. Rechtsverbindlich wird nur

53 R. Lukes, 'Überbetriebliche technische Normen als urheberrechtsfreie Werke', *NJW* 1984, p. 1596.

54 Schricker/Katzenberger 1987, § 5 UrhG, nr. 26, p. 179-180.

55 Katzenberger 1985, p. 291 nt. 166. Vgl. J. Debelius, 'Technische Regeln und Urheberrecht', in: *Festschrift für H. Hubmann*, Frankfurt am Main: A. Metzner Verlag 1985, p. 52 nt. 52. Katzenberger en Debelius beschouwen deze uitspraak juist wel als een 'obiter dictum'. Debelius vindt de interpretatie van Lukes te extensief.

> *'der Inhalt der bezogenen technischen Regeln im Umfang der Verweisung und im range der Verweisungsnorm.'*[56] [mijn curs.; ME]

Lukes heeft daarentegen uit de uiteenzettingen van het BGH afgeleid dat in alle gevallen waarin een overheidsinstantie zelf een norm had moeten formuleren, maar een DIN-norm heeft overgenomen altijd van een 'sich-inhaltlich-zu-eigen-machen' sprake is.[57] In deze gevallen hoeft de inhoud niet nog eens door de overheid in een overheidsdocument te worden weergegeven.[58] Budde (directeur juridische afdeling van het DIN) vindt dat deze opvatting niet zou stroken met de gedachtegang van het BGH, en wel om de volgende redenen:

> Bei bloβ hinweisender Bezugnahme fehlt es überhaupt an einer Zueignung des in Bezug genommenen Werkes; wenn die Bezugnahme nicht bloβ Hinweiskraft hat, sondern das in Bezug genommene Werk der Behörde als amtliches Werk zuzurechnen ist, müssen besondere Umstände vorliegen, die den damit einhergehenden Urheberrechtsverlust rechtfertigen.[59]

Ter ondersteuning van zijn opvatting heeft Lukes een aantal voorbeelden opgesomd waaruit moet blijken dat er in die gevallen sprake is van het overnemen ('sich-inhaltlich-zu-eigen-machen') van DIN-normen door de overheid. Een voorbeeld is de openbare bekendmaking in de Bundesanzeiger van de delen A en B van de VOB.[60] De delen A en B zijn door hun openbare bekendmaking tot een 'amtliche Bekanntmachung' in de zin van § 5 lid 1 UrhG geworden en daarmee vrijgesteld van auteursrecht. Doordat er in deze openbaar bekendgemaakte delen werd verwezen naar DIN-normen zijn deze tot de inhoud van de bekendmaking geworden en daarmee dus ook vrijgesteld van auteursrecht, nu openbare bekendmakingen onder het bereik van § 5 UrhG vallen. Op deze manier worden de DIN-normen dus door het overheidsorgaan overgenomen volgens Lukes.

Een ander door Lukes[61] aangehaald voorbeeld betreft § 35h stVZO (Straβen-Verkehrszulassungsordnung):

> ...in Kraftomnibussen Verbandskästen, die selbst und deren Inhalt an Erste-Hilfe Material den Normen DIN 13163, Ausgabe März 1969 oder DIN 13164 Teil 1, Ausgabe April 1968, entsprechen, mitzuführen sind.

---

56 Katzenberger 1985, p. 291. Het onderstreepte gedeelte is een citaat van P. Marburger, *Die Regeln der Technik im Recht*, Keulen: Carl Heymans Verlag 1979, p. 387. Vgl. hfdst. 3 § 3.4.

57 Lukes 1984, p. 1597.

58 Vgl. M. Bartsch, *Das DIN Deutsches Institut für Normung e.V. als marktbeherrschendes Unternehmen i.S.v. par. 22 GWB* (diss. Münster), 1987, p. 64-65, zoals besproken in § 3.4 van hfdst. 3.

59 E. Budde, 'Überbetriebliche technische Normen als urheberrechtsfreie Werke-Entgegnung', *DIN-Mitteilungen* 63, 1984-11, p. 616.

60 Lukes 1984, p. 1597.

61 Lukes 1984, p. 1597: vgl. ook andere door Lukes genoemde voorbeelden.

In deze bepaling blijkt statisch (titel, nummer en uitgavedatum van de norm) te worden verwezen naar een DIN-norm. Het betreft hier de verplichting om in autobussen een verbandtrommel mee te voeren waarvan de inhoud voldoet aan een bepaalde DIN-norm. Omdat de DIN-norm door de overheidsinstantie is gebruikt om eisen vast te stellen die zij normaliter zélf had moeten vaststellen (nl. de eisen waaraan de inhoud van de verbandtrommel moet voldoen) is deze ingevolge § 5 lid 1 UrhG vrijgesteld van auteursrecht, zo concludeert Lukes.[62] Via de verwijzing heeft de overheidsinstantie de norm immers – als ware het een eigen door haarzelf opgestelde norm – overgenomen.

Een volgend door Lukes uitgewerkt voorbeeld betreft het geval van de bouwverordeningen zoals die gelden in de deelstaten ('Landesbauordnungen') en die (via een openbare bekendmaking van de hoogste bouwinstanties) technische bouwvoorschriften van toepassing verklaren die naar DIN-normen verwijzen.[63] In de opvatting van Lukes neemt de desbetreffende overheidsinstantie door een dergelijke openbare bekendmaking de DIN-normen over: er wordt daarmee voldaan aan het 'sich-inhaltlich-zu-eigen-machen'-criterium. Saillant is dat de procedure inzake de *'DIN-Normen'* die ik in de volgende paragraaf zal behandelen, exact over dit door Lukes genoemde voorbeeld ging.

Voorts is Lukes van mening dat ook in de gevallen dat de minister normen aanwijst op grond van een intern overheidsvoorschrift ('Verwaltungsvorschrift')[64], zoals bijvoorbeeld het geval is bij het 'Verwaltungsvorschrift zum Gerätesicherheitsgesetz', deze normen moeten worden beschouwd als te zijn overgenomen door de desbetreffende overheidsinstantie, immers:

> Mit der Bezeichnung, die eine behördliche Willensäußerung ist, entscheidet die Behörde darüber, daß die zuständigen Behörden die bezeichneten überbetrieblichen technische Normen als allgemein anerkannte Regeln der Technik ansehen und bei der Beurteilung von Geräten demgemäß verfahren.[65]

Een laatste geval dat ik hier zal aanhalen betreft het door Lukes gegeven voorbeeld van § 7 BImSchG (Bundesimmissionsschutzgesetz). Het gaat hierbij om algemene maatregelen van bestuur die op grond van het BImSchG verwijzen naar technische (DIN-)normen:

> Weiter werden in Anwendung des Grundsatzes aber auch überbetriebliche technische Normen urheberrechtsfrei, wenn in nach § 7 BImSchG (auch §§ 34, 35) erlassenen Rechtsverordnungen auf sie zur Umschreibung von Beschaffenheitsanforderungen entsprechend § 7 II BImSchG verwiesen wird.

---

62 Lukes 1984, p. 1597.
63 Lukes 1984, p. 1597.
64 Hieronder vallen o.a. beleidsregels, richtlijnen, decreten, besluiten die geen beschikkingen zijn, zie onder voor de toelichting van Schricker/Katzenberger 1987.
65 Lukes 1984, p. 1597.

In dit geval worden de normen namelijk gebruikt ter concretisering van de door de overheid gestelde voorschriften.[66]

Volgens Schricker/Katzenberger moet, als gezegd, echter een onderscheid worden gemaakt tussen *verwijzing* naar DIN-normen en *incorporatie* van DIN-normen. Slechts in dit laatste geval, waarbij de tekst van DIN-normen letterlijk in een wettelijk voorschrift of een intern overheidsvoorschrift ('Verwaltungsvorschrift') wordt overgenomen, kan eventueel verlies van auteursrecht optreden.[67] Katzenberger heeft dit onderscheid nader gedifferentieerd met de stellingname dat onderscheiden moet worden tussen DIN-normen die als DIN-normen (d.w.z. met DIN-nummer, titel en evt. uitgavedatum) worden afgedrukt en dientengevolge als zodanige normen herkenbaar zijn, en die waarbij slechts de woordelijke tekst van de DIN-normen wordt overgenomen zonder dat deze daarbij als DIN-norm herkenbaar is.[68] Waarschijnlijk doelt hij met dit laatste op de omstandigheid dat citaten uit DIN-normen of bepaalde delen van de inhoud in een wettekst worden overgenomen. Volgens Katzenberger mag men er slechts in dit laatste geval op vertrouwen dat het om een wets- dan wel verordeningstekst gaat, waarbij de incorporatie (letterlijke overname) van de DIN-norm tot een – let wel – gedeeltelijk verlies van het auteursrecht leidt.

Het is volgens Katzenberger weliswaar geoorloofd de norm als bestanddeel van de wettekst te kopiëren, maar deze bevoegdheid impliceert volgens hem niet dat derden de mogelijkheid verkrijgen om de tekst van het technische normendeel opnieuw als DIN-norm te verkopen.[69] Von Albrecht noemt deze redenering gelet op de rechtspraak van het Bundesgerichtshof niet erg overtuigend. Bij algemeen verbindende wettelijke voorschriften en interne overheidsvoorschriften (Verwaltungsnormen) hoeft men immers niet terug te vallen op de toepassing van citaatregels.[70] Von Albrecht meent dat indien men zich bij de heersende mening aansluit dat private werken in principe tot 'amtliche Werke' kunnen promoveren, er geen uitzondering voor DIN-normen kan worden gemaakt.[71] Als beslissend criterium moet volgens hem gelden het door het BGH geformuleerde 'inhaltlich-zu-eigen-machen'-criterium waarmee kan worden getoetst of een 'werk' aan een overheidsinstantie kan worden toegeschreven. Katzenberger stelt nog dat de wettelijke beperkingen van het auteursrecht (§ 45 UrhG e.v.) inzake verveelvoudiging voor eigen gebruik,

---

66 Lukes 1984, p. 1597.

67 Schricker/Katzenberger 1987, § 5 UrhG nr. 26, p. 179, onder verwijzing naar Katzenberger 1985, p. 291-293.

68 Katzenberger 1985, p. 293.

69 Katzenberger 1985, p. 293. Hij geeft hierbij als voorbeeld de citaten van private werken die in rechterlijke beslissingen worden opgenomen. Hierbij wordt volgens hem ook geen algemeen verlies van auteursrecht van de geciteerde passages aangenomen, maar geldt als standpunt dat het desbetreffende citaat uitsluitend als deel van de beslissing vrij te gelde mag worden gemaakt.

70 Von Albrecht 1992, p. 66 met verdere daar genoemde verwijzingen.

71 Von Albrecht 1992, p. 67 onder verwijzing naar Schricker/Katzenberger 1987, § 5 UrhG, nr. 25, p. 179 met verdere verwijzingen.

citaatrecht en dergelijke de toegang tot de DIN-normen voldoende waarborgen.[72] Maar Von Albrecht meent dat dit op grond van het staatsrechtelijke publicatievereiste niet genoeg is.[73]

Ook de omstandigheid dat DIN-normen als bijlage of in een aanhangsel bij een officiële afkondiging worden afgedrukt, leidt er volgens Katzenberger niet toe dat deze vrij worden van auteursrechten. Katzenberger legt hier § 5 lid 1 UrhG – overigens in lijnrechte tegenstelling tot zijn vroegere opvatting[74] – in het licht van artikel 14 GG restrictief uit. 'Amtliche Bekanntmachungen' vallen immers ingevolge § 5 lid 1 UrhG onder het bereik van dit artikel. Katzenberger vindt echter dat de officiële publicatie niet een wezenlijk criterium van § 5 lid 1 UrhG is.

Budde (directeur juridische afdeling van het DIN) is van mening dat het antwoord op de vraag of verwijzing leidt tot verlies van het auteursrecht moet worden gezocht in de desbetreffende wettelijke voorschriften die naar de DIN-normen verwijzen:

> Es wird sich daher empfehlen, Rechtsvorschriften, die auf eine DIN-Norm Bezug nehmen, daraufhin zu untersuchen, ob die Befolgung der in Bezug genommenen DIN-Norm dem Rechtsunterworfenen verbindlich vorgeschrieben wird oder ob es ihm freigestellt ist, so zu handeln, wie es in der angegebenen DIN-Norm empfohlen wird, oder das rechtliche Gebot auf andere Weise zu erfüllen. Man könnte also zwischen verbindlich anordnender und bloß hinweisender Bezugnahme unterscheiden. Im ersten Fall dürfte, wenn die Interpretation des BGH-Urteils so richtig ist, der Urheberrechtsschutz verloren gehen, während er im zweiten Fall bestehen bliebe.[75]

In zijn opvatting is derhalve van doorslaggevend belang of de DIN-normen voor de geadresseerden algemeen verbindend zijn geworden of niet. Uit zijn stellingname blijkt dat Budde zich – in tegenstelling tot Katzenberger – aansluit bij de redenering van het BGH inzake de beslissing *VOB/C*.

Budde baseert zich vervolgens op Marburger wiens uiteenzettingen in dezelfde richting wijzen.[76] Marburger heeft, zoals in *hoofdstuk 3* (§ 2.3 en 8.2) al is besproken in het kader van de staatsrechtelijke beoordeling van de dynamische verwijzing, een onderscheid aangebracht tussen een aanvullende verwijzing en een normspecificerende verwijzing. Verlies van auteursrecht treedt in deze visie slechts op in geval van de 'normergänzende' (aanvullende) verwijzing, omdat hierbij de rechtssubjecten verplicht zijn aan het gestelde in de

72 Katzenberger 1985, p. 289.
73 Von Albrecht 1992, p. 71.
74 Katzenberger 1979, p. 260. Katzenberger 1985, p. 292, nt. 183 signaleert dit zelf. N.B.: Debelius 1985, p. 53 valt Katzenberger in zijn oude argumentatie bij.
75 E. Budde, 'BGH bestätigt Urheberrecht an DIN-Normen', *DIN-Mitteilungen* 63, 1984-3, p. 115.
76 Budde 1984, p. 115. Vgl. in deze zin ook J. von Ungern-Sternberg, 'Werke private Urheber als amtliche Werke', *GRUR* 1977, p. 770. Zie ook Fromm/Nordemann 1994, § 5 UrhG nr. 2, p. 97.

DIN-normen te voldoen in tegenstelling tot de normspecificerende verwijzing die slechts een aanbevelend karakter heeft.

Kirchner en Reichel, ten slotte, verdedigen de opvatting dat geen enkele DIN-norm auteursrechtelijke bescherming geniet, vanwege de 'amtliche' herkomst.[77] De directe toepassing van § 5 UrhG op DIN-normen is door het BGH echter afgewezen op grond van het feit dat het DIN niet kan worden aangemerkt als een 'Amt'. In de Duitse literatuur is echter meermalen de vraag gesteld of het DIN kan worden aangemerkt als een 'beliehene Person des Privatrechts'. Bij deze figuur kan worden gedacht aan een privaatrechtelijke instantie die bepaalde bevoegdheden heeft overgedragen gekregen van de staat.[78] De opvattingen hierover blijken verdeeld.

Zo wijzen Katzenberger, Lukes en Debelius deze opvatting van de hand omdat de voor de overdracht van overheidsbevoegdheden benodigde wettelijke grondslag volgens hen ontbreekt.[79] Daarentegen menen echter Reichel, Schmidt, Kirchner en ook Fromm/Nordemann, dat het DIN wel kan worden aangemerkt als een 'Beliehener'.[80] In hun opvatting vervult het DIN een publiekrechtelijke taak[81] en is er op basis van de overeenkomst tussen DIN en Bondsstaat een zogenaamde 'Beleihung' ontstaan.[82] Fromm/Nordemann:

---

77 H. Kirchner, 'DIN-Normen als amtliche Werke nach § 5 UrhG', *GRUR* 1985, p. 676-677. Kirchner concludeert overigens dat deel C van de VOB vrijgesteld is van auteursrecht, nu deze in het vrijgestelde deel B geïncorporeerd is; W. Reichel, 'Sind DIN-Normen amtliche Werke im Sinne des § 5 UrhG?' *GRUR* 1977, p. 774-775 komt via een analoge toepassing van § 5 UrhG tot de conclusie dat alle DIN-normen '*amtliche Werke*' zijn.

78 Deze ingewikkelde problematiek is voor het Nederlandse recht besproken in hfdst. 3. De omstandigheid dat dit ook in Duitsland een probleem blijkt te zijn waarop vooralsnog geen eenduidig antwoord bestaat, wil ik slechts signaleren. Het voert te ver om daar in het kader van deze studie op in te gaan.

79 Lukes 1967, p. 24/25 heeft voorgesteld dat er misschien een bijzondere regeling moet komen die verveelvoudiging en verbreiding zou toelaten en waarmee slechts de auteursrechtelijke persoonlijkheidsrechten zouden blijven bestaan; Katzenberger 1985, p. 290 baseert zich op het oordeel BGH 30 juni 1983, *GRUR* 1984, p. 117-119 (*VOB/C*); Debelius 1985, p. 46 meent dat er niets verandert aan het feit dat technische regels worden uitgegeven door een privaatrechtelijke instantie, indien de uitgave van deze regels in het belang van openbare instanties geschiedt of indien vertegenwoordigers van de staat meewerken aan de totstandkoming van deze: hierdoor is het DIN nog niet bevoegd tot de uitoefening van overheidsbevoegdheden.

80 Reichel 1977, p. 776; S. Schmidt, 'Amtliche Werke und ihr Urheberrechtsschutz', *FuR* 1984, p. 245 beroept zich op Reichel; Kirchner 1985, p. 678; Fromm/Nordemann 1994, § 5 UrhG nr. 1, p. 96.

81 Kirchner 1985, p. 678 ziet het DIN als een '*Amt*' omdat het DIN zich bezighoudt met het vervullen van openbare taken. De burgers noch de rechters kunnen aan het bestaan van DIN-normen voorbijgaan. De burgers hebben nl. maar zelden de keuze om te bepalen of zij van DIN-normen gebruik willen maken.

82 Kirchner 1985, p. 676 en 678 stelt dat een 'amtliches Werk' niet per se aan de schoot van een ambtelijke organisatie behoeft te ontspruiten. De toelichting bij § 5 UrhG gaat daar bovendien ook niet van uit waar zij stelt: 'kraft ihres Amtes zur Schaffung solcher Werke berufenen Verfasser(n)'; Vgl. ook Von Ungern-Sternberg 1977, p. 767 die stelt dat private normen 'amtliche Werke' kunnen worden.

> ...die Erarbeitung von Normverträgen, allgemeinen technischen Vorschriften und genormten Begriffen,(...) einem Staatlichen Bedürfnis entspricht und deshalb zu den naturgegebenen Verwaltungsaufgaben des Staates gehört; Sie ist also öffentliche, hoheitliche Aufgabe.[83]

Het BGH heeft zich in de beslissing van 1984 bij de beoordeling of het DIN een 'Amt' is gebaseerd op de tekst van deze overeenkomst. Fromm/Nordemann plaatsen hierbij een kritische kanttekening:

> Darauf [het DIN-Normenvertrag waarop het BGH zich baseerde; *ME*] hätte BGH *GRUR* 1984, wo der amtliche Charakter der DIN-Normen (dort: VOB/C) verneint wird, nicht abstellen dürfen: *iura novit curia*.

Het BGH had zich bij de beslissing volgens hen niet door de tekst van de overeenkomst mogen laten leiden, maar had zélf moeten oordelen. Von Albrecht voegt hieraan toe dat, ondanks deze uitspraak van het Bundesgerichtshof, beslissend blijft of er bij de betrokken normalisatiewerkzaamheden in een bepaalde categorie daadwerkelijk sprake is van vervulling van een openbare publiekrechtelijke taak.[84] Bij deze beoordeling is volgens hem de tekst van het 'DIN-Normenvertrag' niet beslissend. Zelfs als deze tekst in een andere richting zou wijzen, betekent dit niet dat een bepaalde taak eenvoudigweg door een bepaalde naamgeving anders kan worden gekwalificeerd, aldus Von Albrecht. Deze benadering is vergelijkbaar met de materiële benadering van dynamische verwijzingen die ik (in *hoofdstuk 3)* naar Nederlands recht heb besproken.

Toch – zo stelt Von Albrecht – bestaat er consensus over de opvatting dat het DIN niet met 'staatlichen Aufgaben' bekleed is en dat normalisatie niet als staatstaak wordt beschouwd.[85] Het DIN kan daarom dus geen 'Amt' zijn in de zin van § 5 UrhG. Hiervoor ontbreken – zo stelt Von Albrecht – namelijk de typische rechtsgevolgen die normalerwijze optreden bij een 'Beleihung': de bevoegdheid tot het op eigen verantwoording nemen van bindende beslissingen op het publiekrechtelijke rechtsgebied. Bij DIN-normen gaat het volgens hem namelijk om 'privatrechtliche, vorbereitende antizipierende Sachverständigengutachten' (privaatrechtelijke voorbereidende deskundigenberichten).

Het BGH heeft ten aanzien van § 5 lid 2 overwogen dat er van het vereiste criterium van 'amtliches Interesse an einer Veröffentlichung zur allgemeinen Kenntnisnahme' zelden sprake zal zijn nu de bekendmaking meestal een aanbevelend karakter heeft. Bovendien ontbrak in het onderhavige geval de ingevolge § 5 lid 2 UrhG vereiste openbaarmaking.

---

83 Fromm/Nordemann 1994, § 5 UrhG, aant. 1, p. 96.
84 Von Albrecht 1992, p. 65. Vgl. ook Kirchner 1985, p. 677-678.
85 Von Albrecht 1992, p. 65.

Von Albrecht meent dat § 5 lid 2 UrhG in relatie met DIN-normen nauwelijks betekenis zal hebben nu een 'Allgemeines Informationsinteresse' niet altijd leidt tot een 'amtliches Interesse'. Een 'besonderes amtliches Interesse' is er wel als de wetgever 'gebruikmaakt'[86] van DIN-normen, in dat geval wordt echter § 5 lid 1 UrhG toegepast.

Von Albrecht wijst er verder nog op dat open normen zoals 'Regeln der Technik' naar zijn mening DIN-normen niet onder het bereik van § 5 kunnen brengen, omdat daarbij een openbaarmaking van concrete technische normen ontbreekt.[87]

3.5 Bundesgerichtshof 1990 inzake DIN-Normen[88]

De tweede procedure die leidde tot de uitspraak van het BGH van 26 april 1990 wordt in Duitsland aangehaald als de zaak '*DIN-Normen*'.

Feiten

Deze zaak betrof een geschil – tussen het DIN en een uitgever – over de vraag of de DIN-normen die in het kader van het bouwtoezicht door middel van verwijzing hiernaar in de Duitse *Staatscouranten*, op deelstaatniveau (Amts- und Ministerialblättern) van toepassing zijn verklaard voor intern ambtelijk gebruik, hun auteursrechtelijke bescherming verliezen. Het gaat dus om DIN-normen waaraan ambtenaren van het bouwtoezicht op basis van interne instructies verplicht zijn zich te houden.

De eiser is het DIN. De gedaagde uitgever heeft een zogenaamde 'Beton-Kalender' en een zogenaamde 'Mauerwerk-Kalender' [te vergelijken met bijv. het 'Polyeconomisch zakboekje' i.e. een zakagenda voor een bepaalde doelgroep; ME] uitgegeven, waarop met toestemming van de eiseres DIN-normen zijn afgedrukt. Er is echter onenigheid ontstaan over de vraag of voor deze uitgave (waarvoor op zich toestemming is verleend) een auteursrechtvergoeding moet worden betaald. De partijen twisten over de vraag of een deel van de op beide kalenders voor 1985 afgedrukte DIN-normen als 'amtliche Werke' in de zin van § 5 lid 1 UrhG kunnen worden beschouwd. De door de gedaagde afgedrukte DIN-normen zijn namelijk in verschillende deelstaten op grond van de daar geldende 'Landesbauordnung' als technische bouwvoorschriften in het kader van het bouwtoezicht van toepassing verklaard. De desbetreffende DIN-normen zijn in van staatswege officiële bladen (Amts- und Ministerialblättern) door 'Erlaß oder Bekanntmachung' (decreet; afkondiging of bekendmaking) open-

86 Von Albrecht 1992, p. 73 spreekt over 'inkorporieren', m.i. bedoelt hij dit echter in de ruime zin des woords.

87 Von Albrecht 1992, p. 73.

88 BGH 26 april 1990, *GRUR* 1990, p. 1003-1005 (*DIN-Normen*).

baar bekendgemaakt. Daarbij zijn de van toepassing verklaarde DIN-normen afhankelijk van de in de deelstaat van kracht zijnde 'Landesbauordnung' ofwel als bijlage afgedrukt, ofwel er is naar deze met titel, nummer en uitgavedatum verwezen. Voor deze laatste categorie wordt er dan op gewezen dat de verkoop/exploitatie van DIN-normen door Beuth Verlag GmbH plaatsvindt, als verkoop- en dochteronderneming van het DIN. Het DIN heeft op basis van een overeenkomst een licentie verleend voor de kosteloze nadruk van de van toepassing verklaarde DIN-normen aan de hoogste verantwoordelijke bouwinstantie van de bondsstaten.

Het DIN is van mening dat de in het geding zijnde DIN-normen auteursrechtelijk zijn beschermd, zodat het aanspraak kan maken op een vergoeding. De DIN-normen zijn volgens eiser DIN ook geen auteursrechtvrije 'amtliche Werke' in de zin van § 5 UrhG geworden doordat ze door de afzonderlijke Bondsministeries in het kader van het bouwtoezicht intern van toepassing verklaard zijn: hierdoor zijn het nog geen rechtsnormen geworden, maar interne aanwijzingen aan de ondergeschikte ambtenaren. Volgens het DIN missen de regels eenieder verbindende werking. De van-toepassing-verklaring voor intern gebruik maken de DIN-normen niet tot ambtelijke decreten of bekendmakingen in de zin van § 5 lid 1 UrhG. Noch door de – in de meeste bondsstaten gevolgde – verwijzing noch door het afdrukken ervan in officiële publicaties zijn de DIN-normen tot een eigen 'Willensäußerung' gemaakt, aldus het DIN.

Volgens de gedaagde moeten de van toepassing verklaarde DIN-normen worden beschouwd als 'amtliche Werke' in de zin van § 5 lid 1 UrhG. Deze zijn namelijk in ambtelijke decreten en bekendmakingen in het kader van het bouwtoezicht van toepassing verklaard. Het feit dat de 'Bauwillige' (iemand met het voornemen om te bouwen) op een andere manier dan door de opvolging van de DIN-normen kan bewijzen dat hij zich aan de algemeen erkende regels van de bouwkunde houdt, doet niet af aan het dwingende karakter hiervan. (Vgl. de gelijkwaardigheidsbepalingen uit het Bouwbesluit in hfdst. 4). Hij is dus net zo gebonden aan deze technische bouwbepalingen als de overheidsinstantie of de onderneming die het bouwtoezicht uitvoert. Het Landgericht volgde het standpunt van het DIN en heeft de gedaagde dienovereenkomstig veroordeeld. In hoger beroep werd vervolgens de stellingname van het DIN afgewezen. Het DIN diende daarop een 'Revisionsklage' bij het BGH in.

Beslissing

Bij DIN-normen die in het kader van bouwtoezicht *van toepassing zijn verklaard voor intern ambtelijk gebruik*, is er volgens het BGH niet slechts sprake van een interne binding voor de ambtenaren van de overheidsinstanties, maar ook van een externe werking. Het Bundesgerichtshof overweegt:

> Die Einführung der DIN-Normen als technische Baubestimmungen dient der Konkretisierung der in den Landesbauordnungen übereinstimmend enthaltenen General-

> klausel der allgemein anerkannten Regeln der Technik und damit der Erleichterung des verwaltungsrechtlichen Baugenehmigungsverfahrens. Ihre Bedeutung beschränkt sich dabei nicht auf eine interne Bindungswirkung gegenüber nachgeordneten Behörden, *sondern es tritt auch eine Selbstbindung im Außenverhältnis ein.* Der Bauwillige, der sein Bauvorhaben entsprechend den eingeführten DIN-Normen ausführen will, erlangt jedenfalls unter bauaufsichtlichen Gesichtspunkten einen Anspruch auf Baugenehmigung (...) Dadurch erlangen die bauaufsichtlich eingeführten DIN-Normen jedenfalls im Verhältnis zu den Bauwilligen, die sich an die DIN-Normen halten, *eine rechtssatzähnliche Bedeutung.* [mijn curs.; ME]

Het BGH stelt zich derhalve op het standpunt dat de DIN-normen die van toepassing zijn verklaard in de 'Landesbauordnungen' dienen ter concretisering van de daarin opgenomen open norm (Generalklausel) die in dit geval luidde: 'allgemein anerkannte Regeln der Techniek (der Baukunst).' Door de nadere invulling van de algemene vereisten zoals opgenomen in de 'Landesbauordung' beperkt deze norm zich niet slechts tot interne werking. De desbetreffende overheidsinstanties gebruiken de technische regels immers om vereisten vast te leggen die zij anders zelf hadden moeten vaststellen, aldus het BGH.

Voorts overweegt het Bundesgerichtshof dat door verwijzing naar DIN-normen in decreten (amtliche Erlasse) en/of bekendmakingen van technische bouwbepalingen deze met de inhoud van de DIN-normen worden aangevuld. Door deze aanvulling worden de desbetreffende DIN-normen evenals de decreten en bekendmakingen die daarnaar verwijzen van auteursrecht uitgesloten.

Aan de hand van de tekst van de 'Landesbauordnung' van de Bondsstaat Nord-Rhein-Westfalen, zal ik trachten een en ander nader te verduidelijken:

> *Paragraaf 3 BauO NW vom 26.6.1984 (GV NW S. 419):*
> (1) Bauliche Anlagen sowie andere Anlagen und Einrichtungen (...) sind so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und zu unterhalten, daß die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, insbesondere Leben oder Gesundheit, nicht gefährdet wird. Die der Wahrung dieser Belange dienenden allgemein anerkannten Regeln der Technik sind zu beachten. Von diesen Regeln kann abgewichen werden, wenn eine andere Lösung in gleicher Weise die allgemeinen Anforderungen des Satzes 1 erfüllt (...).
> 3) Als allgemein anerkannte Regeln der Technik gelten auch die von der obersten Bauaufsichtsbehörde oder der von ihr bestimmten Behörde durch öffentliche Bekanntmachung eingeführten technischen Baubestimmungen. *Bei der Bekanntmachung kann die Wiedergabe des Inhalts der Bestimmungen durch einen Hinweis auf die Fundstelle ersetzt werden.*[89] [mijn curs.; ME]

Vervolgens werden de DIN-normen – die nu onderwerp van geschil zijn – op basis van de hiervoor geciteerde wettelijke bepalingen uit de 'Bauordnung Nord-Rhein-Westfalen' in de ministeriële 'Runderlassen' (circulaires) van toe-

89 Voor de (vergelijkbare) tekst van de overige in het geding zijnde 'Landesbauordnungen' verwijs ik naar de uitspraak zelf. Dit betrof de 'BauO Hamburg van 10.12.1969 (GVBl. S. 249)' resp. de 'Bayerische BauO van 2.7.1982 (BayRs 2132-1-I)'.

passing verklaard.[90] Deze zelfde DIN-normen zijn op de 'Betonwerk-Kalender' afgedrukt.

Degene die het voornemen heeft te bouwen (Bauwillige) en die zijn bouwplannen overeenkomstig de van toepassing verklaarde DIN-normen wil uitvoeren, verkrijgt in ieder geval een aanspraak op een bouwvergunning, aldus het BGH. Dit volgt uit de bepalingen van de 'Landesbauordnung' waaraan elke 'Bauwillige' zich in principe dient te houden en waarin tevens wordt bepaald dat ook de van toepassing verklaarde DIN-normen als 'allgemein anerkannte Regeln der Technik' gelden. Daarbij heeft het BGH beslist dat – hoewel ingevolge § 3 lid 1 derde zin BauO NW van het bepaalde bij de DIN-normen mag worden afgeweken in de gevallen dat hetzelfde resultaat op een andere wijze kan worden bereikt – dit ontbreken van dwingend karakter voor de auteursrechtelijke beoordeling van DIN-normen buiten beschouwing moet worden gelaten. Want – zo overweegt het BGH – ingevolge § 5 lid 1 UrhG voeren niet alleen dwingende normen tot een vrijstelling van auteursrechtelijke bescherming, maar ook interne overheidsvoorschriften (Verwaltungsvorschriften), daar deze op zijn minst voor de toepassing en uitleg van het geldende recht van bijzondere betekenis kunnen zijn.

Daarom is volgens het BGH in het onderhavige geschil doorslaggevend, of de DIN-Normen bestanddeel zijn geworden van de ambtelijke decreten en/of bekendmakingen waarin daarnaar wordt verwezen en of deze daarmee de 'Verwaltung' als 'eigene Willensäußerungen' zijn toe te rekenen. (Hier grijpt het BGH dus terug op het 'sich-inhaltlich-zu-eigen-machen'-criterium zoals geformuleerd door het BGH in de hiervoor besproken zaak van 1983). Het Bundesgerichtshof heeft uitgemaakt dat dit hier het geval is. Hiervoor maakt het niet uit of de DIN-normen letterlijk zijn overgenomen in de openbare decreten en/of bekendmakingen of dat ernaar wordt verwezen:

> Die aufgrund der Landesbauordnung durch amtliche Erlasse oder Bekanntmachungen 'als technische Baubestimmung bauaufsichtlich eingeführten' DIN-Normen sind nach § 5 Abs. 1 UrhG vom Urheberrechtsschutz auch dann freigestellt, wenn ihr Text *nicht* in den Erlassen (Bekanntmachungen) *wörtlich inkorporiert ist*, sondern wenn er lediglich im Anhang oder einer allgemein zugänglichen Quelle abgedruckt ist, jedoch auf ihn als maßgebende technische Baubestimmung *Bezug* genommen wird.[91] [mijn curs.; ME]

90 De woordelijke tekst hiervan luidt: 'Die Norm DIN (...) wird hiermit nach § 3 Abs. 3 der Landesbauordnung (BauO NW) als technische Baubestimmung (oder als Richtlinie) bauaufsichtlich eingeführt. Die Norm ist als Anlage abgedruckt.' In de andere Landesbauordnungen die in het geding waren, zijn de normen overigens niet in een aanhangsel afgedrukt.

91 Aldus de *amtliche Leitsatz*. Tegen de opvatting dat incorporatie van technische normen vereist zou zijn voor het verliezen van auteursrechtelijke bescherming ingevolge § 5 UrhG spreekt volgens het BGH bovendien de tekst van de Landesbauordnungen zelf. Deze behoudt zich namelijk uitdrukkelijk het recht voor dat bij openbare bekendmaking de weergave van de inhoud van de technische bouwbepalingen door middel van verwijzing naar de vindplaats kan plaatsvinden.

Voorts overweegt het BGH dat in wetten en verordeningen wordt verwezen naar private technische normen vanuit een oogpunt van wetstechnische doelmatigheid. Het Bundesgerichtshof verwijst hiervoor onder andere naar § 35h Straßenverkehrszulassungsordnung, dat al aan de orde is geweest bij de reacties op de uitspraak van 1983.

Zoals de technische normen waarnaar wordt verwezen een aanvullend karakter ten opzichte van de verwijzingsnorm hebben en daarmee ingevolge § 5 lid 1 UrhG hun auteursrechtelijke bescherming kunnen verliezen, – zo overweegt het BGH onder verwijzing naar Von Ungern-Sternberg[92] – kunnen ook de verwijzingen naar dergelijke normen in openbare bekendmakingen dit effect hebben, inzoverre deze – zoals hier – met het oog op de concretisering van bouwrechtelijke 'Generalklauseln' een karakter gelijk aan dat van een rechtsnorm hebben. Zij krijgen aldus eenzelfde 'normaanvullende' betekenis, die vanwege het algemeen belang inzake toegankelijkheid voor een brede openheid een volledige uitsluiting van auteursrecht in de zin van § 5 lid 1 UrhG rechtvaardigt, aldus het BGH.

Het feit dat de DIN-normen in decreten en/of bekendmakingen gedeeltelijk veranderd en aangevuld zijn, staat niet de conclusie in de weg dat de verwijzing is toe te rekenen aan het 'Amt', aldus het BGH. Dit is juist een extra indicatie voor de verantwoordelijkheid van het 'Amt' voor de inhoud van DIN-normen in hun veranderde of aangevulde toestand.

Dergelijke omstandigheden blijken in het onderhavige geding uit de betekenis van de in het kader van het bouwtoezicht van toepassing verklaarde DIN-normen. De DIN-normen verkrijgen in ieder geval ten opzichte van degenen die willen bouwen en die zich aan de DIN-normen houden een betekenis gelijk aan die van een rechtsnorm ofwel 'eine rechtssatzähnliche Bedeutung', aldus het Bundesgerichtshof. De toerekening van de inhoud van de DIN-normen als tot de eigen verantwoordelijke wilsuiting (Willensäußerung) van 'eines Trägers hoheitlicher Gewalt' blijkt namelijk uit de bedoeling van de wetgever en de in de tekst van de 'Landesbauordnungen' tot uitdrukking komende 'Selbstbindung' van de van toepassing verklaarde DIN-normen.

Situatie na 1990

Het DIN heeft naar aanleiding van de uitspraak inzake de *'DIN-Normen'* zogenaamde 'Verfassungsbeschwerde' ingesteld bij het Bundesverfassungsgericht te Karlsruhe. Het DIN achtte zich in zijn eigendomsrecht aangetast. Een dergelijke procedure kennen wij in Nederland niet. Tot op heden – acht jaar na dato – is er nog steeds geen beslissing genomen in deze zaak en voorlopig is er nog geen datum vastgesteld waarop dit zal gebeuren.[93]

92 Von Ungern-Sternberg 1977, p. 771 met verdere daar genoemde bronnen.
93 Informatie Bundesverfassungsgericht Karlsruhe 11 februari 1998.

Voorts valt op dat er na de uitspraak van 1990 geen reacties in de literatuur zijn verschenen.[94] De strijd lijkt te zijn beslist. Van de uitgever die in 1990 de procedure had gewonnen is bekend dat deze nu nog steeds zogenaamde 'Beton- en Mauerwerk-Kalenders' maakt.[95]

4 CONCLUSIE

Hoewel zulks niet uitdrukkelijk in de rechtspraak bevestigd is, wordt er in Duitsland van uitgegaan dat DIN-normen in beginsel auteursrechtelijk beschermd zijn op grond van de in § 2 lid 1 UrhG genoemde categorieën 'Sprachwerke' (sub 1) of 'Darstellungen wissenschaftlicher oder technischer Art' (sub 7). Voorwaarde voor auteursrechtelijke bescherming is dat er sprake is van een 'persönliche geistige Schöpfung', vergelijkbaar met het Nederlandse oorspronkelijkheidsvereiste, en opgenomen in § 2 UrhG. De vraag aan wie de auteursrechten op DIN-normen toekomen kan niet eenduidig worden beantwoord. Het DIN behoudt in ieder geval de exploitatierechten voor. Deelname aan een normcommissie impliceert de verplichting van betrokkenen om 'Nutzungsrechte' over te dragen aan het DIN.

DIN-normen kunnen niet alleen door incorporatie (letterlijke overname in de tekst), maar ook door verwijzing tot 'amtliche Werke' promoveren die ingevolge § 5 UrhG zijn vrijgesteld van auteursrecht. Hiervoor moet er zijn voldaan aan het door het BGH geformuleerde 'sich-inhaltlich-zu-eigen-machen'-criterium. Er wordt aangenomen dat een overheidsinstantie zich de normen 'tot de hare' heeft gemaakt indien sprake is van een wilsuiting (Willensäußerung) van het overheidsorgaan (Amt) of van de omstandigheid dat deze zich de DIN-normen tot bestanddeel van haar voorschriften (zum Inhalt hoheitlicher Erklärungen) heeft gemaakt. Dit is onder andere het geval indien een overheidsinstantie het complex dan wel de essentie (Tatbestandsmerkmal) van wettelijke of interne overheidsvoorschriften met DIN-normen aanvult die in de rechtspositie van burgers ingrijpen. De overheidsinstantie is in deze gevallen eigenlijk zelf verplicht om vereisten op te stellen, maar bedient zich vanuit het oogpunt van werkbesparing van de DIN-normen. Hierbij speelt als gezegd geen rol of de desbetreffende DIN-norm letterlijk wordt overgenomen of dat er slechts naar deze wordt verwezen. De doorslaggevende maatstaf is immers of de desbetreffende overheidsinstantie zich de norm inhoudelijk eigen wil maken.

In de beslissing aangaande VOB/C in 1983, werd door het BGH beslist dat niet aan het 'sich-inhaltlich-zu-eigen-machen'-criterium werd voldaan. In circulaires van de minister werd weliswaar naar de VOB/C verwezen, maar

94 Slechts Von Albrecht 1992 en Arnold 1994 geven de situatie weer, maar leveren geen noemenswaardig commentaar.

95 Telefonische informatie Ernst Verlag Berlijn 30-01-1998.

aangezien deze verwijzingen slechts van aanbevelende aard waren, werd niet voldaan aan het vereiste dat de VOB/C (met daarin DIN-normen) bestanddeel was geworden van de 'Bekanntmachung' van het desbetreffende overheidsorgaan.

§ 5 lid 1 UrhG blijkt enigszins restrictief te worden uitgelegd: hoewel interne overheidsvoorschriften blijkens de opsomming van § 5 lid 1 onder het bereik van dit artikel vallen, moet er worden voldaan aan het 'sich-inhaltlich-zu-eigenmachen'-criterium. Dit is evenwel reeds het geval indien interne overheidsvoorschriften een zekere externe werking verkrijgen voor de burgers, zoals door het BGH in de zaak van 1990 werd beslist. Daar overwoog het BGH dat DIN-normen die voor intern gebruik van toepassing zijn verklaard door verwijzing in 'amtliche Bekanntmachungen' toch een zekere externe werking hebben verkregen (naast de zogenaamde 'Selbstbindung' van overheidsambtenaren). Hierdoor hebben de desbetreffende DIN-normen een betekenis gelijk aan die van een auteursrechtvrije rechtsnorm verkregen.

Voor wat betreft de toepasselijkheid van § 5 lid 1 UrhG op DIN-normen is dus enerzijds van belang dat deze een algemeen verbindende werking hebben. Aannemelijk is dat dit extra criterium is toegevoegd juist omdat er auteursrechten van derden in het spel zijn. En waarschijnlijk heeft het BGH daarom beslist dat niet zomaar alle verwijzingen naar DIN-normen in de categorie van in § 5 lid 1 UrhG opgesomde werken onder de werking hiervan vallen. Daarvoor is dus nodig dat de overheidsinstantie zich de normen 'inhaltlich-zu-eigenmacht': dit is het geval als de normen een zekere mate van verbindende werking hebben. Anderzijds wordt dat laatste al spoedig aangenomen: namelijk zodra er van enige externe werking sprake is.

Private werken blijken ingevolge het voorgaande in bepaalde gevallen dus tot overheidswerken (amtliche Werke) in de zin van § 5 UrhG te kunnen promoveren. Hierbij wordt opgemerkt dat de vraag of verwijzing naar DIN-normen in wettelijke voorschriften onder § 5 lid 1 UrhG vallen nooit in de rechtspraak aan de orde is geweest: daar wordt in het algemeen (stilzwijgend) van uitgegaan.

6 De auteursrechtelijke status: Nederland

Eenieder wordt geacht de wet te kennen

1 INLEIDING

Omdat ook in Duitsland veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de techniek van verwijzing naar DIN-normen in regelgeving en omdat de auteursrechtelijke status in de Duitse rechtspraak intussen aan de orde is geweest, is in het vorige hoofdstuk daarop ingegaan, vóór de bespreking van de auteursrechtelijke aspecten rondom normdocumenten naar Nederlands recht. In Duitsland blijkt men er (stilzwijgend) van uit te gaan dat DIN-normen in beginsel beschermd zijn op grond van het auteursrecht. Met betrekking tot de discussie over de gevolgen voor het auteursrecht van verwijzing naar DIN-normen in regelgeving, is opgevallen dat deze niet bleek te gaan over verwijzingen naar DIN-normen in *wet*geving: men gaat er (stilzwijgend) vanuit dat daarmee auteursrechtvrijdom onder § 5 UrhG gegeven is. De discussie ging wél over verwijzingen naar DIN-normen in zogenaamde 'Verwaltungsvorschriften'. Deze zijn vergelijkbaar met de Nederlandse beleidsregels.[1] Bij de verdere bespreking is ook naar voren gekomen dat verwijzing naar DIN-normen in zulke (beleids)regelgeving tot gevolg heeft dat deze onder het bereik van § 5 lid 1 UrhG vallen en dus vrij zijn van auteursrecht. Dan moet wel voldaan zijn aan het 'sich-inhaltlich-zu-eigen-machen'-criterium dat inhoudt dat de overheidsinstantie de DIN-normen heeft willen overnemen, hetgeen tot uiting kan komen door een wilsuiting van de desbetreffende overheidsinstantie of door de omstandigheid dat de DIN-normen tot inhoud van een 'hoheitlicher Erklärung' gemaakt zijn.

In Nederland is een discussie met betrekking tot het auteursrecht op NEN-normen en de auteursrechtelijke consequenties van verwijzing hiernaar in wetgeving nog nauwelijks gevoerd.

Plan van behandeling
Het equivalent van § 5 lid 1 UrhG zijn de artikelen 11 en 15b Auteurswet (Aw).

Artikel 11 Aw luidt:

---

1 Zie hierover § 6 e.v. van dit hoofdstuk.

> Er bestaat geen auteursrecht op wetten, besluiten en verordeningen, door de openbare macht uitgevaardigd, noch op rechterlijke uitspraken en administratieve beslissingen.

In dit hoofdstuk zal worden bezien of NEN-normen die, zoals wij in *hoofdstuk 3* (§ 3) zagen, via statische en dynamische verwijzing in regelgeving de status van algemeen verbindende voorschriften verwerven, daarmee onder het bereik van artikel 11 Aw vallen.[2] Daarbij kan voorop worden gesteld dat de modernere term 'algemeen verbindende voorschriften' hetzelfde inhoudt als de term 'wetten in materiële zin'.[3]

Naast NEN-normen geeft het NNI ook zogenaamde 'aanverwante' publicaties uit. Hieronder worden in deze studie verstaan 'publicaties die met de statisch en dynamisch verwezen normen samenhangen'.[4] Ook deze zullen aan artikel 11 en voorts aan artikel 15b van de Aw worden getoetst.

Artikel 15b Aw luidt, voorzover hier van belang:

> Als inbreuk op het auteursrecht op een door of vanwege de openbare macht openbaar gemaakt werk van letterkunde, wetenschap of kunst wordt niet beschouwd verdere openbaarmaking of verveelvoudiging daarvan, *tenzij* het auteursrecht, hetzij in het algemeen bij wet, besluit of verordening, hetzij in een bepaald geval blijkens mededeling op het werk zelf of bij de openbaarmaking daarvan uitdrukkelijk is voorbehouden. (...). [Mijn curs.; ME]

Artikel 15b verschilt in twee opzichten van artikel 11. Op werken die onder artikel 11 vallen, bestáát krachtens deze wetsbepaling geen auteursrecht, terwijl op werken die onder artikel 15b vallen in beginsel wél auteursrecht rust. Verdere openbaarmaking of verveelvoudiging van deze werken geldt echter niet als inbreuk op het auteursrecht. Het tweede – praktisch belangrijker – verschil is dat op de in artikel 15b bedoelde werken het auteursrecht kan worden voorbehouden.[5]

Een vraag die evenwel voorafgaat aan de toetsing van de in regelgeving 'verwezen' NEN-normen en de daaraan verwante publicaties aan de artikelen 11 en 15b van de Aw, is of technische normen ook los van die bepalingen wel

---

2 Bij *statische* verwijzing worden de normen aangeduid met hun exacte nummer, datum van uitgave en titel en vindplaats. Bijv.: '(...) moet voldoen aan de eisen (...) in de norm NEN 1030, derde druk, oktober 1995.' Zie hfdst. 3 § 2.2.1.
Bij *dynamische* verwijzing wordt naar een norm verwezen onder vermelding van slechts het nummer en de titel (zonder serie en datum). Bijv.: '(...) moet voldoen aan norm NEN 1040.' Zie hfdst. 3 § 2.2.2.

3 Vgl. H.D. van Wijk/W. Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief recht*, Den Haag: VUGA 1997, p. 242: 'Algemeen verbindende voorschriften of wetten in materiële zin – de twee begrippen zijn volkomen identiek (...).'

4 Dit zal hierna in § 7 van dit hoofdstuk nader worden toegelicht.

5 Dit is ook een verschil met § 5 lid 1 van het Duitse Urheberrechtsgesetz.

in aanmerking kunnen komen voor bescherming op grond van de Aw: een vraag van uitleg en toepassing van het auteursrechtelijk werk-begrip in de zin van de artikelen 1 en 10 van deze wet.

In samenhang met de auteursrechtelijke beoordeling van NEN-normen waarin niet alleen 'papieren' verzamelingen van NEN-normen een nader onderzoek vergen, maar ook verzamelingen op elektronische gegevensdragers zoals CD-ROM's van belang zijn, zullen in dit hoofdstuk ook de belangrijkste aspecten van de nog te implementeren Databankrichtlijn besproken worden.

2 AUTEURSRECHTELIJKE BESCHERMING VAN TECHNISCHE NORMEN

2.1 Hoe zien NEN-normen eruit?[6]

Voordat ik ertoe overga de NEN-normen te toetsen aan de vereisten die gelden om in aanmerking te komen voor bescherming op grond van de Aw zal ik bespreken hoe een (individuele) NEN-norm eruit pleegt te zien.

Bij een prototypisch van het NNI afkomstig normblad valt op dat niet alleen zuiver technische alfanumerieke gegevens zijn weergegeven, maar ook tekeningen en bepaalde berekeningsmethoden waarbij verklarende teksten en toelichtingen worden geschreven.

Wie verschillende individuele NEN-normen beziet, wordt bovendien getroffen door de kennelijk nagestreefde eenvormigheid in opzet en structuur van deze normen: men ziet een bepaald 'sjabloon'. De opstellers van normdocumenten blijken gebonden te zijn aan zeer gedetailleerde (redactionele) regels. Hiervoor heeft het NNI een leidraad samengesteld, die de deelnemers aan een normcommissie hebben op te volgen, teneinde de uniformiteit van uiterlijk, vorm en indeling van de Nederlandse normen te bevorderen.[7] In deze leidraad worden in aparte hoofdstukken nauwkeurige aanwijzingen gegeven waaraan NEN-normen moeten voldoen, dit zijn achtereenvolgens: algemene eisen,[8] wijze van uitvoering van een norm (in welke vorm moet deze worden gepubliceerd?),[9] volgorde van de elementen van een norm,[10] beschrijving van de

6 Een norm (NEN 3215) is als voorbeeld opgenomen in Bijlage II.

7 *NNI-Regels voor het opstellen van Nederlandse normen*, Delft: NNI 1993, p. 7.

8 Bestaande in: duidelijkheid, nauwkeurigheid en samenhang van de tekst; uniformiteit in terminologie en redactie; onderlinge overeenstemming van normen en overeenstemming met overheidsvoorschriften, p. 9-10.

9 Keuze tussen normboek/normblad (hierover beslist het Bureau NNI), voorts: de omvang van de norm; normnummer; formaat; invloed van de uitvoering op het normconcept en paginanummering, p. 11-15.

10 De verschillende elementen waaruit een NEN-norm kan bestaan zijn op p. 16 van de leidraad in tabelvorm opgenomen. Het NNI heeft de soort van elementen benoemd, deze zijn schuingedrukt. *Voorafgaande informatieve elementen*: inhoudsopgave; titelpagina; voorwoord; *algemene normatieve elementen*: titel van een norm; onderwerp en toepassingsgebied; *normatieve technische elementen*: normatieve verwijzingen; termen en definities; symbolen en afkortingen;

Soort element		Naam van het element	Zie paragraaf
Informatief	Voorafgaand	Inhoudsopgave	4.1.9
		Titelpagina	4.1.1
		Voorwoord	4.1.5
Normatief	Algemeen	Titel van een norm	4.2.1
		Onderwerp en toepassingsgebied	4.2.2
	Technisch	Normatieve verwijzingen	4.3.1
		Termen en definities	4.3.2
		Symbolen en afkortingen	4.3.3
		Eisen	4.3.4
		Monsterneming	4.3.5
		Beproevingsmethoden	4.3.6
		Classificatie en aanduiding	4.3.7
		Merken, etikettering en verpakking	4.3.8
		Normatieve bijlagen	4.3.9
Informatief	Aanvullend	Opmerkingen en voetnoten bij tabellen en figuren	4.4.5 1)
		Informatieve bijlagen	4.4.1
		Voetnoten bij de tekst	4.4.2
		Opmerkingen tussen de normtekst	4.4.3
		Toelichtingen op de norm	4.4.4
		Voorbeelden	4.4.6
		Literatuurverwijzingen	4.4.7
		Alfabetisch register	4.4.8
		Opmerkingen over de norm als geheel	4.1.5

1) Opmerkingen en voetnoten bij tabellen en figuren kunnen soms normatieve bepalingen bevatten.

Schema 6.1 Soorten elementen waaruit een NEN-norm kan bestaan en de volgorde daarvan
Bron: NNI-*Regels voor het opstellen van Nederlandse normen*, 1993

elementen van een norm,[11] indeling van een norm[12] en redactionele regels.[13] Ten slotte worden in de hoofdstukken 7 tot en met 10 van de NNI-*Regels voor het opstellen van Nederlandse normen* nog regels gegeven voor het wijzigen van een norm, voor de aanvaarding van een internationale norm als Nederlandse norm, voor het overnemen van een Europese norm als Nederlandse norm en

eisen; monsterneming; beproevingsmethoden; classificatie en aanduiding; merken, etikettering en verpakking; normatieve bijlagen; *informatieve aanvullende elementen*: opmerkingen en voetnoten bij tabellen en figuren; informatieve bijlagen; voetnoten bij de tekst; opmerkingen tussen de normtekst; toelichtingen op de norm; voorbeelden; literatuurverwijzingen; alfabetisch register; opmerkingen over de norm als geheel. Hieronder is dit schema opgenomen. Zie voor de begrippen normatief/informatief hfdst. 4 § 5.1 van dit boek.

11 Op p. 17-24 worden nauwkeurige vereisten gesteld bij de verschillende elementen die een NEN-norm volgens de leidraad kan bevatten, soms ook bestaande uit vaste teksten die in bepaalde (delen van) normen moeten worden opgenomen.

12 Nauwkeurig omschreven vereisten voor: namen en nummering van de onderdelen, deel, sectie, hoofdstuk, paragraaf, alinea, bijlage en opmaak van de onderdelen, p. 25-26.

13 Bestaande in de volgende onderdelen: algemeen; redactie van het voorwoord en van de opmerkingen over de norm als geheel; redactie van de lijst van symbolen; redactie van de normtekst; verwijzingen; literatuurverwijzingen; wiskundige uitdrukkingen; weergeven van getalwaarden; eenheden; afkortingen; schrijfwijze van codes; alfabetisch register en toelichting bij een normontwerp, p. 27-37.

voor het overnemen van een Europese norm die zelf een overneming van een internationale norm is.[14] In bijlagen A en B van de NNI-*Regels voor het opstellen van Nederlandse normen* zijn ter informatie voorbeelden opgenomen voor de nummering van onderdelen van NEN-normen en voor de opmaak van een normconcept.[15] In de 'normatieve' bijlagen C t/m H zijn voorts nog een aantal gedetailleerde regels opgenomen die vanwege hun 'normatieve' karakter bindend zijn: opstellen van termen en definities, presentatie van termen en definities, methodologie voor productnormen en beproevingsnormen, werkwoordsvormen, redactie van de titel van een norm en presentatie van eisen voor producten.[16]

De Internationale en Europese normalisatieorganisaties (ISO/IEC resp. CEN/CENELEC) blijken over soortgelijke gedetailleerde regels voor het opstellen van normen te beschikken.[17] De Europese redactieregels zijn afgezien van een aantal Europese aanvullingen identiek aan de Internationale.[18]

2.2 Het technische karakter van NEN-normen

Auteurs van NEN-normen zijn bij de vervaardiging van de normen dus gebonden aan zeer gedetailleerde voorwaarden voor met name indeling en structuur. De auteurs hebben daarom maar een beperkte speelruimte, die ook nog beperkt wordt door de omstandigheid dat de aard van de materie met zich meebrengt dat er gebruik zal moeten worden gemaakt van vele technische begrippen en symbolen, met als gevolg dat deze vaak gangbaar zullen zijn op het desbetreffende technische terrein.[19]

In beide opzichten zijn het doel en de strekking van NEN-normen bij uitstek functioneel (anders gezegd: eenvormigheid en doelmatigheid staan voorop) en daarmee sluit deze 'dubbele' betekenis van normalisatie eigenlijk per definitie een eigen karakter uit. De normalisatie is er immers op gericht om maximale objectiviteit na te streven en verscheidenheid zoveel mogelijk te beperken. Dit is mede terug te vinden in de algemene vereisten van uniformiteit in terminologie en redactie en het streven naar de onderlinge overeenstemming van de normen. Er worden standaarden opgesteld waarbij een bepaald jargon wordt gehanteerd; er wordt gestreefd naar een zo groot mogelijke mate van compactheid van de normen.

---

14 1993, p. 38-46.
15 1993, p. 47-48.
16 1993, p. 49-68.
17 *Rules for the structure and drafting of International Standards*, ISO/IEC Directives, part 3, 1997 en *Rules for the drafting and presentation of European Standards*, CEN/CENELEC Internal Regulations, part 3.
18 Informatie NNI 2 februari 1998.
19 Vgl. in dezelfde zin C. Stuurman, *Technische normen en het recht* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 1995, p. 438.

In het auteursrecht is gemeengoed dat methoden, stijlen, technieken, wetenschappelijke vindingen en dergelijke als zodanig geen object van het auteursrecht kunnen zijn.[20] Dit heeft te maken met de gedachte dat dergelijke elementen, met het oog op informatievrijheid en maatschappelijke dan wel technische vooruitgang, als zodanig niet door het auteursrecht gemonopoliseerd behoren te worden: het auteursrecht beperkt zich tot bescherming van een eigen, oorspronkelijke weergave ervan met een persoonlijk stempel.[21]

Dat de opvattingen over het toekennen van auteursrechtelijke bescherming aan technisch bepaalde voorwerpen dan wel ontwerpen verdeeld zijn is onlangs weer gebleken naar aanleiding van een beslissing van de rechtbank te Den Bosch.[22] Het blijkt ook uit eerdere literatuur.[23] Men is over het algemeen van mening dat 'het door de aard van de maker bepaalde persoonlijke karakter dat aan een werk in de zin van de Aw eigen is, ontbreekt aan de oplossing van een technisch probleem.' Hierbij gaat het namelijk steeds om 'een resultaat dat door de wetmatigheden van de natuur is bepaald'.[24] Volgens Spoor/Verkade kan een technisch product weliswaar een eigen karakter hebben, maar gaat men er over het algemeen vanuit dat er op dergelijke producten geen auteursrecht bestaat.[25] Een ander voorbeeld is te vinden bij computerprogrammeurs. Zij worden veelal gesteld voor een technisch bepaalde opdracht. Uit de omstandigheid dat individuele programmeurs of makers een dergelijke opdracht anders uitvoeren, wordt de mogelijkheid van auteursrechtelijke bescherming afgeleid, hoezeer ook bij die keuze technische voorkeuren van de maker een rol spelen.[26] Indien echter de keuze te veel door technisch bepaalde voorkeuren wordt ingegeven, wordt auteursrechtelijke bescherming afgewezen.

---

20 J.H. Spoor & D.W.F. Verkade, *Auteursrecht*, Deventer: Kluwer 1993, nr. 40, p. 58; N. van Lingen, *Auteursrecht in hoofdlijnen*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1990, nr. 17, p. 58.

21 Dit geldt overigens niet voor de in § 3 van dit hoofdstuk te bespreken geschriftenbescherming; zie nader aldaar.

22 Rb. Den Bosch 14 juni 1996, *Informatierecht/AMI* 1997-8, p. 163-167 *(Tegema/PMAA en HTA)*, m.nt. J.L.R.A. Huydecoper. Het ging hier om de vraag of een technisch ontwerp van een machine in aanmerking komt voor auteursrechtelijke bescherming. De rechtbank stelt in r.o. 24: 'waar van elke individuele tekening en/of document moet worden aangenomen dat daarop geen auteursrecht rust, valt niet in te zien waarom op het samenstel aan tekeningen wel een auteursrecht zou rusten.' Op zichzelf terecht plaatst Huydecoper een kritische noot bij deze redenering. De meerwaarde van een ontwerp kan juist tot uitdrukking komen in het samenstel van individuele detailtekeningen.

23 Huydecoper, zoëven aangehaald en bijv. A.A. Quaedvlieg, *Auteursrecht op techniek* (diss. Nijmegen), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987 en Spoor/Verkade 1993, nr. 47, p. 66-67 en daar genoemde verdere verwijzingen.

24 S. Gerbrandy, *Kort Commentaar op de Auteurswet 1912*, Arnhem: Gouda Quint 1988, p. 63 onder verwijzing naar de noot van Van Nieuwenhoven Helbach bij Pres. Rb. Alkmaar 21 juni 1978, *BIE* 1979, p. 262.

25 Spoor/Verkade 1993, nr. 47, p. 66. Zij geven het voorbeeld van een automotor, waarbij monteurs op sommige punten subjectieve keuzes zullen maken, maar waaraan toch geen bescherming wordt verleend.

26 Door Gielen gegeven voorbeeld in zijn noot bij HR 27 januari 1995, *NJ* 1997, 273.

Met name Quaedvlieg heeft verdedigd dat 'technische vormen' zijn uitgesloten van het auteursrecht.[27] De maker van een dergelijk werk moet weliswaar keuzes maken – en keuzes worden in de regel geacht een eigen karakter te bevatten – maar deze ontberen een eigen persoonlijk karakter nu ze worden bepaald door de technische resultaten die hij wil bereiken.[28] Zo vindt bijvoorbeeld bij een technisch werk achteraf controle plaats of het apparaat zijn functie vervult, indien dit niet het geval is dan moet het nog aangepast worden. Dit noemt Quaedvlieg een objectieve toets.[29] Daartegenover staat de 'subjectieve' werktoets. Bij een creatief werk waaraan originaliteit, oorspronkelijkheid dan wel eigen en persoonlijk karakter ten grondslag liggen, geeft uitsluitend de 'smaak' van de maker de doorslag.[30] Er is immers geen objectieve maatstaf die 'smaak' voorschrijft nu het werk er niet beter van gaat functioneren.[31] Daarom is Quaedvlieg van mening dat de ingenieur – in tegenstelling tot de auteur die zich uitsluitend laat beïnvloeden door zijn eigen wil – onderworpen is aan de wil van de natuur.[32]

De opvatting van Quaedvlieg heeft nogal wat kritiek gekregen. Zo stelt bijvoorbeeld Hugenholtz[33] dat Quaedvlieg geen duidelijk criterium geeft om te bepalen of de trekken van een werk voornamelijk functioneel bepaald zijn of dat de maker zelf voldoende keuzeruimte heeft om deze in te vullen zonder daarbij veel rekening te hoeven houden met de functie. Spoor/Verkade merken op dat functie en styling in de industriële vormgeving nauw met elkaar verbonden kunnen zijn.[34]

Ik sluit mij aan bij deze kritiek op Quaedvlieg's opvatting, met name waar het gaat om het onderwerp van deze studie. Niet elke keuze die een ingenieur in het voorbeeld van Quaedvlieg maakt hoeft gestoeld te zijn op het 'mechanisch' functioneren van een technisch product. Zij kan ook zijn ingegeven door bijvoorbeeld veiligheids- en/of gezondheidsbelangen, zoals vaak het geval is bij de opstelling van de NEN-normen. Het gaat daarbij natuurlijk niet om *technische vormen* zoals in Quaedvlieg's studie, maar om geschriften die *vereisten*

---

27 Quaedvlieg 1987, p. 48. Hij doelt hiermee op werken 'met een concrete vorm' die 'bedoeld of geschikt zijn om een praktisch resultaat mee te bewerkstelligen', Quaedvlieg 1987, p. 4.

28 Quaedvlieg 1987, p. 21. Quaedvlieg meent dat het creatieve karakter van functionele vormgeving niets te maken heeft met het 'persoonlijke', het heeft slechts betrekking op de 'methode, de gevonden uitweg in het veld van de logica en de natuurwetten.'

29 Quaedvlieg 1987, p. 22.

30 Quaedvlieg 1987, p. 22. Als voorbeeld geeft hij de vraag of een schilder nog wat roze moet toevoegen aan zijn schilderij.

31 Quaedvlieg 1987, p. 22. Indien er zowel objectieve als subjectieve aspecten aanwezig zijn doet dit volgens Quaedvlieg niets af aan de waarde van het onderscheid, nu de door hem voorgestane leer mede kan helpen te bepalen in welke gevallen vormen die mede een technische functie hebben toch auteursrechtelijke bescherming kunnen genieten.

32 Quaedvlieg 1987, p. 22.

33 P.B. Hugenholtz, *Auteursrecht op informatie* (diss. Amsterdam UvA) Deventer: Kluwer 1989, p. 31 e.v.

34 Spoor/Verkade 1993, nr. 47, p. 67.

stellen aan technische producten in verband met gezondheids- en veiligheidsbelangen. Niettemin kunnen ook in de door Quaedvlieg bedoelde gevallen bepaalde keuzes afhangen van het doel dat de ingenieur zich gesteld heeft vanuit het oogpunt van veiligheid en/of gezondheid. Er zijn mijns inziens echter geen duidelijke redenen aan te wijzen waarom dergelijke keuzes niet een eigen en oorspronkelijk karakter zouden kunnen toevoegen. Deze opvatting zal hierna nog aan de hand van enkele voorbeelden worden uitgewerkt.

2.3 Vereisten voor de kwalificatie van technische normen als 'werk'

Onder verwijzing naar het hiervoor besprokene stel ik voorop dat technische methoden en ideeën die in NEN-normen zijn verwerkt op zichzelf niet beschermd zullen worden op grond van de Aw. Daarmee is auteursrecht op de norm in haar geheel echter nog niet besproken.

Om in aanmerking te komen voor bescherming op grond van het auteursrecht moet het object voldoen aan artikel 1[35] jo. artikel 10 lid 1 Aw. Artikel 10 Aw somt de categorieën van werken van letterkunde, wetenschap of kunst op, en geeft voorts een algemene omschrijving. Artikel 10 Aw luidt, voorzover hier van belang:

> (1) Onder werken van letterkunde, wetenschap of kunst verstaat deze wet:
> 1°. boeken, brochures, nieuwsbladen, tijdschriften en alle andere geschriften; (...)
> 8°. ontwerpen, schetsen en plastische werken, betrekkelijk tot de bouwkunde, de aardrijkskunde, de plaatsbeschrijving of andere wetenschappen; (...)
> 11°. werken van toegepaste kunst en tekeningen en modellen van nijverheid; (...)
> *en in het algemeen* ieder voortbrengsel op het gebied van letterkunde, wetenschap of kunst, op welke wijze of in welke vorm het ook tot uitdrukking zij gebracht. (...) [mijn curs.; ME].

Voorzover technische normen teksten bevatten, kunnen deze vallen onder de in artikel 10 lid 1 sub 1 Aw genoemde boeken, brochures of andere geschriften. Voorzover zij afbeeldingen en technische tekeningen bevatten kunnen deze eventueel vallen onder de in artikel 10 lid 1 sub 8 Aw genoemde bouwkundige ontwerpen en schetsen en/of de in artikel 10 lid 1 sub 11 Aw genoemde tekeningen en modellen van nijverheid. Daarnaast kan de algemene (open) slotcategorie van toepassing zijn. Daaruit blijkt dat de opsomming in artikel 10 niet limitatief bedoeld is.

35 Art. 1 Aw luidt: Het auteursrecht is het uitsluitend recht van den maker van een werk van letterkunde, wetenschap of kunst, of van diens rechtsverkrijgenden, om dit openbaar te maken en te verveelvoudigen, behoudens beperkingen bij de wet gesteld.

Voorwaarde bij dit alles[36] blijft dat de normdocumenten een voldoende *eigen en oorspronkelijk karakter*[37] bezitten, zoals in de vorige paragraaf al aan de orde kwam. De voor de hand liggende toetssteen bij de vraag of normdocumenten voor auteursrechtelijke bescherming in aanmerking komen, is of de inhoud ervan zich, zonder afbreuk te doen aan het karakter van het document als kenbron van technische informatie, geredelijk ook op andere wijze laat verwoorden en indelen. Deze toetssteen wordt door Spoor/Verkade[38] wel aangeduid als een vuistregel, die hier goed bruikbaar lijkt: 'is denkbaar dat twee auteurs, onafhankelijk van elkaar, exact hetzelfde werk maken?' Het gaat dus om de kans op de statistische (on)herhaalbaarheid van de prestatie. Men bedenke echter dat de mogelijkheid van identieke scheppingen – onafhankelijk van elkaar – niet per definitie een eigen karakter hoeft uit te sluiten.[39]

Zoals ook bij de bespreking van het Duitse recht in hoofdstuk 5 (§ 2.2.1 e.v.) naar voren is gekomen gaat het bij de auteursrechtelijke beoordeling van de NEN-normen om het geheel: de verzameling van berekeningsmethoden, tabellen, tekeningen en de hierbij behorende verklarende teksten en toelichtingen. Van doorslaggevend belang bij de auteursrechtelijke beoordeling is de wijze waarop bestaande technische methoden, ideeën en berekeningen in de NEN-normen zijn verwerkt. In Duitsland wordt er op basis van het kennelijk gezaghebbende werk van Lukes van uitgegaan dat de DIN-normen auteursrechtelijk beschermd kunnen zijn omdat de keuze voor bepaalde berekeningsmethoden en de toelichting daarop een persoonlijk stempel van de maker tot uiting kan brengen. Het moet daarbij gaan om de individuele schepping die aan een normdocument ten grondslag ligt en die tot uiting kan komen in de wijze waarop is gekozen voor de verzameling van technische gegevens, berekeningsmethoden, tabellen en verklarende toelichtingen, en de keuze voor een bepaalde indeling en structuur van de norm. Daarbij maakt het dus niet uit of mogelijkerwijs enkele individuele zelfstandige delen van een norm geen bescherming

36 Hier afgezien van de in § 3 van dit hoofdstuk te bespreken specifieke 'geschriftenbescherming' en de in § 4 van dit hoofdstuk te bespreken databankbescherming.

37 De oorspronkelijkheidseis van werken werd voor het eerst geformuleerd in het arrest HR 28 juni 1946, *NJ* 1946, 712 *(Van Gelder/Van Rijn)*: 'dat alleen de vormgeving, die de uiting van datgene, wat den maker tot zijn arbeid heeft bewogen, de bescherming van het auteursrecht geniet' en niet de 'een bepaald artistiek effect opleverende methode'. Voorts werd in HR 27 januari 1961, *NJ* 1962, 355 *(Radioprogramma's II; Explicator)* bepaald dat auteursrechtelijke bescherming wordt verleend aan werken 'die als vruchten van scheppende arbeid, een eigen of persoonlijk karakter dragen.' Het BenGH 22 mei 1987, *NJ* 1987, 881 *(Screenoprints)* bepaalde: 'dat de tekening of het model kan worden aangemerkt als een werk – d.w.z. als een voortbrengsel met een eigen, oorspronkelijk karakter, dat het persoonlijk stempel van de maker draagt.' Deze formulering is door de Hoge Raad overgenomen in zijn arrest van 1 juni 1990, *NJ* 1991, 377, m.nt. DWFV *(Kluwer/Lamoth)* en ook in HR 4 januari 1991, *NJ* 1991, 608 m.nt. DWFV; *Computerrecht* 1991, p. 86, m.nt. Hugenholtz; *IER* 1991, p. 98-99, m.nt. FWG; *AA* 1992, p. 31-40 m.nt. Cohen Jehoram *(Van Dale/Romme)*.

38 Spoor/Verkade 1993, nr. 42, p. 58. Vgl. ook J.L.R.A. Huydecoper, 'Originaliteit of inventiviteit? Het technisch effect in het auteursrecht', *BIE* 1987-5, p. 106-112.

39 Vgl. Spoor/Verkade 1993, nr. 42, p. 58.

zouden verdienen. Hierbij zij overigens opgemerkt dat het Duitse Bundesgerichtshof stilzwijgend is uitgegaan van de potentiële auteursrechtelijke bescherming van DIN-normen, maar zich hierover nooit expliciet heeft uitgesproken, zoals in hoofdstuk 5 is vastgesteld.

Aan de hand van de criteria die zijn geformuleerd in het Nederlandse *Van Dale/Romme*-arrest zal het oorspronkelijkheidsvereiste zoals dat hier te lande geldt in samenhang met de NEN-normen nader worden bezien.

2.3.1 *Van Dale/Romme-arrest*[40]

In de zaak *Van Dale/Romme* gaat het om de auteursrechtelijke beoordeling van de verzameling van (ca. 230 000) trefwoorden in de Grote Van Dale.[41] Romme, een fervent kruiswoordpuzzelaar, was op het idee gekomen om een computerbestand aan te leggen met daarin alle trefwoorden van de Grote Van Dale, alsmede alle meervoudsvormen daarvan. Het Grote Van Dale woordenboek als geheel is dus geen onderwerp van geschil. De president van de Rechtbank en het Hof Amsterdam hebben het auteursrecht op de trefwoordenverzameling aangenomen.[42] De Hoge Raad is het niet eens met de benadering van het Amsterdamse Hof:

> ...moet worden vooropgesteld dat, wil een voortbrengsel kunnen worden beschouwd als een werk van letterkunde, wetenschap of kunst als bedoeld in art. 1 in verbinding met art. 10 Aw, vereist is dat het *een eigen, oorspronkelijk karakter heeft en het persoonlijk stempel van de maker draagt*. Een verzameling van woorden die deel uitmaken van de Nederlandse taal, voldoet niet zonder meer aan dit vereiste. Op zichzelf is zulk een verzameling immers niet meer dan een hoeveelheid feitelijke gegevens die als zodanig voor auteursrechtelijke bescherming niet in aanmerking komt. Dat zou slechts anders zijn indien de *verzameling het resultaat zou zijn van een selectie die een persoonlijke visie van de maker tot uitdrukking brengt*. Uit hetgeen het Hof heeft overwogen valt niet op te maken dat het hier om zulk een selectie gaat. Daarin is, integendeel, slechts sprake van 'de schat van woorden die deel uitmaken van de Nederlandse taal', waarbij ten aanzien van de selectiecriteria niet anders blijkt dan dat het gaat om woorden die in een modern woordenboek als de Grote Van Dale voor vermelding in aanmerking komen' (r.o. 3.4). [mijn curs.; ME]

Uit dit citaat blijkt dat het Hof Amsterdam kennelijk genoegen nam met een heel 'dunne' mate van oorspronkelijkheid. De Hoge Raad vond dit echter niet genoeg en stelde dat van 'een eigen, oorspronkelijk karakter' en 'het persoonlijk

---

40 HR 4 januari 1991, *NJ* 1991, 608 m.nt. Verkade; *Computerrecht* 1991, p. 86, m.nt. Hugenholtz; *IER* 1991, p. 98-99, m.nt. Grosheide; *AA* 1992, p. 31-40, m.nt. Cohen Jehoram *(Van Dale/Romme)*

41 Zie over de feiten r.o. 3.1 t/m 3.3.

42 Zie voor het vonnis van de president: Pres. Rb. Utrecht 17 augustus 1989, *Computerrecht* 1990, p. 40; *Informatierecht/AMI* 1990, p. 52 *(Van Dale/Romme)*.

stempel van de maker' in een zaak als de onderhavige slechts sprake kan zijn, indien de 'verzameling het resultaat is van een selectie die een persoonlijke visie van de maker tot uitdrukking brengt.' Hugenholtz leidt hieruit af dat de Hoge Raad hiermee een strengere oorspronkelijkheidsmaatstaf heeft geïntroduceerd: terwijl vroeger alleen een 'eigen (of) persoonlijk karakter' vereist werd, geldt met het arrest *Van Dale/Romme* daarnaast nog een persoonlijk stempel.[43] Verkade komt na grondig jurisprudentie-onderzoek tot de conclusie dat de Hoge Raad overtuigd heeft gekozen voor de eis van een 'persoonlijk stempel' die eigenlijk meer moet inhouden dan louter een 'eigen karakter' en wel ten aanzien van alle werkcategorieën.[44] Grosheide vindt het verschil in formulering niet zo groot.[45]

Het lijkt mij niet geheel onwaarschijnlijk dat de Hoge Raad juist vanwege het onderwerp van geschil – een trefwoordenverzameling; een gegevensverzameling bij uitstek – ervoor heeft gekozen het oorspronkelijkheidsvereiste extra te benadrukken. Denkbaar is dat daarbij heeft meegespeeld dat de zogenoemde geschriftenbescherming – waarover ik later nog zal komen te spreken – in de procedure niet aan de orde is geweest. Dit is immers de vorm van bescherming waarop gegevensverzamelaars zich in de meeste gevallen kunnen beroepen en waarvoor slechts zeer 'dunne' vereisten gelden.

De Hoge Raad die een minder 'dun' oorspronkelijkheidsvereiste wilde,[46] heeft de zaak ter verdere behandeling naar het Hof 's-Gravenhage verwezen, dat aan de hand van bovenstaande criteria een aantal nadere criteria heeft geformuleerd, en op grond daarvan tot het oordeel komt dat er auteursrecht op de trefwoordenverzameling rust:

> Het Hof stelt vast dat de selectie wordt gekenmerkt door een samenstel van keuzes. Deze keuzes betreffen: de *doelomschrijving*: het bijeenbrengen van de woorden van het hedendaagse Nederlands; *de definiëring van het begrip 'hedendaags'*: het Nederlands van de laatste 150 jaar; het opnemen van nog oudere woorden voorzover gebruikt door, naar de mening van de redactie, grote schrijvers; het stellen van de *eis dat een woord tenminste een jaar regelmatig* in geschriften *moet zijn gebruikt*; het *weglaten van samenstellingen* die volgens de redactie gemakkelijk te begrijpen zijn; *de omvang*: de in verhouding tot andere woordenboeken en de genoemde Woordenlijst [Woordenlijst van de Nederlandse Taal; ME] zeer ruime verzameling van trefwoorden. Mede in aanmerking genomen dat, zoals Van Dale onweersproken heeft aangevoerd, het bijna gereed zijnde Woordenboek van de Nederlandse Taal circa 600.000 trefwoorden zal gaan tellen en dat een Thesaurus van alle ooit gebruikte Nederlandse woorden die momenteel door het Instituut voor Lexicografie van de Rijksuniversiteit Leiden wordt samengesteld, naar schatting drie á vier miljoen woorden zal omvatten, komt, naar het oordeel van het Hof, in dit voormeld samen-

43 In zijn noot in *Computerrecht* 1991, p. 86.
44 In zijn noot bij HR 4 januari 1991, *NJ* 1991, 608 *(Van Dale/Romme)*.
45 In zijn noot in *IER* 1991, p. 99.
46 Vgl. Grosheide die spreekt over een 'dik' oorspronkelijkheidsvereiste, *IER* 1991, p. 99.

> stel aan keuzes een persoonlijke visie van de maker tot uitdrukking. De verzameling van woorden die hieruit resulteert en de neerslag vormt van de hantering van selectiecriteria waarbij onvermijdelijk subjectieve afwegingen plaatsvinden (bijvoorbeeld: welke geschriften zijn van belang?, wat is regelmatig voorkomen van een woord?, wat is een gemakkelijk te begrijpen samenstelling?), heeft een eigen, oorspronkelijk karakter en draagt het persoonlijk stempel van de maker (r.o. 6.2). [mijn curs.; ME]

Zoals eerder vermeld kon naar het oordeel van de Hoge Raad in een zaak als de onderhavige slechts sprake zijn van een 'eigen, oorspronkelijk karakter' en een 'persoonlijk stempel van de maker', indien de 'verzameling het resultaat is van een selectie die een persoonlijk visie van de maker tot uitdrukking brengt'. Het is spijtig dat de Hoge Raad niet nogmaals in cassatie heeft kunnen beoordelen of de door het Haagse Hof geformuleerde criteria voldoende zijn om een 'eigen, oorspronkelijk karakter' aan te nemen: mijns inziens kan er namelijk over getwijfeld worden of de door het Haagse Hof geformuleerde criteria zodanige criteria zijn als de Hoge Raad heeft bedoeld. Het is mijns inziens maar zeer de vraag of met deze 'Haagse' criteria daadwerkelijk een persoonlijke visie van de trefwoordenverzamelaars tot uiting komt. In de eerste plaats is discutabel of de door Van Dale gehanteerde doelomschrijving (het bijeenbrengen van de woorden van het hedendaags Nederlands) kan worden gekwalificeerd als een keuze als de Hoge Raad voor ogen heeft gestaan.

Het maken van een lijst van trefwoorden zou evengoed gekwalificeerd kunnen worden als een logisch bepaalde (ofwel functioneel bepaalde) verzameling, die ieder oorspronkelijk karakter mist: een opsomming van veel voorkomende woorden, waarvan de rangschikking wordt bepaald door het alfabet lijkt op het eerste gezicht immers niet erg oorspronkelijk te zijn.

De keuze de verzameling van woorden te begrenzen tot de woorden van de laatste 150 jaar zou als een oorspronkelijke keuze kunnen worden aangemerkt, maar evengoed als een functioneel bepaalde: er is veel voor te zeggen dat deze 'keuzegrens' logischerwijs voortkomt uit het maken van een trefwoordenbestand van het *hedendaags* Nederlands. Er kan weliswaar getwijfeld worden over de vraag of het hedendaagse Nederlands wel de woorden van de laatste 150 jaar bevat, of juist de woorden van de laatste 75 jaar of de laatste 200 jaar, maar dit selectiecriterium wordt stellig bepaald door het streven een verzameling van hedendaagse Nederlandse woorden bijeen te brengen, en is derhalve een logisch gevolg hiervan. Bovendien is het maar zeer de vraag of bepaalde woorden van meer dan 150 jaar oud, die nauwelijks nog voorkomen in onze hedendaagse taal, wel kunnen worden bestempeld als 'hedendaags'.

Over de door Van Dale gehanteerde eis dat een woord, voor opneming in het trefwoordenbestand, ten minste een jaar regelmatig in geschriften moet zijn gebruikt kan hetzelfde worden gezegd. Deze eis ziet immers ook op het streven een volledige verzameling van hedendaagse Nederlandse woorden bijeen te garen. Uit de gebruikte bewoordingen in het voorwoord van Van Dale heeft Verkade in zijn *NJ*-noot terecht afgeleid dat de samenstellers een

persoonlijk stempel bij de selectie liever hebben willen vermijden, omdat in twijfelgevallen de redacteuren ervoor hebben gekozen het desbetreffende woord op te nemen. Dit lijkt erop dat zoveel mogelijk naar objectieve verantwoording is gezocht, zo stelt Verkade vast.

Twijfel is eveneens mogelijk over het criterium dat bepaalde samenstellingen zijn weggelaten omdat deze volgens de redactie gemakkelijk te begrijpen zijn. Als deze zo eenvoudig te begrijpen zijn, ligt het voor de hand dat het weglaten meer een 'natuurlijk gevolg' is dat voortvloeit uit ons taalgebruik, dan dat er een oorspronkelijke keuze aan ten grondslag heeft gelegen.

Ten opzichte van andere woordenboeken blijkt de omvang van de trefwoordenverzameling erg ruim te zijn. Juist daarom kan er over de omvang als selectiecriterium getwijfeld worden: hieruit zou namelijk kunnen worden afgeleid dat men het vergaren van een complete verzameling van *alleen* hedendaagse woorden nastreeft. En het is maar zeer de vraag of een streven naar objectiviteit de oorspronkelijkheidstoets kan doorstaan.[47]

Niettemin heeft het Haagse Hof geoordeeld dat de trefwoordenverzameling van Van Dale een auteursrechtelijk beschermd werk is. Totdat de Hoge Raad zich opnieuw over een soortgelijke verzameling heeft uitgesproken, moet er voor de beoordeling van het oorspronkelijkheidsvereiste (voorlopig) van de mijns inziens nog steeds 'dunne' vereisten van het Haagse Hof uitgegaan worden. Per saldo geldt echter dat de toepassing van de subcriteria van het Haagse Hof net zo goed tot een tegenovergestelde conclusie zou hebben kunnen leiden.

2.3.2 *Oorspronkelijke keuzes in NEN-normen*

Wat betekent dit alles nu voor de NEN-normen? Nu er voor de vorm, indeling en redactie van NEN-normen geüniformeerde regels blijken te bestaan is het de vraag of, en zo ja welke, 'keuzes' bij de opstelling hiervan over blijven. Vanwege het bestaan van deze gedetailleerde regels is aannemelijk dat het grootste gedeelte van de aan de normontwikkeling bestede tijd over de inhoud van de normen gaat. Vanwege de betrokkenheid van velen en het langdurige proces van totstandkoming van NEN-normen, zou men zich daarom op het standpunt kunnen stellen dat er keuzes te maken zijn waaraan mede creativiteit ten grondslag ligt. Afgezien van de later te beantwoorden vraag of dergelijke keuzes de oorspronkelijkheidstoets kunnen doorstaan, volgen allereerst enkele voorbeelden van keuzes waarvoor normontwikkelaars zich gesteld zien.

Bij de opstelling van een NEN-norm ten behoeve van gebruik in het Bouwbesluit zullen de normcommissieleden zich bijvoorbeeld afvragen tegen welke windkracht een bepaalde bouwconstructie bestand moet zijn.[48] Die keuze is afhankelijk van het doel dat gesteld is met het oog op bijvoorbeeld veilig-

47 Vgl. in dezelfde zin Verkade in zijn NJ-noot bij *Van Dale/Romme*.
48 Zie bijv. art. 2 Bouwbesluit.

heid. Wordt er – misschien vanuit het oogpunt van kostenbesparing – gekozen voor een minimale veiligheidsmarge, of voor een maximale veiligheidsmarge? Deze opties hebben niets te maken met de functionaliteit van een bouwconstructie; deze functioneert met minimale veiligheidseisen (bijv. windkracht 9 of 10) – tot op zekere hoogte – immers zo ook wel. De keuze wordt dus niet bepaald door de functionaliteit, maar door de beoogde veiligheid. Maar is die veiligheidskeuze een kwestie van wat de Hoge Raad bedoelt met het vereiste van een 'eigen, oorspronkelijk karakter' en 'persoonlijk stempel van de maker'? Ik kom later op deze vraag terug.

Een ander voorbeeld heeft betrekking op de ventilatie in een woning.[49] De keuze voor minimale of maximale vereisten wordt hier wederom bepaald door andere belangen dan de functionaliteit, namelijk door gezondheidsaspecten. Wordt er bij de keuze uitgegaan van de minimale luchtverversing die noodzakelijk is voor een 'standaard gezond mens' of wordt er een ruimere marge genomen, zodat ook rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld carapatiënten die gevoeliger zijn voor luchtvochtigheid?

De keuze die de leden van een normcommissie maken zal dus niet slechts afhankelijk zijn van functionaliteit, maar juist in sterke mate van veiligheids- en gezondheidsbelangen, waarbij opvattingen en voorkeuren van de individuele normcommissieleden een rol kunnen spelen. Zo kunnen normcommissies van het NNI een eigen doelomschrijving opstellen bij de ontwikkeling van bepaalde normen. Met betrekking tot de trefwoordenverzameling van Van Dale zegt het Hof 's-Gravenhage dit ook met zoveel woorden: de doelomschrijving van de Grote Van Dale is het bijeenbrengen van de woorden van het hedendaags Nederlands. In gelijke zin zullen, afhankelijk van de doelomschrijving die is opgesteld voor de ontwikkeling van een bepaalde NEN-norm, bepaalde keuzes ontstaan.

Nog een voorbeeld hiervan is NEN 3215 voor de binnenriolering van woongebouwen (zie hoofdstuk 4 en Bijlage II van dit boek). Waarschijnlijk is ook in dit geval vanuit het beoogde veiligheids- dan wel gezondheidsniveau een aantal keuzes gemaakt. Daarbij zal rekening zijn gehouden met de vereisten (grenswaarden; zie hoofdstuk 4 § 4.2 van dit boek) die de wetgever – al dan niet in overleg met het NNI – in het Bouwbesluit aan binnenrioleringen heeft gesteld. In deze omstandigheid is een beperking van de keuzevrijheid van de normcommissieleden gelegen: de overheid stelt randvoorwaarden op en bepaalt in een aantal gevallen zelfs de hoogte van het beoogde veiligheidsniveau. In geval van ontwikkeling van normen ten behoeve van gebruik in wetgeving zullen de maatstaven van de op te stellen norm hierop worden aangepast: de keuzevrijheid van de normopstellers wordt daardoor (nog meer dan anders) beperkt.

49 Zie bijv. art. 30 Bouwbesluit.

2.3.3 *'Sjabloon' NEN-normen*

Op basis van het voorgeschreven 'sjabloon' streven de opstellers van de NEN-normen ernaar deze zoveel mogelijk te uniformeren en te ontdoen van iedere verscheidenheid met andere NEN-normen. Zoals technici betaamt wordt in normalisatieprocessen een zo groot mogelijke mate van compactheid nagestreefd zonder aan de duidelijkheid af te doen. Terwijl, zoals boven aangegeven, juist de structuur van het geheel van gegevens aan een document zijn eigen, persoonlijk karakter kan geven, zou derhalve verdedigd kunnen worden dat de 'sjabloon'-structuur van een concrete, individuele NEN-norm dat eigen karakter mist. Neemt men dat karakter toch aan, dan kan de vraag rijzen of de wijze van verwoording volgens het sjabloon nog wel de creatie is van de auteurs van die individuele norm, en niet veeleer zou moeten worden toegerekend aan de 'makers' van dat algemene sjabloon. Dat zou het NNI kúnnen zijn, maar dat is lang niet zeker.

De volgende vraag is immers of het sjabloon wel een creatie is van het NNI, of dat dit sjabloon – overigens met goede redenen – door het NNI is overgenomen van hetgeen in de naar haar aard internationale normalisatiewereld gebruikelijk is, en dus om die reden toch oorspronkelijk karakter mist (of een creatie zou zijn van buitenlandse of internationale normalisatieautoriteiten, en niet van het NNI). In ieder geval beschikken de internationale en Europese normalisatieorganisaties ook over een soortgelijk 'sjabloon' als het NNI en het lijkt me niet onaannemelijk dat het NNI zijn 'sjabloon' hier op heeft afgestemd. Als men er in de normalisatiewereld van uitgaat dat er auteursrecht rust op het 'sjabloon' heeft het NNI een licentie nodig. Het is echter aannemelijker dat de normalisatiebranche gebruik hiervan als auteursrechtvrij beschouwt.[50] In het bestek van deze studie kan ik deze vragen niet verder feitelijk uitdiepen (dat zou een nader veldonderzoek naar buitenlandse en Europese technische normen vergen, en nader onderzoek naar de internationale organisatie en traditie van het normalisatiewezen, ook en juist op het punt van redactiekwesties). Ik meende dit voorbehoud echter wel te moeten signaleren.

Indien NEN-normen krachtens artikelen 1 jo. 10 Aw auteursrechtelijk beschermd zouden blijken te zijn, rijst de vraag of het NNI – zoals het claimt – daarvan ook de auteursrechthebbende is. Artikel 8 Aw is daarbij van grote betekenis.[51] Het NNI vermeldt in de door hem gepubliceerde NEN-normen dan wel daarop betrekking hebbende documenten uitsluitend zijn naam. De openbaarmaking

---

50 Vgl. Hugenholtz 1989, p. 66-67. Hij merkt op dat elke branche verschillende 'codes' hanteert m.b.t. de kopieervrijheid van hun auteursrechtelijke exclusiviteit.

51 Art. 8 Aw: Indien eene openbare instelling, eene vereeniging, stichting of vennootschap, een werk als van haar afkomstig openbaar maakt, zonder daarbij eenig natuurlijk persoon als maker er van te vermelden, wordt zij, tenzij bewezen wordt, dat de openbaarmaking onder de bedoelde omstandigheden onrechtmatig was, als de maker van dat werk aangemerkt.

zal, gegeven de mede daarop gerichte medewerking van de werkelijke auteurs (leden van de betrokken commissie) niet onrechtmatig kunnen heten.[52] Artikel 8 Aw leidt er dan toe dat het auteursrecht op normen dan wel normbladen normaliter bij het NNI berust: hiermee heeft het NNI dus de uitsluitende rechten om de normdocumenten openbaar te maken en te verveelvoudigen.[53] Ten overvloede heeft het NNI in artikel 19 van zijn statuten vastgelegd dat eventuele uit normalisatiewerkzaamheden ontstane intellectuele eigendomsrechten uitsluitend aan hem toekomen.[54]

2.3.4 *Zijn NEN-normen 'werken' in auteursrechtelijke zin?*

De vraag of NEN-normen voor auteursrecht in aanmerking komen, blijkt niet eenvoudig te beantwoorden. Hiervoor is gebleken dat de speelruimte van normopstellers beperkt is; niet alleen vanwege de aard van de materie en het karakter van normalisatienormen, maar ook vanwege het bestaan van gedetailleerde voorwaarden voor indeling en structuur.[55] Het bestaan van een 'sjabloon' dat de structuur en indeling van NEN-normen grotendeels bepaalt hoeft niet per se af te doen aan de mogelijkheid om dezelfde informatie-inhoud op andere wijzen vorm te geven – dit geldt immers als toetssteen bij de vraag of NEN-normen voor auteursrechtelijke bescherming in aanmerking kunnen komen (zie hiervoor § 2.3 van dit hoofdstuk) – zelfs met betrekking tot de indeling, zij het misschien slechts in zeer beperkte mate. Wel is er binnen het 'sjabloon', waarvan het de vraag is of dáárop auteursrecht rust respectievelijk of dat aan het NNI zou toekomen, slechts een beperkte mate van keuzevrijheid. Daarnaast blijken er bij de opstelling van NEN-normen bepaalde keuzes te maken, die in geval van de Bouwbesluitnormen voornamelijk worden ingegeven door gezondheids- en veiligheidsbelangen. Doordat daarbij echter (veelal) rekening moet worden gehouden met door de wetgever vastgestelde randvoor-

52 Zie de *NNI-Handleiding voor Commissieleden*, Delft: NNI 1998, p. 12 (art. 2.5.1) waarin wordt vermeld dat leden van normcommissies zich door deelname in het normontwikkelingswerk akkoord verklaren met overdracht van het 'copyright' aan het NNI.

53 Terzijde: Art. 7 Aw bepaalt dat degene in wiens dienst werken zijn vervaardigd in beginsel wordt aangemerkt als maker. Het lijkt i.c. onwaarschijnlijk dat deelnemers aan een normcommissie in aanmerking komen voor de kwalificatie als werknemer in dienst van het NNI, temeer nu voor deelname aan een normcommissie zelfs betaald moet worden (art. 4.4.3 *NNI-Huishoudelijk Reglement*, Delft: NNI 1994).

54 Beleid van het NNI is niet de namen van de individuele auteurs te vermelden. De statuten zijn overigens slechts interne regels en als zodanig komt er aan deze bepalingen extern geen zelfstandige betekenis toe. De vraag in hoeverre deze statutaire bepaling alle betrokkenen bij de totstandkoming van een normdocument bindt, laat ik hier verder onbesproken.

55 Vgl. in dezelfde zin Stuurman 1995, p. 438. Hij ziet in die omstandigheden een aanwijzing dat het NNI zeer waarschijnlijk in veel gevallen met – de in § 3 te bespreken – geschriftenbescherming genoegen zal moeten nemen. Hij merkt echter wel op dat 'volle' auteursrechtelijke bescherming niet uitgesloten hoeft te zijn.

waarden, wordt de speelruimte van de auteurs in geval van de ontwikkeling van normen in het kader van wetgeving, nog meer dan anders, beperkt.

Op de manier van het Haagse Hof en ook wel met de toetssteen van de mogelijkheid van de andere wijze van verwoording,[56] is het te verdedigen dat een NEN-norm in aanmerking komt voor auteursrechtelijke bescherming; zij het naar mijn mening maar op een 'dun auteursrechtelijk randje'. Omdat er helaas geen *'Van Dale/Romme II'* van de Hoge Raad is, moet er vooralsnog op basis van het eerdergenoemde arrest van het Haagse Hof rekening mee worden gehouden dat deze criteria voldoende zijn voor het verlenen van auteursrechtelijke bescherming. Maar omdat erover kan worden getwijfeld of hiermee gevolg is gegeven aan de criteria die de Hoge Raad voor ogen had bij de formulering van zijn toetsingsmaatstaf – ze hadden immers evengoed in tegenovergestelde richting kunnen worden uitgelegd met als resultaat dat er géén auteursrecht was toegekend – blijft naar mijn mening de nodige twijfel mogelijk. In dit verband moet ook hetgeen Hugenholtz heeft verkondigd met betrekking tot het toekennen van auteursrecht, worden meegewogen. Hij heeft beargumenteerd dat het oorspronkelijkheidsvereiste niet abstract gezien kan worden.[57] Zo dient bij de auteursrechtelijke beoordeling rekening te worden gehouden met de verschillende 'codes' die per branche bestaan en in sterke mate kunnen verschillen. Als voorbeelden noemt hij de reclamewereld waarin men met een geringe mate van creativiteit toekan en de technische branche waarin juist veel hogere eisen worden gesteld voor het verlenen van auteursrechtelijke bescherming.

Alles in aanmerking genomen is mijns inziens zeer twijfelachtig of NEN-normen voor auteursrecht in aanmerking komen. Daarbij valt niet uit te sluiten dat dit wellicht per individuele norm nog zal kunnen verschillen, als in concrete gevallen blijkt van grotere speelruimte en/of niet-sjabloonmatige invulling.

3 GESCHRIFTENBESCHERMING

In deze paragraaf zal ik ingaan op de zogeheten geschriftenbescherming waarop het NNI zich, bij gebreke van oorspronkelijkheid van normdocumenten, zou kunnen beroepen, onverminderd de later te bespreken toepassing van artikel 11 en artikel 15b Aw in geval van wettelijke verwijzing.

---

56 En zeker met de regel van de statistische onherhaalbaarheid van de prestatie, maar dat is maar een vuistregel.

57 Hugenholtz 1989, p. 66-67.

3.1 Begrip

Om in aanmerking te komen voor bescherming op grond van de Aw moeten werken, zoals besproken, voldoen aan het vereiste van een eigen en oorspronkelijk karakter. Indien aan werken een eigen en oorspronkelijk karakter ontbreekt, kan een 'maker' dan wel 'opschriftsteller' een beroep doen op de zogenaamde geschriftenbescherming van artikel 10 lid 1 sub 1 Aw.[58] In de werkcategorie worden genoemd: 'boeken, brochures, nieuwsbladen, tijdschriften en *alle andere geschriften*.' Het object van geschriftenbescherming is de opschriftstelling van bepaalde gegevens.

3.2 Achtergrond

De geschriftenbescherming, waarvoor andere criteria gelden dan voor het 'gewone' auteursrecht, is onder de Aw 1912 gecontinueerd in aansluiting op het onder de vroegere wetgeving bestaande kopijrecht, dat tot doel had om de investeringen van drukkers en uitgevers te beschermen.[59] In de Aw van 1881 was deze bescherming al gehandhaafd, zij het nu ten behoeve van de opstellers van geschriften. In de Aw van 1912 werd deze wederom gehandhaafd. Daartoe dienden – blijkens de wetsgeschiedenis – de woorden 'en *alle* andere geschriften'[60] in artikel 10 lid 1 sub 1 Aw. De Nederlandse wetgever is met het woord 'alle' dus nog een stap verdergegaan. De klassieke voorbeelden zijn: radio- en tv-advertenties, prijscouranten, spoorboekjes, catalogi, telefoongidsen, adresboeken, predikbeurtenlijsten, theaterprogramma's, puzzelwoordenboeken en proefexamens.[61]

Het doel van de geschriftenbescherming is van oudsher veeleer de investeringen van opschriftstellers te beschermen, aanvankelijk vóór er sprake was van wat wij nu het 'zuivere' auteursrecht noemen, en sinds 1881 en in elk geval sinds 1912, daarnaast. Daarom wordt wel gesuggereerd dat geschriftenbescherming meer een mededingingsrechtelijk karakter heeft en dus eigenlijk niet in de Aw zou thuishoren.[62] De wetgever heeft haar echter in de Aw geplaatst en de Hoge Raad heeft daarmee, blijkens de *Radioprogramma*-arresten van de

---

58 Zie over geschriftenbescherming bijv.: Th.C.J.A. van Engelen, 'De geschriftenbescherming in de Auteurswet en de bescherming van daarmee op één lijn te stellen prestaties', BIE 1987, p. 243-245 en Th.C.J.A. Van Engelen, *Prestatiebescherming en ongeschreven intellectuele eigendomsrechten* (diss. Leiden), Zwolle: Tjeenk Willink 1994; M. Holtzer, 'Onpersoonlijke geschriftenbescherming en informatievrijheid', *Informatierecht/AMI* 1993-4, p. 63-67; Spoor/Verkade 1993, nr. 50-56, p. 70-82.

59 Denemarken, Finland en Zweden kennen een vergelijkbare 'catalogus'-bescherming en het Verenigd Koninkrijk en Ierland kennen de vergelijkbare 'sweat of the brow'-leer. Vgl. bijv. Hugenholtz 1989, p. 139-140.

60 Art. 2 lid 1 Berner Conventie spreekt van 'andere geschriften'.

61 Spoor/Verkade 1993, nr. 52, p. 72.

62 Dit werd bij de totstandkoming van de Aw 1912 al onderkend door o.m. De Beaufort.

jaren '50 en '60,[63] ingestemd. In deze arresten sprak de Hoge Raad van 'auteursrecht op den inhoud van geschriften'. Deze zinsnede wordt in de literatuur verschillend geïnterpreteerd. Zo meent Holtzer dat de geschriftenbescherming als een bijzondere vorm van auteursrecht moet worden gezien,[64] terwijl Van Engelen en in aansluiting daarop Cohen Jehoram zich op het standpunt stellen dat de geschriftenbescherming een *sui generis* recht is.[65] Spoor/Verkade komen tot de conclusie dat er sprake is van: 'een *sui generis*-stelsel waarbij de dienovereenkomstig geredigeerde regels van de Aw *vanuit een aanspraak op een subjectief recht* toepassing kunnen vinden (...).'[66]

3.3 Beschermingsomvang

Hoever strekt de geschriftenbescherming van artikel 10 lid 1 sub 1 Aw? Terwijl de Hoge Raad de geschriftenbescherming als een soort tweede-rangs-auteursrecht heeft gehandhaafd, heeft hij de beschermingsomvang ervan wel ingeperkt. Geschriftenbescherming impliceert dat er 'opschriftstelling' heeft plaatsgehad.[67] Voorwaarde voor bescherming is voorts dat het geschrift openbaar gemaakt is, dan wel bestemd is om openbaar gemaakt te worden.[68] De geschriftenbescherming beschermt slechts tegen ontlening aan het geschrift zelf: min of meer klakkeloos 'overnemen' van deszelfs inhoud.[69]

Het grootste bezwaar tegen de geschriftenbescherming was dat degene die daarop aanspraak maakt als het ware een soort van monopolie op informatie verkrijgt.[70] Daar kennis en informatie in beginsel vrij zijn – zoals ook volgt

63 HR 17 april 1953, *NJ* 1954, 211 *(Radioprogramma's I)*; HR 27 januari 1961, *NJ* 1962, 355 *(Radioprogramma's II* of *Explicator)*; In HR 25 juni 1965, *NJ* 1966, 116 m.nt. HB *(Radioprogramma's III; Televizier)* heeft de Hoge Raad bepaald dat uit de tekst en wordingsgeschiedenis van art. 10 lid 1 sub 1 Aw blijkt dat alle geschriften in aanmerking komen voor auteursrechtelijke bescherming; de HR spreekt van 'auteursrecht op geschriften zonder eigen of persoonlijk karakter' *(Televizier*-arrest). In het *Explicator*-arrest overwoog de HR o.m. dat 'de samenstelling van een geschrift van overeenstemmende inhoud, doch tot stand gebracht op andere wijze dan door de ontlening aan het beschermde geschrift' geen inbreuk op het auteursrecht betekent. Hiermee laat de geschriftenbescherming de vrije nieuwsgaring dus onverlet.

64 Holtzer 1993, p. 67.

65 Van Engelen 1994, p. 46; H. Cohen Jehoram, noot bij Hoge Raad 4 januari 1991 *(Van Dale/Romme)*, *AA* 1992, p. 40.

66 Spoor/Verkade 1993, nr. 54, p. 75.

67 Spoor/Verkade 1993, nr. 55, p. 78.

68 Spoor/Verkade 1993, nr. 55, p. 78; zie nt. 109 van p. 78 voor verwijzingen naar toepassingen van dit vereiste.

69 Vgl. S & J, *Auteurswet 1912*, deel 75-I, Zwolle: Tjeenk Willink 1995, 14e druk, toelichting bij art. 10 lid 1 sub 1; Spoor/Verkade 1993, nr. 52, p. 72.

70 M.n. Cohen Jehoram gold als een uitgesproken tegenstander van geschriftenbescherming: Spoor/Verkade 1993, nr. 53, p. 73-74; zie tevens de verdere daar genoemde verwijzingen.

uit artikel 10 EVRM[71] waar de vrijheid van informatie is geregeld – heeft de Hoge Raad in het *Televizier*-arrest[72] beslist dat de beschermingsomvang van de geschriftenbescherming zich beperkt tot 'eenvoudige herhaling' van het geschrift. Daarbij geldt overigens – zoals de Hoge Raad in de evenbedoelde zaak heeft bepaald – dat ook een vertaling die al dan niet woordelijk of letterlijk is en/of een bewerking van een weinig ingrijpende aard, onder de beschermingsomvang van geschriften in de zin van artikel 10 lid 1 sub 1 Aw kunnen vallen.

Zoals gesteld wordt slechts beschermd tegen overname. Dit veronderstelt dat er sprake moet zijn van ontlening[73], die bovendien bewezen zal moeten worden. De gegevens op zichzelf kunnen niet worden beschermd.[74] Indien een vermeende inbreukmaker een substantieel ander werk vervaardigt met behulp van de gegevens uit een geschrift zonder eigen en persoonlijk karakter en er dus geen sprake is van eenvoudige herhaling, is er geen sprake van inbreuk. Het NNI zou zich dus bij gebreke van 'volle' auteursrechtelijke bescherming op de in deze paragraaf besproken geschriftenbescherming kunnen beroepen, voorzover er sprake is van ontlening, hetgeen bij letterlijke of vrijwel letterlijke overname inclusief bronverwijzing niet moeilijk bewijsbaar is.

4 De Europese Databankrichtlijn (I)[75]

Een databank is te vergelijken met een boek waarvan de verschillende hoofdstukken of zelfs paragrafen zich in stukken en brokken verspreid over een hele bibliotheek in diverse documenten bevinden. Het enige dat ze samenbindt is de definitie ervan,

---

71 Art. 10 EVRM: Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio-omroep-, bioscoop- of televiesieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

72 HR 25 juni 1965, *NJ* 1966, 116 m.nt. HB.

73 Spoor/Verkade 1993, nr. 55, p. 78. Zie voor het 'zuivere' auteursrecht HR 21 februari 1992, *NJ* 1993, 164, m.nt. Spoor; *IER* 1992, p. 89-93 m.nt. Quaedvlieg *(Barbie-pop)*.

74 HR 27 januari 1961, *NJ* 1962, 355 *(Explicator)*.

75 Richtlijn 96/9/EG van de Raad van 11 maart 1996 betreffende de rechtsbescherming van databanken, *PbEG* 1996 L 77/20, *(Databankrichtlijn)*.

de gemeenschappelijke noemer op basis waarvan een index wordt bijgehouden; en zelfs die definitie kunnen we naar believen veranderen.[76]

In deze paragraaf zal worden onderzocht of het NNI zich met betrekking tot een 'NEN-normendatabank' kan beroepen op eventuele databankrechten die zullen voortvloeien uit de nog te implementeren Databankrichtlijn.[77]

4.1 Achtergrond van de Databankrichtlijn

De richtlijn 'betreffende de rechtsbescherming van databanken' vindt haar oorsprong in een Groenboek over het auteursrecht en de uitdaging van de technologie van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.[78] In 1990 werd een hoorzitting gehouden waarvan de conclusies in een werkprogramma werden uitgewerkt.[79] In mei 1992 werd een voorstel ingediend bij het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen.[80] Vier jaar later op 11 maart 1996 werd uiteindelijk de definitieve tekst van de richtlijn vastgesteld. Met de richtlijn heeft de Europese Commissie beoogd de producenten van met name elektronische databanken in de lidstaten een sterkere positie te verlenen, mede omdat de ontwikkeling en productie van een databank vaak aanzienlijke investeringen vergen en de rechtsbescherming van producenten van databanken in de Gemeenschap niet eenvormig was geregeld. Gezien de jaarlijkse groei van de hoeveelheid informatie die in alle sectoren van handel en industrie wordt voortgebracht en verwerkt, achtte de Commissie het van groot belang dat alle lidstaten zouden gaan investeren in geavanceerde informatiebeheersystemen.[81] Met een regeling voor betere bescherming van databankproducenten dacht de Commissie hen te stimuleren tot het doen van investeringen voor de ontwikkeling van databanken, met als uiteindelijk doel

---

76 J.H. Spoor, *De gestage groei van merk, werk en uitvinding* (oratie Amsterdam VU), Zwolle: Tjeenk Willink 1990, p. 26.

77 Hoewel de Databankrichtlijn, ingevolge art. 16, per 1 januari 1998 had moeten worden omgezet naar nationaal recht, is dit tot op heden (juni 1998) nog niet gebeurd. Ik ga in deze studie echter voorbij aan de consequenties van de niet-tijdige implementatie hiervan door NL (en vele andere lidstaten van de EU).

78 Groenboek over het auteursrecht en de uitdaging der technologie, Problemen op het gebied van het auteursrecht die een onmiddellijke aanpak behoeven, COM (88), 172 def. 30 januari 1989, ISSN 0254-1475, p. 205-217.

79 Werkprogramma van de Commissie inzake het auteursrecht en aanverwante rechten, COM (90), 584 def., 17 januari 1991, hoofdstuk 6, p. 16-18.

80 *PbEG* 1992 C 156/4-10. Zie over dit voorstel onder andere: H. Cohen Jehoram, 'Ontwerp EG-Richtlijn Databanken', *IER* 1992-5, p. 129-133; P.B. Hugenholtz, 'Het Ontwerp-Richtlijn Database bescherming: de Europese Commissie lanceert een tweetrapsraket', *Computerrecht* 1992-3, p. 97-101; W.B.J. van Overbeek, 'De Ontwerp EEG-Richtlijn betreffende de rechtsbescherming van databanken', *Informatierecht/AMI* 1992-7, p. 123-129.

81 Vgl. ov. 10.

dat er beter geconcurreerd kan worden met bedrijven op internationaal niveau.[82] Er moet hierbij – blijkens de overwegingen – met name worden gedacht aan on line databanken en aan CD-ROM en CD-I.[83] De richtlijn biedt dus vooral bescherming aan de producenten van databanken.[84] Er is in de literatuur geopperd dat er met deze richtlijn een einde is gekomen aan de geschriftenbescherming in Nederland.[85] Waarom men hiervoor vreest of hierop hoopt, zal in de navolgende paragrafen worden verduidelijkt.

4.2 Structuur van de Databankrichtlijn

Producenten van databanken kunnen zich beroepen op traditioneel auteursrecht, dat de structuur van databanken beschermt mits voldaan is aan een min of meer traditionele auteursrechtelijke drempel-eis, verwoord in artikel 3 lid 1 van de richtlijn; en op een zogeheten *sui generis* recht (art. 7 lid 1).[86] Dit is een bijzonder recht van de fabrikant om opvraging en hergebruik van de inhoud van de databank te verbieden.

4.3 Begrip 'databank'

De richtlijn betreft databanken in 'ongeacht welke vorm' (art. 1 lid 1). Dit betekent in ieder geval dat zowel elektronische als niet-elektronische databanken (papieren gegevensverzamelingen zoals papieren dienstregelingen, telefoongidsen e.d.)[87] onder de bescherming vallen.

In artikel 1 lid 2 van de richtlijn wordt als definitie van databank gegeven: 'een verzameling van werken, gegevens of andere zelfstandige elementen, systematisch of methodisch geordend, en afzonderlijk met elektronische middelen of anderszins toegankelijk.' Uit deze omschrijving blijkt dat het begrip databank veel meer omvat dan het tot dusverre gebruikelijke spraakgebruik doet

82 Vgl. ov. 10, 11 en 12 van de Richtlijn.

83 Vgl. ov. 2 en 22.

84 In art. 2 Databankrichtlijn wordt het toepassingsgebied beperkt: de richtlijn geldt onverminderd de communautaire voorschriften met betrekking tot computerprogramma's, het verhuur- en uitleenrecht en de beschermingsduur van het auteursrecht.

85 Vgl. o.m. Van Overbeek 1992, p. 125; Cohen Jehoram 1992, p. 132; P.B. Hugenholtz, 'Het einde van het omroepbladenmonopolie nadert', *Mediaforum* 1995-7/8, p. 86; P.B. Hugenholtz, 'De Databankrichtlijn eindelijk aanvaard: een zeer kritisch commentaar', *Computerrecht* 1996, p. 133; H.M.H. Speyart, 'De Databankrichtlijn en haar gevolgen voor Nederland (II)', *Informatierecht/AMI* 1996-9, p. 178.

86 De auteursrechtelijke bepalingen zijn in H. II opgesomd (art. 3 t/m 6) en het recht *sui generis* in H. III (art. 7 t/m 11). Deze beide regimes zijn cumulatief (art. 3 lid 2 resp. art. 7 lid 4). In H. I (art. 1 en 2) en H. IV zijn nog enkele gemeenschappelijke bepalingen opgesomd (art. 12 t/m 17).

87 Vgl. Hugenholtz, *Computerrecht* 1996, p. 131-132.

vermoeden. Nu de definitie zo ruim is opgesteld, kunnen ook verzamelingen van werken in auteursrechtelijke zin zoals een bloemlezing, encyclopedie of multimedia CD, alsmede van informatieproducten die niet als 'werken' of 'gegevens' (bijv. dierengeluiden en niet-originele foto's) zijn aan te merken, onder deze definitie vallen.[88] Gesteld is dat via een letterlijke interpretatie ook een vlindercollectie of een postzegelverzameling[89] of de porseleinkast van Tante Céleste[90] als databank zijn aan te merken.

In dit verband mag niet onvermeld blijven overweging 17, waar wordt gesproken over 'iedere verzameling van literaire, artistieke, muzikale of andersoortige werken, of van enig ander materiaal, zoals tekst, geluid, beeld, cijfers, feiten en gegevens.' Ingevolge overweging 20 kunnen ook onderdelen die voor de werking of raadpleging van de databank noodzakelijk zijn, zoals thesaurus en indexeringssystemen onder het bereik vallen. Ook dragers als CD-ROM en CD-I kunnen databanken zijn, stelt overweging 22.

In elk geval moet de inhoud van de databank uit informatie bestaan. De toelichting bij het eerste ontwerp van de richtlijn spreekt intussen van 'information in the widest sense of that term.'[91]

Nadere vereisten

De onderdelen van de databank moeten blijkens artikel 1 lid 2 zelfstandig zijn. Uit overweging 17 kan worden afgeleid dat dit criterium waarschijnlijk in het leven is geroepen om te voorkomen dat de richtlijn op ieder gedigitaliseerd informatieproduct van toepassing is.[92] Zo zal een filmwerk naar de bedoeling wel niet onder het bereik van de richtlijn vallen, waarbij de afzonderlijke filmbeelden geen of onvoldoende zelfstandige elementen zijn. Ditzelfde geldt voor romans waarvan de afzonderlijke onderdelen weliswaar deelwerken kunnen zijn, maar geen of onvoldoende zelfstandige.[93]

Daarnaast is vereist dat de verzameling 'systematisch of methodisch' geordend is.[94] Een 'verzameling' van niet gesorteerde gegevens is dus geen data-

88 Vgl. Hugenholtz, *Computerrecht* 1996, p. 132.

89 Hugenholtz, *Computerrecht* 1996, p. 132.

90 H.M.H. Speyart, 'De Databankrichtlijn en haar gevolgen voor Nederland (I)', *Informatierecht/AMI* 1996-8, p. 153.

91 European Commission, Proposal for a Council Directive on the Legal Protection of Databases, COM (92) 24 final, Brussel, 13 mei 1992; dit voorstel ging gepaard met een uitgebreide toelichting.

92 Er wordt in ov. 17 nl. opgemerkt dat vastleggingen van een audiovisueel, cinematografisch, literair of muzikaal werk als zodanig niet onder het bereik van de richtlijn vallen. Vgl. ook Hugenholtz, *Computerrecht* 1996, p. 132.

93 Voorbeeld ontleend aan Hugenholtz, *Computerrecht* 1996, p. 132.

94 Zie voor kritiek op dit vereiste dat in soortgelijke vorm in het oorspronkelijke wetsvoorstel was opgenomen: Hugenholtz, *Computerrecht* 1992, p. 98: hij meende dat dit vereiste bescherming onthoudt aan verzamelingen, die met veel kosten en moeite bijeen zijn gebracht en gedigitaliseerd, maar die (nog) niet zijn gerangschikt ('*mere storage*'). Waarschijnlijk is de hierna te bespreken ov. 21 n.a.v. deze kritiek ingevoegd: vgl. Speyart 1996 (I), p. 154.

bank. Hierbij plaatst overweging 21 echter de kanttekening dat 'dit materiaal niet op een materieel[95]geordende wijze hoeft te zijn opgeslagen.' Hugenholtz leidt hieruit af dat een combinatie van ongesorteerde gegevens met krachtige zoekprogrammatuur een object tot een databank kan maken.[96]

Ten slotte moet de verzameling 'afzonderlijk met elektronische middelen of anderszins toegankelijk' zijn.

4.4 Auteursrechtelijke bescherming

Het eerste regime van de richtlijn, de auteursrechtelijke bescherming van databanken, wordt geregeld in hoofdstuk II van de richtlijn. Deze geldt voor databanken 'die door de keuze of de rangschikking van de stof een eigen en intellectuele schepping van de maker vormen' (art. 3 lid 1). Lid 2 van artikel 3 bepaalt dat de door de richtlijn voorziene auteursrechtelijke bescherming niet de inhoud van de databanken betreft. Het gaat slechts om bescherming van de structuur (keuze en rangschikking) van een databank. Het overnemen van stukken uit een databank zonder dat de structuur wordt overgenomen geldt derhalve niet als inbreuk op het auteursrecht op de databank. Het is hiertegen dat het later te bespreken *sui generis* recht wil beschermen. Dit alles geldt uiteraard onverminderd eventuele auteursrechten (bijv. van derden) op de afzonderlijke delen van de databank (art. 3 lid 2).

Dit alles komt overeen met het bestaande Nederlandse 'verzamelaars-auteursrecht' van artikel 5 en artikel 10 lid 2 Aw.[97] Op grond van deze bepalingen kunnen verzamelingen van werken als zodanig in aanmerking komen voor bescherming, hoewel twijfelachtig is of 'logische'[98] verzamelingen aan de oorspronkelijkheidseis van het (verzamelaars)auteursrecht voldoen. Het verzamelaarsauteursrecht doet – evenals op grond van de Databankrichtlijn is bepaald – overigens niets af aan de auteursrechtelijke bescherming van de afzonderlijke werken (art. 5 lid 1 en art. 10 lid 2 Aw).[99]

4.5 Geschriftenbescherming

De Europese wetgever heeft bepaald dat er géén andere criteria dan de in artikel 3 lid 1 geformuleerde mogen worden toegepast om te bepalen of data-

95 Hugenholtz, *Computerrecht* 1996, p. 132 wijst erop dat in plaats van 'materieel', 'fysiek' gelezen moet worden.
96 Hugenholtz, *Computerrecht* 1996, p. 132.
97 Vgl. hierover Spoor/Verkade 1993, nr. 25, p. 31 e.v.
98 Hiermee wordt bedoeld: voor de hand liggende verzamelingen die bijv. een opeenvolging van documenten bevatten.
99 Vgl. ook art. 2 lid 5 Berner Conventie en art. 10 lid 2 TRIPS-Verdrag.

banken voor auteursrechtelijke bescherming in aanmerking komen.[100] Zoals al eerder vermeld, is hierdoor bij velen de vraag gerezen of de Nederlandse geschriftenbescherming als een quasi-*auteursrechtelijke* bescherming wel te handhaven is. Hangt de beantwoording van deze vraag af van de manier waarop de geschriftenbescherming nationaal wordt gekarakteriseerd? Voor de eerdere discussie hierover verwijs ik naar § 3 van dit hoofdstuk. De beantwoording van de vraag hoe de geschriftenbescherming *thans*, in het licht van de richtlijn, moet worden beoordeeld lijkt mij echter de juiste toetsingsmaatstaf.

Uit de overwegingen bij de richtlijn en uit de tekst van de richtlijn zelf blijkt duidelijk de wens van de Europese wetgever om de rechtsbescherming van *databanken* te harmoniseren. Hieruit kan worden afgeleid dat het dus niet de bedoeling is dat de lidstaten boven of naast de Europese regels nationale geschriftenregels hanteren bij de auteursrechtelijke beoordeling van een *databank*.

Van Overbeek, daarin bijgevallen door Hugenholtz en Speyart, stelt zich op het standpunt dat de geschriftenbescherming in het licht van de richtlijn als een auteursrechtelijke regeling moet worden gezien.[101] Nu er bij de auteursrechtelijke beoordeling van databanken geen andere criteria mogen worden gehanteerd, lijkt de conclusie – namelijk dat de geschriftenbescherming komt te vervallen – op het eerste gezicht logisch. Ik vraag mij echter af of deze redenering zo strikt gevolgd moet worden. Daarbij zijn mijns inziens nog wel wat drempels te nemen.

Wat te doen met geschriften die wel in aanmerking komen voor de Nederlandse geschriftenbescherming, maar die niet in aanmerking komen voor bescherming op grond van de Databankrichtlijn, omdat deze niet zijn aan te merken als een *databank*? Het is nog niet geheel duidelijk wat er onder deze definitie moet worden verstaan. Te denken valt aan de klassieke predikbeurtenlijsten die thans op grond van de geschriftenbescherming beschermd zijn, omdat deze niet voldoen aan het vereiste van de oorspronkelijkheid dat noodzakelijk is voor 'volle' auteursrechtelijke bescherming. Het is maar de vraag of deze zijn aan te merken als een databank in de zin van de richtlijn. Dergelijke geschriften dreigen met de vergaande conclusie dat de Nederlandse geschriftenbescherming bij de implementatie van de richtlijn moet komen te vervallen, buiten de boot te vallen en voor geen enkele bescherming in aanmerking te komen, terwijl dit tot op heden wel het geval is. Maar het uitsluitingsvoor-

100 Vgl. in dit verband ov. 15 en 16.

101 Van Overbeek 1992, p. 125; Hugenholtz, *Computerrecht* 1996, p. 133. Speyart 1996 (II), p. 178. Eerder merkte Hugenholtz al op dat met het sneuvelen van de geschriftenbescherming (t.a.v. de zeer ruime categorie databanken) ook de auteursrechtelijke bescherming van omroepgegevens moet verdwijnen: Hugenholtz, *Mediaforum* 1995, p. 86. Ditzelfde is t.a.v. computerprogramma's reeds eerder geschied ingevolge de Computerprogrammarichtlijn van 1991. Vgl. art. 10 lid 1 sub 12 en slot art. 10 lid 1 Aw waar computerprogramma's van geschriftenbescherming worden uitgesloten.

schrift van de richtlijn geldt voor *databanken*, en niet voor 'geschriften' (die geen databanken zijn).

Een ander geval betreft de databank waarvan de afzonderlijke delen thans beschermd zijn op grond van geschriftenbescherming. Indien wordt aangenomen dat de geschriftenbescherming moet komen te vervallen, zijn deze niet meer afzonderlijk beschermd, terwijl ingevolge de richtlijn geldt dat bestaande rechten op de inhoud van een databank onverlet blijven (art. 3 lid 2 resp. 7 lid 3), en de auteursrechtelijke bepalingen van de richtlijn alleen de structuur daarvan betreffen.

In gevallen zoals hiervoor geschetst kan de geschriftenbescherming mijns inziens gewoon blijven voortbestaan. Intussen krijgen producenten van een nader bepaalde categorie databanken met de Databankrichtlijn in ieder geval wel een ander recht. Namelijk een zogenaamd *sui generis*-recht op de inhoud van de databank.

4.6 Het *sui generis* recht

Feitelijke gegevens als zodanig worden niet beschermd door het auteursrechtelijke regime van de Databankrichtlijn (art. 3). Daarom, en omdat (de structuren van) databanken niet altijd aan de auteursrechtelijke drempeleis zullen voldoen, nu veel databanken immers liefst zo functioneel en compleet mogelijk zullen zijn, werd het nodig gevonden hiervoor een andere oplossing te zoeken. Deze is gevonden in het zogenaamde extractierecht (naar het Engelse 'Right to prevent extraction'), in de richtlijnterminologie: rechten in verband met opvraging en hergebruiken. Het gaat om een recht *sui generis* met enige auteursrechtelijke verwantschappen.[102]

Het *sui generis* recht is een soort prestatie- of investeringsbescherming.[103] Het is daarmee goed vergelijkbaar met onze geschriftenbescherming en zijn voorganger: het kopijrecht. Hier voorziet de richtlijn evenwel in een andersoortige drempel-eis: er moet sprake zijn van een databank waarvan de verkrijging, de controle of de presentatie van de inhoud getuigt van een *substantiële investering* van de fabrikant van de databank (art. 7 lid 1).

4.6.1 Substantiële investering

Wat onder een *substantiële* investering moet worden verstaan wordt in de overwegingen bij de richtlijn niet duidelijk gemaakt. Een indicatie van wat

---

102 Hugenholtz, *Computerrecht* 1996, p. 134 trekt een vergelijking met het zgn. 'chipsrecht', ook een recht *sui generis* met auteursrechtelijke trekjes.

103 Zie hierover algemeen, Van Engelen 1994 en A.A. Quaedvlieg, 'Beschermingsdrift: een studie naar feiten en achtergronden rond sweat of the brow- of prestatiebescherming', *BIE* 1996, p. 4-10 (I) en p. 51-60 (II).

in ieder geval niet geldt als substantiële investering, wordt gegeven in overweging 19: '...dat de compilatie van meerdere vastleggingen van muziekuitvoeringen op een CD normaliter niet binnen het toepassingsgebied van de richtlijn valt, (...) omdat zij niet een voldoende substantiële investering vertegenwoordigt om onder het recht *sui generis* te vallen.' Andere aanknopingspunten vindt men in overweging 7: '...dat de fabricage van databanken aanzienlijke menselijke, technische en financiële inspanningen vergt, terwijl zij kunnen worden gekopieerd of geraadpleegd voor een fractie van de kosten die moeten worden besteed om deze producten zelfstandig te ontwikkelen' en in overweging 40: 'de investering een kwestie kan zijn van geld en/of tijd, moeite en energie.'

Ook de betekenis van de woorden in artikel 7 lid 1: 'in kwalitatief of kwantitatief opzicht getuigt van een substantiële investering', wordt niet duidelijk gemaakt. Wat er met *kwalitatief* en *kwantitatief* wordt bedoeld, laat zich slechts raden. Hugenholtz oppert dat kwalitatief wellicht verwijst naar 'wetenschappelijke, innovatieve of anderszins "deskundige" arbeid die niet met auteursrecht beloond kan worden.'[104] Hij wijst op het – eerder in § 2.4 van dit hoofdstuk aangehaalde – arrest *Van Dale/Romme* waarin de Hoge Raad heeft beslist dat het louter 'deskundig' selecteren van trefwoorden niet voldoende was om auteursrechtelijke bescherming aan te nemen. Hugenholtz wijst er terecht op dat het in de praktijk moeilijk zal zijn de grens te trekken tussen een kwalitatieve investering en het oorspronkelijkheidsvereiste van het auteursrechtelijke regime van de Databankrichtlijn.[105]

Uit het alternatieve vereiste van een kwantitatieve substantiële investering wordt wel afgeleid dat er een ondergrens kleeft aan het *sui generis* recht.[106] Men kan een substantiële investering van kwantitatieve aard waarschijnlijk eenvoudigweg uitdrukken in mensuren of geld, maar hoevéél is de vraag.

4.6.2 Verkrijging, controle of presentatie van de inhoud

De investering moet gedaan zijn in de 'verkrijging, de controle of de presentatie van de inhoud' van de databank (art. 7 lid 1). Verkrijging betreft het vergaren van gegevens, werken of andere elementen waaruit de databank is opgebouwd. Bij controle kan worden gedacht aan het nalopen, corrigeren, en 'updaten' van reeds bestaande gegevens. Onder presentatie kan worden verstaan de inspanningen die zijn gemoeid met de ontsluiting en communicatie van de verzamelde gegevens, zoals de digitalisering van analoge bestanden, het maken van een trefwoordenbestand, het bouwen van een gebruikersinterface, het inrichten van een homepage op het *World Wide Web* of de verzorging van een uitgave in druk of op CD-ROM.[107]

---

104 Hugenholtz, *Computerrecht* 1996, p. 134. Vgl. Speyart (II), p. 173.
105 Hugenholtz, *Computerrecht* 1996, p. 134.
106 Vgl. Hugenholtz, *Computerrecht* 1996, p. 134. Vgl. over dit criterium ook Speyart (II), p. 173.
107 Vgl. over dit alles Hugenholtz, *Computerrecht* 1996, p. 135 en de daar aangehaalde literatuur.

4.6.3 *Rechthebbende: fabrikant, tevens* EU-*onderdaan*

De rechthebbende op het extractierecht is de fabrikant van de databank. Ingevolge overweging 41 van de richtlijn moet onder fabrikant worden verstaan: 'degene die het initiatief neemt tot en het risico draagt van de investeringen; dat dit met name toeleveranciers uitsluit van de definitie van fabrikant.'

Het moet daarbij ingevolge artikel 11 gaan om natuurlijke personen die EU-onderdaan zijn of in de Europese Unie verblijven of om Europese rechtspersonen. Het assimilatie- of gelijkstellingsbeginsel van artikel 5 lid 1 van de Berner Conventie wordt hier bewust niet toegepast. Voor de auteursrechtelijke bescherming van de databank gelden de normale regels van de Berner Conventie wel.[108]

4.6.4 *Opvraging en hergebruik*

De rechthebbende heeft het recht zich te verzetten tegen opvraging of hergebruik van de databank of een substantieel deel daarvan (art. 7 lid 1 Databankrichtlijn). Onder opvraging wordt verstaan 'het permanent of tijdelijk overbrengen van de inhoud van de databank of een substantieel deel ervan op een andere drager, ongeacht op welke wijze en in welke vorm' (art. 7 lid 2 sub a). Onder deze definitie valt dus in ieder geval on-line transmissie ('ongeacht op welke wijze')[109], downloaden, kopiëren, printen, drukken en iedere andere vorm van reproductie van een belangrijk deel van de databank.[110] Het valt op dat de hiervoor weergegeven definitie van opvraging sterke gelijkenis vertoont met de handelingen die in de Nederlandse Aw worden aangeduid als 'verveelvoudiging.'[111]

Onder hergebruik wordt ingevolge artikel 7 lid 2 sub b verstaan: 'elke vorm van het aan het publiek ter beschikking stellen van de inhoud van een databank of een substantieel deel ervan, door verspreiding van kopieën, verhuur, on line transmissie of in een andere vorm.' Het recht van hergebruik kan worden vergeleken met het recht van openbaarmaking in de zin van artikel 12 Aw.[112] Artikel 7 lid 2 laatste zin van de Databankrichtlijn voegt hieraan toe dat openbare uitlening niet als opvraging of hergebruik wordt beschouwd.

Verhelderend en bovendien van belang bij de interpretatie van de begrippen opvraging en hergebruik in de zin van de Databankrichtlijn is het proefschrift van Visser waarin hij de veranderde functie van de begrippen verveelvoudiging en openbaarmaking in het digitale tijdperk onderzoekt.[113] Hij komt

108 Zie over de merendeels economische motieven uitvoerig Speyart 1996 (II), p. 172.
109 Opgemerkt zij dat deze geen uitputting tot gevolg heeft (ov. 43), zoals evenmin geldt in het auteursrecht (ov. 33).
110 Vgl. Hugenholtz, *Computerrecht* 1996, p. 135; Speyart 1996 (II), p. 174.
111 Vgl. Speyart 1996 (II), p. 174.
112 Hugenholtz, *Computerrecht* 1996, p. 135; Speyart 1996 (II), p. 174.
113 D.J.G. Visser, *Auteursrecht op toegang* (diss. Leiden), Den Haag: VUGA 1997.

tot de conclusie dat het verveelvoudigingsrecht als zelfstandig auteursrechtelijk exploitatierecht zou kunnen worden afgeschaft en dat het openbaarmakingsrecht in ruime zin uitkomst biedt. Dit laatste moet dan wel omvatten: '(auteurs)recht op (publieke) toegang'.

4.6.5 'Browsen'

Een alom erkend probleem is de juridische status van het 'elektronisch bladeren': het zogenaamde *browsen*. Indien het niet mogelijk is om de inhoud van een elektronische databank door te bladeren zonder 'die inhoud of een substantieel deel daarvan permanent of tijdelijk op een andere drager over te brengen' is volgens de richtlijn de toestemming van de rechthebbende vereist.[114] Bij raadpleging via een computer worden gegevens (tijdelijk) in het werkgeheugen opgeslagen alvorens deze op het scherm kunnen worden opgeroepen. Uit de toevoeging 'of een substantieel deel ervan' wordt wel afgeleid dat het 'browsen' alleen dán aan toestemming onderhevig is, indien grote delen van de databank in het werkgeheugen van de computer worden gekopieerd.[115]

Visser noemt het beschikbaar stellen voor on line raadplegen van een databank 'individueel uitzenden', waarbij weliswaar geen permanente kopie in het werkgeheugen van de computer (van de ontvanger) wordt vastgelegd, maar wél informatie wordt verzonden aan de ontvanger.[116] Het verschil met on line 'downloaden' is dat bij dit laatste wél een permanente kopie wordt gemaakt in het werkgeheugen van de computer, waarmee de ontvanger het tijdstip kan bepalen waarop hij de toegezonden informatie zal waarnemen. Omdat er in beide gevallen echter informatie wordt verzonden naar de ontvanger, bestaat er volgens Visser weinig twijfel over dat het 'enkele' on line aan het publiek beschikbaar stellen als een vorm van publiek toegankelijk maken moet worden beschouwd.[117] In zijn opvatting omvat het 'publiek toegankelijk' maken het huidige openbaarmakingsrecht in ruime zin. Dit betekent dus dat op het moment dat een databank on line ter beschikking van het publiek wordt gesteld, toestemming van de rechthebbende is vereist, maar niet nog eens opnieuw als men van die databank gebruik wil maken, in de vorm van *browsen*.[118] Visser gaat er mijns inziens terecht van uit dat er slechts éénmaal toestemming van de rechthebbende vereist is; namelijk op het moment van het publiekelijk ter beschikking stellen van de informatie.

---

114 Zie ov. 44 en ook art. 7 lid 1 sub a ('permanent of tijdelijk').

115 Vgl. Speyart 1996 (II), p. 174 en Hugenholtz, *Computerrecht* 1996, p. 135.

116 Visser 1997, p. 171 e.v.

117 Visser 1997, p. 171 e.v.

118 Hugenholtz heeft hierover een andere opvatting, zie zijn preadvies: 'Het Internet: het auteursrecht voorbij', *Recht en Internet*, HNJV/1998-I, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998, p. 211-212. Visser heeft daarop kritiek geleverd, zie het verslag van de jaarvergadering van de NJV van C.E. Drion, 'Van de mazen en het Net', *NJB* 1998, p. 1187.

4.6.6 *Omvang recht sui generis*

Het recht *sui generis* strekt zich niet uit tot de niet-substantiële delen van de inhoud van een databank. Ingevolge artikel 8 lid 1 mag de fabrikant de rechtmatige gebruiker niet verhinderen om 'in kwantitatief of kwalitatief opzicht niet-substantiële delen' van de inhoud van een databank op te vragen en/of te hergebruiken. Wat moet er onder een 'substantieel deel' worden verstaan? De toelichting bij het oorspronkelijke richtlijnvoorstel gaf als voorbeeld de situatie dat de opgevraagde gegevens als tweede bron gaan fungeren van het opgevraagde materiaal.

In geval getoetst moet worden aan het criterium van een in *kwantitatief* opzicht niet-substantieel deel van de inhoud lijkt dit iets eenvoudiger te gaan dan toetsing van een in *kwalitatief* opzicht niet-substantieel deel. In het eerste geval kan namelijk de omvang van het opgevraagde gedeelte 'relatief eenvoudig' worden vergeleken met de omvang van de databank in zijn/haar geheel.[119]

Toetsing aan het kwaliteitscriterium daarentegen lijkt veel subjectiever. De rechter zou dan moeten bepalen of een bepaald deel van de databank in kwalitatief opzicht beter is dan de overige delen. Een dergelijke maatstaf laat zich in de praktijk moeilijk hanteren, nu dit bovenal in belangrijke mate afhangt van de gebruiker. Zeker is in ieder geval dat de werkelijke bedoeling van de Europese wetgever zich slechts laat raden (of onzekerheid zou de bedoeling moeten zijn).

Overweging 42 biedt nog een vaag aanknopingspunt. Het recht *sui generis* biedt niet alleen bescherming tegen 'handelingen waarmee de gebruiker zijn legitieme rechten te buiten gaat en die aldus afbreuk doen aan de investering' en tegen 'de fabricage van een parasiterend concurrerend product' maar ook 'tegen de gebruiker die door zijn handelingen in kwalitatief of kwantitatief opzicht substantiële schade berokkent aan de investering.' De rechtspraak krijgt echter niet meer mee dan deze zeer elastische criteria.

4.6.7 *Herhaalde opvraging en/of hergebruiken*

Herhaald en systematisch opvragen en/of hergebruiken van niet-substantiële delen van de inhoud van de databank is op grond van artikel 7 lid 5 niet toegestaan indien dit in strijd is met de normale exploitatie van die databank of waardoor ongerechtvaardigde schade wordt toegebracht aan de rechtmatige belangen van de fabrikant van de databank. Met deze bepaling beoogt men kennelijk te voorkomen dat steeds kleine stukjes van de databank worden afgehaald, met als uiteindelijk resultaat dat de gehele databank of substantiële delen daarvan, opgevraagd of hergebruikt worden.

---

119 Vgl. Speyart 1996 (II), p. 174.

4.7 Ontstaan en duur van bescherming databanken

De beschermingsduur is geregeld in artikel 10 van de Databankrichtlijn. De bescherming begint te lopen vanaf het moment waarop de fabricage van de databank is voltooid en bestrijkt een termijn van 15 jaar (art. 10 lid 1). Artikel 10 lid 2 regelt de situatie waarin de databank pas na fabricage wordt openbaar gemaakt; een nieuwe termijn gaat lopen vanaf de eerste 'ter beschikking stelling' aan het publiek en behelst wederom 15 jaar.

Het derde lid van artikel 10 is van groot praktisch belang aangezien hiermee de mogelijkheid wordt geboden de beschermingstermijn te verlengen. Daarvoor is nodig dat een 'in kwalitatief of kwantitatief opzicht substantiële wijziging van de inhoud van de databank' plaatsvindt, waarbij het met name gaat om 'elke substantiële wijziging ingevolge opeenvolgende toevoegingen, weglatingen of wijzigingen, die in kwalitatief of kwantitatief opzicht van een nieuwe substantiële investering' getuigen.

In die gevallen gaat voor de 'nieuw' ontstane databank een nieuwe beschermingstermijn in. Wat er met de woorden 'kwalitatief' respectievelijk 'kwantitatief' respectievelijk 'substantieel' wordt bedoeld is wederom niet duidelijk. Overweging 50 stelt intussen dat een grondige controle van de inhoud van de databank ook kan gelden als een nieuwe substantiële investering die een nieuwe beschermingstermijn kan doen ingaan.

Hieruit kan worden afgeleid dat het grondig 'updaten' van gegevens van een reeds bestaande databank – waarvan de beschermingstermijn van 15 jaar (art. 10 lid 1) reeds is gaan lopen – ertoe kan leiden dat deze weer opnieuw voor bescherming in aanmerking kan komen. Opgemerkt zij dat voor het ontstaan van bescherming bij een nieuwe databank dezelfde criteria worden gebruikt als bij het wijzigen van een reeds bestaande databank, zodat daardoor het verschil tussen het voltooien van een nieuwe databank of het op gezette tijden bijwerken van een databank wegvalt.[120]

De fabrikant, ten slotte, moet bewijzen dat de fabricage van een databank is voltooid en of er substantiële wijzigingen zijn aangebracht (ov. 53 en 54).

4.8 Consequenties van de Databankrichtlijn voor de NEN-normen

Geconcludeerd kan worden dat een (elektronische) gegevensverzameling al gauw voor bescherming als 'databank' in aanmerking komt. Enerzijds is er de bescherming op grond van het auteursrecht: wat dit betreft brengt de richtlijn, althans voor Nederland, eigenlijk geen nieuws. Met het recht *sui generis* is echter een nieuw soort recht in het leven geroepen, dat wél nieuws biedt. Welke gevolgen brengt de Databankrichtlijn met zich mee of, met andere woor-

120 Vgl. Speyart 1996 (II), p. 173 en de daar vermelde verwijzing.

den: wat betekent het recht *sui generis* voor de (individuele) NEN-normen of voor een verzameling van NEN-normen?

Om voor bescherming op grond van het *sui generis* recht in aanmerking te komen moet de databank ter verkrijging, de controle of de presentatie van de inhoud in kwalitatief of kwantitatief opzicht getuigen van een substantiële investering. Wat er onder een substantiële investering moet worden verstaan is weinig duidelijk (zie § 4.5.1 van dit hoofdstuk), maar een aanknopingspunt is dat de investering een kwestie kan zijn van geld en/of tijd, moeite en energie.

Is dit niet afdoende dan gaat het, naast de omvang van de norm, om de tijd, moeite en kosten die gepaard gaan met de ontwikkeling hiervan. Dit zou echter een nader onderzoek vergen naar het totstandkomingsproces van afzonderlijke NEN-normen en bovendien naar de herkomst hiervan: er zijn namelijk vele Europese normen die door het NNI verplicht moeten worden omgezet naar een nationale norm. Hierbij kan men zich te meer afvragen in welke mate een 'substantiële investering' heeft plaatsgevonden. De beantwoording van de vraag of er substantiële investeringen plaatsvinden bij afzonderlijke NEN-normen zal in die subsidiaire optiek van geval tot geval moeten worden bezien aan de hand van de vage deelcriteria.

Omdat er bij een individuele NEN-norm in de regel geen sprake is van een *verzameling van zelfstandige elementen* die systematisch of methodisch is geordend, maar het juist gaat om een samenhang van de in de norm behandelde materie, valt een individuele NEN-norm mijns inziens niet onder de definitie van het begrip databank (zie § 4.3 e.v. van dit hoofdstuk).

Anders is het bij een verzameling van verschillende NEN-normen: een dergelijke verzameling bestaat immers uit zelfstandige (op zichzelf staande) NEN-normen die afzonderlijk toegankelijk zijn. Een verzameling van NEN-normen zal waarschijnlijk als een databank kunnen worden aangemerkt.

Voor de rechtmatige gebruikers van een databank van NEN-normen is een interessante vraag in dit verband, of een individuele NEN-norm die deel uitmaakt van een onder de *sui generis*-bescherming vallende verzameling van NEN-normen, mag worden opgevraagd en/of hergebruikt op grond van het in artikel 8 lid 1 van de richtlijn bepaalde. Op grond hiervan mogen namelijk 'niet-substantiële' delen van de inhoud worden opgevraagd en/of hergebruikt. Is een individuele NEN-norm een 'niet-substantieel' deel? De beantwoording hiervan lijkt wederom afhankelijk van een nader onderzoek per individuele norm. De ene norm is immers de andere niet: zo bestaan er zeer omvangrijke normen, als wel normen van geringe omvang.

Over de consequenties van de Databankrichtlijn in verhouding tot de hierna te bespreken artikelen 11 en 15b Aw voor de NEN-normen, kom ik aan het slot van dit hoofdstuk te spreken (§ 9).

5 ARTIKEL 11 AUTEURSWET 1912

Voor het gemak van de lezer geef ik hieronder nogmaals de tekst van artikel 11 Aw weer:

> Er bestaat geen auteursrecht op wetten, besluiten en verordeningen, door de openbare macht uitgevaardigd, noch op rechterlijke uitspraken en administratieve beslissingen.

5.1 Ontstaansgeschiedenis van artikel 11

5.1.1 Ratio: 'Eenieder wordt geacht de wet te kennen'

De ratio van artikel 11 Aw is gelegen in het adagium 'eenieder wordt geacht de wet te kennen.'[121] Dit *adagium*, ook wel een juridische fictie genoemd,[122] is de pendant van de (ongeschreven) regel dat niemand zich in beginsel op onbekendheid met de wet kan beroepen. Het is een adagium omdat het natuurlijk niet letterlijk kan worden genomen: zelfs de beste en meest ervaren juristen zijn niet op de hoogte – en kunnen dit ook onmogelijk zijn – van alle wetgeving die er bestaat.

Om recht te doen aan althans het *adagium* moet wetgeving natuurlijk wel bekend worden gemaakt. Daarom zijn de in hoofdstuk 3 (§ 5) besproken regels van de Bekendmakingswet opgesteld volgens welke wetten, AMvB's en andere algemeen verbindende voorschriften bekend moeten worden gemaakt.

Voor een beter begrip van deze juridische fictie en daarmee van artikel 11 Aw zal een stukje geschiedenis worden behandeld.

5.1.2 Wet Algemene Bepalingen

In het inmiddels vervallen artikel 1 van de Wet van 15 mei 1829 houdende Algemene Bepalingen der Wetgeving van het Koninkrijk (Wet AB)[123] stond geschreven: 'Geene wet is verbindend, zoolang zij niet behoorlijk is afgekondigd.' Artikel 2 lid 2 Wet AB bepaalde dat wetten werken als hun afkondiging bekend zal kunnen zijn, en in lid 3 werd geregeld dat de afkondiging op een bepaald tijdstip gerekend wordt bekend te zijn.[124] Deze materie is nu geregeld

---

121 Dit adagium komt voort uit het oude Latijnse gezegde: 'Nemo *ius* ignorare censetur', hetgeen wordt vertaald met 'Ieder wordt geacht *het recht* te kennen.' Zie: P.A.A. van Velzen, Verslag van het symposium 'Eenieder wordt geacht de wet te kennen: fictie en werkelijkheid', *RegelMaat* 1994-1, p. 47.

122 D.W.F. Verkade, 'Gemeengoed van het gansche volk', in: SDU-Jaarverslag *De Transformatie*, Den Haag: SDU 1995, p. 16-17.

123 *Stb.* 28.

124 Vgl. C.W. Opzoomer, *Het Burgerlijk Wetboek verklaard*, deel I, 2e herz. druk, Amsterdam: J.H. Gebhard & Comp., 1874, p. 52.

in de artikelen 88 en 89 van de Grondwet waarin een tekst met dezelfde strekking als van artikel 1 Wet AB is terug te vinden.[125] Hoewel de tekst van artikel 2 leden 2 en 3 Wet AB is vervallen, staat de juridische fictie van de bekendheid met de wet echter nog steeds op de achtergrond van de bepalingen 88 en 89 van de Grondwet, zoals onder meer blijkt uit de sanctie van niet-inwerkingtreding bij geen of onjuiste bekendmaking. Wanneer niet aan de bekendmakingsvereisten voldaan wordt, is er immers strijd met de (materiële) rechtszekerheid.

Artikel 1 Wet AB vereiste dus dat het bestaan en de inhoud van een wet – om verbindende kracht te verkrijgen – door afkondiging kenbaar moet zijn gemaakt aan allen die aan haar gezag zijn onderworpen.[126] Na deze afkondiging kan de wet in werking treden met als gevolg dat de wet verbindend wordt én dat niemand zich dan meer op onbekendheid met de wet kan beroepen.[127] Dit ligt dus niet zozeer aan het feit dat eenieder geacht wordt de wet te kennen, want: 'zoodanig vermoeden zou al te zeer met de werkelijkheid in openbaren strijd zijn, maar is dan ook niet als een wettelijk vermoeden door den wetgever uitgesproken.'[128] Het gaat erom dat de wet uit kracht van de afkondiging voor eenieder verbindend is geworden en dat de werking een gevolg is van het tijdsverloop waarin zij geacht wordt bekend te hebben kunnen zijn, 'maar die verbindende kracht en die werking [is] van hare werkelijke bekendheid of onbekendheid onafhankelijk.'[129] Er is dus, als eerder opgemerkt, geen sprake van een wettelijk vermoeden van feitelijke bekendheid, maar van een rechtsfictie: na de afkondiging wordt een wet verondersteld bekend te zijn, ook al is dit in de praktijk niet altijd het geval.[130]

5.1.3 *Auteurswet van 1881*

Dat de rechtsfictie 'eenieder wordt geacht de wet te kennen' ook een neerslag heeft in artikel 11 van de huidige Aw, hangt samen met de idee dat de overheid voorwaarden moet scheppen waardoor iedereen ook daadwerkelijk in staat is de wet te kennen. Met andere woorden: eenieder moet over de wetteksten kunnen beschikken en daarmee verdraagt zich niet dat er een uitsluitend (auteurs)recht op bestaat. Juist voor wat betreft het auteursrecht is hierover in de vorige eeuw een principiële discussie gevoerd.

---

125 Zie hoofdstuk 3 § 5 van dit boek.

126 Vgl. G. Diephuis, *Het Nederlandsch Burgerlijk Regt*, deel I, 2e druk, Groningen: Wolters 1885, p. 26.

127 Diephuis 1885, p. 28.

128 Diephuis 1885, p. 28.

129 Diephuis 1885, p. 29.

130 Vgl. N.K.F. Land, *Inleiding tot de verklaring van het Burgerlijk Wetboek*, Haarlem: Erven F. Bohn 1910, p. 180.

Koning Willem I had bij Koninklijk Besluit van 1822 bepaald dat de staat het recht kon voorbehouden om staatsstukken te drukken en uit te geven.[131] Hij baseerde zich hierbij op de Wet van 1817 waarin de rechten werden geregeld die konden worden uitgeoefend met betrekking tot het drukken en uitgeven van letter- en kunstwerken.[132] Hij meende dat ook de staat dergelijke rechten kon voorbehouden.

In 1840 besliste de Hoge Raad echter anders in een procedure die werd gevoerd over de wettigheid en wenselijkheid van een dergelijk door koning Willem I uitgevaardigd besluit aangaande 'Staatskopijregt'.[133] De Hoge Raad stelde zich op het standpunt dat een verbod op nadruk zoals vervat in de wet van 1817 niet toepasselijk kan zijn op landswetten en staatsstukken en verklaarde dat het Besluit van 1822 buiten werking moest worden gesteld.[134] In een opmerkelijke aantekening zegt de annotator in het Weekblad van het Regt:

> ...een arrest dat op eene zoo schitterende wijze de goede beginselen en de heilige regten der ingezetenen handhaaft, tegenover ingeslopen misbruiken; de waarheid heeft gezegevierd, en zonder omwegen: eindelijk zijn zij vernietigd, alle die hatelijke octrooien en privilegiën; eindelijk zal men in Nederland weten wat men te denken hebbe van het quasi-Staats-copy-regt, van de letterwerken van de Landsdrukkerij.[135]

Bij het voorstel van 1877 tot een ontwerp van wet tot regeling van het auteursrecht[136] werd in de toelichting gerefereerd aan deze rechtszaak over het 'Staatskopijregt':

> Bekend is de strijd hier te lande naar aanleiding van het Koninklijk Besluit (...) gevoerd over de wettigheid en wenschelijkheid van een Staatskopijregt. De nu voorgestelde bepaling sluit zich aan bij den bestaanden regtstoestand. Er bestaat geen gegronde reden, om alleen voor den Staat te ontkennen de mogelijkheid van een regt, dat men aan elke andere corporatie gereedelijk toekent; *maar wel brengt het openbaar belang mede, dat de Staat in den regel geen uitsluitend auteursregt doe gelden, en aan ieder vrijlate ter algemeene kennis te brengen hetgeen hij wenscht en onderstelt dat aan niemand onbekend zij.* [mijn curs.; ME][137]

---

131 Besluit van 2 juli 1822 betrekkelijk het doen drukken en uitgeven van staatsstukken door particulieren, *Stb.* 16.

132 Wet van 25 januari 1817, *Stb.* 5.

133 HR 8 september 1840, W. 1840, nr. 122.

134 Het Besluit van 1822 werd daarop ingetrokken door Koning Willem II bij Besluit van 24 april 1841, *Stb.* 11.

135 Aantekening bij HR 8 september 1840, W. 1840, nr. 122.

136 *Handelingen Staten-Generaal* 1876/77, Bijlage 202, p. 1.

137 MvT, *Handelingen Staten-Generaal* 1876/77, Bijlage 202, p. 6. Het voorgestelde art. 4 luidde: 'Behalve in de door de wet bepaalde gevallen bestaat er geen auteursregt van wetten, besluiten, verordeningen en van hetgeen verder in woord of geschrift, door of vanwege eenige openbare magt ter algemeene kennis gebragt is.'

In de memorie van toelichting werd gewezen op de omstandigheid dat er zich bijzondere gevallen kunnen voordoen waarin het raadzaam is dat de staat zich bij uitsluiting het recht voorbehoudt. Hiermee werden gevallen bedoeld waarin een nauwkeurige en goed gecontroleerde uitgave van groot belang is. Een voorbeeld daarvan was de wet van 1849 op de invoering van de Pharmacopoea Neerlandica en de Nederlandsche Apotheek.[138]

In de memorie van beantwoording werd opgemerkt dat het toekennen van auteursrecht aan de staat in de in het Voorlopig Verslag genoemde gevallen niet onbillijk zou zijn, maar dat toch in het algemeen het belang van onbeperkte publiciteit zwaarder moet wegen.[139] Overeenkomstig de gemaakte opmerking is daarom de bevoegdheid van uitzonderingen uitsluitend aan de Koning voorbehouden. Hierom werd het 'behalve in de door de wet bepaalde gevallen' vervangen door 'behalve in de door Ons te bepalen gevallen'.[140] In de Aw van 1881 werd uiteindelijk het volgende artikel opgenomen:

> Behalve in door Ons te bepalen gevallen, bestaat er geen auteursrecht van wetten, besluiten, verordeningen en van hetgeen verder in woord of schrift, door of van wege eenige openbare macht ter algemeene kennis gebracht is.[141]

De Beaufort heeft in zijn bekende dissertatie een voorbeeld gegeven van een van overheidswege op de wet van 1881 gebaseerde uitzondering:

> Overwegende dat het wenschelijk is het auteursrecht op de Naamlijst voor den Telefoondienst, uitgegeven door het Hoofdbestuur der Posterijen en Telegrafie, voor te behouden; Gelet op artikel 4 der wet (...) 1881 (...) tot regeling van het auteursrecht (...) te bepalen, dat er auteursrecht bestaat van de tweemaal per jaar verschijnende Naamlijst voor den Telefoondienst, uitgegeven door het Hoofdbestuur der Posterijen en Telegrafie.[142]

5.1.4 *Klassieke theorie Kohler*

De Duitse auteur Kohler meende dat de maker van een werk er naar streefde om een kunstuiting in een werk neer te leggen en dat het auteursrechtelijk werk de belichaming is van een kunstzinnig streven van zijn schepper:

---

138 Voorlopig Verslag, *Handelingen Staten-Generaal* 1877/78, Bijlage 25, p. 3.

139 Memorie van beantwoording, *Handelingen Staten-Generaal* 1880/81, Bijlage 15, p. 3.

140 Dit lijkt merkwaardig, omdat de in 1840 door de Hoge Raad besliste strijd nu juist het toen onwettig verklaarde koninklijk voorbehoud betrof. Sinds de Grondwetswijziging van 1848 (!) slaat 'Ons' echter op handelen *onder ministeriële verantwoordelijkheid* voor o.a. algemene maatregelen van bestuur.

141 Art. 4, Wet van 28 juni 1881 (*Stb.* 124). Zie: H.L. De Beaufort, *Het Auteursrecht in het Nederlandsche en internationale recht* (diss. Utrecht) 1909, p. 444.

142 KB van 2 juli 1908, *Stb.* 213; voor de tekst zie De Beaufort 1909, p. 444. De Telefoondienst was toen volop een onderdeel van de staat.

> Der Autorschutz ist also eine Spezies des Kunstschutzes; er ist speziell der Schutz der Ideendarstellung durch die Sprache oder durch ein anderes Kommunikationsmittel, der Schutz des Ideenverkehrs in künstlerischer Fassung.[143]

Hiervan uitgaande stelde Kohler dat op wetten, besluiten, verordeningen en dergelijke geen auteursrecht kan bestaan vanwege het gemis aan karakteristieke en kunstzinnige eigenschappen, die een geschrift moet hebben om de auteursrechtelijke toets te doorstaan. Het zijn namelijk *bevelen* van de overheid. En een *bevel* zou elke karakteristieke eigenschap missen:

> Die künstlerische Wesenheit einer schöpfung wird aufgehoben durch ihren rechtsgeschäftlichen Zweck: Rechtsgeschäfte abschließen heißt, in das Rechtsleben eingreifen und die von der Rechtsordnung gegebenen Hebel der rechtsgestaltung in Bewegung setzen, und das geschieht natürlich nach ganz anderen als nach künstlerischen Rücksichten.[144]

De Beaufort heeft deze theorie onder verwijzing naar Kohler in het Nederlandse recht geïntroduceerd, hoewel hij daarbij de kanttekening plaatst zich niet in alle consequenties met deze theorie te kunnen verenigen.[145] Deze theorie als antwoord op de vraag waarom wetten en dergelijke in principe geen auteursrechtelijk beschermde werken zouden kunnen zijn, is echter in de moderne literatuur niet gevolgd.[146]

5.1.5 *Artikel 11 van de huidige Auteurswet*

De vervallen bepalingen van de Wet AB – thans de uit de Grondwet voortvloeiende bekendmakingsvereisten zoals opgenomen in de Bekendmakingswet – en artikel 11 Aw blijken dus met elkaar samen te hangen. Beide zien op de achterliggende rechtsfictie en de verwezenlijking hiervan.

Om de burger aan dit adagium (en dus aan de wet) te kunnen houden, moesten er door de overheid voorwaarden worden geschapen waardoor iedere burger in elk geval in de gelegenheid wordt gesteld kennis te kunnen nemen van de wet, en wel – althans in uitgangspunt – kosteloos.

Uiteraard is voor de kenbaarheid van burgers van belang dat wetgeving gepubliceerd wordt. Hiermee hangt samen dat voor afschriften van wetgeving door de wetgevende autoriteiten geen hoge, laat staan excessieve bedragen mogen worden gevraagd. Haaks op het adagium zou in elk geval staan dat de overheid als 'auteur' op haar 'auteurschap' gebaseerde vergoedingen zou verlangen, of zelfs het aan het auteursrecht verbonden exclusieve recht zou

---

143 J. Kohler, *Das Autorrecht, eine zivilistische Abhandlung*, Jena: 1880, p. 167.
144 J. Kohler, *Urheberrecht an Schriftwerken und Verlagsrecht*, Stuttgart: Verlag von Ferdinand Enke 1907, p. 162-163.
145 H.L. de Beaufort, *Auteursrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1932, p. 79-80.
146 Vgl. Spoor/Verkade 1993, nr. 89, p. 125.

hanteren als middel tot sturing van meer of minder ruime openbaarmaking en vermenigvuldiging.

Nu het de wil van de overheid is dat iedere burger op de hoogte is van wetgeving, is het haar taak te zorgen dat hieraan geen of zo min mogelijk belemmerende factoren in de weg staan. Daarom is er in artikel 11 Aw, net als in haar voorganger van 1881, principieel voor gekozen om wetten (en rechtspraak) vrij te laten van auteursrecht. Bij de behandeling van artikel 11 Aw stelde de regering:

> ...dat het ingevolge dit artikel geoorloofd zal zijn rechterlijke uitspraken en administratieve beslissingen uit de daarvoor bestemde periodieken *vrijelijk over te drukken*. (...); *de uitspraken zijn van nature gemeengoed van het gansche volk* (...). De uitgever moge geld betalen om den juisten tekst te erlangen, daarmede krijgt hij *geen uitsluitend recht op den inhoud der beslissing*. (...) [mijn curs.; ME][147]

Deze opmerking had betrekking op rechterlijke uitspraken die evenals wetgeving in artikel 11 genoemd worden, en was een antwoord op een vraag naar de positie van jurisprudentietijdschriften en -verzamelbundels. De regering kan hiermee niet anders bedoeld hebben dan dat ditzelfde ook moet gelden voor wetgeving.[148] Hieruit wordt terecht afgeleid dat iedereen de vrijheid heeft om door de overheid afgekondigde wetteksten te verveelvoudigen en openbaar te maken.

Deze opvatting is in de jaren '80 door de Hoge Raad nog eens onderstreept in de zaak *Staat/Den Ouden*, waarbij het fotografisch kopiëren van het op grond van artikel 11 Aw niet auteursrechtelijk beschermde Binnenvaartpolitiereglement door een concurrerende uitgever op zichzelf niet onrechtmatig werd geoordeeld jegens de toenmalige Staatsdrukkerij (onderdeel van de staat), mede omdat:

> ...de teksten daarvan gemeengoed behoren te zijn en dat daarom in beginsel vrijheid dient te bestaan ter zake van activiteiten ter verspreiding van die teksten onder het publiek.[149]

Een parallelle benadering van de ratio van artikel 11 (en tevens art. 15b) Aw is deze. Naar de geest van ons democratisch stelsel behoren kiezers geïnformeerd te worden door de door hen gekozen volksvertegenwoordiging. Dit is een fundamenteel beginsel van onze rechtsstaat. Het algemeen belang vereist een onbelemmerde mogelijkheid tot kennisname van de hier bedoelde werken, die zoveel mogelijk onder de publieke aandacht moeten kunnen worden ge-

147 MvT bij art. 11 (ontwerp: art. 10); L. de Vries, *Parlementaire Geschiedenis van de Auteurswet 1912*, Den Haag: SDU-Uitgeverij 1989.
148 Vgl. Verkade, SDU-Jaarverslag 1995, p. 16.
149 HR 20 november 1987, *NJ* 1988, 311, r.o.3.3, m.nt. LWH *(Staat/Den Ouden)*.

bracht.[150] In de woorden van Spoor/Verkade heet het dat 'de motivering moet worden gezocht in de democratische eis die meebrengt dat genoemde werken zonder verdere overheidsbemoeienis zo ruim mogelijk kunnen worden verspreid, en met name geen voorwerp kunnen zijn van geheimhouding door diezelfde overheid, of voorwerp van selectieve openbaarmaking.'[151] Voor deze inlichtingen, door bijvoorbeeld verstrekking van exemplaren of het verlenen van toegang tot haar officiële documenten, behoort zij dus geen met het auteursrecht vergelijkbare vergoeding te vragen. Voor de regering die een afspiegeling vormt van de gekozen volksvertegenwoordiging geldt hetzelfde.[152]

Aan de niet-auteursrechtelijk beschermde wetteksten kan intussen door eigen inbreng van redacteuren en uitgevers oorspronkelijkheidswaarde worden toegevoegd, die in aanmerking kan komen voor bescherming op grond van het auteursrecht.[153] Dit kan bijvoorbeeld door: selectie en rubricering, redactionele opmerkingen ('kopjes'), inleidende samenvattingen, verwijzingen (in elektronische taal 'hyperlinks') en toelichtende commentaren ('noten'). Na een dergelijke waardetoevoeging kunnen de desbetreffende auteurs dat geheel op de markt aanbieden.[154] Hierbij stel ik voorop dat per concreet geval zal moeten worden beoordeeld of er daadwerkelijk is voldaan aan het oorspronkelijkheidsvereiste van 'eigen, oorspronkelijk karakter' en 'persoonlijk stempel van de maker', respectievelijk of er aanspraak kan worden gemaakt op de zogenaamde geschriften- of databankbescherming. Het kan niet zo zijn dat met louter objectieve waardetoevoegingen aan de 'kale' wettekst de vereisten van een 'eigen, oorspronkelijk karakter' en een 'persoonlijk stempel van de maker' van tafel zijn.[155]

---

150 Vgl. Gerbrandy 1988, p. 119; Van Lingen 1990, nr. 20, p. 65.

151 Spoor/Verkade 1993, nr. 89, p. 125.

152 Vgl. in dezelfde zin Verkade, SDU-Jaarverslag 1995, p. 16-17.

153 Vgl. ook D.J.G. Visser, 'De wettekst in digitale vorm en het auteursrecht', *I&I* 1995-1, p. 6-7.

154 Verzamelingen – zoals bijv. jurisprudentiebundels – van onder art. 11 Aw vallende werken kunnen beschermd worden o.g.v. art. 10 lid 2 jo. art. 5 Aw. Vgl. Gerbrandy 1988, p. 119.

155 Recentelijk had dit aan de orde kunnen komen in de zaak van de Pres. Rb. Den Haag 20 maart 1998, *Informatierecht/AMI* 1998-4, p. 65-67; *IER* 1998, p. 111, m.nt. JK; *Computerrecht* 1998-3, p. 146-148 m.nt. Spoor *(Koninklijke Vermande/Bojkovski)*. Het ging i.c. om een student die door Vermande verzamelde wetteksten op het Internet had gezet. Hij had de door Vermande toegevoegde 'kopjes' echter verwijderd, zodat deze niet meer in het geding waren. Wel aan de orde was de vraag of door Vermande toegevoegde 'mededelingen' zoals 'Vervallen bij de wet van (...), *Stb.* (...)' in aanmerking kunnen komen voor geschriftenbescherming. Overname hiervan leverde volgens de president geen inbreuk op omdat het ging om 'in kwalitatief en kwantitatief opzicht zo onbetekenende delen van de totale tekst, dat van een ontlening in auteursrechtelijke zin niet kan worden gesproken.' De vraag of deze overname kan worden bestreden met een beroep op geschriftenbescherming liet de president daarmee in het midden. Het is niet geheel duidelijk wat de president i.c. heeft bedoeld: beroept hij zich hier op de 'de-minimis-regel' (HR 5 januari 1979, *NJ* 1979, 399 m.nt. LWH *(Heertje/Hollebrand)*), of is hij van oordeel dat toevoegingen als de onderhavige aan – inge-

5.2 Tot wie is artikel 11 Auteurswet gericht?

Dat de staat zich in ieder geval aan artikel 11 Aw heeft te houden is intussen duidelijk gebleken. Maar de vraag is of artikel 11 Aw ook geldt voor de particuliere 'consoliderende' uitgever, voorzover het de zogenaamde 'platte' wetteksten (zonder toegevoegde waarde) betreft. Met 'consolideren' wordt hier bedoeld het weergeven van de doorlopende wettekst in de versie als geldend na de laatste wijziging van de betrokken wet. De Nederlandse overheid zorgt daar doorgaans niet zelf voor.

De vraag tot wie artikel 11 Aw zich richt, was aan de orde in de zaak *Koninklijke Vermande/Bojkovski*,[156] waarin Vermande zich op geschriftenbescherming van de door haar geïntegreerde en geconsolideerde wetteksten heeft beroepen. De president heeft deze vraag niet rechtstreeks beantwoord. Maar uit het vonnis blijkt impliciet dat hij deze stelling niet deelt: uit het afzien van een verbod jegens gedaagde Bojkovski kan afgeleid worden dat hij van mening is dat artikel 11 Aw zich mede uitstrekt tot consoliderende activiteiten van uitgevers.[157]

Indien geoordeeld mocht worden dat artikel 11 Aw slechts tot de overheid is gericht, zou mijns inziens een situatie ontstaan die strijdig is met de *ratio* van artikel 11 Aw, omdat de overheid zelf geen geconsolideerde wetteksten uitgeeft. De beschikbaarheid van geconsolideerde wetgeving is door de Nederlandse overheid immers overgelaten aan particuliere uitgevers. Het kan niet zo zijn dat een uitgever die reeds profiteert van de auteursrechtvrijdom van wetgeving, door louter objectieve consoliderende toevoegingen hieraan in staat wordt gesteld auteursrecht dan wel geschriftenbescherming te verkrijgen. Men zou dan 'the best of two worlds' hebben. Een argument dat dit uitgangspunt extra onderstreept is nog te ontlenen aan de tekst van artikel 11 Aw: *'er bestáát géén auteursrecht op wetten, (...).'* Hiermee komt de strekking van artikel 11 Aw sterk tot uiting: hieruit blijkt dat nadrukkelijk bedoeld is om wetgeving vrij te laten. Ook de plaatsing in § 3 van hoofdstuk I van de wet ('De werken waarop [geen] auteursrecht bestaat') en niet in § 6 ('De beperkingen van het auteursrecht') duidt hierop.

Mocht men niettemin van mening zijn dat artikel 11 Aw zich slechts richt tot de overheid, dan dringt de conclusie zich op dat de overheid zelf dient te zorgen voor de beschikbaarstelling van geconsolideerde wetgeving, opdat

---

volge art. 11 Aw – niet-beschermde wetteksten zelfs voor geschriftenbescherming onvoldoende is?

156 Pres. Rb. Den Haag 20 maart 1998, *Informatierecht/AMI* 1998-4, p. 65-67; *IER* 1998, p. 111, m.nt. JK; *Computerrecht* 1998-3, p. 146-148 m.nt. Spoor.

157 Anders echter in de context van art. 13 Databankrichtlijn. Daarbij lijkt de president er in r.o. 13, in de context van een vergelijking met de zaak *Staat/Den Ouden* (HR 20 november 1987, *NJ* 1988, 311) waarin de HR oordeelde op basis van art. 1401 BW (oud) onder verwijzing naar een reflexwerking van art. 11 Aw, wél van uit te gaan dat art. 11 Aw zich (alleen) tot de staat zou richten. Zie verder § 9 van dit hoofdstuk.

de ratio *'eenieder wordt geacht de wet te kennen'* en de verplichtingen die naar de ratio daarvan voor de overheid gelden, recht wordt gedaan. Gezien de strekking van artikel 11 Aw zullen óf de geconsolideerde versies vrij moeten zijn, óf de overheid zal geconsolideerde versies aan het publiek beschikbaar moeten stellen.

Aan het slot van dit hoofdstuk kom ik terug op de hier behandelde problematiek, bij de bespreking van de consequenties van de huidige artikelen 11 en 15b Aw in verband met de implementatie van de Databankrichtlijn.

5.3 Elementen artikel 11 Auteurswet en NEN-normen

Na de bovenstaande tegelijk historische en principiële achtergronden van artikel 11 Aw, zal ik thans ingaan op afzonderlijke elementen van dit wetsartikel en hun betekenis voor NEN-normen waarnaar in wetgeving wordt verwezen.

5.3.1 Categorieën

Naast de categorie van nationale wetten in materiële zin (bijv. Grondwet, Auteurswet, algemene maatregelen van bestuur zoals bijv. het Wegenverkeersreglement) vallen de volgende categorieën van werken in ieder geval ook onder artikel 11 Aw: wetten in formele zin die niet tevens wet in materiële zin zijn, lagere materiële wetten, provinciale verordeningen, gemeentelijke verordeningen, keuren van waterschappen en PBO-regelingen.[158] Ook internationale verdragen en wetgeving van supranationale instanties (bijv. een verordening of een richtlijn van de Raad der EG) vallen, gezien de strekking, onder artikel 11.[159]

Ingevolge het met artikel 11 Aw corresponderende artikel 2 lid 4 Berner Conventie[160] mag de uitsluiting van de in artikel 11 Aw bedoelde categorieën die zijn uitgevaardigd door de openbare macht, zich mede uitstrekken tot buitenlandse documenten.[161] Per concreet geval zal vervolgens door de Nederlandse rechter naar de wet van het betrokken land moeten worden beoordeeld of er sprake is van een document als bedoeld in artikel 11 Aw.[162]

5.3.2 Uitvaardiging

Het auteursrecht vervalt ingevolge artikel 11 op het moment van 'uitvaardiging'. Wat moet onder 'uitvaardiging' in de zin van artikel 11 worden ver-

---

158 Vgl. Spoor/Verkade 1993, nr. 89, p. 126; Gerbrandy 1988, p. 119-120.

159 Spoor/Verkade 1993, nr. 89, p. 126.

160 Art. 2 lid 4 BC luidt: 'Het is aan de wetgeving van de landen van de Unie voorbehouden om de aan officiële teksten op het gebied van wetgeving, bestuur en rechtspraak, en aan officiële vertalingen van deze teksten te verlenen bescherming vast te stellen.'

161 Spoor/Verkade 1993, nr. 89, p. 125.

162 Spoor/Verkade 1993, nr. 89, p. 125.

staan? Nadat ik dit in hoofdstuk 3 (§ 4) voor algemeen verbindende voorschriften vanuit staatsrechtelijke optiek heb behandeld, zal ik in deze paragraaf kort stilstaan bij het weinige dat hierover vanuit auteursrechtelijke hoek is opgemerkt.[163] Het ligt overigens voor de hand dat de auteursrechtelijke bronnen in deze het staatsrecht als uitgangspunt hebben genomen.

Gerbrandy stelt dat de handeling waardoor het stuk uiteindelijk van het stadium van 'ontwerp' overgaat in dat van wet of verordening, moet zijn verricht.[164] Bij wetten is dit bijvoorbeeld het geval wanneer de Koningin deze heeft ondertekend. Het stuk dient zich bovendien als wet aan, wanneer dit in het *Staatsblad* wordt geplaatst. Spoor/Verkade en Van Lingen staan bij het begrip 'uitvaardigen' niet afzonderlijk stil.

5.3.3 *Openbare macht*

De in artikel 11 bedoelde wetten, besluiten en verordeningen, moeten door de 'openbare macht' worden uitgevaardigd. Dit is, voorzover hier van belang, elke instantie die bevoegd is tot wetgeven in materiële zin, oftewel het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften.[165] Er blijkt vanuit auteursrechtelijke optiek geen verschil van betekenis te bestaan in de definiëring van de begrippen *uitvaardiging* en *openbare macht* ten opzichte van de staatsrechtelijke doctrine.

Een auteursrechtvoorbehoud op de categorie werken van artikel 11 Aw is, anders dan op werken van het later te bespreken artikel 15b Aw, niet mogelijk.

5.4 Statische verwijzingen naar NEN-normen en artikel 11 Auteurswet

Hugenholtz heeft over de verhouding van NEN-normen en artikel 11 Aw opgemerkt dat in wetgeving 'geïncorporeerde'[166] NEN-normen onder artikel 11 Aw vallen. Of ditzelfde geldt voor NEN-normen waarnaar in publiekrechtelijke regelingen wordt verwezen is naar zijn mening twijfelachtig.[167] Nu, in hoofdstuk 3 (§ 4) en in hoofdstuk 4 (§ 6) voor het Bouwbesluit, is geconcludeerd dat de verwijzingen naar NEN-normen tot gevolg hebben dat de desbetreffende

---

163 Van Dale geeft als betekenis van het begrip 'uitvaardigen': 'met gezag, als bevel of voorschrift van zich doen uitgaan, afkondigen, decreteren: (...) een voorschrift uitvaardigen; uitvaardiging: bevel of voorschrift van hogerhand.'

164 Gerbrandy 1988, p. 120. Vgl. Spoor/Verkade 1993, nr. 89, p. 125 e.v.

165 Gerbrandy 1988, p. 120. Van Lingen 1990, nr. 20, p. 65 spreekt van instanties die met overheidsgezag zijn bekleed. Spoor/Verkade 1993, nr. 91, p. 128 spreken over publiekrechtelijke instellingen en hun organen, voorzover handelend in het raam van hun publiekrechtelijke taken en/of bevoegdheden.

166 Hiermee wordt bedoeld: letterlijk in de wet overgenomen teksten van NEN-normen. Zie § 2.2 van hoofdstuk 3.

167 P.B. Hugenholtz, 'Auteursrechtelijke bescherming van overheidsinformatie', *I&I* 1993-3, p. 27.

NEN-normen de status van algemeen verbindende voorschriften verkrijgen kan daarover mijns inziens niet meer worden getwijfeld: de NEN-normen vallen daarmee immers onder het bereik van artikel 11 Aw. Niettemin zullen in deze paragraaf de statisch verwezen NEN-normen uit het Bouwbesluit worden getoetst aan de overige voorwaarden van artikel 11 Aw.[168] Hoewel de situatie vanuit Nederlands oogpunt behandeld wordt, betekent dit niet dat de conclusies die dit met zich meebrengt niet van belang kunnen zijn voor verwijzingen naar Europese normalisatienormen in EG-richtlijnen of EG-verordeningen. Indien verwijzing naar dergelijke normen met zich meebrengt dat ze daardoor een algemeen verbindend karakter hebben verkregen, is artikel 11 Aw evengoed van toepassing (zie § 5.3.1 van dit hoofdstuk). Hetzelfde geldt voor verwijzingen naar normen in buitenlandse wetgevingsdocumenten, zoals bijvoorbeeld verwijzingen in Duitse regelgeving naar DIN-normen. Op grond van het bepaalde in artikel 2 lid 4 Berner Conventie en het ontbreken van een beperking tot *nationale* regelgeving in artikel 11 Aw, vallen DIN-normen waarnaar is verwezen in Duitse wetgeving ook onder ons artikel 11 Aw (mits deze een algemeen verbindend karakter hebben verkregen en aan de overige voorwaarden is voldaan).

5.4.1 *Openbare macht*

In hoofdstuk 4 is vastgesteld dat de bevoegdheid tot verwijzen naar NEN-normen bij of krachtens het Bouwbesluit ligt besloten in artikel 2 jo. 3 Woningwet. Daarbij is de minister op grond van artikel 416 Bouwbesluit bevoegd om nadere voorschriften te stellen omtrent de toepassing van deze normen. De door de minister gegeven voorschriften bestaan sinds oktober 1997 voornamelijk uit het aanwijzen van de gedateerde versies van de normen. Nu de minister een gedelegeerde bevoegdheid heeft tot aanwijzing van NEN-normen als zodanige voorschriften, dient de minister te worden aangemerkt als 'openbare macht' in de zin van artikel 11 Aw.

Deze conclusie geldt vanzelfsprekend ook voor andere gevallen van wetgeving waarin gebruik wordt gemaakt van statische verwijzingen naar NEN-normen, met dien verstande dat het niet in alle gevallen zo behoeft te zijn dat de minister het orgaan is dat de normen aanwijst.

5.4.2 *Uitvaardigen*

Artikel 11 Aw is van toepassing vanaf het moment van *uitvaardiging*. Dit is het moment waarop een document tot algemeen verbindend voorschrift wordt.

---

168 Deze conclusies zijn vanzelfsprekend ook op andere wetgeving van toepassing waarin gebruik wordt gemaakt van statische verwijzingen, met dien verstande dat het niet in alle gevallen zo behoeft te zijn dat de minister de normen aanwijst. Het kan ook zo zijn dat er door de 'gewone' wetgever wordt verwezen naar NEN-normen. In dat geval geldt deze als de openbare macht.

Een document wordt uitgevaardigd door een openbare macht door dit als bevel of voorschrift van zich te doen uitgaan of af te kondigen (§ 5.5.2 van dit hoofdstuk).

De aanwijzing van NEN-normen door de minister in een ministeriële regeling, valt mijns inziens zonder meer onder deze omschrijving van uitvaardigen. Immers, de strekking van aanwijzing is nu juist de betrokken NEN-norm te promoveren tot bevel of (algemeen verbindend) voorschrift. Daarbij komt dat de mededeling van deze aanwijzingen in de *Staatscourant* nu juist plaats heeft, omdat de overheid naar eigen zeggen van mening is dat deze normen op 'enigerlei wijze deel zijn gaan uitmaken van het recht, dat voor belanghebbenden kenbaar moet kunnen zijn.'[169]

Ik verschil dan ook van mening met Stuurman,[170] die meent dat normdocumenten niet gelijk gesteld kunnen worden met door de overheid uitgevaardigde wetten, besluiten of verordeningen. Normen worden volgens hem niet 'van overheidswege' vastgesteld, maar door de normcommissies van het NNI. De overheidsinvloed op het NNI doet daaraan volgens hem niet af.

Hoewel Stuurman terecht heeft geconstateerd dat NEN-normen tot stand worden gebracht door de normcommissies van het NNI en uiteindelijk door het NNI worden 'vastgesteld', is het een geheel andere zaak wanneer de overheid, in de persoon van de daartoe wettelijk gemachtigde en verantwoordelijke minister, besluit om normen in het kader van wetgeving te gebruiken; het feit dat normen niet door de overheid zelf worden geformuleerd doet niets af aan het verbindende (wetgevings)karakter dat de normen door verwijzing hebben gekregen. Bovendien beslist de minister zelf welke normen hij hoe en wanneer van toepassing zal verklaren. De minister beslist dus – tot op detailniveau – over de verwijzing naar NEN-normen.

NEN-normen die worden gebruikt in het kader van wetgeving worden dus wel degelijk door de overheid 'vastgesteld' dan wel uitgevaardigd. Dit alles maakt dat NEN-normen waarnaar in wetgeving wordt verwezen in de zin van artikel 11 Aw gelijk zijn aan door de overheid uitgevaardigde wetten in materiële zin.[171]

Het behoeft hierbij eigenlijk geen nadere motivering dat het 'van overheidswege' al voldoende blijkt indien de overheid gebruikmaakt van de private NEN-normen door hiernaar in wetgeving te verwijzen, met als gevolg dat deze verbindende werking verkrijgen. Het is voor het voldoen aan dit 'van over-

169 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 583, nr. 3, p. 5. (MvT Bekendmakingswet). Vgl. § 6 van hoofdstuk 3. Dit geldt onverminderd de eerdere – daar vermelde – bezwaren m.b.t. de grondwettelijke bekendmakingsvereisten.

170 Stuurman (1995, p. 440) vraagt zich af in hoeverre art. 11 en 15b Aw relevant zijn voor de bescherming van normdocumenten. Zijns inziens ontbreekt deze relevantie.

171 Terzijde wordt opgemerkt dat de problematiek van § 5.2 van dit hoofdstuk, over de vraag tot wie art. 11 Aw zich richt, niet speelt bij het NNI omdat het NNI de eerste bron is van de tot algemeen verbindende voorschriften geworden NEN-normen. Art. 11 Aw heeft derhalve ook betrekking op het NNI.

heidswege'-criterium van artikel 11 niet noodzakelijk dat – zoals in de bouwregelgeving het geval is – de minister de normen nog eens *gedetailleerd* aanwijst; het louter verwijzen naar NEN-normen met als gevolg dat ze een verbindend karakter verkrijgen maakt dat artikel 11 Aw van toepassing is.

5.4.3 Indirect verwezen NEN-normen en aanverwante publicaties

In hoofdstuk 4 (§ 5.1.1) is besproken dat binnen de NEN-normen die in het Bouwbesluit zelf worden aangewezen weer wordt verwezen naar andere NEN-normen via een zogenaamde 'normatieve verwijzing'.[172] Een normatieve verwijzing heeft een 'bindend karakter' (zie hoofdstuk 4 § 5.1). Het systeem van verwijzing en doorverwijzing wordt wel de 'verwijzingsketen' genoemd. De zogenaamde eerstelijns-normen (direct in het Bouwbesluit aangewezen normen) die doorverwijzen naar tweede-lijns-normen en zo verder hebben alle de status van algemeen verbindende voorschriften verkregen en vallen daarmee onder artikel 11 Aw.

Ook voor wat betreft verwijzingen naar documenten van informatieve aard zoals Nederlandse technische richtlijnen (NTR's) of Nederlandse praktijkrichtlijnen (NPR's) geldt dat ze slechts algemeen verbindend worden wanneer hiernaar 'normatief' wordt verwezen. Indien hiernaar slechts *ter aanbeveling* wordt verwezen hebben ze geen algemeen verbindend karakter verkregen en vallen ze ook niet onder het bereik van artikel 11 Aw. Hiervoor kan echter het later te bespreken artikel 15b Aw eventueel nog van belang zijn.

5.5 Dynamische verwijzingen naar NEN-normen en artikel 11 Auteurswet

Ook voor dynamisch verwezen NEN-normen geldt dat deze onderdeel worden van de desbetreffende regeling en daarmee de status van algemeen verbindende voorschriften verkrijgen (§ 4 hoofdstuk 3). Hiermee vallen ze dus onder artikel 11 Aw en is de toepasselijkheid daarvan in beginsel al gegeven. Volledigheidshalve zullen in dit verband, evenals voor de statische verwijzingen is gedaan, de overige vereisten van artikel 11 Aw worden nagelopen.

5.5.1 Openbare macht

In hoofdstuk 3 (§ 9) is geconcludeerd dat het NNI ingevolge artikel 1:1 lid 1 Awb een zelfstandig bestuursorgaan is, voorzover het met publiekrechtelijke bevoegdheden bekleed is. Dit is (alleen) het geval voorzover er een dynamische verwijzing plaatsvindt naar NEN-normen. In die gevallen heeft het NNI namelijk

172 Een voorbeeld van een normatieve verwijzing in NEN 3215 is: 'De volgende norm bevat bepalingen die, doordat ernaar wordt verwezen, tevens bepalingen van deze norm zijn. (...). NEN 2580: 1997 Oppervlakte van gebouwen. Termen, definities en bepalingsmethoden.'

de bevoegdheid verkregen om normen op te stellen die algemeen verbindende voorschriften inhouden, waarmee 'openbaar gezag' gegeven is. De Algemene wet bestuursrecht is daarmee op het NNI van toepassing, voor wat betreft de reikwijdte van zijn publiekrechtelijke taken.

Het NNI heeft als zelfstandig bestuursorgaan voor wat betreft zijn werkzaamheden inzake dynamische verwijzingen op grond van delegatie publiekrechtelijke taken verkregen; namelijk het opstellen van algemeen verbindende voorschriften op het gebied van techniek. Hiermee dient het NNI te worden gerekend tot de 'openbare macht' in de zin van artikel 11 Aw.

Een enigszins vergelijkbaar geval deed zich voor in de zaak *Registratietekst Roche*.[173] Het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG) houdt registers bij voor de registratie van geneesmiddelen. Het CBG wordt aangemerkt als een instelling waaraan overheidstaken zijn toevertrouwd. Roche levert aan het CBG een tekst (IB-tekst geheten) met de kenmerken van een geneesmiddel, die door het CBG dient te worden goedgekeurd. De goedgekeurde teksten liggen bij het CBG ter openbare inzage. Vervolgens brengt Roche deze in verkorte vorm als bijsluiterteksten van geneesmiddelen in Nederland op de markt. Roche beriep zich op auteursrechtelijke dan wel geschriftenbescherming van haar registratie- of bijsluiterteksten. De president van de rechtbank te Breda heeft beslist dat de IB-registratieteksten onderdeel uitmaken van de administratieve beslissingen van het CBG en daarom vrij zijn van auteursrecht op grond van artikel 11 Aw. Dat de tekst in concept afkomstig was van de onderneming Roche deed daaraan niet af.

Bij dynamische verwijzingen vaardigt het NNI in zijn hoedanigheid van zelfstandig bestuursorgaan algemeen verbindende voorschriften uit. Het ontleent deze bevoegdheid aan het bestaan van delegatie. Algemeen verbindende voorschriften vallen onder de categorie besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb. Het zijn besluiten van algemene strekking. Besluiten worden in artikel 11 Aw genoemd als werken waarop geen auteursrecht bestaat. Dit is – ten overvloede – een tweede redenering die leidt tot het resultaat dat dynamisch verwezen NEN-normen onder de werking van artikel 11 Aw vallen.

5.5.2 *Uitvaardigen*

Wanneer de procedures voor de totstandkoming van normen zijn gevolgd, geeft de betrokken beleidscommissie van het NNI na goedkeuring, de normen en aanverwante publicaties vrij voor publicatie.[174] Met deze goedkeuring worden de normen dus door het NNI 'vastgesteld' en dienovereenkomstig gepubliceerd.

---

173 Pres. Rb. Breda 10 juli 1996, *IER* 1996-5, nr. 34, p. 191; *Informatierecht/AMI* 1997, p. 39-42, m.nt. Grosheide *(Registratietekst Roche)*.

174 *NNI-Huishoudelijk Reglement*, Delft: NNI 1994, p. 8, art. 3.2.5.

De vaststelling van herziene versies van dynamisch verwezen NEN-normen door het NNI geldt, zoals wij zagen, als besluit in de zin van de Awb. De vaststelling en publicatie van de aangepaste versies van NEN-normen is de handeling waardoor deze van 'ontwerp' overgaan in algemeen verbindende voorschriften. Hiermee is aan het criterium van uitvaardiging voldaan.

5.5.3 *Indirect verwezen NEN-normen en aanverwante publicaties*

Hetgeen in § 5.4.3 van dit hoofdstuk is gesteld ten aanzien van indirect verwezen NEN-normen en aanverwante publicaties *in* statisch verwezen NEN-normen geldt ook voor doorverwijzingen *in* dynamisch verwezen NEN-normen, nu zich geen aanwijzing voor een tegengestelde opvatting voordoet.

6 VERWIJZINGEN NAAR NEN-NORMEN IN INTERNE OVERHEIDSVOORSCHRIFTEN

6.1 Inleiding

Zojuist is vastgesteld dat NEN-normen die via verwijzing in wettelijke voorschriften de status van algemeen verbindende voorschriften verkrijgen daarmee onder artikel 11 Aw vallen, met als gevolg dat er geen auteursrecht op dergelijke normen rust. Bij de behandeling van het Duitse recht met betrekking tot verwijzingen naar DIN-normen vanuit auteursrechtelijk oogpunt, viel op dat deze kwestie in Duitsland nimmer expliciet aan de orde is geweest: daar blijkt er stilzwijgend van te worden uitgegaan dat DIN-normen via verwijzingen hiernaar in wettelijke voorschriften ('Rechtsvorschriften') onder § 5 Urheberrechtsgesetz (het equivalent van art. 11 Aw) vallen.

Een kwestie die in het Duitse recht echter wél aan de orde is gesteld, is de vraag of verwijzingen naar DIN-normen in *interne overheidsvoorschriften* ('Verwaltungsvorschriften') onder § 5 UrhG vallen. Deze vraag is in de Duitse rechtspraak bevestigend beantwoord voor de gevallen dat er sprake is van een zogenaamde externe werking. Geïnspireerd door deze Duitse uitspraak zal ik in deze paragraaf vanuit Nederlands auteursrechtelijk oogpunt onderzoeken of interne overheidsvoorschriften, die aanvankelijk wel werden aangeduid als pseudo-wetgeving, maar sinds het proefschrift van Van Kreveld[175] vrijwel algemeen worden aangeduid als beleidsregelgeving,[176] onder artikel 11 Aw (behoren te) vallen. Vervolgens zal ik ingaan op de vraag of eventuele verwijzingen naar NEN-normen in beleidsregels onder artikel 11 Aw vallen.

---

175 J.H. van Kreveld, *Beleidsregels in het recht* (diss. Groningen), Deventer 1983.

176 P. de Haan, Th.G. Drupsteen & R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale Rechtsstaat*, deel 1, Deventer: Kluwer 1996, p. 303. Zie over de kenmerken van beleidsregels bijv.: De Haan/Drupsteen/Fernhout 1996, p. 303-310; Van Wijk/Konijnenbelt 1997, p. 254-269.

6.2 Beleidsregels en artikel 11 Auteurswet

Beleidsregels ontstaan in de regel doordat overheidsinstanties interne regels uitvaardigen voor de toepassing van wetten, besluiten en verordeningen om een zekere lijn in de toepassing van wetgeving door de ambtelijke instanties te brengen.[177] Met betrekking tot beleidsregels worden wel drie ontwikkelingsstadia onderscheiden[178]: eerst hebben ze louter interne werking als ambtelijke instructies; voorts hebben ze in de gevallen van openbaarmaking tevens externe werking tegenover de burgers op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (rechtszekerheid en rechtsgelijkheid); en sinds 1 januari 1998 hebben ze ook externe werking. In dit verband is van belang artikel 4:81 Awb:[179]

> 1. Een bestuursorgaan kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid.
> 2. In andere gevallen kan een bestuursorgaan slechts beleidsregels vaststellen, voorzover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald.

Beleidsregels berusten daarmee op een algemene wettelijke grondslag. Het verschil (in dit opzicht) met wettelijke voorschriften is dat deze laatste op een specifieke wettelijke bevoegdheid tot het opstellen van algemeen verbindende voorschriften berusten. Er is echter pas sprake van beleidsregels indien dergelijke regels openbaar bekendgemaakt worden: dit is bovendien een formeel vereiste voor inwerkingtreding (art. 3:40 Awb jo. 3:42 Awb).[180] Bij beleidsregels gaat het om zelfbinding: de regels zijn bedoeld voor het uitvaardigende orgaan zelf en diens hiërarchisch ondergeschikten.[181] De overeenkomst tussen beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften is dat beide een normerende functie ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden hebben.[182] Voor

---

177 De Haan/Drupsteen/Fernhout 1996, p. 303.

178 Vgl. De Haan/Drupsteen/Fernhout 1996, p. 303.

179 De derde tranche van de Awb waarvan de titel over beleidsregels deel uitmaakt, is in werking getreden op 1 januari 1998, *Stb.* 581 van 11 december 1997.

180 De Haan/Drupsteen/Fernhout 1996, p. 303. Dit betekent echter niet dat een burger zich niet hierop kan beroepen indien geen (of onjuiste) bekendmaking heeft plaatsgevonden, m.n. daar waar het gaat om het ontstaan van een vaste praktijk waardoor vertrouwen is opgewekt: De Haan/Drupsteen/Fernhout 1996, p. 307. Op dergelijke gevallen kom ik terug aan het slot van § 6.2.1 en 6.2.2 van dit hoofdstuk.

181 H.E. Bröring, *Richtlijnen. Over de juridische betekenis van circulaires, leidraden, aanbevelingen, brochures, plannen* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1993, p. 71.

182 Het bestuursrecht kent naast de hier besproken beleidsregels zgn. 'richtlijnen'. Deze categorie wordt in juridisch opzicht als lichtste categorie van regelgeving beschouwd. Richtlijnen hebben de strekking om aan andere organen dan het opstellende orgaan zelf een bepaalde handelwijze te suggereren met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid van dat orgaan, bijvoorbeeld richtlijnen van departementen aan gemeenten of instellingen. Vgl. ook hoofdstuk 3 (§ 3.3) waar deze categorie m.b.t. de NEN-normen is besproken. Hoewel

het overige wijken beide soorten regels echter (in belangrijke mate) af. Twee belangrijke verschillen zijn: bij beleidsregels kunnen *burgers* niet rechtstreeks gebonden worden en er bestaat bij beleidsregels een 'inherente afwijkingsbevoegdheid'.[183] Dit houdt in, zoals bepaald in artikel 4:84 Awb, dat:

> Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Artikel 1:3 lid 4 Awb luidt:

> Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij *besluit* vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan [mijn curs.; ME].

Een beleidsregel blijkt ingevolge artikel 1:3 lid 4 Awb dus bij 'besluit' te worden vastgesteld. Omdat dit begrip in artikel 11 Aw letterlijk wordt genoemd, leid ik hieruit af dat daarmee ook beleidsregels onder artikel 11 Aw vallen. Omdat men zich met betrekking tot deze beleidsregels niet aan de indruk kan onttrekken dat – anders dan in Duitsland – in de Nederlandse auteursrechtelijke literatuur verzuimd lijkt te zijn de positie van deze vorm van regelgeving in het licht van artikel 11 Aw vast te stellen, zal ik hierna het Duitse recht dienaangaande vergelijken met het zojuist besproken Nederlandse recht.

6.2.1 Positie van beleidsregels in het Duitse auteursrecht

In hoofdstuk 5 is vermeld dat 'Verwaltungsvorschriften' volgens de Duitse auteursrechtelijke literatuur onder § 5 lid 1 UrhG vallen omdat de rechtspositie van de burgers hierdoor indirect wordt bepaald, ook al hebben interne overheidsvoorschriften geen directe werking ten opzichte van de burgers.[184] 'Verwaltungsvorschriften' worden met de termen 'Verordnungen' und 'amtliche

---

richtlijnen een zekere externe werking kunnen verkrijgen, kunnen zij thans niet als besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb worden aangemerkt (vgl. De Haan/Drupsteen/Fernhout 1996, p. 315). Gezien de strekking van art. 11 Aw, en in navolging van het Duitse recht (zie hierna), ligt het voor de hand dat ook richtlijnen met een externe werking onder art. 11 Aw vallen. In dit kader laat ik deze categorie verder onbesproken.

183 Zie De Haan/Drupsteen/Fernhout 1996, p. 305 voor een opsomming van overige verschilpunten.

184 'Verwaltungsvorschriften aller Art, wie Verwaltungsverordnungen, Anordnungen, Anstalts- oder Dienstordnungen, Erlasse, Entschließungen, Richtlinien und nicht auf Einzelfälle beschränkte Anweisungen, fallen ebenfalls unter Abs. 1 [§ 5 UrhG; ME].' P. Katzenberger, '§ 5 UrhG', in: G. Schricker, *Urheberrecht: Kommentar*, München: C.H. Beck 1987, nr. 30, p. 181 (vgl. hfdst. 5 § 3.2).

Erlasse' uit § 5 UrhG[185] 'stellvertretend genannt'.[186] Ingevolge de in hoofdstuk 5 besproken beslissingen van het BGH blijkt dat interne overheidsvoorschriften slechts onder § 5 UrhG vallen voorzover zij externe werking hebben (verkregen).[187] In de Nederlandse auteursrechtelijke literatuur heb ik geen aanwijzing kunnen vinden over de vraag hoe beleidsregels in het licht van artikel 11 Aw moeten worden geïnterpreteerd: nu echter een beleidsregel sinds 1 januari 1998 ingevolge artikel 1:3 lid 4 Awb bij 'besluit' wordt vastgesteld en dit begrip in artikel 11 Aw letterlijk wordt genoemd, lijkt de positie duidelijk en is het derhalve niet noodzakelijk artikel 11 Aw op dit punt aan te passen.

Voor andersoortige – niet in artikel 11 Aw genoemde of als beleidsregel aan te merken regelgeving – waarbij sprake is van een externe werking stel ik voorop dat artikel 11 Aw, conform haar geest en strekking, en in navolging van het Duitse recht, in die gevallen van toepassing moet worden geacht: van doorslaggevend belang voor de toepasselijkheid van artikel 11 Aw is immers het bestaan van externe werking.

6.2.2 *Verwijzingen naar NEN-normen in beleidsregels*

Wat betekent het voorgaande nu met betrekking tot de positie van NEN-normen? Evenals geldt bij 'bindende' verwijzing naar NEN-normen in algemeen verbindende voorschriften, geldt bij navenante verwijzing naar NEN-normen in beleidsregels dat ze daardoor eveneens als beleidsregel kunnen worden aangemerkt. Voorwaarde hiervoor is dat de NEN-normen waarnaar verwezen wordt, door de betrokken ambtenaren moeten worden nageleefd: ze moeten, met andere woorden, voor hen een 'bindend' karakter hebben.

In gevallen dat in een ambtelijke regeling slechts een verwijzing met een louter aanbevelend karakter zou plaatsvinden geldt dit niet. Een louter aanbeveling is immers – evenals geldt bij verwijzing in algemeen verbindende voorschriften – niet voldoende om een 'verwezen' NEN-norm als beleidsregel te kunnen kwalificeren. Dit zou slechts anders kunnen zijn indien blijkt dat er sprake is van een consequente navolging hiervan door betrokken ambtenaren waardoor een consistente (beleids)praktijk is ontstaan én de burgers hiervan

---

185 Vgl. nogmaals § 5 UrhG, voorzover van belang: '(1) Gesetze, *Verordnungen, amtliche Erlasse* und Bekanntmachungen sowie Entscheidungen und amtlich verfaßte Leitsätze zu Entscheidungen genießen keinen urheberrechtlichen Schutz.'[mijn curs.; ME]

186 Schricker/Katzenberger 1987, § 5 UrhG, nr. 30, p. 181.

187 Vgl. m.b.t. verwijzing naar DIN-normen in interne overheidsvoorschriften: BGH 30 juni 1983, *GRUR* 1984, p. 117-119 *(VOB/C)* (zie hoofdstuk 5 § 3.4.1). I.c. was slechts sprake van een verwijzing naar DIN-normen met het karakter van een loutere aanbeveling; dit was niet voldoende voor de toepasselijkheid van § 5 UrhG. In de uitspraak van het BGH 26 april 1990, *GRUR* 1990, p. 1003-1004 *(DIN-Normen)* (vgl. hfdst. 5 § 3.5) waarin verwijzing naar DIN-normen in officieel bekendgemaakte 'Amts- und Minsterialblättern' plaatsvond, werd geoordeeld dat de DIN-normen daardoor externe werking hebben verkregen, waarmee ze onder § 5 UrhG moeten vallen.

op de hoogte zijn. In die gevallen is er immers sprake van externe werking op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (rechtszekerheid en rechtsgelijkheid). In dergelijke gevallen zullen de desbetreffende NEN-normen ook kunnen worden aangemerkt als een beleidsregel. Onder verwijzing naar hetgeen in de vorige paragraaf is opgemerkt stel ik daarmee vast dat NEN-normen waarnaar wordt verwezen in beleidsregels en die daardoor externe werking hebben verkregen, eveneens onder artikel 11 Aw vallen.

7 ARTIKEL 15B AUTEURSWET 1912

De tekst van artikel 15b Aw wordt hieronder nogmaals weergegeven:

> Als inbreuk op het auteursrecht op een door of vanwege de openbare macht openbaar gemaakt werk van letterkunde, wetenschap of kunst wordt niet beschouwd verdere openbaarmaking of verveelvoudiging daarvan, *tenzij* het auteursrecht, hetzij in het algemeen bij wet, besluit of verordening, hetzij in een bepaald geval blijkens mededeling op het werk zelf of bij de openbaarmaking daarvan uitdrukkelijk is voorbehouden. (...) [mijn curs.; ME]

Bekende voorbeelden van de in artikel 15b bedoelde werken zijn: de handelingen van de Tweede Kamer, rapporten van staatscommissies, in functies uitgesproken redevoeringen van ministers of burgemeesters, octrooischriften, ontwerpen van wet en officiële toelichtingen.[188]

7.1 Inleiding

In het voorgaande is gebleken dat statisch en dynamisch verwezen NEN-normen waarnaar in wetgeving wordt verwezen onder artikel 11 Aw vallen. In zoverre zou voor de 'verwezen' NEN-normen bespreking van artikel 15b Aw achterwege kunnen blijven: deze vallen immers al onder artikel 11 Aw. Niettemin dient bespreking van artikel 15b Aw een ander belang: het NNI geeft naast NEN-normen waarnaar in wetgeving kan worden verwezen namelijk nog andere publicaties uit, die met de 'verwezen' NEN-normen samen (kunnen) hangen. Daarbij valt te denken aan: ontwerp-NEN-normen voor de openbare kritiekronde die ontwikkeld zijn in het kader van wetgeving, praktijkrichtlijnen en/of technische richtlijnen waarin een toelichting op bepaalde NEN-normen wordt

188 Gerbrandy 1988, p. 230; Van Lingen 1990, nr. 39, p. 136; Spoor/Verkade 1993, nr. 89, p. 126.

gegeven,[189] en zogenaamde 'voornormen'[190] indien bedoeld om te resulteren in uiteindelijke normen waarnaar in wetgeving kan worden verwezen.

Deze zogenaamde 'aanverwante publicaties' vallen weer te kwalificeren als wetgeving in materiële zin waarop artikel 11 Aw van toepassing is, indien daarnaar – analoog aan de hiervoor besproken NEN-normen – mocht zijn verwezen en/of indien er een zogenaamde normatieve verwijzing in een al 'verwezen' NEN-norm naar deze mocht plaatsvinden, zoals hiervoor in § 5.4.3 is uitgelegd. In andere gevallen (en dat zijn waarschijnlijk de meeste) vallen zij dus niet onder het toepassingsbereik van artikel 11 Aw.

Deze aanverwante publicaties kunnen dan niettemin van belang zijn met het oog op de interpretatie van 'verwezen' NEN-normen. Zo kunnen de geschiedenis van de totstandkoming van NEN-normen en aanvullende informatie over de toepassing daarvan, zoals neergelegd in bijvoorbeeld verslagen van vergaderingen en voorbereidende stukken voor vergaderingen,[191] praktijkrichtlijnen en/of technische richtlijnen als het erop aankomt een belangrijke rol spelen, bijvoorbeeld in een gerechtelijke procedure. In zo'n geval kan inzage in het totstandkomingsproces van de desbetreffende NEN-norm wellicht in belangrijke mate inzicht verschaffen en derhalve voor betrokkenen van groot belang zijn; en vervolgens ook voor een breder publiek.

Dit is vergelijkbaar met het belang van de inzage die wordt geboden in het wetgevingsproces van de centrale overheid. De kamerstukken en handelingen van de Tweede en Eerste Kamer – waarin onder meer wetsontwerpen, memories van toelichting/antwoord en verslagen van kamerfracties en notulen van kamerdebatten zijn opgenomen – zijn doorgaans vrij beschikbaar, dan wel tegen niet of weinig meer dan drukkosten verkrijgbaar. Ten aanzien van deze documenten zou de overheid een auteursrechtvoorbehoud ingevolge artikel 15b Aw kunnen maken. Dit is tot op heden echter nog nooit gebeurd, en als dit overwogen zou worden ligt het voor de hand dat een stroom van kritiek zou losbarsten.

De geest van artikel 11 Aw strekt zich net zo goed uit tot deze documenten. Het spreekt – ook in het licht van de in hoofdstuk 8 te bespreken Wet openbaarheid van bestuur – vanzelf dat de volksvertegenwoordiging en haar

189 Een voorbeeld hiervan is NTR 3216 die een toelichting vormt op NEN 3215. Naar NEN 3215 wordt verwezen in het Bouwbesluit (zie hfdst. 4 van dit boek en bijlage II).

190 Dit zijn normen (NVN's) waarbij één of enkele onderdelen ontbreken en/of die onder voorbehoud worden gepubliceerd voor een periode van drie jaar (zie hoofdstuk 2 § 2.4.2).

191 Deze stukken worden echter slechts 'intern' gepubliceerd, d.w.z. voor de desbetreffende normcommissieleden. Wil men over die stukken beschikken dan zal men eerst lid moeten worden van de desbetreffende normcommissie voor een bedrag van gemiddeld *f* 1600 per jaar (telefonische informatie NNI 27 augustus 1998). Zie over deze interne stukken voorts hfdst. 8 § 3.3.2 m.b.t. de WOB.

regering jegens de vertegenwoordigden van dat voorbehoud geen gebruik wensen te maken.[192]

Een geval dat leidde tot kamervragen was de nota *De Waterhuishouding van Nederland* die in boekvorm werd gepubliceerd en waarop het auteursrecht was voorbehouden.[193] De toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat (Smit-Kroes) antwoordde op de vraag of zij een auteursrechtelijk voorbehoud op een in boekvorm gepubliceerd kamerstuk gerechtvaardigd achtte dat hiermee de rechten van derden beschermd werden nu het oorspronkelijke kamerstuk was aangevuld met kaartmateriaal en foto's. In een noot bij deze kamervragen stelt Mom zich mijns inziens terecht op het standpunt dat een voorbehoud van auteursrecht op kamerstukken op zichzelf niet onmogelijk is, maar uiterst onwenselijk, gelet op de aard en status van die werken en de ratio van artikel 15b. Het uitdrukkelijke voorbehoud dat in casu werd gemaakt bij de publicatie van de nota in boekvorm was echter bedoeld ter bescherming van de belangen van derden auteurs, en beoogde geen consequenties voor het verder openbaarmaken en verveelvoudigen van de in het boek opgenomen nota, voorzover die gelijk is aan de oorspronkelijke versie als kamerstuk, aldus Mom.

Met deze vergelijking van aanverwante publicaties van het NNI die van belang kunnen zijn voor de interpretatie van 'verwezen' NEN-normen en de inzage die wordt geboden in de parlementaire stukken die betrekking (kunnen) hebben op wetgeving van de centrale overheid is naar mijn mening duidelijk dat artikel 15b Aw in ieder geval naar zijn geest van toepassing behoort te zijn op de desbetreffende aanverwante publicaties. Of dit ook zo is naar de letter van artikel 15b Aw – evenals geldt voor de parlementaire stukken – zal in het vervolg worden onderzocht.

7.2 Reikwijdte artikel 15b Auteurswet

7.2.1 Ratio

De ratio van artikel 15b Aw is dat openbaar gemaakte werken, afkomstig van de openbare macht, in beginsel publiek domein moeten zijn.[194] Volgens Gerbrandy vormt artikel 15b een onverbrekelijke eenheid met artikel 11.[195] Tot de wetswijziging van 1972 was hetgeen nu in artikel 15b Aw is geregeld, ondergebracht in artikel 11 lid 2 Aw. Dit artikel sloot destijds eveneens auteursrecht uit 'op hetgeen door of vanwege de openbare macht is openbaar ge-

192 In dezelfde zin Verkade, SDU-Jaarverslag 1995, p. 17 en Mom in zijn noot bij de kamervragen n.a.v. de Nota 'De Waterhuishouding van Nederland', *Informatierecht/AMI* 1986, p. 17.

193 Rubriek 'Nationaal': Tweede Kamervragen n.a.v. de nota *De waterhuishouding van Nederland*, *Informatierecht/AMI* 1986, p. 16-17 m.nt. Mom.

194 Spoor/Verkade 1993, nr. 90, p. 127.

195 Gerbrandy 1988, p. 228.

maakt', met de mogelijkheid van een voorbehoud. De wetgever vond algehele uitsluiting van het auteursrecht behoudens een voorbehoud, een rechtssystematisch minder fraaie figuur, en heeft toen besloten de oude bepaling in een nieuw artikel 15b op te nemen in de paragraaf over beperkingen van het auteursrecht.[196]

Door die plaatsing wordt te kennen gegeven dat op de daar bedoelde werken in beginsel wel auteursrecht bestaat, maar dat verdere openbaarmaking of verveelvoudiging niet als inbreuk op het auteursrecht wordt beschouwd, tenzij dit auteursrecht uitdrukkelijk is voorbehouden. Het gaat in artikel 15b om werken 'waarvan de openbaarmaking in verband met het deugdelijk functioneren van de staat en zijn onderdelen, hetzij krachtens de wet, hetzij naar het oordeel van het betrokken overheidslichaam, niet achterwege mag blijven.'[197]

Artikel 15b ziet op alle werken die 'door of vanwege de openbare macht worden openbaar gemaakt', dus ook als de overheid niet zelf de maker/auteursrechthebbende is.[198] Van Lingen spreekt van openbaarmaking door of in naam van de overheid (alle nationale en internationale publiekrechtelijke instanties) als zodanig.[199] Verdedigd wordt wel dat het enkele bestaan van overheidssubsidiëring of -financiering voor de toepasselijkheid van artikel 15b onvoldoende is.[200] Hierbij valt te denken aan een eenmalige subsidiëring van bijvoorbeeld een schilder om in opdracht van een gemeente een portret te schilderen. Dit is ook naar mijn mening niet voldoende om artikel 15b van toepassing te doen zijn. Mijns inziens is echter verdedigbaar dat een structurele subsidiëring die is gegeven ter verwezenlijking van een bepaald de gemeenschap dienend doel wél voldoende is voor de toepasselijkheid van artikel 15b Aw. De NEN-normen die door het NNI worden ontworpen in het kader van (para-)wetgeving zijn een voorbeeld waarbij sprake is van een structurele subsidiëring die het algemeen belang dient. Dit geval, waarin financiering uit de openbare middelen heeft plaatsgevonden, lijkt mij een voorbeeld bij uitstek waarop artikel 15b Aw van toepassing behoort te zijn. Op de desbetreffende NEN-normen is echter artikel 11 Aw al van toepassing, zodat aan de vraag naar de toepasselijkheid van artikel 15b Aw voor deze gevallen niet wordt toegekomen. Indien de subsidies van de overheid zich eveneens uitstrekken tot het opstellen van bijvoorbeeld praktijk- en/of technische richtlijnen (ter toelichting op een bepaalde NEN-norm) lijkt mij de toepasselijkheid van artikel

196 Vgl. Gerbrandy 1988, p. 228-229; Spoor/Verkade 1993, nr. 90, p. 127.

197 Gerbrandy 1988, p. 230 onder verwijzing naar Ktg. Rotterdam 24 februari 1983, *NJ* 1984, 677.

198 Vgl. HR 29 mei 1987, *NJ* 1987, 1003, m.nt. LWH; *Informatierecht/AMI* 1987, p. 105, m.nt. DWFV *(Struycken en Unger/Riet; Beatrix-postzegel)*.

199 Van Lingen 1990, nr. 39, p. 136.

200 Gerbrandy 1988, p. 229; Van Lingen 1990, nr. 39, p. 136; Spoor/Verkade 1993, nr. 95, p. 133.

15b Aw in elk geval naar de geest gegeven. Of dit zo is zal moeten blijken uit de omschrijving van de overheidsnormalisatieopdracht.

7.2.2 *Openbare macht*

Onder 'openbare macht' in de zin van artikel 15b Aw vallen de publiekrechtelijke instellingen en hun organen, voorzover zij handelen op grond van de hun toegekende publiekrechtelijke taken en/of bevoegdheden.[201] Ook de privaatrechtelijke rechtspersonen die op grond van de door de openbare macht aan hen toegekende overheidstaken, werken, voortvloeiend uit deze taken, openbaar maken, vallen onder artikel 15b Aw.[202] In het 30 jaar oude *Bankbiljetten*-arrest van 1968 oordeelde de Hoge Raad destijds dat de werkzaamheden van de Nederlandsche Bank N.V. met betrekking tot het in omloop brengen van bankbiljetten niet voor deze kwalificatie in aanmerking kwam.[203] Niettemin lijkt in dit arrest op zichzelf de mogelijkheid te zijn aanvaard dat een privaatrechtelijke rechtspersoon overheidstaken kan vervullen en daarmee tot de openbare macht kan worden gerekend. Hier valt tegenwoordig te wijzen op hetgeen eerder is opgemerkt over hetgeen onder de Awb sinds 1994 wettelijk tot de sfeer van zelfstandige bestuursorganen gerekend wordt, al is verzuimd om bij de totstandkoming van de Awb artikel 15b Aw hierop nader af te stemmen.

NNI als openbare macht in de zin van artikel 15b Aw?
De vraag of het NNI een openbare macht is in de zin van artikel 15b Aw is niet zo eenvoudig te beantwoorden. In hoofdstuk 3 is geconcludeerd dat het NNI bij dynamische verwijzingen een zelfstandig bestuursorgaan wordt: in dit geval is het NNI onmiskenbaar aan te merken als een 'openbare macht' in de zin van artikel 15b Aw. Dit geldt echter slechts voor deze dynamische verwijzingen. Het opstellen van aanverwante publicaties zonder dat daarnaar in wetgeving wordt verwezen, valt hier strikt genomen buiten, doch houdt hier wel nauw verband mee.

7.3 'Aanverwante NNI-publicaties' en artikel 15b Auteurswet

Het NNI is qua rechtsvorm een privaatrechtelijke stichting. Dat doet er niet aan af dat het NNI ten aanzien van de hier bedoelde aanverwante publicaties een aantal 'overheidstaken' toegekend heeft gekregen, zoals in hoofdstuk 2 is vermeld. Voorts staat in de statuten van het NNI beschreven dat het NNI tot taak heeft het maatschappelijk belang te dienen: een omschrijving die mede

201 Vgl. hetgeen eerder is opgemerkt over de 'openbare macht' in § 5.3.3.
202 Spoor/Verkade 1993, nr. 91, p. 128.
203 HR 14 juni 1968, *NJ* 1968, 276, m.nt. HB; *BIE* 1969, p. 52 *(Bankbiljetten)*.

voortvloeit uit taken van algemeen belang; deze zijn – in het licht van het voorgaande – gelijk te stellen aan overheidstaken. Uit het voorgaande is gebleken dat ook privaatrechtelijke rechtspersonen die op grond van de door de openbare macht aan hen toegekende overheidstaken, werken, voortvloeiend uit deze taken, openbaar maken, onder artikel 15b kunnen vallen. Dit alles in aanmerking genomen alsmede de omstandigheid dat de overheid de opstelling van NEN-normen financiert vanuit de algemene middelen en de nauwe relatie die 'aanverwante publicaties' daarmee onderhouden, kan ten aanzien van de hier bedoelde aanverwante publicaties verdedigd worden dat er sprake is van openbaarmaking door het NNI in een hoedanigheid die gelijk *is* dan wel *gelijk te stellen is* aan een 'openbare macht'. Mocht er niet voldaan zijn aan het artikel 15b-vereiste 'door de openbare macht' dan is op deze situatie toch wel het criterium 'vanwege de openbare macht' van toepassing; naar zijn geest is artikel 15b Aw zéker van toepassing.

Auteursrechtvoorbehoud en auteursrechtbeleid NNI

Nu artikel 15b Aw naar zijn geest zeker van toepassing is op de hier bedoelde aanverwante publicaties, maar mijns inziens óók naar de letter, is een nadere beschouwing over het door het NNI gevoerde auteursrechtbeleid onvermijdelijk. Naar de letter van artikel 15b Aw betekent een auteursrechtvoorbehoud op de daar bedoelde documenten intussen dat deze niet verder kunnen worden verveelvoudigd en openbaar gemaakt. Ook al is artikel 15b Aw in beginsel van toepassing op deze 'aanverwante publicaties' dan nog zijn derden – vanwege het gemaakte voorbehoud – niet geholpen met wat artikel 15b Aw in uitgangspunt nu juist tracht te bereiken: auteursrechtvrijheid van werken die 'in verband met het deugdelijk functioneren van de staat en zijn onderdelen, hetzij krachtens de wet, hetzij naar het oordeel van het betrokken overheidslichaam, niet achterwege mag blijven.'

Op grond van de getrokken parallel met de vrijheid die wordt geboden ten aanzien van stukken van het wetgevingsproces van de centrale overheid behoort naar de geest van artikel 15b Aw hetzelfde van toepassing te zijn op de hier bedoelde aanverwante NNI-publicaties. Van de mogelijkheid van een voorbehoud hoort mijns inziens dus geen gebruikgemaakt te worden.

Ook hier acht ik de gedachte dat de financiering moet worden terugverdiend uit de opbrengst van de verkopen onjuist. Aan de ratio van de artikelen 11 en 15b Aw ligt immers een zeer principiële discussie ten grondslag: er is op goede en uitvoerig bediscussieerde gronden gekozen voor de financiering van wetgeving, alsmede van de daarop betrekking hebbende stukken die inzicht bieden in het wetgevingsproces, uit de openbare middelen.

Uit de omstandigheid dat het NNI op de door het instituut zelf gepubliceerde en uitgegeven afzonderlijke (normbladen en) 'aanverwante NNI-publicaties', voorzover ik heb kunnen nagaan, steeds het auteursrecht heeft voorbehouden,

kan worden afgeleid dat het NNI er zelf ook van uitgaat dat de NEN-normen en de 'aanverwante NNI-publicaties' eigenlijk onder artikel 15b Aw vallen.[204]

Dat brengt voor mij, in het licht van het eerder betoogde, mee dat van de mogelijkheid van het voorbehoud geen gebruik zou moeten worden gemaakt. Hieraan ligt ook een Wet openbaarheid van bestuur-idee 'avant la lettre' ten grondslag.[205]

Mocht worden geoordeeld dat artikel 15b Aw niét van toepassing is, dan lijkt het mij een gerechtvaardigde oplossing dat het NNI, dat zich telkenmale opwerpt als (enige) algemeen belangenbehartiger van normalisatie in Nederland, ten aanzien van de hier bedoelde aanverwante publicaties (evt. onder voorwaarden) afstand doet van zijn auteursrechten evenals de Nederlandsche Bank dat ten aanzien van bankbiljetten heeft gedaan.[206] In het licht van ons democratisch stelsel is auteursrechtvrijheid van dergelijke documenten immers van een groter belang dan het vrijelijk kunnen afdrukken van bankbiljetten in advertenties.

8 NIET-INWERKINGTREDING NEN-NORMEN EN AUTEURSRECHT

Nemo turpitudinem suam allegans auditur

In hoofdstuk 3 is geconcludeerd dat de wettelijke voorschriften waarin wordt verwezen naar NEN-normen niet op de juiste wijze – namelijk overeenkomstig de voorgeschreven bekendmakingsbepalingen – zijn bekendgemaakt. Ingevolge artikel 88 en 89 Grondwet betekent dit dat deze voorschriften (al dan niet partieel), niet in werking zijn getreden. In de lijn van deze redenering zou geopperd kunnen worden dat hetgeen in het onderhavige hoofdstuk is onderzocht met betrekking tot het auteursrecht dan ook niet opgaat. Dit zou betekenen dat artikel 11 Aw niet van toepassing is, omdat de NEN-normen die deel

---

204 Ingevolge de leidraad *NNI-Regels voor het opstellen van Nederlandse normen*, p. 20 wordt in elke norm, praktijkrichtlijn, voornorm en ontwerp daarvoor een auteursrechtenclausule opgenomen. Afgezien van het voorbehoud dat het NNI op alle uitgaven zelf maakt, heeft het NNI in de Algemene verkoop- en leveringsvoorwaarden, zoals opgenomen in het *Jaarboek Bouwnormalisatie* 1997, Delft: NNI 1997, p. 10, onder het kopje 'Auteursrecht' in art. 10 de volgende clausule opgenomen: '(10.1) Het auteursrecht op de NNI-publicaties berust bij het NNI. (10.2) Voor het geheel of gedeeltelijk overnemen, verwerken of bewerken van uitgaven van het NNI (zoals normen, normontwerpen, Nederlandse praktijkrichtlijnen, Nederlandse voornormen) in een boek, publicatie, catalogus, reclamedrukwerk, computerprogramma, microfilm-fiche of enige andere vorm van informatiedrager is – met uitzondering van door de Wet gestelde categorieën – toestemming van het NNI nodig.'

205 D.W.F. Verkade, 'Auteursrecht op rechtspraak', in: *Erudita ignorantia* (lustrumbundel Societas Iuridica Grotius), Arnhem: 1992, p. 175.

206 Vgl. Spoor/Verkade 1993, nr. 91, 95 en 97, p. 128 e.v. De Nederlandsche Bank staat onder bepaalde voorwaarden reproducties van haar bankbiljetten toe. Zie hiervoor een bekendmaking van 25 augustus 1995, gepubliceerd in: J.J.C. Kabel (red.), *Praktijkboek Reclame en Aanduidingenrecht* III, losbl. uitgave Deventer: Kluwer 1995, onderdeel 3.5, p. 25 e.v.

uitmaken van voorschriften in het Bouwbesluit vanwege hun niet-inwerkingtreding niét auteursrechtvrij zijn.

Een dergelijke redenering behoort mijns inziens niet met vrucht gevolgd te worden en wel om de volgende redenen. In de eerste plaats is in hoofdstuk 3 al verdedigd dat het publicatievereiste als zogenaamd 'vierde element' niet noodzakelijk is voor de *vaststelling* dat het om algemeen verbindende voorschriften gaat. Het publicatievereiste is een formeel vereiste, het ziet immers op de *inwerkingtreding* van de algemeen verbindende voorschriften. Zoals ik in hoofdstuk 3 al heb betoogd moeten de begrippen algemeen en verbindend in de constellatie 'algemeen verbindend voorschrift' niet los van elkaar worden gezien, maar gaat het bij de publicatie om de inwerkingtreding van de gelding.[207]

Een volgend argument dat hiertegen spreekt ontleen ik aan het Duitse auteursrecht dat in hoofdstuk 5 is besproken.[208] Daar bleek dat hetgeen staatsrechtelijk gezien mogelijk ontoelaatbaar is, niet aan een auteursrechtelijke beoordeling in de weg staat. Met andere woorden: een auteursrechtelijke beoordeling is niet afhankelijk van hetgeen geldt op grond van het staatsrecht. Deze redenering kan mijns inziens ook voor het Nederlandse recht worden gevolgd.

Een derde argument is te ontlenen aan het adagium *nemo turpitudinem suam allegans auditur*: niemand wordt gehoord, die zich op zijn eigen onbehoorlijk handelen beroept.[209] Ingevolge dit adagium kan het inderdaad niet zo zijn dat de wetgever zich op het standpunt zou stellen dat artikel 11 Aw niet van toepassing is omdat de desbetreffende voorschriften niet in werking zijn getreden, terwijl dit te wijten is aan zijn eigen onbehoorlijke handelingen, of beter gezegd: het nalaten van behoorlijke handelingen, terwijl gesuggereerd is dat die wél zouden zijn verricht.

---

207 T.C. Borman, 'Wensen uit de wetgevingspraktijk', *NJB Jongerenspecial* 1995, nr. 41, p. 1488-1490 wijst op de veelvuldige fouten die worden gemaakt bij de afkondiging van wetten. Het komt schijnbaar regelmatig voor dat de koningin haar handtekening moet zetten onder een wet met een inwerkingtredingsbepaling die strijdig is met het bepaalde in art. 88 Gw (wetten treden niet in werking voordat zij zijn bekendgemaakt). Borman vraagt zich af of deze 'fouten' moeten worden aangemerkt als bedrijfsongevallen of als trend. Naar mijn mening kan de overheid zich in beide gevallen niet hierop beroepen: als het om een bedrijfsongeval gaat komen de gevolgen immers voor haar risico en als het een trend is dan is die door haar ingezet met alle haar toerekenbare gevolgen van dien. Vgl. over foutjes in wet- en regelgeving ook: J.M. Polak, 'Een rijksbrede reparatiewet', *NJB* 1997, p. 339; P.H.J.A. Cremers, 'Betere wetgeving?', *NJB* 1997, p. 1807; *NJB* 1998, p. 131 voor een discussie tussen Cremers en T.C. Borman.

208 Zie § 3.4.1 van hfdst. 5.

209 Zie over dit adagium en over adagia in het algemeen en hun rechtsvinding: J. ter Heide, 'Iudex Viator: Probleem- of systeemdenken, of gesystematiseerd probleemdenken', *AA* 1967, p. 6. Zie ook W.G. Huijgen, *Burgerlijk recht in 25 adagia*, Deventer: Kluwer 1996, p. 11.

9 De Europese Databankrichtlijn (II)

9.1 Wettelijke beperkingen

De conclusie dat artikel 11 Aw van toepassing is op de statisch en dynamisch verwezen NEN-normen en dat deze derhalve auteursrechtvrij zijn, brengt ons terug naar de vraag hoe deze materie is geregeld in de nog te implementeren Databankrichtlijn. Anders dan het auteursrechtdeel van de richtlijn, voorziet artikel 9 met betrekking tot het *sui generis* recht in een, op het eerste gezicht, gesloten stelsel van wettelijke beperkingen. Artikel 9 geeft een lijst met uitzonderingen die de lidstaten naar eigen keuze kunnen opnemen in hun wetgeving. Het betreft achtereenvolgens: reproductie respectievelijk opvraging voor particuliere doeleinden (sub a), gebruik respectievelijk opvraging ter illustratie bij onderwijs of wetenschappelijk onderzoek (sub b), gebruik respectievelijk opvraging en/of hergebruik voor de openbare veiligheid of in het kader van een administratieve of gerechtelijke procedure (sub c). Ten aanzien van reproductie respectievelijk opvraging voor particuliere doeleinden geldt dat deze slechts van toepassing is op niet-elektronische databanken.

Artikel 9 heeft aldus geen ruimte gelaten voor nationale beperkingen van het auteursrecht ten behoeve van bijvoorbeeld nieuws-voorziening of een bibliotheek-privilege, noch voor wetten(verzamelingen) of (verzamelingen van) andere overheidsdocumenten. In hoofdstuk IV waarin de gemeenschappelijke bepalingen van de richtlijn worden geregeld biedt artikel 13 – althans op één punt – evenwel een mogelijk aanknopingspunt voor informatievrijheid met betrekking tot deze documenten. Waar artikel 9 met betrekking tot het *sui generis* recht geen ruimte heeft gelaten voor het toepassen van nationale wettelijke beperkingen als artikelen 11 en 15b Aw, biedt artikel 13 (slot) hiervoor naar mijn mening wél een opening.

De vraag of het aan de wetgever is toegestaan om onder de Databankrichtlijn een met artikel 11 Aw vergelijkbare uitzonderingsbepaling op te nemen, is in maart 1998 in een onverwachte context aan de orde geweest, hetgeen hierna zal worden besproken.[210]

9.2 Artikelen 11 en 15b Auteurswet onder de Databankrichtlijn

In een procedure over het aanbieden van de wettenverzameling van Vermande op het Internet door een rechtenstudent genaamd Bojkovski, waren twee verschillende versies van wetsvoorstellen met betrekking tot de implementatie van de Databankrichtlijn overgelegd waarbij de ene een met artikel 11 Aw vergelijkbaar artikel bevatte en de andere niet. Om die reden heeft de president

210 Vgl. Pres. Rb. Den Haag van 20 maart 1998, *AMI/Informatierecht* 1998-4, p. 65; *IER* 1998, p. 111, m.nt. JK; *Computerrecht* 1998-3, p. 146-148 m.nt. Spoor *(Koninklijke Vermande/Bojkovski)*.

geen van beide voorstellen in de overweging betrokken. Wel heeft hij, omdat de richtlijn per 1 januari 1998 reeds geïmplementeerd had moeten zijn, de mogelijkheid van richtlijnconforme interpretatie overwogen.

Bojkovski heeft zich ten aanzien van het bepaalde in de Databankrichtlijn beroepen op de omstandigheid dat een wettendatabank niet onder de *sui generis*-bescherming van de richtlijn kan vallen vanwege artikel 13 van de richtlijn: 'De bepalingen van deze richtlijn doen geen afbreuk aan de wettelijke bepalingen betreffende (...) de toegang tot publieke documenten' en overweging 52: '...dat de lidstaten waar een specifieke wet reeds voorziet in een recht dat *verwant* is met het bij deze richtlijn vastgestelde recht *sui generis*, de traditioneel volgens de wetgeving vastgestelde uitzonderingen met betrekking tot het nieuwe recht moeten kunnen handhaven' [mijn curs.; ME]. Volgens de president ging deze stelling van Bojkovski niet op, en wel om de volgende redenen:

> ...nu het hier slechts een der overwegingen betreft die tot de totstandkoming en inhoud van de Richtlijn aanleiding hebben gegeven, en die derhalve geen deel uitmaakt van de bepalingen der Richtlijn, kan daaraan geen bevoegdheid van de nationale wetgever worden ontleend om uitzonderingen op het richtlijnregime te maken, nog daargelaten dat de president voorshands onjuist voorkomt de stelling van Bojkovski dat de geschriftenbescherming moet worden beschouwd als een recht dat *verwant* is met het bij de Richtlijn vastgestelde databankrecht en dat de krachtens art. 11 Aw daarop bestaande traditionele uitzondering daarom onder het regiem van de Richtlijn in de Nederlandse wet zou mogen worden gehandhaafd (r.o. 11).

Mijns inziens is deze redenering niet juist: een richtlijn moet juist worden gelezen méde in het licht van de daarbijbehorende overwegingen. Dit is vergelijkbaar met de memorie van toelichting bij een wet zoals wij die in Nederland kennen; de standpunten en overwegingen die in een memorie van toelichting zijn opgenomen, kunnen van belang zijn voor de interpretatie van de desbetreffende wet en geven veelal de achterliggende gedachte en bedoeling van de wetgever aan. Juist ook met het oog op de *implementatie* van een richtlijn kunnen de overwegingen bij de desbetreffende richtlijn een grote hulp zijn. De president gaat hiermee naar mijn mening te 'kort door de bocht'.

De overweging van de president dat de geschriftenbescherming niet verwant is aan het recht *sui generis* van de richtlijn is naar mijn mening eveneens onjuist. Juist uit het feit dat de geschriftenbescherming voor databanken in de ruime zin van de richtlijn zal komen te vervallen en vervangen moet worden door het *sui generis* recht, zoals eerder in § 4.5 van dit hoofdstuk is uitgelegd, blijkt de verwantschap.

Voorts heeft de president zich afgevraagd of artikel 11 Aw een wettelijke bepaling is die de *toegang* tot publieke documenten betreft, daartoe overweegt hij:

> De parlementaire geschiedenis van (de voorloper) van artikel 11 Aw leert dat aan het uitzonderen van (onder meer) wetten van auteursrechtelijke bescherming de wens ten grondslag heeft gelegen te voorkomen dat de staat auteursrechtelijke aanspraken op dergelijke teksten zou kunnen doen gelden en om te bewerkstelligen dat het eenieder vrij zou staan die teksten te verspreiden. Daarbij moet echter worden bedacht dat de wetgevingsactiviteit destijds (1877, 1912) nog niet van dien aard was dat de meeste wetten niet in één aflevering van het Staatsblad te vinden waren en dat de reproductie-, opslag- en raadpleegtechnieken op geen enkele wijze vergelijkbaar waren met de mogelijkheden die ons vandaag ten dienste staan (r.o. 12).

De president acht het tegen deze achtergrond onaannemelijk dat artikel 11 Aw een bepaling is die de toegang tot publieke documenten betreft in de zin van artikel 13 van de richtlijn (r.o. 13). Hiermee wordt mijns inziens ten onrechte gesuggereerd dat door de veranderde wetgevingsactiviteit en de keur aan technische reproductiemogelijkheden waar momenteel gebruik van kan worden gemaakt, de strekking van artikel 11 Aw anders moet worden gelezen. De juridische fictie die hieraan ten grondslag ligt ziet immers wel degelijk op de *toegang* van wetteksten, zoals in § 5 van dit hoofdstuk uitgebreid is betoogd. Het ligt mijns inziens veel meer voor de hand om deze redenering van de president om te keren: juist nu het wetgevingsproces ingewikkelder en meer versnipperd is geworden, is de behoefte aan de auteursrechtvrijdom van 'platte' geconsolideerde wetteksten vergroot. Het lijkt mij dan ook dat de president met deze uitleg van artikel 11 Aw in het licht van de Databankrichtlijn (onbedoeld?) te ver is doorgeslagen naar de situatie zoals die in de praktijk is ontstaan. Dit kan worden afgeleid uit de volgende overweging:

> dat de richtlijn de wetgever niet de vrijheid laat databanken van wetten categorisch uit te sluiten van het recht sui generis en daarmede de vruchten van *de in zijn plaats door particulieren* in de loop der tijd *verrichte inspanningen* vogelvrij te verklaren (r.o. 14).

In het licht van deze overweging is de uitleg van artikel 11 Aw van de president beter te begrijpen, mede in aanmerking genomen dat hij hieraan voorafgaand het volgende heeft opgemerkt:

> Het valt evenwel niet zonder meer in te zien waarom een particuliere producent van een wettendatabank de reguliere databankbescherming zou moeten ontberen, terwijl voor het totstandbrengen van een dergelijke databank aanzienlijke investeringen vereist zijn, die noodzakelijk zijn geworden omdat de overheid volstaat met de uitgifte van staatsbladen en soortgelijke publicaties waarin wetswijzigingen zijn opgenomen, zonder (anders dan bij uitzondering) gecompileerde, doorlopende teksten van de geldende wetten beschikbaar te stellen. Dat de in die databanken verzamelde teksten (ingevolge het bepaalde in art. 11 Aw) vrij van auteursrecht zijn, is immers voor bescherming ingevolge de richtlijn onverschillig (r.o. 13).

Deze overweging is op zichzelf genomen juist, maar gaat mijns inziens niet op voor 'platte' geconsolideerde wetteksten. Hiervoor geldt immers hetgeen al eerder is betoogd (§ 5.2 van dit hoofdstuk): óf de wetgever dient zelf zorg te dragen voor de beschikbaarstelling van geconsolideerde wetgeving, óf de wetgever dient de 'platte' geconsolideerde wetteksten vrij te laten en hiervoor bij de implementatie van de Databankrichtlijn een aparte wetsbepaling op te nemen.

Ten aanzien van het beroep van Bojkovski op het arrest *Staat/Den Ouden* overweegt de president:

> Ook aan de beslissing van de Hoge Raad in de zaak *Staat/Den Ouden*[211] (...) valt geen argument te ontlenen voor de stelling dat art. 11 Aw – dan wel de reflexwerking van die bepaling – vrije toegang tot (o.a.) wetteksten waarborgt. In de eerste plaats ging het in die zaak om overname van een recente wettekst die in één staatsblad was verschenen (zodat de noodzaak tot compilatie of consolidatie geen rol speelde), in de tweede plaats was het in die zaak de staat zelve (in de gedaante van de toen nog staatsbedrijf zijnde staatsdrukkerij- en uitgeverij) die zich tegen de nadruk van zijn product verzette, hetgeen de wetgever nu juist met art. 11 Aw heeft willen voorkomen (r.o. 13).

Op zichzelf genomen is het juist dat de uitspraak van de Hoge Raad in de zaak *Staat/Den Ouden* niet dwingt tot een vrijheid als door Bojkovski bepleit. Maar deze uitspraak zet toch een zekere toon. Nu de Hoge Raad hierin geen beperkingen heeft gesteld aan de vrijheid van overname op grond van artikel 11 Aw – noch van één recente wet, noch van de overheid als uitgever – valt bovendien aan het arrest geen contra-argument te ontlenen. De suggestie dat de Hoge Raad anders zou oordelen in geval van overname van méér wetten, is dan ook niet gerechtvaardigd.

Artikel 10 EVRM

Bij wetteksten gaat het om essentiële de burgers bindende informatie; het zou in strijd zijn met een hoger fundamenteel beginsel als de burgers deze informatie zou worden onthouden door met het auteursrecht vergelijkbare vergoedingen te vragen.

In artikel 10 EVRM is het beginsel van de 'free flow of information' neergelegd. Hierop bestaan slechts die uitzonderingen, die worden opgesomd in het tweede lid van dit artikel:

> Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die *bij de wet zijn voorzien* en *die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van* de nationale veiligheid, territoriale integriteit

211 HR 20 november 1987, *NJ* 1988, 311, m.nt. LWH. Deze zaak is besproken in § 5.1.5 van dit hoofdstuk.

> of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen [mijn curs.; ME].

Een uitzondering op de informatievrijheid moet dus in de eerste plaats bij wet zijn voorzien; tot op heden is er geen sprake van dat wettendatabanken bij wet zouden zijn uitgesloten van het beginsel van de vrijheid van informatie. Eerder is thans met artikel 11 Aw het omgekeerde het geval.

Ten tweede moet er sprake zijn van één van de in artikel 10 EVRM genoemde omstandigheden in welker belang een beperking van de informatievrijheid in een democratische samenleving noodzakelijk is. Een beperking van informatie van wettendatabanken is mijns inziens in ieder geval niet in het belang van de nationale veiligheid, de territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten (voor deze laatste ligt het voor de hand dat juist het omgekeerde geldt), de bescherming van de gezondheid of de goede zeden en/of de bescherming van de goede naam van anderen. De enige de informatievrijheid beperkende factor die in dit verband een rol zou kunnen spelen is gelegen in de bescherming van de rechten van anderen, waarbij dan zou moeten worden gedacht aan de rechten van de particuliere uitgevers van wettendatabanken. Mijn opvatting is dat het niet noodzakelijk is voor een democratische samenleving als de Nederlandse, de belangen van particuliere uitgevers te laten voorgaan op de algemene belangen van de informatievrijheid betreffende publieke documenten. Dit laat zich ondersteunen met de omstandigheid dat er genoeg andere landen zijn die geconsolideerde wetgeving en wettendatabanken gratis of in elk geval zonder auteursrechtelijke vergoeding beschikbaarstellen door middel van financiering uit de algemene middelen. Het ligt dus voor de hand dat Nederland een zware dobber zou hebben zich bij het Europese Hof voor de rechten van de mens in Straatsburg te verdedigen met de stelling dat het in haar democratische samenleving noodzakelijk is dat er voor wetgeving commerciële prijzen moeten worden betaald.[212]

---

212 Zie voor het spanningsveld tussen de exploitatierechten van de auteur en het beginsel van de informatievrijheid, bijv.: D.W.F. Verkade, *Intellectuele eigendom, mededinging en informatievrijheid* (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 1990 en Hugenholtz 1989, p. 150-165. In de literatuur hebben verschillende schrijvers hun zorg geuit over het gevaar van monopolisering van informatie. Zie bijv. F.W. Grosheide, 'Monopolisering van informatie in Europa', *Mediaforum* 1996-5, p. 67; Hugenholtz (*Computerrecht* 1996, p. 135-136) stelt dat de nationale wetgever m.b.v. art. 10 EVRM ruimte moet scheppen voor verdergaande wettelijke beperkingen, die in het belang van de informatievrijheid zijn; hij is voorts van mening dat in de komende jaren ongetwijfeld vele informatiemonopolies, zoals PTT's, Kamers van Koophandel, spoorwegen, omroepen etc. hun slag zullen slaan. Van Overbeek (1992, p. 129) stelt dat de overheid zal moeten overwegen om aan deze vergaande bescherming een einde te maken. Zie over de spanning met art. 86 EG-Verdrag hfdst. 7 van dit boek.

Op grond van het voorgaande en aan de hand van artikel 13 Databankrichtlijn en overweging 52 dring ik erop aan dat bij de implementatie van deze richtlijn een wetsbepaling wordt opgenomen waarin de thans bestaande nationale uitzonderingen op het auteursrecht ten behoeve van publieke documenten gehandhaafd blijven. In een voorlopig wetsvoorstel van juni 1997 dat aan belanghebbende kringen werd voorgelegd, was een dergelijke bepaling nog niet opgenomen.

Wat betekent dit nu voor het onderwerp van mijn studie? Indien een met de artikelen 11 en 15b Aw vergelijkbare uitzondering bij de implementatie van de Databankrichtlijn wordt opgenomen, is deze uitzondering parallel van toepassing op NEN-normen voorzover de artikelen 11 en 15b Aw op de betreffende NEN-normen van toepassing zijn.

9.3 ADW-contract van de overheid met Kluwer

In verband met artikel 11 Aw kan het zogenaamde Kluwer/ADW-contract niet geheel onbesproken blijven. De staat heeft in 1994 met Kluwer een contract afgesloten waarin zij het bijhouden van wet- en regelgeving in een databank aan Kluwer heeft uitbesteed.[213]

De nadien aangetreden Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken Kohnstamm merkte hierover later op dat het adagium *eenieder wordt geacht de wet te kennen* een niet onbelangrijke rechtsfictie is omdat deze niet alleen een burgerplicht inhoudt, maar ook betekent dat de overheid ervoor moet zorg dragen dat de burgers in staat zijn om kennis te kunnen nemen van de wet.[214] Met de databank is volgens hem een begin gemaakt met het in de toekomst kunnen verzorgen van een goedkoper (en dus laagdrempeliger) systeem door de overheid. Kohnstamm blijkt zich er terdege van bewust dat de databank vooralsnog vooral handig is voor burgers die *beroepsmatig* hierin geïnteresseerd zijn, omdat de commerciële prijzen (*f* 2900 voor een CD-ROM en *f* 3200 voor een jaarabonnement) in de regel een hoge drempel zullen vormen voor de gewone burger. In de nabije toekomst ziet Kohnstamm deze burgers echter met een computer op schoot voor de open haard zitten.

---

213 Overeenkomst van 30 juni 1994 tussen de staat der Nederlanden en Wolters Kluwer Rechtswetenschappen B.V. inzake bouw, beheer en exploitatie algemene databank wet- en regelgeving. De tekst van deze overeenkomst is afgedrukt in *Computerrecht* 1995-4, p. 166-173 met een inleidend artikel met kritische kanttekeningen van D.W.F. Verkade, 'Exploitatie van wetgeving', p. 165-166. Zie verder o.m.: Visser, *I&I* 1995-1, p. 6-7 en A.A.L. Beers, *Informatica Publica: publieke toegankelijkheid van elektronische overheidsinformatie*, Den Haag: Rathenau Instituut, 1996, p. 95-102.

214 *Stcrt.* 1995, nr. 191, p. 5.

Inmiddels heeft Kohnstamm in een interview met *de Volkskrant* over het ADW-contract gezegd: 'Het contract is een schande'.[215] Ter motivering van deze uitspraak voert hij aan dat Nederlanders worden geacht de wet te kennen. Daarom is het onaanvaardbaar indien voor wetskennis moet worden betaald. Volgens Kohnstamm behoort alle wetgeving zo snel mogelijk via het Internet beschikbaar te zijn en dient het contract met Kluwer in 2001 niet te worden verlengd.

Ook in de literatuur is de onderhavige overeenkomst bekritiseerd.[216] Weliswaar heeft de Nederlandse overheid nooit zélf zorg gedragen voor de publiekelijke beschikbaarstelling van de volledige, doorlopende tekst van alle in Nederland actueel geldende wetten, evenmin als de overheid het als haar taak heeft gezien om rechterlijke uitspraken te publiceren.[217] Beide – zowel de wettenverzamelingen als overzichten van rechterlijke uitspraken – worden sinds lang door particuliere uitgevers op commerciële basis verzorgd. Vanuit historisch perspectief is er blijkbaar geen reden gezien voor een formele zorgplicht[218] van de overheid voor de beschikbaarstelling van geïntegreerde of geconsolideerde wetteksten aan het publiek. Maar het is de vraag of de staat het toevoegen van de basiswaarde die bestaat in digitale actualisering en consolidering van wetteksten zomaar exclusief mag uitbesteden aan een commerciële uitgever, waarbij de staat zich heeft verplicht om gedurende de looptijd van de overeenkomst niet mee te werken aan de ontwikkeling van een concurrerende databank. Verkade heeft een aantal kritische vragen opgeworpen omtrent deze overeenkomst. Met name de kwestie dat in de consideransen en artikelen van de overeenkomst zoveel aandacht wordt besteedt aan de kwaliteit, maar niet aan de prijs voor de gebruiker/justitiabele en de vraag naar de concurrentiemogelijkheden voor derden om met evenveel steun van de overheid en verdere (vrijwel) kosteloze medewerking van de staat met Kluwer qua publieksprijzen te kunnen concurreren, hebben zijn aandacht getrokken.

Volgens de overeenkomst moet Kluwer actuele digitale wetteksten tussen de vijf en vijftien gulden per duizend tekens (een omvang van ca. 1 á 2 A4-tjes) verkopen aan concurrenten.[219] Het gaat hierbij dus om zogenaamde 'platte' teksten (zonder toegevoegde waarde). Visser heeft opgemerkt dat artikel 11 Aw weliswaar niet dwingend is waar het gaat om een vergoeding van platte

---

215 J. 't Hart, 'Betalen voor wetskennis is onaanvaardbaar', *de Volkskrant* 16 april 1998, p. 8. Zie hierover ook D.W.F. Verkade, 'Het contract is een schande' in het editorial van *Computerrecht* 1998-3, p. 104-105.

216 Hierbij mag niet onvermeld blijven dat deze eerst bekritiseerd kon worden nadat door een dreiging met een procedure o.g.v. de WOB de tekst hiervan ter beschikking werd gesteld. Verkade, *Computerrecht* 1995, p. 165.

217 Vgl. Verkade, *Computerrecht* 1995, p. 165; Beers 1996, p. 10.

218 Wel heeft de overheid de plicht de wetten op de juiste voorgeschreven wijze bekend te maken en volgt uit art. 11 Aw dat deze vrij zijn van auteursrecht.

219 Zie art. 7.5. d van de overeenkomst.

teksten, maar dat de omstandigheid dat de overheid dit aanmoedigt strijd met de geest van artikel 11 Aw oplevert.[220]

9.4 Eigen zorgplicht van de overheid

In de literatuur wordt daarom wel verwezen naar de 'Amerikaanse vorm' van het beschikbaarstellen via Internet van platte wetteksten door de overheid, waaraan concurrenten vanuit een gelijke uitgangspositie ieder voor zich waarde kunnen toevoegen.[221]

Het beginsel van de democratische rechtsstaat brengt een zwaarwegend algemeen belang met zich mee dat vraagt om een voldoende mate van toegankelijkheid van wetten voor een zo groot mogelijk publiek vanuit een oogpunt van adequate naleving van wetten, de rechtszekerheid, de rechtsgelijkheid en de publieke controle op wetgeving.[222] Omgekeerd is dit van belang voor de overheid zelf met het oog op het goed, effectief en efficiënt ontwerpen, vaststellen, uitvoeren en toepassen van wetgeving door de daarbij betrokken overheidsorganen.[223] Daarom kan de opvatting van Beers en Kohnstamm worden onderschreven dat de overheid zorg dient te dragen voor de algemene beschikbaarheid van volledige, doorlopende en actuele wetteksten die gratis bij de overheid kunnen worden ingezien en waarvan tegen betaling van kopieerkosten een kopie kan worden verkregen.[224]

Voorkomen moet worden dat wij niet terugkeren naar de situatie van rond 1840, waarin de Hoge Raad in de bres sprong voor de handhaving van de 'goede beginselen en de heilige regten van de ingezetenen tegenover ingeslopen misbruiken.' Want is dat niet wat dergelijke door de staat bevorderde commercialisering van overheidsinformatie doet?

10 Conclusie

In dit hoofdstuk is eerst onderzocht of NEN-normen in aanmerking kunnen komen voor auteursrechtelijke bescherming op grond van artikel 1 jo. 10 Aw.

---

220 Visser, *I&I* 1995-1, p. 7.

221 Visser, *I&I* 1995-1, p. 7 en Verkade, *Computerrecht* 1995, p. 165.

222 Vgl. Beers 1996, p. 99.

223 Vgl. Beers 1996, p. 99.

224 Beers 1996, p. 99. Vgl. ook A.F.M. Brenninkmeijer, 'De zegetocht van Internet', *NJB* 1998, p. 1025 e.v. en J. Kabel in zijn noot bij het vonnis van de Pres. Rb. 20 maart 1998, *IER* 1998, p. 111-117 *(Vermande/Bojkovski)* die stelt dat openbaarmaking van wetgeving niet aan een welwillende staatssecretaris moet worden overgelaten, maar een nieuwe formulering bepleit die leidt tot 'een systeem waarin de overheid geconsolideerde wetgeving niet alleen aan de markt, maar aan eenieder ter beschikking stelt op een aan dezer tijd aangepaste en dus electronische wijze van openbaarmaking.'

Aan de hand van het *Van Dale/Romme*-arrest is besproken welke criteria gelden voor het oorspronkelijkheidsvereiste. Naar aanleiding daarvan is verdedigd dat de nadere criteria die het Haagse Hof heeft geformuleerd als uitwerking van de door de Hoge Raad gegeven toetsingsmaatstaf, en die hebben geleid tot het verlenen van auteursrecht op de trefwoordenverzameling, net zo goed in tegengestelde richting hadden kunnen worden uitgelegd. Hoewel aan de hand van die criteria kan worden verdedigd dat een NEN-norm voor auteursrechtelijke bescherming in aanmerking komt, is hierbij mijns inziens grote terughoudendheid op zijn plaats, nu de Hoge Raad niet nogmaals in cassatie heeft kunnen beoordelen of deze criteria ook de criteria zijn die de Hoge Raad heeft bedoeld.

Meer specifiek benaderd, is de vraag of NEN-normen vatbaar zijn voor auteursrecht gekenmerkt door de omstandigheid dat NEN-normen voor een deel bestaan uit wetenschappelijke (technische) theorieën en gangbare technische symbolen die niet vatbaar zijn voor auteursrechtelijke bescherming, terwijl de keuzevrijheid van de opstellers van NEN-normen bovendien beperkt is. Het gaat weliswaar om het in een norm opgenomen geheel van technische theorieën en gegevens en verklarende teksten en toelichtingen, en de keuze voor bepaalde berekeningsmethoden en toelichtingen zou een 'persoonlijk stempel van de maker' tot uiting kunnen brengen, maar bij NEN-normen die in het kader van wetgeving worden opgesteld is de omstandigheid dat de overheid randvoorwaarden opstelt, een extra beperking van deze keuzevrijheid. Bovendien bestaat er voor de vorm, indeling en structuur van NEN-normen een bepaald 'sjabloon' waaraan elke individuele NEN-norm zoveel mogelijk moet beantwoorden. Dit neemt niet weg dat er auteursrecht op het 'sjabloon' kan worden verdedigd. Dan dient echter te worden vastgesteld van wie het 'sjabloon' afkomstig is. Het zou zeer goed kunnen zijn dat het NNI dit heeft overgenomen van hetgeen in de normalisatiebranche (internationaal) gebruikelijk is. In dat geval zou het NNI een licentie nodig hebben voor het gebruik van het 'sjabloon'; het is echter aannemelijker dat het 'sjabloon' geldt als vrij vanwege de 'codes' die in de normalisatiebranche gebruikelijk zijn. Alles in aanmerking genomen is mijns inziens twijfelachtig of er op NEN-normen auteursrecht rust. Bij gebreke van 'volle' auteursrechtelijke bescherming kan intussen een beroep worden gedaan op de geschriftenbescherming.

Indien het NNI het auteursrecht op individuele NEN-normbladen, zoals het claimt, ook daadwerkelijk mocht hebben, is het NNI auteursrechthebbende ingevolge artikel 8 Aw, nu het op de door hem gepubliceerde normdocumenten uitsluitend zijn naam vermeld, en de openbaarmaking 'rechtmatig' (in de zin van art. 8 Aw) zal plaats hebben. Dit geldt ook voor een beroep van het NNI op geschriftenbescherming.

Met het oog op mogelijke nieuwe vormen van bescherming van NEN-normen is de nog te implementeren Databankrichtlijn besproken. Daarbij is vastgesteld dat deze voor wat betreft het auteursrecht nauwelijks nieuws brengt. Dit is anders voor wat betreft het zogenaamde *sui generis* recht. Gecon-

cludeerd is dat een verzameling van NEN-normen voor *sui generis*-bescherming in aanmerking kan komen, een individuele NEN-norm echter waarschijnlijk niet. Voorts is de vraag gesteld of een individuele NEN-norm die deel uitmaakt van een verzameling, zou mogen worden opgevraagd of hergebruikt overeenkomstig het bepaalde in de richtlijn. De beantwoording hiervan hangt af van de vraag of een NEN-norm is aan te merken als een al dan niet *substantieel* deel (van de databank) in de zin van de richtlijn. Dit hangt af van de omvang van de NEN-norm, alsmede van factoren als tijd, geld, moeite en energie. Met betrekking tot de kwaliteit kan een andere factor zijn gelegen in de deskundigheid die met de opstelling van NEN-normen is gemoeid. Hoe de begrippen van de Databankrichtlijn zullen worden geïnterpreteerd is nog verre van duidelijk.

Vervolgens is de uitsluiting van het auteursrecht op wetgeving volgens artikel 11 Aw in al haar principiële achtergronden en facetten besproken. Aan artikel 11 Aw blijkt de rechtsfictie 'eenieder wordt geacht de wet te kennen' ten grondslag te liggen. Het komt er – kort gezegd – op neer dat het vragen van met het auteursrecht vergelijkbare vergoedingen haaks staat op deze rechtsfictie, en daarmee op de strekking en geest van artikel 11 Aw. Bij de vraag tot wie artikel 11 Aw zich richt, heb ik geconcludeerd dat artikel 11 zich richt tot zowel de staat als tot particuliere uitgevers.

Zowel de statisch als dynamisch in de wetgeving aangewezen ('verwezen') NEN-normen blijken volgens het onderzoek onder het bereik van artikel 11 Aw te vallen. Zij zijn daarmee auteursrechtvrij geworden. Daarmee geldt dat concurrerende uitgevers en anderen de vrijheid hebben deze teksten verder te verveelvoudigen – en al dan niet bewerkt – onder het publiek te verspreiden. Ditzelfde geldt voor alle tweede- en derde-lijns-normen en aanverwante publicaties waarnaar in eerste-lijns-normen (die in bijvoorbeeld het Bouwbesluit zelf zijn genoemd) wordt verwezen.

Onderzocht is ook of verwijzingen naar NEN-normen in beleidsregels eveneens tot gevolg hebben dat deze daardoor onder artikel 11 Aw vallen. In hoofdstuk 5 bij de bespreking van het Duitse recht bleek juist deze vraag onderwerp van discussie (de vraag of verwijzingen naar NEN-normen in wettelijke voorschriften onder § 5 UrhG vallen was én is onomstreden). Omdat beleidsregels sinds 1 januari 1998 ingevolge de Awb bij 'besluit' worden vastgesteld, vallen ze daarmee ook onder artikel 11 Aw, waarin dit begrip letterlijk wordt genoemd. In Nederland heeft men nog verzuimd de Aw af te stemmen op de zogeheten beleidsregelgeving. De positie is niettemin nu duidelijk. Voor overige vormen van regelgeving met een externe werking is geconcludeerd dat die ingevolge de strekking van artikel 11 Aw ook daaronder zullen vallen. Mutatis mutandis geldt dit alles – conform hetgeen is gesteld bij verwijzingen naar NEN-normen in wettelijke voorschriften – voor de NEN-normen waarnaar in beleidsregels 'bindend' wordt verwezen. Een louter aanbevelend karakter is niet genoeg.

De categorie van 'aanverwante NNI-documenten' (praktijk- en/of technische richtlijnen, ontwerp-normen en voornormen voorzover bedoeld om in wetgeving naar te worden verwezen) die betrekking hebben op de NEN-normen waarnaar in publiekrechtelijke regelingen is verwezen, is getoetst aan de voorwaarden van artikel 15b Aw. Geconcludeerd is dat artikel 15b Aw in ieder geval naar zijn geest op deze 'aanverwante documenten' van toepassing is op grond van een vergelijking met de inzage die wordt geboden in het wetgevingsproces van de centrale overheid. Deze aanverwante publicaties zijn immers evenals parlementaire stukken die betrekking hebben op het wetgevingsproces van belang voor de interpretatie van de 'verwezen' NEN-normen. In het verlengde daarvan is betoogd dat het auteursrechtvoorbehoud van het NNI ten aanzien van deze aanverwante publicaties – ook al kan een auteursrechtvoorbehoud worden gezien als middel ter financiering door de gebruiker te laten betalen – ongewenst is.

In verband met de niet-inwerkingtreding van NEN-normen vanwege het ontbreken van een juiste bekendmaking (onderwerp van hoofdstuk 3 § 7) zou geopperd kunnen worden dat artikel 11 Aw dan ook niet van toepassing is. Deze redenering gaat niet op vanwege een drietal besproken argumenten: het publicatievereiste ziet slechts op de inwerkingtreding van algemeen verbindende voorschriften en niet op de vaststelling hiervan, een auteursrechtelijke beoordeling is niet zo maar afhankelijk van het staatsrecht, en de betekenis van het adagium *nemo turpitudinem suam allegans auditur* brengt met zich mee dat de overheid zich niet kan beroepen op de niet-toepasselijkheid van artikel 11 vanwege de niet-inwerkingtreding van de NEN-normen nu dit aan haar eigen schuld te wijten is.

Aan het slot van dit hoofdstuk is nogmaals de Databankrichtlijn besproken in verband met de bepalingen voor publieke documenten. Dienaangaande is ervoor gepleit om bij de implementatie van de Databankrichtlijn een wetsbepaling op te nemen waarin de nationale wettelijke beperkingen van het auteursrecht, zoals geregeld in de artikelen 11 en 15b Aw, worden doorgetrokken.

7 Enkele mededingingsrechtelijke aspecten

1 Inleiding

Het auteursrecht is een exclusief recht: zo heeft de auteursrechthebbende de mogelijkheid om de exploitatie van zijn auteursrecht aan zichzelf voor te behouden dan wel licenties te verstrekken aan (een) licentiehouder(s) van eigen keuze. Evenzo kan hij zich verzetten tegen de commercialisering van zijn auteursrechten door niet-licentiehouders. Door dit exclusieve karakter van het auteursrecht wordt aan de rechthebbende tot op zekere hoogte een monopoliepositie verschaft. Dit klemt te meer naarmate gemakkelijker auteursrecht wordt aangenomen op 'objectieve' informatie.

Voor de beoordeling van machtsposities gelden de regels van het mededingingsrecht. Er bestaat als vanzelf een zeker spanningsveld tussen het auteursrecht en het mededingingsrecht. Met betrekking tot het onderwerp van deze studie is een vraag hoe eventuele auteurs- of databankrechten met betrekking tot normdocumenten zich verhouden tot de regels van het mededingingsrecht.

In de voorgaande hoofdstukken is vastgesteld dat het NNI het auteursrecht voorbehoudt op alle door haar uitgegeven publicaties; voor deze studie zijn daarvan vooral van belang de door haar uitgegeven NEN-normen en de daaraan verwante publicaties. Daarbij is het NNI niet alleen het enige normalisatieinstituut in Nederland maar tevens het enige verkooppunt in Nederland waar NEN-normen en de daaraan verwante publicaties verkrijgbaar zijn. Het NNI beschikt dus over een monopoliepositie met betrekking tot de normalisatienormeninformatie.

Gebleken is dat voor de verkrijging van de NEN-normen en aanverwante documenten (in een groot aantal gevallen) aanzienlijke bedragen worden neergeteld.[1] Dit geldt – naar eerder in deze studie hopelijk is aangetoond – niet voor de NEN-normen waarnaar in wettelijke regelingen wordt verwezen. Daarop rust geen auteursrecht: deze zijn immers te kwalificeren als algemeen verbindende voorschriften en vallen daarmee onder de toepassing van artikel 11 Auteurswet (Aw), dat bepaalt dat er op (o.a.) wetten geen auteursrecht rust.[2] Voor deze categorie lijkt het hier te bespreken mededingingsrechtelijke aspect derhalve niet meer van belang: het NNI kan, zo werd verdedigd, ten

---

1 Zie Bijlage III voor tarieven van Bouwbesluitnormen.

2 Voor wat betreft de Databankrichtlijn is echter nog niet duidelijk of er een met art. 11 Aw vergelijkbare uitzondering zal gelden, zoals in hfdst. 6 is gebleken. Daarvoor kan het mededingingsrecht derhalve wel een potentieel belangrijke rol spelen.

aanzien van deze categorie geen auteursrecht uitoefenen en kan dus ook geen monopoliepositie te dien aanzien vervullen. Dit is echter anders voor wat betreft de overige publicaties; met name de aan de desbetreffende NEN-normen verwante publicaties, zoals bijvoorbeeld de documenten van informatieve aard (Nederlandse technische- en/of praktijkrichtlijnen), ontwerpnormen, voornormen en dergelijke.

Hoewel een intellectueel-eigendomsrechtelijke monopoliepositie in menig opzicht gewenst kan zijn en de uitoefening daarvan op zichzelf geen misbruik oplevert, kan de uitoefening ervan, als gezegd, in bepaalde omstandigheden misbruik van machtspositie opleveren. Het leerstuk van misbruik van machtspositie is voor het nationale recht geregeld in artikel 24 Mededingingswet en in Europees verband in artikel 86 EG-Verdrag. Als uitgangspunt bij de behandeling van de hiervoor geschetste problematiek geldt het *Magill*-arrest[3] van het Hof van Justitie EG, waarbij het – kort gezegd – ging om een misbruik van machtspositie bij de uitoefening van auteursrechten.

In dit hoofdstuk zal de rol en positie van het NNI vanuit mededingingsrechtelijk perspectief bezien worden in relatie met het auteursrecht.[4] Dit betekent dat niet op andere – ook interessante – mededingingsrechtelijke aspecten rondom normalisatieprocessen en rondom het instituut NNI zal worden ingegaan.[5]

2 Nederlandse Mededingingswet

2.1 Misbruik van machtspositie

De Mededingingswet[6] die per 1 januari 1998 in werking is getreden gaat, in tegenstelling tot de voordien geldende Wet Economische Mededinging (WEM), uit van een zogenaamd verbodssysteem. Uitgangspunt is een algemeen verbod van mededingingsafspraken en van misbruik van machtspositie.[7] Dit systeem sluit aan bij de EG-mededingingsregels die al van toepassing konden zijn op

3 HvJ EG 6 april 1995, *NJ* 1995, 492 m.nt. DWFV *(Magill)*.

4 Ook de vraag of er sprake is van prijsafspraken e.d. tussen het NNI en de overige normalisatieinstellingen in Europees verband, die naar art. 85 EG-Verdrag moeten worden beoordeeld, behandel ik niet. Dit neemt niet weg dat de conclusies die in dit hoofdstuk worden getrokken van belang kunnen zijn voor Europese normalisatienormen en normalisatienormen van andere Europese normalisatieinstellingen die door het NNI worden verkocht.

5 Zie hierover C. Stuurman, *Technische normen en het recht* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 1995, hfdst. 6.

6 De Mededingingswet heeft als hoofddoelstelling – kort gezegd – de bevordering van een gezonde mededinging tussen ondernemingen opdat daarmee de dynamiek van de Nederlandse economie gestimuleerd wordt. Zie *Kamerstukken II* 1996/97, 24 707, nr. 6, § 1.2 (NV II) voor een uitvoerige economische onderbouwing van de wet.

7 De 'oude' WEM ging uit van een misbruiksysteem: eerst dienden de bezwaren van concurrentiebeperkingen in een concreet geval te worden vastgesteld en zolang waren concurrentiebeperkingen geoorloofd.

het Nederlandse bedrijfsleven in grensoverschrijdende gevallen. Artikel 24 lid 1 Mededingingswet luidt:

> Het is ondernemingen verboden misbruik te maken van een economische machtspositie. (...)

In artikel 1 sub i Mededingingswet is een omschrijving gegeven van het begrip 'economische machtspositie': 'positie van een of meer ondernemingen die hen in staat stelt de instandhouding van een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan te verhinderen door hun de mogelijkheid te geven zich in belangrijke mate onafhankelijk van hun concurrenten, hun leveranciers, hun afnemers of de eindgebruikers te gedragen.' Deze omschrijving is gebaseerd op de uitleg van het Hof van Justitie van de EG van artikel 86 EG-Verdrag; sinds het *United Brands*-arrest[8] heeft het hof deze omschrijving consequent toegepast.[9]

Bij de vraag of er sprake is van een economische machtspositie dient te worden vastgesteld wat de relevante markt is waarop een onderneming werkzaam is. Hieronder wordt verstaan de markt van de betreffende producten of diensten, zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde. Daarnaast kan de relevante markt worden bepaald aan de hand van een geografisch criterium: het geografisch bepaalde gebied waarbinnen de betrokken onderneming moet concurreren en waarin de objectieve mededingingsvoorwaarden gelijk zijn.

Om in een concreet geval te kunnen bepalen of er op de relevante markt sprake is van een machtspositie, zijn de volgende factoren bepalend: de marktstructuur, de structuur van de onderneming en het gedrag van de onderneming.[10]

Met betrekking tot de marktstructuur is de hoogte van het marktaandeel van de onderneming bepalend voor de vraag of er sprake is van een machtspositie. Zeer aanzienlijke marktaandelen (50% of meer) zijn volgens het Hof van Justitie EG in beginsel op zichzelf al het bewijs van het bestaan van een machtspositie.[11] Indien er sprake is van een aanwijzing van het bestaan van een economische machtspositie bij een onderneming met een kleiner marktaandeel dienen bijkomende factoren te worden onderzocht. Zo kan worden onderzocht hoe hoog het marktaandeel van de desbetreffende onderneming is in verhouding met dat van haar concurrenten, de mate waarin haar leveranciers en afnemers van haar afhankelijk zijn, en de mate waarin zij haar prijzen en leveringsvoorwaarden zelf kan bepalen.

---

8 HvJ EG 14 februari 1978, zaak 27/76, *Jur.* 1978, p. 207-315.

9 *Kamerstukken II* 1995/96, 24 707, nr. 3, p. 71 (MvT Mededingingswet).

10 Beschrijving gebaseerd op § 7.1 van het algemeen deel van de MvT, *Kamerstukken II* 1995/96, 24 707, nr. 3, p. 23.

11 HvJ EG 3 juli 1991, zaak C-62/86, *Jur.* 1991, I-3359, *(Akzo Chemie BV/Commissie EG)*.

Bij het onderzoek naar de structuur van de onderneming gaat het erom te bepalen in welke mate de betrokken onderneming een concurrentievoorsprong heeft door bijvoorbeeld technologische en financiële reserves, productiecapaciteit en de eventuele toegang tot bepaalde voorzieningsbronnen en grondstoffen.

Toepassing van extreem hoge prijzen of vormen van verdringingsconcurrentie zijn gedragingen van de betrokken onderneming die kunnen wijzen op het bestaan van een economische machtspositie.

2.2 NNI en (misbruik van) machtspositie: algemeen

Het NNI is, op zowel de producten- en dienstenmarkt, als op de geografische markt voor NEN-normen, de enige onderneming. Het NNI is in Nederland op het door haar bestreken functionele gebied van normen en normalisatie immers de enige instantie en leverancier, behoudens – vanuit de optiek van het NNI – het bestaan van eventuele licenties. Met betrekking tot het NNI (en het NEC) is al vastgesteld dat dit de enige normalisatieorganisatie is in Nederland, hiermee is de machtspositie al gegeven. De positie van het NNI brengt bovendien met zich mee dat het zelf de prijzen kan bepalen en zijn leveringsvoorwaarden kan vaststellen.

Met het bestaan van een machtspositie is op zichzelf genomen niets mis, zolang er geen misbruik van wordt gemaakt. Of er sprake is van misbruik moet worden bepaald aan de hand van de concrete omstandigheden.

In de memorie van toelichting[12] worden voorbeelden gegeven van gevallen die in ieder geval als misbruik in de zin van het verbod van artikel 24 zijn te beschouwen. Deze opsomming is overigens ontleend aan artikel 86 EG-Verdrag waarin letterlijk is bepaald:

- het rechtstreeks of zijdelings opleggen van onbillijke aan- of verkoopprijzen of van andere onbillijke contractuele voorwaarden;
- het beperken van de productie, de afzet of de technische ontwikkeling, ten nadele van de verbruikers;
- het toepassen ten opzichte van handelspartners van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmee nadeel berokkenend bij de mededinging;
- het feit dat het sluiten van overeenkomsten afhankelijk wordt gesteld van het aanvaarden door de handelspartners van bijkomende prestaties, welke naar hun aard of volgens het handelsgebruik geen verband houden met het onderwerp van deze overeenkomsten.

12 *Kamerstukken II* 1995/96, 24 707, nr. 3, p. 71 (MvT).

Ook andere vormen van misbruik kunnen onder het begrip 'misbruik' als bedoeld in artikel 24 vallen, zoals het stellen van extreem hoge prijzen, het toepassen van getrouwheidskortingen om bepaalde afnemers te binden opdat deze niet van andere leveranciers zullen afnemen, leveringsweigering of selectieve prijsonderbieding.[13] Over misbruik door de uitoefening van exclusieve intellectuele eigendomsrechten kom ik later te spreken.

2.3 Ondernemingen met taken van algemeen economisch belang

Tijdens de parlementaire behandeling van de Mededingingswet vormde de zogenaamde concurrentievervalsing door overheidsbedrijven een heet hangijzer. Bedrijven met een publieke taak die tevens commerciële activiteiten verrichten, kunnen vanwege hun publieke achtergrond bepaalde voordelen hebben. Dit zou kunnen leiden tot oneerlijke concurrentie ten opzichte van bedrijven zonder publieke taak. In dit verband zijn ook van belang het eindrapport van de werkgroep 'Markt en overheid' en het kabinetsstandpunt hierover.[14]

Voorbeelden van dergelijke ondernemingen zijn de nutsbedrijven, ondernemingen belast met taken in de sfeer van het openbaar vervoer, afvalverwijdering, en dergelijke.[15] Men is het erover eens dat dergelijke ondernemingen vanwege hun bijzondere (publieke) taak geen volledige commerciële vrijheid hebben. Juist vanwege die bijzondere taak kunnen zij genoodzaakt zijn zich op een dusdanige manier te gedragen dat hun werkwijze in principe als misbruik van machtspositie zou kunnen worden aangemerkt of onder het kartelverbod zou kunnen vallen. Daarom is voor ondernemingen die zijn belast met een taak van 'algemeen economisch belang' een bijzondere voorziening opgenomen in de artikelen 11[16] en 25 Mededingingswet:

> Artikel 25
> 1. Voorzover de toepassing van artikel 24, eerste lid, de vervulling van bij wettelijk voorschrift of door een bestuursorgaan aan een onderneming opgedragen beheer van een dienst van algemeen economisch belang verhindert, kan de directeur-generaal op aanvraag verklaren dat artikel 24, eerste lid, niet van toepassing is op een daarbij aangewezen gedraging.
> 2. Een beschikking als bedoeld in het eerste lid kan onder beperkingen worden gegeven; aan een beschikking kunnen voorschriften worden verbonden.

---

13 § 7.2 van het algemeen deel van de MvT, *Kamerstukken II* 1995/96, 24 707, nr. 3, p. 24.
14 *Kamerstukken II* 1996/97, 24 036, nr. 45.
15 T. Pen, 'De nieuwe Mededingingswet', *AA* 1997-46, p. 861.
16 Art. 11 luidt: Voor overeenkomsten, besluiten en gedragingen als bedoeld in artikel 6, eerste lid [verbod op mededingingsafspraken; ME], waarbij ten minste een onderneming of ondernemersvereniging betrokken is die bij wettelijk voorschrift of door een bestuursorgaan is belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang, geldt artikel 6, eerste lid, voorzover de toepassing van dat artikel de vervulling van de aan die onderneming of ondernemersvereniging toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert.

Op grond hiervan kunnen ondernemingen, werkzaam voor een 'algemeen economisch belang', een ontheffing verkrijgen van het verbod van misbruik van economische machtspositie respectievelijk het kartelverbod. Hiervóór zijn al enige voorbeelden gegeven van ondernemingstaken met een 'algemeen economisch belang'; daarbij geldt dat het 'belast zijn met een dienst van algemeen economisch belang' in beginsel zal moeten blijken uit een wettelijk voorschrift of uit een besluit van een bestuursorgaan.[17] In de memorie van toelichting wordt dienaangaande niet uitgesloten dat in bijzondere gevallen zo'n taak ook kan worden afgeleid uit een conglomeraat van regelgeving, overeenkomsten en besluiten, hoewel niet expliciet en als zodanig opgedragen bij (formeel) besluit.[18] Daarbij is hoogst aannemelijk dat de overheid in dergelijke gevallen die taak ook als zodanig zal erkennen.

Uiteindelijk zal de invulling van het begrip algemeen economisch belang aan de rechter worden overgelaten.[19] Voor het verlenen van een ontheffing zal immers in elk concreet geval moeten worden vastgesteld of het algemeen belang rechtvaardigt dat de betrokken ondernemingen 'misbruik' maken van hun positie.

Ten slotte wordt hierbij opgemerkt dat deze bijzondere voorziening een parallel heeft in artikel 90, tweede lid, EG-Verdrag,[20] zij het dat in dit artikel een algemene vrijstellingsbepaling is opgenomen.[21]

2.4 NNI als onderneming met een taak van algemeen economisch belang?

Volgens artikel 2 NNI statuten heeft het NNI als doelstelling in het belang van gezondheid, veiligheid en doelmatigheid in het maatschappelijk verkeer, normalisatie te bewerkstelligen, normen tot stand te brengen, te onderhouden en de invoering daarvan te bevorderen (zie *hoofdstuk 2* § 2.1.2). De mogelijkheid van ontheffing op basis van de hiervoor besproken bijzondere voorziening roept de vraag op of het NNI in haar hoedanigheid van centraal erkende instantie op het gebied van normen en normalisatie hiervoor in aanmerking zou kunnen komen. Daarbij wordt vooropgesteld dat deze vraag slechts speelt bij het gebruik van normalisatienormen in het kader van wetgeving. Voor de

17 *Kamerstukken II* 1996/97, 24 707, nr. 3, p. 63-64 (MvT).
18 *Kamerstukken II* 1996/97, 24 707, nr. 3, p. 63-64 (MvT).
19 *Kamerstukken II* 1996/97, 24 707, nr. 6, p. 93-94 (NV II).
20 Art. 90, lid 2 EG-Verdrag luidt: De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, vallen onder die regels van dit Verdrag, met name onder de mededingingsregels, voorzover de toepassing daarvan de vervulling in feite, of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap.
21 In het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Mededingingswet was ook een algemene vrijstellingsbepaling opgenomen bij het kartelverbod en bij het verbod van misbruik van machtspositie; na een amendement is deze vervangen door een ontheffing.

overige gevallen is het NNI 'gewoon' een privaatrechtelijke instantie. De formulering in de statuten van het NNI doet echter niet af aan de omstandigheid dat het NNI, wanneer het voor ontheffing in aanmerking wil komen, bij wettelijk voorschrift of op grond van een besluit van een bestuursorgaan deze taak heeft opgedragen gekregen, dan wel dat uit een conglomeraat van regelgeving kan worden afgeleid dat het NNI een taak heeft als bedoeld in dit artikel.

Een wettelijk voorschrift of een besluit van een bestuursorgaan waarin aan het NNI een taak van algemeen economisch belang wordt opgedragen is thans niet bekend. Wel zouden uit de privaatrechtelijke overeenkomst van de staat met het NNI,[22] de mandaten die op basis van deze overeenkomst (kunnen) worden gegeven aan het NNI, de individuele normalisatieopdrachten in het kader van wetgeving, en de daarbijbehorende projectgebonden subsidies, kunnen worden afgeleid dat er sprake is van een 'conglomeraat van regelgeving, overeenkomsten en besluiten'. Of dit het geval is zal primair door de directeur-generaal van de mededingingsautoriteit moeten worden beoordeeld (art. 25), bij een eventueel ontheffingsverzoek van het NNI.[23]

Vanwege de omstandigheid dat het NNI tegelijkertijd werkzaam is als 'normalisator' ten dienste van het algemeen belang en als uitgever van de door hemzelf opgestelde NEN-normen wordt de situatie enigszins vertroebeld. Het is de bedoeling van de wetgever dat het NNI de kosten van normalisatieprojecten in het kader van wetgeving poogt terug te verdienen met de verkoop van normen[24], maar naar mijn mening is de directeur-generaal van de mededingingsautoriteit, die moet beoordelen of het NNI in aanmerking komt voor een ontheffing, niet zonder meer gebonden aan dit standpunt van de wetgever.

Voor gevallen waarbij er sprake is van een dynamische verwijzing naar NEN-normen, is de situatie voor wat betreft de positie van het NNI als een 'dienst met een algemeen economisch belang' wellicht duidelijker. In die gevallen is er immers materieel gezien sprake van het overdragen van publiekrechtelijke bevoegdheden (tot het opstelllen van algemeen verbindende voorschriften) aan het NNI. Het NNI wordt in gevallen van dynamische verwijzing gekwalificeerd als een zelfstandig bestuursorgaan, ook al ontbreekt daarvoor formeel gezien een wettelijke grondslag.[25] In de gevallen van dynamische verwijzing zou het NNI derhalve voor een ontheffing in aanmerking kunnen komen. In dat geval zal nog moeten worden beoordeeld of er sprake is van misbruik van machtspositie en als dit zo is, of het misbruik gerechtvaardigd is. De status van instantie met een publieke taak impliceert immers nog niet

22 Op basis van deze overeenkomst voert het NNI de verplichtingen uit die voor de Nederlandse overheid voortvloeien uit Richtlijn 83/189/EEG. Zie § 2.3 van hfdst. 2.

23 In art. 3 jo. 2 Mededingingswet is bepaald dat de mededingingsautoriteit, met aan haar hoofd een directeur-generaal, belast is met het verrichten van de werkzaamheden ter uitvoering van deze wet.

24 Advies inzake normalisatie, certificatie en open grenzen (advies van 21 oktober 1994, SER 1994/11), Den Haag: SER 1994, p. 7. Zie § 2.4.1 van hfdst. 2.

25 Zie § 9 hfdst. 3.

vanzelfsprekend dat er sprake is van gerechtvaardigd misbruik met als gevolg dat er een ontheffing kan worden verkregen.

Parallel aan artikel 24 Mededingingswet biedt het oudere artikel 86 EG-Verdrag nadere aanknopingspunten voor het bepalen van de aanwezigheid van misbruik van machtspositie.

3 ARTIKEL 86 EG-VERDRAG

Het leerstuk van misbruik van machtspositie is, voor gevallen met grensoverschrijdende relevantie,[26] al veel langer in het Europese recht verankerd in artikel 86 van het EG-Verdrag. Het is algemeen aanvaard dat artikel 86 EG-Verdrag rechtstreekse werking heeft, hetgeen inhoudt dat acties tot stopzetting en schadevergoedingsacties op grond van artikel 86 bij de nationale rechter kunnen worden ingesteld.[27]

Een blik op het Europese kartelrecht is van belang omdat de Europese rechtspraak eerder te maken heeft gehad met de rechten van intellectuele eigendom. De Nederlandse Mededingingingswet is nog jong, en er is nog geen nationale jurisprudentie op basis van deze wet over misbruik van machtspositie van auteursrechtelijke of para-auteursrechtelijke informatiemonopolies. Artikel 86 EG-Verdrag luidt:

> Onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt en verboden, voor zover de handel tussen lidstaten daardoor ongunstig kan worden beïnvloed, is het, dat een of meer ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de gemeenschappelijke markt of op een deel daarvan. Dit misbruik kan met name bestaan in (...). [hier volgt een opsomming van de voorwaarden die zijn aangehaald bij de bespreking van art. 24 Mededingingswet; ME].

In artikel 86 EG-Verdrag wordt een reeks van voorbeelden opgesomd waarin aangenomen kan worden dat er sprake is van misbruik, deze opsomming is echter niet uitputtend.[28] Ik beperk mij tot een bespreking van het voorkomen van misbruik met betrekking tot de uitoefening van auteursrechten.

De verwerving en uitoefening van een intellectueel eigendomsrecht (i.c. het auteursrecht) levert niet automatisch misbruik op. Aan de hand van het *Magill*-arrest zal ik nader ingaan op het vraagstuk naar misbruik van machtspositie omtrent de uitoefening van auteursrechten.

---

26 In deze studie werk ik dit element niet uit.

27 W. van Gerven, L. Gyselen, M. Maresceau & J. Stuyck, *Kartelrecht (II) Europese Gemeenschap*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1997, nr. 352 resp. 462, p. 456 resp. 573.

28 Zie Van Gerven/Gyselen/Maresceau/Stuyck 1997, nr. 386-430, p. 489-529 voor een beschrijving van de verschillende soorten van misbruik die onder art. 86 EG-Verdrag kunnen voorkomen.

4 *MAGILL*-ARREST

4.1 Algemeen

In het *Magill*-arrest[29] was er sprake van uitoefening van het auteursrecht (naar Nederlandse begrippen eerder: 'geschriftenrecht'; zie *hoofdstuk 6* § 3) op zakelijke informatie, namelijk op RTV-programmagegevens. De volgende rechtsvraag was in dit arrest aan de orde: in hoeverre kan weigering van een auteursrechthebbende om een licentie te verstrekken aan een derde, misbruik van een machtspositie opleveren in de zin van artikel 86 EG-Verdrag?

De Britse omroepen BBC en ITV en de Ierse omroep RTE brachten jarenlang afzonderlijke gidsen uit waarin een overzicht van de wekelijkse door hen uit te zenden TV-programma's was opgenomen. Er bestonden, anders dan in Nederland gebruikelijk, geen wekelijkse TV-gidsen met een algeheel programmaoverzicht van alle omroepen. In 1986 kwam Magill TV Guide Ltd. op het idee om een dergelijke alomvattende TV-gids te publiceren. BBC, ITV en RTE, stapten naar de rechter met een beroep op het auteursrecht op de betrokken programmagegevens en zagen dit beroep gehonoreerd. Magill diende vervolgens een klacht in bij de Europese Commissie.

Het Hof van Justitie oordeelde in overeenstemming met de Europese Commissie[30] en het Gerecht van Eerste Aanleg[31] dat de weigering van de Britse en Ierse omroepen om aan de Ierse uitgever Magill een licentie te verlenen, misbruik van machtspositie in de zin van artikel 86 EG-Verdrag opleverde.

Het hof stelde dat de 'enkele hoedanigheid van houder van een intellectueel-eigendomsrecht een dergelijke positie [machtspositie; ME] niet kan verlenen' (r.o. 46).[32] Het bestaan van een machtspositie werd in casu aangenomen omdat de omroepen zelf de indeling van de programma's vaststelden en daarmee dus de enige bron van de programmagegevens waren (r.o. 47). De omroepen beschikten ten aanzien van de programmagegevens dus over een feitelijk informatiemonopolie.

---

29 HvJ EG 6 april 1995, *NJ* 1995, 492 m.nt. Verkade; *AA* 1995-10, p. 811-822, m.nt. Cohen Jehoram en Mortelmans *(Magill)*. Zie ook de beslissing van het GvEA 10 juli 1991, zaak II-485, *Jur.* 1991, 535, 575; Bijlage *Mediaforum* 1991-10, p. 92-103, m.nt. Hugenholtz, p. 111-112.

30 Beschikking Europese Commissie van 21 december 1988, *PbEG* 1989 L 78/43.

31 GvEA 10 juli 1991, *Jur.* 1991, zaak II-485, 535, 575; Bijlage *Mediaforum* 1991-10, p. 811-822, m.nt. Hugenholtz, p. 111-112.

32 J.J. Feenstra, 'Het Magill-arrest: eendagsvlieg of vogelspin?', *Informatierecht/AMI* 1996-2, p. 32 is het niet met het hof eens. Het bezit van auteursrecht vormt i.c. immers een essentieel element voor het bestaan van een machtspositie. De omroepen als opstellers van de programmagegevens hebben geen ander machtsmiddel dan hun auteursrecht. Juister is het volgens hem van een juridisch monopolie te spreken. Een wettelijk monopolie geldt nl. volgens de beschikkingenpraktijk en de rechtspraak van de Commissie in beginsel automatisch als een machtspositie.

Het hof benadrukte dat niet iedere licentieweigering door een monopolist automatisch misbruik van machtspositie oplevert (r.o. 49).[33] Hiervoor zijn bijzondere omstandigheden nodig.

In casu was het misbruik primair gelegen in de omstandigheid dat ten gevolge van de licentieweigering de consumenten werden benadeeld: er bestond geen daadwerkelijk of potentieel substituut voor een wekelijkse TV-gids met informatie over de diverse programma's van de komende week; er was bovendien een constante en regelmatige vraag van de zijde van de consumenten; de omroepen die de enige bron van informatie waren, lieten de kijkers geen andere keuze dan voor elk kanaal de aparte gids met het weekprogramma te kopen (r.o 52-54). Door de weigering aan Magill een licentie te verstrekken hebben de omroepen de introductie van een nieuw product (een 'alomvattende' TV-gids) belet, dat zij zelf niet aanboden en waarnaar een potentiële vraag bestond. Dit leverde volgens het hof misbruik in de zin van artikel 86, tweede alinea, sub b EG-Verdrag op.

Ten tweede vond de licentieweigering geen rechtvaardigingsgrond in de activiteiten van het televisiebedrijf en ook niet in het uitgeven van TV-gidsen (r.o. 55).

Ten slotte (r.o. 56) 'hebben de betrokken omroepen zich door hun gedragingen de afgeleide markt, te weten de markt voor wekelijkse TV-gidsen, voorbehouden door elke mededinging op die markt uit te sluiten, aangezien zij eenieder de toegang tot de basisgegevens, het onontbeerlijke materiaal voor de productie van een dergelijke gids, ontzegden.'[34] Een dergelijke gedraging gaat verder dan wat naar Gemeenschapsrecht is toegestaan met het oog op de wezenlijke functie van het auteursrecht.

4.2 *Magill*-arrest en NNI

Verkade wijst er in zijn noot bij het *Magill*-arrest[35] op, dat dit arrest gevolgen kan hebben voor de uitgevers van telefoongidsen, dienstregelingen, gebruiksaanwijzingen/bijsluiters, beurskoersen en andere zakelijke informatie. Indien de opsteller tevens de enige bron van feitelijke gegevens is, acht het hof vanzelf een feitelijk monopolie en daarmee een machtspositie aanwezig. Het verhinde-

33 In deze zin reeds HvJ EG 5 oktober 1988, zaak 238/87, *Jur.* 1988, p. 6211 e.v. *(Volvo/Veng)*, zie m.n. r.o. 8.

34 Feenstra 1996, p. 32: deze redenering vormt de basis voor een constructie waardoor art. 86 EG-Verdrag kan worden toegepast. Deze constructie houdt in dat een onderneming met een machtspositie op de ene markt, daarvan misbruik maakt, indien zij de concurrentie op een aangrenzende markt beperkt.

35 Zie noot Verkade bij het *Magill*-arrest.
Vgl. Hugenholtz, *Mediaforum* 1991-10, p. 111-112 in zijn noot bij de beslissing van het GvEA 10 juli 1991, Bijlage *Mediaforum* 1991-10, p. 92-103.

ren van het ontstaan van nieuwe/afgeleide producten waarvoor geen substituut bestaat en waar vraag naar is, kan als misbruik worden aangemerkt.

Het NNI is in feite het enige erkende normalisatieinstituut in Nederland en bovendien het enige punt waar dienovereenkomstige normalisatienormen en informatie daarover beschikbaar zijn. De gegevens met betrekking tot technische normen en de technische normen zelf, kunnen ongetwijfeld worden beschouwd als zakelijke informatie. Dit geldt te meer nu hiernaar in wetgeving wordt verwezen. Nu uit het *Magill*-arrest voortvloeit dat het hof automatisch een monopoliepositie en daarmee een machtspositie aanwezig acht, indien de opsteller van feitelijke gegevens tevens de enige bron daarvan is, kan worden geconcludeerd dat het NNI in Nederland over een machtspositie beschikt.[36]

4.2.1 *Uitoefening auteursrecht door het NNI*

Het NNI pretendeert het auteursrecht op de door het instituut gepubliceerde normen te hebben en heeft het auteursrecht op aanverwante publicaties voorbehouden. Het NNI gaat daarmee uit van een exclusief recht.[37] Hoewel het bezit van een intellectueel eigendomsrecht niet op zichzelf een machtspositie oplevert, kan gebruik van dit recht in combinatie met een machtspositie onder omstandigheden wél misbruik van deze positie opleveren.

Nu het NNI geldt als monopolist met betrekking tot normalisatie en normen én het exclusieve recht hierop pretendeert te hebben, heeft het NNI, als het daarin gelijk heeft, een sterk machtsmiddel in handen.

Daarbij komt dat het NNI aanzienlijke tarieven hanteert voor de verkoop van de normalisatienormen en de hieraan verwante publicaties.[38] Dit is een indicatie voor misbruik: ook de Europese Commissie wijst erop dat het vragen van buitensporig hoge prijzen door een onderneming met een machtspositie kan neerkomen op een feitelijke weigering om een licentie te verlenen.[39] Deze opvatting spoort met haar beslissing van eerdere datum in de *Magill*-zaak.

In het onderstaande wordt bezien of een echte of fictieve weigering van het NNI tot het verlenen van een licentie aan andere uitgevers, misbruik van machtspositie kan opleveren.

---

36 Nederland wordt beschouwd als een substantieel deel van de markt van de Gemeenschap: HvJ EG 9 november 1983, zaak C-322/81, *Jur.* 1983, p. 3461, r.o. 28 *(Michelin/Commissie)*.

37 Hierbij wordt ervan uitgegaan dat op de normalisatienormen in beginsel 'volledig' en/of 'beperkt' auteursrecht of databankrecht kan worden uitgeoefend.

38 Zie Bijlage III voor tarieven van Bouwbesluitnormen.

39 Mededeling van de Europese Commissie van 27 oktober 1992, COM (92) 445 def., nr. 5.1.14, p. 27; hierna aan te halen als *Mededeling Intellectuele Eigendomsrechten en Normalisatie.*

4.2.2 *Misbruik?*

In de eerste plaats moet ingevolge het *Magill*-arrest de licentieweigering een product betreffen waarvoor geen daadwerkelijk of potentieel alternatief bestaat. Stel dat een concurrerende uitgever heeft besloten om een totaaloverzicht – op 'papier' of op een CD-ROM – uit te geven van de normen waarnaar in het Bouwbesluit is verwezen eventueel met een bijbehorende toelichting. Stel dat het NNI slechts 'losse' normen uit zou geven en geen totaalpakket en zij weigert hiervoor een licentie aan een andere uitgever te verlenen, dan bestaat er in dat geval dus geen daadwerkelijk alternatief voor een dergelijke totaaluitgave. Voor systematisch becommentarieerde versies geldt hetzelfde.

Om misbruik aan te nemen, moet er in de tweede plaats een constante en regelmatige vraag naar het desbetreffende product bestaan bij de consument. Uitgaande van het voorbeeld dat in deze studie steeds is gebruikt – het Bouwbesluit – bestaat in de bouwsector en/of bij de individuele aanvrager van een bouwvergunning ongetwijfeld behoefte aan een totaaloverzicht in een bundel of op CD-Rom; voor becommentarieerde versies lijkt niets anders aan te nemen.

Ten slotte moet het product waarvan de commercialisering wordt beperkt niet door de rechthebbende zelf op de markt worden gebracht en/of vervaardigd. Ervan uitgaande dat de als voorbeeld genoemde uitgaven nog niet door het NNI worden uitgegeven, kunnen deze 'producten' worden aangemerkt als een, van de door het NNI beheerste markt met uitgaven van 'losse' normen, afgeleide markt.

4.2.3 *Tarieven*

Misbruik van machtspositie wordt onder meer aangenomen wanneer een onderneming voor de door haar verrichte diensten aanzienlijk hogere tarieven toepast dan die welke in andere lidstaten worden toegepast. De tariefniveaus moeten op homogene grondslag worden vergeleken. Het tariefverschil vormt een aanwijzing voor misbruik van machtspositie. 'In andere landen zijn normen gratis', zegt mevrouw M. van Zuijlen (PvdA) in het verslag van de nota *Normen, certificaten en open grenzen*.[40]

De Europese Commissie heeft in haar *Mededeling Intellectuele Eigendomsrechten en Normalisatie*[41] gesteld dat misbruik van een machtspositie door een normalisatieinstelling de vorm kan aannemen van het opleggen van onbillijke

---

40 *Kamerstukken II* 1994/95, 21 670, nr. 9, p. 2. Dit is bijv. het geval in Frankrijk: zie hierover M. von Albrecht, *Amtliche werke und Schranken des Urheberrechts zu amtlichen Zwecken in fünfzehn europäischen Ländern*, München: VVF 1992 (Band 340), p. 159-160. Daar geldt dat de overheid de t.b.v. de overheid opgestelde normen in een officiële procedure algemeen verbindend verklaart, waarna ze tot de zgn. 'textes officiels' worden gerekend en auteursrechtvrij zijn.

41 P. 25 nr. 5.1.6. Deze Mededeling is bekrachtigd bij Resolutie van 28 maart 1994, COM (94) 113 C 91/300.

aankoopprijzen (tarieven inclusief de royalty's voor het gebruik van de normen).[42]

Wanneer excessieve financiële eisen worden gesteld door een onderneming met een machtspositie kan dit een de facto weigering tot licentiëring betekenen. Het *Magill*-arrest bevestigt deze lijn.

Er zijn in Nederland geen andere uitgevers van normalisatienormen;[43] het NNI is het enige instituut. Het NNI kan, indien haar beroep op het auteursrecht of andere (databank)rechten juist is, de gehele markt betreffende normalisatie en normen in sterke mate beïnvloeden. Het NNI ondervindt geen concurrentie van anderen en kan dus eenvoudig de tarieven naar haar hand zetten. De verkoop van normen gaat toch door, nu er zowel behoefte als noodzaak bestaat. Dit geldt te meer waar het in wetgeving verwezen normen betreft.

5 Mededeling Intellectuele Eigendomsrechten en Normalisatie

De Europese Commissie waarschuwt in haar eerdergenoemde mededeling voor beschikbaarheidskwesties bij het gebruik van normen in de wetgeving. In geval van opneming van normen in wetgeving, die aan normen verbindende kracht geeft en waardoor deze hun gewone vrijwillige aard verliezen, dient de overheid zich er onder andere van te vergewissen dat de normen beschikbaar zijn voor alle belanghebbenden op wie de wetgeving van toepassing is.[44]

Ten aanzien van dynamische verwijzingen heeft de Europese Commissie de vraag opgeworpen of er sprake is van delegatie van wetgevend gezag aan de normalisatieinstelling.[45] Indien dat het geval is en indien wordt verwezen naar normalisatienormen met als gevolg dat gebruik hiervan verplicht is, acht de Europese Commissie het van belang dat er eenvormige regels voor normalisatiewerkzaamheden worden opgesteld. In een sector waarin gebruik van normen op basis van wettelijke bepalingen namelijk verplicht is geworden, kan gemakkelijk een monopoliepositie ontstaan indien er gebruikers zijn die geen lid zijn van de normalisatieinstelling en aan wie geen informatie wordt verstrekt.[46]

Ook dienen normalisatieinstellingen zich te conformeren aan de voorschriften van het EG-mededingingsrecht, met name waar het gaat om het vaststellen van het niveau van royalty's of andere commerciële voorwaarden voor het

42 Ook andere onbillijke contractuele voorwaarden kunnen gelden als misbruik, aldus de commissie.

43 Behoudens evt. mij overigens niet bekende gevallen van licentiëring.

44 Nr. 2.3.3, p. 7; nr. 5.2.4, p. 28: 'Normen die via de communautaire wetgeving zijn opgelegd (...) moeten op billijke, redelijke en non-discriminatoire voorwaarden beschikbaar zijn voor belanghebbenden in de Gemeenschap.'

45 Vgl. nr. 4.8.9, p. 22 van de mededeling.

46 Nr. 4.8.8./4.8.10, p. 22.

ter beschikking stellen van normen.[47] Misbruik van machtspositie zou kunnen resulteren in het opleggen van onbillijke aankoop- of verkoopprijzen.[48] Een onderneming kan ook een machtspositie op de markt van de eigen producten innemen.[49] Dit lijkt het NNI te doen, gelet op de hoge prijzen in vergelijking tot de prijzen die gelden voor overheidswetgeving.

Ten slotte stelt de Europese Commissie dat er communautaire maatregelen kunnen volgen indien een Europese normalisatieinstelling systematisch nalaat op non-discriminatoire wijze toegang te verlenen tot haar normen.[50] In dat geval moet de rechtspositie van die normalisatieinstelling krachtens het gemeenschapsrecht nader worden onderzocht.[51]

6 CONCLUSIE

Met dit hoofdstuk is beoogd de mededingingsrechtelijke omgeving te schetsen van de monopoliepositie waarin het NNI onmiskenbaar verkeert. Dit hoofdstuk is eigenlijk ten overvloede voor de gevallen waarop artikel 11 Aw reeds van toepassing is, maar kan niettemin van belang zijn met het oog op de implementatie van de Databankrichtlijn omdat nog niet duidelijk is of daarbij een met artikel 11 Aw vergelijkbaar artikel zal worden opgenomen. Bovendien is dit onderwerp van belang met betrekking tot de door het NNI uitgegeven aanverwante publicaties die niet onder artikel 11 Aw vallen.

Allereerst is de nieuwe Nederlandse Mededingingswet besproken, die uitgaat van een zogenaamd verbodssysteem, dat wil zeggen dat het ondernemingen met een economische machtspositie is verboden daarvan misbruik te maken (art. 24). Met betrekking tot het NNI (en NEC) is vastgesteld dat dit de enige normalisatieorganisatie is in Nederland, waardoor het in een monopoliepositie verkeert: hiermee is de machtspositie al gegeven. De positie van het NNI brengt bovendien met zich mee het zelf de prijzen kan bepalen en zelf de leveringsvoorwaarden kan vaststellen. De vraag of het NNI misbruik zou maken van deze positie is later behandeld aan de hand van artikel 86 EG-Verdrag en het *Magill*-arrest.

Alvorens hierop in te gaan is de mogelijkheid van een ontheffingsverzoek op basis van artikel 25 Mededingingswet besproken: ondernemingen die een taak hebben ten dienste van het algemeen belang kunnen eventueel een ontheffing van het verbod op misbruik verkrijgen van de mededingingsautoriteit. Voor het verlenen van een ontheffing geldt dat de hiervoor bedoelde taak moet kunnen worden afgeleid uit een wettelijk voorschrift, een besluit van een

47 Nr. 5.1.2, p. 24.
48 Nr. 5.1.6, p. 25.
49 Nr. 5.1.7, p. 25.
50 Nr. 6.3.3, p. 33.
51 Nr. 6.3.3, p. 33.

bestuursorgaan of uit een conglomeraat van regelgeving, overeenkomsten en besluiten. Omdat het NNI in Nederland wordt aangemerkt als de centrale instantie op het gebied van normen en normalisatie is de mogelijkheid van ontheffing voor het NNI besproken. Hierbij is benadrukt dat het daarbij slechts gaat om de gevallen waarin gebruik is gemaakt van normalisatienormen in het kader van wetgeving; in de overige gevallen is het NNI een 'gewone' privaatrechtelijke instantie. Het NNI zou eventueel voor een ontheffing in aanmerking kunnen komen omdat uit het bestaan van de privaatrechtelijke overeenkomst met de staat, de daaruit voortvloeiende mandaten en de individuele normalisatieopdrachten in het kader van wetgeving en de daarbijbehorende projectgebonden subsidies, zou kunnen worden afgeleid dat er sprake is van een conglomeraat van regelgeving. Doordat het NNI echter twee petten draagt – als normalisator ten dienste van het algemeen belang en als uitgever van de normalisatienormen – is een beoordeling niet eenvoudig. De omstandigheid dat de wetgever wil dat de normalisatiekosten worden terugverdiend met de verkoop van de normen doet aan een op de uitgeversrol van het NNI betrokken beoordeling mijns inziens niet af: de mededingingsautoriteit is hieraan mijns inziens niet zonder meer gebonden.

Voor gevallen van dynamische verwijzing is de situatie duidelijker: in die gevallen is het NNI zelfstandig bestuursorgaan en heeft het (materieel gezien) publiekrechtelijke bevoegdheden overgedragen gekregen. In dit geval zal echter nog wel moeten worden beoordeeld of er sprake is van *misbruik* van machtspositie en of dit misbruik gerechtvaardigd is.

Met betrekking tot het Europese kartelrecht, dat van belang is in verband met het voorgaan boven de intellectuele eigendomsrechten in gevallen van misbruik van machtspositie van (para-)auteursrechtelijke informatiemonopolies, is artikel 86 EG-Verdrag besproken. De uitoefening van intellectuele eigendomsrechten levert niet vanzelfsprekend misbruik op, maar wel in bijzondere omstandigheden. In dit kader is het *Magill*-arrest besproken dat ook naar Nederlands mededingingsrecht richtinggevend lijkt. Het NNI pretendeert het exclusieve recht te hebben met betrekking tot de door het instituut zelf uitgegeven normen en aanverwante publicaties. Het NNI is de enige bron hiervan in Nederland en heeft daarmee dus een machtspositie. Het NNI ondervindt geen concurrentie van anderen en kan dus zelf de tarieven bepalen van de publicaties van normen. Daarenboven verkrijgt het NNI subsidies van de overheid. De tarieven die het NNI hanteert, zijn aanzienlijk. De kosten van een enkel normblad liggen tussen de *f* 32,50 en *f* 400. In andere landen zijn de normen volgens Tweede-Kamerlid Van Zuijlen (zo goed als) gratis. Een voorbeeld hiervan vormt Frankrijk. De omstandigheden van het bestaan van een machtspositie en het uitoefenen van een exclusief recht op de publicaties in samenhang met de hoge tarieven, zouden in de lijn van het *Magill*-arrest misbruik van machtspositie kunnen opleveren. Ook de Europese Commissie geeft in haar *Mededeling Intellectuele Eigendomsrechten en Normalisatie* aan deze opvatting steun.

8 Normalisatiedocumenten en de Wet openbaarheid van bestuur[1]

De prijs voor overheidsinformatie
Gaat dat per kilo of per kilometer?[2]

1 INLEIDING

In *hoofdstuk 6* is geconcludeerd dat zowel statische als dynamische verwijzing naar NEN-normen in regelgeving ten gevolge heeft dat deze vrij zijn van auteursrecht. Dit betekent dat artikel 11 Auteurswet (Aw) vrijheid biedt voor verdere verveelvoudiging en openbaarmaking van NEN-normen. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of verwijzing naar normalisatienormen in regelgeving ook consequenties heeft voor de toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) en zo ja, of deze nog iets toevoegt aan de mogelijkheden tot verkrijging respectievelijk afgifte van NEN-normen en vooral van daaraan verwante publicaties. Met deze aanverwante publicaties worden hier bedoeld alle van het NNI afkomstige publicaties die met de NEN-normen, waarnaar in regelgeving is verwezen, samenhangen. Dit kunnen de door het NNI uitgegeven praktijkrichtlijnen zijn waarin informatie met betrekking tot de NEN-normen is opgenomen, ontwerp-normen voor de openbare kritiekronde, zogenaamde voornormen en verdere met normen en normalisatie samenhangende publicaties. Daarbij valt ook te denken aan zogenaamde 'voorbereidende' documenten, zoals bijvoorbeeld verslagen van vergaderingen van normcommissies. Ik beperk mij intussen tot documenten die betrekking hebben op het totstandkomingsproces van NEN-normen waarnaar in wetgeving is verwezen.

Nog een andere categorie van relevante documenten betreft de zogenaamde toekomstige normalisatienormen die met behulp van overheidssubsidie (in de vorm van projectgebonden financiering; *hoofdstuk 2* § 2.1.1) tot stand zijn gekomen op basis van een opdracht tot normalisatie in het kader van wetgeving, maar waarnaar nog niet in wetgeving is verwezen. Een gevolg hiervan is dat deze categorie van normen nog geen algemeen verbindende voorschriften (a.v.v.'s) zijn geworden en daardoor nog niet onder de werking van artikel 11 Aw vallen, zoals in *hoofdstuk 6* (§ 5) is behandeld. Het gaat hier dus om

---

1 Mr. A.A.L. Beers van de Katholieke Universiteit Brabant dank ik voor een gedachtewisseling over de consequenties die verwijzing naar NEN-normen met zich meebrengt in relatie met de Wet openbaarheid van bestuur.

2 Tekst van 'Loesje'.

normalisatienormen die helemaal 'af' zijn, maar die nog niet in wetgeving zijn opgenomen dan wel verwerkt.

Omdat in de doelstellingen van de WOB en de Aw op het eerste gezicht een zekere tegenstrijdigheid kan worden gezien, zal ik eerst nog kort op de achtergronden van deze wetten ingaan.

2 ACHTERGROND WOB EN SAMENHANG MET DE AUTEURSWET 1912

De WOB heeft betrekking op de openbaarheid van documenten waarin overheidsinformatie is vervat en ziet op de openstelling van bestuurlijke informatie. Bestuurlijke informatie kan worden omschreven als de in documenten neergelegde gegevens die berusten bij een bestuursorgaan of bij een instelling, dienst of bedrijf, werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, en die betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid.[3]

De Auteurswet 1912 regelt de rechten op 'werken van letterkunde, wetenschap of kunst' (artikel 1 Aw) en heeft tot doel de intellectuele prestaties van auteurs dan wel makers te beschermen. De ratio achter de Aw is te vinden in zowel rechtvaardigheidsargumenten als in overwegingen van maatschappelijk nut en/of maatschappelijke wenselijkheid.[4] Het is in uitgangspunt logisch om een auteur een recht op zijn werk te gunnen met de redenering dat zonder hem of haar het werk niet tot stand zou zijn gebracht en niemand hiervan kennis had kunnen nemen; bovendien moet hij of zij beschermd worden tegen aantasting van werk en naam en in de gelegenheid worden gesteld baat te trekken uit verrichte inspanningen. Omgekeerd worden auteurs, door hun 'beloning' met een exclusief recht, gestimuleerd intellectuele en culturele prestaties tot stand te brengen en hierin te investeren. In beginsel bestaat ook auteursrecht op overheidswerken, echter met de belangrijke in *hoofdstuk 6* besproken uitzonderingen van artikel 11 en artikel 15b Aw.

De WOB ziet bij uitstek op de openbaarheid van informatie vervat in overheidsdocumenten. Deze wet is een uitvloeisel van artikel 110 Gw, luidende: 'de overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen.' Hierover zei de regering dat de openbaarheid van bestuur een beginsel is van de democratische rechtsstaat en daarom in de Grondwet moet worden geregeld als een van de fundamenten van ons staatsbestel.[5] Hieruit blijkt derhalve uitdrukkelijk de fundamentele betekenis die openbaarheid van overheidsinformatie heeft gekregen in een democratische

3 A.A.L. Beers, *Informatica Publica: publieke toegankelijkheid van overheidsinformatie*, Den Haag: Rathenau Instituut 1996, Studie 34, p. 43.

4 Vgl. J.H. Spoor & D.W.F. Verkade, *Auteursrecht*, Deventer: Kluwer 1993, nr. 8, p. 8 e.v. zie ook nt. 18 van p. 8 voor verdere literatuurverwijzingen. In het navolgende ontleen ik enkele argumenten aan Spoor/Verkade.

5 Vgl. A.A.L. Beers, 'Artikel 110 Gw', in: P.W.C. Akkermans & A.K. Koekkoek, *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 969-975.

rechtsstaat als Nederland. De wettelijke uitwerking van deze bepaling vinden we in de WOB: thans de wet van 16 december 1993, *Stb.* 650. Deze wet ziet zowel op de passieve informatieverschaffing, dat wil zeggen het recht van de burger om van de overheid informatie te verkrijgen, als op de verplichting voor het bestuur tot het geven van informatie uit eigen beweging (actieve informatieverschaffing). Regels op het gebied van openheid en openbaarmaking zijn daarnaast ook te vinden in artikel 121 Gw waarin de openbaarheid van rechtspraak en terechtzittingen wordt geregeld en in tal van andere formele wetten, waarvan ik er slechts enkele noem: de Archiefwet, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet milieubeheer, de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de in *hoofdstuk 3* besproken Bekendmakingswet.[6] In dit hoofdstuk (§ 5) is vastgesteld dat voor NEN-normen in de hoedanigheid van a.v.v.'s op grond van de Bekendmakingswet een bekendmakingsplicht geldt als grondwettelijke voorwaarde voor het in werking treden hiervan (art. 88 en 89 Gw).

Dat de Aw voor wat betreft overheidsdocumenten en de WOB niet zo haaks op elkaar staan als op het eerste gezicht wel lijkt, blijkt uit het in *hoofdstuk 6* besproken artikel 15b Aw waarin in wezen een typische openbaarheid-van-bestuur-bepaling is opgenomen.[7] Het behoeft nauwelijks enige toelichting dat de ratio van artikel 15b evenals de ratio van de WOB is gelegen in de beginselen van publieke verantwoording, van de publieke controle en van de openbare regelgeving en rechtsontwikkeling (zie *hoofdstuk 6* § 7). Op grond van artikel 15b mag door de overheid gepubliceerde informatie door derden verder worden openbaar gemaakt en/of verveelvoudigd zonder dat dit als een inbreuk op het auteursrecht van de overheid wordt beschouwd, tenzij de overheid het auteursrecht op de desbetreffende informatie uitdrukkelijk heeft voorbehouden. Ook het eveneens in *hoofdstuk 6* (§ 5) besproken artikel 11 Aw[8] waarin is geregeld dat op wetten, besluiten en verordeningen geen auteursrecht rust, blijkt met de ratio van de WOB samen te hangen.

Samengevat komt de strekking van de in *hoofdstuk 3* besproken bekendmakingsvereisten, van de artikelen 11 en 15b Aw en van de WOB met elkaar overeen. Deze regelingen beogen om openbaarheid, kenbaarheid en toegankelijkheid van de inhoud van bepalingen of documenten waar ze betrekking op hebben, te garanderen en te voorkomen dat daaraan beperkingen kunnen wor-

---

6 Zie voor een bespreking van deze speciale openbaarmakingsregels Beers 1996, p. 62 e.v.

7 Vgl. P.B. Hugenholtz, 'Auteursrecht op overheidsinformatie', in: A.M. van Eyck, *Nieuwe sleutels tot overheidsinformatie*, Den Haag: RABIN 1993, p. 132. Art. 15b Aw, voorzover van belang, luidt: Als inbreuk op het auteursrecht op een door of vanwege de openbare macht openbaar gemaakt werk van letterkunde, wetenschap of kunst wordt niet beschouwd verdere openbaarmaking of verveelvoudiging daarvan, tenzij het auteursrecht, hetzij in het algemeen bij de wet, besluit of verordening, hetzij in een bepaald geval blijkens mededeling op het werk zelf of bij de openbaarmaking daarvan uitdrukkelijk is voorbehouden.

8 Art. 11 Aw luidt: Er bestaat geen auteursrecht op wetten, besluiten en verordeningen, door de openbare macht uitgevaardigd, noch op rechterlijke uitspraken en administratieve beslissingen.

den gesteld met een beroep op het auteursrecht van de maker. De WOB gaat hierbij het verst omdat deze, behoudens uitzonderingsgronden, betrekking heeft op informatie over een bestuurlijke aangelegenheid vervat in documenten in het algemeen en dus in haar werking niet is beperkt tot wettelijke voorschriften of tot door of vanwege de openbare macht openbaar gemaakte werken van letterkunde, wetenschap of kunst.

3 NEN-NORMEN EN DE WET OPENBAARHEID VAN BESTUUR

3.1 Openstelling van bestuurlijke informatie

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de WOB ten doel heeft 'de burger in de gelegenheid te stellen de bestuurlijke besluitvormingsprocessen in het heden en verleden te doorzien. De daarop betrekking hebbende stukken en ander materiaal vallen onder de werkingssfeer van de WOB, in principe ongeacht de ouderdom ervan.'[9] In de inleiding bij dit hoofdstuk is vermeld dat de WOB bestuursorganen op twee manieren verplicht tot het openstellen van bestuurlijke informatie. In de eerste plaats dient een bestuursorgaan informatie die in een document is neergelegd en die betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid te verstrekken aan een ieder die daar om vraagt: de zogenaamde passieve openbaarheidsplicht.[10] Daarnaast hebben bestuursorganen een zogeheten actieve openbaarheidsplicht die inhoudt dat er uit eigen beweging informatie omtrent het beleid wordt verschaft en dat adviezen aan bestuursorganen van niet-ambtelijke adviescommissies die betrekking hebben op het te voeren dan wel te vormen beleid openbaar gemaakt worden.[11] In het kader van deze studie gaat het mij voornamelijk om de zogeheten passieve openbaarheid.

Om een beroep op de passieve openbaarheid van bestuurlijke informatie te laten slagen moet er aan een aantal vereisten zijn voldaan. Deze zullen hieronder worden besproken.

3.2 Voorwaarden voor de verstrekking van bestuurlijke informatie

Het bestuursorgaan beslist ingevolge artikel 3 WOB over de passieve verstrekking van bestuurlijke informatie als iemand daarom heeft verzocht. Bij de beoordeling of er ingevolge de WOB een verplichting bestaat tot inwilliging van het verzoek moet aan de volgende voorwaarden worden getoetst:[12]

---

9 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 11 (MvT nieuwe WOB).
10 Art. 3 WOB.
11 Art. 8 en 9 WOB.
12 Vgl. Beers 1996, p. 44.

1 de informatie moet zijn neergelegd in een document;
2 de informatie dient betrekking te hebben op een bestuurlijke aangelegenheid;
3 het document moet berusten bij een bestuursorgaan;
4 de informatie mag niet onder een uitzonderingsgrond vallen zoals opgesomd in artikel 10 WOB.[13]

Alvorens deze vereisten te bespreken zal worden toegelicht wat onder het begrip 'bestuursorgaan' in de zin van de WOB moet worden verstaan.

3.2.1 *Bestuursorgaan in de zin van de* WOB

In artikel 1a van de WOB worden de bestuursorganen genoemd die onder het toepassingsbereik van de WOB vallen:

> Deze wet is van toepassing op de volgende bestuursorganen:
> a. Onze Ministers;
> b. de bestuursorganen van provincies, gemeenten, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties;
> c. bestuursorganen die onder de verantwoordelijkheid van de onder a en b genoemde organen werkzaam zijn;
> d. andere bestuursorganen, aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.

Op grond van artikel 1a sub a WOB is de wet van toepassing op de *minister*. Voor het onderwerp van deze studie betekent dit dat de *minister* een verzoek om informatie over de NEN-normen waarnaar in wettelijke regelingen wordt verwezen in beginsel dient in te willigen. Er moet echter ook aan de overige voorwaarden zijn voldaan.

De vraag of de WOB daarnaast van toepassing is op het NNI – vanwege de omstandigheid dat het NNI in de gevallen van dynamische verwijzing gekwalificeerd wordt als een zelfstandig bestuursorgaan – zal verderop in dit hoofdstuk (§ 4) aan de orde komen. Hetgeen hierna wordt besproken heeft dus allereerst betrekking op de minister.

3.2.2 *Document in de zin van de* WOB

Ingevolge artikel 1 sub a WOB verstaat de wet onder een document 'een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat.' Met de benaming 'ander materiaal' wordt onder meer gedacht aan foto's, films, ponskaarten en -banden en elektromagnetische kaarten en -banden. Bovendien is erop gewezen dat de ontwikkeling van nieuwe compu-

13 Hier ga ik in het kader van deze studie verder niet op in.

tertechniek tot allerlei nieuwe gegevensdragers zal leiden.[14] Het moet gaan om informatie *neergelegd* in documenten, waarmee wordt gedoeld op de omstandigheid dat het verzoek betrekking moet hebben op beschikbare gegevens.[15] Daarbij mag het verzoek niet een onbegrensde verscheidenheid van onderwerpen betreffen.[16]

Onder artikel 1 sub a WOB vallen niet alleen de door de overheid zelf gecreëerde stukken of ander materiaal, ook van buiten komende stukken die voor de overheid bestemd zijn, vallen onder dit begrip en verkrijgen de status van document in de zin van de WOB.[17]

3.2.3 *Begrip bestuurlijke aangelegenheid*

Artikel 1 sub b WOB bepaalt dat onder 'bestuurlijke aangelegenheid' moet worden verstaan een aangelegenheid die betrekking heeft op het beleid van een bestuursorgaan waaronder mede moet worden begrepen de voorbereiding en de uitvoering daarvan. Het begrip bestuurlijke aangelegenheid dient hierbij ruim te worden uitgelegd: het heeft betrekking op het openbaar bestuur in al zijn facetten.[18] Er is expres gekozen voor de term 'beleid' opdat onder dit begrip zowel wetgevingsbeleid als bestuursbeleid valt.[19]

De verwijzing naar NEN-normen in publiekrechtelijke regelgeving heeft tot gevolg dat deze normen deel gaan uitmaken van de desbetreffende regeling en de status van a.v.v. verkrijgen. Daarmee gaan ze behoren tot een bestuurlijke aangelegenheid waarvoor de minister verantwoordelijk is, die tevens verantwoordelijk is voor de regeling waarvan de desbetreffende NEN-normen deel uitmaken. Dit betekent dat de desbetreffende minister verantwoordelijk is voor het openbaarheidsregime van de desbetreffende NEN-normen en dat hij in beginsel de informatie moet verstrekken die vervat is in de onder zijn verantwoordelijkheid vallende documenten die betrekking hebben op deze normen. Voor wat betreft de NEN-normen waarnaar in publiekrechtelijke regelingen is verwezen betekent dit dat de betrokken minister, die op grond van artikel 1a sub a WOB wordt aangemerkt als een bestuursorgaan, in beginsel alle informatie die te maken heeft met NEN-normen waarnaar verwezen is, dient te verstrekken overeenkomstig de regels van de WOB.

Vanwege de ruime toepassing van het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' (er vallen immers ook documenten onder die betrekking hebben op de voorbereiding en uitvoering van het beleid) is een interessante vraag, of dit gevolgen

---

14 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 21 (MvT).
15 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 10 (MvT).
16 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 9 (MvT). Vgl. Beers 1996, p. 48-49 voor jurisprudentievoorbeelden.
17 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 21 (MvT).
18 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 25 (MvT).
19 Beers 1996, p. 47. In het eerste wetsvoorstel openbaarheid van bestuur (*Kamerstukken II* 1976/77, 13 418 nr. 9, p. 4) is de term 'bestuursbeleid' daarom vervangen door 'beleid'.

heeft voor de categorie aan NEN-normen verwante publicaties. Dit zal in § 3.3 en verder (van dit hoofdstuk) worden onderzocht.

3.2.4 *Berusten bij een bestuursorgaan*

Voor de beantwoording van de vraag of een document bij een bestuursorgaan berust, is voorts de fysieke aanwezigheid van belang, en bovendien moet het document ook bestemd zijn voor het bestuursorgaan als zodanig.[20] Met betrekking tot de NEN-normen kan ervan worden uitgegaan dat exemplaren hiervan bij de minister zullen berusten vanaf het moment dat de minister heeft besloten om in een publiekrechtelijke regeling naar NEN-normen te verwijzen: de minister behoort immers te weten wat hij van toepassing verklaart.

3.3 Aanverwante publicaties en de WOB

3.3.1 *Belang van aanverwante publicaties*

Het onderscheid tussen de NEN-normen waarnaar in wettelijke regelingen wordt verwezen en die daardoor de status van a.v.v. verkrijgen enerzijds, en anderzijds de overige documenten die door het NNI worden uitgegeven en die hierop betrekking hebben, is in deze studie al meermalen aan de orde gekomen. Omdat de WOB een ruim toepassingsbereik heeft en mogelijkheden biedt voor inzage in overheidsdocumenten die betrekking hebben op zowel bestuurs- als wetgevingsbeleid, rijst de vraag in hoeverre deze wet van toepassing is op de aan NEN-normen verwante publicaties. Deze zijn van belang met het oog op de interpretatie van NEN-normen (zie *hoofdstuk 6* § 7).[21] Als eerder vermeld is dit belang vergelijkbaar met de inzage die wordt geboden in het wetgevingsproces van de centrale overheid in ruime zin.

Hiervoor is al vastgesteld dat de WOB van toepassing is op de minister, die ingevolge de WOB wordt aangemerkt als een bestuursorgaan. De nadere vereisten waaraan voldaan moet zijn voordat op grond van de wet informatie mag worden verstrekt, zijn in het voorgaande ook al besproken: het moet gaan om informatie neergelegd in documenten die bij een bestuursorgaan berusten en die betrekking hebben op het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid'. De aan NEN-normen verwante publicaties moeten dus eveneens aan deze vereisten voldoen. Voor de bespreking hiervan heb ik de aanverwante publicaties onderverdeeld in drie categorieën die achtereenvolgens zullen worden behandeld.

---

20 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 21 (MvT nieuwe WOB).

21 Hierop kan o.g.v. art. 15b Aw een auteursrechtvoorbehoud worden gemaakt, maar in principe zijn deze 'vrij' beschikbaar tegen kopieertarief ofwel tegen tarieven die zijn vastgesteld o.g.v. de WOB (zie dit hoofdstuk § 3.5).

3.3.2 *Documenten die betrekking hebben op de voorbereiding van NEN-normen*

De eerste groep betreft de documenten die betrekking hebben op de voorbereiding van NEN-normen zoals de voorbereidende documenten en verslagen van vergaderingen van normcommissies met betrekking tot de opstelling van NEN-normen waarnaar in wetgeving is verwezen, waaronder de ontwerpnormen voor de openbare kritiekronde[22] en de zogenaamde voornormen. Deze laatste zijn normen die nog niet geheel gereed zijn, maar waarbij nog een of enkele onderdelen ontbreken of die onder voorbehoud zijn opgenomen voor een periode van drie jaar (zie *hoofdstuk* 2 § 2.4.2).

Zoals eerder vermeld heeft het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' een ruim bereik: ook de voorbereiding en uitvoering van zowel wetgevings- als bestuursbeleid valt hieronder. Daarmee is duidelijk dat een ieder een verzoek om informatie betreffende de hier bedoelde voorbereidende documenten bij de minister kan indienen.

Bij de beslissing over de inwilliging van een dergelijk verzoek kan zich overigens wel een praktisch probleem voordoen. Eerder heb ik betoogd dat NEN-normen door verwijzing deel gaan uitmaken van de voorschriften waarin wordt verwezen en om die reden ook gaan behoren tot de bestuurlijke aangelegenheden waarvoor de minister verantwoordelijk is, die tevens verantwoordelijkheid draagt voor de verwijzende regeling. Het staat echter niet zonder meer vast of de minister ook daadwerkelijk over deze voorbereidende documenten beschikt. Zeker in de fase van de voorbereiding ligt de primaire verantwoordelijkheid natuurlijk bij het NNI. Alleen wanneer departementale ambtenaren *qualitate qua* deel uitmaken van de werkgroepen die bij de voorbereiding van een bepaalde NEN-norm zijn betrokken, zullen de desbetreffende documenten voor de minister beschikbaar zijn. Betoogd zou kunnen worden dat omdat de voorbereiding gericht is op het opstellen van een NEN-norm waarnaar in publiekrechtelijke regelgeving zal worden verwezen, er sprake is van een bestuurlijke aangelegenheid die onder de verantwoordelijkheid van de minister valt. Hierbij zal er regelmatig sprake kunnen zijn van documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad, zodat in ieder geval op grond van artikel 11 WOB geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.[23] Het argument dat documenten niet daadwerkelijk bij een

---

22 De ontwerpnormen vallen m.i. ook onder de actieve openbaarmakingsplicht van de overheid o.g.v. art. 8 lid 1 WOB omdat ze betrekking hebben op de voorbereiding van wetgevingsbeleid. Art. 8 lid 1 WOB luidt: Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.

23 'Intern beraad' is het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen i.h.k. van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid (art. 1 sub c WOB). Er kan voor worden gekozen persoonlijke beleidsopvattingen te verstrekken op een wijze waardoor daaruit niet kan worden afgeleid van wie ze afkomstig zijn; met toestemming van de desbetreffende pers. kunnen ze evt. wel kenbaar worden gemaakt (art. 11 WOB, tweede lid).

bestuursorgaan berusten kan naar mijn oordeel overigens geen grond voor afwijzing van een verzoek zijn: in dat geval zouden onwillige bestuursorganen immers (tijdelijk) bepaalde informatie kunnen onderbrengen bij niet-bestuursorganen, hetgeen de strekking van de WOB teniet zou doen.

Voornormen vallen hoogstwaarschijnlijk slechts onder de toepassing van de WOB indien naar deze is verwezen in wettelijke regelingen, evenals geldt voor de NEN-normen, tenzij deze op een of andere manier betrekking hebben op een NEN-norm waarnaar al is verwezen en die daarmee onder de omschrijving van het begrip bestuurlijke aangelegenheid vallen.

3.3.3 *Toekomstige (wetgevings-)NEN-normen*

Een volgende groep die ik – niet geheel zuiver – onder het begrip aanverwante publicaties heb gebracht, zijn de NEN-normen die op basis van een opdracht van de overheid tot normalisatie in het kader van wetgeving, zijn ontwikkeld[24] en met behulp van projectgebonden financiering tot stand zijn gekomen, maar waarnaar nog niet in wetgeving is verwezen. In deze gevallen zal uit de omschrijving van de normalisatieopdracht moeten blijken of het de bedoeling is dat deze normen in de (nabije) toekomst door verwijzing tot a.v.v. worden gemaakt. Is dat het geval dan is er naar mijn mening sprake van een bestuurlijke aangelegenheid, omdat de desbetreffende NEN-normen dan gekwalificeerd kunnen worden als voorbereidende wetgevingsdocumenten. Ook voor voorbereidende documenten die betrekking hebben op de opstelling van dergelijke toekomstige NEN-normen geldt mijns inziens dat deze, onder verwijzing naar het behandelde in § 3.3.2 van dit hoofdstuk, onder het bereik van de WOB vallen.

3.3.4 *Praktijkrichtlijnen voor de toepassing van NEN-normen*

Praktijkrichtlijnen zijn documenten van informatieve aard waarin bijvoorbeeld de toepassing van bepaalde NEN-normen wordt uitgewerkt. In een aantal gevallen wordt er in de NEN-normen zelf ter informatie naar praktijkrichtlijnen verwezen.[25] Deze verwijzingen hebben min of meer het karakter van een aanbeveling. In NTR 3216, de richtlijn voor ontwerp en uitvoering van NEN 3215 wordt vermeld:

> Deze publicatie is bedoeld als hulpmiddel voor het ontwerp van binnenriolering in gebouwen. *Zij geeft aanwijzingen bij en vormt een toelichting op NEN 3215* 'Binnenriolering in woningen en woongebouwen – Eisen en bepalingsmethoden' 2e druk, mei 1997. De verwijzingen in deze publicatie naar NEN 3215 zijn, evenals de eisen

24 Een voorbeeld hiervan is het Bouwbesluit (zie *hoofdstuk 4*).

25 Zie bijv. NEN 3215 (Bijlage I van dit boek) waarin wordt verwezen naar NTR (Nederlandse technische richtlijn) 3216. Zie nader hieronder.

> en bepalingsmethoden in NEN 3215, telkens geldig voor een woning of (woon) gebouw. (...) De normsubcommissie 351 165 21 'Binnenriolering' heeft vastgesteld dat *bij een correcte toepassing van deze publicatie* en de daarin opgenomen richtlijnen en aanwijzingen die betrekking hebben op NEN 3215 (middels verwijzingen aangegeven), *is voldaan aan NEN 3215*.[mijn curs.; ME].[26]

Uit dit voorbeeld blijkt dat deze praktijkrichtlijn is bedoeld als toelichting bij NEN 3215. Indien men handelt overeenkomstig de aanwijzingen en de toelichting opgenomen in NTR 3216 wordt er van uitgegaan dat aan de vereisten van NEN 3215 en daarmee aan die van het Bouwbesluit is voldaan. Praktijkrichtlijnen kunnen dus in een zeer nauw verband staan met NEN-normen, waarnaar in publiekrechtelijke regelingen wordt verwezen. Nu ik heb vastgesteld dat deze laatste onder de werking van de WOB vallen omdat ze deel uitmaken van de bestuurlijke aangelegenheden waarvoor de minister verantwoordelijk is, onder wiens verantwoordelijkheid ook de verwijzende regeling valt, ligt het voor de hand dit tevens aan te nemen voor de praktijkrichtlijnen die in direct verband staan tot de desbetreffende NEN-normen. Ook deze praktijkrichtlijnen kunnen worden gerekend tot de bestuurlijke aangelegenheden waarvoor de desbetreffende minister verantwoordelijkheid draagt.

3.4 Vormen van informatieverstrekking conform de WOB

Het bestuursorgaan kan kiezen uit verschillende vormen van informatieverstrekking: zo kan er ingevolge artikel 7 lid 1 WOB een kopie worden gegeven van de documenten die de gevraagde informatie bevatten of kan ervoor worden gekozen de letterlijke inhoud ervan in andere vorm te verstrekken, kennisneming van de inhoud toe te staan, een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven of inlichtingen daaruit te verschaffen. Het bestuursorgaan dient bij zijn keuze tussen de verschillende vormen rekening te houden met de voorkeur van de verzoeker en het belang van een vlotte voortgang van de werkzaamheden (art. 7 lid 2).

Met betrekking tot een informatieverzoek stel ik voorop dat een bestuursorgaan niet kan weigeren bij haar berustende informatie te verstrekken door te verwijzen naar een min of meer commerciële uitgave waarin de betrok-

26 NTR 3216, p. 12, Rotterdam: Stichting ISSO juni 1997. Publicatie van het ISSO/SBR/NNI/VNI.

ken informatie is opgenomen.[27] Steun hiervoor biedt een uitspraak van de ABRRvS.[28]

De minister kan een verzoek om informatie met betrekking tot de NEN-normen waarnaar in publiekrechtelijke regelingen is verwezen of daaraan verwante publicaties dus niet afdoen door zich te beroepen op de omstandigheid dat deze door het NNI worden uitgegeven en aldaar kunnen worden aangeschaft. Thans lijkt de regering zich nog wel op dit argument te beroepen, zoals in *hoofdstuk 3* § 6.2 aan de orde is gekomen.[29]

3.5 Tarieven op grond van de WOB

Artikel 12 WOB bepaalt dat bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur voor de centrale overheid regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de in rekening te brengen vergoedingen voor het vervaardigen van kopieën van documenten en uittreksels of samenvattingen van de inhoud daarvan op grond van de WOB. Deze vergoedingen zijn vastgelegd in het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur.[30] De prijzen voor het *Staatsblad* en de *Staatscourant* worden vastgesteld door de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken. Voor 1997 is het geldende tarief voor het *Staatsblad* *f* 0,15 per pagina en een abonnement op de *Staatscourant* van 1997 is vastgesteld op *f* 433,50.[31]

Op grond van artikel 2 lid 2 van voornoemd besluit geldt dat verstrekking van kopieën van schriftelijke stukken in het kader van de WOB voor minder dan zes kopieën gratis is, voor zes tot dertien kopieën *f* 10,00 bedraagt en voor veertien kopieën of meer, *f* 0,75 per kopie. Indien een vergoeding gevraagd wordt voor verstrekking van kopieën van ander materiaal geldt dat niet meer

27 Vgl. Beers 1996, p. 86. Vgl. ook Hugenholtz RABIN 1993, p. 134. Hugenholtz stelt zich op het standpunt dat bijv. in het geval dat een overheidsorgaan een exclusieve exploitatie-overeenkomst met een derde-uitgever heeft afgesloten een weigering van informatie met een beroep op de eigen auteursrechten in strijd is met de geest van de WOB.

28 Vz. ARRvS 14 januari 1985, nr. R 03847197/S6875 *(Stadsplattegrond Dordrecht)*. De verzoeker om informatie (van topografische gegevens) was een uitgever die het voornemen had een stadsplattegrond uit te geven. De gemeente Dordrecht weigerde de informatie te verstrekken met een beroep op een exclusieve exploitatie-overeenkomst met een ander (Falkplan) voor de uitgave van een stadsplattegrond, en was van mening dat een ieder via Falkplan op afdoende wijze kan beschikken over volledige informatie over haar stratenplan. Voorts beriep zij zich op vermeende auteursrechten. De vz. ARRvS heeft geoordeeld dat genoemde gronden geen van allen een door de WOB erkende weigeringsgrond opleveren. Vgl. A. Backx, 'Wet openbaarheid van bestuur en Auteurswet' *Informatierecht/AMI* 1988-2, p. 31.

29 Zie *Kamerstukken II* 1996/97, 24 036, nr. 47.

30 Besluit tarieven openbaarheid van bestuur, 5 februari 1993, *Stb.* 112.

31 *Stcrt.* 1997, 69.

dan de kostprijs gevraagd mag worden.[32] Artikel 3 geeft regels voor de verstrekking van uittreksels of samenvattingen van een document.

Omdat uit een tarievenoverzicht in de Consumentengids gebleken was dat tarieven die *gemeenten* in rekening brachten onderling erg verschilden en in sommige gevallen bovendien buitengewoon hoog waren[33], had de regering in het voorstel van de nieuwe WOB aanvankelijk de mogelijkheid geopend om maxima te verbinden aan de hoogte van de tarieven die niet tot de rijksoverheid behorende bestuursorganen in rekening zouden kunnen brengen voor het verschaffen van bestuurlijke informatie.[34] De regering wilde hiermee vookomen dat de toegankelijkheid tot bestuurlijke informatie zou worden belemmerd vanwege de hoogte van de tarieven. De mogelijkheid om maxima vast te stellen is echter geschrapt. Nu voor de centrale overheid wel (betrekkelijk redelijke) tarieven zijn vastgesteld is het vanuit de optiek van toegankelijkheid van bestuurlijke informatie te betreuren dat lagere bestuursorganen (veel) hogere tarieven in rekening kunnen brengen.

In *hoofdstuk 2* is met voorbeelden vermeld welke tarieven gelden voor de NEN-normen (zie ook bijlage III van dit boek). Voor de NEN-normen waarnaar in wetgeving is verwezen en de daaraan verwante publicaties die onder de toepassing van de WOB vallen, blijkt dat de tarieven die thans door het NNI in rekening worden gebracht, onaanvaardbaar hoog zijn. Een concreet voorbeeld hiervan biedt NEN-norm 3215 die achter in dit boek als bijlage (II) is opgenomen. Het NNI-tarief voor deze NEN-norm is thans *f* 57 exclusief BTW. Indien de *minister* conform de WOB zou worden verzocht om afgifte van deze norm zou hij op grond van het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur, slechts *f* 14,25 hiervoor mogen vragen. NEN-norm 3215 bestaat namelijk uit negentien pagina's en het tarief voor de verstrekking van veertien kopieën of meer bedraagt *f* 0,75 per kopie (19 x *f* 0,75 = *f* 14,25). Op grond van het zojuist besproken tarievenbesluit blijkt dat de tarieven die de centrale overheid in rekening mag brengen bij verstrekking van NEN-normen, aanzienlijk lager zullen moeten zijn, dan de tarieven die het NNI nu rekent. Daarbij komt dat in het rapport 'Normalisatie en certificatie' wordt gewezen op de omstandigheid dat de tarieven inzake de NEN-normen niet te hoog mogen zijn.

Hiermee is in deze paragraaf een aanzienlijke discrepantie gesignaleerd tussen de tarieven die de minister voor verstrekking van NEN-normen conform de WOB mag hanteren en de thans door het NNI vastgestelde tarieven.

---

32 Hierbij moet blijkens de NvT bij het Besluit Tarieven openbaarheid van bestuur gedacht worden aan kopieën van computerbestanden op bijv. diskettes. Gezien de vele mogelijke vormen van gegevensoverdracht is hiervoor geen uniform tarief vastgesteld. De kostprijs geldt als maximum tarief. Elementen die de hoogte bepalen zijn o.a. de kosten van behandeling van het kopiëren en de prijs van de te verstrekken gegevensdrager.

33 Beers 1996, p. 51.

34 Beers 1996, p. 51.

4 HET NNI EN DE WOB

Als gezegd wordt de minister aangemerkt als een bestuursorgaan in de zin van de WOB. Dit betekent dat een verzoek om informatie over NEN-normen en daaraan verwante publicaties bij de minister kan worden ingediend en dat deze, mits aan de overige voorwaarden is voldaan, dit verzoek dient te honoreren. Omdat het NNI in geval van dynamische verwijzingen dient te worden aangemerkt als een zelfstandig bestuursorgaan rijst de vraag of het NNI in die hoedanigheid onder de WOB valt.

4.1 Is het NNI een bestuursorgaan in de zin van de WOB?

In artikel 1a sub d van de WOB[35] worden 'andere bestuursorganen' die zijn 'aangewezen bij algemene maatregel van bestuur' aangemerkt als bestuursorganen in de zin van deze wet. Gedoeld wordt op het Aanwijzingsbesluit inzake zelfstandige bestuursorganen.[36] Het NNI is in deze AMvB niet aangewezen. In de hoedanigheid van zelfstandig bestuursorgaan (i.e. in de gevallen van dynamische verwijzingen) valt het NNI dus niet onder het bereik van de WOB. Dit is even onjuist als onwenselijk gezien de doelstelling en taak van het NNI. Het NNI stelt zich blijkens haar statuten immers ten doel 'als centrale instantie in Nederland in het belang van gezondheid, veiligheid en doelmatigheid in het maatschappelijk verkeer normalisatie te bewerkstelligen, normen tot stand te brengen, te onderhouden en de invoering daarvan te bevorderen.'[37] Uit hetgeen in voorgaande hoofdstukken besproken is blijkt dat het NNI deze taak ook *daadwerkelijk* heeft, juist ook vanwege de door de overheid verstrekte normalisatieopdrachten. Daarom dient het NNI door wijziging van het Aanwijzingsbesluit alsnog te worden aangewezen.[38]

Interessant is in dit verband het voorstel van Boxum om zelfstandige bestuurslichamen via een algemene omschrijving onder de werking van de WOB te brengen.[39] Boxum stelt een nieuw artikel 1a WOB voor:

> Deze wet is van toepassing op:
> a. bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid sub a, Awb.
> b. andere bestuursorganen, aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.

---

35 Zie dit hoofdstuk § 3.2.1.

36 Aanwijzingsbesluit Bestuursorganen WOB/Wno, *Stb.* 1998, 24 (geconsolideerde tekst).

37 Art. 2 *NNI-Statuten* 1996.

38 Vgl. MDW-rapport, *Normalisatie en certificatie*, Achtergrondstudies Algemeen Wetgevingsbeleid deel 5, Den Haag: Ministeries van Justitie en Economische Zaken, februari 1996, p. 56 dat eveneens spreekt over het onder toepassing van de WOB *brengen* van het NNI.

39 J.L. Boxum, *Algemene wetgeving voor zelfstandige bestuurslichamen* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1997, p. 247-248.

Het begrip bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1 Awb wordt in zijn voorstel dus het centrale begrip om de toepasselijkheid van de WOB te bepalen. Voorts zou een bestuursorgaan in zijn voorstel slechts via een nadrukkelijke bepaling buiten de werkingssfeer van de WOB kunnen worden gehouden. Hij stelt dus min of meer een omkering van de huidige situatie voor, waarin de zelfstandige bestuursorganen speciaal moeten worden aangewezen voordat zij onder de WOB vallen. Dit is overgenomen in het wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur.'[40] Artikel 1a sub d WOB zou moeten komen te luiden: (Deze wet [WOB; ME] is van toepassing op de volgende bestuursorganen...): 'andere bestuursorganen, voorzover niet bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd.'

Het zal niet verbazen dat ik dit wetsvoorstel, dat tot op heden (mei 1998) nog niet is aangenomen, toejuich als een mogelijke oplossing waarmee een eind wordt gemaakt aan de huidige situatie met betrekking tot het NNI (mits het NNI bij totstandkoming van de wetswijziging conform het voorstel natuurlijk niet wordt aangewezen als uitzondering waarop de WOB niet van toepassing is).

4.2 Is het NNI een instelling, dienst of bedrijf werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan?

Het feit dat de WOB niet van toepassing is op het NNI als een zelfstandig bestuursorgaan levert een paradoxale situatie op. Bij dynamische verwijzing heeft het NNI in feite de bevoegdheid om door middel van NEN-normen a.v.v.'s vast te stellen. Eerder heb ik vastgesteld dat dit bij uitstek een taak is waarvoor bekendmakings- en openbaarheidsregels gelden. Verwacht zou daarom mogen worden dat het NNI om deze reden zou zijn aangewezen als een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de WOB, maar – zoals gezegd – dit is niet het geval. Het is daarom van belang na te gaan of artikel 1a sub c WOB een oplossing zou kunnen bieden voor deze – mijns inziens niet te rechtvaardigen – situatie. Op grond van deze bepaling is de WOB namelijk van toepassing op bestuursorganen die onder de verantwoordelijkheid van de in onderdeel a of b genoemde bestuursorganen werkzaam zijn. Onder a en b zijn genoemd ministers en bestuursorganen van provincies, gemeenten, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties.

4.2.1 Uitspraak Stichting Fonds voor de Letteren[41]

Voor de toepassing van artikel 1a sub c WOB in een zaak als deze, is illustratief de uitspraak van de Stichting Fonds voor de Letteren. In deze uitspraak heeft

40 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 456, nr. 1-2.
41 ARRvS 11 februari 1991, *AB/NJ* 1991, 598.

de Afdeling Rechtspraak Raad van State (ARRvS) de Stichting Fonds voor de Letteren aangemerkt als een instelling in de zin van artikel 1 Besluit openbaarheid van bestuur (Bob oud). De inhoud van dit artikel komt overeen met het huidige artikel 1a sub c WOB. Artikel 1, eerste lid Bob (oud) verstond onder informatie: gegevens neergelegd in documenten. Lid twee van dit artikel bepaalde dat onder documenten moest worden verstaan: schriftelijke stukken en ander materiaal dat gegevens bevat, die berusten bij overheidsorganen en instellingen, diensten en bedrijven die onder verantwoordelijkheid van deze organen werkzaam zijn.

Het belangrijkste beoordelingspunt om te bepalen of er sprake was van werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een overheidsorgaan, was voor de ARRvS de mate van overheidsinvloed en de betrokkenheid van overheidsorganen bij de activiteiten van de Stichting zoals deze op tal van punten uit de statuten bleek. Dit betrof onder meer:

- financiële invloed van de minister;
- alle bestuursleden worden door de minister benoemd en ontslagen;
- namens de minister worden algemene vergaderingen van bestuur door een ambtenaar bijgewoond;
- het bestuur is pas na goedkeuring van de minister bevoegd bepaalde rechtshandelingen te verrichten;
- het bestuur moet jaarlijks verslag uitbrengen aan de minister over de werkzaamheden van het fonds en over het gevoerde beleid;
- de minister stelt niet alleen subsidiegelden ter beschikking, maar geeft daarbij ook nog eens de bestemming van die gelden aan.

4.2.2 *Mate van overheidsinvloed en statuten NNI vergeleken met de Stichting Fonds voor de Letteren*

In het onderstaande zal ik nagaan welke mate van invloed de Minister van Economische Zaken heeft op het NNI, hetgeen overigens in *hoofdstuk* 2 § 2.1.1 al summier aan de orde is gekomen.

In de volgende artikelen van de NNI-statuten komt een zekere mate van overheidsinvloed tot uiting:

Art. 3.7 het in opdracht van en in overleg met de overheid uitvoeren van relevante verdragen en andere internationale verplichtingen waaraan de Nederlandse overheid zich heeft verbonden;

Art. 6.3 op (bindende) voordracht van de Minister van Economische Zaken wordt één bestuurder benoemd;

Art. 6.5 het bestuur benoemt uit zijn midden een voorzitter. Deze benoeming behoeft de goedkeuring van de Minister van Economische Zaken. Daartoe moet terstond melding van de benoeming aan de Minister worden gedaan;

Art. 21.2 de begroting moet worden voorgelegd aan de Minister van Economische Zaken;

Art. 21.5 zowel de jaarrekening als de accountantsverklaring moeten worden voorgelegd aan de Minister van Economische Zaken;

Art. 25.2 een besluit tot wijziging van de statuten of ontbinding van de stichting behoeft goedkeuring van de Minister van Economische Zaken;

Art. 25.3 bij een besluit tot ontbinding worden liquidateuren aangewezen die na liquidatie aan de resterende activa een bestemming geven die dienstig is aan de normalisatie in Nederland. Hiervoor moet eerst toestemming worden verkregen van de Minister van Economische Zaken.

Naast de bevoegdheden genoemd in dit overzicht heeft de overheid financiële invloed door middel van haar projectgebonden subsidies aan het NNI, waarbij zij in principe de bestemming van de gelden aangeeft.[42] De overheid is derhalve een grote opdrachtgever van het NNI die opdrachten dan wel aanwijzingen geeft over normalisatieprojecten in het kader van wetgeving. Daarnaast voert het NNI, op basis van de in *hoofdstuk* 2 besproken privaatrechtelijke overeenkomst met de staat, verplichtingen uit van de Nederlandse staat die voortvloeien uit Richtlijn 83/189/EEG.[43] Op basis van die overeenkomst kunnen ministers een mandaat geven aan het NNI om de bekendmaking van geharmoniseerde normen te verzorgen (zie *hoofdstuk 2).*

Hoewel de overheid een belangrijke mate van invloed blijkt te hebben op het NNI, lijken de elementen die in de uitspraak van de Stichting Fonds voor de Letteren van doorslaggevend belang werden geacht, in casu niet alle aanwezig. Zo worden bij de Stichting Fonds voor de Letteren bijvoorbeeld álle bestuursleden door de minister benoemd en ontslagen, terwijl bij het NNI slechts één bestuurder op (bindende) voordracht door de minister wordt benoemd en slechts voor de benoeming van de voorzitter de goedkeuring van de minister is vereist. Hierdoor is de directe invloed van de minister op het NNI-bestuur aanzienlijk minder dan bij het de Stichting Fonds voor de Letteren het geval is. Voorts worden bij de Stichting Fonds voor de Letteren de algemene vergaderingen van bestuur door een ambtenaar bijgewoond en is het bestuur pas na goedkeuring van de minister bevoegd bepaalde rechtshandelingen te verrichten. Van dit alles is bij het NNI geen sprake. Hoewel het NNI haar begroting, jaarrekening en accountantsverklaring moet voorleggen aan de minister en voor een besluit tot wijziging van de statuten of ontbinding van de stichting de goedkeuring van de minister nodig is, is het fonds verplicht een jaarlijks verslag over de werkzaamheden en het gevoerde beleid aan de minister voor te leggen. Bij de beschikbaarstelling van subsidies aan het fonds geeft de

42 Art. 20.1 *NNI-statuten* 1996; Advies inzake normalisatie, certificatie en open grenzen (advies van 21 oktober 1994, SER 1994/11), Den Haag: SER 1994, p. 25 e.v. *NNI-Jaarverslagen* 1994, 1995 en 1996.

43 Richtlijn van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, *PbEG* 1983 L 109/8.

minister tevens de bestemming van de gelden aan; ditzelfde geldt voor de projectgebonden subsidies van het NNI.

Hoewel er punten van overeenkomst zijn tussen de mate van invloed van de minister op het fonds en op het NNI, lijkt deze voor het NNI toch minder te zijn. Het is daarom naar mijn oordeel twijfelachtig of het NNI zou worden aangemerkt als een instelling werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken. Het is derhalve wenselijk dat er een eenduidige regeling wordt getroffen inzake de toepassing van de WOB op het NNI. Daarvoor is noodzakelijk dat het NNI wordt aangewezen bij AMvB of dat het wetsvoorstel inzake wijziging van de Wet Nationale ombudsman (Wno) en de WOB – waarbij in beginsel alle bestuursorganen onder de toepassing van de Wno en de WOB worden gebracht – wordt aangenomen.

5 NOGMAALS: VERHOUDING WOB EN AUTEURSWET 1912

De omstandigheid dat de WOB van toepassing is op de NEN-normen en op de daaraan verwante publicaties roept nog enige nadere vragen op over wat dit betekent voor het auteursrecht van het NNI. Ervan uitgaande dat het NNI ook daadwerkelijk het auteursrecht op deze publicaties heeft omdat deze voldoen aan het in *hoofdstuk 6* besproken oorspronkelijkheidsvereiste, kan er in sommige opzichten een conflict ontstaan tussen de WOB en het auteursrecht van het NNI. Dit geldt niet voor de NEN-normen waarnaar in publiekrechtelijke regelingen is verwezen: daarop rust immers ingevolge artikel 11 Aw in het geheel geen auteursrecht. Dit betekent onder meer dat verveelvoudigingen hiervan zonder enig nader probleem door eenieder kunnen worden gemaakt, en dat deze dus ook op grond van de WOB kunnen worden verstrekt aan informatieverzoekers. In deze paragraaf zal nader op het auteursrecht op de aanverwante publicaties worden ingegaan.

5.1 Spanningsveld WOB en Auteurswet

In de inleiding bij dit hoofdstuk is al gewezen op de omstandigheid dat er een zeker spanningsveld bestaat tussen de Aw en de WOB: enerzijds verleent het auteursrecht aan de maker het exclusieve recht tot openbaarmaking en verveelvoudiging van zijn werk, en anderzijds heeft de WOB de openstelling van overheidsdocumenten tot doel. Dit brengt met zich mee dat de Aw een belemmering zou kunnen vormen voor de openbaarheid van overheidsdocumenten en omgekeerd zou de WOB het auteursrecht in aanzienlijke mate kunnen beperken.[44]

---

44 Vgl. D.W.F. Verkade, 'WOB en auteursrecht', *Mediaforum* 1993-1, p. 2-6.

Indien de overheid zelf het auteursrecht heeft op bepaalde overheidsinformatie ligt het antwoord op de vraag wat in een dergelijk geval voorgaat mijns inziens voor de hand: de wettelijke plicht tot openbaarheid prevaleert.[45] Maar – en dat is een vraag die met name voor deze studie van belang is – gaat dit ook (zonder meer) op indien een derde het auteursrecht op bepaalde overheidsinformatie heeft: mag de overheid deze informatie dan ingevolge de op grond van de WOB geldende verplichting zo maar openbaar maken en verveelvoudigen zonder toestemming van de rechthebbende? Wat zijn de verdere gevolgen van openbaarmaking ingevolge de WOB voor documenten die vallen onder artikel 15b Aw? Indien openbaarmaking op grond van de WOB tegelijkertijd wordt beschouwd als openbaarmaking 'door of vanwege de openbare macht' in de zin van artikel 15b Aw, dan betekent dit dat iedere derde een onbeperkte exploitatiebevoegdheid verkrijgt (uitgezonderd natuurlijk de situaties waarin het auteursrecht uitdrukkelijk is voorbehouden). De auteursrechten van derden zouden dan – door openbaarmaking door de overheid – kunnen worden uitgehold of zelfs vernietigd. Dat artikel 15b Aw een dergelijke vergaande strekking kan hebben is gebleken in het arrest inzake de zogenaamde Beatrix-postzegel.[46] Hierin werd bepaald dat toepasselijkheid van artikel 15b ten gevolge heeft dat daarmee iedere verdere openbaarmaking en verveelvoudiging geoorloofd is. De begrippen openbaarmaking en verveelvoudiging moeten voor artikel 15b Aw namelijk worden opgevat in dezelfde ruime betekenis als in de artikelen 12 en 13 Aw, aldus de Hoge Raad in dit arrest.

5.2 Standpunt regering en opvattingen literatuur

De regering heeft zich bij de parlementaire behandeling van de WOB op het standpunt gesteld dat deze wet en de Aw slechts in conflict kunnen komen voorzover informatieverschaffing op grond van de WOB kan worden aangemerkt als een auteursrechtelijk relevante handeling.[47] Dit zou volgens de regering slechts in beperkte mate het geval kunnen zijn:

> Voorts is naar ons oordeel het verstrekken van informatie overeenkomstig artikel 7 van het onderhavige voorstel – ook indien het auteursrecht van een document bij een derde berust – niet aan te merken als inbreuk op dat recht. Wel dient de

45 Zie hierover Verkade, *Mediaforum* 1993, p. 2.

46 HR 29 mei 1987, *NJ* 1987, 1003, m.nt. LWH; *Informatierecht/AMI* 1987, p. 105 m.nt. DWFV *(Struycken en Unger/Riet; Beatrix-postzegel)*. Openbaarmaking door de staat (de PTT was toen nog niet geprivatiseerd) van de door Struycken en Unger ontworpen postzegel leidde tot de beslissing dat iedere verdere verveelvoudiging en openbaarmaking geoorloofd is. Het feit dat Struycken en Unger niet het auteursrecht aan de PTT hadden overgedragen deed hieraan niet af. Er mochten i.c. vergrote reproducties worden uitgegeven door de gedaagde postzegelhandelaar. Vgl. Verkade, *Mediaforum* 1993, p. 4.

47 *Kamerstukken II* 1987/88, 19 859, nr. 6, p. 20.

verzoeker – zonodig daarop attent gemaakt door het desbetreffende overheidsorgaan – zich ervan bewust te zijn dat afgifte aan hem van een kopie van een document geen auteursrechtelijke bevoegdheid tot publicatie impliceert. Aan de verplichtingen op grond van artikel 8 van het voorstel kan zonder afbreuk te doen aan de hoeveelheid en het gehalte van de te verstrekken informatie, in beginsel op uiteenlopende wijzen worden voldaan. Voorzover al auteursrechtelijk beschermd werk van derden in de informatieverstrekking wordt betrokken is het gangbare praktijk om passende regelingen omtrent de openbaarmaking en verveelvoudiging te treffen. De openbaarmaking van adviezen van niet-ambtelijke adviescommissies zal, voorzover het auteursrecht bij de samenstellers blijft berusten, gewoonlijk met hun instemming plaatsvinden. Zo nodig zal bij het besluit tot instelling van een dergelijke commissie met het auteursrechtelijke aspect rekening worden gehouden. Voor de praktische toepassing van de WOB roept de Auteurswet naar ons oordeel derhalve geen bijzondere problemen op, ook niet in ingeval aan de kwestie van voorrang (van de WOB boven de Aw) een andere dan de bovenvermelde uitleg zou moeten worden gegeven.[48]

Met betrekking tot de voorrangsvraag bij een mogelijke botsing tussen de twee wetten ging de regering er kennelijk van uit dat de WOB voorrang heeft boven de Aw. De openbaarmakingsplicht op grond van de WOB wordt beschouwd als een beperking van het auteursrecht als bedoeld in de laatste zinsnede van artikel 1 Aw: 'behoudens beperkingen bij de wet'.[49] Tijdens de beraadslagingen in de Tweede Kamer gaf de toenmalige minister (Van Dijk) echter toe dat er in de literatuur[50] ook wel andere opvattingen hierover bestaan: 'Indien het in een concreet geval tot een geschil komt, zal uiteindelijk de rechter moeten beslissen welke interpretatie de juiste is. Voorlopig zie ik geen aanleiding om bij mijn collega van Justitie op wijziging van de Auteurswet op dit punt aan te dringen.'[51] Dit standpunt is door Backx kritisch benaderd. Hij heeft het standpunt ingenomen dat wettelijke beperkingen van het auteursrecht uitdrukkelijk en ondubbelzinnig moeten zijn en dat nauwkeurig moet worden aangegeven hoever deze reiken. De WOB voldoet volgens hem niet aan deze vereisten.[52]

De WOB wordt door de regering gezien als een algemene openbaarmakingsregeling. Dit blijkt uit de memorie van toelichting waarin het standpunt is ingenomen dat met de zinsnede *onverminderd het elders bij de wet bepaalde* van

48 *Kamerstukken II* 1987/88, 19 859, nr. 6, p. 21 (MvA).

49 *Kamerstukken II* 1987/88, 19 859, nr. 6, p. 21 (MvA). Dit is overigens een 'oude' oplossing. Onder de 'oude' WOB gold deze interpretatie ook blijkens de Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur, *Stcrt.* 1980, 6. S. Gerbrandy, *Kort Commentaar op de Auteurswet 1912*, Arnhem: Gouda Quint 1988, p. 15.

50 Zo is Backx (1988, p. 31) bijv. van mening dat de Aw als een bijzondere openbaarmakingsregeling moet worden gezien. In die opvatting heeft de Aw juist voorrang boven de WOB.

51 *Handelingen II* 1988/89/50, p. 5022.

52 A. Backx, 'Openbaarheid als beperking van het auteursrecht?', *NJB* 1986, p. 11; Vgl. ook Gerbrandy 1988, p. 15; Hugenholtz, RABIN 1993, p. 133. Zie ook Beers 1996, p. 86.

artikel 2 van de WOB[53] bedoeld wordt dat deze wet als algemene openbaarmakingsregeling moet wijken voor bijzondere openbaarmakingsregelingen.[54] In de literatuur is, zoals vermeld, de vraag opgeworpen of de Aw in dit verband kan worden aangemerkt als een bijzondere openbaarmakingsregeling.[55] Die vraag is volgens Verkade[56] niet eenduidig te beantwoorden nu het gaat om verschillende belangen: enerzijds de belangen van de individuele auteur en anderzijds de openbaarheidsbelangen.

Beers stelt aan de kaak dat men het er in de literatuur[57] over eens lijkt te zijn dat informatieverstrekking op verzoek, – dat is dus in de meeste gevallen aan een enkele informatievrager – geen openbaarmaking in de zin van de Aw oplevert.[58] Tegelijkertijd wijst Beers er echter op dat er over de juistheid van deze opvatting te twisten valt. Indien een beslissing op een specifiek verzoek om informatie positief luidt, houdt die enkele beslissing immers tegelijkertijd een *besluit* in over de beschikbaarstelling aan het publiek, omdat daarna ieder ander zich – in de regel – daarop kan beroepen.[59] Beers vindt dat zo'n *besluit* wel degelijk is te kwalificeren als openbaarmaking in de zin van de Aw.

5.3 Informatieverstrekking en artikel 16b Auteurswet

Wanneer aan een informatieverzoeker ingevolge de WOB een kopie wordt afgegeven dan is er in auteursrechtelijke zin sprake van verveelvoudiging.[60] Hiervoor is in beginsel de toestemming van de auteur nodig. In artikel 16b Aw wordt op dit vereiste een uitzondering gemaakt, waar het betreft de verveelvoudiging die beperkt blijft tot enkele exemplaren en uitsluitend dient tot eigen oefening, studie of gebruik. Ingevolge artikel 16b lid 2 Aw moet deze verveelvoudiging waar het een geschrift betreft bovendien beperkt blijven tot een klein gedeelte van het werk, behalve indien het betreft:

a werken waarvan naar redelijkerwijs mag worden aangenomen geen nieuwe exemplaren tegen betaling in welke vorm dan ook aan derden ter beschikking worden gesteld;

b in een dag-, nieuws- of weekblad of tijdschrift verschenen korte artikelen, berichten of andere stukken.

---

53 Hierin wordt bepaald dat een overheidsorgaan ter uitvoering van zijn taak informatie verstrekt overeenkomstig de wet.

54 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 18/19 en 23 (MvT).

55 Backx 1988, p. 31 heeft deze vraag bevestigend beantwoord.

56 Verkade, *Mediaforum* 1993, p. 2.

57 Waaronder hijzelf: A.A.L. Beers, *Commentaar op het voorstel voor een nieuwe wet openbaarheid van bestuur*, Zwolle: 1987, p. 66; Verkade, *Mediaforum* 1993, p. 3 en Hugenholtz, RABIN 1993, p. 134. Beers komt hierbij terug op zijn eerdere opvatting (1987).

58 Beers 1996, p. 85.

59 Beers 1996, p. 85.

60 Beers 1987, p. 66; Verkade, *Mediaforum* 1993, p. 3; Hugenholtz, RABIN 1993, p. 134; Beers 1996, p. 85.

Blijkens de eerder aangehaalde memorie van antwoord bij de WOB heeft de regering de uitzondering van artikel 16b Aw op het oog gehad. Deze regeling biedt echter slechts in beperkte mate uitkomst. Indien het gaat om een verveelvoudiging die zich niet beperkt tot een klein gedeelte van een auteursrechtelijk beschermd werk en die niet valt onder de in a en b genoemde uitzonderingen, wordt deze ingevolge artikel 16b beschouwd als een inbreuk op het auteursrecht. In die gevallen zou de toestemming van de rechthebbende vereist zijn. Ook al heeft de WOB blijkens de opmerkingen in de MvA niet de uitholling van het auteursrecht op het oog, het is maar de vraag of de verstrekking van meer kopieën steeds achter elkaar niet toch in feite het auteursrecht van derden uitholt.

In de literatuur zijn een aantal oplossingen voorgesteld om aan het hier geschetste scenario te ontkomen. Omdat geen van deze oplossingen door de regering is overgenomen en de status quo gehandhaafd is gebleven, volsta ik in dit kader met de verwijzing hiernaar.[61]

5.4 Consequenties voor de aan NEN-normen verwante publicaties

Wat betekent dit alles voor de aan NEN-normen verwante publicaties? Voor wat betreft een verzoek om afgifte van deze categorie zal de minister – alvorens hiertoe over te gaan – er mijns inziens goed aan doen eerst toestemming te vragen aan het NNI. In dit geval kan een conflict tussen de WOB en de Aw ontstaan. Het gaat om documenten die niet van de overheid zelf afkomstig zijn en waarop auteursrecht van het NNI als derde berust, maar waarover de overheid ingevolge de WOB wel wordt geacht informatie te verschaffen nu deze documenten betrekking (kunnen) hebben op het beleid van de minister.

In de opvatting van de regering in de MvA bij de WOB zal het NNI met het door haar gemaakte voorbehoud echter niet bevreesd hoeven te zijn voor verdere exploitatie door informatieverzoekers: afgifte van deze documenten ingevolge de WOB ziet immers alleen op eigen gebruik van de verzoeker. Deze mogen niet worden 'door'-gekopieerd (door derden), nu artikel 16b lid 5 Aw een afgifteverbod inhoudt van documenten die op grond van artikel 16b zijn verveelvoudigd. Een uitzondering hierop geldt slechts wanneer afgifte wordt verlangd ten behoeve van een rechterlijke of administratieve procedure. Artikel 16b lid 5 staat mijns inziens niet aan afgifte op grond van de WOB in de weg gezien de strekking van die bepaling en het kader van de administratieve

61 Zie Beers 1987, p. 69-70 die heeft voorgesteld de verhouding tussen de WOB en de Aw wettelijk te regelen in een nieuw art. 21a (of 22) Aw waarin een expliciete beperking op het auteursrecht zou worden vastgesteld en een regeling ter compensatie van de auteur was opgenomen en Verkade, *Mediaforum* 1993, p. 4 die drie mogelijke oplossingen heeft bedacht: een restrictieve interpretatie van art. 15b Aw; een auteursrechtvoorbehoud ex art. 15b Aw van de uitvoerende overheid of een wetswijziging.

procedure waaronder de informatieverstrekking ingevolge de WOB valt. Bovendien beschermt het gemaakte voorbehoud tegen verdere openbaarmaking en verveelvoudiging.

Indien het NNI in de toekomst bij algemene maatregel van bestuur mocht worden aangewezen als een bestuursorgaan dat onder de WOB valt – hetgeen, zoals hiervoor betoogd, zeer wenselijk is – is het de vraag hoe het voorgaande zich hiermee verhoudt. In dat geval ligt het voor de hand dat het NNI van het auteursrechtvoorbehoud zal afzien. Dat is mijns inziens geboden, nu het NNI bovendien de eerste en enige bron van de regelingen met publiekrechtelijke status is.[62]

6 Verhouding WOB en Bekendmakingswet

Uit de memorie van antwoord bij de in *hoofdstuk 3* (§ 5) besproken Bekendmakingswet volgt dat krachtens de WOB om informatie kan worden verzocht van een a.v.v. dat op grond van artikel 5 Bekendmakingswet niet in de *Staatscourant* is gepubliceerd.[63] In deze gevallen regelt de Bekendmakingswet de openbaarheid namelijk niet voldoende, aldus de regering. De WOB brengt de verplichting met zich mee dat een ieder kan verzoeken om de letterlijke tekst van op dergelijke wijze bekendgemaakte a.v.v.'s. Dit standpunt heeft aanleiding gegeven voor de vraag of dit ook geldt voor formele wetten, AMvB's en andere KB's. Beers heeft deze vraag mijns inziens terecht bevestigend beantwoord met het argument dat de Bekendmakingswet slechts ziet op de daadwerkelijke publicatie van de daarin genoemde besluiten met het oog op de *inwerkingtreding* daarvan, en dat deze niet is bedoeld om de informatieverstrekking op grond van de WOB uit te sluiten.[64]

Algemeen verbindende voorschriften kunnen op grond van artikel 5 Bekendmakingswet in een bijlage bij een ministeriële regeling ter inzage worden gelegd. De 'terinzagelegging- of voetnoot-methode' bleek echter niet te kunnen worden aangemerkt als een bekendmaking als voorzien in dit artikel. Niettemin onderstreept deze opvatting de conclusie dat om informatie aangaande de door verwijzing tot a.v.v. geworden NEN-normen kan worden verzocht, te meer omdat uit de memorie van toelichting bij de Bekendmakingswet de intentie van de regering blijkt om zorg te dragen voor de kenbaarheid van NEN-normen.[65]

---

62 Vgl. ook hfdst. 6 § 7 waar vraagtekens zijn geplaatst bij het auteursrechtvoorbehoud van het NNI.

63 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 583, nr. 6, p. 2 (MvA).

64 Beers 1996, p. 68.

65 Vgl. hfdst. 3 § 6.2.

7 VERHOUDING WOB EN DATABANKRICHTLIJN

Het standpunt van de regering inzake de verhouding tussen de WOB en de Aw is, zoals hiervoor besproken, in de literatuur bekritiseerd. Beers heeft ook al gewezen op de verhouding tussen openbaarheid van in databanken opgenomen overheidsinformatie en de door de Databankrichtlijn voorziene auteursrechtelijke en *sui generis*-bescherming van gegevensverzamelingen, zoals in *hoofdstuk 6* besproken.[66] Met Beers dring ik andermaal aan op een adequate regeling van de verhouding tussen de openbaarheid van overheidsinformatie en de auteursrechtelijke (of *sui generis*-bescherming) van deze informatie bij de implementatie van de Europese Databankrichtlijn.

8 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is onderzocht of de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) van toepassing is op de minister die in regelgeving naar NEN-normen verwijst, waardoor zij de status van a.v.v. hebben verkregen. Met de WOB wordt inzicht geboden in documenten waarin overheidsinformatie is vervat en die betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid. De WOB heeft aldus een ruimere strekking dan de in eerdere hoofdstukken besproken Bekendmakingswet en de artikelen 11 en 15b Auteurswet (Aw) die uitsluitend betrekking hebben op wetgevingsdocumenten.

Een ieder kan op grond van artikel 3 WOB een verzoek om informatie over een bestuurlijke aangelegenheid indienen bij een bestuursorgaan. De minister is een bestuursorgaan (art. 1a sub a WOB). Een 'bestuurlijke aangelegenheid' in de zin van de WOB is een aangelegenheid die betrekking heeft op het beleid van een bestuursorgaan (incl. het voorbereidings- en uitvoeringsbeleid). Omdat verwijzing naar NEN-normen in publiekrechtelijke regelgeving tot gevolg heeft dat zij daardoor de status van a.v.v. verkrijgen gaan ze daarmee behoren tot een bestuurlijke aangelegenheid waarvoor de minister verantwoordelijk is, die tevens verantwoordelijk is voor de regeling waarvan de desbetreffende NEN-normen deel uitmaken. Daarom is in dit hoofdstuk geconcludeerd dat een verzoek om informatie aan de minister over die desbetreffende NEN-normen ingewilligd zal moeten worden. De minister zal derhalve alle informatie omtrent deze NEN-normen overeenkomstig de WOB moeten verstrekken.

Voorts is onderzocht of de WOB eveneens van toepassing is op de publicaties die op NEN-normen betrekking hebben, maar waarnaar niet in wetgeving is verwezen. Deze zogenaamde *aanverwante publicaties* zijn daarvoor onderverdeeld in drie categorieën. De eerste categorie betreft de documenten die betrekking hebben op de voorbereiding van NEN-normen. Hieronder worden verstaan

66 Beers 1996, p. 87-88.

de verslagen en voorbereidende documenten van vergaderingen van normcommissies met betrekking tot de totstandkoming en opstelling van NEN-normen waarnaar in wetgeving is verwezen en de ontwerpnormen voor de openbare kritiekronde. Deze documenten hebben betrekking op de voorbereiding van beleid en vallen derhalve onder de definitie van het begrip bestuurlijke aangelegenheid. Een ieder kan de minister dus verzoeken om informatie hierover.

Ditzelfde geldt voor de groep van toekomstige (wetgevings-)NEN-normen, die ten behoeve van wetgeving zijn opgesteld, maar waarnaar nog niet is verwezen. Indien uit de omschrijving van de normalisatieopdracht blijkt dat ze zijn opgesteld met het oogmerk ze in wetgeving te gaan gebruiken, is er sprake van een bestuurlijke aangelegenheid.

De laatste categorie betreft de documenten van informatieve aard, die in nauw verband staan met de NEN-normen zelf. Een voorbeeld hiervan zijn de zogenaamde praktijkrichtlijnen die dienen ter toelichting op NEN-normen en waarnaar in de NEN-normen zelf ter informatie kan worden verwezen. Nu is vastgesteld dat NEN-normen zelf onder de werking van de WOB vallen omdat ze deel uitmaken van bestuurlijke aangelegenheden waarvoor de minister verantwoordelijk is, die eveneens verantwoordelijk is voor de verwijzende regeling, is ditzelfde aangenomen voor de praktijkrichtlijnen die in direct verband staan tot de NEN-normen. Ook de praktijkrichtlijnen vallen onder de bestuurlijke aangelegenheden waarvoor de minister verantwoordelijk is; een verzoek om informatie hierover dient derhalve te worden gehonoreerd. Hierbij wordt vooropgesteld dat een verzoek om informatie niet kan worden geweigerd door te verwijzen naar een particuliere uitgave van een ander, bijvoorbeeld van een particuliere uitgever. De minister kan dus niet weigeren informatie over NEN-normen te verstrekken onder verwijzing naar de uitgaven van het NNI. De regering lijkt zich thans wel hierop te beroepen, met haar standpunt dat de *toegankelijkheid* van NEN-normen voldoende geregeld is nu deze bij het NNI verkrijgbaar zijn *(hoofdstuk 3)*. De prijzen die door het NNI worden gevraagd blijken veel hoger te zijn dan deze op grond van de WOB zouden behoren te zijn.

Voorts is onderzocht of het NNI kan worden aangemerkt als een bestuursorgaan in de zin van de WOB voor de gevallen dat er sprake is van een dynamische verwijzing. In die gevallen is het NNI immers een zelfstandig bestuursorgaan. Slechts bestuursorganen die zijn aangewezen in het Aanwijzingsbesluit bestuursorganen (art. 1a sub d WOB) gelden echter als bestuursorgaan in de zin van de WOB. Het NNI is hierin niet aangewezen: de WOB is dus niet van toepassing op het NNI. Omdat deze situatie zeer onwenselijk is gezien de taak en de werkzaamheden van het NNI, is noodzakelijk het NNI als bestuursorgaan in de zin van de WOB aan te wijzen.

Voorts is onderzocht of het NNI kan worden aangemerkt als een instelling, dienst of bedrijf werkzaam onder verantwoordelijkheid van de minister (bestuursorgaan) (art. 1a sub c WOB) aan de hand van een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRRvS) hierover. Hoewel er sprake

blijkt te zijn van een behoorlijke mate van overheidsinvloed op het NNI, is twijfelachtig of het NNI zou worden gekwalificeerd als een dergelijke instelling in de zin van de WOB. De mate van invloed van de minister op het NNI is namelijk beduidend minder dan het geval was bij de stichting waarover de ABRRvS heeft beslist.

Een spanningsveld tussen de Aw en de WOB ontstaat daar waar het gaat om auteursrechten van derden op documenten waarin overheidsinformatie is vervat. Het standpunt van de regering dat de WOB en de Aw slechts in conflict komen voorzover informatieverschaffing op grond van de WOB kan worden aangemerkt als een auteursrechtelijke handeling zoals openbaarmaking en verveelvoudiging, is in de literatuur gekritiseerd. De regering acht het op verzoek afgeven van een kopie van een document waarop het auteursrecht van een derde berust niet in strijd met dat auteursrecht, omdat een dergelijke afgifte is bedoeld voor eigen gebruik van de informatievrager en dat valt onder de uitzondering van artikel 16b Aw. Het is echter maar zeer de vraag of het auteursrecht van derden op die manier niet ook uitgehold wordt, indien veelvuldig dergelijke verzoeken om informatie worden ingediend. De regering beschouwt de openbaarmakingsplicht ingevolge de WOB als een beperking op het auteursrecht in de zin van artikel 1 Aw: daarom gaat de WOB bij een eventueel conflict boven de Aw. Dit houdt in dat bij de openbaarmaking van werken op grond van de WOB geen toestemming behoeft te worden gevraagd aan de auteur. De WOB voldoet niet aan de vereisten dat wettelijke beperkingen van het auteursrecht uitdrukkelijk en ondubbelzinnig moeten worden geregeld en dat het bereik van die beperkingen exact wordt aangegeven. Met Beers heb ik geconcludeerd dat bij de implementatie van de Databankrichtlijn de verhouding tussen de openbaarheid van in databanken opgenomen overheidsinformatie en de auteursrechtelijke dan wel *sui generis* bescherming duidelijk moet worden geregeld.

9 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1 TERUG NAAR DE AANLEIDING EN HET DOEL VAN HET ONDERZOEK

In het eerste hoofdstuk van dit boek is beschreven wat de achtergrond is van normalisatie en de economische relevantie daarvan. Normalisatie houdt in dat er op vrijwillige basis afspraken worden gemaakt tussen belanghebbenden die betrekking hebben op de eisen waaraan producten moeten voldoen, processen, meet- en keuringsmethoden. Deze worden vastgelegd in zogenaamde normalisatienormen. Voorbeelden van normalisatie zijn: de A-reeks van papierformaten, maten van gloeilampfittingen, maten van kleinbeeldfilm, meetmiddelen en -methoden, motorbrandstof en streepjescodes.

Het in deze studie uitgevoerde onderzoek heeft betrekking op de normalisatienormen die afkomstig zijn van het Nederlands Normalisatie-instituut (NNI). Deze worden aangeduid met de afkorting NEN (Nederlandse norm). De wetgever blijkt gebruik te maken van NNI-normalisatienormen bij de invulling van algemeen verbindende voorschriften door hiernaar te *verwijzen* in regelgeving. De techniek van verwijzing naar normalisatienormen sluit nauw aan bij het Europese normalisatiebeleid en moderne dereguleringstendensen. Een belangrijk voordeel hiervan is dat het formele wetgevingsproces hiermee kan worden vereenvoudigd en versneld. Ervan uitgaande dat met gebruik van normalisatienormen in regelgeving een groter draagvlak voor haar doelstellingen wordt bereikt (zelfregulering), hoopt de Nederlandse overheid de uitvoerbaarheid van regelgeving te bevorderen.

De vorm van normalisatie waarbij in regelgeving wordt verwezen naar normalisatienormen is niet alleen een vorm van zelfregulering. Met deze vorm van normalisatie die centraal staat in het uitgevoerde onderzoek, vindt een koppeling plaats tussen zelfregulering en wetgeving; anders gezegd: tussen privaat- en publiekrecht.

In de Nederlandse literatuur is tot nu toe weinig aandacht besteed aan de gevolgen van de techniek van verwijzing naar normalisatienormen in regelgeving. In deze studie is daarom allereerst relatief uitvoerig onderzoek gedaan naar de publiekrechtelijke status van deze 'verwezen' normalisatienormen, met het oog op hun gelding onder de (grond)wettelijke bekendmakingsvoorschriften. Daarover gaat *hoofdstuk 3*, nadat in *hoofdstuk 2* een beschrijving van het normalisatieproces is gegeven.

Niet minder uitvoerig is in *hoofdstuk 6* stilgestaan bij de auteursrechtelijke status van de 'verwezen' normalisatienormen in het licht van artikel 11 Auteurswet (Aw), dat onder meer wetten en verordeningen uitsluit van auteurs-

recht. De vraag is of deze normen daar ook onder vallen. Die vraag is interessant omdat het NNI het auteursrecht voorbehoudt op de NEN-normen en deze tot nu toe relatief heel 'duur' zijn (*f* 32,50 tot *f* 400 per afzonderlijke NEN-norm). Met betrekking tot de aan NEN-normen verwante publicaties van het NNI werd ook de toepasselijkheid van artikel 15b Aw (in beginsel auteursrechtvrijdom voor overheidspublicaties) onderzocht. Dit is eveneens gebeurd in *hoofdstuk 6*, nadat in *hoofdstuk 4* de verwijzingstechniek aan de hand van een uitgebreid voorbeeld is aangegeven, en nadat in *hoofdstuk 5* rechtsvergelijkend onderzoek naar Duits recht heeft plaatsgehad: in Duitsland heeft deze kwestie al geruime tijd de pennen in beweging gebracht en tot interessante rechtspraak van het Bundesgerichtshof geleid.

Veel minder uitvoerig zijn de *hoofdstukken 7* en *8*, waarin de potentiële betekenis van het publiekrechtelijk mededingingsrecht en van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) aan de orde zijn gekomen.

2 TOTSTANDKOMING VAN NEN-NORMEN: HET NORMALISATIEPROCES

Het privaatrechtelijke Nederlands Normalisatie-instituut NNI met het nauw daaraan verbonden NEC (Nederlands Elektrotechnisch Comité), geldt in Nederland als erkende normalisatieinstantie, dat zich bezighoudt met de coördinatie van normalisatie in Nederland. Voor verscheidene vakgebieden bestaan er binnen het NNI beleidscommissies die het normalisatiebeleid op de verschillende terreinen bepalen en zorg dragen voor de financiering daarvan. Deze beleidscommissies kunnen normcommissies instellen die belast zijn met het daadwerkelijke opstellen van NEN-normen. Aan het werk in een normcommissie kunnen belanghebbenden deelnemen. Deelname aan het werk in een normcommissie brengt met zich mee dat er een bijdrage moet worden geleverd aan de kosten van het opstellen van de desbetreffende NEN-normen. Nadat de normen een openbare kritiekronde hebben doorstaan, worden ze definitief door het NNI vastgesteld en gepubliceerd. De NEN-normen zijn slechts tegen betaling bij het NNI verkrijgbaar.

De Nederlandse overheid verstrekt projectgebonden subsidies aan het NNI ten behoeve van diverse wetgevingsnormalisatieprojecten en is daarmee één van de grootste opdrachtgevers van het NNI. Het is de bedoeling dat de kosten hiervan zoveel mogelijk worden terugverdiend uit de opbrengst van de verkoop van de normen.

Op Europees niveau behartigt een combinatie van het 'Comité Européen de Normalisation' (CEN) en het 'Comité Européen de Normalisation Electrotechnique' (CENELEC) de normalisatieactiviteiten. Alle nationale normalisatieinstituten van de lidstaten en EVA-landen zijn lid van dit Europese normalisatieinstituut. De nationale normalisatieorganisaties zijn verplicht de Europese normen om te zetten in nationale normen.

Het NNI heeft zich door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst met de staat verbonden de verplichtingen uit te voeren die voortvloeien uit de Europese Richtlijn 83/189/EEG (inzake een informatieprocedure voor technische normen).

Voorts bestaan er internationale normalisatieorganisaties waarvan de volgende twee in dit boek besproken zijn: de 'International Organization for Standardization' (ISO) en de 'International Electrotechnical Commission' (IEC). Overname van de in internationaal verband opgestelde normen geschiedt vrijwillig.

3 De publiekrechtelijke status van normalisatienormen

Bij de verwijzing naar normalisatienormen in publiekrechtelijke regelgeving kan gebruik worden gemaakt van verschillende technieken. De belangrijkste hiervan zijn:

- de statische verwijzing (exact met datum en nummer aangeduide normen, bijvoorbeeld: *NEN 1740, 1e druk maart 1983);*
- de dynamische verwijzing (slechts met nummer aangeduide normen, bijvoorbeeld: *NEN 1507);* en
- de open verwijzing (verwijzing in de vorm van een algemene clausule naar alle bestaande en toekomstige normen op technisch gebied).

Het NNI is een privaatrechtelijke stichting. De normalisatienormen die door het NNI worden vastgesteld dragen dus een privaatrechtelijk karakter. Ze hebben naar hun aard geen algemeen verbindende werking. Hun werking berust alleen op vrijwillige aanvaarding door de betrokkenen. Ze blijken evenwel een 'feitelijke gelding' (concurrentie op de arbeidsmarkt noodzaakt er bijv. toe de normen op te volgen), of een 'sociologische gelding' ('men' denkt dat de norm verplicht is voorgeschreven) te kunnen verkrijgen. Het karakter van NEN-normen verandert echter wanneer er in wettelijke voorschriften naar wordt verwezen. Indien in regelgeving (op correcte wijze) naar NEN-normen wordt verwezen, betekent dit dat ze moeten worden nageleefd en verkrijgen ze daardoor een algemeen verbindend karakter. Door de verwijzing worden de NEN-normen onderdeel van het (verwijzende) algemeen verbindend voorschrift. Ze worden daarmee dus zelf ook tot een algemeen verbindend voorschrift.

Hoewel het formele karakter, (de procedure van totstandkoming en vaststelling) van NEN-normen verschilt van dat van 'gewone' vanwege de staat vastgestelde algemeen verbindende voorschriften, valt hun materiële karakter (de inhoud en strekking) hiermee samen. Daarom behoren de NEN-normen onder het regime van de Bekendmakingswet te vallen die voorschrijft op welke wijze algemeen verbindende voorschriften moeten worden bekendgemaakt.

Thans worden de NEN-normen bekendgemaakt via de zogenaamde 'terinzagelegging- of voetnootmethode' waarbij in de tekst van de wet slechts wordt

verwezen naar het NNI als de instantie waar de NEN-normen beschikbaar worden gesteld. Deze methode komt niet overeen met de procedure van bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften zoals die is geregeld in de Bekendmakingswet. Volgens deze wet zouden de NEN-normen integraal moeten worden gepubliceerd in de *Staatscourant,* in een bijlage bij de *Staatscourant* of in een officieel van overheidswege verkrijgbaar gesteld publicatieblad.

De omstandigheid dat NEN-normen niet op de juiste wijze worden bekendgemaakt heeft als consequentie dat zij niet in werking getreden zijn. Dit is een grondwettelijke sanctie voor onjuiste bekendmaking zoals geregeld in de artikelen 88 en 89 Grondwet. Niet in werking getreden regelgeving is onverbindend. Ieder die schade heeft geleden als gevolg van onverbindende regelgeving kan de schade met een actie uit onrechtmatige daad verhalen op de veroorzaker. Aangenomen moet worden dat dit de wetgevende overheid is nu deze naar de onverbindende NEN-normen verwijst.

Bij dynamische verwijzing speelt nog het volgende. Het NNI verkrijgt daarbij materieel gezien de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften ('verkapte delegatie') en wordt daardoor een zelfstandig bestuursorgaan. Dit roept staatsrechtelijk gezien een aantal bezwaren op.

Deze bezwaren behoeven in de praktijk van de dynamische verwijzing naar NEN-normen niet steeds even zwaar te wegen. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de normen die rechtstreeks betrekking hebben op de samenstelling en de kwaliteit van producten en processen en de normen die methoden bevatten om deze samenstelling of kwaliteit te wegen of te meten. Bij de normen van de eerste soort mag geen onduidelijkheid bestaan over de vraag of en zo ja, welke normen van toepassing zijn. Zij bevatten immers de (nadere) eisen waaraan producten en processen moeten voldoen. Bij de normen van de tweede soort is dit verhoudingsgewijs minder bezwaarlijk. Deze normen bepalen slechts indirect de vereiste inhoud en kwaliteit: de verwijzing heeft namelijk geen rechtstreekse invloed op de door de wetgever opgestelde eisen met betrekking tot het kwaliteitsniveau van producten en/of diensten, maar slechts op de bepalingsmethode waarmee wordt bepaald of er aan de door de wetgever opgestelde eisen is voldaan.

4 EEN BELANGRIJKE TOEPASSING: HET BOUWBESLUIT

Het Bouwbesluit, besproken in *hoofdstuk 4,* bevat een groot aantal verwijzingen naar NEN-normen. De grondslag voor de verwijzing bij of krachtens het Bouwbesluit is gegeven in de Woningwet (art. 2 jo. 3). Naast de verwijzing naar NEN-normen in het Bouwbesluit op grond van de Woningwet kunnen bij ministeriële regeling nadere voorschriften worden gegeven met betrekking tot de NEN-normen (subdelegatiebepaling art. 416 Bouwbesluit). Per 1 oktober 1997 bedroeg het totale aantal verwijzingen naar onderscheiden NEN-normen in het Bouwbesluit 146. Dit betreft zowel rechtstreeks in het Bouwbesluit zelf

aangewezen normen als normen die via *door*verwijzing in een andere norm voor de toepassing van het Bouwbesluit van toepassing zijn. Het Bouwbesluit maakt in drie soorten gevallen gebruik van verwijzing naar NEN-normen:

- indien de eisen erg gedetailleerd zijn;
- indien in het Bouwbesluit omschreven begrippen moeten worden aangeduid waarvan de betekenis in NEN-normen is vastgelegd; en
- indien in een norm een bepalingsmethode is vastgelegd die onlosmakelijk deel uitmaakt van de prestatie-eis die in het Bouwbesluit is gesteld.

Dit laatste geval komt verreweg het meeste voor. Deze bouwbesluitvoorschriften zijn gebaseerd op functionele omschrijvingen. Uitgangspunt daarbij is dat de grenswaarden van prestatie-eisen zijn opgenomen in het Bouwbesluit zelf. Aan dit uitgangspunt wordt niet steeds voldaan.

Overigens zijn in het Bouwbesluit telkens gelijkwaardigheidsbepalingen opgenomen, waarmee de gebruiker in staat wordt gesteld aan te tonen dat hij op een andere manier aan de voorschriften voldoet. Dit neemt echter niet weg dat de NEN-normen uit het Bouwbesluit een dwingend karakter hebben, hetgeen ook blijkt uit de Toelichting bij de Woningwet.

Omdat de minister in de ministeriële regelingen aangeeft welke versie van de in het Bouwbesluit aangewezen NEN-normen van toepassing is, is er sprake van statische verwijzing. Voorzover de minister het daarnáást aan het NNI overlaat van toepassing zijnde norm*onderdelen* aan te wijzen kunnen bij die met subdelegatie vergelijkbare praktijk vraagtekens worden geplaatst.

Zowel de directe als indirecte verwijzing naar NEN-normen in het Bouwbesluit heeft tot gevolg dat deze de status van algemeen verbindende voorschriften verkrijgen. Daarmee vallen ze onder het regime van de Bekendmakingswet en dienen ze overeenkomstig deze wet te worden bekendgemaakt, hetgeen overigens in de huidige praktijk niet geschiedt. Voor de Bouwbesluitnormen gelden dus eveneens de in *hoofdstuk 3* getrokken conclusies dat ze niet in werking zijn getreden en aan niemand kunnen worden tegengeworpen.

5 De auteursrechtelijke status: Duitsland

Omdat in Duitsland eveneens veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de techniek van verwijzing naar normalisatienormen in regelgeving en omdat het probleem daar al veel aandacht heeft getrokken, is met het oog op de auteursrechtelijke beoordeling een onderzoek naar Duits recht uitgevoerd. Hierbij is opgevallen dat de discussie in Duitsland over de auteursrechtelijke consequenties voor DIN-normen niet ging om verwijzing naar DIN-normen in *wetgeving*, maar juist betrekking had op verwijzing naar DIN-normen in *interne overheidsvoorschriften* (Verwaltungsvorschriften). Deze zijn vergelijkbaar met de Nederlandse beleidsregels. Voor wat betreft de verwijzing naar DIN-normen

in *wetgeving* wordt in het algemeen (stilzwijgend) aangenomen, dat ze onder § 5 UrhG vallen, waardoor er geen auteursrecht (meer) rust op de desbetreffende DIN-normen.

In Duitsland wordt er overigens van uitgegaan dat DIN-normen vallen onder het werk-begrip, hoewel dit nimmer expliciet door de rechtspraak is bevestigd. De vraag wie auteursrechthebbende is van de DIN-normen kent geen eenduidig antwoord. Wel behoudt het DIN de exploitatierechten voor. Bovendien geschiedt deelname aan een normcommissie op basis van de verplichting om de 'Nutzungsrechte' af te staan aan het DIN.

DIN-normen kunnen zowel door incorporatie (letterlijke overname in de tekst), als door verwijzing tot 'Amtliche Werke' promoveren. Deze zijn ingevolge § 5 UrhG vrijgesteld van auteursrecht. Hiervoor moet voldaan zijn aan het door het Bundesgerichtshof geformuleerde 'sich-inhaltlich-zu-eigen-machen-criterium' dat inhoudt dat een overheidsinstantie de normen heeft willen overnemen. Dit kan blijken door een wilsuiting (Willensäußerung) van de desbetreffende overheidsinstantie (Amt) of van de omstandigheid dat deze zich de DIN-normen tot de inhoud van haar voorschriften (hoheitlicher Erklärung) heeft gemaakt. Er moet sprake zijn van een zekere mate van externe werking van de DIN-normen voor de burgers: een louter aanbevelend karakter van DIN-normen is niet genoeg voor de toepasselijkheid van § 5 UrhG.

6 De auteursrechtelijke status: Nederland

Object-vraag (art. 10 Auteurswet)

Voor het verkrijgen van auteursrechtelijke bescherming moet een werk beschikken over een voldoende *eigen en oorspronkelijk karakter*. De opstellers van NEN-normen zijn gebonden aan zeer gedetailleerde voorwaarden voor vorm, indeling en structuur van de normen. Daarnaast blijken NEN-normen voor een groot deel te bestaan uit wetenschappelijke (technische) theorieën en gangbare technische symbolen, die in beginsel niet vatbaar zijn voor auteursrechtelijke bescherming op grond van artikel 1 jo. 10 Aw.

Het doel en de strekking van NEN-normen blijkt bij uitstek functioneel te zijn en de betekenis van normalisatie sluit een eigen karakter welhaast per definitie uit. Dit neemt echter niet weg dat op een NEN-norm in haar geheel wél auteursrecht zou kunnen worden verdedigd. Hoewel de keuzevrijheid van normopstellers beperkt is, dienen zij bepaalde keuzes te maken die bijvoorbeeld afhankelijk zijn van het met de norm beoogde veiligheidsniveau. Een voorbeeld is de ventilatienorm: wordt er rekening gehouden met een 'standaard gezond mens' of met een cara-patiënt? Aan de hand van de beslissing van het Haagse Hof in de zaak *Van Dale/Romme*, waarbij een dergelijke 'dunne' mate van oorspronkelijkheid voldoende werd geacht voor het verlenen van auteursrechtelijke bescherming op de *trefwoordenverzameling* van Van Dale's woordenboek, zou verdedigd kunnen worden dat ook NEN-normen vatbaar

zijn voor auteursrecht. Omdat niet zeker is of deze beslissing van het Haagse Hof wel de beslissing is zoals die de Hoge Raad in zijn eerdere arrest in dezelfde zaak voor ogen stond blijft evenwel twijfelachtig of NEN-normen wel gekwalificeerd kunnen worden als 'werken' in auteursrechtelijke zin. Dit zou eventueel nog per individuele norm kunnen verschillen.

Geschriftenbescherming
Bij gebreke van 'volle' auteursrechtelijke bescherming zou het NNI een beroep kunnen doen op de geschriftenbescherming.

Rechthebbende
Indien op NEN-normen auteursrecht of geschriftenrecht zou worden aangenomen is het NNI rechthebbende ingevolge artikel 8 Aw, nu het op de door hem gepubliceerde normdocumenten uitsluitend zijn naam vermeldt, en de openbaarmaking 'rechtmatig' (in de zin van art. 8 Aw) zal plaats hebben.

Databankrichtlijn
In het kader van de auteursrechtelijke beoordeling is de nog te implementeren Databankrichtlijn besproken, die voor het auteursrecht nauwelijks nieuws brengt. De Databankrichtlijn verschaft daarnaast echter een soort inspannings- of investeringsrecht: het recht *sui generis*, waarmee een fabrikant de opvraging en het hergebruik van de *inhoud* van zijn databank kan verbieden. Een verzameling van NEN-normen kan voor *sui generis*-bescherming in aanmerking komen, een individuele NEN-norm waarschijnlijk niet. Indien een van een verzameling deel uitmakende individuele NEN-norm wordt aangemerkt als een *niet-substantieel* deel kan deze worden opgevraagd of hergebruikt in de zin van de richtlijn. Omdat er nog geen eenduidigheid bestaat over de wijze waarop de begrippen van de Databankrichtlijn zullen worden geïnterpreteerd hebben beschouwingen hierover onvermijdelijk een speculatief karakter.

Artikel 11 Auteurswet
De vraag of NEN-normen ná verwijzing onder artikel 11 Aw vallen is een centrale onderzoeksvraag van deze studie. Artikel 11 Aw luidt:

> Er bestaat geen auteursrecht op wetten, besluiten en verordeningen, door de openbare macht uitgevaardigd, noch op rechterlijke uitspraken en administratieve beslissingen.

Aan artikel 11 Aw ligt de volgende rechtsfictie ten grondslag: 'eenieder wordt geacht de wet te kennen'. Deze rechtsfictie houdt in dat na afkondiging een wet wordt verondersteld bekend te zijn. Daarom moet wetgeving bekend worden gemaakt, zoals in *hoofdstuk 3* is besproken. Strekking en geest van artikel 11 Aw, verzetten zich tegen het vragen van met het auteursrecht vergelijkbare vergoedingen.

Uit de letterlijke tekst blijkt dat artikel 11 Aw zich richt tot eenieder (d.w.z. tot de staat en met name ook tot particuliere uitgevers): 'er bestáát géén auteursrecht op wetten, besluiten en verordeningen.'

Zowel statisch als dynamisch verwezen NEN-normen (en de daarbijbehorende *door*verwezen normen) vallen onder artikel 11 Aw en zijn daarmee auteursrechtvrij (geworden). Dat brengt mee dat eenieder de vrijheid heeft deze normteksten verder te verveelvoudigen – en al dan niet bewerkt – onder het publiek te verspreiden.

Ook verwijzingen naar NEN-normen in beleidsregels vallen onder artikel 11 Aw: beleidsregels worden immers sinds 1 januari 1998 op grond van artikel 1:3 Awb bij besluit vastgesteld.

Het NNI behoudt het auteursrecht voor op alle door hem uitgegeven publicaties. Voor de NEN-normen die overeenkomstig het vorenstaande onder artikel 11 Aw vallen, gaat dit voorbehoud niet op.

'Aanverwante NNI-publicaties'

Voorts is onderzocht of aan 'verwezen' NEN-normen verwante publicaties onder het bereik van artikel 15b Aw vallen. Het gaat bij artikel 15b Aw om documenten die door of vanwege de openbare macht openbaar gemaakt zijn en waarvan verdere openbaarmaking of verveelvoudiging niet als een inbreuk op het auteursrecht wordt beschouwd, tenzij dit is voorbehouden.

'Aanverwante NNI-publicaties' zijn bijvoorbeeld praktijk- en/of technische richtlijnen die dienen ter toelichting op een 'verwezen' NEN-norm, ontwerp-NEN-normen voor de openbare kritiekronde en/of zogenaamde voornormen.

Geconcludeerd is dat artikel 15b Aw in ieder geval naar zijn geest van toepassing is op nauw met 'verwezen' NEN-normen samenhangende 'aanverwante NNI-publicaties'. Deze zijn – evenals parlementaire stukken die betrekking hebben op het wetgevingsproces van de centrale overheid – van belang bij de interpretatie van 'verwezen' NEN-normen.

In het verlengde hiervan is betoogd dat voor dergelijke documenten principieel gezien geen plaats is voor het maken van een auteursrechtvoorbehoud. Dit middel om de financiering uit openbare middelen terug te verdienen en de gebruiker te laten betalen (profijtbeginsel), is naar mijn mening ongewenst.

Overige aspecten

In verband met het 'niet in werking getreden' zijn van NEN-normen vanwege het ontbreken van een juiste bekendmaking *(hoofdstuk 3)*, zou nog kunnen worden geopperd dat artikel 11 Aw dan ook niet van toepassing is. Deze redenering gaat niet op vanwege een drietal argumenten: het publicatievereiste ziet slechts op de *inwerkingtreding* van algemeen verbindende voorschriften en niet op de vaststelling hiervan; een auteursrechtelijke beoordeling is niet afhankelijk van staatsrechtelijke kwesties; en de betekenis van het adagium *nemo turpitudinem suam allegans auditur* (niemand wordt gehoord, die zich op zijn eigen onbehoorlijk handelen beroept) brengt met zich mee dat de overheid zich niet

kan beroepen op de niet-toepasselijkheid van artikel 11 Aw vanwege het niet in werking treden van de NEN-normen nu dit aan haar eigen schuld te wijten is.

Bij de implementatie van de Databankrichtlijn dient een aparte wetsbepaling te worden opgenomen waarin de nationale wettelijke beperkingen van het auteursrecht (art. 11 en 15b Aw) worden doorgetrokken.

7 ENKELE MEDEDINGINGSRECHTELIJKE ASPECTEN

In *hoofdstuk 7* zijn enkele verwante mededingingsrechtelijke aspecten besproken, eigenlijk ten overvloede voor de gevallen waarop artikel 11 Aw al van toepassing is, maar niettemin van belang met het oog op de implementatie van de Databankrichtlijn en voor de aanverwante publicaties die niet onder artikel 11 Aw vallen.

Artikel 24 Mededingingswet verbiedt ondernemingen met een economische machtspositie daarvan misbruik te maken. Het NNI (en NEC) is de enige (erkende) normalisatieorganisatie in Nederland en verkeert daardoor in een monopoliepositie: hiermee is ook de machtspositie een gegeven. Het NNI pretendeert het exclusieve recht te hebben op de door het instituut zelf uitgegeven normen en aanverwante publicaties. Het NNI is de enige bron hiervan in Nederland. De positie van het NNI brengt met zich mee dat het zelf de prijzen kan bepalen en zelf de leveringsvoorwaarden kan vaststellen. De kosten van een enkel normblad liggen tussen de *f* 32,50 en *f* 400, terwijl in andere landen de normen volgens Tweede-Kamerlid Van Zuijlen (zo goed als) gratis zijn (bijv. Frankrijk). Daarenboven verkrijgt het NNI subsidies van de overheid.

Ondernemingen die een taak hebben ten dienste van het algemeen belang kunnen een ontheffing van het verbod op misbruik verkrijgen. Hiervoor moet de bedoelde taak kunnen worden afgeleid uit een wettelijk voorschrift, een besluit van een bestuursorgaan of uit een conglomeraat van regelgeving, overeenkomsten en besluiten. Het NNI, als centrale instantie op het gebied van normen en normalisatie in het belang van gezondheid, veiligheid en doelmatigheid in het maatschappelijk verkeer, zou voor een ontheffing in aanmerking kunnen komen indien uit het bestaan van de privaatrechtelijke overeenkomst met de staat, de daaruit voortvloeiende mandaten en de individuele normalisatieopdrachten in het kader van wetgeving en de daarbijbehorende projectgebonden subsidies, zou worden afgeleid dat er sprake is van een conglomeraat van regelgeving. Bij dynamische verwijzing is de situatie ten aanzien van deze ontheffingsproblematiek eenduidiger: het NNI is zelfstandig bestuursorgaan en heeft (materieel gezien) publiekrechtelijke bevoegdheden overgedragen gekregen. Er zal in dat geval nog wel moeten worden beoordeeld of er sprake is van misbruik en zo ja, of dit misbruik gerechtvaardigd is.

Doordat het NNI twee 'petten' draagt, enerzijds als normalisator ten dienste van het algemeen belang en anderzijds als uitgever van de eigen, ten dienste

van het algemeen belang, opgestelde normen, is een beoordeling van de hiervoor bedoelde ontheffingsmogelijkheid niet eenvoudig. Ook de omstandigheid dat de wetgever wil dat de normalisatiekosten worden terugverdiend met de verkoop van de normen doet hieraan niet af: de Mededingingsautoriteit is hieraan in elk geval niet zonder meer gebonden.

De vraag of het NNI een terecht 'misbruik' maakt van zijn machtspositie is behandeld aan de hand van artikel 86 EG-Verdrag en het *Magill*-arrest. Op grond van artikel 86 EG-Verdrag geldt dat bij misbruik van machtspositie van (para-)auteursrechtelijke informatiemonopolies dit artikel voorgaat boven de intellectuele eigendomsrechten. De uitoefening hiervan levert niet vanzelfsprekend misbruik op, maar slechts in bijzondere omstandigheden *(Magill)*. Het bestaan van een machtspositie en het uitoefenen van exclusieve rechten op de publicaties in samenhang met hoge tarieven, zouden in de lijn van het *Magill*-arrest misbruik van machtspositie kunnen opleveren. De Mededeling Intellectuele Eigendomsrechten van de Europese Commissie geeft aan deze opvatting steun.

8 WET OPENBAARHEID VAN BESTUUR

In *hoofdstuk 8* is de vraag besproken of de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing is op de minister die in regelgeving verwijst naar NEN-normen. Deze vraag is bevestigend beantwoord omdat de minister op grond van de WOB wordt aangemerkt als een bestuursorgaan in de zin van de WOB. Dit betekent dat een verzoek om informatie met betrekking tot NEN-normen waarnaar in wetgeving is verwezen kan worden ingediend bij de desbetreffende minister. Voordat de minister een dergelijk verzoek inwilligt moet worden bezien of de NEN-normen waarom wordt verzocht betrekking hebben op een 'bestuurlijke aangelegenheid', dat wil zeggen op het beleid (waaronder zowel de voorbereiding als de uitvoering wordt begrepen) van de minister. Voor NEN-normen waarnaar in wetgeving wordt verwezen is vanzelfsprekend aan deze voorwaarde voldaan: deze hebben immers betrekking op wetgevingsbeleid.

De minister kan op verschillende manieren aan een verzoek om informatie voldoen: bijvoorbeeld door afgifte van een kopie; door kennisneming van de inhoud toe te staan; door een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te verstrekken of door inlichtingen te verschaffen. Bij dit alles wordt vooropgesteld dat de minister niet kan weigeren informatie te verstrekken door te verwijzen naar de door het NNI uitgegeven publicaties. Dit afgezien van de omstandigheid dat er een aanzienlijke discrepantie blijkt te bestaan tussen de tarieven die de minister volgens het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur mag vragen voor de verstrekking van (informatie over) NEN-normen conform de WOB en de tarieven die het NNI hanteert voor de NEN-normen.

Ook is onderzocht of van 'aanverwante NNI-publicaties' die betrekking hebben op NEN-normen, zoals voorbereidende documenten, toekomstige (wet-

gevings-)NEN-normen en informatieve documenten zoals praktijkrichtlijnen, een verzoek om informatie bij de minister kan worden ingediend op grond van de WOB. Dit blijkt het geval te zijn.

Indien de minister op grond van de WOB een verzoek om (informatie over) aanverwante documenten dient in te willigen kan echter een spanningsveld ontstaan tussen de Auteurswet en de Wet openbaarheid van bestuur. Bij deze aanverwante publicaties hebben we immers te maken met auteursrechten van derden (vooralsnog van het NNI als 'derde') op documenten waarin (overheids) informatie is vervat. De regering heeft zich ten aanzien van dergelijke documenten op het standpunt gesteld dat er slechts een conflict ontstaat indien informatieverschaffing op grond van de WOB wordt aangemerkt als een auteursrechtelijke handeling zoals openbaarmaking en verveelvoudiging. Dit is volgens haar slechts in beperkte mate het geval. De regering beschouwt intussen de openbaarmakingsplicht ingevolge de WOB als een beperking op het auteursrecht in de zin van artikel 1 Aw: de Wet openbaarheid van bestuur gaat voor boven de Auteurswet.

Desalniettemin zal de minister voordat hij ertoe overgaat (informatie over) aanverwante publicaties aan de verzoeker te verstrekken, toestemming moeten vragen aan het NNI, dat een auteursrechtvoorbehoud heeft gemaakt.

Voorts is onderzocht of de WOB van toepassing is op het NNI in zijn hoedanigheid van zelfstandig bestuursorgaan (zoals het geval is bij dynamische verwijzing). Dit blijkt niet het geval te zijn omdat het NNI niet is aangewezen bij AMvB (art. 1a sub d WOB) hetgeen voor de toepassing van de WOB noodzakelijk is. Het is, gezien het feit dat er bij dynamische verwijzing sprake is van verkapte delegatie van regelgevende bevoegdheid, wenselijk dat het NNI – zoals dat bij de huidige stand van wetgeving (vooralsnog) noodzakelijk is – bij AMvB zal worden aangewezen als een bestuursorgaan in de zin van de WOB, opdat ook voor het NNI zelf het regime van deze wet direct gaat gelden.

9 AANBEVELINGEN

De belangrijkste conclusie van het onderzoek naar de publiekrechtelijke en de auteursrechtelijke status van de NEN-normen waarnaar in regelgeving wordt verwezen is dat deze de status van algemeen verbindende voorschriften hebben (verkregen) waardoor zij onder artikel 11 Aw vallen. Dit betekent dat ze vrij zijn van auteursrecht en dat eenieder ze kan openbaarmaken en verveelvoudigen in de zin van de Auteurswet. Deze conclusie brengt een aantal gevolgen met zich mee die hierboven zijn besproken. Bovendien zijn in dit boek een aantal aanbevelingen gedaan waarvan de belangrijkste hieronder zullen worden samengevat.

- *Aanbeveling 1*
  Bekendmaking van NEN-normen conform de Bekendmakingswet

Omdat NEN-normen door verwijzing hiernaar in regelgeving de status van algemeen verbindende voorschriften hebben verkregen, vallen ze onder het regime van de Bekendmakingswet. Dit betekent dat ze moeten worden bekendgemaakt conform die wet, hetgeen inhoudt dat ze integraal in de *Staatscourant* moeten worden gepubliceerd, ofwel in een bijlage bij de *Staatscourant*, ofwel in een van overheidswege officieel verkrijgbaar gesteld publicatieblad.

De 'terinzagelegging- of voetnootmethode' die thans voor de bekendmaking van NEN-normen wordt gebruikt voldoet niet aan deze vereisten. Afgezien van de uiteraard onbedoelde ongeldigheid, brengt deze methode met zich mee dat de kenbaarheid van NEN-normen aanzienlijk minder is dan voor algemeen verbindende voorschriften in het algemeen behoort te gelden. NEN-normen dienen derhalve conform de bekendmakingsvoorschriften te worden bekendgemaakt.

- *Aanbeveling 2*
  De beschikbaarstelling van de NEN-normen zal moeten worden gefinancierd vanuit de algemene middelen en niet via de toepassing van het profijtbeginsel

Nu naar mijn bevindingen 'verwezen' NEN-normen onder artikel 11 Aw vallen, kan eenieder deze normen verder verveelvoudigen en openbaarmaken. Het door het NNI gemaakte auteursrechtvoorbehoud kan daaraan niet afdoen. Tot dusverre gaat de praktijk, met het NNI voorop, echter van een ander standpunt uit. Voor het NNI vormt de exclusieve verkoop van zijn normen – met inbegrip van de in wetgeving 'verwezen' normen waarvoor in vergelijking tot andere wetgeving relatief zeer hoge prijzen worden gevraagd – expliciet een zeer belangrijke financieringsbron.

Het zou mij een genoegen doen, als het NNI – en de Nederlandse overheid rondom het NNI te Delft – mijn bevindingen niet als een aanval willen beschouwen, maar juist als een erkenning van het algemene belang van deze zelfregulering die wettelijke normverheffing waardig is.

Toepasselijkheid van artikel 11 Aw brengt – na rechterlijke bevestiging, indien het NNI zulks zou betwisten – mee dat vroeger of later het NNI concurrentie van derden zal ondervinden, die de prijzen van de betrokken NEN-normen op een marktconform niveau brengen. Wie de prijzen van enerzijds de Kluwer- en Vermande-collegebundels vergelijkt met de prijzen van het totaal van 'verwezen' NEN-normen, begrijpt wat ik bedoel. Dat zou dus eveneens meebrengen dat het NNI zijn majeure financieringsbron uit verkopen van deze normen verliest.

Wie dat 'erg' zou vinden, of zou stellen dat daarmee 'het NNI in zijn bestaan zou worden aangetast', denkt naar mijn bescheiden mening erg kortzichtig.

Wie – net als ik – het systeem van normalisatie toejuicht, en ook geen moeite heeft met het systeem van wettelijke verwijzing naar NEN-normen *(mits behoorlijk afgekondigd)*, moet – *ceteris paribus* – onderkennen dat tegenover de opdrogende inkomstenstroom uit verkoop van 'verwezen' NEN-normen een andere inkomstenbron moet staan. Gegeven het zoëven aangenomen algemene belang, ligt die bron vanzelfsprekend in de algemene middelen.

Met de financiering uit de algemene middelen (althans voorzover het 'verwezen' NEN-normen betreft, maar wat mij betreft ook aanverwante publicaties), wordt naadloos aangesloten bij het systeem van artikel 11 Aw en grosso modo ook bij artikel 15b Aw, die zien op rechtstreekse wetgeving en overheidspublicaties uit 'Den Haag'. (Dat dit laatste systeem incidentmatig en tijdelijk ietwat ontspoord is door het in *hoofdstuk 6* besproken Kluwer-ADW-contract, laat ik op deze plaats verder terzijde).

Graag wil ik het NNI (ongevraagd) dus een zo groot mogelijke steun in de rug geven om, ceteris paribus, zijn het algemeen belang dienende taken voort te zetten, en daartoe – terecht – een veel eenvoudiger financiering te claimen uit de algemene middelen. Daarop heeft het NNI mijns inziens aanspraak, in plaats van het schrijven van nota's en het administreren van transactiekosten per NEN-norm (en het krampachtig bewaken van zijn leeszaal, opdat niemand een fotokopie maakt).

Deze omslachtigheid kan door het NNI zelf natuurlijk ook nooit echt gewenst zijn, en is dus alleen maar opgedrongen door (een deel van) de Haagse overheid. Die Haagse overheid gebruikte wel de 'lusten' van NNI-regelgeving, maar wenste – anders dan bij haar eigen wetgeving – niet de lasten daarvan te dragen. Volgens een voor wetgeving onverdedigbaar profijtbeginsel werden die lasten niettemin doorgeschoven naar de gebruiker, met het NNI als tolgaarder tegen wil en dank.

Op algemeen verbindende regelgeving behoort geen tol te rusten. De systeemfout zit naar mijn mening dus bij het zoëven bedoelde deel van de Haagse overheid, en niet bij het NNI. Als mijn boek ertoe leidt dat het NNI – nogmaals: ongevraagd – van zijn rol van tolgaarder wordt bevrijd en gewoon uit de algemene middelen wordt gefinancierd, hoop ik eens te meer met NNI-functionarissen een kopje thee te kunnen (blijven) drinken.

De hybride en tegenstrijdige situatie, waarbij het ene deel van de Haagse overheid het NNI in die ongelukkige positie gebracht heeft, terwijl een ander deel van de Haagse overheid – Binnenlandse Zaken met de WOB – weer voorziet in toegang tot de 'verwezen' NEN-normen voor een veel lager tarief, kan dan ook van het tapijt verdwijnen.

Mijn laatste (sub-)aanbeveling en wens is dan ook dat over de auteursrechtelijke en Databankrechtelijke finesses van dit proefschrift helemaal niet meer geprocedeerd zou behoeven te worden. Ik zou wensen dat 'Den Haag' er – zonder die complicaties met tijdverlies, kosten en speculaties van dien – gewoon voor zorgt dat het NNI zonder financiële problemen (althans) de 'ver-

wezen' NEN-normen en aanverwante publicaties zonder meer auteursrechtvrij geeft. De geest van artikel 11 Aw is overduidelijk, zoals ook onderstreept door de Europese Commissie. En zelfs áls de letter van artikel 11 Aw dat niet zou zijn, dan nog dient men het op een gerechtelijk gevecht daarover niet te laten aankomen.

10 TOT BESLUIT

Indien de in dit boek gedane aanbevelingen worden opgevolgd moge duidelijk zijn dat ondanks de verbetering van de huidige situatie en het voldoen aan wettelijke regels, de toegankelijkheid van de NEN-normen – evenals die van wetgeving in het algemeen – nog vergroot kan worden. Hierbij doel ik op de omstandigheid dat de beschikbaarheid van wetgeving vaak te wensen overlaat, een standpunt waarover de laatste jaren vaak gediscussieerd is. Ik sluit mij dan ook graag aan bij de opvatting van voormalig staatssecretaris Kohnstamm – in 1998 nog in het nieuws – die van mening is dat alle wetgeving voor eenieder vrij beschikbaar moet zijn via het Internet. Ik lees daarin dan ook álle wetgeving *inclusief de NEN-normen* waarnaar in wetgeving wordt verwezen. De overheid heeft immers een (ongeschreven) materiële zorgplicht om zorg te dragen voor de beschikbaarheid van wetgeving. Indien de overheid deze taak aan commerciële particuliere uitgevers toevertrouwt, zoals thans het geval is met onder meer de uitbesteding van de Algemene Databank Wet- en regelgeving, zal de overheid (geconsolideerde) wetgeving vrij moeten laten, dan wel zelf zorg moeten dragen voor de beschikbaarheid van wetgeving en de daarbijbehorende NEN-normen.

Summary, conclusions and recommendations

1 AIM AND OUTLINE OF THE STUDY

The first chapter of this book describes the background to standardisation and its economic relevance. Standardisation implies that agreements about the requirements to be fulfilled by the products, and about the processes and the measuring and inspection methods are made on a voluntary basis by the parties concerned. They are laid down in so-called technical standards. Examples of standardisation are the 'A' series of paper formats, sizes of light-bulb sockets, sizes of miniature films, means and methods of measurement, engine fuel and bar codes.

The subject of this study is the technical standards issued by the Dutch Standardisation Institute (NNI). They are designated by the abbreviation NEN (Dutch technical standard). When drafting generally binding regulations the legislator uses the NNI technical standards by *referring* to them in the legislation. The practice of referring to technical standards is closely linked to the European standardisation policy and modern trends towards deregulation. An important advantage of this approach is that the formal legislative process can be simplified and expedited. On the assumption that the use of technical standards in regulations produces greater public acceptance of its aims (self-regulation), the Dutch authorities hope to promote the effectiveness of legislation.

The form of standardisation by which technical standards are referred to in regulations is not only a form of self-regulation. Standardisation of this kind, which is central to the subject of this study, also establishes a link between self-regulation and legislation; in other words, between private and public law.

The literature in the Netherlands has hitherto paid little attention to the effects of the practice of referring to technical standards in regulations. This is why this study first of all examines at some length the public law status of these technical standards referred to in legislation, with a view to determining their validity under the constitutional rules for publication. *Chapter 3* deals with this subject after the standardisation process has been described in *chapter 2*.

Chapter 6 deals no less extensively with the copyright status of the technical standards concerned under section 11 of the Dutch Copyright Act, which excludes among other things statutes and regulations from copyright. The question is whether these technical standards too are covered. This question is interesting because NNI claims the copyright in the NEN standards, which have hitherto been relatively expensive (from NLG 32.50 to NLG 400 for each separate NEN standard). Another subject examined in *chapter 6* is whether section 15b of the Copyright Act (in principle, no copyright in government publications) is applicable to publications related to NEN standards. This discussion is preceded by a description of the practice of referral on the basis of a detailed example in *chapter 4* and by a comparative survey of German law in *chapter 5*. This issue has been the subject of debate in German literature for some time and has led to interesting decisions by the *Bundesgerichtshof*.

Chapters 7 and 8 are much shorter and deal with the potential significance of competition legislation under public law and the Government Information (Public Access) Act.

2 Realisation of NEN technical standards: the standardisation process

The Dutch standardisation institute NNI, which is a private law body, together with the closely related NEC (Dutch Electrotechnical Committee), is a recognised standardisation institution in the Netherlands. As such it is engaged in coordinating standardisation in the Netherlands. The NNI has policy committees that determine standardisation policy for specific fields and arrange their funding. These policy committees can institute committees for technical standards which are in charge of the actual drafting of NEN standards. Interested parties can take part in the work of a technical standards committee. If they do so, they are required to contribute to the costs of drafting the NEN standards in question. After a period in which the draft standards are open to public scrutiny and criticism, they can be adopted and published. The NEN standards are obtainable from the NNI only in exchange for payment.

The Dutch government provides project-tied subsidies to the NNI for the benefit of various legislative standardisation projects and is thus one of the NNI's largest clients. The aim is that the costs of this arrangement should be recovered as far as possible from the proceeds of the sale of the standards.

At the European level standardisation activities are carried out by a combination of the *Comité Européen de Normalisation* (CEN) and the Comité *Européen de Normalisation Electrotechnique* (CENELEC). All national standardisation institutes of the member states and EFTA countries are members of this European

standardisation institute. The national standardisation institutes are obliged to convert the European standards into national standards.

The NNI has undertaken in a private law contract to perform the obligations resulting from European Directive 83/189/EEC (directive on an information procedure for technical standards).

There are also international standardisation organisations, two of which are discussed in this book. These are the 'International Organisation for Standardisation' (ISO) and the 'International Electrotechnical Commission' (IEC). Adoption of standards drafted in an international context occurs on a voluntary basis.

3 THE PUBLIC LAW STATUS OF TECHNICAL STANDARDS

Various methods can be used when referring to technical standards in regulations under public law. The most important are:

- static reference (i.e. an exact reference specifying the date and number of the technical standards, e.g. *NEN 1740, 1st impression March 1983);*
- dynamic reference (technical standards indicated only by number, e.g. NEN 1507); and
- open reference (reference in the form of a general clause to all existing and future technical standards).

The NNI is a foundation established under private law. It follows that the technical standards laid down by the NNI are of a private law nature and do not therefore have generally binding effect. Their effect is based only on voluntary acceptance by the parties concerned. They do, however, appear able to obtain 'de facto validity' (in that competition in the labour market makes it necessary, for example, to comply with the standards) or 'sociological validity' (in that people tend to assume that the technical standard is compulsory). The character of NEN standards changes, however, when they are referred to in statutory regulations. If NEN standards are (correctly) referred to in regulations, this means that they must be observed and that they acquire a generally binding nature in the process. As a result of the reference the NEN standards become part of the generally binding rule concerned. It follows that they themselves then have the effect of a generally binding rule.

Although the formal character of NEN standards (the procedure of realisation and adoption) differs from that of 'normal' generally binding rules adopted on behalf of the State, their substantive character (content and scope) is the

same. Accordingly, the NEN standards should be covered by the Publication Act, which lays down how generally binding rules must be made public.

At present the NEN technical standards are made public by means of the so-called 'deposit-for-inspection' or 'footnote' method. This means that in the text of the statute there is merely a *reference* to the NNI as the institute where the NEN technical standards are made available to the public. This method is not in keeping with the publication procedure for generally binding rules as laid down in the Publication Act. Under this Act, the NEN standards should be published in their entirety in the Government Gazette *(Staatscourant)*, in an annex to the Government Gazette or in an official publication journal made available by the authorities.

Since NEN standards are not published in the correct way it follows that they do not come into force at all. This is a constitutional sanction for incorrect publication as regulated in articles 88 and 89 of the Dutch Constitution. Regulations that have not come into force are not binding. Anyone who has suffered damage as a consequence of non-binding regulations can recover the damage by an action in tort from the person causing the damage. In the present case it must be assumed that this is the legislative authorities, since it is they who refer to the non-binding NEN standards.

A further factor plays a role in the case of 'dynamic reference'. Such a reference confers on the NNI, in effect, the power to adopt generally binding rules (i.e. a form of hidden delegation). The NNI thus becomes an independent administrative authority. There are various objections to this from the constitutional point of view.

There is no need in practice to attach an equal degree of importance to all these objections to the system of dynamic reference to NEN standards. A distinction can be made in this connection between technical standards that relate directly to the composition and quality of products and processes and technical standards that provide methods for assessing or measuring this composition or quality. In the case of the former standards, there should be no uncertainty about whether and, if so, which standards are applicable. They do, after all, define the criteria (or further criteria) to be satisfied by products and processes. This is less of a problem, relatively speaking, in the case of technical standards of the latter kind. Such standards merely determine indirectly the required content and quality: the reference has no direct influence on the criteria drafted by the legislator concerning the quality of products and/or services, but simply indicates the method to be used in determining whether the criteria drafted by the legislator have been fulfilled.

4 AN IMPORTANT APPLICATION: THE BUILDING ORDER

The Building Order, discussed in *chapter 4*, contains a large number of references to NEN standards. The basis for the references in or under the Building Order is contained in the Housing Act (section 2 in conjunction with section 3). In addition to the references to NEN standards in the Building Order, pursuant to the Housing Act, further rules governing the NEN standards may be laid down by ministerial order (sub-delegation provision – article 416 of the Building Order). The number of references to various NEN standards in the Building Order totalled 146 on 1 October 1997. These include both standards to which direct reference is made in the Building Order itself and standards to which reference is made in another standard applicable under the Building Order. The Building Order refers to NEN standards in three categories of case:

- where the criteria are very detailed;
- where terms are used in the Building Order whose meaning has been defined in NEN standards; and
- where a standard fixes a method of determination that is an integral part of the performance criteria specified in the Building Order.

This last category is by far the most common. The Building Order rules are based on functional descriptions. The basic premise is that the limit values of the performance criteria are included in the Building Order itself. This premise is not always fulfilled. It should be noted, incidentally, that the Building Order contains equivalence provisions, which allow the user to prove that he has complied with rules in a different way. Nonetheless, the NEN standards referred to in the Building Order are of a peremptory nature. This is also evident from the Explanatory Memorandum to the Building Order.

As the minister has indicated in the ministerial orders which version of the NEN standards designated in the Building Order is applicable, the references can be classified as static. Yet in so far as far as the minister also leaves it up to the NNI to designate *parts* of technical standards as being applicable, this practice can be questioned since it is comparable to sub-delegation. Whether direct or indirect, references to NEN standards in the Building Order therefore qualify as generally binding rules. As such they come within the scope of the Publication Act and should be published in the manner prescribed in this Act. This is not done in practice at present. The conclusions drawn in *chapter 3* therefore apply equally to the Building Order standards, i.e. that they have not come into force and cannot therefore be enforced against anyone.

5 COPYRIGHT STATUS: GERMANY

As Germany too makes frequent use of the technique of reference to technical standards in regulations and as the problem has already attracted much attention there, this study also examines German law in order to assess the copyright position. Strikingly, the debate in Germany has not been about the consequences under copyright law of references to DIN standards in *legislation*, but has instead focused on references to DIN standards in *internal government rules (Verwaltungsvorschriften)*. These are comparable to the Dutch concept of 'policy rules' *(beleidsregels)*. As regards references to DIN standards in legislation, it generally assumed (tacitly) that they are covered by § 5 of the German Copyright Act *(Urheberrechtsgesetz)*, and that there is therefore no longer any copyright in the DIN standards concerned.

It is, incidentally, assumed in Germany that DIN standards come under the concept of work, although this has never been explicitly confirmed in the case law. There is no clear answer to the question of who has the copyright in the DIN standards. However, the DIN institution does reserve the rights to commercial exploitation of the standards. In addition, participation in a standards committee entails an obligation to remit the *Nutzungsrechte* to the DIN.

DIN standards can be elevated to the status of *Amtliche Werke* either through incorporation (i.e. literal adoption in the text) or by reference. Such 'works' are free from copyright in compliance with § 5 of the German Copyright Act. For this purpose, the *sich-inhaltlich-zu-eigen-machen-criterium* formulated by the *Bundesgerichtshof*, namely that a public authority has wished to adopt the standards, has been fulfilled. This may be evident from an expression of will *(Willensäußerung)* of the public authority *(Amt)* concerned, or from the fact that the authority has adopted the DIN standards as the content of its rules *(hoheitlicher Erklärung)* The DIN standards must have a certain degree of external effect upon individuals: if the DIN standards merely have the status of recommendations, this is not sufficient to make § 5 of the German Copyright Act applicable.

6 COPYRIGHT STATUS: THE NETHERLANDS

Copyright subject issue (section 10 of the Dutch Copyright Act)

To obtain copyright protection a work must have a sufficiently *individual and original character*. The drafters of NEN standards are bound by very detailed conditions as to the form, layout and structure of the standards. Furthermore, NEN standards consist to a large extent of scientific (technical) theories and accepted technical symbols, which are in principle not susceptible of copyright

protection under section 1, in conjunction with section 10, of the Dutch Copyright Act.

The purpose and scope of NEN standards is largely functional and it would be virtually impossible for such standards to have an individual character given the intention of standardisation. Nonetheless, it could still be argued that copyright can be obtained in a NEN standard in its entirety. Although the drafters of standards have only limited freedom of choice they are still required to make certain choices, which may depend for example on the intended level of safety. An example is the standard on ventilation. What criterion has been applied – is it that of 'a normal healthy person' or that of 'a CNSLD patient'? In view of the decision by The Hague Court of Appeal in the case of *Van Dale v. Romme,* in which a minuscule degree of originality of this kind was judged sufficient to grant copyright protection for the *key word collection* of Van Dale's Dictionary, it could be argued that NEN standards too can be the subject of copyright. Since it is not certain whether this ruling of The Hague Court of Appeal is in keeping with the interpretation envisaged by the Supreme Court in a previous judgment, it remains dubious whether NEN standards can be classified as 'works' within the meaning of the Dutch Copyright Act. Indeed, the answer could possibly differ from standard to standard.

Protection of writings

In the absence of 'full' copyright protection the NNI could invoke 'protection of writings' *(geschriftenbescherming)*, which is a specific form of copyright protection under the Dutch Copyright Act.

Ownership of copyright

If it is assumed that NEN standards can be the subject of copyright or 'protection of writings', ownership is vested in the NNI under section 8 of the Dutch Copyright Act. This is because the NNI mentions only its own name on the technical documents which it publishes and marks them as 'lawful' (within the meaning of section 8 of the Dutch Copyright Act).

Databank Directive

In assessing the question of copyright the study discusses the Databank Directive, which has yet to be implemented. Although the Databank Directive contains hardly anything new on the subject of copyright, it does introduce a kind of right based on effort or investment: a *sui generis* right by which a producer can prohibit the retrieval and re-use of the contents of his database. A collection of NEN standards could be eligible for *sui generis* protection, but a single NEN standard would probably not be. If an individual NEN standard

that forms part of a collection can be classified as a *non-substantial* part it can be retrieved or re-used within the meaning of the Directive. As it is still not at all clear how the terms of the Databank Directive will be interpreted, any statements about them are bound to be of a speculative nature.

Section 11 of the Dutch Copyright Act

The question whether NEN standards to which reference has been made in legislation are covered by section 11 of the Dutch Copyright Act is one of the central questions dealt with in this study. Section 11 provides as follows:

> There is no copyright in laws, orders and regulations issued by public authorities nor in judicial rulings and administrative decisions.

The basis of section 11 of the Dutch Copyright Act is the legal fiction that *'Everyone is deemed to know the law.'* This legal fiction implies that once a law has been proclaimed it is deemed to be publicly known. This is why legislation must be published, as discussed in *chapter 3*. Asking compensation comparable to copyright would be at odds with the tenor and spirit of section 11. It is evident from the literal text that section 11 covers everyone (i.e. the State and above all private publishers): "there is no copyright in laws, orders and regulations."

Whether references are static or dynamic, NEN standards (and the standards to which they themselves refer) are covered by section 11 and are therefore not subject (or no longer subject) to copyright. It follows that anyone is free to reproduce these technical standards and distribute them among the public, whether or not after editing them. References to NEN standards in policy rules are also covered by section 11 of the Copyright Act. This is because policy rules have been adopted by order since 1 January 1998 pursuant to section 1:3 of the General Administrative Law Act. The NNI reserves the copyright in all its publications. This reservation does not apply to NEN standards that are covered by section 11 in keeping with the above.

Related NNI publications

The study also examines whether publications relating to NEN standards referred to in legislation are covered by section 15b of the Dutch Copyright Act. Section 15b deals with documents which are made public by or on behalf of a public authority and whose further publication or reproduction is not deemed to be an infringement of copyright unless a reservation has been made. Examples of 'related NNI publications' are practical and/or technical guidelines that serve to explain a NEN standard, draft NEN standards for public scrutiny and so-called pre-standards.

My conclusion is that, judging in any event by the spirit of section 15b of the Dutch Copyright Act, this section should be applicable to NNI publications relating to the NEN standards referred to in legislation. Like parliamentary documents relating to the legislative process of the central government, such publications play a part in the interpretation of NEN standards referred to in legislation. I have therefore argued that there is in principle no scope for reservation of copyright in these publications. It is in my view undesirable to use this instrument to have the user defray the expenses incurred from public funds.

Since NEN technical standards have not come into force owing to the absence of proper publication *(chapter 3)* it could be argued that section 11 of the Dutch Copyright Act is not applicable either. This argument is specious for three reasons: first, the publication requirement relates only to the *entry into force* of generally binding rules and not to their adoption; second, a decision on matters of copyright is not dependent on issues of constitutional law; and, third, it follows from the adage *nemo turpitudinem suam allegans auditur* (no one alleging his own turpitude is to be heard) that the authorities cannot deny the applicability of section 11 of the Dutch Copyright Act on the grounds that the NEN standards have not come into force – this being something for which they themselves are to blame.

When the Databank Directive is implemented, a separate provision should be included to give further effect to the national statutory restrictions on copyright (sections 11 and 15b of the Dutch Copyright Act).

7 SOME ASPECTS OF COMPETITION LAW

Chapter 7 examines some related aspects of competition law. In fact, this discussion is superfluous as regards cases to which section 11 of the Dutch Copyright Act already applies, but it is nevertheless of importance in view of the implementation of the Databank Directive and for related publications not covered by section 11 of the Dutch Copyright Act.

Section 24 of the Competition Act prohibits companies from abusing a position of dominance in the market. The NNI (and NEC) is the sole (recognised) standardisation organisation in the Netherlands and therefore has a monopoly: its position of dominance is accordingly an established fact. The NNI claims to have the exclusive right to the standards published by the Institute itself and to related publications. The NNI is the sole source of standards in the Netherlands. The position of the NNI means that it can itself fix the prices and determine the terms of delivery. The costs of a single technical standard are between NLG 32.50 and NLG 400, whereas technical standards are – according

to a Dutch member of parliament (Van Zuijlen) – free or virtually free in other countries (in France for example). In addition, the NNI receives government subsidies.

Undertakings which have a function that is in the public interest can be exempted from the prohibition on abuse. It is necessary for this purpose that the function is derived from a statutory regulation, a decision of an administrative authority or a mixture of regulations, contracts and orders. As the central authority for standards and standardisation in the interests of health, safety and efficiency in the social sphere, the NNI could be eligible for an exemption if this could be inferred from the existence of the contract with the State under private law, the resulting mandates and the individual standardisation assignments in the context of legislation and the related project-linked subsidies that there is a mixture of regulations. In the case of dynamic reference the situation with regard to the exemption problem is clearer: the NNI is an independent administrative authority and has been invested with (substantive) powers under public law. In such a case it is necessary to determine whether this abuse is justified.

As the NNI wears two hats – as standardiser in the public interest and as publisher of its own technical standards drafted in the public interest – it is no simple matter to assess the scope for exemption referred to above. Nor is the position altered by the fact that the legislator wishes the standardisation costs to be recouped from the sale of the standards: the Competition Authority is in any event not automatically bound by this wish.

The question whether the NNI is justified in 'abusing' its dominant position has been examined in the light of article 86 of the EC Treaty and the Magill judgment. Under article 86 of the EC Treaty this article takes precedence over intellectual property rights in the case of abuse of a dominant position by monopolies or quasi-monopolies of copyright information. The exercise of such a position does not necessarily constitute abuse of power, which occurs only in special circumstances (Magill). The existence of a dominant position and the exercise of exclusive rights to the publications combined with the high charges could constitute an abuse of a dominant position in keeping with the Magill judgment. Support for this view can be found in the Intellectual Property Rights Notice of the European Commission.

8 Government Information (Public Access) Act

The question whether the Dutch Government Information (Public Access) Act (WOB) applies to a government minister who refers to NEN standards in legislation is discussed in *chapter 8*. The question has been answered in the affirm-

ative because a minister is deemed on the basis of the Government Information (Public Access) Act to be an administrative authority within the meaning of the Act. This means that a request for information about NEN standards to which reference is made in legislation can be submitted to the minister concerned. Before granting such a request the minister has to assess whether the requested NEN standards relate to an 'administrative matter', in other words to the policy of the minister (including the preparation and implementation of policy). This condition is naturally fulfilled in the case of NEN standards to which reference is made in legislation since they relate by definition to legislative policy.

The minister can comply with a request for information in various ways, for example by supplying a copy, by allowing the contents to be inspected, by providing an abstract or a summary of the contents or by giving information. It is assumed in this connection that the minister is not able to refuse to give information by referring to the NNI's publications. It is noted in passing that a considerable discrepancy appears to exist between the rates that the minister may charge under the Government Information (Public Access) Rates Order for providing NEN standards (or information about them) under the Government Information (Public Access) Act and the rates charged by the NNI for the NEN standards.

I have also examined whether a request for information under the Government Information (Public Access) Act can cover 'related NNI publications' concerning NEN standards, for example preparatory documents, future (legislative) NEN standards and informative documents such as practical guidelines. This does appear to be the case. However, if the minister is required under the Government Information (Public Access) Act to grant a request for related documents (or information about them), there may be a clash between this Act and the Copyright Act. Related publications do, after all, involve the copyright of third parties (for the time being of the NNI as 'third party') in documents containing (government) information. The government has taken the position in respect of such documents that a conflict arises only if the provision of information under the Government Information (Public Access) Act is deemed to be a copyright activity such as publication and reproduction. In its view this is only the case to a limited extent. The government now takes the view that the duty of publication under the Government Information (Public Access) Act is a limitation of copyright within the meaning of section 1 of the Copyright Act: the Government Information (Public Access) Act takes precedence over the Copyright Act.

Nonetheless, the minister must request the consent of the NNI, which has reserved copyright, before passing on information about related publications to an applicant.

I have also studied whether the Government Information (Public Access) Act is applicable to the NNI in its capacity of independent administrative authority (as is the case with dynamic reference).This proves not to be the case because the NNI has not been designated by order in council (section 1a (d) of the Government Information (Public Access) Act), which would be necessary if this Act were to be applicable. Since dynamic reference involves hidden delegation of legislative powers, it is desirable – and indeed necessary given the present state of the legislation – that the NNI should be designated by order in council as an administrative authority within the meaning of the Government Information (Public Access) Act in order that the regime under this Act is extended to the NNI itself.

9 Recommendations

The most important conclusion of the study of the public law and copyright status of the NEN standards to which reference is made in legislation is that they have thereby acquired the status of generally binding rules and come within the ambit of section 11 of the Dutch Copyright Act. It follows that they are free of copyright and that anyone may publish and reproduce them within the meaning of the Dutch Copyright Act. This conclusion brings about a number of consequences which have been discussed above. In this book I have also made a number of recommendations the most important of which are summarised below.

- *Recommendation 1*
  Publication of NEN standards in conformity with the Publication Act

As NEN standards have acquired the status of generally binding rules by reference to them in legislation, they are subject to the regime of the Publication Act. This means that they have to be published in conformity with that Act. Accordingly, they have to be reproduced in their entirety in the Government Gazette *(Staatscourant)* or in an appendix to the Government Gazette, or in a publication journal made officially available by the authorities.

The 'deposit-for-inspection' or 'footnote' method presently used for publication of NEN standards does not fulfil these requirements. Quite apart from the result – naturally unintentional – that the standards are invalid, this method means that there is much less awareness of NEN standards than should be the case for generally binding rules. NEN technical standards should therefore be published in conformity with the publication rules.

- *Recommendation 2*
  The availability of the NEN standards will have to be financed out of public funds and not by application of the user-pays principle

As, according to my findings, NEN standards referred to in legislation come under section 11 of the Copyright Act anyone is entitled to reproduce and publish them. Nor is this altered by the copyright reservation made by the NNI. Hitherto the view taken in practice – first and foremost by the NNI – has been different. The exclusive sale of the NEN standards – including those to which reference is made in legislation and for which prices are asked that are much higher than for other legislation – is very definitely a major source of income for the NNI.

I very much hope that the NNI and the Dutch authorities connected with the NNI in Delft regard my findings not as an attack on them but, on the contrary, as a recognition of the public importance of a form of self-regulation that deserves elevation to the status of statutory standard.

The applicability of section 11 of the Copyright Act – after judicial confirmation if this is contested by the NNI – means that the NNI will sooner or later face competition from third parties. Such competition will bring the prices of the NEN standards in question down to the going market rate. Anyone who compares the prices of the Kluwer and Vermande collections of lecture notes with the prices charged for the entire collection of NEN standards referred to in legislation will understand what I mean. Another consequence will therefore be that the NNI loses its major source of income from sales of these standards.

Anyone who 'minds' about this or argues that it would 'jeopardise the very existence of the NNI' is, in my humble opinion, being very short-sighted. If one is in favour – as I am – of the system of standardisation and has no qualms about the system of statutory reference to NEN standards (provided that they are properly announced), one must also – other things being equal – acknowledge that the NNI requires another source of income to make up for the loss of income from sales of NEN standards referred to in legislation. Given the public interest factor to which I have just referred, the source of alternative revenue should naturally be public funds.

Public funding (in any event for the NEN standards referred to in legislation but also, for my part, for related publications) would tie in seamlessly with the system of section 11 of the Copyright Act and, in broad outline, also with section 15b of the Copyright Act, which deal with direct legislation and central government publications from 'The Hague'. (Although the latter system has been temporarily derailed as a result of the Kluwer-ADW contract discussed in *chapter 6*, I have not gone into this here.)

I should like to give the NNI the greatest possible support (albeit unrequested) in continuing its activities in the public interest and in demanding – rightly – a much simpler system of financing from public funds. In my view, the NNI is entitled to demand replacement of the present system of writing invoices and administering the transaction costs per NEN standard (which also involves rather strained attempts to guard its reading room and ensure that no one makes a photocopy).

Needless to say, such a convoluted and time-consuming arrangement can never have really been the wish of the NNI itself and was forced upon it by the central government (or part of it) in The Hague. The latter wished to have the benefits of the NNI regulations, but was not willing – unlike the situation with its own legislation – to bear the burdens. On the basis of the user-pays principle – a principle that is indefensible in the case of legislation – these burdens were then passed on to the user and the NNI was made the system's toll gatherer against its wishes.

No toll should be charged for generally binding regulations. Responsibility for the system error therefore rests in my view with the authorities in The Hague and not with the NNI. If my book results in the NNI being freed – and I stress once again that it has not asked for this – from its role of toll gatherer and being paid out of public funds instead, I hope that I will still be welcome to drop in for a cup of tea with the NNI officials.

The hybrid and contradictory situation – in which one part of the government machinery in The Hague has put the NNI into this unfortunate position while another part of the same machinery (the Ministry of the Interior with its Government Information (Public Access) Act) has stipulated access to the NEN standards referred to in legislation at a much lower rate – can then be swept away altogether.

At a rather different level, my last recommendation and wish is therefore that the copyright and databank aspects of this thesis do not necessitate litigation. I hope that the authorities in The Hague are as anxious as I am to avoid all the time and expense entailed by litigation and will simply arrange for the NNI to be able to release the NEN standards in question from copyright without getting into financial difficulties. The spirit of section 11 of the Copyright Act is quite clear, as the European Commission too has emphasised. And even if the letter of section 11 is not particularly clear, it would still be wrong to let the matter become the subject of a legal contest in court.

10 IN CONCLUSION

Even if the recommendations made in this book are adopted, thereby bringing about an improvement in the present situation and complying with the statutory rules, it is clear that the accessibility of the NEN standards – and of legislation in general – can still be improved. I am referring here to the fact that the availability of legislation often leaves much to be desired – a point of view which has given rise to much debate in recent years. I should therefore like to endorse the view of a former State Secretary for the Interior, Mr. J. Kohnstamm – which is still in the news in 1998 – who believes that legislation should be freely accessible for everyone on the Internet. I take this to mean *all* legislation *including NEN standards* to which reference is made in legislation. The authorities do, after all, have an (unwritten) substantive duty to ensure the availability of legislation. If they entrust this duty to private publishing houses – as is presently the case with, for example, the contracting out of the General Databank legislation and regulations – the authorities must either release the (consolidated) legislation from copyright or themselves ensure that the legislation and the relevant NEN standards are available.

Geraadpleegde literatuur en documenten

LITERATUUR

Albrecht, Von 1992
M. von Albrecht, *Amtliche Werke und Schranken des Urheberrechts zu amtlichen Zwecken in fünfzehn europäischen Ländern*, München: VVF 1992 (Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung: Band 340).

Arnold 1994
C. Arnold, 'Amtliche Werke im Urheberrecht', *UFITA* (123) 1994, p. 131-140.

Asser/Hartkamp 4-III 1994
A.S. Hartkamp, *Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 4. Verbintenissenrecht. Deel III. Verbintenissen uit de wet*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

Backx 1986
A. Backx, 'Openbaarheid als beperking van het auteursrecht?', *NJB* 1986, p. 11.

Backx 1988
A. Backx, 'Wet openbaarheid van bestuur en Auteurswet', *Informatierecht/AMI* 1988-2, p. 30-32.

Barents 1997
R. Barents, 'Het Securitel-arrest: een gat in de rechtsorde?', *NTER* 1997, p. 153-157.

Bartsch 1987
M. Bartsch, *Das DIN Deutsches Institut für Normung e.V. als marktbeherrschendes Unternehmen i.S.v. par. 22 GWB* (diss. Münster), 1987.

Beaufort, De 1909
H.L. de Beaufort, *Het Auteursrecht in het Nederlandsche en internationale recht* (diss. Utrecht), 1909.

Beaufort, De 1932
H.L. de Beaufort, *Auteursrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1932.

Beers 1987
A.A.L. Beers, *Commentaar op het voorstel voor een nieuwe wet openbaarheid van bestuur*, Zwolle 1987.

Beers 1992
A.A.L. Beers, 'Artikel 110 GW', in: P.W.C. Akkermans/A.K. Koekkoek, *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 969-975.

Beers 1996
A.A.L. Beers, *Informatica Publica: publieke toegankelijkheid van elektronische overheidsinformatie*, Den Haag: Rathenau Instituut 1996.

Bellekom 1998
Th.L. Bellekom, 'Securitel en de agrarische sector', *Agrarisch Recht* 1998-3, p. 134-157.

Van den Bercken, van Overveld & Scholten 1994
F.H. van den Bercken, M. van Overveld & N.P.M. Scholten, *Beginselen van de bouwvoorschriften. Studieboek Woningwet en Bouwbesluit*, Den Haag: TNO Bouw 1994.
Böhtlingk/Logemann 1966
F.R. Böhtlingk & J.H.A. Logemann, *Het wetsbegrip in Nederland*, Alphen aan den Rijn 1966.
Bolenz 1987
E. Bolenz, *Technische Normung zwischen 'Markt' und 'Staat'* (diss. Bielefeld), Bielefeld: Kleine Verlag 1987.
Borman 1993
T.C. Borman, 'Aanwijzingen voor de regelgeving', *AA* 1993-42, p. 183-193.
Borman 1995
T.C. Borman, 'Wensen uit de wetgevingspraktijk', *NJB* Jongerenspecial 1995, p. 1488-1490.
Bosch, Van den 1996
D.P. van den Bosch, 'Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit', *RegelMaat* 1996-2, p. 49-58.
Boxum 1997
J.L. Boxum, *Algemene wetgeving voor zelfstandige bestuurslichamen* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1997.
Brenninkmeijer 1998
A.F.M. Brenninkmeijer, 'De zegetocht van Internet', *NJB* 1998, p. 1025 e.v.
Breulmann 1993
G. Breulmann, *Normung und Rechtsangleichung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Berlijn: Duncker & Humblot 1993.
Bröring 1993
H.E. Bröring, *Richtlijnen. Over de juridische betekenis van circulaires, leidraden, aanbevelingen, brochures, plannen* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1993.
Budde 1984
E. Budde, 'BGH bestätigt Urheberrecht an DIN-Normen', *DIN-Mitteilungen* 63, 1984-3, p. 115.
Budde 1984
E. Budde, 'Überbetriebliche technische Normen als urheberrechtsfreie Werke – Entgegnung', *DIN-Mitteilungen* 63, 1984-11, p. 615-616.
Burg, Van der 1993
F.H. van der Burg, *Regelgeving en bestuur*, (Handboeken Staats- en Bestuursrecht deel IV), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993.

Cohen Jehoram 1992
H. Cohen Jehoram, 'Ontwerp EG-Richtlijn Databanken', *IER* 1992-5, p. 129-133.
Cremers 1997
P.H.J.A. Cremers, 'Betere wetgeving?', *NJB* 1997, p. 1807.

Dale, Van 1992
Van Dale, *Groot woordenboek der Nederlandse Taal*, 12e herz. druk, Utrecht 1992.
Debelius 1985
J. Debelius, 'Technische Regeln und Urheberrecht', in: *Festschrift für H. Hubmann*, Frankfurt am Main: A. Metzner Verlag 1985, p. 41-55.

Derks 1995
J.M.E. Derks, *De Grondwet en Delegatie* (diss. Maastricht), Lelystad: Koninklijke Vermande 1995.
Diephuis 1885
G. Diephuis, *Het Nederlandsch Burgerlijk Regt*, deel I, 2e druk, Groningen: Wolters 1885.
Driel, Van 1989
M. van Driel, *Zelfregulering: hoog opspelen of thuisblijven?* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 1989.
Drion 1998
C.E. Drion, 'Van de mazen en het Net', *NJB* 1998, p. 1187.

Eijlander 1987
Ph. Eijlander, 'De Bekendmakingswet', *TvO* 1987-3, p. 52-55.
Eijlander e.a. 1993
Ph. Eijlander e.a., *Overheid en Zelfregulering*, Zwolle 1993.
Eijlander 1994
Ph. Eijlander, 'Zelfregulering in soorten en maten', in: *Wetgeven en de maat van tijd*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 93-104.
Engelen, Van 1987
Th.C.J.A. van Engelen, 'De geschriftenbescherming in de Auteurswet en de bescherming van daarmee op één lijn te stellen prestaties', *BIE* 1987, p. 243-245.
Engelen, Van 1994
Th.C.J.A. van Engelen, *Prestatiebescherming en ongeschreven intellectuele eigendomsrechten* (diss. Leiden), Zwolle: Tjeenk Willink 1994.

Feenstra 1996
J.J. Feenstra, 'Het Magill-arrest: eendagsvlieg of vogelspin?', *Informatierecht/AMI* 1996-2, p. 31-35.
Flier, Van der 1986
P.J. van der Flier, 'Verwijzingsbepalingen in de wetgeving', *RegelMaat* juli 1986, p. 98-102.
Flier, Van der 1988
P.J. van der Flier, 'De Bekendmakingswet', *AA* 1988, p. 324-328.
Franken e.a. 1990
H. Franken e.a., *InLeiden tot de Rechtswetenschap*, Arnhem: Gouda Quint 1990.
Fromm/Nordemann 1994
F.K Fromm & W. Nordemann, *Urheberrecht: Kommentar zum Urheberrechtsgesetz und zum Wahrnehmungsgesetz*, Stuttgart: Kohlhammer 1994.

Gerbrandy 1988
S. Gerbrandy, *Kort Commentaar op de Auteurswet 1912*, Arnhem: Gouda Quint 1988.
Gerritsen 1989
M.C. Gerritsen, 'De "nieuwe aanpak" van de EEG op het gebied van de harmonisatie van wetgeving', *RM Themis*, 1989-7, p. 323-332.
Van Gerven/Gyselen/Maresceau/Stuyck 1997
W. van Gerven, L. Gyselen, M. Maresceau & J. Stuyck, *Kartelrecht (II) Europese Gemeenschap*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1997.

Van Gestel & Eijlander e.a. 1996
R.A.J. van Gestel & Ph. Eijlander e.a., *Markt en wet*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1996.
Grosheide, 1996
F.W. Grosheide, 'Monopolisering van informatie in Europa', *Mediaforum* 1996-5, p. 67.

De Haan/Drupsteen/Fernhout 1996
P. de Haan, Th.G. Drupsteen & R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, deel 1, Deventer: Kluwer 1996.
Hart, 't 1998
J. 't Hart, 'Betalen voor wetskennis is onaanvaardbaar', *de Volkskrant* 16 april 1998, p. 8.
Heide, Ter 1967
J. ter Heide, 'Iudex Viator: Probleem- of systeemdenken, of gesystematiseerd probleemdenken', *AA* 1967, p. 6.
Hirsch Ballin 1984
E.M.H. Hirsch Ballin, 'Architectuur van wetgeving', in: Van Eijkern-bundel, *Kracht van wet*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1984, p. 77-96.
Holtzer 1993
M. Holtzer, 'Onpersoonlijke geschriftenbescherming en informatievrijheid', *Informatierecht/AMI* 1993-4, p. 63-67.
Hugenholtz 1989
P.B. Hugenholtz, *Auteursrecht op informatie* (diss. Amsterdam UvA), Deventer: Kluwer 1989.
Hugenholtz 1992
P.B. Hugenholtz, 'Het Ontwerp-Richtlijn Database bescherming: de Europese Commissie lanceert een tweetrapsraket', *Computerrecht* 1992-3, p. 97-101.
Hugenholtz (RABIN) 1993
P.B. Hugenholtz, 'Auteursrecht op overheidsinformatie', in: A.M. van Eyck, *Nieuwe sleutels tot overheidsinformatie*, Den Haag: RABIN 1993, p. 131-135.
Hugenholtz (I&I) 1993
P.B. Hugenholtz, 'Auteursrechtelijke bescherming van overheidsinformatie', *I&I* 1993-3, p. 27.
Hugenholtz 1995
P.B. Hugenholtz, 'Het einde van het omroepbladenmonopolie nadert', *Mediaforum* 1995-7/8, p. 82-87.
Hugenholtz 1996
P.B. Hugenholtz, 'De Databankrichtlijn eindelijk aanvaard: een zeer kritisch commentaar', *Computerrecht* 1996, p. 131-138.
Hugenholtz 1998
P.B. Hugenholtz, 'Het Internet: het auteursrecht voorbij', in: *Recht en Internet*, HNJV/1998-I, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998, p. 199-260.
Huijgen 1996
W.G. Huijgen, *Burgerlijk recht in 25 adagia*, Deventer: Kluwer 1996.
Huydecoper 1987
J.L.R.A. Huydecoper, 'Originaliteit of inventiviteit? Het technisch effect in het auteursrecht', *BIE* 1987-5, p. 106-112.

Kabel *PRAR III* 1995
J.J.C. Kabel (red.), Praktijkboek Reclame en Aanduidingenrecht III, losbl. uitgave Deventer: Kluwer 1995
Katzenberger 1972
P. Katzenberger, 'Die Frage des urheberrechtlichen Schutzes amtlicher Werke', *GRUR* 1972, p. 686-695.
Katzenberger 1979
P. Katzenberger, 'Urheberrecht an DIN-Normen', in: *Technische Normung und Recht*, DIN-Normungskunde Heft 14, Berlin: Beuth Verlag GmbH 1979, p. 255-264.
Katzenberger 1985
P. Katzenberger, 'Urheberrechtsschutz von DIN-Normen bei Verknüpfung mit Rechts- und Verwaltungsvorschriften', *DIN-Mitteilungen* 64, 1985-6, p. 279-295.
Kirchner 1985
H. Kirchner, 'DIN-Normen als amtliche Werke nach § 5 UrhG', *GRUR* 1985, p. 676-680.
Kohler 1880
J. Kohler, *Das Autorrecht, eine zivilistische Abhandlung*, Jena 1880.
Kohler 1907
J. Kohler, *Urheberrecht an Schriftwerken und Verlagsrecht*, Stuttgart: Verlag von Ferdinand Enke 1907.
Krapels 1996
F.J. Krapels, 'Renovatie van de regelgeving', *RegelMaat* 1996-2, p. 71-75.
Kreveld 1983
J.H. van Kreveld, *Beleidsregels in het recht* (diss. Groningen), Deventer 1983.
Kummeling & Van Bijsterveld 1997
H.R.B.M. Kummeling & S.C. van Bijsterveld, *Grondrechten en zelfregulering*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997.

Land 1910
N.K.F. Land, *Inleiding tot de verklaring van het Burgerlijk Wetboek*, Haarlem: de Erven F. Bohn 1910.
Lingen, Van 1990
N. van Lingen, *Auteursrecht in hoofdlijnen*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1990.
Lukes 1967
R. Lukes, Urheberrechtsfragen bei überbetrieblichen technische Normen, Köln: Carl Heymans Verlag KG 1967.
Lukes 1984
R. Lukes, 'Überbetriebliche technische Normen als urheberrechtsfreie Werke', *NJW* 1984, p. 1595-1598.

Male, Van 1988
R.M. van Male, *Rechter en bestuurswetgeving* (diss. Tilburg), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1988.
Male, Van 1992
R.M van Male, 'Art. 89', in: P.W.C. Akkermans & A.K. Koekkoek, *De Grondwet, Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 781-831.
Marburger 1979
P. Marburger, *Die Regeln der Technik im Recht*, Keulen: Carl Heymans Verlag 1979.

MDW-rapport, *Normalisatie en certificatie* 1996
MDW-rapport, *Normalisatie en certificatie*, Achtergrondstudies Algemeen Wetgevingsbeleid deel 5, Den Haag: Ministeries van Justitie en Economische Zaken februari 1996.

Modelbouwverordening 1990
Modelbouwverordening deel 1A, losbladige, Algemeen, Toelichting Bouwbesluit, in: *Standaardregelingen in de bouw*, Vereniging van VNG-uitgevers 1990.

Möhring/Nicolini 1970
P. Möhring & K. Nicolini, *Urheberrechtsgesetz*, Berlin/Frankfurt am Main: Verlag Franz Vahlen GmbH 1970.

Mortelmans 1996
K.J.M. Mortelmans, 'De Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit-operatie in Europees perspectief', *RegelMaat* 1996-2, p. 59-70.

Müller-Foell 1987
M. Müller-Foell, *Die Bedeutung technischer Normen für die Konkretisierung von Rechtsvorschriften*, Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag 1987.

Normalisatie in Nederland 1947
Nota Normalisatie in Nederland 1947, Hoofdcommissie voor de Normalisatie in Nederland.

Nota De Waterhuishouding van Nederland
Rubriek 'Nationaal': Tweede-Kamervragen naar aanleiding van de Nota 'De Waterhuishouding van Nederland', *Informatierecht/AMI* 1986, p. 16-17, m.nt. Mom.

Opzoomer 1874
C.W. Opzoomer, *Het Burgerlijk Wetboek verklaard*, deel I, 2e herz. druk, Amsterdam: J.H. Gebhard & Comp. 1874.

Orde in de regelgeving 1985
Commissie Wetgevingsvraagstukken, Eindrapport *Orde in de regelgeving*, Den Haag: SDU 1985.

Overbeek, Van 1992
W.B.J van Overbeek, 'De ontwerp EEG-Richtlijn betreffende de rechtsbescherming van databanken', *Informatierecht/AMI* 1992-7, p. 123-129.

Overhoff 1988
R.W. Overhoff, 'De Europese "Technologische Gemeenschap". Normalisatienormen en nationale wetgeving', *RegelMaat* 1988-1, p. 9-14.

Pen 1997
T. Pen, 'De nieuwe Mededingingswet', *AA* 1997, p. 858-864.

Pisuisse 1996
C.S. Pisuisse, 'Miskenning aanmeldingsplicht technische voorschriften heeft grote gevolgen', *NTER* 1996-7, p. 157-159.

Polak 1997
J.M. Polak, 'Een rijksbrede reparatiewet', *NJB* 1997, p. 339.

Van der Pot/Donner/Prakke e.a. 1995
L. Prakke, J.L. de Reede & G.J.M. van Wissen, *Van der Pot/Donner. Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995.

Quaedvlieg 1987
A.A. Quaedvlieg, *Auteursrecht op techniek* (diss. Nijmegen), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987.
Quaedvlieg 1996
A.A. Quaedvlieg, 'Beschermingsdrift: een studie naar feiten en achtergronden rond sweat of the brow- of prestatiebescherming', *BIE* 1996, p. 4-10 (I) en p. 51-60 (II).

Rehbinder 1977
M. Rehbinder, 'Kann für allgemeine Geschäftsbedingungen Urheberrechtsschutz in Anspruch genommen werden?', *UFITA* 1977, p. 73-80.
Reichel 1977
W. Reichel, 'Sind Normen amtliche Werke im Sinne des § 5 UrhG?', *GRUR* 1977, p. 774-777.
Riezebos/De Vos 1992
C. Riezebos & P.L. de Vos, 'Art. 88', in: P.W.C. Akkermans & A.K. Koekkoek, *De Grondwet, Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle: Tjeenk Willink 1992, p. 775-780.

Schmidt 1984
S. Schmidt, 'Amtliche Werke und ihr Urheberrechtsschutz', *FUR* 1984, p. 245-252.
Schulze 1993
M. Schulze, *Materialien zum Urheberrechtsgesetz*, Weinheim: VCH Verlagsgeschellschaft mbH 1993.
Schricker/Katzenberger 1987
P. Katzenberger, 'Kommentar § 5 UrhG', in: G. Schricker, *Urheberrecht: Kommentar*, München: C.H. Beck 1987.
Schricker/Loewenheim 1987
U. Loewenheim, 'Kommentar § 2 UrhG', in: G. Schricker, *Urheberrecht: Kommentar*, München: C.H. Beck 1987.
S&J 1995, deel 19-IIIa, NvT Bouwbesluit
S&J *Bouwbesluit*, deel 19-IIIa, 1e druk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995
S&J 1995
S&J, *Auteurswet 1912*, deel 75-I, 14e druk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995.
SER-advies harmonisatie van technische voorschriften in de EG 1985
Advies inzake harmonisatie van technische voorschriften in de EG (advies van 26 april 1985, SER 85/08), Den Haag: SER 1985.
SER-advies normalisatie, certificatie en open grenzen 1994
Advies inzake normalisatie, certificatie en open grenzen (advies van 21 oktober 1994, SER 1994/11), Den Haag: SER 1994.
Sevenster 1997
H.G. Sevenster, 'Het Securitel-syndroom', *NJB* 20 juni 1997, p. 1126-1127.
Slot 1975
P.J. Slot, *Technical and administrative barriers to trade in the ECC, including a comparison with interstate barriers in the USA* (diss. Leiden), Leiden: Sijthoff 1975.
Smits 1993
J.M. Smits, *Normalisatie: recht of techniek?* (intreerede TU Eindhoven), 1993.
Snijders 1987
G.M.F. Snijders, *Produktveiligheid en aansprakelijkheid* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 1987.

Snijders 1990
G.M.F. Snijders, *Produktenrecht: drie aspecten in Europees perspectief*, Deventer: Kluwer 1990.
Speyart 1996 (I)
H.M.H. Speyart, 'De Databank-richtlijn en haar gevolgen voor Nederland (I)', *Informatierecht/AMI* 1996-8, p.151-163.
Speyart 1996 (II)
H.M.H. Speyart, 'De Databank-richtlijn en haar gevolgen voor Nederland (II)', *Informatierecht/AMI* 1996-9, p. 171-179.
Spoor 1990
J.H. Spoor, *De gestage groei van merk, werk en uitvinding* (oratie Amsterdam VU), Zwolle: Tjeenk Willink 1990.
Spoor/Verkade 1993
J.H. Spoor & D.W.F. Verkade, *Auteursrecht*, Deventer: Kluwer 1993.
Stuurman 1995
C. Stuurman, *Technische normen en het recht* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 1995.

Ungern-Sternberg, Von 1977
J. von Ungern-Sternberg, 'Werke private Urheber als amtliche Werke', GRUR 1977, p. 766-773.

Valkenburg 1995
C.S. Valkenburg, 'De EZ-Nota "Normen, certificaten en open grenzen"', *RegelMaat* 1995-3, p. 100-107.
Velzen, Van 1994
P.A.A. van Velzen, Verslag van het symposium 'Eenieder wordt geacht de wet te kennen: fictie en werkelijkheid', *RegelMaat* 1994-1, p. 46-49.
Verheij 1986
N. Verheij, 'Wetten die niet werken', *RegelMaat* 1986, p. 143-149.
Verheij 1992
N. Verheij, 'Awb in vogelvlucht', *Bestuurswetenschappen* 1992, p. 160-179.
Verkade 1990
D.W.F. Verkade, *Intellectuele eigendom, mededinging en informatievrijheid* (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 1990.
Verkade 1992
D.W.F. Verkade, 'Auteursrecht op rechtspraak', in: *Erudita ignorantia* (lustrumbundel Societas Iuridica Grotius), Arnhem 1992, p. 175.
Verkade, 1993
D.W.F. Verkade, 'WOB en auteursrecht', *Mediaforum* 1993-1, p. 2-6.
Verkade, SDU-Jaarverslag 1995
D.W.F. Verkade, 'Gemeengoed van het gansche volk', in: *SDU-Jaarverslag De Transformatie*, Den Haag: SDU 1995, p. 16-17.
Verkade, 1995
D.W.F. Verkade, 'Exploitatie van wetgeving', *Computerrecht* 1995-4, p. 165-173.
Verkade 1998
D.W.F. Verkade, 'Het contract is een schande', in: Het editorial van *Computerrecht* 1998-3, p. 104-105.

Visser 1995
D.J.G. Visser, 'De wetstekst in digitale vorm en het auteursrecht', *I&I* 1995-1, p. 6-7.
Visser 1997
D.J.G. Visser, *Auteursrecht op toegang* (diss. Leiden), Den Haag: VUGA 1997.
Vlies, Van der 1984
I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam 1984.
Vlies, Van der 1991
I.C. van der Vlies, *Handboek wetgeving*, Zwolle 1991.
Vries, De 1989
L. de Vries, *Parlementaire Geschiedenis van de Auteurswet 1912*, Den Haag: SDU-Uitgeverij 1989.
Vries, De 1997
H.J. de Vries, *Het nut van normen en normalisatie*, Delft: NNI 1997.

Van Wijk/Konijnenbelt 1997
H.D. van Wijk & W. Konijnenbelt, *Hoofdstukken van administratief recht*, Den Haag: VUGA 1997.

Zijlstra 1997
S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat* (diss. Rotterdam), Den Haag: VUGA 1997.

Documenten van de Europese Commissie

Europese Commissie, Mededeling van de Commissie: 'Technische Harmonisatie en Normalisatie; een nieuwe aanpak', Doc. COM (85) 19 def.

Witboek van de Commissie voor de Europese Raad: 'de voltooiing van de interne markt', juni 1985, COM (85) 310 Def.

'Groenboek over het auteursrecht en de uitdaging der technologie. Problemen op het gebied van het auteursrecht die een onmiddellijke aanpak behoeven', COM (88), 172 def. 30 januari 1989, ISSN 0254-1475, p. 205-217.

Werkprogramma van de Commissie inzake het auteursrecht en aanverwante rechten, COM (90), 584 def., 17 januari 1991, hfdst. 6, p. 16-18.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, 'Groenboek van de Commissie inzake de ontwikkeling van de Europese Normalisatie. Actie voor snellere technologische integratie in Europa', COM (90) 456 def. *PbEG* 1991 C 20.

Mededeling van de Commissie: 'Normalisatie in de Europese Economie', *PbEG* 1992 C 96/2 van 15 april 1992.

Europese Commissie, Mededeling van de Commissie 27 oktober 1992 inzake intellectuele eigendomsrechten en normalisatie, COM (92) 445 def. Deze Mededeling is bekrachtigd bij Resolutie van 28 maart 1994, COM (94) 113, C 91/300.

European Commission, Proposal for a council Directive on the Legal Protection of Databases, COM (92) 24 final, Brussel 13 mei 1992.

'Europa op weg naar de informatiemaatschappij: een actieplan', COM (94) 347 def. van 19 juli 1994.

'Efficiëntie en transparantie bij de Europese normalisatie in het kader van de nieuwe benadering', Brussel 13 mei 1998, Ministerie van Economische Zaken.

Raadsconclusies inzake normalisatie aangenomen tijdens de Interne Marktraad van mei 1998, Ministerie van Economische Zaken.

DOCUMENTEN VAN DE NORMALISATIEINSTELLINGEN

CEN/CENELEC Internal Regulations, 1996-06
CEN/CENELEC-Rules for the drafting and presentation of European standards.

DIN-Normenvertrag van 5 juni 1975, Beilage zum Bundesanzeiger nr. 114 van 27 juni 1975.

ISO/IEC-leidraad 2 (NL), in: *Algemene termen en hun definities met betrekking tot normalisatie en aanverwante activiteiten*, Delft: NNI 1987, § 3.2, p. 8.

NEC-Huishoudelijk Reglement, Delft: NEC 1995

NNI-Regels voor het opstellen van Nederlandse normen 1993
NNI-Regels voor het opstellen van Nederlandse normen, Delft: NNI 1993, p. 7.

NNI-Huishoudelijk Reglement 1994
NNI-Huishoudelijk Reglement, Delft: NNI september 1994.

NNI-Handleiding Bouwbesluit 1995
NNI-Handleiding voor de toepassing van de normen bij het Bouwbesluit, Delft: NNI 1995.

NNI-Statuten 1996
NNI-Statuten, laatstelijk gewijzigd op 29 november 1996.

NNI-Normalisatiegids, Delft: NNI 1996/97.

NNI-Jaarboek Bouwnormalisatie 1997
NNI-Jaarboek Bouwnormalisatie 1997, Delft: NNI 1997.

NNI-Handleiding Bouwbesluit 1997
NNI-Handleiding voor de toepassing van de normen bij het Bouwbesluit, Delft: NNI 1997.

NNI-Handleiding Commissieleden 1998
NNI-Handleiding voor Commissieleden, NNI: Delft 1998.

NNI-Jaarverslagen, 1994, 1995 en 1996.

Normungsarbeit Grundsätze, DIN 820 Februar 1974, Anlage 1.

Rules for the structure and drafting of International Standards, ISO/IEC Directives 1997.

Jurisprudentieregister

De uitspraken zijn in chronologische volgorde opgenomen. Er is verwezen naar paragraafnummers; het eerste cijfer achter | geeft het nummer van het desbetreffende hoofdstuk aan.

I Arresten van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen

HvJ EG 14 februari 1978, zaak 27/76, *Jur.* 1978, p. 207-315 *(United Brands)* | § 7.2.1
HvJ EG 9 november 1983, zaak C-322/81, *Jur.* 1983, p. 3461, r.o. 28 *(Michelin/ Commissie)* | § 7.4.2
HvJ EG 5 oktober 1988, zaak 238/87, *Jur.* 1988, p. 6211 e.v. *(Volvo/Veng)* | § 7.4.1
HvJ EG 3 juli 1991, zaak C-62/86, *Jur.* 1991, I-3359, *(Akzo Chemie BV/Commissie EG)* | § 7.2.1
HvJ EG 6 april 1995, *NJ* 1995, 492 m.nt. DWFV; *AA* 1995-10, p. 811-822 m.nt. Cohen Jehoram en Mortelmans *(Magill)* | § 1.3; 7.1; 7.4.1; 7.4.2
HvJ EG 30 april 1996, zaak C-194/94, *Jur.* 1996, p. I-2201 *(Securitel)* | § 3.7.2
HvJ EG 16 juni 1998, zaak C-226/97, *NJB* 1998-27, p. 1194-1195 | § 3.7.2

II Arresten van de Hoge Raad

HR 8 september 1840, W. 1840, nr. 122, met aantekening | § 6.5.1.3
HR 10 juni 1919, *NJ* 1919, p. 647 | § 3.4.1
HR 28 juni 1946, *NJ* 1946, 712 *(Van Gelder/Van Rijn)* | § 6.2.3
HR 17 april 1953, *NJ* 1954, 211 *(Radioprogramma's I)* | § 6.3.2
HR 22 maart 1960, *NJ* 1960, 274 *(Pocketbooks I)* | § 3.7.3.2
HR 27 januari 1961, *NJ* 1962, 355 *(Radioprogramma's II* of *Explicator)* | § 6.2.3; 6.3.2; 6.3.3
HR 25 juni 1965, *NJ* 1966, 116 m.nt. HB *(Radioprogramma's III; Televizier)* | § 6.3.2; 6.3.3
HR 14 juni 1968, *NJ* 1968, 276, m.nt. HB; *BIE* 1969, p. 52 *(Bankbiljetten)* | § 6.7.2.2
HR 24 januari 1969, *NJ* 1969, 316, m.nt. Drion; *ARB* 1969, p. 194, m.nt. Stellinga; *AA* 1969, p. 266, m.nt. Troostwijk en Van der Grinten *(Pocketbooks II)* | § 3.7.2; 3.7.3.2
HR 5 januari 1979, *NJ* 1979, 399 m.nt. LWH *(Heertje/Hollebrand)* | § 6.5.1.5
HR 6 mei 1983, *AB* 1984, 101 m.nt. Fernandes Mendez en FHvdB; *NJ* 1984, 361 m.nt. Scheltema *(Bullenbaai*-arrest) | § 3.7.3.2
HR 1 juli 1983, *AB* 1984, 103 m.nt. FHvdB; *NJ* 1984, 360 m.nt Scheltema; *SEW* 1983-11, p. 725 m.nt. A. Mulder *(LSV*-arrest) | § 3.7.3.2
HR 31 mei 1985, *NJ* 1985, 648 | § 3.4.1
HR 9 mei 1986, *AB* 1986, 429 m.nt. FHvdB; *NJ* 1987, 252 m.nt. Scheltema *(Van Gelder*-arrest) | § 3.7.3.1

HR 16 mei 1986, *AB*-Klassiek nr. 16 m.nt. Van Male; *NJ* 1987, 251 m.nt. Scheltema; Gst. 28 november 1986, 6823 met artikel Van Male, p. 381; *RegelMaat* 1986, p. 167 m.nt. Van der Vlies *(Landbouwvliegers*-arrest) | § 3.7.3.2
HR 29 mei 1987, *NJ* 1987, 1003, m.nt. LWH, *Informatierecht/AMI* 1987, p. 105, m.nt. DWFV *(Struycken en Unger/Riet; Beatrix-postzegel)* | § 6.7.2.1, 8.5.1
HR 20 november 1987, *NJ* 1988, 311, m.nt. LWH *(Staat/Den Ouden)* | § 6.5.1.5; 6.9.2
HR 28 maart 1990, *AB* 1990, 306 *(Leidraad administratieve boeten)* | § 3.4.1
HR 1 juni 1990, *NJ* 1991, 377, m.nt. DWFV *(Kluwer/Lamoth)* | § 6.2.3
HR 4 januari 1991, *NJ* 1991, 608 m.nt. Verkade; *Computerrecht* 1991, p. 86, m.nt. Hugenholtz; *IER* 1991, p. 98-99, m.nt. Grosheide; *AA* 1992, p. 31-40, m.nt. Cohen Jehoram *(Van Dale/Romme)* | § 6.2.3; 6.2.3.1; 6.3.2
HR 21 februari 1992, *NJ* 1993, 164, m.nt. Spoor; *IER* 1992, p. 89-93 m.nt. Quaedvlieg *(Barbie-pop)* | § 6.3.3
HR 27 januari 1995, *NJ* 1997, 273, m.nt. Gielen | § 6.2.2
HR 25 november 1997, *NJ* 1998, 195, m.nt. Mortelmans; *AB* 1998, 48, m.nt. FHvdB | § 3.7.2

III Uitspraken van de Raad van State

Vz. ARRvS 14 januari 1985, nr. R 03847197/S6875 *(Stadsplattegrond Dordrecht)* | § 8.3.4
ARRvS 11 februari 1991, *AB/NJ* 1991, 598 *(Stichting Fonds voor de Letteren)* | § 8.4.2.1
Vz./Pres. CBB 16 juni 1993, *AB* 1993, 596 m.nt. Van der Veen *(Bureau Tuinbouwveilingen)* | § 3.7.3.2
ABRRvS 6 mei 1997, *AB* 1997, 229 m.nt. PvB, *BR* 1997, blz. 599 m.nt. B.P.M. van Ravels, *AB*-klassiek nr. 41, m.nt. P.J.J. van Buuren | § 3.7.2
ABRRvS 9 januari 1998, nr. H01.96.1035, H01.96.1036 en H01.96.1233 resp. 13 januari 1998, nr. HO1.96.0779 (niet-gepubliceerd) | § 3.7.2

IV Uitspraken van overige Nederlandse rechters

Pres. Rb. Alkmaar 21 juni 1978, *BIE* 1979, p. 262, m.nt. Van Nieuwenhoven Helbach | § 6.2.2
Ktg. Rotterdam 24 februari 1983, *NJ* 1984, 677 | § 6.7.2.1
Pres. Rb. Utrecht 17 augustus 1989, *Computerrecht* 1990, p. 40; *Informatierecht/AMI* 1990, p. 52 *(Van Dale/Romme)* | § 6.2.3.1
Rb. Den Bosch 14 juni 1996, *Informatierecht/AMI* 1997-8, p. 163-167 *(Tegema/PMAA en HTA)*, m.nt. J.L.R.A. Huydecoper | § 6.2.2
Pres. Rb. Breda 10 juli 1996, *IER* 1996/5, 34, p. 191; *Informatierecht/AMI* 1997, p. 39-42, m.nt. Grosheide *(Registratietekst Roche)* | § 6.5.5.1
Pres. Rb. Den Haag 20 maart 1998, *Informatierecht/AMI* 1998-4, p. 65-67; *IER* 1998, p. 111, m.nt. JK; *Computerrecht* 1998-3, p. 144-148, m.nt. Spoor *(Koninklijke Vermande/ Bojkovski)* | § 6.5.1.5, 6.5.2, 6.9.1, 6.9.2

V UITSPRAKEN VAN DUITSE NATIONALE RECHTERS

BGH 12 juni 1981, *GRUR* 1982, p. 40 *(WK-Dokumentation)* | § 5.3.1
BGH 30 juni 1983, *GRUR* 1984, p. 117-119 *(VOB/C)* | § 5.2.1, 5.3.1, 5.3.4.1, 6.6.2.1
BGH van 10 maart 1987, *NJW* 1987, p. 2222 e.v. | § 3.3.2
BGH 26 april 1990, *GRUR* 1990, p. 1003-1005 *(DIN-Normen)* | § 5.2.1, 5.3.5, 6.6.2.1
BGH 21 november 1991, *GRUR* 1992, p. 382 en p. 385 *(Leitsätze)* | § 5.3.1, 5.3.4.1

VI OVERIG

GvEA EG 10 juli 1991, zaak II-485, Jur. 1991, 535 en 575; Bijlage *Mediaforum* 1991-10, p. 92-103, m.nt. Hugenholtz, p. 111-112 | § 7.4.1, 7.4.2
BenGH 22 mei 1987, *NJ* 1987, 881 *(Screenoprints)* | § 6.2.3

Trefwoordenregister

aanverwante publicaties | 152, 195, 197, 201-207, 221-222, 243-246, 257-258
ADW-contract | 214-216
algemeen verbindende voorschriften | 61-66, 116-117
auteursrechtvoorbehoud | 8, 12, 185-186, 206, 231, 257-258

Bekendmakingswet; bekendmaking | 8, 66-71, 118, 183-184, 187, 239, 258
beleidsregels | 55, 197-201
bestuurlijke informatie | 238, 240-241
bestuurlijke aangelegenheid | 242-245
Bouwbesluit | 97-120
browsen | 179

CEN/CENELEC | 26-31
  Europese normen | 111-112, 193
  totstandkoming Europese normen | 28-31

databank | 172-174
Databankrichtlijn | 170-182, 209-214, 259
DIN | 34-35, 121 e.v.
  auteursrechtelijke bescherming van DIN-normen | 122-127
  Normenvertrag | 34-35, 121-122, 141-142
doorverwijzing | 73, 109-110, 195

expliciete relevantie | 58, 61

GATT | 33-34
geconsolideerde wetgeving | 190, 215
gelijkwaardigheidsbepalingen | 107-109
geschriftenbescherming | 167-170, 174-176

hergebruik | 178, 180

incorporatie | 49, 58, 59, 139
informatievrijheid | 212-213
interne overheidsvoorschriften | 138-139, 146, 197-201
inwerkingtreding (niet-) | 77-78, 207-208, 258
ISO/IEC | 32-34

kenbaarheidsvereiste | 67-68

MDW-rapport | 37, 66, 75, 76, 85, 90-91, 108, 248-249
Mededeling Intellectuele Eigendomsrechten en Normalisatie | 233-234
Mededingingswet | 222 e.v.
misbruik van machtspositie | 222-225, 232
licentieweigering | 9, 229-231, 233
ondernemingen met taken van algemeen economisch belang | 225-228

NEC | 21-22
NEN-normen *zie normalisatienormen*
nieuwe aanpak | 38-41
NNI | 7-10, 16-22, 90-92, 165-166, 206-207, 224, 226-228, 230-232, 249-253
normalisatieinstituten | 16-35
normalisatienormen *zie ook NEN-normen en technische normen* | 11 e.v.
auteursrechtelijke bescherming van | 153-167
auteursrechtelijke status van | 191-197
juridische status van | 8, 53-61, 61-66, 115-117
sjabloon van | 165-166
technische karakter van | 155-158
totstandkoming van | 23-25, 105
normalisatievormen | 1-4
normcommissies | 24-25, 105
normengroei | 25
normtarieven | 9, 25-26, 76-77, 232-233, 247-248

onrechtmatige wetgeving | 81-83
openbare macht | 192, 195, 203-205
opvraging | 178, 180

praktijkrichtlijn | 25, 195, 201-202, 204, 222, 245-246
prestatie-eisen | 105-106
projectgebonden financiering; subsidiëring | 16-17, 204, 237, 245, 252-253

recht *sui generis* | 174, 176-177, 180-182, 209-210
rechtsnormen | 45, 54, 55-56
richtlijnen | 45, 55, 57-58, 198

Securitel | 78-79, 98
staatskopijregt | 185
stand-still | 30, 40
substantiële investering | 176-177, 182

technische normen *zie normalisatienormen*
terinzagelegging- of voetnootmethode | 72-76, 117-118, 258

uitvaardiging | 191, 196

verwijzing; verwijzen | 3, 6-8, 35-37, 46-53, 106-107, 197-201
dynamische verwijzing | 50-51, 59, 85-89, 195-197, 205, 227, 249

normaanvullende verwijzing | 52, 60, 140-141
normatieve verwijzing | 110, 195
normspecificerende verwijzing | 52, 60, 140-141
open verwijzing | 51, 89, 90
statische verwijzing | 49-50, 59, 84-85, 102, 192-195
toelaatbaarheid van | 83-89, 113-114
verwijzingsbepalingen | 46-49
verwijzingsketen | 110, 195

WOB | 9, 237-261

zelfregulering | 4-6
zelfstandig bestuursorgaan | 91-94, 195-196, 205, 227, 249-250

Bijlagen

I Lijst van regelgeving met verwijzingen naar NEN-normen (stand: augustus 1998)

Bron: *Algemene Databank wet- en regelgeving*

Schepenbesluit 1965
- Bijlage I Vaststelling van de uitwatering
- Bijlage V Radio-communicatie

Algemeen Besluit (Warenwet) [vervallen]
- Bijlage Methoden van onderzoek

Besluit aanbestedingen nutssector
- Artikel 3

Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer
- Artikel 1
- Bijlage I behorende bij het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer

Besluit brood- of banketbakkerijen milieubeheer
- Bijlage I Behorende bij het besluit brood- of banketbakkerijen milieubeheer

Besluit chemische wasserijen milieubeheer
- Bijlage I behorende bij het Besluit chemische wasserijen milieubeheer

Besluit detailhandel milieubeheer
- Bijlage I behorende bij het Besluit detailhandel milieubeheer

Besluit doe-het-zelfbedrijven milieubeheer
- Bijlage I behorende bij het besluit doe-het-zelfbedrijven milieubeheer

Besluit draagbare blustoestellen 1997
- Artikel 1
- Artikel 6

Besluit gasdrukregel- en meetstations milieubeheer
- Bijlage I

Besluit herstelinrichtingen voor motorvoertuigen milieubeheer
- Bijlage I behorende bij het Besluit herstelinrichtingen voor motorvoertuigen milieubeheer
- Bijlage la

Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer [nog niet geldend]
- Bijlage behorende bij het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer [per 01-10-1998]

Besluit horecabedrijven milieubeheer
- Bijlage I behorende bij het Besluit horecabedrijven milieubeheer

Besluit houtbewerkende bedrijven milieubeheer
- Bijlage I behorende bij het besluit houtbewerkende bedrijven milieubeheer

Besluit huurprijzen woonruimte
- Bijlage I bij het Besluit huurprijzen woonruimte: Het waarderingsstelsel voor woonruimte, welke een zelfstandige woning vormt

Besluit hygiëne en gezondheid kampeerplaatsen [vervallen]
- Artikel 3

Besluit hygiëne en veiligheid zwemgelegenheden
- Bijlage IV

Besluit hygiëne, gezondheid en veiligheid kampeerterreinen
Artikel 3
Besluit informatievoorziening WVO [nog niet geldend]
Bijlage 1 Gegevenswoordenboek als bedoeld in artikel 2 van het Besluit informatievoorziening WVO [per 14-10-1998]
Bijlage 1 Gegevenswoordenboek als bedoeld in artikel 2 van het Besluit informatievoorziening WVO [per 01-08-1999]
Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen
Artikel 10
Besluit kinderveilige verpakking geneesmiddelen
Artikel 2
Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren
Bijlage V Voorschriften met betrekking tot het onderzoek omtrent de in de bijlagen I-IV genoemde parameters
Besluit LPG-tankstations milieubeheer
Bijlage I behorende bij het besluit LPG-tankstations milieubeheer
Besluit meldingplichtige bouwwerken
Artikel 1
Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer
Bijlage I behorende bij het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer
Besluit opslaan in ondergrondse tanks
Artikel 14
Bijlage I behorende bij het besluit opslaan in ondergrondse tanks
Bijlage II behorende bij het besluit opslaan in ondergrondse tanks
Bijlage III behorende bij het besluit opslaan in ondergrondse tanks
Bijlage IV behorende bij het besluit opslaan in ondergrondse tanks
Besluit opslag goederen milieubeheer
Bijlage I behorende bij het besluit opslag goederen milieubeheer
Besluit opslag propaan milieubeheer
Bijlage I behorende bij het Besluit Opslag Propaan milieubeheer
Besluit opslag vuurwerk milieubeheer
Bijlage I behorende bij het Besluit opslag vuurwerk milieubeheer
Besluit propaan in de bouw milieubeheer
Bijlage I behorende bij het Besluit propaan in de bouw milieubeheer
Besluit regelen met betrekking tot grenswaarden voor fosfaat in door rioolwaterzuiveringsinrichtingen te lozen afvalwater [vervallen]
Bijlage II Meting
Besluit riool- of poldergemalen milieubeheer
Bijlage I behorende bij het Besluit riool- of poldergemalen milieubeheer
Besluit scholen en opleidingsinstituten milieubeheer
Bijlage I behorende bij het Besluit scholen en opleidingsinstituten milieubeheer
Besluit slagerijen milieubeheer
Bijlage I behorende bij het Besluit slagerijen milieubeheer
Besluit statistisch onderzoek IJkwet
Artikel 1
Artikel 5
Besluit stortverbod afvalstoffen
Bijlage behorende bij artikel 2, onder b, van het Besluit stortverbod afvalstoffen [nog niet geldend]
Besluit stortverbod afvalstoffen [vervallen]
Bijlage behorende bij artikel 2, onder b, van het Besluit stortverbod afvalstoffen

Besluit subsidies windenergie [vervallen]
Artikel 2
Besluit tankstations milieubeheer
Bijlage I behorende bij het Besluit tankstations milieubeheer
Bijlage II behorende bij het Besluit tankstations milieubeheer voor de tankstations type B
Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt milieubeheer
Artikel 1
Bijlage I behorende bij het Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt milieubeheer
Besluit typekeuring houtkachels luchtverontreiniging koolstofmonoxide
Artikel 1
Besluit typekeuring verwarmingstoestellen luchtverontreiniging stikstofoxiden
Artikel 1
Artikel 1 [nog niet geldend]
Besluit verlening buisleidingsconcessie aan Amsterdam Schiphol Pijpleiding
Artikel 2
Besluit woon- of kantoorgebouwen milieubeheer
Bijlage I behorende bij het besluit woon- of kantoorgebouwen milieubeheer
Besluit zonering buitenlandse luchtvaartterreinen Noord- en Midden-Limburg
Bijlage E (Programma van eisen)
Bouwbesluit
Artikel 1
Artikel 2 Sterkte van de bouwconstructie
Artikel 5 Trap
Artikel 12 Beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie
Artikel 13 Beperking van de ontwikkeling van brand
Artikel 14 Beperking van uitbreiding van brand
Artikel 15 Vluchten uit een woning
Artikel 16 Vluchtmogelijkheden
Artikel 17 Voorkoming en beperking van ongevallen bij brand
Artikel 18 Bestrijding van brand
Artikel 22 Bescherming tegen geluid van buiten
Artikel 23 Bescherming tegen geluid van installaties
Artikel 24 Geluidwering tussen ruimten
Artikel 25 Beperking van galm
Artikel 26 Wering van vocht van buiten
Artikel 27 Wering van vocht van binnen
Artikel 28 Afvoer van afvalwater en faecaliën
Artikel 29 Afvoer van hemelwater
Artikel 30 Luchtverversing van een verblijfsgebied, verblijfsruimte, toilet- en badruimte
Artikel 31 Luchtverversing van overige ruimten
Artikel 32 Verbrandingslucht en rook
Artikel 39 Daglicht en uitzicht
Artikel 48 Bergruimte
Artikel 50 Meterruimte
Artikel 51 Liftschacht
Artikel 52 Liftmachineruimte
Artikel 55 Opstelplaats voor een stooktoestel
Artikel 61 Gemeenschappelijke meterruimte
Artikel 67 Verplaatsing
Artikel 68 Vervorming
Artikel 70 Thermische isolatie
Artikel 71 Beperking van luchtdoorlatendheid

Artikel 71a
Artikel 73 Sterkte van de bouwconstructie
Artikel 82 Beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie
Artikel 83 Beperking van uitbreiding van brand
Artikel 84 Vluchten bij brand
Artikel 85 Voorkoming en beperking van ongevallen bij brand
Artikel 89 Wering van vocht van buiten
Artikel 90 Wering van vocht van binnen
Artikel 91 Afvoer van afvalwater en faecaliën
Artikel 92 Luchtverversing van een verblijfsruimte, toiletruimte en badruimte
Artikel 94 Verbrandingslucht en rook
Artikel 98 Daglicht en uitzicht
Artikel 104 Opstelplaats voor een stooktoestel
Artikel 109 Opstelplaats voor een gemeenschappelijk stooktoestel
Artikel 111 Sterkte van de bouwconstructie
Artikel 116 Beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie
Artikel 117 Beperking van de ontwikkeling van brand en van het ontstaan van rook
Artikel 118 Beperking van uitbreiding van brand
Artikel 120 Bescherming tegen geluid van buiten
Artikel 121 Wering van vocht van buiten
Artikel 122 Wering van vocht van binnen
Artikel 123 Afvoer van afvalwater en faecaliën
Artikel 124 Afvoer van hemelwater
Artikel 125 Luchtverversing
Artikel 126 Verbrandingslucht en rook
Artikel 133 Daglicht en uitzicht
Artikel 140 Bergruimte
Artikel 141 Meterruimte
Artikel 147 Verplaatsing
Artikel 148 Vervorming
Artikel 150 Thermische isolatie
Artikel 151 Beperking van luchtdoorlatendheid
Artikel 153 Sterkte van de bouwconstructie
Artikel 156 Beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie
Artikel 157 Beperking van de ontwikkeling van brand en van het ontstaan van rook
Artikel 159 Wering van vocht van buiten
Artikel 160 Wering van vocht van binnen
Artikel 161 Afvoer van afvalwater en faecaliën
Artikel 162 Luchtverversing
Artikel 163 Verbrandingslucht en rook
Artikel 166 Daglicht en uitzicht
Artikel 174 Sterkte van de bouwconstructie
Artikel 177 Trap
Artikel 184 Beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie
Artikel 185 Beperking van ontwikkeling van brand
Artikel 187 Beperking van ontstaan van rook
Artikel 194 Bescherming tegen geluid van buiten
Artikel 195 Bescherming tegen geluid van installaties
Artikel 196 Geluidwering tussen gebouwen
Artikel 197 Wering van vocht van buiten
Artikel 198 Wering van vocht van binnen
Artikel 199 Afvoer van afvalwater en faecaliën

Artikel 200 Afvoer van hemelwater
Artikel 201 Luchtverversing van een verblijfsgebied, verblijfsruimte, toilet- en badruimte
Artikel 202 Luchtverversing van overige ruimten
Artikel 203 Verbrandingslucht en rook
Artikel 210 Daglicht en uitzicht
Artikel 219 Meterruimte
Artikel 220 Liftschacht
Artikel 221 Liftmachineruimte
Artikel 222 Opstelplaats voor een stooktoestel
Artikel 224 Verplaatsing
Artikel 225 Vervorming
Artikel 227 Thermische isolatie
Artikel 228 Beperking van luchtdoorlatendheid
Artikel 228a Energieprestatie
Artikel 231 Beperking van ontwikkeling van brand
Artikel 232 Beperking van uitbreiding van brand
Artikel 233 Beperking van ontstaan van rook
Artikel 234 Beperking van verspreiding van rook
Artikel 235 Vluchten bij brand
Artikel 236 Inrichting van vluchtmogelijkheden
Artikel 237 Voorkoming en beperking van ongevallen bij brand
Artikel 238 Bestrijding van brand
Artikel 241 Bescherming tegen geluid van buiten
Artikel 256 Beperking van ontwikkeling van brand
Artikel 257 Beperking van uitbreiding van brand
Artikel 258 Beperking van ontstaan van rook
Artikel 259 Beperking van verspreiding van rook
Artikel 260 Vluchten bij brand
Artikel 261 Inrichting van vluchtmogelijkheden
Artikel 262 Voorkoming en beperking van ongevallen bij brand
Artikel 263 Bestrijding van brand
Artikel 266 Bescherming tegen geluid van installaties
Artikel 267 Geluidwering tussen ruimten
Artikel 288a Energieprestatie
Artikel 289 Sterkte van bouwconstructie
Artikel 298 Beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie
Artikel 299 Beperking van ontwikkeling van brand
Artikel 301 Beperking van ontstaan van rook
Artikel 308 Wering van vocht van buiten
Artikel 309 Wering van vocht van binnen
Artikel 310 Afvoer van afvalwater en faecaliën
Artikel 313 Verbrandingslucht en rook
Artikel 317 Daglicht en uitzicht
Artikel 322 Opstelplaats voor een stooktoestel
Artikel 324 Beperking van ontwikkeling van brand
Artikel 325 Beperking van uitbreiding van brand
Artikel 326 Beperking van het ontstaan van rook
Artikel 327 Beperking van verspreiding van rook
Artikel 330 Voorkoming en beperking van ongevallen bij brand
Artikel 340 Beperking van ontwikkeling van brand
Artikel 341 Beperking van uitbreiding van brand
Artikel 342 Beperking van het ontstaan van rook

Artikel 343 Beperking van verspreiding van rook
Artikel 346 Voorkoming en beperking van ongevallen bij brand
Artikel 359 Sterkte van de bouwconstructie
Artikel 367a
Artikel 367b Liftmachineruimte
Artikel 368 Beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie
Artikel 369 Beperking van ontwikkeling van brand
Artikel 370 Beperking van ontstaan van rook
Artikel 375 Afvoer van afvalwater en faecaliën
Artikel 381 Sterkte van de bouwconstructie
Artikel 390 Beperking van ontwikkeling van brand
Artikel 391 Beperking van ontstaan van rook
Artikel 396 Afvoer van afvalwater en faecaliën
Artikel 401
Artikel 413 Gebouwen met verschillende bestemmingen
Artikel 416 Toepassing normen en aansluitvoorwaarden

Bouwbesluit ISOVSO [vervallen]
Artikel 1 Begripsbepalingen
Artikel 6 Onderwijsruimten
Artikel 17 Interieur van de oefenruimte

Bouwbesluit WBO [vervallen]
Artikel 1 Definitiebepaling

Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming
Artikel 1
Artikel 9 [per 01-01-1999]

Gasslangbesluit (Warenwet)
Artikel 2

Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer
Artikel 5.13

Kalverenbesluit
Artikel 8

Kokswarenbesluit (Warenwet)
Bijlage Methoden van onderzoek, behorende bij het Kokswarenbesluit (Warenwet)

Liftenbesluit I
Artikel 1
Artikel 5
Artikel 27

Lozingenbesluit Wvo bodemsanering en proefbronnering
Artikel 1
Bijlage II behorende bij het Lozingenbesluit Wvo bodemsanering en proefbronnering

Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater
Bijlage I behorende bij het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater

Lozingenbesluit Wvo vaste objecten
Artikel 1
Artikel 17
Artikel 23
Artikel 24

Peulvruchtenbesluit (Warenwet) [vervallen]
Bijlage Methoden van Onderzoek, behorende bij het Peulvruchtenbesluit (Warenwet)

Reglement Ontploffingsgevaarlijke Stoffen Krijgsmacht [vervallen]
Bijlage I van het Koninklijk besluit van 12 december 1969 (Stb. 607) houdende vaststelling van het Reglement Ontploffingsgevaarlijke Stoffen Krijgsmacht

Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang
Artikel 1
Artikel 2
Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren
Bijlage I als bedoeld in artikel 13, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren
Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO
Artikel 1 Begripsbepalingen
Varkensbesluit
Artikel 8
Warenwetbesluit Speelgoed
Bijlage 2 behorende bij het Warenwetbesluit Speelgoed Voorschriften waaraan speelgoed en kinderwaren dienen te voldoen (artikel 3, tweede lid)
Waterleidingbesluit
Bijlage C
Aanwijzingsregeling willekeurige afschrijving milieu-investeringen
Bijlage bij nr. MBB 97579207 van 17 december 1997 behorende bij de Aanwijzingsregeling willekeurige afschrijving milieu-investeringen van 22 juli 1991, nr. MBB 08791018 (Stcrt. 166)
Arbeidsomstandighedenregeling
Bijlage IA behorend bij artikel 1.17
Beleidsregels arbeidsomstandighedenwetgeving
[onbenoemd]
Beschikking onderzoekingsmethoden textielartikelen
Bijlage I Het gereedmaken van gereduceerde monsters en van analysemonsters voor de bepaling van de vezelsamenstelling van textielartikelen
Beschikking vrijstelling methylbromide [vervallen]
Artikel 3a
Besluit bepalingsmethode zwavelgehalte brandstoffen
Artikel 1
Besluit bouwmaatstaven Wet ziekenhuisvoorzieningen
Bijlage 1.12
Bijlage 1.34
Besluit standaardschrijfwijze persoonsgegevens
Aanhef
Artikel 1
IJkregeling kilowattuurmeters
Artikel 24
IJkregeling kilowattuurmeters [vervallen]
Artikel 24
Keuringseisen autogordels voor motorvoertuigen (1)
A
Kwaliteitsregeling voor bejaardenoorden met een bijzondere functie [vervallen]
Bijlage 1 Eisen ten aanzien van bestaande bejaardenoorden
Landbouwkwaliteitsregeling boterprodukten
Bijlage 3 Methoden van monsterneming en onderzoek
Landbouwkwaliteitsregeling kaasprodukten
Bijlage 5 Methoden van monsterneming en onderzoek
Landbouwkwaliteitsregeling poedervormige melkprodukten
Bijlage 3
Meetbesluit CO/roet motorrijtuigen [vervallen]
Artikel 4

Nadere regelen Mijnreglement 1964 en Mijnreglement continentaal plat elektrische installaties
- Artikel 1 (begripsomschrijvingen)
- Artikel 3 (uitwendige invloeden)
- Artikel 4 (eisen voor noodverlichting)
- Artikel 5 (plaats van noodverlichting)
- Artikel 9 (van toepassing zijnde normen)
- Artikel 10 (contactdozen)
- Artikel 11 (verplaatsbare toestellen)
- Artikel 12 (van toepassing zijnde normen)
- Artikel 24 (van toepassing zijnde normen)
- Artikel 27 (beschermingswijze tegen ontsteking)
- Artikel 33 (van toepassing zijnde norm)
- Artikel 36 (overgangsrecht)

Nadere regelen Mijnreglement 1964 en Mijnreglement continentaal plat helikopterdekken [vervallen]
- Artikel 16 (personeel voor brandbestrijding)

Nadere regelen Mijnreglement 1964 en Mijnreglement continentaal plat telecommunicatiemiddelen
- Artikel 1

Nadere regelen Mijnreglement 1964 en Mijnreglement continentaal plat veiligheids- en gezondheidszorgsysteem
- Artikel 1
- Artikel 3

Nadere regels attractie- en speeltoestellen
- Bijlage II bij artikel 5 van de Nadere regeling attractie- en speeltoestellen

Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 1995
- Bijlage C Paspoortuitvoeringsregeling

Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 1995 [vervallen]
- Bijlage C Paspoortuitvoeringsregeling

Paspoortuitvoeringsregeling Koninklijke Marechaussee 1995
- Bijlage C Paspoortuitvoeringsregeling

Paspoortuitvoeringsregeling Koninklijke Marechaussee 1995 [vervallen]
- Bijlage C Paspoortuitvoeringsregeling

Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 1995
- Bijlage C Paspoortuitvoeringsregeling

Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 1995 [vervallen]
- Bijlage C Paspoortuitvoeringsregeling

Paspoortuitvoeringsregeling Nederlandse Antillen en Aruba 1995
- Bijlage C Paspoortuitvoeringsregeling

Regeling aanvraag en toezicht typegoedkeuring [vervallen]
- Bijlage 9 behorende bij artikel 9, eerste lid

Regeling aanwijzing diersoorten en hun mestproduktie [vervallen]
- Bijlage IV behorende bij de Regeling aanwijzing diersoorten en hun mestproduktie Protocol voor bemonstering en analyse van op het eigen bedrijf geteelde en/of ingekuilde enkelvoudige diervoeders

Regeling aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen
- Artikel 1
- Artikel 6
- Artikel 16
- Bijlage bij de Regeling aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen

Regeling bemonstering en analyse overige organische meststoffen
- Bijlage I

Regeling bemonstering en analyse overige organische meststoffen [nog niet geldend]
Bijlage I [nog niet geldend]
Regeling bepaling biochemisch zuurstofverbruik
Artikel 1
Regeling bepalingsmethoden organisch-halogeengehalte van brandstoffen
Bijlage B Meetmethode voor de bepaling van het gehalte aan organische halogeenverbindingen in minerale smeer- en systeemolie
Regeling bloed- en urineonderzoek [vervallen]
Bijlage 1 Methoden van onderzoek
Bijlage 2 Het corrigeren van de bepalingsuitkomsten
Regeling Bouwbesluit aansluitvoorwaarden
Artikel 2
Artikel 4 Drinkwatervoorziening
Regeling Bouwbesluit bestaande bouw
Artikel 2.1 Sterkte
Artikel 2.2 Sterkte bij brand
Artikel 2.3 Sterkte
Artikel 3.1 Beperking van ontwikkeling van brand
Artikel 3.2 Beperking van uitbreiding van brand
Artikel 3.3 Beperking van ontstaan van rook
Artikel 3.4 Beperking van verspreiding van rook
Artikel 3.5 Vluchten bij brand
Artikel 3.6 Inrichting van vluchtmogelijkheden
Artikel 3.7 Bestrijding van brand
Artikel 3.8 Beperking van ontwikkeling van brand
Artikel 3.9 Beperking van uitbreiding van brand
Artikel 3.10 Beperking van ontstaan van rook
Artikel 3.11 Beperking van verspreiding van rook
Artikel 3.12 Vluchten bij brand
Artikel 3.13 Inrichting van vluchtmogelijkheden
Artikel 3.14 Bestrijding van brand
Artikel 3.15 Beperking van ontwikkeling van brand
Artikel 3.16 Beperking van uitbreiding van brand
Artikel 3.17 Beperking van ontstaan van rook
Artikel 3.18 Beperking van verspreiding van rook
Artikel 3.19 Vluchten bij brand
Artikel 3.20 Inrichting van vluchtmogelijkheden
Artikel 3.21 Bestrijding van brand
Artikel 3.22 Luchtdichtheid
Artikel 4.1
Artikel 4.2
Artikel 4.3
Artikel 5.1 NEN 1087
Artikel 5.2 NEN 1594
Artikel 5.3 NEN 1775
Artikel 5.4 NEN 2057
Artikel 5.5 NEN 2580
Artikel 5.6 NEN 2608
Artikel 5.7 NEN 2757
Artikel 5.8 NEN 2778
Artikel 5.9 NEN 3215
Artikel 5.10 NEN 6061

Artikel 5.11 NEN 6062
Artikel 5.12 NEN 6063
Artikel 5.13 NEN 6064
Artikel 5.14 NEN 6065
Artikel 5.15 NEN 6066
Artikel 5.16 NEN 6068
Artikel 5.17 NEN 6069
Artikel 5.18 NEN 6075
Artikel 5.19 NEN 6090
Artikel 5.20 NEN 6700
Artikel 5.21 NEN 6702
Artikel 5.22 NEN 6707
Artikel 5.23 NEN 6710
Artikel 5.24 NEN 6720
Artikel 5.25 NEN 6760
Artikel 5.26 NEN 6770
Artikel 5.27 NEN 6790
Artikel 5.28 NEN 8062
Artikel 5.29 NEN 8087
Artikel 5.30 NEN-EN 81-1
Artikel 5.31 NEN-EN 81-2

Regeling Bouwbesluit brandveiligheid [vervallen]
Artikel 4 Brandbare, brandbevorderende en bij brand gevaar opleverende stoffen
Artikel 5 Beperking van ontwikkeling van brand
Artikel 6 Beperking van uitbreiding van brand
Artikel 7 Beperking van ontstaan van rook
Artikel 8 Beperking van verspreiding van rook
Artikel 9 Vluchten bij brand
Artikel 10 Inrichting van vluchtmogelijkheden
Artikel 11 Bestrijding van brand
Artikel 12 Beperking van ontwikkeling van brand
Artikel 13 Beperking van uitbreiding van brand
Artikel 14 Beperking van ontstaan van rook
Artikel 15 Beperking van verspreiding van rook
Artikel 16 Vluchten bij brand
Artikel 17 Inrichting van vluchtmogelijkheden
Artikel 18 Bestrijding van brand
Artikel 19 Beperking van ontwikkeling van brand
Artikel 20 Beperking van uitbreiding van brand
Artikel 21 Beperking van ontstaan van rook
Artikel 22 Beperking van verspreiding van rook
Artikel 23 Vluchten bij brand
Artikel 24 Inrichting van vluchtmogelijkheden
Artikel 25 Bestrijding van brand
Artikel 26
Artikel 27 NEN 1087
Artikel 28 NEN 1594
Artikel 29 NEN 1775
Artikel 30 NEN 6061
Artikel 31 NEN 6062
Artikel 32 NEN 6063
Artikel 33 NEN 6064

Artikel 34 NEN 6065
Artikel 35 NEN 6066
Artikel 36 NEN 6068
Artikel 37 NEN 6075
Artikel 38 NEN 6082
Artikel 39 NEN 6088
Artikel 40 NEN 6090
Artikel 41 NEN 8062
Artikel 42 NEN-EN-81-1
Artikel 43 NEN-EN 81-2
Artikel 44 NEN-EN 57
Artikel 45 NEN-ISO 2719

Regeling Bouwbesluit bruikbaarheid [vervallen]
Artikel 2
Artikel 3
Artikel 4
Artikel 5
Artikel 6
Artikel 7
Artikel 8
Artikel 9
Artikel 10
Artikel 11
Artikel 12

Regeling Bouwbesluit constructieve veiligheid en gebruiksveiligheid [vervallen]
Artikel 2
Artikel 3
Artikel 4
Artikel 5
Artikel 6
Artikel 7
Artikel 8
Artikel 9
Artikel 10
Artikel 11
Artikel 12
Artikel 13
Artikel 14
Artikel 15
Artikel 16
Artikel 17
Artikel 18
Artikel 19
Artikel 20

Regeling Bouwbesluit energiezuinigheid [vervallen]
Artikel 2
Artikel 3
Artikel 4
Artikel 5
Artikel 6

Regeling Bouwbesluit gezondheid [vervallen]
- Artikel 2
- Artikel 3
- Artikel 4
- Artikel 5
- Artikel 6
- Artikel 7
- Artikel 8
- Artikel 9
- Artikel 10
- Artikel 11
- Artikel 12

Regeling Bouwbesluit materialen
- Artikel 2.1
- Artikel 2.2 NEN-EN 57
- Artikel 2.3 NEN-ISO 2719
- Artikel 3.2
- Artikel 3.5 NEN 2795
- Artikel 4.3
- Artikel 4.5
- Artikel 4.6

Regeling Bouwbesluit nieuwbouw
- Artikel 3.1 NEN 1068
- Artikel 3.2 NEN 1087
- Artikel 3.3 NEN 1594
- Artikel 3.4 NEN 1775
- Artikel 3.5 NEN 2057
- Artikel 3.6 NEN 2580
- Artikel 3.7 NEN 2608
- Artikel 3.8 NEN 2686
- Artikel 3.9 NEN 2690
- Artikel 3.10 NEN 2757
- Artikel 3.11 NEN 2768
- Artikel 3.12 NEN 2778
- Artikel 3.13 NEN 2916
- Artikel 3.14 NEN 3215
- Artikel 3.15 NEN 5077
- Artikel 3.16 NEN 5078
- Artikel 3.17 NEN 5128
- Artikel 3.18 NEN 6061
- Artikel 3.19 NEN 6062
- Artikel 3.20 NEN 6063
- Artikel 3.21 NEN 6064
- Artikel 3.22 NEN 6065
- Artikel 3.23 NEN 6066
- Artikel 3.24 NEN 6068
- Artikel 3.25 NEN 6069
- Artikel 3.26 NEN 6071
- Artikel 3.27 NEN 6072
- Artikel 3.28 NEN 6073
- Artikel 3.29 NEN 6075
- Artikel 3.30 NEN 6082

Artikel 3.31 NEN 6088
Artikel 3.32 NEN 6090
Artikel 3.33 NEN 6700
Artikel 3.34 NEN 6702
Artikel 3.35 NEN 6707
Artikel 3.36 NEN 6710
Artikel 3.37 NEN 6720
Artikel 3.38 NEN 6740
Artikel 3.39 NEN 6760
Artikel 3.40 NEN 6770
Artikel 3.41 NEN 6790
Artikel 3.42 NEN-EN 81-1
Artikel 3.43 NEN-EN 81-2

Regeling Bouwbesluit schadelijke materialen [vervallen]
Artikel 2
Artikel 5

Regeling deskundigheidsbewijzen (mobiele) kranen en mobiele hei-installaties [vervallen]
Artikel 3

Regeling eisen goedkeuring kentekenplaten
Artikel 9 Proeven ten aanzien van de hechting van de laklaag
Artikel 14 Proeven gelakte kentekenplaten
Artikel 15 Proeven retroflecterende kentekenplaten
Artikel 16 Proeven gelakte aluminium plaat (halffabrikaat)
Artikel 17 Proeven retroflecterend materiaal (halffabrikaat)
Artikel 18 Proeven retroflecterende plaat (halffabrikaat)

Regeling eisen goedkeuring kentekenplaten [vervallen]
Artikel 9 Proeven ten aanzien van de hechting van de laklaag
Artikel 14 Proeven gelakte kentekenplaten
Artikel 15 Proeven retroflecterende kentekenplaten
Artikel 16 Proeven gelakte aluminium plaat (halffabrikaat)
Artikel 17 Proeven retroflecterend materiaal (halffabrikaat)
Artikel 18 Proeven retroflecterende plaat (halffabrikaat)

Regeling ex artikel la Wet verontreiniging oppervlaktewateren
Bijlage III Meting

Regeling geluidwerende voorzieningen 1997
Bijlage 2 Technisch voorschrift als bedoeld in artikel 2, artikel 17, artikel 18 en artikel 20 van de regeling

Regeling geluidwerende voorzieningen [vervallen]
Bijlage Technisch voorschrift als bedoeld in artikel 4, derde lid, van de Regeling geluidwerende voorzieningen

Regeling groenprojecten
Artikel 2
Bijlage behorende bij artikel 2 van de Regeling groenprojecten

Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba
Artikel 2

Regeling Handboek financiële verantwoording
Handboek Financiële Verantwoording in het kader van het bepaalde in artikel 109, vierde lid Mw, dat bij of krachtens Algemene Maatregel van Bestuur nadere regels worden gesteld omtrent de inrichting van de jaarrekening

Regeling hoeveelheidsbepaling dierlijke en overige organische meststoffen
Artikel 10

Regeling kentekens en kentekenplaten [vervallen)
Bijlage
Regeling keuringsinstanties Wet pleziervaartuigen
Artikel 4
Artikel 5
Regeling keuringsvoorschriften motorrijtuigen luchtverontreiniging
Bijlage bij artikel 3 van de Regeling keuringsvoorschriften motorrijtuigen luchtverontreiniging
Regeling lekdichtheidsvoorschriften koelinstallaties 1994 [vervallen)
Bijlage
Regeling lekdichtheidsvoorschriften koelinstallaties 1997
Bijlage
Regeling lozing van oliehoudende mengsels
Artikel 1
Artikel 4
Bijlage 1 (behoort bij artikel 6, derde lid, van de Regeling lozing van oliehoudende mengsels)
Regeling lozing van oliehoudende mengsels vanaf mijnbouwinstallaties [vervallen]
Bijlage 3 Frequentie en wijze van bemonsteren, alsmede de analysemethodiek van oliehoudend formatiewater, hemelwater, schrob- of spoelwater
Regeling medische uitrusting aan boord van vissersvaartuigen
Bijlage IA als bedoeld in onderdeel II.7.07 van bijlage I bij de Regeling medische uitrusting aan boord van vissersvaartuigen
Regeling medische uitrusting aan boord van zeeschepen
Bijlage IA als bedoeld in onderdeel II.7.07 van bijlage I bij de Regeling medische uitrusting aan boord van zeeschepen
Regeling meetmethoden emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A
Artikel 4
Artikel 10
Artikel 11
Artikel 17
Artikel 18
Artikel 24
Regeling meetmethoden emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer B
Artikel 1
Artikel 4
Artikel 8
Artikel 9
Artikel 15
Artikel 16
Artikel 22
Regeling meetmethoden luchtemissies afvalverbranding
Artikel 10
Regeling merkteken niet-herbruikbaar bouw- en sloopafval
Artikel 1
Regeling merkteken niet-herbruikbaar, bouw- en sloopafval [vervallen]
Artikel 1
Regeling nadere eisen draagbaar klimmaterieel (Warenwet)
Artikel 5
Regeling niet-reinigbaar straalgrit
Artikel 1
Artikel 4
Bijlage bij artikel 3 van de Regeling niet-reinigbaar straalgrit

Regeling niet-reinigbaar straalgrit [vervallen]
Artikel 1
Artikel 4
Bijlage
Regeling Onderzoekingsmethoden voor meel (Warenwet) [vervallen]
Bijlage behorende bij de Regeling Onderzoekingsmethoden voor meel (Warenwet).
Regeling ontheffing keuringseisen liften op grond van het Liftenbesluit
Artikel 1
Artikel 2
Artikel 3
Regeling programma van eisen voor ADL-clusterprojecten
Bijlage Programma van eisen en besteksbepalingen voor ADL-clusterprojecten
Regeling rijkskeuringsvoorschriften betreffende het vervoer over land van gevaarlijke stoffen 1990 (RVLG '90)
Artikel 63
Regeling rondvaartboten van het Amsterdamse grachtentype
Artikel 1 Algemene bepalingen
Artikel 14p Gasleidingen- en slangen
Regeling slibvangputten en vet- of olie-afscheiders
Aanhef
Artikel 1
Regeling subsidieplafond, verdelingsregels en aanwijzing bouwjaren m.b.t. huisvestingsvoorzieningen b.a.o. en (v.)s.o. 1992
Bijlage Formulier "Beoordeling bouwkundige staat schoolgebouwen" en de bijbehorende handleiding
Regeling tijdelijke vrijstelling van artikel 26 van het Besluit spanninggevers voor schrikdraden [vervallen]
Artikel 1
Regeling toelatingseisen
Bijlage 1 behorende bij artikel 5.3 derde lid
Regeling toelatingseisen [vervallen]
Bijlage 1 behorende bij artikel 5.3, derde lid
Regeling vaststelling energieprogramma's en beschikbare bedragen 1997 (eerste tranche)
Bijlage 14
Regeling vaststelling hoeveelheid fosfaat per 1000 kilogram dierlijke meststof [vervallen]
Bijlage II bij de Regeling vaststelling hoeveelheid fosfaat per 1000 kilogram dierlijke meststof
Regelen voor bemonstering en analyse van dierlijke meststoffen
Regeling vaststelling klasse-indeling onderhoudsspecie
Artikel 1
Artikel 4
Bijlage bij de Regeling vaststelling klasse-indeling onderhoudsspecie
Regeling vaststelling klasse-indeling onderhoudsspecie [vervallen]
Artikel 1
Artikel 4
Bijlage bij Regeling vaststelling klasse-indeling onderhoudsspecie
Regeling vaststellingsmethode cadmiumgehalte van produkten
Bijlage B bij de Regeling vaststellingsmethode cadmiumgehalte in produkten
Regeling verbranden gevaarlijke afvalstoffen
Bijlage III Voorschriften voor het meten en berekenen van de concentraties van de componenten in de rookgassen die vrijkomen bij het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen
Regeling verkeerslichten
Artikel 1

Regeling verkeerslichten 1991 [vervallen]
Artikel 1
Regeling wapens en munitie [vervallen]
Bijlage IV
Regeling zeilschepen met passagiers
Bijlage 1A als bedoeld in onderdeel II.7.07 van bijlage 1 behorende bij bijlage 5 van de Regeling zeilschepen met passagiers
Bijlage 2B als bedoeld in onderdeel II.7.07 van bijlage 2 bij de Regeling zeilschepen met passagiers
Subsidieregeling bodemonderzoek volkstuinencomplexen
Artikel 4
Subsidieregeling energievoorzieningen in de non-profit en bijzondere sectoren
Artikel 2
Tijdelijke stimuleringsregeling duurzaam bouwen
Artikel 1
Bijlage I bij artikel 1, eerste lid, onderdeel D, van de Tijdelijke stimuleringsregeling duurzaam bouwen
Uitvoeringsregeling accijns
Artikel 14
Uitvoeringsregeling belastingen op milieugrondslag
Artikel 7
Uitvoeringsregeling Bouwstoffenbesluit
Artikel 1.1
Artikel 3.1.2 [nog niet geldend]
Artikel 3.1.3 [nog niet geldend]
Artikel 7.5.1.1 [nog niet geldend]
Artikel 7.5.2.1 [nog niet geldend]
Artikel 7.5.2.2 [nog niet geldend]
Artikel 7.5.3.1 [nog niet geldend]
Bijlage A behorende bij artikel 1.1, tweede lid, van de Uitvoeringsregeling Bouwstoffenbesluit Gebruikte Normen
Bijlage C behorende bij artikel 3.1.3, van de Uitvoeringsregeling Bouwstoffenbesluit Monsternemingsstrategie voor de bepaling van de zeefkromme [nog niet geldend]
Bijlage E behorende bij artikel 3.2.1, onder b, van de Uitvoeringsregeling Bouwstoffenbesluit Bepaling massaverlies [nog niet geldend]
Bijlage F behorende bij artikel 4.1, van de Uitvoeringsregeling Bouwstoffenbesluit Interimprotocol schone grond
Bijlage G behorende bij artikel 4.1 van de Uitvoeringsregeling Bouwstoffenbesluit Aanvullende voorschriften betreffende samenstellingsonderzoek van grond
Bijlage H behorende bij de artikelen 9.3.1, 10.1.1 en 10.2.1 van de regeling (richtlijn ibc-maatregelen)
Uitvoeringsregeling energie-investeringsaftrek
Energielijst 1998 Bijlage 1 bij de Uitvoeringsregeling energie-investeringsaftrek
Uitvoeringsregeling sanering verkeerslawaai
Artikel 8
Uitvoeringsregeling Stortbesluit bodembescherming
Artikel 1
Artikel 3
Artikel 13
Uitvoeringsvoorschriften BABW inzake verkeerstekens
[onbenoemd]

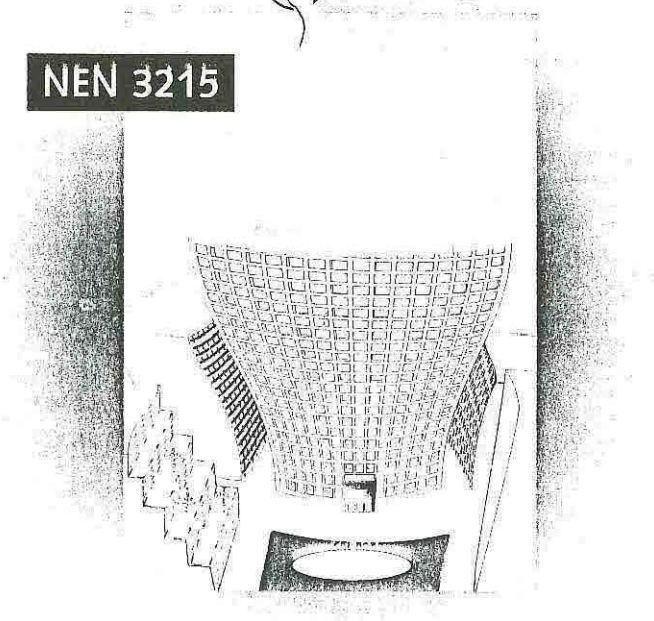
Uitvoeringsvoorschriften BABW inzake verkeerstekens [vervallen]
[onbenoemd]
Vaststellingsregeling energieprogramma's en beschikbare bedragen 1997 (tweede tranche)
Bijlage 2
Voorschrift inrichtingseisen voor nieuwe archiefruimten in Nederland [vervallen]
VOORSCHRIFT Houdende eisen te stellen aan in Nederland nieuw in te richten ruimten, als bedoeld in artikel 25 van het Koninklijk besluit algemene secretarie-aangelegenheden rijksadministratie (1980) vastgesteld bij besluit van de minister van Binnenlandse Zaken, nr. OA 83-2864/4769 d.d. 23 augustus 1983
Voorschriften meetmiddelen 1996 [vervallen]
Artikel 2.5
Voorschriften meetmiddelen 1997
Artikel 2.5
Vrijstellingsregeling mestbe- en verwerking Meststoffenwet
Artikel 5
Vrijstellingsregeling waterige fracties en reinigingswater 1998
Bijlage bij Vrijstellingsregeling waterige fracties en reinigingswater 1 998
Vrijstellingsregeling waterige fracties en reinigingswater [vervallen]
Bijlage
Warenwetregeling aanwijzing normen elektrotechnische produkten
Bijlage 2
Warenwetregeling onderzoeksmethoden nachtkleding [vervallen]
Bijlage Beproeving van nachtkleding
Warenwetregeling sterkte-eisen frisdrankflessen
Bijlage I bij artikel 2, tweede lid van de Warenwetregeling Sterkte-eisen frisdrankflessen
Bepaling scherfwerking
Warenwetregeling sterkte-eisen frisdrankflessen [vervallen]
Bijlage I Bepaling scherfwerking
Aanwijzingen voor de regelgeving
Aanwijzing 92
Aanwijzing 190

NEN 3215 'Binnenriolering in woningen en woongebouwen'

Bron: *NEN 3215, Binnenriolering in woningen en woongebouwen; eisen en bepalingsmethoden,* NNI (Bouw), 2e druk, Delft 1997

Binnenriolering in woningen en woongebouwen

NEN 3215



Eisen en bepalingsmethoden

Sewerage inside dwellings - Requirements and determination methods

NEN 3215, 2e DRUK, MEI 1997

Inhoud

		blz.
	Voorwoord	3
1	**Onderwerp en toepassingsgebied**	5
2	**Normatieve verwijzing**	5
3	**Termen en definities**	5
4	**Voorwaarden voor de berekening van de afvoercapaciteit van het toegepaste leidingsysteem**	6
4.1	Algemeen	6
4.1.1	Ontspanning van de binnenriolering	6
4.1.2	Scheiding van het leidingsysteem voor huishoudelijk water en hemelwater	7
4.1.3	Scheiding bij woningen boven bedrijfsruimten	7
4.1.4	Gemeenschappelijk leidingsysteem bij woningen boven elkaar	7
4.1.5	Hoogteligging van lozingstoestellen	7
4.1.6	Aansluitvolgorde van lozingstoestellen	7
4.1.7	Huisvuilverkleiners	7
4.1.8	Stankafsluiters	7
4.1.9	Vernauwingen	7
4.1.10	Voorzieningen voor controle en onderhoud	7
4.2	Leidingsysteem voor de afvoer van huishoudelijk water	7
4.2.1	Leidingbeloop van liggende leidingen	7
4.2.2	Leidingbeloop van standleidingen	8
4.2.3	Aansluitleidingen	10
4.2.4	Verzamelleidingen en grondleidingen	13
4.2.5	Standleidingen	14
4.2.6	Ontspanningsleidingen	14
4.3	Leidingsystemen voor de afvoer van hemelwater	15
4.3.1	Aantal dakafvoerpunten per dakoppervlak	15
4.3.2	Afmetingen van de dakgoot	15
4.3.3	Lengte van de dakgoot per dakafvoerpunt	16
4.3.4	Conisch dakafvoerpunt	17
4.3.5	Aansluitingen	17
4.4	Grondleidingen voor de gecombineerde afvoer van huishoudelijk water en hemelwater	17
4.4.1	Maximale stijghoogte in de grondleiding	17
5	**Eis aan en bepalingsmethode voor de afvoercapaciteit van een leidingsysteem voor huishoudelijk afvalwater**	18
5.1	Eis aan de afvoercapaciteit	18
5.2	Belasting	18
5.2.1	Belasting van een leiding	18
5.2.2	Samengestelde afvoer van lozingstoestellen	18
5.2.3	Basisafvoer lozingstoestel	18
5.3	Bepaling van de afvoercapaciteit	19
5.3.1	Algemeen	19
5.3.2	Aansluitleidingen	19
5.3.3	Verzamelleidingen	19
5.3.4	Standleidingen	20
6	**Eis aan en bepalingsmethode voor de afvoercapaciteit van een leidingsysteem voor hemelwater**	20
6.1	Eis aan de afvoercapaciteit	20
6.2	Belasting	20
6.2.1	Belasting van een leiding	20
6.2.2	Reductiefactor α voor de regenintensiteit	20
6.2.3	Oppervlakte F van het dakvlak	21
6.2.4	Reductiefactor β voor de dakbreedte	21
6.3	Bepaling van de afvoercapaciteit	22
6.3.1	Algemeen	22
6.3.2	Hemelwaterstandleidingen	22
6.3.3	Verzamelleidingen	23
6.3.4	Ontlastput	23
7	**Eis aan en bepalingsmethode voor de afvoercapaciteit van een leidingsysteem voor huishoudelijk afvalwater en hemelwater**	24
7.1	Eis aan de afvoercapaciteit	24
7.2	Belasting	24
7.3	Bepaling van de afvoercapaciteit	24
7.3.1	Algemeen	24
7.3.2	Afvoercapaciteit van de grondleiding	24

		blz.
8	**Eis aan en bepalingsmethode voor de dichtheid van het leidingsysteem**	24
8.1	Eis	24
8.2	Meetmethode voor de dichtheid van binnenrioleringen	24
8.2.1	Beginsel	24
8.2.2	Algemene voorwaarden	24
8.2.3	Proef	24
8.2.4	Verwerken van de meetresultaten	26
9	**Eis aan de plaats van de uitmonding van een ontspanningsleiding in relatie tot ventilatie-openingen**	27
9.1	Gevels	27
9.2	Daken	27
10	**Eis aan de plaats van de uitmonding van een ontspanningsleiding in relatie tot een buitenruimte**	29

Voorwoord

Deze norm is bedoeld te worden toegepast op de binnenriolering in woningen en woongebouwen. Zij geeft eisen en bepalingsmethoden, die geldig zijn voor telkens één woning of woongebouw.

De norm is in overeenstemming met de uitgangspunten van het Bouwbesluit. Daartoe is het prestatiebeginsel in de norm doorgevoerd. Dit houdt in dat voor elk van de beoordelingsaspecten naast een gekwantificeerde eis tevens een eenduidige methode is opgenomen waarmee kan worden aangetoond dat aan de eis is voldaan.
In deze norm zijn een vijftal prestatie-eisen beschreven. In 5.1 is de prestatie-eis beschreven voor de afvoercapaciteit van een leidingsysteem voor huishoudelijk afvalwater. In 6.1 is de prestatie-eis beschreven voor de afvoercapacitieit van een leidingsysteem voor hemelwater. In 7.1 is de prestatie-eis beschreven voor de afvoercapaciteit van een leidingsysteem voor huishoudelijk afvalwater en hemelwater. In 8.1 is uit gezondheidsoverwegingen (stank, vocht) de prestatie-eis beschreven voor de dichtheid van een leidingsysteem. In 9.1 is de eis voor de plaats van uitmonding van een ontspanningsleiding in relatie tot ventilatie-openingen beschreven. Deze norm heeft betrekking op binnenrioleringsystemen die werken volgens het primaire ontspanningsysteem. Dit is in Nederland het meest gebruikte systeem. Wanneer een op een ander principe berustend binnenrioleringsysteem wordt aangelegd, kan men niet zonder meer gebruik maken van deze norm. Dan moet worden aangetoond dat het binnenrioleringssysteem ten minste dezelfde prestatie levert als beschreven met de prestatie-eisen voor een binnenrioleringsysteem werkend volgens het primaire ontspanningssysteem.

Bij de tweede druk
In de tweede druk van NEN 3215 zijn de correctiebladen van maart 1992 en september 1993 in de normtekst opgenomen. Daarnaast zijn in de tweede druk wijzigingen in 4.2.6.1, 4.2.6.5 en 9.2 opgenomen die ten doel hebben de aansluiting van NEN 3215 op het Bouwbesluit en de bouwpraktijk te optimaliseren.

De in deze norm ter informatie vermelde Nederlands Technische Richtlijn NTR 3216 bevat nadere informatie inzake methodieken, toe te passen materialen en/of producten, en een zoekingang naar de aan dit onderwerp verwante normen en publicaties. NTR 3216 vervangt NPR 3216 "Binnenriolering in woningen en woongebouwen. Ontwerp en uitvoering" uit 1991. NTR 3216 is een gezamenlijke publicatie van ISSO, SBR, VNI en NNI.
De publicatie is breder van opzet dan de voormalige NPR 3216. Het bevat niet alleen richtlijnen voor woningen en woongebouwen, maar ook richtlijnen voor de utiliteitsbouw. Daarnaast is door een verwijzingskolom per bladzijde aangegeven welke relaties er zijn met onder meer NEN 3215 en de regelgeving.
Gebruik van NEN 3215 en NTR 3216 samen wordt dan ook aanbevolen.

Titel Nederlands Technische Richtlijn waarnaar ter informatie wordt verwezen:

NTR 3216:1997 Binnenriolering. Richtlijn voor ontwerp en uitvoering.

1 Onderwerp en toepassingsgebied

Deze norm geeft eisen en bijbehorende bepalingsmethoden met de daaraan verbonden voorwaarden voor de binnenriolering in woningen en woongebouwen.

De norm is bedoeld te worden toegepast op de binnenriolering van woningen, van woongebouwen en van gedeelten van gebouwen die bestemd zijn voor bewoning. De eisen en bepalingsmethoden zijn geldig voor telkens een woning of woongebouw.

OPMERKING
De norm kan ook worden toegepast op de binnenriolering van niet tot bewoning bestemde gebouwen waarin het gebruik van de binnenriolering overeenkomt met die in tot bewoning bestemde gebouwen.

TOELICHTING
Voor vereenvoudigde bepalingsmethoden, praktische aanwijzingen en voorbeelden van goede aansluitingen, wordt naar NTR 3216. verwezen

2 Normatieve verwijzing

De volgende norm bevat bepalingen die, doordat ernaar wordt verwezen, tevens bepalingen van deze norm zijn. Op het ogenblik van publicatie van de onderhavige norm was de vermelde druk van kracht. Alle normen kunnen echter worden herzien; partijen die overeenkomsten sluiten op basis van deze norm wordt daarom aanbevolen na te gaan of het mogelijk is, de meest recente druk van de onderstaande normen toe te passen.

NEN 2580:1997 Oppervlakten van gebouwen. Termen, definities en bepalingsmethoden.

3 Termen en definities

Op het gebied van de binnenriolering worden de navolgende termen en definities in deze norm gebruikt, waarvan enkele in figuur 1 zijn toegelicht.

3.1 aansluiting: Punt van samenkomst van twee leidingen of van een lozingstoestel op een aansluitleiding.

3.2 aansluitleiding: Afvoerleiding, geen hemelwaterafvoerleiding zijnde, waarop slechts een lozingstoestel is aangesloten.

3.3 afschot: Geringe, in de stroomrichting neerwaartse helling van een liggende leiding.

3.4 afvoerleiding: Leiding voor afvoer van huishoudelijk water en/of hemelwater.

3.5 basisafvoer: Rekenkundig maximale afvoer van een lozingstoestel op de binnenriolering.

3.6 binnenriolering: Stelsel van afvoerleidingen en ontspanningsleidingen, met inbegrip van alle hulpstukken, dakafvoeren, stankafsluiters, afdichtingen en bevestigingen – voor zover geen deel uitmakend van lozingstoestellen – dat zich binnen een gebouw bevindt, of buiten een gebouw voor zover het aan het gebouw is bevestigd.

3.7 dakafvoer: Constructie in het dakvlak welke het hemelwater afvoert naar het leidingsysteem voor hemelwater.

3.8 dakafvoerpunt: Punt waar de dakafvoer op het leidingsysteem voor hemelwater is aangesloten.

3.9 douche zonder opstand: Douche met een relatief vlakke bodem waarin een maximale waterhoogte van 30 mm niet wordt overschreden.

3.10 grondleiding: Liggende leiding in een bouwwerk gelegen onder de begane grondvloer, die het huishoudelijk water en/of hemelwater ontvangt en op de buitenriolering loost.

3.11 hemelwaterafvoerleiding: Afvoerleiding, uitsluitend bestemd voor afvoer van regenwater en smeltwater, van het buitenoppervlak van een gebouw.

3.12 huisaansluitleiding: Een buiten het bouwwerk gelegen leiding die de grondleiding verbindt met de openbare riolering.

3.13 hulpstukken: Onderdelen van de binnenriolering, waarmee richtingveranderingen, onderlinge aansluitingen (verbindingen) van leidingen of leidinggedeelten, overgangen op andere doorsneden en andere materialen en de mogelijkheid tot lengteverandering, reiniging of ontstopping van leidingen tot stand worden gebracht.

3.14 leidingsysteem: Stelsel van afvoerleidingen en ontspanningsleidingen inclusief hulpstukken dat zowel geschikt is voor het transport van water als van lucht.

3.15 leidingtraject: Leiding of gedeelte van de leiding tussen twee aansluitingen.

3.16 liggende leiding: Afvoerleiding, die geen grotere helling dan 45° heeft ten opzichte van het horizontale vlak.

3.17 lozingstoestel: Toestel bestemd voor rechtstreekse lozing op de binnenriolering van huishoudelijk water.

3.18 ontlastput: Voorziening die beoogt tijdens onvoldoende afvoercapaciteit van de huisaansluitleiding en/of grondleiding het overtollige water zonder schade af te voeren buiten de woning.

3.19 ontspanningsleiding: Leiding die tot doel heeft voldoende ont- en beluchting van de binnenriolering te waarborgen.

3.20 samengestelde afvoer: Afvoer voor een leiding rekening houdend met het gelijktijdig gebruik van de aangesloten lozingstoestellen.

3.21 standleiding: Afvoerleiding die geen grotere helling heeft dan 45° ten opzichte van de verticaal.

3.22 stankafsluiter: Een in een lozingstoestel, of in een aansluitleiding aangebrachte voorzieningen die – in het algemeen door een in die voorziening aanwezige hoeveelheid water – de uittreding van gas uit de afvoerleiding via het lozingstoestel verhindert.

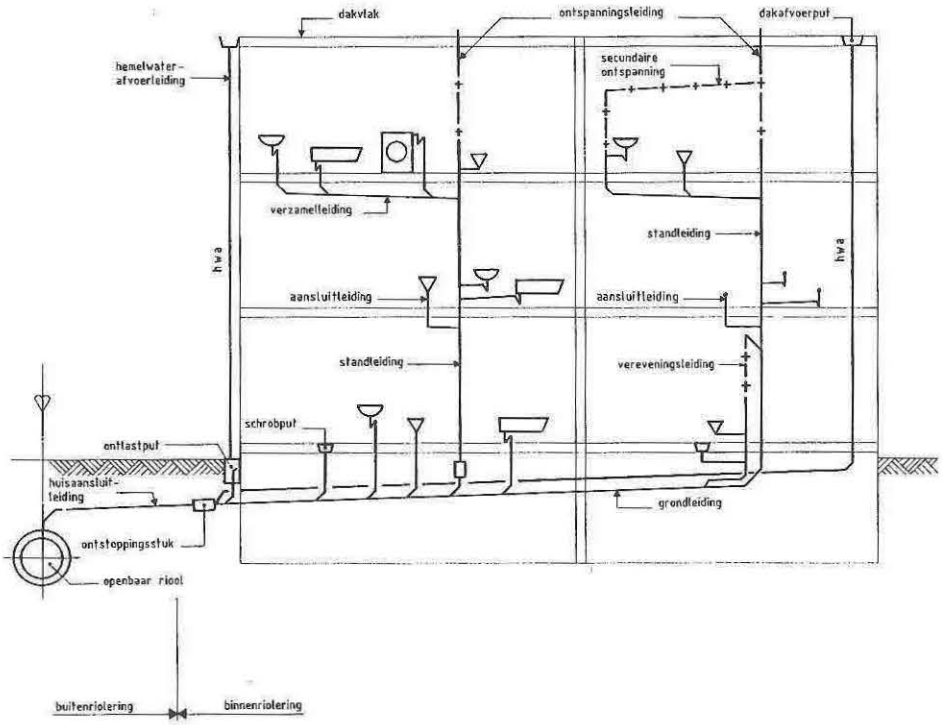
3.23 straatpeil: Door de gemeente vast te stellen hoogte van het terrein, of de weg ter plaatse van de hoofdtoegang van het gebouw.

3.24 stijghoogte: Afstand van het beschouwde punt in de leiding tot de vloeistofspiegel die optreedt in een stijgbuis geplaatst in dat punt.

3.25 vereveningsleiding: Leiding die evenwicht brengt in de luchtdruk die heerst in twee andere leidingen.

3.26 verzamelleiding: Liggende leiding die aansluitleidingen verbindt met een standleiding of een grondleiding.

3.27 waterslot: Effectieve hoogte van de grootst mogelijke stilstaande vloeistofkolom in een stankafsluiter.



Figuur 1: Benamingen van leidingen

4 Voorwaarden voor de berekening van de afvoercapaciteit van het toegepaste leidingsysteem

4.1 Algemeen

Voorwaarde voor de geldigheid van het resultaat van de berekening van de capaciteit van het leidingsysteem is dat aan het gestelde in 4.1.1 t.m. 4.4.1 wordt voldaan.

4.1.1 *Ontspanning van de binnenriolering*

De binnenriolering moet door een ontspanningsleiding in open verbinding staan met de buitenlucht.

4.1.2 *Scheiding van het leidingsysteem voor huishoudelijk water en hemelwater*

Het leidingsysteem voor huishoudwater en hemelwater binnen een woning of woongebouw moet gescheiden zijn uitgevoerd. Beide leidingsystemen mogen slechts buiten de woning of het woongebouw onder het maaiveld in de grondleiding worden samengevoegd met toepassing van ten minste een ontlastput voor de hemelwaterafvoer.

4.1.3 *Scheiding bij woningen boven bedrijfsruimten*

Indien woningen en bedrijfsruimten boven elkaar zijn gelegen, moet het leidingsysteem voor huishoudelijk water van de woningen en van de bedrijfsruimten onderling gescheiden zijn.

4.1.4 *Gemeenschappelijk leidingsysteem bij woningen boven elkaar*

Een gemeenschappelijk leidingsysteem voor huishoudelijk water voor meer dan een gebouw of voor meer dan een woning is niet toegelaten, tenzij de woningen boven elkaar zijn gelegen.

4.1.5 *Hoogteligging van lozingstoestellen*

Bij lozingstoestellen, die lager zijn gelegen dan 150 mm boven straatpeil, moet het afvalwater van deze lozingstoestellen door een rioolwaterpomp op de huisaansluitleiding worden geloosd. De aanzuigopening van de rioolwaterpomp moet zijn gelegen onder het niveau van het laagstgelegen lozingstoestel, terwijl bij stilstaande pomp geen afvalwater het gebouw mag binnendringen.

4.1.6 *Aansluitvolgorde van lozingstoestellen*

Bovenstrooms van een waterclosetaansluiting op een verzamelleiding mogen geen andere lozingstoestellen dan een watercloset zijn aangesloten, tenzij bovenstrooms een ontspanningsleiding aanwezig is.

4.1.7 *Huisvuilverkleiners*

Het gebruik van huisvuilverkleiners is niet toegelaten.

4.1.8 *Stankafsluiters*

Een lozingstoestel moet door een stankafsluiter, al dan niet opgenomen in het lozingstoestel, zijn aangesloten op het leidingsysteem, waarbij de hoogte van het waterslot van de stankafsluiter ten minste 100 mm bij hemelwaterafvoeren en ten minste 50 mm in de overige gevallen bedraagt. De minimale binnenmiddellijn van de stankafsluiter in tabel 1 is vermeld.

4.1.9 *Vernauwingen*

In de leidingen mogen geen vernauwingen in de afvoerrichting voorkomen.

4.1.10 *Voorzieningen voor controle en onderhoud*

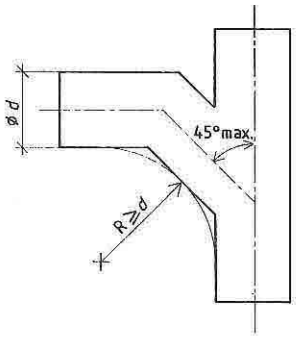
Bij de overgang van de grondleiding naar de huisaansluitleiding moet een inspectie- of ontstoppingsmogelijkheid aanwezig zijn. Tevens moeten de lozingstoestellen of stankafsluiters en ontluchtingskappen demontabel zijn om controle en onderhoud te kunnen uitvoeren.

4.2 Leidingsysteem voor de afvoer van huishoudelijk afvalwater

4.2.1 *Leidingbeloop van liggende leidingen*

4.2.1.1 *Aansluitingen op liggende leidingen*

Aansluitingen op liggende leidingen moeten stromend onder een hoek van ten hoogste 45° zijn uitgevoerd (zie figuur 2).



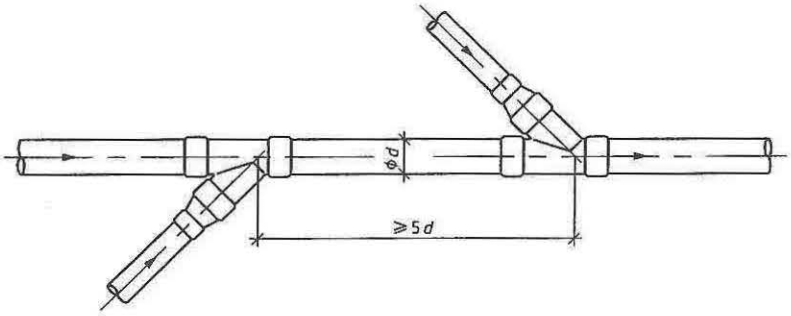
Figuur 2: Voorbeeld van een aansluiting van liggende leidingen (bovenaanzicht)

4.2.1.2 *Overgang naar andere middellijn in liggende leidingen*

De overgang van een kleine middellijn naar een grotere middellijn in een liggende leiding moet door een excentrisch verloopstuk geschieden, waarbij de binnenbovenzijde van de leiding op gelijke hoogte blijft.

4.2.1.3 *Minimale afstand tussen twee aansluitingen*

De afstand tussen twee aansluitingen op een liggende leiding moet ten minste vijf maal de binnenmiddellijn van de liggende leiding zijn. Indien de binnenmiddellijn van de liggende leiding ten minste 100 mm bedraagt en de basisafvoer van de meest bovenstroomse aangesloten leiding ten hoogste 0,75 l/s is, mag de minimale afstand twee maal de binnenmiddellijn zijn.



Figuur 3: Minimale afstand tussen twee aansluitpunten op een liggende leiding

4.2.1.4 *Minimale afstand bij doucheaansluitingen*

Indien bovenstrooms van een doucheaansluiting een watercloset, een vaatwasmachine of wasmachine op een liggende leiding is aangesloten, moet de afstand tussen de aansluitpunten van genoemde lozingstoestellen en de douche op de liggende leiding ten minste 1 m bedragen.

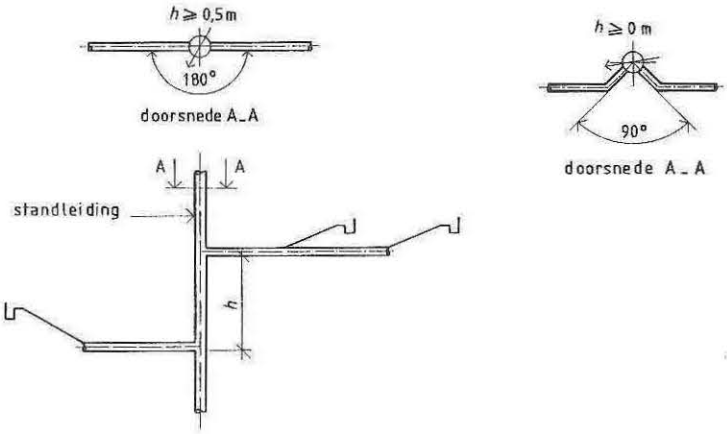
4.2.1.5 *Minimale afstand bij waterclosetaansluitingen*

Benedenstrooms van een waterclosetaansluiting zijn op een afstand van ten minste 1 m geen andere aansluitingen van lozingstoestellen toegelaten.

4.2.2 *Leidingbeloop van standleidingen*

4.2.2.1 *Aansluitingen op standleidingen*

Aansluitingen op standleidingen moeten onder een hoek van 87,5° tot 90° in het verticale vlak met de standleiding zijn uitgevoerd.



Figuur 4: Minimale afstand tussen twee aansluitingen op een standleiding

4.2.2.2 *Minimale afstand tussen twee aansluitingen*

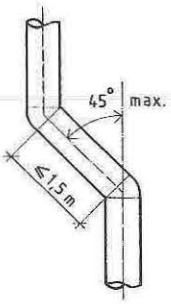
Indien de hoek in het horizontale vlak tussen twee aangesloten leidingen groter is dan 90°, moet de verticale afstand tussen de aansluitingen op een standleiding ten minste 0,50 m bedragen. Indien de hoek in het horizontale vlak tussen de aangesloten leidingen kleiner dan of gelijk is aan 90°, wordt geen eis aan de verticale afstand gesteld.

4.2.2.3 *Verslepingen in standleidingen*

Verslepen van de as van de standleiding is slechts toegelaten als de overgang als volgt is uitgevoerd:

- lengte sprongstuk ten hoogste 1,50 m;
- hoek tussen sprongstuk en de verticaal ten hoogste 45°.

Op het sprongstuk zijn geen aansluitingen van andere leidingen toegelaten.

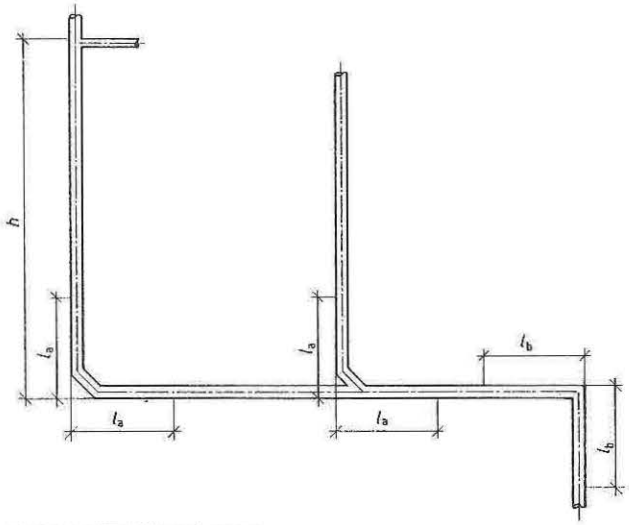


Figuur 5: Versleping in een standleiding

4.2.2.4 *Aansluitingsvrije zones*

Bij de overgang van een standleiding in een liggende leiding (zone a) en van een liggende leiding in een standleiding (zone b) gelden aansluitingsvrije zones, waarin geen andere aansluitingen zijn toegelaten, zie figuur 6. De lengte van deze aansluitvrije zone a moet ten minste 1 m zijn indien de hoogste aansluiting op de standleiding niet meer dan 10 m boven de liggende leiding is. Indien dit meer is, moet de lengte van de aansluitvrije zone ten minste 2 m bedragen.

De lengte van de aansluitingsvrije zone b moet ten minste 1 m zijn.



Figuur 6: Aansluitingsvrije zones

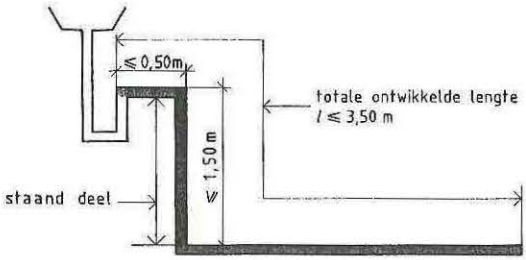
4.2.3 *Aansluitleidingen*

4.2.3.1 *Binnenmiddellijn*

De binnenmiddellijn van een aansluitleiding moet ten minste gelijk zijn aan de gegeven basiswaarde per lozingstoestel in tabel 1, tenzij aan de voorwaarden voor reductie volgens 4.2.3.2 is voldaan. De waarden in tabel 1 zijn slechts geldig voor een totaal ontwikkelde lengte van de aansluitleiding van ten hoogste 3,50 m gerekend vanaf de stankafsluiter, zie figuur 7. Indien de totaal ontwikkelde lengte groter is dan 3,50 m, moet aan 4.2.3.3 zijn voldaan .

4.2.3.2 *Reductie van de binnenmiddellijn voor het staande deel*

Een reductie van de binnenmiddellijn voor het staande deel van de aansluitleiding, inclusief het horizontale deel tussen de stankafsluiter en het staande deel, is toegelaten, indien er slechts één staand deel met een lengte van ten hoogste 1,50 m aanwezig is. Bovendien moet het horizontale deel tussen de stankafsluiter en het staande deel niet langer zijn dan 0,50 m (zie figuur 7). De gereduceerde binnenmiddellijn voor het staande deel is in tabel 1 vermeld.



Figuur 7: Voorwaarden voor reductie van de binnenmiddellijn voor het staande deel van de aansluitleiding

Tabel 1: Minimale binnenmiddellijn van de aansluitleidingen van de lozingstoestellen, waarop een tolerantie is toegestaan van 5 %

Lozingstoestel	Basiswaarden binnenmiddellijn aansluitleiding mm [1]	Gereduceerde binnenmiddellijn voor staande deel mm [2]	Minimale binnenmiddellijn stankafsluiter mm
mondspoelbak	34	27	27
drinkfontein	34	27	27
lekwaterafvoer/condenswaterafvoer	34	27	27
overstorttrechter	34	27	27
handwasbak	44	34	27
wastafel	44	34	27
douche-inrichting zonder opstanden	44	34	–
bidet	44	34	27
wasautomaat	57	44	34
vaatwasmachine (huish. gebruik)	57	44	34
urinoir	57	44	34
vloerput, aansluitmiddellijn 40 mm	57	44	–
voetenwasbak	57	44	34
keukengootsteenbak (enkel en dubbel)	57	44	34
uitstortgootsteen	57	44	34
badkuip	57	44	34
douche-inrichting met opstanden	57	44	34
spoelbak met inhoud groter dan 30 l	57	44	34
vloerput, aansluitmiddellijn 50 mm	57	44	–
vloerput, aansluitmiddellijn 70 mm	69	–	–
watercloset	100	84	–
vloerput, aansluitmiddellijn 100 mm	100	–	–
afzuigcloset	100	84	–

Eisen voor de toepassing:

1) Totale ontwikkelde leidinglengte ≤ 3,5 m.
2) Slechts een verticaal leidingdeel met een maximale lengte van 1,5 m en muurbuislengte ≤ 0,5 m.

4.2.3.3 *Lange aansluitleidingen*

Voor aansluitleidingen langer dan 3,5 m, moet het meerdere gedeelte van de leiding voldoen aan het gestelde in 5.1. De totale lengte van een leiding met een lozingstoestel moet tot 12 m zijn beperkt. Indien er een verticaal deel van langer dan 1,5 m is, moet dit deel voldoen aan het gestelde in 5.3.4.

4.2.3.4 *Afstemming stankafsluiter-aansluitleiding*

De binnenmiddellijn van de uitgang van de stankafsluiter van het lozingstoestel moet ten minste gelijk zijn aan de gegeven waarde volgens tabel 1.

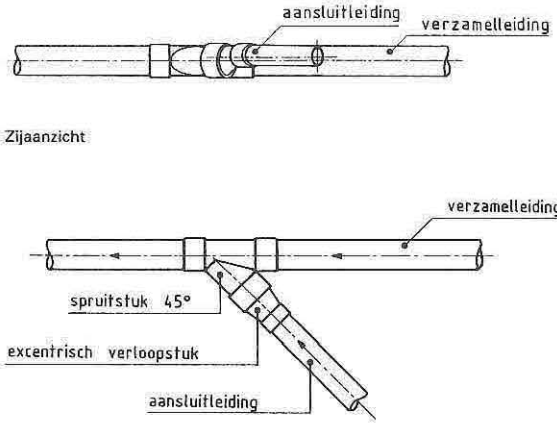
4.2.3.5 *Aansluitingen*

4.2.3.5.1 *Aansluitleiding naar verzamelleiding of grondleiding*

De overgang van aansluitleiding naar verzamelleiding of grondleiding moet uitgevoerd zijn door een spruitstuk met een hoek van 45° en gelijke middellijnen, behalve bij een bovenaansluiting (zie 4.2.3.5.4).

4.2.3.5.2 *Zijaansluiting*

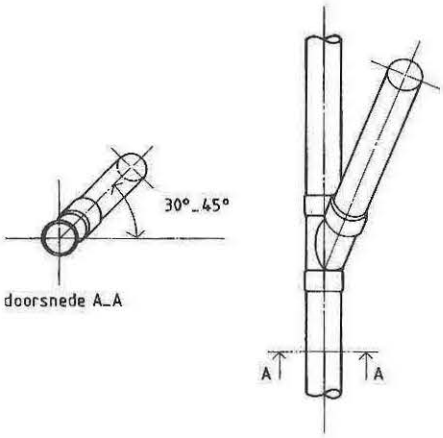
Bij een zijaansluiting in het horizontale vlak moet het verloopstuk van aansluitleiding naar spruitstuk excentrisch zijn uitgevoerd, waarbij de bovenbinnenzijden van de leidingen op gelijke hoogte liggen (zie figuur 8).



Figuur 8: Samenkomst aansluitleiding – verzamelleiding met toepassing van spruitstuk 45° en excentrisch verloopstuk

4.2.3.5.3 *Schuine aansluiting*

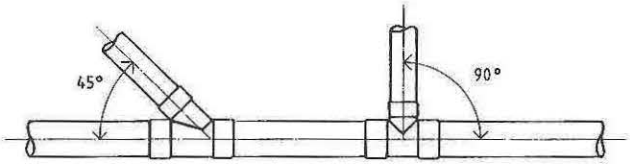
Bij een schuine aansluiting van aansluitleiding op verzamelleiding is een verloopstuk niet noodzakelijk, indien de hoek van het vlak door de assen van aansluitleiding en verzamelleiding met het horizontale vlak niet steiler is dan 45° en niet flauwer is dan 30° (zie figuur 9).
Indien de hoek kleiner is dan 30°, moet de aansluiting aan de eisen van 4.2.3.5.2 voldoen. Een hoek groter dan 45° mag slechts onder de voorwaarden van 4.2.3.5.4 worden toegepast.



Figuur 9: Schuine aansluiting

4.2.3.5.4 *Bovenaansluiting*
Een bovenaansluiting van een aansluitleiding op een verzamelleiding of grondleiding is uitsluitend toegelaten indien de binnenmiddellijn van de verzamelleiding of grondleiding ten minste 100 mm bedraagt en de basisafvoer voor de aansluitleiding volgens tabel 5 ten hoogste 1 l/s bedraagt. Bij een bovenaansluiting is een verloopstuk niet nodig.

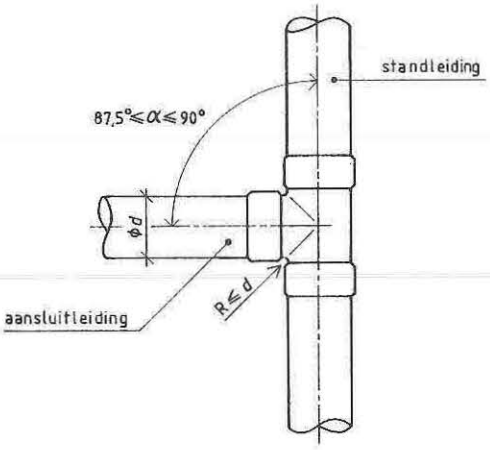
Bovenaanzicht



Zijaanzicht

Figuur 10: Bovenaansluiting

4.2.3.5.5 *Aansluitleiding naar standleiding*
Een aansluitleiding moet haaks (87,5° à 90°) op de standleiding zijn aangesloten (zie figuur 11).



Figuur 11: Aansluiting aansluitleiding op standleiding

4.2.4 *Verzamelleidingen en grondleidingen*

4.2.4.1 *Afschot*

Het afschot van verzamelleidingen en grondleidingen moet ten minste 1:200 en ten hoogste 1:50 bedragen.

4.2.4.2 *Lengte liggende leiding watercloset*

De lengte van een liggende leiding waarop behalve een watercloset geen ander lozingstoestel met een basisafvoer van ten minste 0,75 l/s is aangesloten, moet afhankelijk van het leidingafschot beperkt zijn tot de in tabel 2 aangegeven waarden. Onder de lengte van de liggende leiding wordt verstaan de aansluitleiding en verzamelleiding tussen watercloset en standleiding. In het liggende gedeelte van de leiding is onafhankelijk van het gestelde in 5.3.3.3 ten hoogste een gesommeerde richtingsverandering van 135° toegelaten.

Tabel 2: Maximaal toelaatbare leidinglengte bij één closetpot

Leidingafschot	Maximaal toelaatbare leidinglengte m
1:200	5
1:100	8
1: 50	12

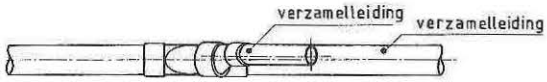
4.2.4.3 *Lengte liggende leiding met twee lozingstoestellen*

De lengte van de liggende leiding, waarop twee lozingstoestellen – geen watercloset zijnde – zijn aangesloten, is beperkt tot 12 m, indien een lozingstoestel volgens tabel 5 een basisafvoer van ten hoogste 0,5 l/s heeft.

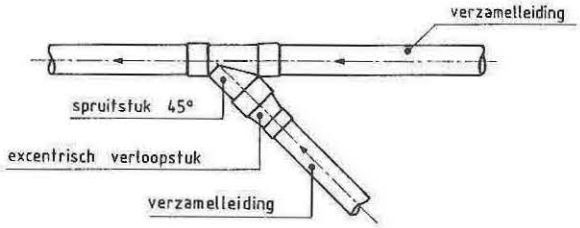
4.2.4.4 *Aansluitingen*

4.2.4.4.1 *Verzamelleiding naar verzamelleiding*

De samenkomst van twee verzamelleidingen moet tot stand zijn gebracht door een spruitstuk met een hoek van 45° en gelijke middellijnen. Voor de overgang van zijleiding naar spruitstuk moet een excentrisch verloopstuk zijn toegepast waarbij de bovenkanten van de leidingen op gelijke hoogte moeten liggen (zie figuur 12).



Zijaanzicht



Bovenaanzicht

Figuur 12: Samenkomst van twee verzamelleidingen

4.2.4.4.2 *Verzamelleiding naar grondleiding*
Voor de aansluiting van een verzamelleiding op een grondleiding gelden dezelfde eisen als gesteld in 4.2.4.4.1.

4.2.4.4.3 *Standleiding naar verzamelleiding of grondleiding*
De aansluiting van een standleiding op een verzamelleiding of grondleiding moet tot stand zijn gebracht met twee bochtstukken van 45° waartussen een recht gedeelte van ten minste 250 mm (zie ook 4.2.2.4).

4.2.5 *Standleidingen*

4.2.5.1 *Bochten*
In een standleiding zijn geen richtingsveranderingen toegelaten, behoudens een sprong volgens 4.2.2.3.

4.2.5.2 *Aansluiting verzamelleiding op standleiding*
De overgang van verzamelleiding naar standleiding moet aan de voorwaarden in 4.2.3.5.5 voldoen. Indien in het leidingbeloop van de afvoerleiding meer dan één keer een verzamelleiding de verbinding is tussen twee standleidingen met verspringende aslijn dan moet een vereveningsleiding volgens 4.2.6.5 en 4.2.6.6 zijn toegepast.

4.2.5.3 *Aansluiting standleiding op ontspanningsleiding*
Elke standleiding moet zijn aangesloten op een (gecombineerde) ontspanningsleiding of vereveningsleiding volgens 4.2.6.6.

4.2.6 *Ontspanningsleidingen*

4.2.6.1 *Binnenmiddellijn*
De binnenmiddellijn van een ontspanningsleiding moet gelijk zijn aan de binnenmiddellijn van de aangesloten standleiding, tenzij een reductie volgens 4.2.6.2 is toegelaten.
Bij de afwezigheid van standleidingen moet de binnenmiddellijn van ten minste één ontspanningsleiding minimaal 69 mm bedragen.

4.2.6.2 *Reductie van de binnenmiddellijn*
De binnenmiddellijn volgens 4.2.6.1 mag met 20 % zijn gereduceerd, indien:
- de totale lengte van de aangesloten standleiding niet langer is dan 20 m;
- de lengte van de ontspanningsleiding inclusief de gereduceerde standleiding niet meer dan 10 m is;
- in de ontspanningsleiding niet meer dan vier bochtstukken van 90° (of zes bochtstukken van 45°) aanwezig zijn.

4.2.6.3 *Gecombineerde ontspanningsleiding*
De binnenmiddellijn van een ontspanningsleiding waarop meer dan een standleiding met een maximum van tien is aangesloten, moet in het gecombineerde gedeelte ten minste gelijk zijn aan de grootste binnenmiddellijn van de standleidingen. Een eventuele reductie van de individuele standleiding of ontspanningsleiding volgens respectievelijk 5.3.4.2 of 4.2.6.2 moet beperkt zijn tot het niet gecombineerde gedeelte van de ontspanningsleiding.

4.2.6.4 *Dakdoorvoer ontspanningsleiding*
De effectieve doorstroomopening van de kap van een dakdoorvoer moet ten minste gelijk zijn aan de oppervlakte van de dwarsdoorsnede van de aangesloten ontspanningsleiding.

4.2.6.5 *Positie op het dak*

De uitmonding van een ontspanningsleiding van binnenriolering moet zich zo op het dak (uitwendige scheidingsconstructie met een inwendige hoek met de horizontaal van minder dan 75°) bevinden dat geen uitwendig afstromend vocht en/of van buiten afkomstig afval (zoals bladeren) de ontspanningsleiding binnen kan treden of kan afsluiten.

OPMERKING

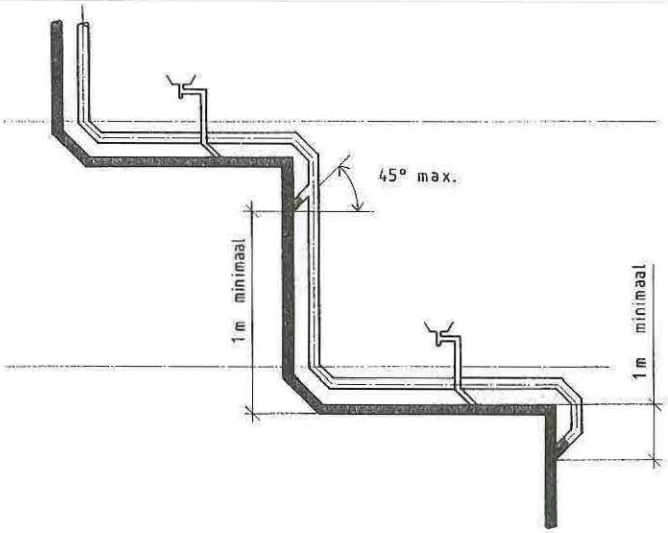
Voor platte daken kan aan de eis worden voldaan door de bovenkant van de ontspanningsleiding ten minste 0,05 m uit te laten steken boven de bovenkant van de noodoverlaat of van de dakrand.

4.2.6.6 *Vereveningsleiding*

De binnenmiddellijn van een vereveningsleiding moet ten minste gelijk zijn aan 0,8 maal de binnenmiddellijn van de standleiding bepaald volgens 5.3.4.

4.2.6.7 *Aansluiting vereveningsleiding op standleiding*

De vereveningsleiding moet ten minste 1 m boven de overgang van standleiding naar liggende leiding zijn aangesloten op de standleiding en ten minste 1 m beneden de overgang van liggende leiding naar standleiding (zie figuur 13).



Figuur 13: Aansluiting vereveningsleiding op een standleiding

4.3 Leidingsystemen voor de afvoer van hemelwater

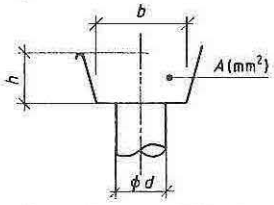
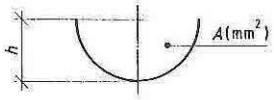
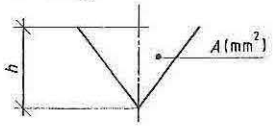
4.3.1 *Aantal dakafvoerpunten per dakoppervlak*

Daken met een oppervlakte groter dan 100 m^2 moeten ten minste twee dakafvoerpunten voor hemelwater hebben.

4.3.2 *Afmetingen van de dakgoot*

De hoogte h van de dakgoot moet ten minste 0,65 maal de binnenmiddellijn d van de aangesloten hemelwaterstandleiding zijn. De oppervlakte van de dwarsdoorsnede van de dakgoot A moet groter zijn dan of gelijk zijn aan $1{,}3\ d^2$ (zie tabel 3). De afmetingen van de dakgoot moeten met 6.3.2.3 overeenkomen.

Tabel 3: Minimale afmetingen van de dakgoot

Type goot	Afmetingen	
bakgoot 	$h \geq 0{,}65d$	$A \geq 1{,}3\ d^2$ $b \geq 2\ d$ (met een minimum van 150 mm)
mastgoot 	$h \geq 0{,}65d$	$A \geq 1{,}3\ d^2$
overhoekse goot 	$h \geq 0{,}65d$	$A \geq 1{,}3\ d^2$

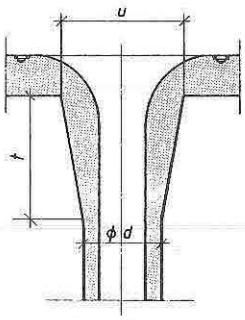
waarin:
h is hoogte van de dakgoot, in mm;
d is binnenmiddellijn van de hemelwaterstandleiding, in mm;
b is breedte van de dakgoot, in mm;
A is oppervlakte van de dwarsdoorsnede van de dakgoot, in mm^2.

4.3.3 *Lengte van de dakgoot per dakafvoerpunt*
De lengte van elke dakgoot per aansluitende hemelwaterstandleiding is beperkt tot de in tabel 4 gegeven waarden.

Tabel 4: Maximale lengte van de dakgoot per aansluitende hemelwaterstandleiding

Binnenmiddellijn (mm)		Maximale lengte
groter dan	tot en met	m
55	80	10
80	125	20
125	-	40

4.3.4 *Conisch dakafvoerpunt*
Een conisch dakafvoerpunt moet volgens figuur 14 zijn uitgevoerd.



conische instroming

Afmetingen u en t: $1{,}5\,d \leq u \leq 3\,d$
$1{,}5\,d \leq t \leq 3\,d$

Figuur 14: Vormgeving conisch dakafvoerpunt

4.3.5 *Aansluitingen*
Bij de aansluiting van het leidingsysteem voor de afvoer van hemelwater op de grondleiding van het afvoersysteem voor huishoudelijk water moet ten minste een ontlastput zijn toegepast.

4.4 Grondleidingen voor de gecombineerde afvoer van huishoudelijk water en hemelwater

4.4.1 *Maximale stijghoogte in de grondleiding*
De stijghoogte, behorend bij de vloeistofdruk in een grondleiding belast met huishoudelijk water en hemelwater, mag niet boven het peil van de beganegrondvloer komen. Hieraan is voldaan als:

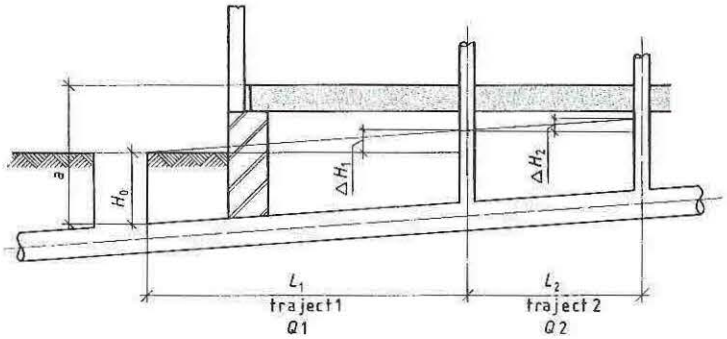
$$H_0 + \sum_{i=1}^{n} \Delta H_i \leq a$$

waarin:

H_0 is de afstand tussen de bovenkant van de grondleiding ter plaatse van de ontlastput en de bovenkant van de ontlastput, in m;
n is het aantal trajecten, waarbij als traject elk deel van de grondleiding wordt beschouwd tussen een standleiding respectievelijk aansluitleiding en een andere standleiding respectievelijk aansluitleiding;
ΔH_i is het stijghoogteverschil over het leidingtraject bepaald volgens de hiernavolgende getalwaardevergelijking, in m;
a is de afstand tussen de bovenkant van de grondleiding ter plaatse van de ontlastput en de bovenkant van de beganegrondvloer, in m;

$$\Delta H_i = \frac{Q_i^2 \times 10^{-6}}{A_i^2 \times C_i^2 \times R_i} \times L_i$$

ΔH_i is de getalwaarde van het stijghoogteverschil over het leidingtraject in m;
Q_i is de getalwaarde van de belasting van het leidingtraject volgens 7.2 in l/s;
A_i is de getalwaarde van de inwendige doorsnede van de leiding in m^2: $A_i = \frac{\pi\, d_i^2}{4}$
C_i is de getalwaarde van de coëfficiënt van Chezy volgens 5.3.3.2 in m$^{0.5}$/s;
R_i is de getalwaarde van de hydraulische straal in m: $R_i = \frac{d_i}{4}$;
d_i is de getalwaarde van de binnenmiddellijn van de leiding in m;
L_i is de getalwaarde van de lengte van het leidingtraject in m.



Figuur 15: Stijghoogte in grondleiding

5 Eis aan en bepalingsmethode voor de afvoercapaciteit van een leidingsysteem voor huishoudelijk water

5.1 Eis aan de afvoercapaciteit

De afvoercapaciteit van het leidingsysteem bepaald volgens 5.3 moet ten minste gelijk zijn aan de belasting van het leidingsysteem bepaald volgens 5.2.

5.2 Belasting

5.2.1 *Belasting van een leiding*

De belasting van een leiding of leidingtraject is gelijk aan de grootste van de volgende waarden:

a) de samengestelde afvoer van de aangesloten lozingstoestellen, bepaald volgens 5.2.2
b) de grootste basisafvoer van een van de aangesloten lozingstoestellen op de betreffende leiding, bepaald volgens 5.2.3.

5.2.2 *Samengestelde afvoer van lozingstoestellen*

De samengestelde afvoer Q van een aantal lozingstoestellen op een leiding of leidingtraject moet worden berekend met de formule:

$$Q = p \times \sqrt{\sum_{i=1}^{n} Q_i}$$

waarin:

Q is de getalwaarde van de samengestelde afvoer in l/s;
n is het aantal lozingstoestellen;
Q_i is de getalwaarde van de basisafvoer van lozingstoestel in l/s;
p is de gelijktijdigheidscoëfficiënt voor woningen; $p = 0{,}5$.

5.2.3 *Basisafvoer lozingstoestel*

De basisafvoer van de meest voorkomende lozingstoestellen voor huishoudelijk water is voor het desbetreffende lozingstoestel ongeacht type en/of fabrikaat in tabel 5 aangegeven.

Tabel 5: Basisafvoer huishoudelijke lozingstoestellen

Toestel	Basisafvoer l/s
mondspoelbak drinkfontein lekwaterafvoer/condenswaterafvoer overstorttrechter [1]	0
handwasbak wastafel douche-inrichting zonder opstanden [2] bidet	0,5
wasautomaat vaatwasmachine voor huishoudelijk gebruik urinoir vloerput, aansluitmiddellijn 40 mm voetenwasbak keukengootsteen (zowel enkel als dubbel) uitstortgootsteenbak	0,75
badkuip douche met opstanden spoelbak met een grotere inhoud dan 30 l vloerput, aansluitmiddellijn 50 mm	1
vloerput, aansluitmiddellijn 70 mm	1,5
watercloset	2
afzuigcloset	2,5

1) Incidenteel gebruik individuele boiler of HR-CV-ketel.
2) Zie definities.

5.3 Bepaling van de afvoercapaciteit

5.3.1 *Algemeen*

De in deze paragraaf beschreven bepalingsmethode mag uitsluitend worden gebruikt wanneer is voldaan aan de voorwaarden van het leidingsysteem volgens hoofdstuk 4.
De afvoercapaciteit van een leidingsysteem voor huishoudelijk water is ten minste gelijk aan de belasting van het leidingsysteem, indien de afvoercapaciteit van elke leiding of leidingtraject bepaald volgens 5.3.3 ten minste gelijk is aan de belasting van die leiding of dat leidingtraject.

5.3.2 *Aansluitleidingen*

De afvoercapaciteit van de aansluitleiding is gelijk aan de basisafvoer van het lozingstoestel volgens tabel 5, indien de ontwikkelde lengte van de aansluitleiding ten hoogste 3,50 m is. Voor langere aansluitleidingen moet de afvoercapaciteit volgens 5.3.3 worden bepaald .

5.3.3 *Verzamelleidingen en grondleidingen*

5.3.3.1 *Afvoercapaciteit*

De afvoercapaciteit van een verzamelleiding of grondleiding moet worden berekend met de formule:

$$Q_a = 315 \times f \times C \times d^{2,5} \times I^{0,5}$$

waarin:

Q_a is de getalwaarde van de afvoercapaciteit, in l/s;
f is de factor voor de invloed van bochten op de afvoercapaciteit volgens 5.3.3.3;
C is de getalwaarde van de coëfficiënt van Chézy volgens 5.3.3.2 in $m^{0,5}/s$;
d is de getalwaarde van de binnenmiddellijn van de leiding in m;
I is de getalwaarde van het afschot van de leiding in m/m.

5.3.3.2 *Coëfficiënt van Chézy*

De coëfficiënt van Chezy is gelijk aan:

$$C = \gamma \times \lg \times (3d/k')$$

waarin:

C is de coëfficiënt van Chézy, in $m^{0,5}/s$;
γ is een constante, in $m^{0,5}/s$: $\gamma = 18\ m^{0,5}/s$;
d is de binnenmiddellijn van de leiding, in m;
k' is een constante, in m: $k' = 0,001$ m.

5.3.3.3 *Invloed van bochten op de afvoercapaciteit*

De factor f in 5.3.3.1 is gelijk aan 1, indien de maximaal gesommeerde absolute richtingsverandering in een leidingtraject, afhankelijk van het leidingafschot, de aangegeven waarde in tabel 6 niet overschrijdt. Bij overschrijding van deze toegelaten richtingsverandering moet, gezien in de afvoerrichting, voor de bepaling van de afvoercapaciteit van het leidingdeel erna 0,85 voor factor f worden aangehouden, tenzij bovenstrooms een ontspanningsmogelijkheid aanwezig is.

Tabel 6: Maximaal gesommeerde richtingsverandering in een verzamelleiding of grondleiding (voor $f = 1$)

Leidingafschot m/m		Maximaal gesommeerde richtingsverandering
groter dan	tot en met	
1: 50	1: 75	22° 30'
1: 75	1:100	45°
1:100	1:140	67° 30'
1:140	1:180	90°
1:180	1:200	112° 30'

5.3.4 *Standleidingen*

5.3.4.1 *Afvoercapaciteit*

De afvoercapaciteit van een standleiding of traject van een standleiding moet worden berekend met de formule:

$$Q_a = \lambda \times s \times d^2$$

waarin:

Q_a is de getalwaarde van de afvoercapaciteit van de standleiding in l/s;
λ is een constante, in m/s: λ = 400 m/s;
s is de afvoerfactor van de standleiding volgens 5.3.4.2;
d is de getalwaarde van de binnenmiddellijn van de standleiding in m.

5.3.4.2 *Afvoerfactor*

De waarde voor de factor s is gelijk aan 1,4 indien de totale lengte van ontspannningsleiding en standleiding niet meer dan 10 m bedraagt. In alle andere gevallen is de factor s gelijk aan 1,0.

6 Eis aan en bepalingsmethode voor de afvoercapaciteit van een leidingsysteem voor hemelwater

6.1 Eis aan de afvoercapaciteit

De afvoercapaciteit van het leidingsysteem bepaald volgens 6.3 moet ten minste gelijk zijn aan de belasting van het systeem bepaald volgens 6.2.

6.2 Belasting

6.2.1 *Belasting van een leiding*

De belasting van een leiding of leidingtraject is gelijk aan:

$$Q_h = \alpha \times i \times \beta \times F$$

waarin:

Q_h is de hemelwaterbelasting, in l/s;
α is de reductiefactor voor de regenintensiteit volgens 6.2.2;
i is de regenintensiteit, in l/(s·m²) : i = 0,03 l/(s·m²);
β is de reductiefactor voor de dakbreedte volgens 6.2.4;
F is de oppervlakte van het dakvlak, in m².

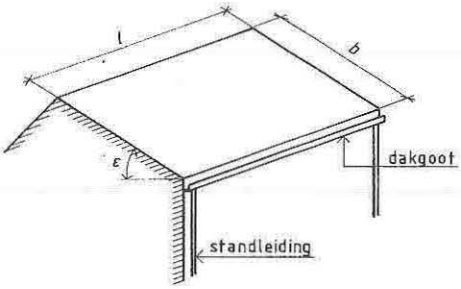
6.2.2 *Reductiefactor α voor de regenintensiteit*

Voor de reductiefactor α voor de regenintensiteit gelden de volgende waarden:

- voor platte daken met een ballastlaag van grind: α = 0,60;
- voor de overige platte daken: α = 0,75;
- voor alle overige gevallen: α = 1.

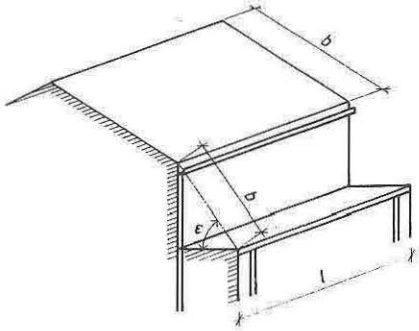
6.2.3 *Oppervlakte F van het dakvlak*

De oppervlakte *F* van het dakvlak is het product van de effectieve dakbreedte (*b*) en de lengte van het dakvlak (*l*). De effectieve dakbreedte moet bij een enkelvoudig dakvlak evenwijdig aan het dakvlak zijn gemeten (geen horizontale projectie) en bij een samengesteld dakvlak evenwijdig aan het denkbeeldig vlak voor het samengestelde dakvlak (zie figuur 16).

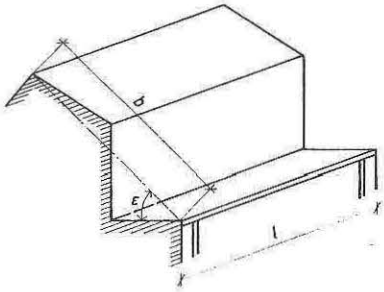


schuin dak heeft eigen dakgoot en standleiding

samengesteld dakvlak



plat dak met aangrenzende muur



schuin dak en plat dak hebben gemeenschappelijke dakgoot en standleiding

b is de effectieve dakbreedte
l is de lengte van het dakvlak
ε is de hoek van het dakvlak t.o.v. het horizontale vlak

Figuur 16: Vaststelling oppervlak dakvlak

6.2.4 *Reductiefactor β voor de dakbreedte*

Afhankelijk van de hoek tussen het dakvlak en het horizontale vlak is de reductiefactor *β* voor de effectieve dakbreedte in tabel 7 aangegeven (zie ook figuur 16 voor de bepaling van *ε*).

Tabel 7: Reductiefactor

ε		*β*
groter dan	tot en met	
–	45°	1
45°	60°	0,8
60°	85°	0,6
85°	90°	0,3

6.3 Bepaling van de afvoercapaciteit

6.3.1 *Algemeen*

De in deze paragraaf beschreven bepalingsmethode mag uitsluitend worden gebruikt indien is voldaan aan de voorwaarden van het leidingsysteem volgens hoofdstuk 4.
De afvoercapaciteit van een leidingsysteem voor hemelwater is ten minste gelijk aan de belasting van het leidingsysteem, indien de afvoercapaciteit van elke leiding of leidingtraject bepaald volgens 6.3.2 en 6.3.3 ten minste gelijk is aan de belasting van die leiding of dat leidingtraject.

6.3.2 *Hemelwaterstandleidingen*

6.3.2.1 *Afvoercapaciteit*

De afvoercapaciteit van een hemelwaterstandleiding moet worden berekend met de volgende formule:

$Q_a = \mu \times r \times g \times d^{2,5}$

waarin:

Q_a is de getalwaarde van de afvoercapaciteit in l/s;
μ is een constante, in $m^{0,5}/s$: $\mu = 4100\ m^{0,5}/s$;
r is de factor voor de instroming volgens 6.3.2.2;
g is de factor voor de afvoer volgens 6.3.2.3;
d is de getalwaarde van de binnenmiddellijn van de hemelwaterstandleiding in m.

6.3.2.2 *Factor r voor de instroming*

De waarde van factor r is gelijk aan 1, tenzij:

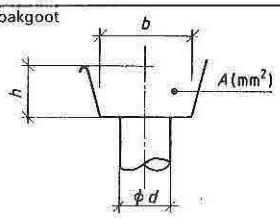
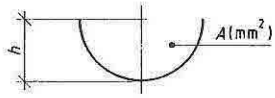
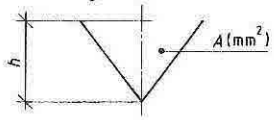
1) de dakafvoer een conische instroming volgens 4.3.4 heeft;
2) de instroomopening van de standleiding binnen een afstand van twee maal de binnenmiddellijn van de standleiding geen opstaande randen heeft;
3) een combinatie van 1) en 2) optreedt.

Voor 1) en 2) geldt: $r = 1,2$. Voor 3) geldt: $r = 1,4$.

6.3.2.3 *Factor g voor de afvoer*

De waarde van factor g is gelijk aan 1 indien, gezien in de afvoerrichting, de hemelwaterstandleiding na een verzamelleiding komt. Indien de hemelwaterstandleiding aan een dakafvoer is gekoppeld, heeft de factor g een waarde van 0,6. Indien de hemelwaterstandleiding aan de dakgoot is gekoppeld, heeft de factor g een waarde van 0,6 of van 0,3 afhankelijk van de afmetingen van de dakgoot (zie tabel 8).

Tabel 8: Afmetingen van de dakgoot

Type goot	$g = 0,6$	$g = 0,3$
bakgoot 	$h \geq d$ $b \geq 2\,d$ (met een minimum van 150 mm)	$0,65\,d \leq h \leq d$ $b \geq 2\,d$ (met een minimum van 150 mm)
mastgoot 	$h \geq d$ $A \geq 2\,d^2$	$0,65\,d \leq h \leq d$ $A \geq 1,3\,d^2$
overhoekse goot 	$h \geq d$ $A \geq 2\,d^2$	$0,65\,d \leq h \leq d$ $A \geq 1,3\,d^2$

waarin:
h is de hoogte van de dakgoot, in mm;
d is de binnenmiddellijn van de hemelwaterstandleiding, in mm;
b is de breedte van de dakgoot, in mm;
A is de oppervlakte van de dwarsdoorsnede van de dakgoot, in mm^2.

6.3.3 *Verzamelleidingen*

6.3.3.1 *Afvoercapaciteit*

De afvoercapaciteit van een verzamelleiding of traject van een verzamelleiding moet worden berekend met de volgende formule:

$$Q_a = 400 \times C \times d^{2,5} \times \Delta H^{0,5} \times L^{-0,5}$$

waarin:

Q_a is de getalwaarde van de afvoercapaciteit in l/s;
C is de getalwaarde van de coëfficiënt van Chézy volgens 5.3.3.2 in $m^{0,5}/s$;
d is de getalwaarde van de binnenmiddellijn van de verzamelleiding in m;
ΔH is de getalwaarde van het stijghoogteverschil over het leidingtraject bepaald volgens 6.3.3.2 in m;
L is de getalwaarde van de lengte van de verzamelleiding in m.

6.3.3.2 *Stijghoogte en drukverlies*

De stijghoogte behorende bij de vloeistofdruk in de verzamelleiding, die uitsluitend belast is met hemelwater, moet ten minste 0,10 m onder de bovenkant van het dakvlak blijven.
Voor standleidingen met een binnenmiddellijn groter dan 100 mm moet de stijghoogte ten minste een waarde gelijk aan de binnenmiddellijn van de standleiding onder de bovenkant van het dakvlak of de onderkant van de goot blijven (zie figuur 17).
Het stijghoogteverlies per lengte van de verzamelleiding voor hemelwater mag ten hoogste 0,07 m/m bedragen. Aan beide eisen wordt voldaan als:

$$\sum_{1}^{n} \Delta H_i \leq a - 0,10 \text{ m}$$

en

$$\frac{\Delta H_i}{L_i} \leq 0,07$$

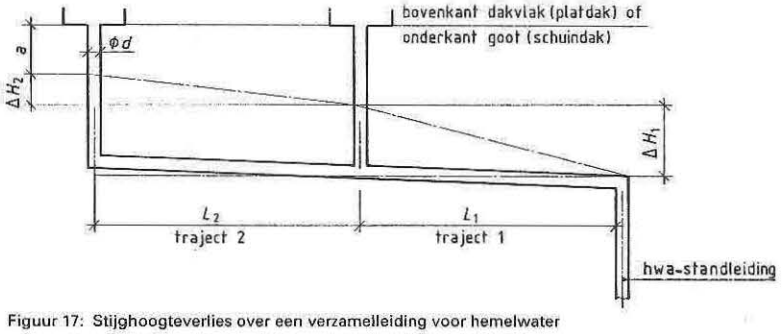
waarin:

n is het aantal leidingtrajecten;
ΔH_i is het stijghoogteverschil over het leidingtraject bepaald volgens onderstaande formule, in m;
a is de afstand tussen de bovenkant van het dakvlak (bij een plat dak) en de bovenkant van de verzamelleiding t.p.v. de aansluiting aan de standleiding, in m;
L_i is de horizontale lengte van het te beschouwen leidingtraject, in m.

$$\Delta H_i = \frac{Q_i^2 \times 10^{-6}}{A_i^2 \times C_i^2 \times R_i} \times L_i$$

waarin:

ΔH_i is de getalwaarde van het stijghoogteverschil over hetleidingtraject in m;
Q_i is de getalwaarde van de belasting van het leidingtraject volgens 6.2.1 in l/s;
A_i is de getalwaarde van de inwendige doorsnede van de leiding in m^2: $A_i = \frac{\pi d_i^2}{4}$
C_i is de getalwaarde van de coëfficiënt van Chézy volgens 5.3.3.2, in $m^{0,5}/s$;
R_i is de getalwaarde van de hydraulische straal in m: $R_i = \frac{d_i}{4}$;
d_i is de getalwaarde van de binnenmiddellijn van de leiding in m;
L_i is de getalwaarde van de lengte van het leidingtraject in m.



Figuur 17: Stijghoogteverlies over een verzamelleiding voor hemelwater

6.3.4 *Ontlastput*

Een ontlastput moet ten minste een waterslot met de buitenriolering hebben volgens 4.1.8.

7 Eis aan en bepalingsmethode voor de afvoercapaciteit van een leidingsysteem voor huishoudelijk water en hemelwater

7.1 Eis aan de afvoercapaciteit

De afvoercapaciteit van het leidingsysteem bepaald volgens 7.3 moet ten minste gelijk zijn aan de belasting van het leidingsysteem bepaald volgens 7.2 en moet tevens voldoen aan 5.1 voor de afvoer van huishoudelijk water.

7.2 Belasting

De belasting van een grondleiding of traject van de grondleiding is gelijk aan de som van de belasting voor huishoudelijk water volgens 5.3.1 en de belasting voor hemelwater volgens 6.2.1.

7.3 Bepaling van de afvoercapaciteit

7.3.1 *Algemeen*

De in deze paragraaf beschreven bepalingsmethode mag uitsluitend worden gebruikt indien is voldaan aan de voorwaarde van het leidingsysteem volgens hoofdstuk 4.

De afvoercapaciteit van een leidingsysteem voor huishoudelijk water en hemelwater is ten minste gelijk aan de belasting van het leidingsysteem, indien de afvoercapaciteit van elke leiding of leidingtraject bepaald volgens 7.3.2 ten minste gelijk is aan de belasting van die leiding of dat leidingtraject.

7.3.2 *Afvoercapaciteit van de grondleiding*

De afvoercapaciteit van de grondleiding voor huishoudelijk water en hemelwater moet worden berekend met de volgende formule:

$$Q_{ah} = 395 \times p \times C \times d^{2,5} I^{0,5}$$

waarin:

Q_{ah} is de getalwaarde van de afvoercapaciteit in l/s;
p is de factor voor de invloed van bochten op de afvoercapaciteit volgens 5.3.3.3;
C is de getalwaarde van de coëfficiënt van Chézy volgens 5.3.3.2 in $m^{0,5}/s$;
d is de getalwaarde van de binnenmiddellijn van de leiding in m;
I is de getalwaarde van het afschot van de leiding in m/m.

8 Eis aan en bepalingsmethode voor de dichtheid van het leidingsysteem

8.1 Eis

Het leidingsysteem is lucht- en waterdicht indien bij meting volgens 8.2 na 15 min het drukverlies kleiner is dan 50 Pa. Indien dit niet het geval is, dan voldoet het systeem indien bij meting na 1 h het drukverlies kleiner is dan 200 Pa. In alle andere gevallen voldoet het systeem niet.

8.2 Meetmethode voor de dichtheid van binnenrioleringen

8.2.1 *Beginsel*

De leidingen worden met lucht onder druk gezet en de druk wordt gedurende een zekere periode gemeten om een eventueel drukverlies vast te stellen. De bepalingsmethode bestaat achtereenvolgens uit:

- het uitvoeren van een proef volgens 8.2.3;
- het verwerken van de resultaten volgens 8.2.4.

De bepalingsmethode mag slechts worden gebruikt indien is voldaan aan de in 8.2.2 vermelde voorwaarden.

8.2.2 *Algemene voorwaarden*

Het inwendige volume van het leidingsysteem, waarvan de dichtheid wordt bepaald, mag niet groter zijn dan 0,3 m^3. Bij een leidingsysteem van grotere omvang moet de dichtheid van de afzonderlijke delen van het systeem worden bepaald, zodanig dat ieder deel een inwendig volume heeft van ten hoogste 0,3 m^3. De delen samen moeten het totale te meten leidingsysteem omvatten.

8.2.3 *Proef*

8.2.3.1 *Algemeen*

De proef moet worden uitgevoerd onder de condities vermeld in 8.2.3.2, met hulpmiddelen en toestellen vermeld in 8.2.3.3 en op een wijze als beschreven in 8.2.3.4.

8.2.3.2 *Condities*

Alle open verbindingen van het leidingsysteem met de buitenlucht moeten zijn afgesloten, de watersloten gevuld en ontspannings- en huisaansluitleiding tijdelijk afgedicht. De temperatuur van de lucht in het (gedeelte van het) leidingsysteem mag van het begin tot aan het einde van de meting niet meer dan 0,3 °C verschillen. Aan deze voorwaarde wordt voldaan indien de temperatuur van de ruimte(n) waarin het leidingsysteem zich bevindt tijdens de metingen niet meer varieert dan 0,3 °C en de leidingen niet aan warmtestraling zijn blootgesteld.

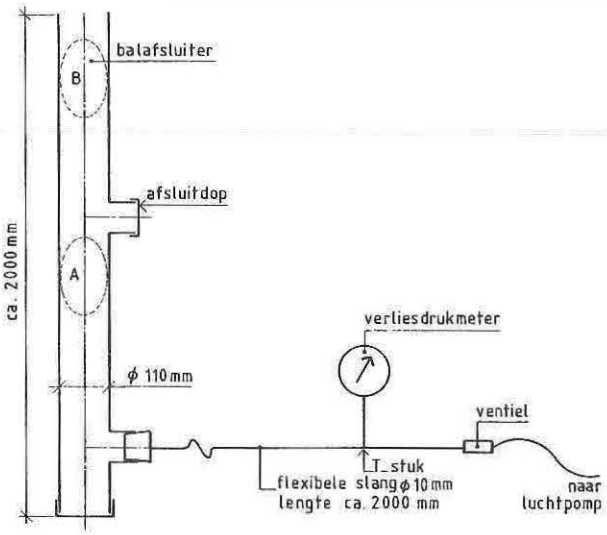
8.2.3.3 *Toestellen en hulpmiddelen*

8.2.3.3.1 *Opblaasbare balafsluiter*

De balafsluiter moet voldoen aan onderstaande eisen.
De proefopstelling bestaat uit een leiding van circa 2 m lang, welke aan een zijde is afgedicht en aan de andere zijde door

de balafsluiter wordt afgesloten. De middellijn van de leiding moet op de te beproeven balafsluiter zijn afgestemd. Sluit de verliesdrukmeter en de luchtpomp aan op de leiding en verhoog de druk tot 400 Pa boven de atmosferische druk (zie figuur 18). In de proefopstelling mag gedurende 15 min bij constante temperatuur een drukverlies van ten hoogste 10 Pa optreden. Voor het eventueel toepassen van afsluitdoppen geldt hetzelfde als voor de toepassing van balafsluiters.

A is het beproeven van de balafsluiter
B is het beproeven van de afsluitdop



Figuur 18: Proefopstelling voor controle van de toestellen en hulpmiddelen

8.2.3.3.2 *Thermometer*

Een geijkte thermometer met een schaalverdeling welke ten minste tot op 0,1 °C afleesbaar is; met een onnauwkeurigheid van ten hoogste 0,1 °C.

8.2.3.3.3 *Chronometer*

Een chronometer met een meetgebied van ten minste 60 min en een onnauwkeurigheid van ten hoogste ± 0,5 min.

8.2.3.3.4 *Luchtpomp*

Een eenvoudige luchtpomp (fietspomp), waarmee een drukverhoging van 400 Pa kan worden bereikt.

8.2.3.3.5 *Drukmeter*

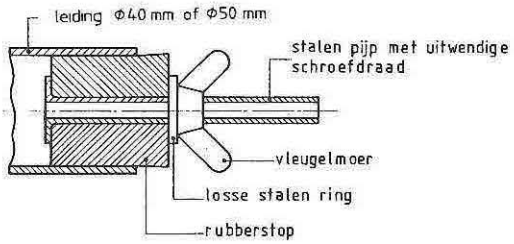
Een geijkte drukmeter met een meetgebied van ten minste 500 Pa en ten hoogste 1000 Pa en met een meetonnauwkeurigheid van ten hoogste 5 %.

8.2.3.3.6 *Aansluiting van de luchtpomp en de drukmeter op het leidingsysteem*

De luchtpomp en de drukmeter kunnen door een flexibele slang met een binnenmiddellijn van circa 10 mm en een rubberen stop op het leidingsysteem worden aangesloten (zie figuur 19).

OPMERKING

Deze aansluiting is het eenvoudigst te realiseren bij een losgekoppelde stankafsluiter van een lozingstoestel.



Figuur 19: Principe aansluiting luchtpomp en drukmeter

8.2.3.4 *Werkwijze*

Stel vast welke gedeelten van het leidingsysteem onder de voorwaarden van 8.2.2 kunnen worden beproefd.
Breng de aansluiting van de luchtpomp en de drukmeter op het te beproeven leidingsysteem aan.
Vul alle tot het leidingsysteem behorende watersloten. Dicht alle overige open verbindingen met de buitenlucht (ontspanningsleiding, huisaansluitleiding) af met balafsluiters.
Pers met de luchtpomp lucht in het leidingsysteem tot een druk van 400 Pa hoger dan de atmosferische druk. Lees bij de aanvang van de beproeving de tijd af (t_0).

OPMERKING
Het verdient aanbeveling t_0 = 0 min in te stellen.

Meet direct hierna de druk in Pa en de omgevingstemperatuur in °C (p_0 en T_0).
Meet na 15 min (t_{15}) de druk en de omgevingstemperatuur (p_{15} en T_{15}).
Bepaal het drukverlies en het omgevingstemperatuurverschil (Δp_{15} en ΔT_{15}) volgens 8.2.4.
Indien geldt, dat:

1) $\Delta p_{15} < 50$ Pa en $\Delta T_{15} \leq 0{,}3$ °C, dan wordt de meettijd beëindigd;
2) $\Delta p_{15} \geq 50$ Pa of $\Delta T_{15} > 0{,}3$ °C, dan mag de meettijd tot 60 min worden verlengd.

Meet voor 2) het drukverlies en het omgevingstemperatuurverschil na 60 min (Δp_{60} en ΔT_{60}).

8.2.4 *Verwerken van de meetresultaten*

Bereken het drukverlies en het omgevingstemperatuurverschil volgens onderstaande formules:

$\Delta p_{15} = p_{15} - p_0$
$\Delta T_{15} = T_{15} - T_0$
$\Delta p_{60} = p_{60} - p_0$
$\Delta T_{60} = T_{60} - T_0$

waarin:

p_0 is de druk in het leidingsysteem op t_0, in Pa;
p_{15} is de druk in het leidingsysteem op t_{15}, in Pa;
p_{60} is de druk in het leidingsysteem op p_{60}, in Pa;
T_0 is de omgevingstemperatuur op t_0, in °C;
T_{15} is de omgevingstemperatuur op t_{15}, in °C;
T_{60} is de omgevingstemperatuur op t_{60}, in °C;
Δp_{15} is het drukverlies na 15 min, in Pa;
Δp_{60} is het drukverlies na 60 min, in Pa;
ΔT_{15} is het omgevingstemperatuurverschil na 15 min, in °C;
ΔT_{60} is het omgevingstemperatuurverschil na 60 min, in °C.

Indien geldt, dat:

1) $\Delta p_{15} < 50$ Pa en $\Delta T_{15} \leq 0{,}3$ °C, dan voldoet het leidingsysteem aan de eis volgens 8.1;
2) $\Delta p_{60} < 200$ Pa en $\Delta T_{60} \leq 0{,}3$ °C, dan voldoet het leidingsysteem aan de eis volgens 8.1.

2) kan optreden indien men volgens 8.2.3.4 de meettijd heeft verlengd.

9 Eis aan de plaats van de uitmonding van een ontspanningsleiding in relatie tot ventilatie-openingen

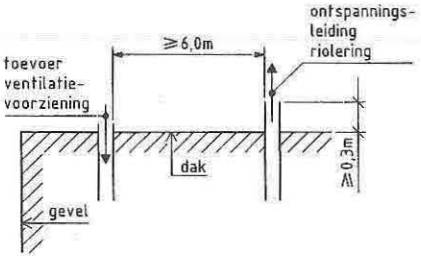
9.1 Gevels

De uitmonding van een ontspanningsleiding van een binnenriolering mag zich niet in een gevel (uitwendige scheidingsconstructie met een inwendige hoek met de horizontaal van ten minste 75°) bevinden.

9.2 Daken

Bij de bepaling van de plaats van een uitmonding van een ontspanningsleiding van een binnenriolering in een dak volgens 4.2.6.5 moet rekening worden gehouden met de situering van een toevoeropening van een ventilatievoorziening of een spuivoorziening (beweegbaar gevel- en/of dakdeel zoals raam, luik of deur). De volgende situaties doen zich voor:

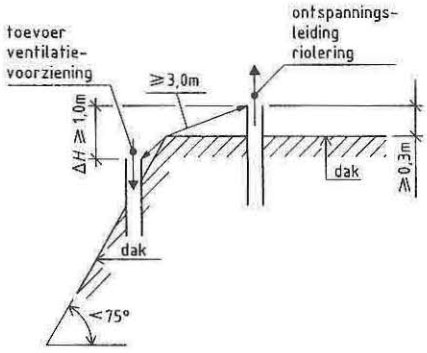
A – een toevoer van een ventilatievoorziening in een dak ten opzichte van een uitmonding van een ontspanningsleiding van de riolering in hetzelfde dakvlak (zie figuur 20).



Figuur 20: Afstandseisen voor een ontspanningsleiding in relatie met een ventilatievoorziening in hetzelfde dakvlak

De afstand gemeten langs de kortste route, zie 2.2.6 van NEN 2580*), tussen de toevoer van de ventilatievoorziening en de uitmonding van de ontspanningsleiding van de binnenriolering, moet ten minste 6,0 m zijn.

B – een toevoer van een ventilatievoorziening in een dak ten opzichte van een uitmonding van een ontspanningsleiding van de riolering in een dakvlak dat zich aan de andere zijde van de nok of het hoogste punt van het dakvlak bevindt (zie figuur 21).

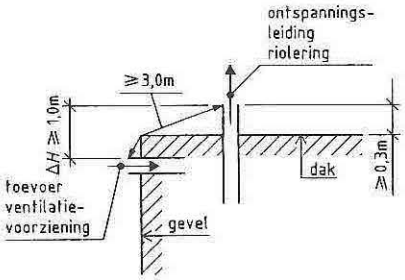


Figuur 21: Afstandseisen voor een ontspanningsleiding in relatie met een lager gelegen ventilatievoorziening in een ander dakvlak

De uitmonding van de ontspanningsleiding moet ten minste 1,0 m hoger zijn gelegen dan enig punt van de instroomopening van de toevoer van de ventilatievoorziening of spuivoorziening. De afstand gemeten langs de kortste route, zie 2.2.6 van NEN 2580*), tussen de toevoer van de ventilatievoorziening en de uitmonding van de ontspanningsleiding van de binnenriolering, moet ten minste 3,0 m zijn.

*) Voor de juiste uitgave van deze norm zie hoofdstuk 2

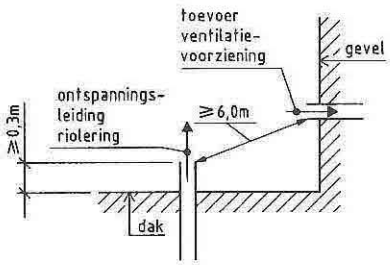
C – een toevoer van een ventilatievoorziening in een gevel ten opzichte van een hoger gelegen uitmonding van een onspanningsleiding van de riolering in een dak (zie figuur 22).



Figuur 22: Afstandseisen voor een ontspanningsleiding in relatie met een lager gelegen ventilatievoorziening in een gevel

De uitmonding van de ontspanningsleiding moet ten minste 1,0 m hoger zijn gelegen dan enig punt van de instroomopening van de toevoer van de ventilatievoorziening of spuivoorziening. De afstand gemeten langs de kortste route, zie 2.2.6 van NEN 2580*), tussen de toevoer van de ventilatievoorziening en de uitmonding van de ontspanningsleiding van de binnenriolering, moet ten minste 3,0 m zijn.

D – een toevoer van een ventilatievoorziening in een gevel ten opzichte van een lager gelegen uitmonding van een ontspanningsleiding van de riolering in een dak (zie figuur 23).



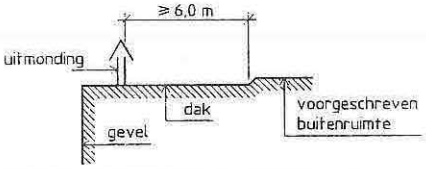
Figuur 23: Afstandseisen voor een ontspanningsleiding in relatie met een hoger gelegen ventilatievoorziening in een gevel

De afstand gemeten langs de kortste route, zie 2.2.6 van NEN 2580*), tussen de toevoer van de ventilatievoorziening en de uitmonding van de ontspanningsleiding van de binnenriolering moet ten minste 6,0 m zijn.

*) Voor de juiste uitgave van deze norm zie hoofdstuk 2

10 Eis aan de plaats van de uitmonding van een ontspanningsleiding in relatie tot een buitenruimte

De uitmonding van een ontspanningsleiding van een binnenriolering moet zich op een afstand gemeten langs de kortste route, zie 2.2.6 van NEN 2580*), van ten minste 6,0 m bevinden van een voorgeschreven buitenruimte (bijvoorbeeld een dakterras).



Figuur 24: Afstandseisen voor een uitmonding van een ontspanningsleiding ten opzichte van een uitwendige verblijfsruimte

*) Voor de juiste uitgave van deze norm zie hoofdstuk 2

III Tarievenlijst van 'Bouwbesluitnormen'

Bron: *Jaarboek Bouwnormalisatie 1997*, Delft: NNI, p. 145.

* Prijs excl. BTW normnummer	titel	relatie	bundel nummer	prijs in NLG
SPE 90004:1992	Deelserie 1 - Bouwbesluitnormen voor constructieve veiligheid	B		1709,00
SPE 90005:1992	Deelserie 2 - Bouwbesluitnormen voor brandveiligheid	B		818,00
SPE 90006:1992	Deelserie 3 - Bouwbesluitnormen voor bouwfysische onderwerpen	B		1510,00
SPE 90007:1992	Deelserie 4 - Bouwbesluitnormen voor installaties	B		1611,00
SPE 90010:1992	Volledige serie Bouwbesluitnormen	B		4331,00
SPE 90013:1992	Serie "MBV-aanvulling op de volledige serie Bouwbesluitnormen"	B		639,00
SPE 90022:1992	Bouwbesluitnormen - Miniserie	B		2208,00
LOS 90869:1994	Informatiemap Nieuwe Aanpak Richtlijnen - Bouwprodukten			87,00
91.220	**Bouwwerktuigen**			
NEN 1080:1988	Bouwliften voor goederenvervoer - Veiligheidseisen voor opstelling, constructie, uitvoering en gebruik			57,00
NPR 1823:1989	Hijsgereedschappen, hijswerktuigen en staalkabels - Overzicht van normen		12	78,00
NEN 2017:1973	Hijskranen - Algemene bepalingen			45,00
NEN 2017Engels:1973	Hijskranen - Algemene bepalingen			68,00
NEN 2018:1983	Hijskranen - Belastingen en belastingscombinaties	Bi		67,50
NEN 2018:1983/A1:1988	Aanvulling op NEN 2018 - Hijskranen - Belastingen en belastingscombinaties	Bi		24,00
NEN 2018Engels:1983	Hijskranen - Belastingen en belastingscombinaties			101,00
NEN 2019:1976	Hijskranen - Het metalen geraamte			78,00
NEN 2019:1976/A1:1986	Aanvulling op NEN 2019 - Hijskranen - Het metalen geraamte			24,00
NEN 2019:1976/C2:1983	Hijskranen - Het metalen geraamte			
NEN 2019Engels:1976	Hijskranen - Het metalen geraamte			118,00
NEN 2019Engels:1986 Aanv.	Hijskranen - Het metalen geraamte			45,00
NEN 2020:1994	Hijskranen - De mechanische uitrusting			67,50
NEN 2020:1994/A1:1996 Ontw.	Hijskranen - De mechanische uitrusting			15,00
NEN 2020:1994/C1:1994	Hijskranen - De mechanische uitrusting			
NEN 2021:1994	Hijskranen - De elektrische uitrusting			57,00
NEN 2022:1976	Hijskranen - Stabiliteit (veigheid tegen kantelen)			30,00
NEN 2022:1976/C2:1989	Hijskranen - Stabiliteit (veigheid tegen kantelen)			
NEN 2022Engels:1976	Hijskranen - Stabiliteit (veiligheid tegen kantelen)			35,00
NEN 2023:1994	Hijskranen - Constructieve eisen in verband met de veiligheid			57,00
NEN 2023:1994/C1:1994	Hijskranen - Constructieve eisen in verband met de veiligheid			
NEN 2023Engels:1994	Hijskranen - Constructieve eisen in verband met de veiligheid			57,00
NEN 2024:1973	Hijskranen - Documenten, inbedrijfstelling, bedrijfsvoering en onderhoud			24,00
NEN 2024Engels:1973	Hijskranen - Documenten, inbedrijfstelling, bedrijfsvoering en onderhoud			45,00
NEN 2026:1979	Mobiele kranen - Algemene bepalingen - Documenten, inbedrijfstelling, bedrijfsvoering en onderhoud			45,00
NEN 2026:1979/A1:1993	Aanvulling op NEN 2026 - Mobiele kranen - Algemene bepalingen - Documenten, in bedrijfstelling, bedrijfsvoering en onderhoud			24,00
NEN 2026Engels:1979	Mobiele kranen - Algemene bepalingen - Documenten, inbedrijfstelling, bedrijfsvoering en onderhoud			68,00
NEN 2028:1982	Hijskranen - Automatische begrenzingsinrichtingen			57,00
NEN 2028:1982/A1:1990	Aanvulling op NEN 2028 - Hijskranen - Automatische begrenzingsinrichtingen			24,00
NEN 2028:1982/C1:1985	Hijskranen - Automatische begrenzingsinrichtingen			
NEN 2028Engels:1982	Hijskranen - Automatische begrenzingsinrichtingen			79,00
NEN 2484:1989	Draagbaar klimmaterieel - Ladders en trappen - Termen, definities, eisen, beproevingsmethoden, gebruik en onderhoud	S		78,00
NEN 2484:1989/C1:1990	Draagbaar klimmaterieel - Ladders en trappen - Termen, definities, eisen, beproevingsmethoden, gebruik en onderhoud	S		
NEN 2718:1993	Rolsteigers - Opgebouwd uit geprefabriceerde onderdelen			45,00
NEN 2769:1992	Stalen buizen voor ondersteuningsconstructies en systeemsteigers - Eisen en beproevingsmethoden			45,00
NEN 2770:1992	Gevelsteiger, bestaande uit geprefabriceerde onderdelen - De materialen, bouwelementen, afmetingen, belastingen, constructie-eisen en veiligheidseisen			45,00
NEN 3584:1980	Hefplateaus voor personenvervoer met geringe snelheid en beperkte hefhoogte - Veiligheidseisen			45,00
NEN 3585:1990	Veiligheidseisen voor vast-opgestelde goederenheffers			57,00
NPR 6171:1997 Ontw.	Gevarenomschrijvingen en gevarencodes voor het Veiligheids- en Gezondheidsplan en -dossier (Bouwprocesbesluit)			24,00
NEN-EN 39:1996 Ontw.	Stalen buizen voor toepassing in systeemsteigers - Technische leveringsvoorwaarden			36,00
NEN-EN 74:1991	Koppelingen en toebehoren voor stalen-buis-steigers - Eisen en beproevingsmethoden			90,00
NEN-EN 280:1994 2e Ontw.	Hoogwerkers - Ontwerpberekeningen, stabiliteitscriteria, constructie - Veiligheid, inspecties en beproevingen			72,00

NEN-EN 292-1:1994	Veiligheid van machines - Basisbegrippen, algemene ontwerpbeginselen - Deel 1: Basisterminologie, methodologie	112,50
NEN-EN 292-2:1996	Veiligheid van machines - Basisbegrippen, algemene ontwerpbeginselen - Deel 2: Technische beginselen en beschrijvingen	135,00
NEN-EN 500-1:1995	Mobiele wegenbouwmachines - Veiligheid - Deel 1: Gemeenschappelijke eisen	90,00
NEN-EN 500-2:1995	Mobiele wegenbouwmachines - Veiligheid - Deel 2: Specifieke eisen voor freesmachines	72,00

B - Bouwbesluit
Bi - Bouwbesluit indirect
Bn - Bouwbesluit praktijkrichtlijn
Ba - Bouwbesluit aansluitvoorwaarden
M - Model-bouwverordening
S - STABU
R - richtlijn Bouwprodukten

Curriculum vitae

Mirjam Elferink werd op 23 december 1972 geboren te Enschede. Aan het Jacobus-College te Enschede volgde zij Voorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs en deed zij in 1991 eindexamen Gymnasium-A.

Vervolgens studeerde zij Nederlands recht aan de Rijksuniversiteit te Leiden. Het propedeusediploma behaalde zij in 1992, het doctoraalexamen in mei 1997.

Vanaf augustus 1997 tot mei 1998 was zij verbonden aan het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek te Leiden en vanaf mei 1998 is zij advocaat te Amsterdam.

In januari 1997 heeft de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Leiden het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek opgericht. Publicaties van het instituut worden ondergebracht in de 'Meijers-reeks'.
Eerder verschenen:

MI-1 T. Barkhuysen, *Artikel 13 EVRM: effectieve nationale rechtsbescherming bij schending van mensenrechten* (diss. Leiden), Lelystad: Koninklijke Vermande 1998, ISBN 90 5458 530 7.

MI-2 E.E.V. Lenos, *Bestuurlijke sanctietoepassing en strafrechtelijke waarborgen in de sociale zekerheid* (diss. Leiden), Lelystad: Koninklijke Vermande 1998, ISBN 90 5458 558 7.

MI-3 M.V. Polak (red.), *Geschillenbeslechting naar behoren. Algemene beginselen van behoorlijke geschillenbeslechting in traditionele en alternatieve procesvormen*, Deventer: Kluwer 1998, ISBN 90 268 3298 2.

MI-4 C.E. Smith, *Feit en rechtsnorm* (diss. Leiden), Maastricht: Shaker 1998, ISBN 90 423 0045 0.

MI-5 S.D. Lindenbergh, *Smartengeld* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1998, ISBN 90 268 3324 5.

MI-6 P.B. Cliteur, G.J.J. Heerma van Voss, H.M.T. Holtmaat & A.H.J. Schmidt (red.), *Sociale cohesie en het recht*, Lelystad: Koninklijke Vermande 1998, ISBN 90 5458 618 4.

De wetgever gaat er steeds meer toe over in regelgeving te verwijzen naar (technische) normalisatienormen die via zelfregulering zijn opgesteld. Deze zogeheten NEN-normen worden in Nederland vastgesteld en gepubliceerd door de Stichting Nederlands Normalisatie-instituut (NNI). Door de verwijzing in regelgeving naar private normalisatienormen vindt een koppeling plaats tussen zelfregulering en wetgeving. Er wordt, met andere woorden, een link gelegd tussen privaat- en publiekrecht.

In dit boek is de publiekrechtelijke status van deze normalisatienormen onderzocht, om vervolgens vast te kunnen stellen of de (grond)wettelijke bekendmakingsvoorschriften op deze normen van toepassing zijn en of deze in de praktijk ook worden toegepast. De auteur meent dat dit eerste wél het geval is en het laatste niet.

Daarnaast is onderzocht wat de auteursrechtelijke status is van de 'verwezen' normalisatienormen. Artikel 11 Auteurswet sluit namelijk onder meer wetten en verordeningen uit van auteursrecht. Dit onderzoek is van belang omdat het NNI het auteursrecht voorbehoudt op de NEN-normen, waarvoor tot nu toe hoge prijzen worden berekend.

Een dergelijk onderzoek naar de status van 'verwezen' normalisatienormen is in Nederland – in tegenstelling tot in Duitsland – tot op heden uitgebleven. Dit boek geeft een kritische rechtsvergelijkende analyse van de (juridische) problemen die verwijzing naar normalisatienormen in regelgeving oproept.

Mirjam Elferink (1972) is advocaat te Amsterdam.

Dit is een boek in de Meijersreeks. De reeks valt onder de verantwoordelijkheid van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Juridische Faculteit van de Rijksuniversiteit Leiden.