



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



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

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 basis-subsidie 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 selectiecriteria 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.

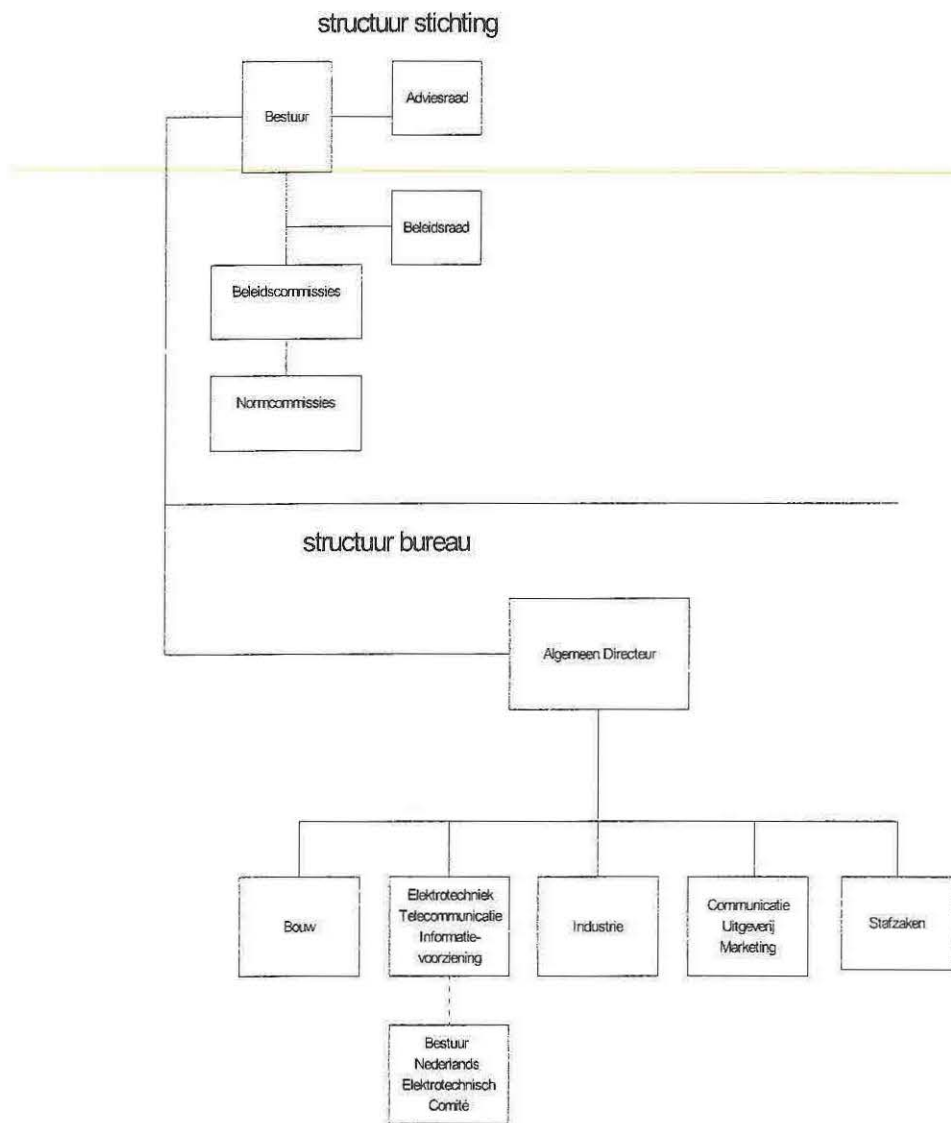
7 Nota Normen, certificaten en open grenzen, *Kamerstukken II* 1994/95, 21 670, nr. 7-8, p. 25-26.

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 bestratingmaterialen.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 klemmt 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/EEG²⁸ betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, is op 23 maart 1994²⁹ 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-normen³²

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 normalisatieorganisaties⁴⁶

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 CENELEC⁵⁰

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 normen⁵³

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)	Parallele 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 Voorbereidings-stadium	Bestuderen door werkgroep 4)	Opstellen van het werkdocument	3)	↓
3 Commissie-stadium	Ontwikkeling en aanvaarding van het commissiestuk 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 Goedkeurings-stadium (Formal Vote)	Goedkeuring van ontwerpnorm als EN of HD	Goedkeuring van ontwerpnorm als EN of HD	Aanvaarding van ontwerpnorm 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 ontplooiën 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 'Questionnaire 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 'Questionnaire 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.

<i>Land</i>	<i>Weegfactor</i>	<i>Land</i>	<i>Weegfactor</i>
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 by publication of an identical text or by 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 nazoecken 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. Sniijders 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 'Normenverdrag'.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 'Normenverdrag':

§ 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-Normenverdrag 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 Normenverdrag 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 Normenverdrag. 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-Normenverdrag' 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-Normenverdrag 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 Winkelsluiting-wet, 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 kan 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 Unie⁸³

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 unanimititeitsvereiste 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 verwijzing⁹⁶ 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 markt⁹⁷ 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 'Europees 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-Normenverdrag' 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-Normenverdrag' 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.