

KNOOBLE versus de STAAT en de STICHTING¹

Dit stuk gaat over de vraag of NEN-normen algemeen verbindende voorschriften zijn, of genuanceerder en dus beter: als in een algemeen verbindend voorschrift naar NEN-normen wordt verwezen, zijn die normen dan onderdeel van het algemeen verbindend voorschrift geworden?² Over deze vraag is de afgelopen jaren in het privaatrechterlijke traject in drie instanties geprocedeerd en in het bestuursrechterlijke traject heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, min of meer gelijk oplopend, op 2 februari 2011 een uitspraak gedaan.³ Het arrest van de Hoge Raad van 22 juni 2012⁴ is de aanleiding voor het schrijven van dit stuk. Het arrest stelt teleur. Knooble is de initiator geweest van de rechtspraak in drie reguliere instanties. De Staat is uiteraard de Staat der Nederlanden, die als wetgever naar NEN-normen verwijst. De Stichting in de titel van dit stuk is de aanduiding van de rechtsvorm van het Nederlands Normalisatie Instituut (NNI), handelsnaam NEN, dat mijns inziens verwijst naar “Nederlandse norm”. De verhouding tussen de Staat en de Stichting is geregeld in een overeenkomst op basis waarvan het NNI onder meer voor ons land internationale normen beheert. Knooble BV heeft als (te Arnhem) gevestigd verlener van diensten⁵ aan de bij de (woning)bouw betrokken ondernemingen en beroepsbeoefenaren, zoals architecten, belang bij de door haar gevorderde verklaring voor recht - enigszins vereenvoudigd weergegeven - dat de verwezen normen niet verbindend zijn omdat ze niet op de voorgeschreven wijze zijn bekend gemaakt en dat ze vrij zijn van auteursrecht. Specifiek is het belang van Knooble dat ze de NEN-normen in haar webapplicaties wil integreren. De door Knooble aan de orde gestelde rechtsvraag is bepaald geen muggezifterij; het is een principiële kwestie met groot praktisch maatschappelijk belang. De recente rechtspraak overziend neig ik naar de opvatting dat de appèl- en cassatierechter de door Knooble gewenste uitspraak niet hebben aangedurfd. Terugdeinzend voor de gevolgen is naar een pragmatisch resultaat toegeredeneerd: de staande praktijk is afgezegend.

¹ Na het afsluiten van dit artikel verscheen in RegelMaat 2012 (27) 4, pp 249-259 van de hand van de Tilburgse hoogleraar Theorie en Methode van wetgeving R.A.J. van Gestel het voortreffelijke artikel "Hoge Raad is duur – Over het verwijzen naar normalisatienormen in wetgeving".

² In het jargon wordt wel de lelijke term “de verwezen norm” gebruikt. Er zijn regelgevingstechnisch verschillende methoden van verwijzing mogelijk. Hoewel de gekozen methode onder omstandigheden voor de vraagstelling van dit stuk relevant zou kunnen zijn, zie ik er vanaf dit detail in het stuk mee te nemen. Zie hierover de goed gedocumenteerde Conclusie van de A-G van 30 maart 2012 (LJN: BW0393), waaraan als ik het goed zie als referentie ontbreekt: J.M. Smits, *Normalisatie: Recht óf Techniek?*, intreerede TUE 1993

³ LJN: BP2750

⁴ LJN: BW0393

⁵ Op www.knooble.com staat het zo: “Knooble is een initiatief van Centraal Bureau Bouwtoezicht (CBB) en is een webapplicatie om de kwaliteit van bouwprojecten te beheren. Knooble wordt actief ondersteund door CBB en wordt door de medewerkers van CBB gebruikt.” CBB is een te Arnhem gevestigd bouwkundig advies- en ingenieursbureau.

Om de lezer een idee te geven over welke algemeen verbindende voorschriften en over welke NEN-normen het zoal gaat, neem ik zo dadelijk als voorbeeld de concrete casus die heeft geleid tot de genoemde uitspraak van de Afdeling. Daarna licht ik toe waarom de door Knooble geponeerde rechtsvraag geen juridische haarkloverij is en vervolgens bespreek ik de rechterlijke beslissingen in meerdere instanties. Enige aandacht voor een lopend beleidsproject beëindigt dit stuk. Verschillende juridische invalshoeken maken de onderhavige kwestie tot een veelzijdige. Het gaat over de voor de geldigheid van die voorschriften essentiële bekendmaking en algemene kenbaarheid van voorschriften (staatsrecht), over de toetsing van bouwkundige eigenschappen van bouwwerken aan geldende voorschriften (bestuursrecht) en over de claim van de Stichting Nederlands Normalisatie Instituut de auteursrechthebbende te zijn van de NEN-normen (privaatrecht). Het specifieke consumentenbelang is gelegen in het prijsverhogende effect van het niet zonder meer, namelijk onder voorbehoud van auteursrecht, en het niet kosteloos beschikbaar zijn van NEN-normen.

In de casus die aan de beslissing van de Afdeling ten grondslag lag is sprake van een bouwplan dat voorziet in een verandering van een gebouw om dit geschikt te maken voor kinderopvang. Een eerder afgegeven bouwvergunning is door het gemeentebestuur herroepen omdat gebleken zou zijn dat niet is voldaan aan de eisen van het Bouwbesluit, met name m.b.t. de brand- en geluidwerendheid, de constructie en de ventilatie. Inmiddels heeft de verbouwing al plaats gevonden en is de kinderopvang zelfs al weer opgeheven, maar de eigenaar stelt belang te hebben bij een beroep tegen het besluit omdat het gebouw te koop staat en deze herroepingsprocedure de verkoop belemmert. Omdat het hoger beroep zich concentreert op de eisen van brandwerendheid gebruik ik dit als voorbeeld.⁶

Hoofdstuk 2 Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van veiligheid

- **Afdeling 2.2. Sterkte bij brand**
- **§ 2.2.2. Bestaande bouw**
- **Artikel 2.13. Aansturingsartikel**
 - 1. Een bestaand bouwwerk kan bij brand gedurende enige tijd worden verlaten en doorzocht zonder dat er gevaar is voor instorting.
 - 2. Voor zover voor een gebruiksfunctie in tabel 2.13 voorschriften zijn aangewezen, wordt voor die gebruiksfunctie aan de in het eerste lid gestelde eis voldaan door toepassing van die voorschriften.

⁶ Voor de goede orde zij opgemerkt dat ten tijde van dit (hoger) beroep het Bouwbesluit 2003 van kracht was, terwijl de voorbeeldtekst is overgenomen uit het inmiddels in werking getreden Bouwbesluit 2012. Omdat ik slechts de positie van de NEN-normen in de regelgeving wil laten zien, is dat hier niet van belang. De tussen haakjes geplaatste puntjes in de voorbeeldtekst geven aan dat ik daar stukken tekst heb weggelaten.

Tabel 2.13

gebruiksfunctie		leden van toepassing									
		tijdsduur bezwijken									
artikel		2.14							2.15		
lid		1	2	3	4	5	6	7	1	2	
1	Woonfunctie	1	2	–	–	–	–	–	1		2
(.....)											

- **Artikel 2.14. Tijdsduur bezwijken**

- 1. Een vloer, trap of hellingbaan, waarover of waaronder een beschermde route voert, bezwijkt niet binnen 20 minuten bij brand in een subbrandcompartiment waarin die beschermde route niet ligt.
- 2. Een bouwconstructie bezwijkt bij brand in een brandcompartiment waarin die bouwconstructie niet ligt, niet binnen de in tabel 2.14.1 aangegeven tijdsduur door het bezwijken van een bouwconstructie binnen of grenzend aan dat brandcompartiment. Dit geldt niet voor een bouwconstructie van een aan dat brandcompartiment grenzend subbrandcompartiment of grenzende buitenruimte.

Tabel 2.14.1

woonfunctie	tijdsduur van de brandwerendheid met betrekking tot bezwijken in minuten
Indien een vloer van een verblijfsgebied hoger ligt dan 7 m en niet hoger dan 13 m boven het meetniveau	30
Indien een vloer van een verblijfsgebied hoger ligt dan 13 m boven het meetniveau	60
(.....)	

- **Artikel 2.15. Bepalingsmethode**

- 1. Bij het bepalen van het bezwijken van een bouwconstructie als bedoeld in [artikel 2.14](#) wordt uitgegaan van de buitengewone belastingscombinaties die volgens NEN 8700 kunnen optreden bij brand.
- 2. De tijdsduur van het bezwijken als bedoeld in [artikel 2.14](#) wordt bepaald volgens NEN 6069.

Het voorbeeld maakt duidelijk hoe deze vorm van gelede normstelling werkt. Voor veel gebruiksfuncties van een bouwwerk (er worden twaalf functies onderscheiden, zoals onder meer industrie-, een kantoor-, logies-, onderwijs-, winkel- en sportfunctie) wordt weergegeven wat de brandwerendheid of brandvertraging moet zijn. Waar het om gaat is dat om te kunnen bepalen hoe een vertraging van 20, 30 of 60 minuten kan worden vastgesteld de inhoud van NEN 8700 en 6069 kenbaar moet zijn. We zouden

dus graag willen weten wat die normen inhouden. *En dat is nu precies waar het om gaat.* We moeten naar de leeszaal van de Stichting in Delft om ze in te zien of we moeten ze kopen. NEN 6069 beslaat 45 pagina's en is in de "Normshop" te koop voor 45,40 euro. NEN 8700 beslaat 54 pagina's en kost 53,20 euro.⁷ Het zal duidelijk zijn dat inzien in de bibliotheek, gezien de omvang van de documenten, geen doenlijk alternatief is en slechts dient als gelegenheidsargument om te kunnen volhouden dat er geen koopdwang is.

De Afdeling overweegt in de genoemde uitspraak het volgende. NEN-normen zijn geen vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften. Dat neemt niet weg dat de kenbaarheid verzekerd dient te zijn, want door de verwijzing in het Bouwbesluit zijn die normen wel "naar buiten werkende, de burgers bindende regels". Dat kan, blijkens de uitspraak, natuurlijk door bekendmaking in de Staatscourant.⁸ "De kenbaarheid is evenwel ook voldoende verzekerd als deze normen zonder belemmering door een ieder kunnen worden geraadpleegd", aldus de Afdeling. Bouwondernemers en – dienstverleners kunnen ze tegen "redelijke betaling" aanschaffen en voor de burgers liggen ze ter inzage en kunnen "zonder belemmering" geraadpleegd worden. Merk op dat enige motivering ontbreekt, de status quo wordt afgezegd. Waarom die betaling redelijk is en de inzagemogelijkheid zonder belemmering is? Omdat de Afdeling zegt dat het zo is! De Afdeling gaat nog een stapje verder en beoordeelt en passant de kwaliteit van de eigen motivering: "De Afdeling gaat daarbij uit van de niet onredelijke veronderstelling dat voor de burger voldoende kenbaar is of kan zijn dat deze normen aldaar kunnen worden ingezien, ...".

Om de praktische en maatschappelijke relevantie van de rechtsvraag toe te lichten, nemen we het *point d'intérêt* van Knooble tot vertrekpunt. De documenten waarin NEN-normen zijn opgenomen worden normbladen genoemd. De Stichting is monopolist, zij is de enige die deze normen publiceert en distribueert. Zij claimt het auteursrecht op deze normen en kan dat doen omdat zij het proces van het ontwikkelen en opstellen van technische normen initieert, faciliteert en coördineert. De Stichting stelt de zogenoemde normcommissies samen die de normen ontwerpen en ontwikkelen. Deze commissies zijn zo breed mogelijk samengesteld uit vertegenwoordigers van belanghebbenden en hun organisaties. Regelgeving door belanghebbenden, zelfregulering, hoeft niet perse bedenkelijk te zijn zolang maar zo veel mogelijk uiteenlopende belangen evenredig vertegenwoordigd zijn. Zoals gezegd gedraagt de Stichting zich als auteursrechthebbende, hetgeen tot uiting komt in het bedrag dat een gebruiker van normen aan de Stichting moet betalen voor de benodigde normbladen. Voor de Stichting is dit *business model* van levensbelang; de financiering van haar organisatie en voortbestaan is er grotendeels van afhankelijk, zo blijkt uit de processtukken. Het werk van de Stichting is van groot belang, daar is wat mij betreft geen discussie over. En aangezien de

⁷ <http://www.nen.nl/web/Normshop.htm> bezocht op 30 juli 2012

⁸ Dat is een tamelijk naïeve opmerking, omdat hiervoor nu juist niet is gekozen vanwege het verderop in dit stuk te bespreken *verdienmodel* van het NNI.

Stichting een maatschappelijke taak vervult, bespaart dit *business model* de belastingbetaler geld. Knooble stelt: als NEN-normen algemeen verbindende voorschriften zijn of daar door verwijzing deel van uitmaken, dan kan er geen sprake zijn van auteursrecht.⁹ Bovendien, en nog brisanter: algemeen verbindende voorschriften moeten om geldig te kunnen zijn op officiële wijze bekend worden gemaakt en omdat dit niet op de voorgeschreven wijze is geschied zijn deze NEN-normen (vooralsnog) niet geldig.

In eerste aanleg doet Rechtbank 's-Gravenhage uitspraak op 31 december 2008 en stelt Knooble grotendeels in het gelijk.¹⁰ Het vonnis is begrijpelijk en goed leesbaar geformuleerd. Zolang niet in wetgeving naar NEN-normen wordt verwezen, hebben deze niet het karakter van algemeen verbindende voorschriften, maar zijn privaatrechtelijk van aard en worden vrijwillig toegepast. Dat die normen technische specificaties bevatten, betekent nog niet dat het niet ook rechtsnormen kunnen zijn, aldus de rechtbank. Die technische specificaties kunnen prestatie-eisen inhouden waar bouwwerken aan moeten voldoen of technische bepalingen bevatten volgens welke methode aan die prestatie-eisen moet worden voldaan, respectievelijk hoe moet worden vastgesteld of aan die eisen is voldaan. De rechtbank stelt vast dat het begrip algemeen verbindend voorschrift niet wettelijk is gedefinieerd, maar neemt als maatstaf de definitie uit de memorie van toelichting bij artikel 3:1 Algemene Wet Bestuursrecht: “een naar buiten werkende voor de daarbij betrokkenen bindende regel, uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent.” De in de NEN-normen vervatte prestatievoorschriften verkrijgen een algemeen verbindend karakter “door en na de verwijzing in het Bouwbesluit 2003 of de Regeling Bouwbesluit 2003”. “De NEN-normen, waarnaar is verwezen, gelden immers (...) voor een onbepaalde groep van (rechts)personen die willen bouwen of een bouwactiviteit willen ontplooiën. Om een bouwvergunning te verkrijgen moet aan de in de NEN-normen beschreven voorschriften worden voldaan”.¹¹

Aan het door de verwijzing verkrijgen van een algemeen verbindend karakter van die normen is wel geprobeerd te tornen en zal in hogere instantie nog verder worden getornd met behulp van het zogenoemde argument van de “gelijkwaardigheidsbepaling”.¹² Dit argument is ontleend aan het CE-reguleringsstelsel van de “Nieuwe Aanpak”¹³: in het samenstel van juridische fundamentele veiligheidsvoorschriften en technische specificaties hebben die technische normen een vrijwillig karakter. Wie produceert volgens die normen en dat bewijst door middel van een “verklaring van overeenstemming”, uitgegeven door een certificerende instelling (bijvoorbeeld KOMO, KIWA, KEMA, etcetera), profiteert van een bewijsvermoeden dat zijn producten voldoen aan de fundamentele veiligheidseisen. Een producent die zijn eigen productienormen volgt, geniet dit voordeel niet: op hem rust de

⁹ Zoals bekend bepaalt art. 11 Auteurswet dat algemeen verbindende voorschriften en dergelijke geen voorwerp van auteursrecht kunnen zijn.

¹⁰ LJN: BG8465

¹¹ rechtsoverweging 4.8

¹² Rechtbank, rechtsoverweging 4.11

¹³ Zie bijvoorbeeld: A. Brack, Een Italiaanse voertuiglift in Finland, *TvC* 2008-3, 93-95

bewijslast desgevraagd te moeten aantonen dat zijn producten tenminste dezelfde veiligheid, kwaliteit hebben als gewaarborgd door die technische normen. De rechtbank maakt korte metten met het argument dat de NEN-normen geen verplichtend maar een vrijblijvend karakter hebben door heel droog te overwegen dat de inhoud van de genormaliseerde prestatie-eisen dus het toetsingskader vormen voor die gelijkwaardigheid.

Van de drie elementen uit de hierboven aangehaalde definitie van algemeen verbindend voorschrift zijn de algemene strekking en de externe werking door de rechtbank aangenomen. Bleef over het argument van de Staat: de Stichting is geen bestuursorgaan en ook niet krachtens delegatie of mandaat bevoegd om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Ook hier heeft de rechtbank niet veel moeite mee; de door een privaatrechtelijke organisatie opgestelde normen zijn immers door verwijzing door de Staat overgenomen en de inhoud daarmee vastgesteld als een ieder bindende regels. En die zijn niet op de juiste wijze bekend gemaakt, dus (nog) niet in werking getreden en dus (nog) niet verbindend.¹⁴ En zolang dat nog niet het geval is, berust het auteursrecht nog bij de Stichting.

In appèl heeft Gerechtshof 's-Gravenhage op 16 november 2010 arrest gewezen.¹⁵ Omdat ik niets wil afdoen aan de verbijsterende onbegrijpelijkheid van dit oordeel geef ik de kernoverweging hier letterlijk weer. “Het hof is, alles in aanmerking nemend, van oordeel dat een verwijzing naar een NEN-norm in een algemeen verbindend voorschrift deze NEN-norm zelf niet tot een algemeen verbindend voorschrift in de zin van de wet maakt. Wanneer in het Bouwbesluit of de Regeling naar NEN-normen wordt verwezen, worden deze normen wel publiekrechtelijk algemeen geldende normen (...), maar geen algemeen verbindende voorschriften in de (beperkt) zin van de Grondwet of de Bekendmakingswet. Om een algemeen verbindend voorschrift te zijn in de zin van de wet, moet het voorschrift zijn vastgesteld op grond van een regelgevende bevoegdheid (‘bij of krachtens de wet’). (...) Het tot regelgeving bevoegde orgaan heeft met het Bouwbesluit of de Regeling de NEN-norm niet zelf vastgesteld, maar (slechts) van toepassing verklaard en daarmee algemeen geldend gemaakt.” Een nog perfecter voorbeeld van een drogredenerende cirkel lijkt mij niet mogelijk. Van belang blijkt de regelgevende bevoegdheid “bij of krachtens de wet” en daarmee het tijdstip van het vaststellen van de norm. Bestaat de norm al op het moment van verwijzing of wordt de verwezen norm later door een *update* bijgesteld? In het eerst genoemde geval zou er geen regelgevende bevoegdheid kunnen zijn, in de laatstgenoemde situatie wel? Het hof zadelt ons op met het onwezenlijke onderscheid tussen de subcategorie “algemeen verbindend voorschrift” en het verzamelbegrip “publiekrechtelijk algemeen geldende norm”. Met grote gevolgen, dat wel. Waarom? Daarom! Een andere aanmerking is nog dat het hof aan de door de rechtbank helder gemaakte positie van de “gelijkwaardigheidsbepaling” op ongelukkige wijze afbreuk doet door dit als geïsoleerd statement in het arrest te laten figureren zonder enige betekenis voor de opbouw van het oordeel. Verder is er volgens het hof

¹⁴ rechtsoverweging 4.21

¹⁵ LJN: BO4175

geen vuiltje aan de lucht. De normen kunnen bij het NNI worden ingezien en ze zijn daar tegen betaling te krijgen. “Het hof is van oordeel dat op deze wijze voldoende bekendheid aan de betreffende NEN-normen wordt gegeven. Niet is gesteld of gebleken dat dit stelsel maatschappelijk onaanvaardbare gevolgen heeft of dat bedrijven zoals Knooble daardoor in hun voortbestaan worden bedreigd.” Zo redeneer je naar de uitkomst toe; de twee overdrijvingen in de tweede zin van het citaat suggereren ten onrechte dat alleen in die gevallen anders zou kunnen worden geoordeeld. Knooble’s redenering, dat de overheid normen waar naar wordt verwezen kosteloos ter beschikking moet stellen, is lastig te bestrijden. Maar het hof legt het argument eenvoudig naast zich neer: “Een dergelijke stelselwijziging dient door de wetgever te worden tot stand gebracht en valt buiten de rechtsvormende taak van de rechter.” In gewoon Nederlands zegt de appèlrechter hier terug te deinzen voor de consequenties van een beslissing die op zich zelf heel wel juist had kunnen zijn.

De Hoge Raad had er blijkens zijn arrest van 22 juni 2012¹⁶ geen zin in om van deze principiële kwestie veel werk te maken; hij laat de formalistische redenering van het hof volledig in stand. De in de Grondwet en de Bekendmakingswet bedoelde algemeen verbindende voorschriften zijn naar buiten werkende, de burgers bindende, *regels die uitgaan van een orgaan dat de bevoegdheid tot die regelgeving aan de wet in formele zin ontleent*. De Woningwet bepaalt dat technische voorschriften kunnen worden gegeven voor het bouwen van bouwwerken en dat hierbij kan worden verwezen naar normen. Maar daarmee is niet beoogd “het instituut dat die normen opstelt bevoegd te maken tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften”. Zelfs de omstandigheid dat “vooraf tussen de minister en het NNI wordt afgestemd of een NEN-norm zal worden gebruikt voor verwijzing (...), maakt dit niet anders”. Dit oordeel is onbegrijpelijk. Een juist, want begrijpelijk oordeel zou als volgt hebben geluid. Voorschriften bij het bouwen van bouwwerken in acht te nemen, kunnen blijkens de Woningwet tevens uit technische normen bestaan. Voorzover in het Bouwbesluit door de wetgever wordt verwezen naar onder de regie van het NNI opgestelde normen, zijn die normen onderdeel van algemeen verbindende voorschriften die uitgaan van het orgaan dat bevoegd is voorschriften bij of krachtens de Woningwet op te stellen. Op verwezen normen rust aldus geen auteursrecht. Hiermee zou tevens een oplossing gevonden zijn voor een verwant probleem, dat in hoger beroep echter niet aan de orde gekomen is en op grond daarvan door de A-G terzijde is gelegd. Conclusie A-G¹⁷: “Het argument van Knooble dat de auteursrechthebbende aan een aanvrager de afgifte van een afschrift van de NEN-norm kan weigeren, is ter zake dienend.” Een belangrijk argument om voor deze oplossing te kiezen is nog gelegen in het feit dat het in ons buurland Duitsland, waarvan wij economisch afhankelijk zijn, zo is geregeld. De Conclusie van de A-G bevat nog enige andere interessante rechtsvergelijkende notities.¹⁸

¹⁶ LJN: BW0393

¹⁷ par. 4.20

¹⁸ in par. 3.50-3.54

Nu de Hoge Raad het arrest van het hof in stand heeft gelaten, kan de balans worden opgemaakt. 's Hofs arrest is hiervoor het ankerpunt. De eerder genoemde uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 2 februari 2011 verwijst naar dit arrest.¹⁹ Dat er op dit gebied het een en ander voor verbetering vatbaar is, was gelukkig al tot Haagse kringen doorgedrongen. Er loopt een (uiteraard) meerjarig beleidsproject “Kenbaarheid van Normen en Normalisatie”. Het jongste parlementaire document is recent: Brief van de minister van ELI aan de Tweede Kamer van 30 juni 2011.²⁰ De regering vindt steun voor door haar voorgestaan beleid bij het thans door de Hoge Raad bevestigde arrest van het hof. Daarmee staat dit arrest niet alleen centraal in het privaatrechtelijke traject, maar vormt ook het aanknopingspunt voor het bestuursrecht en het overheidsbeleid. In de Brief geeft het kabinet een reactie op een belangrijke aanbeveling, luidende: “De overheid dient een eenduidige visie te ontwikkelen op de wijze waarop zij gebruik maakt van normalisatie, er in participeert en deze ondersteunt.”²¹ Aansluitend bij de “Nieuwe Aanpak”, het kernbegrip van de CE-markering, dient als uitgangspunt te gelden dat toepassing van normen vrijwillig is en als er door de wetgever naar wordt verwezen, gebeurt dat op niet-dwingende wijze. Bijvoorbeeld op basis van een bewijsvermoeden, zoals eerder in dit stuk genoemd. De in dit beleidsdocument op basis van dat uitgangspunt getrokken conclusie is juist, duidelijk en uiterst belangrijk: “Dit betekent dat de essentiële eisen waaraan moet worden voldaan in de wet dienen te staan en niet in een norm.”²² Mocht bij wijze van uitzondering *dwingend* naar een norm worden verwezen, dan is die norm daarmee nog niet een algemeen verbindend voorschrift geworden (aldus de Brief met referentie aan de uitspraak van de Afdeling en het arrest van het hof), maar is wel deel gaan uitmaken van “het recht dat voor belanghebbenden kenbaar moet kunnen zijn”.²³ Uit nader onderzoek is het kabinet gebleken dat *internationale* normen, waar dwingend naar wordt verwezen, niet eenzijdig door de Nederlandse overheid kosteloos ter beschikking kunnen worden gesteld. Indien echter op dwingende wijze naar *nationale* normen wordt verwezen, zal voor nieuwe regelgeving vanaf 1 januari 2012 gelden dat die normen kosteloos beschikbaar zijn. Daarnaast is er het streven om overbodig geachte dwingende verwijzingen vóór 1 januari 2014 om te zetten in verwijzingen met bewijsvermoeden.²⁴ Deze categorie normen hoeven niet kosteloos beschikbaar te zijn. De redenering is: toepassing is vrijwillig en levert het voordeel op van een vermoeden dat aan zekere prestatie-eisen (bijvoorbeeld veiligheid voor consumenten-gebruikers) is voldaan. Dan geldt het *profijtbeginnsel*, zodat voor het beschikbaar stellen van normbladen een prijs mag worden gevraagd.

¹⁹ In randnummer 2.4.6

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 27 406, nr. 193 (“Brief”)

²¹ Brief, p 2

²² Brief, p 4

²³ Brief, p 5

²⁴ De volgende aantallen uit de Brief geven een indruk van de omvang van deze klus. De centrale overheid verwijst rechtstreeks naar zo’n 200 nationale NEN-normen en naar 400 internationale normen. Met de Europese “Nieuwe Aanpak”-richtlijnen zijn zo’n 2800 geharmoniseerde normen verbonden. “Op een totaal van 30.000 normen zijn er dus zo’n 3400 normen gelieerd aan wet- en regelgeving.” Brief, p 4.

Hier valt mee te leven in die zin dat het voor en in de praktijk helder is en werkbaar zou kunnen zijn, zij het onder de voorwaarde dat de prestatie-eisen voldoende duidelijk in de publiekrechtelijke regelgeving zijn neergelegd. Want dat is de achilleshiel van deze op zich zelf heldere benadering. Men kan niet her en der in een regeling, zoals het Bouwbesluit, met NEN-normen strooien en ergens anders in die regeling eenmalig volstaan met een “gelijkwaardigheidsbepaling”.

Met dank aan Knooble.

Prof mr A. Brack, Bedrijfsrecht, Universiteit Twente