



Hoge Raad voor Normalisatie
Conseil supérieur de Normalisation

ADVIES

over

***de kenbaarheid en de tegenstelbaarheid aan
derden van de Belgische normen waarnaar in de
reglementering verwezen wordt***

Brussel, 21 november 2014

Gelet op de wet van 28 februari 2013 tot invoering van het Wetboek van economisch recht, die de bepalingen¹ van de wet van 3 april 2003 betreffende de normalisatie opgeheven heeft;

Gelet op artikel VIII.19 van voornoemd Wetboek, waarbij bij de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie een Hoge Raad voor Normalisatie wordt opgericht, hierna « de Hoge Raad » genoemd.

Gelet op artikel VIII.20 van voornoemd Wetboek waarbij de Hoge Raad als opdracht heeft om, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van de minister, adviezen te verstrekken aangaande alle kwesties die betrekking hebben op het beleid en de ontwikkeling van de nationale en internationale normalisatie;

Gelet op artikel VIII.1, tweede lid, van voornoemd Wetboek bepalende dat de naleving van de normen op vrijwillige basis gebeurt, tenzij de naleving ervan wordt opgelegd door een wettelijke, reglementaire of contractuele bepaling;

Gelet op artikel VIII.2 van voornoemd Wetboek bepalende dat de Staat en alle publiekrechtelijke personen naar de door het Bureau voor Normalisatie gepubliceerde normen kunnen refereren door een eenvoudige verwijzing naar de referte van deze normen;

Gelet op artikel VIII.4, 4° van voornoemd Wetboek waarbij het Bureau voor Normalisatie als opdracht heeft om normen en technische documenten te verspreiden;

Gelet op het koninklijk besluit (KB) van 25 oktober 2004 betreffende de uitvoeringsmodaliteiten van de normalisatieprogramma's evenals de bekrachtiging of registratie van normen;

Gelet op de bemerkings van de afdeling wetgeving van de Raad van State, uitgedrukt in verschillende adviezen² en volgens welke het feit dat de Belgische normen waarnaar in de reglementering verwezen wordt:

- niet integraal in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt,
- enkel tegen betaling kunnen verkregen worden,
- niet allemaal in het Nederlands beschikbaar zijn

betekent dat deze normen niet overeenkomstig art. 190 van de Grondwet³ zijn bekendgemaakt en zodoende niet aan derden tegenstelbaar zijn;

¹ Met uitzondering van artikel 19.

² Het gaat onder meer om de volgende adviezen:

- advies 36.390/1 van 16 december 2003 betreffende een ontwerpbesluit dat het KB van 15 juni 2004 tot vaststelling van bepaalde reeksen van nominale hoeveelheden en tot regeling van de aanduiding van hoeveelheden voor bepaalde voorverpakte producten, geworden is;
- advies 42.307/4 van 7 maart 2007 betreffende een ontwerpbesluit dat het KB van 13 juni 2007 tot wijziging van de basisnormen brand geworden is, en advies nr. 41.867/4 van 4 januari 2007 betreffende een ontwerpbesluit dat het KB van 17 mei 2007 tot vaststelling van de maatregelen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de gesloten parkeergebouwen moeten voldoen om LPG-voertuigen te parkeren, geworden is;
- advies 42.474/4 van 2 april 2007 betreffende een ontwerpbesluit dat het KB van 21 april 2007 betreffende de ademtesttoestellen en ademanalysetoestellen, geworden is;
- advies 44.188/4 van 19 maart 2008 betreffende een ontwerpbesluit dat het KB van 1 maart 2009 tot wijziging van het KB van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen, geworden is;
- advies 53.929/1/V van 18 september 2013 betreffende een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009 wat betreft de aansprakelijkheid van de netbeheerders.

³ « Geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur is verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald. »

Gelet op de brief van 3 februari 2014 van de federale minister bevoegd voor Economie aan de voorzitter van de Hoge Raad, waarin gevraagd wordt, ingevolge de bemerkingen van de Raad van State, een advies op te stellen over de kenbaarheid en de tegenstelbaarheid aan derden van de Belgische normen waarnaar in de reglementering verwezen wordt;

Gelet op het actieplan opgestart door het Bureau voor Normalisatie op 17 juni 2010 voor de vertaling in het Nederlands van normen van Europese of internationale herkomst die als prioritair beschouwd worden;

Gelet op de vorige adviezen van de Hoge Raad betreffende de vertaling van de normen in het Nederlands (december 2006), de wijze van raadpleging van de normen (juni 2007), de verkoopprijs van de normen (juni 2007) en de toegang van de academische middelen, de kmo's en de maatschappelijke actoren tot de normalisatiewerkzaamheden en de normen (november 2012);

Gelet op de vorige besprekingen van de Hoge Raad over deze materies;

Overwegende dat de verwijzing naar de normen in de reglementering verschillende voordelen biedt voor de wetgever, zijnde, naast eenvoud en beknoptheid, de soepelheid om de reglementering aan de evolutie van de sociaal-economische eisen en aan de technische vooruitgang aan te passen dankzij het gebruik van niet gedateerde referenties waarbij de normen bijgewerkt worden naargelang de behoeften, zoals onder meer gemeld door de wetgever;

Overwegende dat, in tegenstelling tot de akten van de overheid⁴, de normen waarnaar in de reglementering verwezen wordt aan het auteursrecht onderworpen zijn, waardoor het onmogelijk is om de integrale tekst ervan in het Belgisch Staatsblad bekend te maken;

Overwegende dat elke norm kosteloos kan geraadpleegd worden bij het Bureau voor Normalisatie en bij buitenlandse normalisatie-instellingen;

Overwegende dat de toepassing van het advies van de Hoge Raad over de wijze van raadpleging van de normen, meer bepaald de oprichting van nieuwe punten voor kosteloze raadpleging van deze normen, de kenbaarheid van de normen waarnaar in de reglementering verwezen wordt, zal verbeteren;

Overwegende dat de normalisatie een internationaal proces is, dat de meeste normen een Europees of internationaal karakter hebben en dat de verspreiding van de normen verbonden is aan Europese of internationale regels en akkoorden die moeten worden nageleefd;

Overwegende dat het prijsbeleid van normen van buitenlandse, Europese of internationale herkomst bepaald wordt door de instellingen of organisaties die hierop auteursrechten bezitten en dat het Bureau voor Normalisatie hiervan niet mag afwijken;

Overwegende dat het type van de Belgische normen waarnaar in de reglementering verwezen wordt verschillend is naargelang het over bekrachtigde of geregistreerde normen gaat, en dat enkel deze geregistreerde normen niet allemaal in het Nederlands beschikbaar zijn;

Overwegende dat de prioriteiten vastgelegd in 2010 door het Bureau voor Normalisatie voor de uitwerking van een Nederlandse versie van de geregistreerde normen hoofdzakelijk vastgelegd werden in functie van het gebruik ervan in een reglementaire context;

Overwegende dat in de rechtspraak en in de rechtsleer art. 190 van de Grondwet gezien wordt als een algemeen rechtsprincipe volgens hetwelk een rechtsregel van de overheid pas bindend wordt voor de burger wanneer ze bekendgemaakt wordt⁵; dat het logisch is dat een reglementering enkel verplicht mag worden gesteld nadat ze bekendgemaakt werd; dat deze bekendmaking moet gedaan worden « in de vorm bepaald door de wet » en dat de wetgever (en niet de uitvoerende macht) de wijze van deze bekendmaking moet regelen;

⁴ « Er bestaat geen auteursrecht op officiële akten van de overheid » (art. 8, § 2 van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten).

⁵ J. Velaers, « Artikel 190 van de Grondwet: de bekendmaking in de vorm bij wet bepaald als voorwaarde voor de verbindendheid van wetten, besluiten en verordeningen van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur », in *De verplichting tot bekendmaking van de norm*, die Keure, ed. L. Wintgens, 2003, p. 33 tot 35.

Overwegende dat normen meestal tegenstelbaar aan derden zijn als « regels van goed vakmanschap die, op het ogenblik dat ze worden aangenomen, gelden voor een bepaald product, een bepaald procedé of een bepaalde dienst ⁶ »;

Overwegende dat de vorm van de bekendmaking van de akten van de overheid bepaald is in de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen; dat de vorm van de bekendmaking van de Belgische normen in het Belgisch Staatsblad in geen enkele wetsbepaling beschreven is; dat de referenties van de Belgische normen bekendgemaakt zijn in het Belgisch Staatsblad conform de art. 21 en 26 van het voornoemde KB van 25 oktober 2004 ;

Overwegende dat naar het voorbeeld van de geharmoniseerde Europese normen het meestal niet verplicht is om de normen waarnaar in de reglementering verwezen wordt, na te leven, hetgeen, voor de federale Staat en de gefedereerde entiteiten, de gevallen waarop de bemerkingen van de Raad van State van toepassing zijn, lijkt te beperken tot ongeveer 300 normen, alle bronnen samengenomen; dat de origine van deze normen als volgt is:

- Belgische: 24 %;
- Europese: 36 %;
- internationale: 30 %;
- diverse: 10 %;

dat de voornaamste reglementaire instanties die naar deze normen verwijzen de volgende zijn:

- federale Staat: 36 %;
- Brussel-Hoofdstad: 34 %;
- Vlaanderen: 19 %;
- Wallonië: 3%;
- varia: 8 %;

Overwegende dat in zijn voornoemde adviezen, de oplossing aanbevolen door de Raad van State niet altijd identiek is geweest maar er achtereenvolgens in bestond:

- aanwijzingen te geven in het verslag aan de Koning of in het verslag over de draagwijdte van de reglementering, over de mogelijkheid tot raadpleging van de norm ;
- de betrokken norm toegankelijk te maken (ten laste van de auteur van de reglementering, m.a.w. het bestuur dat de reglementering voorbereid heeft);
- te zorgen voor de integrale bekendmaking van de norm in het Belgisch Staatsblad;

Overwegende dat in Duitsland, naar aanleiding van een amendement ingediend in 2003, de wet van 9 september 1965 betreffende de auteursrechten bepaalt dat als men in de reglementering naar normen verwijst zonder de tekst ervan over te nemen, het auteursrecht op deze normen wordt behouden (art. 5 § 3); dat een verplichte licentie evenwel opgelegd wordt aan de houder van dit auteursrecht; dat, op basis van deze bepaling, het DIN⁷ verplicht is aan elke uitgever het recht te verlenen om een verplichte norm volgens gepaste modaliteiten te reproduceren en te verspreiden;

Overwegende dat in Frankrijk, het decreet van 16 juni 2009 betreffende de normalisatie in art. 17 bepaalt dat de normen vrijwillig toegepast worden; dat hun toepassing evenwel verplichtend kan worden gesteld bij een besluit ondertekend door de minister bevoegd voor industrie en de betrokken minister(s); dat de normen die verplicht moeten toegepast worden kosteloos raadpleegbaar zijn op de website van AFNOR⁸; dat het ministerie van economie, industrie en werkgelegenheid een gids voor het juiste gebruik van de normen in de reglementering uitgegeven heeft;

⁶ Art. VIII.1, eerste lid van het Wetboek van economisch recht.

⁷ Deutsches Institut für Normung.

⁸ Association française de normalisation.

Overwegende dat in Nederland, de minister van Economische Zaken in 2011 beslist heeft⁹:

- de huidige reglementering te herzien om te bepalen of de verwijzingen naar verplichte normen al dan niet kunnen vervangen worden door verwijzingen naar niet verplichte normen waarvan de naleving een vermoeden van overeenstemming biedt met essentiële eisen bepaald in de reglementering en dit voor 1 januari 2014;
- alle nationale verplichte normen waarnaar zou verwezen worden in elke nieuwe reglementering die vanaf 1 januari 2012 in werking zou moeten treden, kosteloos ter beschikking te stellen ;
- om, na inventaris, de onderhandelingen met het NEN¹⁰ te starten over de verplichte normen waarop het NEN het auteursrecht bezit en waarnaar in de huidige reglementering wordt verwezen en dit voor de kosteloze terbeschikkingstelling van deze normen vanaf 1 januari 2014;

Advies

De Hoge Raad is van oordeel dat het probleem van de kenbaarheid en de tegenstelbaarheid aan derden van de normen waarvan de toepassing door de reglementering verplicht wordt gesteld, zoals herhaaldelijk aangehaald door de Raad van State in zijn bemerkingsen, om oplossingen vraagt en in het bijzonder:

- betreffende de bekendmaking: de vorm van de bekendmaking van de Belgische normen in het Belgisch Staatsblad zou in de wet moeten bepaald worden om te beantwoorden aan art. 190 van de Grondwet voor wat de verplichte normen betreft;
- betreffende de kosteloosheid:
 - de kosteloze terbeschikkingstelling van de verplichte normen zal de verspreiding ervan onder de bestemmingen zeker en vast doen toenemen;
 - deze kosteloze terbeschikkingstelling geldt enkel voor de Belgische nationale normen, m.a.w. de normen waarop het Bureau voor Normalisatie het auteursrecht bezit, in tegenstelling tot de Belgische normen van buitenlandse, Europese of internationale herkomst, waarop een derde instelling of organisatie het auteursrecht bezit en waarvoor het Bureau voor Normalisatie een distributielicentie heeft, met of zonder reproductierecht;
 - het zou billijk zijn dat de wetgever hiervan de kosten draagt omdat hij geniet van de voordelen die verbonden zijn aan de verwijzing naar de normen in de reglementering en omdat hij ze niet moet opstellen noch onderhouden;
- betreffende de beschikbaarheid in het Nederlands: de tijdelijke onbeschikbaarheid van een Nederlandstalige versie van bepaalde normen waarvan de toepassing verplicht wordt gesteld door de reglementering, zou in de mate van het mogelijke moeten worden ingekort;

⁹ Brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 juni 2011, inzake Kabinetsreactie op kenbaarheid van normen en normalisatie.

¹⁰ Nederlands Normalisatie-instituut.

- betreffende de begeleidingsmaatregelen: in de toekomst zou elke verwijzing naar normen in de reglementering moeten beantwoorden aan de regels voor de goede praktijk, die worden opgenomen in een gids die onder alle regelgevende instanties moet verspreid worden en die hen ertoe aanzet:
 - de huidige reglementering te herzien;
 - te verwijzen naar normen waarvan de toepassing niet verplicht is maar waarvan de naleving een vermoeden van overeenstemming biedt met essentiële eisen bepaald in de reglementering;
 - de toepassing van de normen slechts uitzonderlijk verplicht te stellen en enkel wanneer het Bureau voor Normalisatie hierop het auteursrecht bezit;
 - niet te verwijzen naar normen waarvan de kenbaarheid in de voorgeschreven taal/talen niet verzekerd is.

De Hoge Raad stelt de volgende acties voor:

- betreffende de bekendmaking: het is aangewezen om het Wetboek van economisch recht te wijzigen door een bepaling toe te voegen die vastlegt dat de bekendmaking van de Belgische normen in het Belgisch Staatsblad gebeurt door een eenvoudige vermelding van de referenties van deze normen (nummer, titel en editienummer) in de koninklijke besluiten voor bekrachtiging en registratie van normen, in tegenstelling tot de bekendmaking van de integrale tekst;
- betreffende de kosteloosheid:
 - het is aangewezen om de verplichte Belgische normen waarop het Bureau voor Normalisatie het auteursrecht bezit kosteloos ter beschikking te stellen;
 - het is aangewezen om de overeenkomstige budgettaire gevolgen door te rekenen aan de overheidsinstanties die in hun reglementering verwijzen naar verplichte normen;
- betreffende de beschikbaarheid in het Nederlands: het is aangewezen dat het Bureau voor Normalisatie de uitvoering van zijn actieplan betreffende de vertaling in het Nederlands van een prioritaire normenlijst bespoedigt;
- betreffende de begeleidingsmaatregelen:
 - het is aangewezen om de lijsten van de verplichte normen en van de reglementeringen die ernaar verwijzen op de site van het Bureau voor Normalisatie te publiceren en de actualisatie ervan te verzekeren;
 - het is aangewezen om een gids voor het goede gebruik van normen in de reglementering uit te werken en onder alle regelgevende instanties te verspreiden.

De Voorzitter,

Georges KLEPFISCH