

Normalisatie

Normalisatie is het proces waarbij belanghebbende partijen op vrijwillige basis, in overleg en op basis van consensus afspraken maken. Zij kunnen afspraken maken over wat, in het licht van de stand van de techniek en de best beschikbare kennis, goede normen zijn om te hanteren bij de productie van bepaalde zaken en het leveren van diensten. Deze afspraken kunnen vrijwel overal over gaan en worden vastgelegd in normen.

Voorbeeld

Een voorbeeld is het opstellen van een norm voor telefoonopladers, zodat er één universele oplader is voor alle telefoons.

Normalisatie

Algemeen	
Beschrijving instrument:	<p>Normalisatie is het proces waarbij belanghebbende partijen op vrijwillige basis, in overleg en op basis van consensus afspraken maken. Onder belanghebbende partijen kunnen bijvoorbeeld producenten, ondernemers, groot- en kleinbedrijf, dienstverleners, gebruikers, consumenten en de overheid worden verstaan. Belanghebbende partijen kunnen afspraken maken over wat, in het licht van de stand van de techniek en de best beschikbare kennis, goede normen zijn om te hanteren bij de productie van bepaalde zaken en het leveren van diensten. Deze afspraken kunnen vrijwel overal over gaan. Een voorbeeld is het opstellen van een norm voor telefoonopladers, zodat er één universele oplader is voor alle telefoons.</p> <p>In Nederland wordt het normalisatieproces begeleid door een private stichting, het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN). Naast het begeleiden van het nationale normalisatieproces, bestaat de rol van NEN voor een groot deel uit het faciliteren van de Nederlandse inbreng in het Europese en internationale normalisatieproces.</p>
Kwalificatie instrument:	<p>Normalisatie is een vorm van zelfregulering. Het maken van normen gebeurt op initiatief van belanghebbende partijen. Ook de verantwoordelijkheid voor de organisatie van het normalisatieproces en voor het bereiken van overeenstemming ligt bij de partijen zelf. Een wezenskenmerk van normalisatie is dat het vrijwillig is. Partijen zijn vrij om normen al dan niet op te stellen en toe te passen.</p> <p>Normalisatie is een stimulerend instrument, dat bijdraagt aan een goed functionerende economie. Zo vergemakkelijkt normalisatie de toegang tot markten, verbetert zij de kwaliteit en de veiligheid van producten en diensten en vereenvoudigt zij de verspreiding van kennis, technologie en bedrijfspraktijken. Normalisatie zorgt ervoor dat producten, onderdelen en netwerken beter op elkaar aansluiten. Dit bevordert het handelsverkeer en de innovatie. Normalisatie kan leiden tot efficiencyvergroting en dus tot lagere kosten. Daarmee profiteert niet alleen het bedrijfsleven van normalisatie, maar de maatschappij als geheel.</p> <p>Normalisatie is geen overheidsinstrument. Wel sluit de overheid er met beleid en regelgeving bij aan. Soms maakt normalisatie overheidsregelgeving overbodig, soms wordt in wet- en regelgeving naar normen verwezen. Door naar normen te verwijzen kan de wetgever eenvoudig en snel, zonder omvangrijke nieuwe</p>

	<p>voorschriften uit te vaardigen, aansluiten bij de praktijk en kunnen bedrijven inspelen op nieuwe ontwikkelingen en innovaties. Dit draagt bij aan het reduceren van lasten.</p> <p>Normalisatie heeft dus twee kanten die steeds goed moeten worden onderscheiden: normalisatie in de 'pure' vorm van zelfregulering en normalisatie als ondersteuning van de wetgeving doordat die laatste naar normen verwijst.</p>
Juridische definitie	<p>Voor normalisatie op Europees niveau is verordening 1025/2012 van kracht die relevante definities op het gebied van normalisatie bevat. Daarnaast stelt de verordening regels vast voor de samenwerking tussen de Europese normalisatieorganisaties, de nationale normalisatie- instellingen, de lidstaten en de Commissie, de opstelling van Europese normen en Europese normalisatieproducten voor producten en voor diensten ter ondersteuning van wetgeving en beleid van de Unie, de identificatie van technische ICT-specificaties die in aanmerking komen om te dienen als referentie, de financiering van Europese normalisatie en de deelname van de belanghebbenden aan Europese normalisatie. De verordening bevat een aantal verplichtingen voor de nationale normalisatie-instellingen.</p>
Praktijkvoorbeeld	<p>Uitgangspunt van het kabinet bij het gebruik van normen in beleid of wetgeving is dat er zoveel mogelijk op basis van bewijsvermoeden naar normen wordt verwezen. Indien er op basis van bewijsvermoeden naar een norm wordt verwezen, levert het voldoen aan de norm het bewijsvermoeden dat ook aan de regelgeving wordt voldaan. Zo kunnen fabrikanten deze normen gebruiken om met het product een vermoeden van overeenstemming te krijgen met de eisen die aan het product worden gesteld in de betreffende Europese regelgeving. De fabrikant is echter vrij om ook op een andere manier aan de regelgeving te voldoen</p>
Kenmerken op een rij	
<p>Wie stelt de regels op? Met wie worden de regels opgesteld?</p>	<p>Belanghebbende partijen. Vertegenwoordigers van deze partijen komen bijeen in normcommissies, die door het NEN zijn ingesteld, en beraadslagen daar over nieuwe normen of aanpassingen van bestaande normen.</p> <p>Motieven voor financiële ondersteuning van het Nederlands Normalisatie-instituut</p> <p>Departementen geven om uiteenlopende redenen financiële steun aan activiteiten die door het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN) worden uitgevoerd. Het kan bij voorbeeld gaan om de ondersteuning van beleidscommissies of van normcommissies danwel de ontwikkeling van specifieke normen. Met name de ondersteuning van normcommissies of van de ontwikkeling van specifieke normen kan geschieden op grond van uiteenlopende motieven. Door de Interdepartementale Commissie voor Normalisatie en Certificatie (ICN) is een notitie opgesteld waarin in kaart gebracht om welke motieven departementen financiële steun geven aan de verschillende activiteiten die het NEN uitvoert.</p> <p>Bij het verlenen van financiële steun aan het NEN kunnen departementen praktische vragen tegenkomen. Moet de financiële bijdrage aan het NEN als steun worden gemeld aan de Europese Commissie? Dient een opdracht aan het NEN openbaar te worden aanbesteed? De door de ICN opgestelde notitie bevat een aantal handvatten die behulpzaam kunnen zijn bij het maken van keuzen bij dergelijke praktische vragen.</p>

	<p>Meer informatie: Motieven voor en vormen van bekostiging van activiteiten van het NEN door de overheid</p> <p>Dit is niet anders bij verwijzing in wetgeving naar normen: de wetgever bepaalt niet de inhoud van die normen maar sluit er slechts bij aan. Wel kan de overheid als belanghebbende partij deelnemen aan een normcommissie. Indien de wetgever naar een norm verwijst, dient de wetgever de inhoud van de norm te kennen. Vervolgens dient de wetgever na te gaan of bij de totstandkoming van de norm alle relevante belangen betrokken zijn. Als dit zo is, kan namelijk worden aangenomen dat er sprake is van een evenwichtige norm die recht doet aan de belangen van de betrokkenen.</p>
<p>Dwingendheid (mate van beperking gedragsvrijheid)</p>	<p>Toepassing van normen is over het algemeen vrijwillig. Alleen als er in de wet- of regelgeving dwingend naar een norm wordt verwezen, is de normadressaat verplicht de norm te gebruiken. Zoals hieronder wordt aangegeven, is het beleid van het kabinet echter om op niet-dwingende wijze naar normen te verwijzen. Daarnaast zijn sommige marktpartijen in de praktijk min of meer gedwongen om de normen toe te passen, op straffe van uitsluiting van de markt of doordat ze niet over de capaciteit of kennis beschikken om op een alternatieve manier een gelijkwaardig resultaat te bereiken.</p>
<p>Hardheid (juridische binding)</p>	<p>Een (zekere) juridische binding ontstaat pas wanneer de wetgever naar normen verwijst. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt in de manier van verwijzen.</p> <p>Het beleid van de overheid is er in beginsel op gericht om op een niet-dwingende wijze te verwijzen. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een verwijzing op basis van bewijsvermoeden. Een verwijzing op basis van bewijsvermoeden houdt in dat, indien een normadressaat de norm volgt, dit een bewijsvermoeden oplevert dat de normadressaat aan de eisen van de wet- en regelgeving voldoet. De verwijzing op basis van bewijsvermoeden laat belanghebbenden evenwel de ruimte om te kiezen voor andere oplossingen dan het volgen van een norm, mits de alternatieve methode tot hetzelfde, wettelijk beoogde resultaat leidt. Deze manier van verwijzen wordt ook gebruikt in de Europese Nieuwe Aanpak richtlijnen. Zie voor het uitgangspunt van niet-dwingende verwijzing Aanwijzing voor de regelgeving 91a.</p> <p>Soms kiest de wetgever ervoor om dwingend naar een norm te verwijzen. Dit houdt in dat om aan de wetgeving te voldoen ook aan de norm moet worden voldaan. Indien de wetgever dwingend naar een norm verwijst, zal hij moeten kunnen beargumenteren waarom wordt afgeweken van het principe om op basis van bewijsvermoeden te verwijzen. Een reden om af te wijken is bijvoorbeeld de implementatie van internationale wetgeving waarin dwingend naar een norm wordt verwezen of omdat het wenselijk is dat er één bepaalde meetmethode wordt gebruikt die is vastgelegd in een norm. Indien een norm waarnaar dwingend wordt verwezen verder gaat dan het publieke belang vereist, dient de verwijzing beperkt te blijven tot het voor de wetgeving relevante deel van de norm. Als er dwingend naar een norm wordt verwezen, is er geen vrije keuze meer de norm al dan niet toe te passen. De norm moet worden ingezien om aan de wet te kunnen voldoen. Daarom is het beleid van het kabinet er op gericht om bij inhoudelijk nieuwe regelgeving ervoor te zorgen dat indien hierin dwingend naar</p>

	<p>nationale normen wordt verwezen, deze normen vanaf inwerkingtreding van die regelgeving kosteloos beschikbaar zijn. Voor de bestaande regelgeving geldt dat per 1 januari 2014 de nationale normen waar dan nog dwingend naar wordt verwezen vrij beschikbaar zullen worden gesteld.</p> <p>Het kabinet is van mening dat door verwijzing in een algemeen verbindend voorschrift naar een norm, die norm op zichzelf genomen nog geen 'vanwege het Rijk vastgesteld algemeen verbindend voorschrift' wordt. Dit standpunt is eerder in een brief van de Minister van Justitie aangegeven en is zo toegelicht in de memorie van toelichting bij de Bekendmakingswet. Het ligt ook ten grondslag aan Aanwijzing 92 lid 2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, dat ervan uitgaat dat normen niet publiekrechtelijk van aard zijn. Verwijzing naar normen in wetgeving dient dan ook op statische wijze te geschieden.</p> <p>Het uitgangspunt dat normen door verwijzing ernaar nog geen algemeen verbindend voorschrift worden, is steeds leidend geweest voor de wijze waarop de wetgever omgaat met verwijzingen naar normen. De norm gaat wèl – aldus ook de genoemde memorie van toelichting – op enigerlei wijze deel uitmaken van het recht dat voor belanghebbenden kenbaar moet kunnen zijn. Daarom is vereist dat bij de verwijzing wordt vermeld wat de vindplaats van de norm is, moet de norm algemeen verkrijgbaar zijn en mag de prijs van een norm niet onredelijk hoog zijn.</p>
Handhaafbaarheid (toezicht, controle en bestraffing)	Indien de overheid in de wetgeving niet naar een bepaalde norm verwijst, vindt er geen handhaving plaats. De toepassing van de norm is dan immers vrijwillig. Soms is naleving van bepaalde normen gekoppeld aan het verkrijgen van een certificaat en vindt toetsing daarop door een certificerende instelling plaats. Indien er in wet- of regelgeving naar normen wordt verwezen, vindt de handhaving plaats door overheidstoezichthouders.
Reikwijdte (gerichtheid)	Normalisatie is primair gericht op marktpartijen.
Wetgevend kader	Zie onder Juridische definitie en Hardheid.
Internationale aspecten/internationaal juridische randvoorwaarden	<p>Normalisatie is in toenemende mate een internationale en Europese aangelegenheid. Normalisatie op Europees niveau vindt plaats in CEN, CENELEC en ETSI. CEN, CENELEC en ETSI zijn onafhankelijke private organisaties. ETSI ziet op de telecommunicatie, CENELEC op de elektrotechniek en CEN op de overige gebieden. Verordening 1025/2012 bevat regels op het gebied van Europese normalisatie en beoogt onder andere de transparantie van het systeem van normalisatie te bevorderen.</p> <p>Sinds zo'n 25 jaar bestaan er Europese productrichtlijnen met de naam Nieuwe Aanpak. In deze richtlijnen zijn de essentiële eisen met betrekking tot een product vastgelegd. De richtlijnen geven aan dat indien aan geharmoniseerde Europese normen wordt voldaan, daarmee het bewijsvermoeden ontstaat dat aan de essentiële eisen (en dus aan de wet- en regelgeving) wordt voldaan. Toepassing van zo'n norm is vrijwillig, er kan ook op andere wijze aan de richtlijn worden voldaan. In de Nieuwe Aanpak richtlijnen worden de normen waarnaar wordt verwezen niet opgenomen. De referentienummers van de toepasselijke geharmoniseerde normen worden middels het Publicatieblad van de Europese Unie bekendgemaakt. De nationale normalisatie-instellingen moeten deze normen vervolgens op nationaal niveau beschikbaar stellen. Hiervoor vragen de normalisatie-instellingen een vergoeding. De financiering van normalisatie wordt dan ook gedragen door zowel de opstellers als</p>

	de gebruikers van normen.
Evaluatie	
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Effectiviteit: Producenten en andere belanghebbenden beschikken bij uitstek over de deskundigheid om adequate technische normen op te stellen. Daarnaast zijn normen door hen in overleg en op basis van consensus opgesteld. Hierdoor is het aannemelijk dat een norm een evenwichtige weerspiegeling is van de belangen van deze partijen en op veel draagvlak kan steunen. • Efficiency voor de overheid: De overheid kan regulering van bepaalde activiteiten geheel of gedeeltelijk aan de markt overlaten en hoeft bepaalde (dure) expertise niet in huis te halen/houden. • Flexibiliteit: Normalisatie kan snel inspelen op veranderingen in de markt en in technieken. Door aan te sluiten bij normalisatie kan de wetgever ook van die flexibiliteit profiteren.
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> • Verminderde markttoegang: Hoewel bedoeld om markten toegankelijker te maken en te vergroten, kan normalisatie de toegang juist belemmeren als zij wordt gedomineerd door enkele economisch sterke partijen, die door het stellen van bepaalde normen drempels opwerpen voor kleine partijen. • Verhoging financiële en administratieve lasten: Deelname aan het normalisatieproces en het toepassen van normen brengt voor marktpartijen kosten en administratieve lasten mee. Deze komen soms boven op de kosten en lasten van overheidsregulering. • Verlies van deskundigheid bij de overheid: Door regulering over te laten aan de markt of – soms wat al te gemakkelijk – bij zelfregulering aan te sluiten kan de deskundigheid op de desbetreffende terreinen bij de overheid verdwijnen. Hierdoor kan de beoordeling of het publieke belang voldoende is gewaarborgd in het gedrang komen.
Slaagfactoren	<ul style="list-style-type: none"> • Voldoende draagvlak onder relevante marktpartijen: Met name de toegang van zgn. zwakke marktpartijen tot het normalisatieproces is van belang voor de effectiviteit van normalisatie. • Voor het op de juiste wijze aansluiten bij een norm in wetgeving moet de wetgever de inhoud van de norm kennen en dient de wetgever na te gaan of bij de totstandkoming van de norm alle relevante belanghebbenden zijn betrokken. Als dit zo is, kan namelijk worden aangenomen dat er sprake is van een evenwichtige norm die recht doet aan de belangen van de betrokkenen. • Wanneer blijkt dat niet alle relevante belanghebbenden bij de totstandkoming van een norm zijn betrokken, is dat een reden niet naar de norm te verwijzen. Het kan echter voorkomen dat een dergelijke norm wel goed aansluit bij het overheidsbeleid. Het kabinet meent dat in zo'n geval toch naar een norm kan worden verwezen, mits de wetgever in het reguliere proces van regelgeving nagaat of deze belanghebbenden niet onevenredig worden geschaad. •
Faalfactoren	<ul style="list-style-type: none"> • Bij verwijzing in wetgeving naar normen: Onvoldoende deskundigheid bij de overheid, waardoor ruimer naar normen wordt verwezen dan noodzakelijk is op grond van het publiek belang of waardoor onnodig dwingend wordt verwezen. Dit leidt tot afhankelijkheid van de overheid van marktpartijen en tot onnodige lasten voor burgers en bedrijven. • Het principe van een verwijzing naar een norm die het

	<p>bewijsvermoeden van overeenstemming geeft aan een essentiële eis, werkt alleen als deze essentiële eis in de regelgeving staat, en dus niet in de norm.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normen worden regelmatig herzien, indien de verwijzingen naar de normen niet tijdig worden geactualiseerd kan de situatie ontstaan dat de wetgeving naar verouderde vervallen normen verwijst.
Referenties	
Aanbevolen literatuur	<ul style="list-style-type: none"> • Kabinetsreactie op kenbaarheid van normen en normalisatie, Kamerstukken II 2010/11, 27 406, nr. 193 • Verordening 1025/2012 betreffende Europese normalisatie • Normalisatie en certificatie, eindrapport van de MDW-werkgroep Certificering (1996) • Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité: Een strategische visie voor Europese normen: de duurzame groei van de Europese economie tussen nu en 2020 bevorderen en versnellen, COM(2011) 311 definitief <p>Met betrekking tot verwijzing in wetgeving naar normen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brief van de Minister van Justitie van 9 april 2009, Kamerstukken II 2008/09, 28 325, nr. 105 • Hof 's-Gravenhage 16 november 2010, LJN BO4175

Contactpersoon: Eelco Ronteltap, Ministerie van Economische Zaken