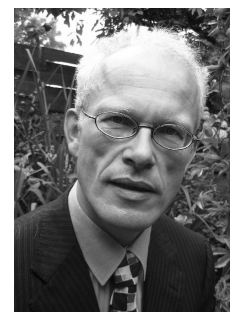


Europees Hof heeft het Ü-woord gesproken

De Europese Verordening bouwproducten en de gevolgen voor verplichte keuringen en keurmerken voor bouwproducten in de lidstaten



De Europese Verordening bouwproducten heeft tot doel het vrije verkeer van bouwproducten in de Europese Unie te faciliteren door een kader te bieden voor de vaststelling van geharmoniseerde normen. Hierin zijn eisen opgenomen waaraan bouwproducten moeten voldoen om in bouwwerken te kunnen worden toegepast. Tevens is hierin aangegeven op welke wijze wordt gekeurd of een bouwproduct aan de eisen voldoet. Ten slotte is hierin de CE-markering aangegeven als exclusief keurmerk om te communiceren dat een bouwproduct met de eisen in overeenstemming is. De verordening heeft rechtstreekse werking voor overheidsinstanties en bedrijven. Ruim twee jaar na de inwerkingtreding van de verordening is het tijd voor een overzicht van het effect van de verordening voor de bouwsector. Aanleiding hiervoor is een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Europees Hof) waaruit blijkt dat de ruimte voor aanvullende nationale keurmerken en keuringen beperkt is. Op nationaal niveau kunnen nog wel eisen worden gesteld aan de bouwwerken waarin de bouwproducten worden toegepast, zoals in het Bouwbesluit 2012 en het Besluit bodemkwaliteit. Dergelijke eisen vallen namelijk buiten het bereik van de verordening.

1. Inleiding

Het is vaak verrassend hoeveel publicaties er in de juridische vaktijdschriften over het ene onderwerp verschijnen

en hoe weinig over het andere, dat zeker niet minder interessant, ingewikkeld of belangrijk is. De onderwerpen die weinig aandacht krijgen, hebben vaak een gedetailleerd, specialistisch en technisch karakter. Het gaat vaak om Europese verordeningen die rechtstreeks in de nationale rechtsorde van de lidstaten doorwerken. Zij zijn weinig populair als onderwerp van publicatie, waardoor belangrijke rechtsterreinen onderbelicht blijven. Hier geldt het adagium 'Europa. Best Belangrijk.',¹ maar dan niet als persoonlijke ambitie.

Een voorbeeld is de Europese Verordening bouwproducten (doorgaans aangeduid als CPR, de afkorting van *Construction Products Regulation*).² Ter gelegenheid van de inwerkingtreding van deze verordening op 1 juli 2013 werd al geschreven:

'Op dit moment wordt de bouwsector geconfronteerd met de meest ingrijpende wijziging ooit, namelijk de manier waarop de bouwproducten mogen worden verkocht en verhandeld in de Europese Economische Ruimte (EER).'³

De doelstellingen van de CPR zijn gericht op de verwezenlijking van een vrij verkeer van bouwproducten op de gemeenschappelijke (Europese)⁴ markt. Daarmee moet voor de fabrikanten van bouwproducten een eerlijke mededinging met een gelijk *level playing field* tussen de lidstaten worden gewaarborgd. Ook moeten kosten en lasten in verband met extra nationale keuringen en keurmerken worden bespaard.

De CPR is op zichzelf al een forse verordening van 68 artikelen, maar voor de praktijk telt vooral dat onder de verordening een grote hoeveelheid omvangrijke geharmo-

* Drs. H.E. Woldendorp is onder meer werkzaam als wetgevingsjurist bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (waar onder meer het Besluit bodemkwaliteit tot zijn werkterrein behoort) en als vrijwillig medewerker bij de Universiteit van Gent. Deze bijdrage is geschreven op persoonlijke titel en is niet bedoeld als de weergave van standpunten van welke organisatie dan ook.

1. Onder de naam 'Europa. Best Belangrijk.' werd tussen 2004 en 2006 door het Ministerie van Buitenlandse Zaken een publiekscampagne gehouden die tot doel had om de Nederlandse burger bewust te maken van het belang van de Europese Unie.
2. Verordening (EU) nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad. De tekst van de verordening is onder meer te vinden op: www.contactpuntbouwproducten.nl/VERORDENING_BOUWPRODUCTEN_nr_305-2011_NL_versie.pdf. Daarop zijn ook de voor de praktijk belangrijke aanvullingen te vinden: www.contactpuntbouwproducten.nl/Contactpuntbouwproducten_AanvullendeInfo.aspx?noIE=true.
3. J.M. Ruijs & M.M. Heering, *Handleiding Verordening (EU) nr. 305/2011 voor het in de handel brengen en verhandelen van bouwproducten*, Versie: V06.2014.08, Ede: Stichting STABU, voorwoord, p. 2.
4. De gemeenschappelijke markt bestrijkt niet alleen de lidstaten van de EU, maar de Europese Economische Ruimte (EER). Zie voor een korte toelichting: nl.wikipedia.org/wiki/Europese_Economische_Ruimte.

niseerde normen over bouwproducten schuilgaat.⁵ Wat dat betreft, doet de verordening mij denken aan de grote parkeergarage die momenteel in mijn woonplaats Leiden in aanbouw is. Boven de grond zijn alleen enkele onmisbare voorzieningen zichtbaar, zoals een toegangsweg en inrijdopening, die naar een van de grootste ondergrondse parkeergarages van ons land voeren, met een duizendtal parkeerplaatsen. De CPR biedt vooral enkele onmisbare voorzieningen die toegang geven tot een immens bouwwerk waarin de Europese normalisatie-instituten inmiddels al bijna zeshonderd geharmoniseerde normen hebben 'geparkeerd'.

In een advies van de landsadvocaat⁶ wordt ingegaan op de mogelijkheden die voor lidstaten resteren om nog nationale regels te stellen over verplichte keuringen en keurmerken voor bouwproducten. Dit is een genuanceerd verhaal, maar de strekking ervan is dat deze ruimte onder de CPR nog maar zeer beperkt is.

Hoewel het in de parkeergarage beter is om voor- dan achteruit te kijken, zien we in de achteruitkijkspiegel nog wel een belangrijk arrest van het Europees Hof dat, voor zover ik heb kunnen nagaan, in de juridische vakliteratuur nog niet is geannoteerd.⁷ Daarom zal hier in deze publicatie alsnog aandacht aan dit arrest worden besteed. Het arrest had betrekking op het Ü-Mark dat Duitsland als extra vereiste stelde voor toegang van bouwproducten tot de Duitse markt. De Europese Commissie was tegen Duitsland een inbreukprocedure gestart.

In het arrest heeft het Europees Hof het Ü-woord gesproken: dergelijke nationale eisen mogen niet meer worden gesteld en voor zover ze nog bestaan, moeten ze worden afgeschaft.

Het arrest heeft belangrijke consequenties voor de bouwsector. In een Europese evaluatie van de CPR⁸ (hierna: evaluatie) werd geconcludeerd dat de bouwsector van het arrest op de hoogte is en onderschrijft dat de CE-markering het exclusieve keurmerk is om aan te geven dat bouwproducten aan de geharmoniseerde normen

voldoen. Desalniettemin houden de problemen met nationale keurmerken aan, waardoor de volledige toepassing van de CPR in het geding komt.

De Europese Commissie voelt zich door het arrest, dat voor haar zeer gunstig is uitgepakt, gesterkt om na het Ü-Mark ook andere nationale belemmeringen van het vrije verkeer van bouwproducten op de gemeenschappelijke markt aan te pakken.

Deze publicatie bevat een schets van de relevante onderdelen van de CPR. Daarnaast wordt het arrest weergegeven en wordt ingegaan op de consequenties daarvan voor de nationale beleidsruimte.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- Europese regelgeving: schets van de CPR (par. 2);
- Het arrest van het Europees Hof (par. 3);
- Ruimte voor nationale keurmerken (par. 4);
- Conclusie (par. 5).

In verband met de gewenste lengte van deze publicatie wordt niet ingegaan op de regelgeving die Nederland heeft vastgesteld ter uitvoering van de CPR (met name paragraaf 1.3 van het Bouwbesluit 2012 op grond van de Woningwet). Indien naar een artikelnummer wordt verwezen wordt bedoeld een artikel van de CPR, tenzij anders is aangegeven.

2. Europese regelgeving: schets van de CPR

2.1. Algemeen

De CPR stelt voorwaarden voor het in de handel brengen van bouwproducten (artikel 1). Het bouwwerk dat in de CPR wordt opgetrokken, zit goed in elkaar, maar het is soms moeilijk de deur naar een ander vertrek of de trap naar een andere verdieping te vinden. Gelukkig is er volop voorlichtingsmateriaal over de CPR beschikbaar omdat in de CPR ook verplichtingen tot voorlichting zijn opgenomen. Hierin wordt duidelijke uitleg van de werking van de CPR gegeven.⁹

Blijkens de evaluatie is de bouwsector in Nederland op hoofdlijnen goed op de hoogte van de belangrijkste verplichtingen van de CPR. Uit de evaluatie blijkt ook dat

5. Voor het overzicht: Commission communication in the framework of the implementation of Regulation (EU) No 305/2011 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 laying down harmonised conditions for the marketing of construction products and repealing Council Directive 89/106/EEC (*Publication of titles and references of harmonised standards under Union harmonisation legislation*) (2015/C 226/04). Zie: eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.226.01.0049.01.ENG. Let op de noot: This list replaces all the previous lists published in the Official Journal.

6. R.J.M. van den Tweel & G.A. Dictus, *De CE-markering bij bouwproducten. Welke ruimte resteert voor private kwaliteitsverklaringen?*, 10 september 2014, te vinden op: www.contactpuntbouwproducten.nl/Advies_landsadvocaat_over_CE-markering.pdf.

7. HvJ EU 6 oktober 2014, C-100/13.

8. *Risk & Policy Analysts, Analysis of implementation of the Construction Products Regulation, Final Report*, 31 juli 2015 (zie: tabel 6.3). De vóórlaatste versie van het rapport is te vinden op: rpald.co.uk/uploads/page_files/tp4-cpr-derogations-13mar.pdf.

9. De CPR verplicht de lidstaten om aan de bouwsector voorlichting te geven. Hierop ga ik in deze publicatie niet in. Verder moeten de lidstaten op grond van artikel 10 lid 1 productcontactpunten voor de bouw aanwijzen (overweging 42 en 43). In Nederland kunnen producenten, importeurs, distributeurs en gebruikers van bouwproducten met hun vragen over eisen uit de nationale (bouw)regelgeving terecht bij het Contactpunt bouwproducten. Zie: www.contactpuntbouwproducten.nl/. Het contactpunt geeft onder meer informatie over essentiële kenmerken die in de prestatieverklaring over bouwproducten moeten komen te staan voor de aansluiting op de eisen die in het Bouwbesluit 2012 aan bouwwerken worden gesteld. Het contactpunt geeft daarentegen geen uitleg over de reikwijdte en de inhoud van geharmoniseerde technische normen voor de CE-markering op bouwproducten. Vragen over bouwtechnische bouwvoorschriften en de eisen met betrekking tot het gebruik van gebouwen en bouwwerken en installaties (dus niet over bouwproducten) kunnen worden gesteld aan de Helpdesk bouwregelgeving. Veel informatie over de CPR is te vinden op de volgende website: www.rvo.nl/onderwerpen/tools/wet-en-regelgeving/eu-wetgeving/ce-markering/overzicht-ce-richtlijnen/bouwproducten. Zie ook: www.stabu.org/diensten/brochures-en-modellen/#. Heel informatief zijn de volgende publicaties: S.A. Brands, *Brochure CE-markering Verordening (EU) nr. 305/2011*, Ede: Stichting STABU; J.M. Ruijs & M.M. Heering, *Handleiding Verordening (EU) nr. 305/2011 voor het in de handel brengen en verhandelen*

een grote meerderheid van de stakeholders de doelstellingen van de CPR actueel en relevant vindt.

De CPR kwam niet uit de lucht vallen, maar is de opvolger van de Richtlijn bouwproducten (*Construction Products Directive*,¹⁰ afgekort als CPD) uit 1988. De CPR is op 1 juli 2013 volledig van kracht geworden. Net als de CPD beoogt de CPR door de lidstaten opgeworpen belemmeringen van het vrije verkeer van bouwproducten op de gemeenschappelijke markt op te heffen. Het voordeel van een verordening is dat zij de goede werking van de interne (Europese) markt versterkt en verschillen in interpretatie van de regelgeving tussen de verschillende landen beperkt.¹¹ Het Ministerie van BKZ merkte op: 'De richtlijn liet (...) veel ruimte aan de lidstaten voor eigen invulling. Het gevolg was dat de CE-markering in sommige landen niet verplicht was, of dat er zelfs nationale of private keurmerken voor bouwproducten werden voorgeschreven om de conformiteit aan eisen in de regelgeving aan te tonen. Het doel van harmonisatie werd zo niet bereikt.'¹² Verder mikt de CPR ten opzichte van de CPD op vereenvoudiging en verduidelijking. Er zijn geen wezenlijke veranderingen in doelstellingen of inhoud.¹³

In de CPR worden met name regels gesteld over de 'prestaties' van bouwproducten met betrekking tot de 'essentiële kenmerken' (de eigenschappen van de bouwproducten, opdat het bouwwerk waarin ze worden toegepast, aan de fundamentele eisen voor bouwwerken voldoet). Deze gaan in het bijzonder over de keuring van bouwproducten om hun prestaties vast te stellen, de prestatieverklaring die informatie over de prestaties en de keuring geeft, en de CE-markering waarin de prestaties worden gecommuniceerd aan de afnemers.

Het systeem van de CPR werkt kort gezegd als volgt. Voor de onderscheiden bouwproducten worden (Europese) geharmoniseerde technische specificaties opgesteld, waarvan vooral de 'geharmoniseerde normen' van belang zijn (zie hierna). De geharmoniseerde normen bevatten allereerst de eisen aan de prestaties die bouwproducten met betrekking tot hun essentiële kenmerken (eigenschappen) moeten leveren in relatie tot de beoogde toepassing in een bouwwerk, dat aan bepaalde 'fundamentele eisen' moet voldoen. Er kunnen daartoe drempelniveaus worden vastgesteld (artikel 27 lid 3) die zowel een minimum- als maximumprestatieniveau kunnen inhouden (artikel 1 lid 8). Daarnaast geven de geharmoniseerde normen ook aan hoe de prestaties van bouwproducten moeten worden gekeurd, met het oog op het waarborgen van de vergelijkbaarheid en de betrouwbaarheid van de informatie die over de prestaties wordt verstrekt. De keuring van een

bouwproduct vindt plaats overeenkomstig de geharmoniseerde norm door een daartoe aangewezen nationale keuringsinstantie ('aangemelde instantie').¹⁴

Bij het op de markt brengen van zijn bouwproduct verstrekt de fabrikant een prestatieverklaring waarin de prestaties worden omschreven, en voorziet hij het product van een keurmerk (de CE-markering). De CE-markering geeft aan dat een bouwproduct met betrekking tot de essentiële kenmerken waarop de prestatieverklaring betrekking heeft een toereikende prestatie levert waarmee het bouwwerk waarin het bouwproduct wordt toegepast, voldoet aan de voor het bouwwerk geldende fundamentele eisen.

Vergelijkbare informatie, die op dezelfde beoordelingsmethode is gebaseerd, maakt het voor de gebruikers (zoals architecten, aannemers, bouwadviseurs en ingenieurs) eenvoudiger om een keuze maken uit de bouwproducten die op de markt verkrijgbaar zijn. De keuze van het bouwproduct wordt sterk bepaald door de voorgenomen toepassing ervan in een bouwwerk en de fundamentele eisen waaraan het bouwwerk moet voldoen. De operationalisering van de fundamentele eisen is onderwerp van nationale regelgeving, in Nederland vooral het Bouwbesluit 2012 (met voorschriften over bouwwerken) en het Besluit bodemkwaliteit (met voorschriften over het toepassen van bouwstoffen (anders dan in een gebouw in de zin van de Woningwet), grond en baggerspecie). Hierdoor is nog een vertaalslag nodig van de prestaties van bouwstoffen, zoals de fabrikant die in de prestatieverklaring en CE-markering heeft verstrekt, naar de nationale eisen aan de bouwwerken waarin zij worden toegepast.

De vorm van informatievoorziening die de CPR voorschrijft, is exclusief en verdringt, voor zover de CPR voor een bouwproduct via een geharmoniseerde norm is geoperationaliseerd, andere vormen van informatievoorziening over de prestaties van bouwproducten van de markt. De verordening beoogt een einde te maken aan informatieverstrekking via nationale keurmerken, omdat die informatie moeilijk vergelijkbaar is, en aan de in dat kader voorgeschreven, eveneens uiteenlopende, keuringsmethoden, die in de nationale regelgeving als voorwaarden worden gesteld om voor een bouwproduct toegang tot de nationale markt te krijgen. Deze voorwaarden belemmeren het vrije verkeer van bouwproducten op de gemeenschappelijke markt¹⁵ en brengen onnodige extra lasten en kosten mee. Indien volgens de Europese geharmoniseerde norm eenmaal via een keuring is vastgesteld dat een bouwproduct de vereiste prestatie levert en de resultaten daarvan in een prestatieverklaring zijn vastgelegd en via een CE-markering op het bouwproduct zijn gecommuniceerd,

van bouwproducten, Versie: V06.2014.08, Ede: Stichting STABU. Veel belangrijke informatie is te vinden op de website van de Europese Commissie: ec.europa.eu/growth/sectors/construction/product-regulation/index_en.htm.

10. Richtlijn van de Raad van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake voor de bouw bestemde producten (89/106/EEG) (*PbEG* 1990, L 040).

11. Bovendien werkt een verordening rechtstreeks en is niet meer een nationale vertaalslag nodig, zoals bij de geharmoniseerde norm voor vuurwerk, waarbij sprake is van een richtlijn. Zie ABRvS 28 oktober 2015, 201502318/1/A4.

12. Ministerie van BZK, *CE-markering op bouwproducten. Verordening EU nr. 305/2011*, p. 6, te vinden op: www.contactpuntbouwproducten.nl/Brochure_CE_markering_op_bouwproducten.pdf.

13. Bouwbesluit 2012, *Van Richtlijn naar Verordening bouwproducten*, te vinden op: www.contactpuntbouwproducten.nl.

14. Artikel 1.9 lid 2 Bouwbesluit 2012 biedt een grondslag voor aanwijzing door de Minister van BZK.

15. Zie overweging 2 en 10.

municieerd, moet het bouwproduct op de gehele Europese markt worden toegelaten voor handel en toepassing, zonder dat er extra nationale eisen worden gesteld.

De CPR omvat (voor zover hier relevant) de volgende instrumenten:

- a. geharmoniseerde technische specificaties (te onderscheiden in geharmoniseerde normen en Europese beoordelingsdocumenten);
- b. technische beoordelingsinstanties;
- c. prestatieverklaringen van fabrikanten over hun bouwproducten;
- d. conformiteitsbeoordelingen van bouwproducten;
- e. aangemelde instanties;
- f. CE-markering op bouwproducten;
- g. systeem voor de beoordeling en verificatie van de prestatiebestendigheid van in serie vervaardigde bouwproducten.

Een deel van de genoemde instrumenten wordt vervolgens kort toegelicht.

2.2. Geharmoniseerde normen

Er zijn twee soorten geharmoniseerde technische specificaties: geharmoniseerde normen en Europese technische beoordelingen.¹⁶ Geharmoniseerde normen worden voor de onderscheiden bouwproducten opgesteld door de Europese normalisatie-instellingen¹⁷ (CEN en CENELEC). De Europese Commissie geeft deze instellingen hiertoe opdracht in een mandaat (artikel 17 lid 1). De geharmoniseerde normen voorzien in de methoden en criteria om de prestaties van bouwproducten met betrekking tot hun 'essentiële kenmerken' te beoordelen. De prestaties kunnen worden uitgedrukt in een niveau of in een klasse of via een beschrijving (artikel 2 lid 5). Het onderscheid in prestatieklassen (overeenkomstig artikel 27) maakt het mogelijk om rekening te houden met tussen de lidstaten uiteenlopende omstandigheden, onderscheidenlijk de verschillende fundamentele eisen waaraan bouwwerken waarin de bouwproducten worden toegepast, moeten voldoen.¹⁸ Tevens worden de methoden en criteria bepaald om de prestaties van bouwproducten met betrekking tot de essentiële kenmerken te beoordelen (artikel 17 lid 3). Ook de beoogde toepassing van een product wordt vermeld (artikel 17 lid 3). Een belangrijk onderdeel is verder de beschrijving van de toepasselijke productiecontrole in de fabriek (artikel 17 lid 4). Deze is bedoeld om te bepalen of in serie geproduceerde bouwproducten in overeenstemming zijn met het beoordeelde producttype.

De Europese normalisatie-instellingen moeten ervoor zorgen dat de verschillende categorieën belanghebbenden in alle stadia op een eerlijke en evenwichtige manier bij de ontwikkeling van geharmoniseerde normen zijn vertegenwoordigd (artikel 17 lid 2). De Europese Commissie beoordeelt of de opgestelde geharmoniseerde norm in overeenstemming is met haar mandaat. Bij een positief oordeel wordt het referentienummer van de geharmoniseerde norm door de Europese Commissie in het *Publicatieblad van de Europese Unie (PbEU)* bekendgemaakt (artikel 17 lid 5).

Lidstaten kunnen formeel bezwaar maken indien een geharmoniseerde norm naar hun mening niet aan het mandaat voldoet (artikel 18).¹⁹ Dit kan leiden tot aanpassing of intrekking van de norm.

De geharmoniseerde technische normen vervullen in het systeem van de CPR een centrale rol. Zij zijn de referentie voor:

- fabrikanten die informatie over de prestaties van hun bouwproducten verstrekken via prestatieverklaringen en CE-markeringen;
- overheden die in regelgeving of aanbestedingen de eisen voor bouwproducten specificeren;
- gebruikers van bouwproducten die zich willen informeren welke bouwproducten in aanmerking komen voor de beoogde toepassing in een bouwwerk.

Voor de meeste bouwproducten is een geharmoniseerde norm vastgesteld of in ontwikkeling.²⁰ Indien echter geen geharmoniseerde norm voor een bouwproduct is vastgesteld, kan een fabrikant bij een technische beoordelingsinstantie (TBI) (zie artikel 29 e.v.) een Europese technische beoordeling voor de essentiële kenmerken van zijn product aanvragen. De (Europese) organisatie van TBI's stelt dan eerst een Europees technisch beoordelingsdocument op (artikel 21 en bijlage II). De (nationale) TBI²¹ geeft op grond van dat document een Europese technische beoordeling voor het desbetreffende bouwproduct.

Deze procedure is vooral bedoeld voor innovatieve producten of producten die in kleine hoeveelheden op bestelling worden gemaakt. In dit geval is sprake van een 'vrijwillige CE-markering', in tegenstelling tot de verplichte CE-markering voor bouwproducten waarvoor een geharmoniseerde norm is vastgesteld. Hierop wordt in deze publicatie niet verder ingegaan.²²

16. In deze publicatie wordt korthedshalve vooral aandacht besteed aan geharmoniseerde normen, veruit de belangrijkste geharmoniseerde technische specificaties.

17. Genoemd in bijlage I bij Richtlijn 98/34/EG.

18. Zie overweging 13. Voor brandwerendheid zijn in de geharmoniseerde norm bijvoorbeeld verschillende klassen onderscheiden, al naar gelang de duur van de brandwerendheid.

19. Het is mij niet geheel duidelijk of dit voor of na de bekendmaking van de referentie in het *PbEU* moet/kan gebeuren.

20. Zie voor een overzicht: Europese Commissie, Full list of the published hENs under the CPR c European Commission website: Construction products (CPD/CPR). Zie: ec.europa.eu/growth/single-market/european-standards/harmonised-standards/construction-products/index_en.htm. De Module CE-markering geeft aan welke geharmoniseerde Europese productnorm of ETAG hoort bij een bepaald bouwproduct en geeft bijbehorende aanvullende informatie: www.contactpuntbouwproducten.nl/cemarkeringonline/. Om na te gaan of er voor een specifiek bouwproduct een Europese norm bestaat, kan de volgende website worden geraadpleegd: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwproducten/ce-markering-bouwproducten, de module 'Werken met de CE-markering'.

21. Artikel 1.9 lid 1 Bouwbesluit 2012 biedt een grondslag voor aanwijzing door de Minister van BZK.

22. Zie voor meer informatie de website van Stichting Bouwkwaliteit (SBK): www.bouwkwaliteit.nl.

De fundamentele eisen voor bouwwerken vormen de basis voor het opstellen van normalisatiemandaten en geharmoniseerde technische specificaties (artikel 3 lid 1). De essentiële kenmerken van een bouwproduct zijn de eigenschappen die verband houden met de fundamentele eisen voor bouwwerken. Zij ‘vertalen’ de fundamentele eisen aan bouwwerken in prestatie-eisen aan bouwproducten die in de bouwwerken worden toegepast. De essentiële kenmerken worden vastgelegd in de geharmoniseerde technische specificaties (artikel 3 lid 2).

De fundamentele eisen staan in bijlage I. Daarin wordt allereerst de algemene eis gesteld dat een bouwwerk als geheel en ook de afzonderlijke delen ervan geschikt zijn voor het beoogde gebruik. Daarbij moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de gezondheid en de veiligheid van de personen die er tijdens de hele levenscyclus van het bouwwerk bij betrokken zijn. Bij normaal onderhoud moeten bouwwerken gedurende een economisch redelijke levensduur aan de fundamentele eisen voor bouwwerken voldoen. Deze fundamentele eisen hebben betrekking op:

1. mechanische weerstand en stabiliteit;
2. brandveiligheid;
3. hygiëne, gezondheid en milieu;
4. veiligheid en toegankelijkheid bij gebruik;
5. bescherming tegen geluidshinder;
6. energiebesparing en warmtebehoud;
7. duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

In de geharmoniseerde normen wordt aansluiting gezocht bij de uitwerking van de fundamentele eisen in de nationale bouwregelgeving van de lidstaten van de EU.²³ Omdat de nationale bepalingen niet gelijk zijn, is het van belang dat een lidstaat die bepaalde eisen uit zijn regelgeving in de geharmoniseerde norm wil terugzien, actief deelneemt bij de opstelling van de norm, temeer omdat uit het arrest van het Europees Hof blijkt dat lidstaten geen aanvullende nationale regelgeving mogen vaststellen om in geharmoniseerde normen ‘gaten te dichten’.

2.3. De prestatieverklaring

De informatievoorziening door de fabrikant over zijn bouwproduct verloopt via een prestatieverklaring en een CE-markering. De fabrikant²⁴ mag een bouwproduct dat onder een geharmoniseerde norm valt,²⁵ alleen op de markt brengen indien hij daarvoor een prestatieverklaring heeft opgesteld (artikel 4 lid 1). Deze verklaring vermeldt de overeenkomstig de toepasselijke geharmoniseerde norm bepaalde prestaties die het bouwproduct voor het beoogde gebruik met betrekking tot de essentiële kenmerken levert (artikel 6 lid 1; lid 2 en 3 geven voorschriften over de inhoud).

De verklaring moet worden opgesteld volgens het model van bijlage III²⁶ (artikel 6 lid 4). De prestatieverklaring kan zowel op papier als elektronisch worden verstrekt (artikel 7 lid 1).

De geharmoniseerde norm biedt de exclusieve grondslag voor het opstellen van een prestatieverklaring, waarin de prestaties van een bouwproduct met betrekking tot de essentiële kenmerken worden weergegeven (artikel 4 lid 2).

De prestatieverklaring moet altijd op ten minste één essentieel kenmerk betrekking hebben, omdat zij anders een ‘lege’ verklaring zou zijn, en ook aangeven voor welke essentiële kenmerken waarop de geharmoniseerde norm betrekking heeft, voor het bouwproduct geen prestatie is bepaald.

Met het opstellen van de prestatieverklaring neemt de fabrikant de verantwoordelijkheid op zich dat het bouwproduct de daarin opgegeven prestaties levert (artikel 4 lid 3).²⁷ Lidstaten moeten er, zonder objectieve aanwijzingen voor het tegendeel, van uitgaan dat de prestatieverklaring nauwkeurig en betrouwbaar is (artikel 4 lid 3). Indien een lidstaat van mening is dat een bouwproduct niet aan de eisen voldoet of een bouwproduct dat onder een geharmoniseerde norm valt, risico’s meebrengt, kan hij de noodzakelijke maatregelen nemen om hieraan een einde te maken (artikel 56 en artikel 58). Dit is echter geen vrijbrief voor het stellen van aanvullende eisen.

De prestaties van het bouwproduct worden bepaald op basis van de geharmoniseerde testmethoden die zijn opgenomen in de desbetreffende geharmoniseerde norm. Daartoe moet de fabrikant een representatief exemplaar van zijn bouwproduct (het producttype) laten beoordelen door een onafhankelijke instantie die door de lidstaat voor het desbetreffende type bouwproducten is aangewezen en bij de Europese Commissie is aangemeld (‘aangemelde instantie’; artikel 39). Hij kan dit doen in eender welke lidstaat, omdat deze beoordeling plaatsvindt met het oog op de toegang van het product tot de hele Europese markt. Hij kan de beoordeling deels ook zelf verrichten. Essentiële eigenschappen die een risico voor een gebruiker kunnen meebrengen (zoals constructieve veiligheid, gezondheid en brandveiligheid), moeten echter altijd door een aangemelde instantie worden beoordeeld. De CPR bevat voorschriften over de eisen waaraan aangemelde instanties moeten voldoen (hoofdstuk VII).

Daarnaast moet de fabrikant zorgen voor een systeem voor beoordeling en verificatie van de prestatiebestendigheid van zijn bouwproducten. Het doel hiervan is dat gefabriceerde bouwproducten in overeenstemming zijn

23. Zie overweging 2.

24. In deze publicatie ga ik korthedshalve uit van fabrikanten. De verordening bevat echter ook verplichtingen voor gemachtigden, importeurs en distributeurs (artikel 12-15). Zie overweging 41.

25. ... of in overeenstemming is met een daarvoor verstrekte Europese technische beoordeling (deze blijft hier zoals gezegd buiten beschouwing).

26. Bijlage III is vervangen door de Gedelegeerde Verordening (EU) Nr. 574/2014 van de Commissie van 21 februari 2014 tot wijziging van bijlage III bij Verordening (EU) 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het model voor het opstellen van een prestatieverklaring van bouwproducten. Zie: www.contactpuntbouwproducten.nl/docs/Aanpassing_Annex_III_Regulation_305_2011_DoP.pdf.

27. Zie overweging 31.

met het beoordeelde producttype. In de prestatieverklaring moet ook altijd worden vermeld welk conformiteitsbeoordelingssysteem is toegepast (bijlage V).²⁸

2.4. CE-markering

De fabrikant moet op de bouwproducten die hij op de markt brengt een CE-markering aanbrengen (artikel 8 lid 2) op de wijze die is aangegeven in artikel 9.²⁹ De CE-markering en de meegeleverde informatie hebben als doel de gebruiker over de prestaties van het bouwproduct te informeren, zodat hij kan beoordelen of het product geschikt is voor de beoogde toepassing.

Met de CE-markering neemt de fabrikant de verantwoordelijkheid op zich dat het product de aangegeven prestaties levert met betrekking tot de essentiële kenmerken die onder die geharmoniseerde norm vallen (artikel 8 lid 3). Bouwwerken waarin het bouwproduct is toegepast, voldoen aan de fundamentele eisen waarop de geharmoniseerde norm betrekking heeft indien het bouwproduct op de juiste wijze wordt toegepast en aan de nationale regelgeving voor bouwwerken wordt voldaan. Productinformatie mag alleen via de CE-markering worden verstrekt (artikel 8 lid 3). Ten opzichte van andere keurmerken is de CE-markering dus exclusief.³⁰

De fabrikant lijkt mij in beginsel aansprakelijk voor de kosten die een gevolg zijn van het niet leveren van de verwachte prestaties, ook in de situatie waarin het bouwproduct al in een bouwwerk is toegepast.

De lidstaten zijn verplicht om de CE-markering toe te staan en mogen geen extra keuringen en keurmerken eisen voor de essentiële kenmerken van dergelijke bouwproducten (artikel 8 lid 3). Bestaande nationale keurmerken moeten worden ingetrokken (artikel 17 lid 5). Dit is essentieel voor het vrije verkeer van bouwproducten op de gemeenschappelijke markt. De lidstaten mogen dus niet verbieden of belemmeren dat een bouwproduct met CE-markering en prestatieverklaring op de markt wordt aangeboden of wordt gebruikt wanneer de aangegeven prestaties overeenstemmen met de bouwtechnische voorschriften van de lidstaat, in Nederland het Bouwbesluit 2012 en het Besluit bodemkwaliteit (artikel 8 lid 4). Dit geldt zowel voor overheidsorganen als particuliere instellingen die als overheidsbedrijf of op grond van een monopoliepositie of overheidsmandaat als overheidsorgaan optreden (artikel 8 lid 5). Hieronder vallen ook particuliere normalisatie-instituten die normdocumenten opstellen waarnaar in de nationale regelgeving wordt verwezen. Ook mag een overheidsinstantie bij aanbesteding geen extra eisen stellen, zoals de aanwezigheid van een privaat keurmerk, indien een bouwproduct vergezeld

gaat van een prestatieverklaring en op het product een CE-markering is aangebracht.

Een particuliere opdrachtgever is echter niet verplicht alleen bouwproducten met een CE-markering te gebruiken. Indien een ander bouwproduct wordt gebruikt, moet wel worden aangetoond dat het bouwproduct en het bouwwerk aan alle toepasselijke eisen voldoen. Een CE-markering heeft het voordeel dat dit keurmerk als bewijs geldt dat het bouwproduct de aangegeven prestaties levert en voldoet aan de aangegeven fundamentele eisen aan het bouwwerk.

3. Het arrest van het Europees Hof

In het arrest van het Europees Hof over het Ü-Mark³¹ ging het, nog ten tijde van de CPD (in het arrest aangeduid als Richtlijn 89/106), om het aanvullende vereiste dat in Duitsland op bouwproducten een Ü-Mark moet worden aangebracht, ook op bouwproducten waarvoor een geharmoniseerde norm is vastgesteld. De Europese Commissie stelde in de inbreukprocedure dat Duitsland in strijd met de CPD de daadwerkelijke toegang van bouwproducten tot de Duitse markt en voor het gebruik ervan in Duitsland belemmerde. De Europese Commissie wees er verder op dat Duitsland voor het dichteren van eventuele gaten in een geharmoniseerde norm gebruik had moeten maken van de mogelijkheden die in de CPD worden geboden om deze aan te kaarten.

Het Duitse verweer hield in dat de desbetreffende geharmoniseerde normen onvolledig waren en niet voldeden aan de fundamentele eisen van bouwwerken. Het Europees Hof is snel klaar met het Duitse verweer. Het wijst vooral op het hoofddoel van de CPD om een vrije gemeenschappelijke markt voor bouwproducten te verwezenlijken. De lidstaten moeten ervan uitgaan dat de bouwwerken waarvoor de bouwproducten zijn bestemd, bij een juiste toepassing van de bouwproducten overeenkomstig de geldende wettelijke vereisten, voldoen aan de fundamentele eisen, indien die bouwproducten overeenstemmen met een geharmoniseerde norm en van een CE-markering zijn voorzien.³² Het bouwproduct kan dan overal in de EU op de markt worden gebracht en toegepast. De lidstaten mogen dit niet belemmeren.³³

Het Europees Hof wijst verder op de voorzieningen die de CPD biedt wanneer een lidstaat van mening is dat een geharmoniseerde norm gaten vertoont. Deze voorzieningen zijn niet facultatief. Indien bouwproducten overeenstemmen met een geharmoniseerde norm en van een CE-markering zijn voorzien, kan de lidstaat het vrije verkeer van goederen alleen beperken via de maatregelen waarin de CPD zelf voorziet.³⁴ Indien de lidstaten de bevoegdheid zouden hebben om bij vermeende ontoereikendheid van een geharmoniseerde norm handelsbeperkende maatregelen te nemen, zouden de doelstellingen

28. Zie overweging 28.

29. Zie voor meer info: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwproducten. Ministerie van BZK, *CE-markering op bouwproducten. Verordening EU nr. 305/2011*, reeds genoemd.

30. Zie hierover uitgebreid het al genoemde advies van de landsadvocaat (p. 8 e.v., onder 2.3.4, 2.3.5 en 2.3.6).

31. HvJ EU 6 oktober 2014, C-100/13. Er was al een eerder vergelijkbaar arrest: HvJ EG 13 maart 2008, C-227/06. Van het arrest zijn alleen versies in de Duitse en Franse taal beschikbaar, vandaar de citaten in het Duits.

32. Overweging 52 en 53.

33. Overweging 54 en 55.

34. Overweging 58.

van de CPD in gevaar komen.³⁵ Of een bouwproduct aan de essentiële kenmerken voldoet, moet daarom uitsluitend worden beoordeeld aan de hand van de geharmoniseerde norm.³⁶

Gelet op hetgeen al is opgemerkt in paragraaf 2, kan het arrest nauwelijks als een verrassing worden beschouwd, ook al was er, vanwege de consequenties, veel over te doen.

4. Ruimte voor nationale keurmerken

Voor zover hierop in het voorgaande al niet is ingegaan, worden in deze paragraaf nog enkele opmerkingen gemaakt over de ruimte die de CPR voor nationale keurmerken laat.³⁷

In de praktijk besteden de geharmoniseerde normen nog geen aandacht aan het fundamentele kenmerk 'hygiëne, gezondheid en milieu'. Dat betekent mijns inziens³⁸ dat de lidstaten in hun nationale regelgeving nog steeds vanuit deze invalshoek eisen aan bouwproducten mogen stellen.³⁹

Van geval tot geval moet worden bepaald welke ruimte de geharmoniseerde normen nog laten. Wat betreft het milieuaspect zijn er bijvoorbeeld eigenlijk twee milieuaspecten te onderscheiden. Een bouwstof kan zelf milieu-gevolgen (zoals emissies) veroorzaken, zoals bouwstoffen, baggerspecie en grond waarop het Besluit bodemkwaliteit betrekking heeft. Met name dit milieuaspect is in de geharmoniseerde normen tot nu toe niet geregeld, vandaar dat in de Regeling bodemkwaliteit op grond van het Besluit bodemkwaliteit nog wordt verwezen naar nationale normdocumenten die ook eisen met betrekking tot bouwproducten omvatten. Het andere milieuaspect is de functie die een bouwproduct ten behoeve van het milieu vervult, zoals bij een folie het beschermen van het grondwater tegen emissies vanuit een stortplaats. Dit aspect is voor een aantal bouwproducten wel in de geharmoniseerde norm meegenomen en valt daarmee buiten het bereik van de nationale wetgever. Van een dergelijke situatie was sprake in het arrest van het Europees Hof.

Ook mag een nationaal keurmerk informatie geven over de prestaties van bouwproducten die betrekking hebben op andere eigenschappen van bouwproducten dan de essentiële kenmerken, in relatie tot de fundamentele eisen voor bouwwerken, zoals de kleur van een bouwproduct (dit mag echter niet een handelsbelemmering in strijd met artikel 34 Europees Verdrag opleveren⁴⁰).

Met regelgeving wordt niet alleen een uitgewerkte regeling bedoeld, maar ook een verwijzing in een regeling

naar een normdocument dat door een private normalisatie-instelling, zoals de Stichting Bouwkwaliiteit (SBK), is opgesteld. Ik geef een fictief voorbeeld. Hoewel een 'Komo-keur' voor de milieuaspecten van een bouwproduct mogelijk is, zou dit, mijns inziens, strikt genomen moeten worden aangeduid als een 'Komo-milieukeur', omdat het begrip 'Komo-keur' een bredere reikwijdte veronderstelt, zoals het keurmerk die eerder had. De lidstaten zijn namelijk ook verplicht ervoor te zorgen dat er geen verwarring kan ontstaan dat de CE-markering het exclusieve keurmerk is voor zover het gaat om prestaties van het bouwproduct die wel op een geharmoniseerde norm gebaseerd zijn. De landsadvocaat concludeert: 'Het is niet geoorloofd dat een kwaliteitsverklaring informatie verschaft over de prestaties van een bouwproduct bij een bepaalde toepassing met betrekking tot essentiële kenmerken die onder een geharmoniseerde norm vallen of in overeenstemming met een Europees beoordelingsdocument zijn.'⁴¹

Een privaat keurmerk kan ook een kwaliteitsniveau aangeven dat uitgaat boven het kwaliteitsniveau van de CE-markering. Dit moet dan wel worden bepaald volgens de beoordelingsmethode die in de toepasselijke geharmoniseerde norm is voorgeschreven,⁴² omdat onvergelykbare informatie over bouwproducten verwarrend is. Het private keurmerk mag dan echter alleen op basis van vrijwilligheid worden gebruikt en niet verplicht worden gesteld. Bovendien mogen de keurmerken geen verwarring zaaien over de status van de CE-markering als exclusieve informatiebron. Met name moet duidelijk zijn dat een CE-markering voldoende is om aan te tonen dat het bouwproduct de daarop aangegeven prestatie met betrekking tot een essentieel kenmerk levert en in een bouwwerk kan worden toegepast. Private merken kunnen ook verwarring zaaien door herhaling van informatie die al in de prestatieverklaring staat en door de CE-markering wordt verstrekt, en daardoor afbreuk doen aan de bekendheid van de CE-markering als exclusieve informatiebron over de prestaties van het bouwproduct.

Het Bouwbesluit 2012 kent ook nog het instrument van de erkende kwaliteitsverklaring. Dit is een verklaring die valt onder het door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties erkende stelsel van kwaliteitsverklaringen voor de bouw (artikel 1.11 Bouwbesluit 2012). De verklaring wordt afgegeven door een conformiteitsbeoordelingsinstantie (geaccrediteerde certificerende instelling). Een dergelijke kwaliteitsverklaring wordt afgegeven op basis van een Beoordelingsrichtlijn (BRL), die door de SBK is gepubliceerd. Met erkende kwaliteitsverklarin-

35. Overweging 60 en 61.

36. Overweging 62.

37. Zie hierover uitgebreid het al genoemde advies van de landsadvocaat, alsmede het Standpunt van de ILT over private merktekens, zie: www.ilent.nl/Images/Standpunt%20ILT%20private%20merktekens_tcm334-356793.pdf.

38. Zie hierover uitgebreid het al genoemde advies van de landsadvocaat.

39. Zie ook het al genoemde advies van de landsadvocaat, p. 11, onder 2.4.5. De Europese Commissie noemt als voorbeeld waarin nationale keurmerken zijn toegestaan niet-geharmoniseerde milieuaspecten.

40. HvJ EG 10 november 2005, C-432/03; HvJ EG 13 maart 2009, C-227/06; HvJ EU 1 maart 2012, C-484/10; HvJ EU 18 oktober 2012, C-385/10. Deze arresten hadden nog betrekking op de CPD. Er waren nog geen geharmoniseerde normen vastgesteld. Zie ook: HvJ EG 8 mei 2003, C-14/02.

41. Advies van de landsadvocaat, p. 9, onder 2.3.6.

42. Zie ook overweging 12 van de CPR.

gen is aangetoond dat wordt voldaan aan het Bouwbesluit en/of het Besluit bodemkwaliteit. Een dergelijke verklaring geldt als bewijs ten behoeve van de verlening van een omgevingsvergunning dat aan bepaalde voorschriften van het Bouwbesluit 2012 is voldaan (artikel 1.8 lid 2 Bouwbesluit 2012).

Een erkende kwaliteitsverklaring mag geen betrekking meer hebben op de prestaties van bouwproducten die onder een geharmoniseerde norm vallen (artikel 1.8 lid 2 Bouwbesluit 2012)⁴³ en mag evenmin worden gebruikt als alternatief voor de CE-markering.

Uit onderzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is gebleken dat nog veel normdocumenten van Nederlandse normalisatie-instellingen, die een rol spelen in het Bouwbesluit 2012, niet aan de CPR zijn aangepast. De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft de normalisatie-instellingen daarom gemaand de strijdigheid met de CPR ongedaan te maken, omdat deze documenten anders in het kader van het Bouwbesluit 2012 niet langer kunnen worden toegepast. De sector heeft, waarschijnlijk vanwege de daaraan verbonden consequenties, de aanmaningen van de minister tot nu toe genegeerd.⁴⁴ Omdat er een impasse dreigt te ontstaan bij de aanpassing van de normdocumenten en Nederland Europees in gebreke is, heeft de minister de normalisatie-instellingen onlangs een laatste aanmaning gegeven. Uiterlijk 1 maart 2016 moeten de zaken in orde zijn. Hij heeft de Tweede Kamer hierover bij brief ingelicht.⁴⁵

Uit de evaluatie van de CPR blijkt dat de nationale keurmerken en voorgeschreven keuringen ook in andere lidstaten nog steeds tot handelsbelemmeringen leiden. Onderling afwijkende nationale eisen voor bouwwerken kunnen ook belemmerend zijn voor het vrije verkeer en hetzelfde geldt voor vrijwillige keurmerken. Zij vallen

niet onder het beginsel van wederzijdse erkenning. Soms kunnen zij via het mededingingsrecht worden aangepakt, omdat sprake is van misbruik van een monopoliepositie.

De lidstaten mogen dus, zoals in het voorgaande is toegelicht, geen eisen stellen aan bouwproducten waarvoor op Europees niveau in het kader van de CPR geharmoniseerde normen zijn gesteld. Omdat de verordening is gericht op het waarborgen van het vrije handelsverkeer vallen bouwtechnische voorschriften voor bouwwerken buiten het bereik van de CPR. Deze worden nog steeds op nationaal niveau gesteld,⁴⁶ in Nederland het Bouwbesluit 2012 en het Besluit bodemkwaliteit. Wel stelt bijlage I fundamentele eisen aan bouwwerken, maar deze zijn bedoeld als aanknopingspunten om met betrekking tot bouwstoffen eisen te stellen aan de eigenschappen (essentiële kenmerken), de beoordeling en de verstrekking van informatie. De nationale regels voor bouwwerken moeten wel in overeenstemming zijn met de geharmoniseerde normen voor bouwproducten (artikel 8 lid 6).

De fabrikant moet in Nederland ook na inwerkingtreding van de CPR dus nog steeds aantonen dat zijn bouwwerk aan de eisen van het Bouwbesluit 2012 of het Besluit bodemkwaliteit voldoet.⁴⁷ Daarbij volstaat dat hij ten bewijze van de prestaties van de toegepaste bouwproducten naar de CE-markering verwijst (artikel 1.8 Bouwbesluit 2012).

Er moet nog wel een vertaalslag worden gemaakt van de prestatieverklaring en CE-markering naar de vereisten die in het Bouwbesluit 2012 of Besluit bodemkwaliteit zijn gesteld aan bouwwerken waarin het bouwproduct wordt toegepast. Degene die een bouwproduct toepast kan voor het Bouwbesluit 2012 gebruikmaken van een aansluitdocument om te zien of hij daarmee aan de eis voor het bouwwerk kan voldoen. Voor 33 productfami-

43. Zie ook: Ministerie van BZK, *Infoblad CE-markering en Erkende kwaliteitsverklaringen Bouwbesluit 2012*, zie: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving/documenten/brochures/2012/04/27/infoblad-ce-markering-en-erkende-kwaliteitsverklaringen-bouwbesluit-2012. De SBK meldt op de website het volgende: 'BRL-en en kwaliteitsverklaringen kunnen worden gebruikt om aan te tonen dat aan de eis in het Bouwbesluit en/of Besluit bodemkwaliteit wordt voldaan. Echter, in verband met de inwerkingtreding van de Verordening bouwproducten (...) is er wel een formeel voorbehoud. De verordening (...) stelt de CE-markering in alle lidstaten van de EU verplicht en centraal, waardoor dit beperkingen oplegt aan de uitspraken die onder private keurmerken kunnen worden gedaan. Volgens artikel 8.3 van de verordening moeten de prestaties van het product op de essentiële kenmerken, die onder een geharmoniseerde norm of Europese technische beoordeling vallen, worden gecommuniceerd via de CE-markering. Ten aanzien van de implicaties van de verordening in relatie tot de BRL-en en KV-en waarmee conformiteit wordt aangetoond met de nationale regelgeving vindt momenteel nog onderzoek plaats. In publicaties van SBK, alsmede in de vermelde BRL-en en KV-en, kunnen uitspraken of eisen op detailniveau (nog) in conflict zijn met de verordening en onjuiste uitspraken bevatten. Aan deze publicatie van BRL-en en KV-en kunnen derhalve geen rechten worden ontleend.'

44. Meer hierover: H.E. Woldendorp, *Europese Hof heeft het Ü-woord gesproken* (reeds genoemd). Zie ook het advies van de landsadvocaat (reeds genoemd).

45. Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 19 november 2015 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (*Kamerstukken II* 2015/16, 32757, 117).

46. Zie overweging 1 en 3.

47. Zie: ABRvS 4 april 2012, 201105321/1/T1/A1. Toen gold nog de CPD. '2.4.3. De Afdeling stelt vast dat NEN-EN 1317 een geharmoniseerde norm is, als bedoeld in de richtlijn. Deze norm heeft betrekking op afschermende constructies voor wegen. Indien is getest volgens deze norm en wordt voldaan aan de daarin gestelde eisen zal het daartoe bevoegde orgaan een EG-verklaring van overeenstemming opstellen, wat de fabrikant het recht geeft het product te voorzien van een CE-markering. (...) een dergelijke CE-markering was niet afgegeven. In het Bouwbesluit is geen voorschrift opgenomen waarin is bepaald dat voor een bij het oprichten van een bouwwerk te gebruiken bouwproduct dat onder een geharmoniseerde norm valt, een CE-markering dient te zijn afgegeven. Artikel 1.6, tweede lid, van het Bouwbesluit behelst niet een zodanig voorschrift. Zoals ook tot uitdrukking is gebracht in de memorie van toelichting bij dit onderdeel, volgt uit dit artikellid slechts dat een bouwproduct met CE-markering, dat is toegepast overeenkomstig de CE-markering voldoende bewijs oplevert dat aan de bij of krachtens het Bouwbesluit gegeven voorschriften is voldaan. Daarmee is de mogelijkheid om zulks op andere wijze aan te tonen niet uitgesloten. Het Bouwbesluit bevat evenmin een bepaling dat een bouwwerk uitsluitend omdat voor een van het bouwwerk onderdeel uitmakend bouwproduct geen CE-markering is afgegeven niet kan voldoen aan de eisen die worden gesteld ten aanzien van de veiligheid van de bouwconstructie. Het bestuursorgaan dient ook in deze gevallen te toetsen of aan de eisen die worden gesteld ten aanzien van de veiligheid van de bouwconstructie wordt voldaan, welke eisen (...) zijn opgenomen in (...) het Bouwbesluit.'

lies waarvoor geharmoniseerde normen bestaan, zijn aansluitdocumenten vastgesteld.⁴⁸

5. Conclusie

De CPR voorziet in beginsel in alle regels over de prestaties die bouwproducten leveren. Deze zijn geoperationaaliseerd in Europese geharmoniseerde normen die worden vastgesteld door de Europese normalisatie-instellingen. De eisen aan de prestaties worden gespecificeerd voor bepaalde eigenschappen (essentiële kenmerken), die verband houden met bepaalde fundamentele eisen waaraan de bouwwerken waarin de bouwproducten worden toegepast moeten voldoen. Deze prestaties worden voor een bouwproduct vermeld in de prestatieverklaring en CE-markering. Daarbij wordt ook aangegeven om welke toepassingen in bouwwerken het gaat en op welke wijze de prestaties worden vastgesteld. Indien op een bouwproduct geharmoniseerde normen van toepassing zijn, kunnen de lidstaten blijkens een recent arrest van het Europees Hof vermeende ‘gaten’ in de norm niet meer dichten via aanvullende nationale regelgeving. Onder nationale regelgeving worden ook verwijzingen in nationale regelgeving naar private normdocumenten verstaan, zoals in het kader van het Bouwbesluit 2012 of in de Regeling bodemkwaliteit op grond van het Besluit bodemkwaliteit. Ook in het kader van aanbestedingen voor bouwwerken mogen geen extra eisen worden gesteld aan de prestaties van bouwstoffen die met een geharmoniseerde norm in overeenstemming zijn.

Er zijn al voor zeer veel bouwproducten geharmoniseerde normen vastgesteld, maar nog niet voor alle fundamentele eisen waaraan bouwwerken moeten voldoen, met name ter voorkoming van nadelige gevolgen van de toepassing van bouwproducten voor het milieu. In zoverre hebben de lidstaten nog ruimte om dergelijke eisen in hun nationale regelgeving te stellen.

Daarnaast kunnen de lidstaten nog steeds nationale regelgeving vaststellen waarmee de fundamentele eisen waaraan bouwwerken moeten voldoen, worden geoperationaaliseerd, zoals in het Bouwbesluit 2012 en in het Besluit bodemkwaliteit. Daarbij moeten zij wel de prestaties accepteren die bouwproducten blijkens de prestatieverklaring en CE-markering leveren. Er is nog wel een vertaalslag nodig van de prestatie van bouwproducten naar de nationale eisen aan bouwwerken.

Voor nationale keuringsinstanties is de ruimte voor het vaststellen van nationale normdocumenten met verplichte keuringen en keurmerken zeer beperkt geworden. Deze mogen geen betrekking hebben op zaken die al in een geharmoniseerde norm zijn geregeld. Wel kunnen zij vrijwillige keurmerken vaststellen of handhaven. Voor zover ze daarvoor als aangemelde instantie zijn aangewezen, kunnen zij ook de keuringen uitvoeren, die in de geharmoniseerde normen zijn beschreven.

Het arrest van het Europees Hof versterkt het zelfvertrouwen waarmee de Europese Commissie van plan is de onbelemmerde werking van de gemeenschappelijke markt te verzekeren. Duidelijk is ook dat zij daarbij op nogal wat verzet uit de lidstaten zal kunnen rekenen, die niet zonder slag of stoot alle nationale keurmerken en keuringen zullen willen opgeven.⁴⁹ De lidstaten op hun beurt zullen weer het een en ander hebben te stellen met de nationale normalisatie-instituten. Dat dit ook in Nederland het geval is, blijkt uit de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 19 november 2015 aan de Tweede Kamer. Daarmee sorteert de minister voor op de verwachting dat de Europese Commissie gesterkt door het gunstig uitgevallen arrest van het Europees Hof veel sterker zal gaan optreden tegen nationale keuringen en keurmerken om op de bouwproductenmarkt voor bedrijven en gebruikers nu echt een gelijk *level playing field* in de gehele EU te verzekeren. Dit bespaart ook kosten, want na een keuring volgens de geharmoniseerde norm zijn geen verdere keuringen in de lidstaten meer nodig om op de markt te worden toegelaten en in bouwwerken te worden gebruikt.

In Nederland zal nog eens kritisch moeten worden gekeken of private normdocumenten nog wel langer in (het kader van) regelgeving kunnen worden aangewezen, dan wel onderdelen daarvan moeten worden geschrapt (artikel 8 lid 3).⁵⁰

Verder zal Nederland actief aan de totstandkoming van geharmoniseerde normen moeten deelnemen als de wens bestaat een bepaald beschermingsniveau te bieden ter verwezenlijking van de fundamentele eisen waaraan bouwwerken moeten voldoen. ‘Gaten’ in de bescherming kunnen niet meer achteraf worden hersteld door aanvullende nationale regelgeving of door extra eisen te stellen bij de aanbesteding.

48. Zie voor de werking: www.contactpuntbouwproducten.nl/Mandaat_Aansluittabellen_2014/Achtergronddocument_Aansluitmatrices_20140415.pdf. Zie voor het overzicht: www.contactpuntbouwproducten.nl/Contactpuntbouwproducten_MandaatTabellen_2014_2b.aspx?noIE=true. Zie ook het al genoemde advies van de landsadvocaat, p. 12, onder 2.4.7. Een nationaal keurmerk is nog toegestaan om aan te geven dat bij toepassing van een bouwproduct wordt voldaan aan de nationale regelgeving voor bouwwerken, die niet vallen onder een geharmoniseerde norm.

49. Zie advies landsadvocaat, reeds genoemd, o.a. p. 6 (onder 2.2.4). Nationale normalisatie-instellingen mogen geen actie ondernemen die afbreuk doet aan de nagestreefde harmonisatie.

50. Zie ook overweging 46.