

Vergaderjaar 2018–2019

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2756

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2019

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vijf fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling transparantie en rechtszekerheid geharmoniseerde normen

Fiche: EU-lange termijn strategie voor klimaat (Kamerstuk 22 112, nr. 2757)

Fiche: Gecoördineerd actieplan Kunstmatige Intelligentie (AI) voor Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 2758)

Fiche: Wijziging verordening Algemene Uniale Exportvergunning (dual-use) in verband met Brexit (Kamerstuk 22 112, nr. 2759)

Fiche: Actieplan Desinformatie (Kamerstuk 22 112, nr. 2760)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling transparantie en rechtszekerheid geharmoniseerde normen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité, Geharmoniseerde normen: meer transparantie en rechtszekerheid voor een optimaal functionerende eengemaakte markt.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
22 november 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2018) 764
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0764&qid=1545040431424>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

Deze mededeling is onderdeel van een reeks mededelingen waarin de Europese Commissie (hierna: Commissie) de stand van zaken van de interne markt beschrijft. Normalisatie speelt een belangrijke rol bij het functioneren van de interne markt. De mededeling geeft een overzicht van de werking van het Europese normalisatiesysteem en beschrijft maatregelen die de Commissie heeft getroffen en gaat treffen om de doeltreffendheid, transparantie en rechtszekerheid van geharmoniseerde normen en de ontwikkeling daarvan te verbeteren.

Een norm is in beginsel een vrijwillige afspraak tussen partijen over de specificatie van een product, dienst of proces. Normalisatie is een privaat proces waarbij belanghebbenden onder begeleiding van een normalisatie-instituut, een onafhankelijke private organisatie, tot een norm komen. Normalisatie kan door de overheid gebruikt worden om met beleid en regelgeving aan te sluiten bij het zelfregulerend vermogen van de samenleving. Op deze manier wordt de deskundigheid van de marktdeelnemers en andere belanghebbenden benut en kan de norm op een praktische manier invulling geven aan de doelvoorschriften in de regelgeving, bijvoorbeeld door invulling te geven aan technische veiligheids- of gezondheidseisen, volgens de laatste stand der techniek.

Normen worden in principe door alle belanghebbende partijen in overleg en op basis van consensus opgesteld. Hierdoor is het in de meeste gevallen aannemelijk dat een norm een evenwichtige weerspiegeling is van de belangen van deze partijen en een breed draagvlak heeft. Per geval maakt de overheid de afweging of normalisatie ingezet kan worden om een bepaald beleidsdoel te bereiken, zonder onnodige lasten te veroorzaken. Een specifieke manier voor gebruik van normen door de overheid is door verwijzing naar normen in wet- en regelgeving, bijvoorbeeld naar NEN-EN 1434-1:2015 als invulling van de essentiële eisen voor warmtemeters volgend uit de meetinstrumentenrichtlijn. Bij het verwijzen naar normen in wet- en regelgeving moet wel rekening gehouden worden met een aantal randvoorwaarden aangezien normen private documenten zijn:

zo kan in beginsel niet dwingend naar normen worden verwezen en moeten belanghebbenden niet onevenredig geschaad of bevoordeeld worden.

Op Europees niveau wordt veel gebruik gemaakt van dit type normen. De Commissie kan de Europese normalisatie-instellingen verzoeken om een norm te ontwikkelen als juiste invulling van de wettelijke eisen aan producten. Nadat de Commissie naar deze norm heeft verwezen biedt deze de gebruiker een vermoeden tot overeenstemming met de essentiële wettelijke eisen waar in de norm naar wordt verwezen. Producten die voldoen aan geharmoniseerde normen genieten een vermoeden van conformiteit en kunnen daarom vrijelijk op de interne markt bewegen.

De Commissie kondigt vier maatregelen aan die zij gaat nemen op het gebied van normalisatie. Ten eerste gaat zij zich inspannen om de achterstand van bekendmaking van de referenties van geharmoniseerde normen in het Publicatieblad weg te werken. Ten tweede gaat zij haar interne besluitvormingsprocedures herzien met het oog op de stroomlijning van procedures voor die bekendmaking. Ten derde geeft de Commissie aan dat zij de komende maanden in overleg met belanghebbenden afspraken gaat maken over de invulling en uitvoering van de normalisatieverordening. Ten vierde is de Commissie voornemens om het bestaande systeem van deskundige consultants te versterken.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland is voorstander van geharmoniseerde normen omdat deze rechtszekerheid en stabiliteit aan gebruikers bieden, kosten voor fabrikanten verminderen en hierdoor bijdragen aan de goede werking van de interne markt. Binnen het kader van de Bouwproductenverordening worden normen vastgesteld die betrekking hebben op testmethoden. Hier worden dus niet de producteisen geharmoniseerd, maar de methode om producten te beoordelen. Hier is wel sprake van een dwingende verwijzing.

Goed functioneren van het normalisatiesysteem in Nederland en de EU is, gezien de rol van normen in de gehele economie, van belang. Een goed functionerend normalisatiesysteem werkt transparant en betrouwbaar, en is toegankelijk voor vertegenwoordigers van alle relevante belanghebbenden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland is van mening dat de mededeling het belang van normalisatie voor de interne markt goed weergeeft. Nederland steunt de inzet van de Commissie om samen met betrokken partijen te blijven werken aan een transparant normalisatieproces dat betrouwbaar en snel functioneert. Gelet op het publiek-private karakter van het normalisatiesysteem, dat hiervoor is uitgelegd, is dit een goede voortzetting van het gezamenlijk initiatief inzake normalisatie dat in 2016 door alle EU-lidstaten is ondertekend (zie ook Kamerstuk 22 112, nr. 2173). Alle belanghebbenden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een inclusieve, transparante en snelle werking van normalisatie.

De twee maatregelen die de Commissie voorstelt om de achterstanden van bekendmaking van referenties weg te werken en de besluitvormingsprocessen daaromtrent te herzien juicht Nederland toe. De Commissie is primair verantwoordelijk voor het proces tot bekendmaking van de

referenties van geharmoniseerde normen in het Publicatieblad. Achterstanden in publicatie staan in de weg aan een goed werkend normalisatiesysteem omdat fabrikanten tot het moment van publicatie niet de zekerheid hebben van het gebruik van een geharmoniseerde norm die het bewijsvermoeden geeft dat aan de essentiële eisen wordt voldaan. Dit leidt tot onzekerheid en mogelijk ook hogere regeldruk. Het wegwerken van de achterstanden is dus van groot belang. Nederland is tevreden dat de Commissie haar interne besluitvormingsprocessen rondom deze procedures herzielt. Dit moet gaan bijdragen aan meer transparantie en uiteindelijk rechtszekerheid als desbetreffende geharmoniseerde normen bekendgemaakt zijn. Nederland zou graag willen weten binnen welk tijdsbestek de Commissie de voorgestelde maatregelen om de achterstanden weg te werken zou willen uitvoeren. Daarnaast zou het bijdragen aan de transparantie als de Commissie openbaar maakt hoeveel geharmoniseerde normen in ontwikkeling zijn en hoeveel nog beoordeeld moeten worden voor uiteindelijke referentie in het Publicatieblad. Zij zou dit bekend kunnen maken in het jaarlijkse Interne Marktscorebord.¹ Ook kan Nederland zich vinden in de vierde maatregel waarin de Commissie voorstelt om het recentelijk ingevoerde systeem van deskundige consultants te versterken. Nederland is van mening dat dit systeem een goede bijdrage levert aan de snelheid en kwaliteit van de beoordelingen. Hierdoor zullen producenten sneller kunnen profiteren van de zekerheid die een gepubliceerde geharmoniseerde norm geeft. Nederland is van mening dat de verantwoordelijkheid die de Commissie draagt voor de beoordeling, goed tot uitdrukking dient te komen doordat de aansturing van deze consultants nu door de Commissie gebeurt.

In de derde maatregel geeft de Commissie aan dat zij in overleg met belanghebbenden richtsnoeren zal gaan opstellen over de tenuitvoerlegging van de normalisatieverordening en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden in het normalisatieproces. Nederland staat positief tegenover dit voornemen, maar plaatst wel paar kanttekeningen bij de redenering van de Commissie over waarom zij de richtsnoeren wil opstellen. Mede gelet op de interne marktstrategie waarin een grotere rol voor de Commissie is weggelegd, vindt Nederland het logisch dat de Commissie ook kijkt naar de verschillende verantwoordelijkheden in het normalisatieproces. Nederland is echter van mening dat de Commissie er goed aan zou doen om in overleg te treden met de normalisatieinstellingen en andere belanghebbenden, alvorens zij zichzelf door middel van aangepaste procedures meer zeggenschap geeft in normontwikkeling. Daarbij acht Nederland het volgende relevant.

Doordat de Commissie de Europese normalisatie-instellingen (CEN, CENELEC en ETSI²) kan verzoeken een geharmoniseerde norm op te stellen, vervult zij een belangrijke rol bij de ontwikkeling van geharmoniseerde normen. De referentiegegevens van deze door de normalisatieinstelling opgestelde normen worden daarbij, na beoordeling door de Commissie, bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie. Tegelijkertijd is het van belang te realiseren dat de geharmoniseerde normen slechts 20% van alle Europese normen uitmaken en dat normalisatie in wezen een goed functionerend privaatsysteem is. De rol en invloed van de Commissie op het algehele systeem van normalisatie moet daarmee in lijn zijn. Uitgangspunt voor Nederland is dat de betrokkenheid van de Commissie niet zo ver kan gaan dat de normalisatieinstellingen hun interne processen vergaand moeten aanpassen aan de wensen van

¹ De Europese Commissie publiceert jaarlijks een overzicht van enkele prestaties van lidstaten op het terrein van de interne markt in de vorm van het Interne Marktscorebord.

² European Committee for Standardisation (CEN), European Committee for Electrotechnical Standardisation (CENELEC), European Telecommunications Standards Institute (ETSI).

de Commissie. Ook dient de Commissie ermee rekening te houden dat er in het normalisatieproces voldoende ruimte overblijft voor het bedrijfsleven om de stand der techniek te beschrijven om zo de adoptie van innovatie te bevorderen.

De kanttekeningen die Nederland stelt zijn ook ingegeven door het volgende. In de mededeling geeft de Commissie aan dat uit het arrest van het Hof van Justitie van 27 oktober 2016, C-613/14, James Elliott Construction Limited vs. Irish Asphalt Limited, (hierna: James Elliott-zaak) volgt dat geharmoniseerde normen deel uitmaken van het Unierecht en dat de Commissie bijzondere aandacht moet besteden aan de inhoud en het ontwikkelingsproces van deze normen. Nederland interpreteert de uitspraak echter zo dat het Hof veeleer een beschrijving geeft van de huidige situatie en daarmee de zorgvuldigheid beschrijft waarmee de Europese Commissie omgaat met het normalisatieproces en de rol van de Commissie bij dat proces. De uitspraak kan volgens Nederland niet zo worden uitgelegd dat het Hof eisen stelt aan de wijze waarop de Commissie handelt omtrent geharmoniseerde normen. De keuzes die de Commissie maakt bij het opstellen van het richtsnoer vloeien dus voort uit haar eigen keuzes in overleg met de belanghebbenden.

Daarnaast is deze uitspraak gedaan binnen de context van de inmiddels door de Bouwproductenverordening vervangen Bouwproductenrichtlijn 89/106/EEG, waarin dwingend naar normen wordt verwezen, terwijl in de andere, zogenaamde Nieuwe Aanpak-richtlijnen³, niet op dwingende maar op vrijwillige basis naar normen wordt verwezen. Gelet daarop stelt Nederland zich op het standpunt dat de uitspraak van het Hof niet zonder meer op andere Nieuwe Aanpak-richtlijnen van toepassing is.

Voorgaande neemt echter niet weg dat Nederland een rol ziet voor de Commissie bij de beoordeling van geharmoniseerde normen. Normen waarvan een verwijzing wordt gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie moeten immers voldoende beantwoorden aan de essentiële eisen in de Europese wetgeving. Die beoordeling past bij de rol van de Commissie.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een groot aantal lidstaten staat kritisch tegenover de wens van de Commissie om meer invloed te hebben op het normalisatieproces. Dit geldt ook voor normalisatie-instellingen. De Europese normalisatie-instellingen CEN en CENELEC geven in hun reactie op de mededeling⁴ aan dat zij wat betreft de James Elliot-zaak een andere interpretatie hebben dan de Commissie vanwege het principe van vrijwillige toepassing van geharmoniseerde normen. CEN en CENELEC benadrukken de publiek-private samenwerking binnen Nieuwe Aanpak-richtlijnen en blijven graag in goed overleg met de Commissie, het Europees Parlement en de lidstaten met betrekking tot het functioneren van het Europese normalisatiesysteem.

³ Richtlijnen die volgens de Nieuwe Aanpak opgesteld zijn zorgen voor harmonisering van Europese regelgeving en beperkt zich tot op het gebied van essentiële eisen en productvoorschriften. Deze richtlijnen sluiten aan bij de praktische kennis van experts door gebruik te maken van normen en bevatten het principe van wederzijdse erkenning teneinde de technische belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen weg te nemen.

⁴ https://www.cencenelec.eu/news/policy_opinions/PolicyOpinions/CEN-CENELEC-Response-to-EC-COM-764.pdf

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid voor de mededeling is positief. De mededeling heeft betrekking op het Europese normalisatiesysteem dat een belangrijk is voor het goed functioneren van de Europese interne markt. De interne markt is een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten (art. 4, lid 2, sub a VWEU). De Commissie zet met deze mededeling in op beleid voor het beter laten functioneren van het Europese normalisatiesysteem, wat belemmeringen in de interne markt wegneemt.

b) Subsidiariteit

De Nederlandse grondhouding over de subsidiariteit van deze mededeling is positief. Normalisatie vergemakkelijkt de toegang tot markten, verbetert de kwaliteit en de veiligheid van producten en diensten en vereenvoudigt verspreiding van kennis, technologie en bedrijfspraktijken. Normalisatie heeft grensoverschrijdende effecten doordat zij ervoor zorgt dat producten, onderdelen en netwerken beter op elkaar aansluiten. Dit bevordert het handelsverkeer. Door de grensoverschrijdende effecten kan het normalisatiebeleid het beste op EU-niveau plaatsvinden. Bovendien geeft de Commissie in de mededeling aan hoe zij de rol die ze nu al heeft in het normalisatieproces beter wil vervullen én dat zij deze wil uitbreiden, dit kan niet op het niveau van de lidstaten worden bereikt.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van Nederland is, afgezien van een andere lezing van de uitspraak van het Hof, positief. De voorstellen om de achterstanden van bekendmaking van referenties weg te werken, de besluitvormingsprocessen daaromtrent te herzien en het systeem van deskundige consultants te versterken, zijn volgens het kabinet geschikte methoden om het Europese normalisatieproces te verbeteren en gaan niet verder dan noodzakelijk. De beoordeling van de proportionaliteit van de derde actie is sterk afhankelijk van de concrete invulling daarvan, zoals hiervoor is beschreven. Het uiteindelijke voorstel dat de Commissie hiervoor gaat doen, zal door Nederland afzonderlijk worden beoordeeld op proportionaliteit.

d) Financiële gevolgen

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De kabinetsinzet voor het volgende MFK is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020; Nederland wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK. Mogelijke gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Deze mededeling van de Commissie ziet op werkzaamheden die de Commissie zelf (nader) gaat oppakken en heeft geen directe invloed op de werking van regelgeving en zal zodoende niet tot extra regeldruk en

administratieve lasten leiden. Toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze mededeling zullen door Nederland afzonderlijk worden beoordeeld op het punt van regeldruk en administratieve lasten.