

Vergaderjaar 1994–1995

21 670

Economie met open grenzen

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 februari 1995

1. Inleiding

Hierbij zend ik u toe de nota Normen, Certificaten en Open Grenzen (hierna: de Nota). Over deze Nota werden het afgelopen najaar adviezen uitgebracht door de Sociaal Economische Raad en de Subcommissie Verzelfstandiging van de Adviescommissie voor de Rijksdienst. Zowel de SER als de Subcommissie heeft de hoofdlijnen van de nota onderschreven. Daarna heeft de ministerraad er zijn goedkeuring aan gehecht.

De concurrentie op de Europese markt en in toenemende mate op de wereldmarkt noopt tot een slagvaardige opstelling van Nederland; om die reden moeten zodanige beleidsmaatregelen worden getroffen dat onze economie voldoende vermogen heeft om in de concurrentieslag overeind te blijven. Op het specifieke terrein van normalisatie en certificatie krijgen deze ambities vorm door middel van vier hoofdlijnen:

1. het scheppen van een (ook Europees en internationaal) open markt voor keurings- en certificatie-activiteiten;
2. het breder toepassen van de instrumenten normalisatie en certificatie in het kader van wetgeving;
3. versterking van de rol van het bedrijfsleven op deze gebieden;
4. op (Nederlands en Europees) normalisatieterrein streven naar een belangrijke rol van het Nederlands Normalisatie-Instituut (NNI) en op certificatieterrein het versterken van de infrastructuur die voorziet in één Nederlandse accreditatie-organisatie.

In deze brief wordt in paragraaf 2 nader ingegaan op de vier aangegeven hoofdlijnen. Vervolgens worden in paragraaf 3 de twee uitgebrachte adviezen besproken en worden deze van mijn standpunt ter zake voorzien.

Ik ben mij er van bewust dat de Nota een ingewikkelde materie behelst. Om deze reden heb ik dan ook inmiddels voorzien in een makkelijk toegankelijke, sterk verkorte uitgave van de Nota, die kort aangeeft wat de concrete intenties zijn.

2. Normen, Certificaten en Open Grenzen

Producten die op de markt gebracht worden, moeten vaak voldoen aan wettelijke technische voorschriften, om redenen van in het bijzonder de gezondheid en de veiligheid van de gebruikers. In EG-richtlijnen voor industriële producten in het kader van de instelling en de werking van de Europese interne markt is gebruikelijk dat deze richtlijnen zich beperken tot globale eisen. Dit geldt doorgaans overigens niet voor EG-regelgeving waarvoor de basis is gelegd voor 1985, zoals de richtlijnen met betrekking tot levensmiddelen. Bij de naleving van bedoelde publieke eisen (in het kader en in het verlengde van EG-richtlijnen) zijn normen voor het bedrijfsleven een belangrijk hulpmiddel. Totstandbrenging van deze normen geschiedt onder de hoede van private Europese normalisatie-instituten. In deze context draagt het NNI dan zorg voor nationale coördinatie.

Van groot belang is dat het Nederlands bedrijfsleven actief participeert in dit normalisatieproces ter versterking van het nationale concurrentievermogen. Deze notie is mede richtinggevend voor de wijze waarop de Nederlandse overheid en het Nederlands Normalisatie-Instituut (gaan) samenwerken.

Voor bedoelde producten kan een keuring wettelijk vereist zijn alvorens deze op de markt mogen worden gebracht. Deze keuring wordt uitgevoerd door instellingen die daartoe door de overheid worden aangewezen; in lijn met EG-richtlijnen op dit terrein is het de bedoeling dat keurings- en certificatie-activiteiten steeds meer in een open en concurrerende markt plaatshebben.

Om het kwaliteitsniveau van keurings- en certificatie-instellingen te borgen, kunnen deze zich laten toetsen op met name deskundigheid, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid. Deze erkenning wordt accreditatie genoemd en wordt in Nederland uitgevoerd door de Raad voor de Certificatie (RvC) of de Stichting voor de erkenning van kalibratie, testlaboratoria en inspectie-instellingen (NSS). Om de kwaliteit en transparantie verder te verzekeren, stimuleert de overheid een samenvoeging van beide genoemde instanties tot één Nederlandse accreditatie-organisatie. Daartoe is ook een overeenkomst gesloten tussen de Staat en RvC/NSS (februari 1994). Positief effect zou zijn dat een fusie in de internationale context statusverhogend zal werken en een positieve uitstraling zal hebben op de Nederlandse keurings- en certificatiesector.

De Nota impliceert een grotere rol van marktpartijen. Voor de overheid ligt het voordeel van meer gebruik van normalisatie in minder gedetailleerde wetgeving. Uitwerking van publieke eisen door middel van normen impliceert bovendien méér flexibiliteit en doet méér recht aan de dynamiek van de markt.

Zowel bij de formulering van bedoelde publieke regels als bij de nadere uitwerking ervan door middel van daarop afgestemde normalisatie en certificatie speelt natuurlijk steeds voorafgaand de vraag naar de noodzakelijkheid en proportionaliteit van een en ander. Het is immers van belang dat de marktwerking niet wordt beperkt, maar juist versterkt, en ook dat geen onnodige bedrijfseffecten optreden zoals verzwaring van de administratieve lasten.

Aan de andere kant moet te allen tijde goed in het oog worden gehouden dat handhaving van wet- en regelgeving uiteindelijk een overheidsverantwoordelijkheid is en blijft.

De Nota spoort met de kabinetsplannen inzake marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW). «Certificering als alternatief voor overheidsregulering» is in dat verband een thema. Normalisatie en certificatie spelen daarnaast ook een rol bij andere, meer sectorgerichte onderwerpen uit de MDW-operatie.

De Nederlandse inspanningen die hierboven in vogelvlucht zijn weergegeven, berusten op vooral nationale beleidsoverwegingen gericht op versterking van de economische structuur maar dragen door hun inbedding in de EG-context bij aan de werking van de Europese interne markt, in het bijzonder het vrije verkeer van goederen.

3. SER-advies en het advies van de Subcommissie Verzelfstandigingen

De SER onderschrijft de hoofdlijnen van de nota zoals die bovenstaand zijn weergegeven. Zo wordt de uitbreiding van de toepassing van de instrumenten normalisatie en certificatie tot beleidsterreinen los van enige EG-dimensie expliciet gesteund, ook gezien de samenhang met het algemene streven naar verbetering van de werking van de markt. In samenwerking met collega-bewindslieden zal ik verder nagaan of bedoelde aanpak ook op andere terreinen kan worden toegepast en ook daar zou kunnen leiden tot eenvoudiger regelgeving en méér marktwerking.

De SER beklemtoont dat toepassing van normalisatie en certificatie vooral gericht moet zijn op vereenvoudiging van wetgeving en niet op zich mag leiden tot onnodige regulering. Ook moet de overheid erop letten evident eigen taken (zoals het repressieve toezicht op de naleving van regelgeving) niet af te schuiven naar het bedrijfsleven. Ik ben het met deze explicitering geheel eens.

De SER is verder van mening dat de kosten van accreditatie door de certificatie-instellingen zelf moeten worden betaald. Beklemtoond wordt tegelijkertijd dat de overheid in regelgeving al die instellingen aanwijst die voldoen aan de aanwijzingscriteria. Door accreditatie kan worden aangetoond dat ook daadwerkelijk aan de aanwijzingscriteria is voldaan.

De SER vindt dat de overheid een financiële verantwoordelijkheid blijft dragen voor normalisatie in het kader van wetgeving; dit betekent ook dat de overheid het financieel mogelijk moet maken dat alle belanghebbenden bij een concreet normalisatie-project betrokken worden.

Ik deel deze mening niet. Met betrekking tot deelname aan het normalisatieproces dient de afweging, ook financieel, geheel te liggen bij de belanghebbenden zelf. Een financiële overheidsbijdrage voor deelname vind ik dan ook niet nodig. Overigens kan ook de overheid zelf belanghebbende partij zijn. In voorkomende gevallen kan dat leiden tot een (financiële) bijdrage aan het normalisatieproces.

Wel neemt de overheid, met name het Ministerie van Economische Zaken, een financiële verantwoordelijkheid (richting het Nederlands Normalisatie-Instituut) voor bijvoorbeeld naleving van internationale verplichtingen als de GATT-overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen en richtlijn 83/189/EEG betreffende een informatie-procedure op het gebied van normen en technische voorschriften. Ook via projectgerichte financiering draagt de overheid bij aan de normalisatie-infrastructuur.

Wat controle en toezicht op levensmiddelen betreft heeft de SER opgemerkt dat de uitwerking van het beleidsvoornemen «Hendriks/De

Zeeuw» van het vorige kabinet raakt aan zijn (bovenstaande) opvattingen over verdeling van verantwoordelijkheden en over marktwerking. Na heroriëntatie op deze materie heeft het huidige kabinet besloten de plannen rond de herziening van de levensmiddelenwetgeving en -controle in te trekken. Het project «Hendriks/de Zeeuw» is daarmee van de baan.

Normalisatie en certificatie kunnen, zo spreekt de SER uit, een belangrijke rol spelen bij doorgifte van milieu-informatie in de produktketen. Gebruik van deze instrumenten maakt internationale afstemming bovendien gemakkelijker. Ik ben het hiermee eens.

Tot slot is de SER nog specifiek ingegaan op de door hem ondersteunde lijn dat van de instrumenten normalisatie en certificatie een ruimer gebruik zou moeten worden gemaakt. Als aangegeven loopt deze lijn door in het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). Aan de hand van het thema «Certificering als alternatief voor overheidsregulering» zal in dit verband worden gezien op welke sectoriële terreinen aan normalisatie en certificatie toepassing kan worden gegeven.

De Nota noemt het terrein van de motorvoertuigen. Ook de SER vindt dat een onderzoek zou moeten worden gestart naar mogelijkheden tot vereenvoudiging van regelgeving op het terrein van de motorvoertuigen. Overigens realiseer ik mij dat feitelijke introductie van deze aanpak niet van de ene op de andere dag mogelijk is omdat hier wijziging van EG-regels aan vooraf zal moeten gaan.

De SER vraagt daarnaast aandacht voor de kosten en baten van de bestaande EG-richtlijn betreffende bouwprodukten. Ik wijs er hier op dat bij een eventueel onderzoek hiernaar rekening zal moeten worden gehouden met de uitvoeringsverplichting die deze EG-richtlijn Nederland oplegt.

De Subcommissie Verzelfstandiging heeft een meer algemeen advies opgesteld. Zij stelt dat aspecten van veiligheid, gezondheid en milieu kunnen rechtvaardigen dat kwaliteitseisen in wettelijke voorschriften worden neergelegd. Vervolgens beschrijft zij drie manieren waarop dat kan, waarbij haar voorkeur uitgaat naar vormen waarbij vrijwillige normalisatie en certificatie – met het karakter van zelfregulering – een rol spelen. De Subcommissie laat daarbij overigens in het midden of accreditatie van de certificatie-instellingen bij voorkeur verplicht, dan wel vrijwillig zou moeten zijn.

Ik merk op dat de voorkeur van de Subcommissie in belangrijke spoort met hetgeen in de Nota over het gebruik van de instrumenten normalisatie en certificatie is gezegd. Wel merk ik op dat de EG-richtlijnen voor industriële produkten in ieder geval ook wettelijk verplichte certificatie kennen.

Zo stelt zij dat waar keuring wettelijk wordt voorgeschreven de keuringsinstelling alsdan met enig openbaar gezag bekleed is. De Subcommissie concludeert vervolgens dat deze instellingen om die reden bij voorkeur in de vorm van een publiekrechtelijk (zelfstandig) bestuursorgaan moeten opereren.

Ik ben niet van mening dat de instellingen een publiekrechtelijke vorm moeten hebben. De besluiten van de instellingen zijn gebaseerd op duidelijk voorgeschreven technische handelingen, geborgd door middel van accreditatie. In het verlengde van bovenbedoelde EG-richtlijnen is bovendien onmiskenbaar de trend dat keuring en certificatie door private marktpartijen uitgevoerd worden. Alleen voor dat gedeelte van de keurings- en certificatiwerkzaamheden dat wettelijk wordt voorgeschreven zijn de instellingen met enig openbaar gezag bekleed. Alleen voor die besluiten zijn de instellingen «bestuursorgaan» en vallen zij

onder de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In lijn hiermee kunnen zij tevens onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet Nationale ombudsman worden gebracht (vgl. het daartoe strekkende aanwijzingsbesluit, Stb. 1993, 535).

Waar accreditatie verplicht wordt gesteld, zou de accreditatie-organisatie als zelfstandig bestuursorgaan moeten opereren, aldus de Subcommissie. Hierbij wil ik allereerst opmerken dat tot nu toe accreditatie in het algemeen niet wettelijk wordt vereist, maar wordt beschouwd als een belangrijk hulpmiddel in het kader van wetgeving. Hiertoe is een overeenkomst gesloten tussen de overheid en de twee Nederlandse accreditatie-organisaties (RvC en NSS). Deze organisaties hebben de rechtsvorm van een stichting. In het geval accreditatie daarentegen wel expliciet wettelijk wordt voorgeschreven, zoals bij milieumetingen, ben ook ik van mening dat accreditatie-verlening een besluit is in de zin van de Awb en dat deze accreditatie-organisatie zich dan als «bestuursorgaan» moet houden aan de regels van de Awb. Verdergaande conclusies zou ik hierover niet willen trekken.

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers