



CE-regelgeving en -implementatie in Nederland in de grond-, water- en wegebouw

CE Gemarkerd asfalt (14)

Auteurs: C. van den Thillart – Ministerie van VROM, J.Th. van der Zwan – Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart

Rond het toepassen van de Europese normen voor producten die onder de Europese Richtlijn Bouwproducten vallen, bestaan reeds geruime tijd onduidelijkheden. Deze worden mede veroorzaakt door meningsverschillen over de interpretatie van de teksten in de richtlijn en die in de betreffende normen. Ook bestaat onduidelijkheid over de rol die de overheid verondersteld wordt te vervullen bij de toepassing van de normen. Ook worden vraagtekens geplaatst bij het van kracht zijn van de Richtlijn in de grond-, water- en wegebouwsector.

In dit artikel geven C. van den Thillart, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieu, en J.Th. van der Zwan, Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart, de conclusies weer van een overleg tussen vertegenwoordigers van het Ministerie van VROM, RWS, NEN en CROW dat hierover heeft plaatsgevonden.

Voor de bouw in Nederland vallen steeds meer bouwproducten en bouwmaterialen onder de verplichte CE-markering. Bij marktpartijen in de grond-, water- en wegebouw (gww) bestaat onduidelijkheid over de rol van de overheid en die van private partijen bij het implementeren van de CE-markering. Deze onduidelijkheid is verwoord in een schrijven van de NEN normcommissie 353058, wegebouwmaterialen.

Meer concreet liggen er vragen voor over de consequenties voor de CE-markering bij het ontbreken van wettelijke regelgeving voor de gww-sector: waar en door wie wor-

den welke keuzes uit de geharmoniseerde Europese specificaties¹ gemaakt.

De Europese geharmoniseerde specificaties kunnen keuzes bieden ten aanzien van de methodiek (bijvoorbeeld het functioneel of empirisch specificeren voor asfaltbeton), de te testen producteigenschappen en de te hanteren prestatieniveaus. Deze specificaties zijn op een zodanige wijze opgesteld dat in iedere lidstaat die keuzes kunnen worden gemaakt die het mogelijk maken om aan plaatselijk geldende wettelijke of privaatrechtelijke criteria te voldoen. Een voorbeeld is dat voor lidstaten

in een aardbevingsgevoelig gebied andere constructieve eigenschappen van toepassing zullen zijn dan in Nederland. Het staat lidstaten vrij om bindende keuzes in geharmoniseerde normen vast te leggen op nationaal niveau (bijvoorbeeld de keuze functioneel of empirisch) dan wel die keuzes – afhankelijk van de toepassing in een werk – aan de markt over te laten.

De Europese normen voor de gww-sector komen stapsgewijs gereed. Voor aggregaten vallend onder de CEN Technical Committee TC 154 'Aggregates', zijn de geharmoniseerde normen al van kracht. De bouwmaterialen die onder deze normen vallen dienen met een CE-markering op de markt te worden gebracht. Voor asfalt is de datum voor het verplicht aanbrenge van de CE-markering gesteld op 1 maart 2008, waarbij om praktische redenen door de partijen in de sector voor Nederland uitgegaan wordt van invoering op 1 januari 2008 en voor bitumen op 1 januari 2009.

Het ontbreken van duidelijkheid over voor Nederland te maken keuzes uit de geharmoniseerde normen voor de gww-sector werkt volgens deze sector vertragend op het introduceren van nieuwe werkwijzen, mede vanwege de daaraan gekoppelde investeringen in zowel apparatuur als in kennis. Daarnaast speelt de discussie in hoeverre bepaalde keuzes nationaal gelden en of eventueel te maken keuzes ook van toepassing

¹ Met 'geharmoniseerde Europese specificaties' wordt in dit verband bedoeld: Europese normen of goedkeuringen ten behoeve van de CE-markering, die worden opgesteld onder een mandaat van de Europese Commissie en zijn gericht op het voldoen aan de fundamentele voorschriften van de richtlijn bouwproducten.



Foto: Herman Stöver

zijn voor buitenlandse ondernemingen. In deze publicatie zijn de resultaten van een overleg tussen vertegenwoordigers van het Ministerie van VROM, RWS, NEN en CROW weergegeven.

Probleemstelling

Het ontbreken van duidelijkheid over de keuzemogelijkheden in de geharmoniseerde normen voor de gww-sector is voor marktpartijen aanleiding geweest om deze kwestie aan te kaarten via de NEN/CROW-normcommissie wegenbouwmaterialen (353.058). De normcommissie stelt twee hoofdpunten aan de orde die hieronder verkort worden weergegeven.

Is de 'Richtlijn bouwproducten' wel van toepassing?

De 'Richtlijn bouwproducten' (Construction Products Directive, CPD 89/106/EEC) stelt dat bouwproducten, die onder de richtlijn vallen, alleen in de handel mogen worden gebracht als zij aan de richtlijn voldoen, ten teken waarvan zij een CE-markering dragen. De normcommissie constateert dat het Bouwbesluit niet van toepassing is en er ook geen andere specifieke wetgeving is voor producten in de gww-sector². Daar komt nog bij dat in de bijlage Za, waarin de verbinding tussen de

norm en de richtlijn bouwproducten wordt gelegd, het volgende is bepaald:

"In die lidstaten waar voor de beoogde toepassing aan een eigenschap geen eisen in wet of regelgeving zijn gesteld, is de eis voor die eigenschap niet van toepassing. In dat geval zijn producenten die hun producten op de markt van die lidstaten aanbieden, niet verplicht met betrekking tot die eigenschap de prestatie van hun producten vast te stellen of te verklaren en mag de optie 'no performance determined' (NPD) in de bij die CE-markering behorende informatie worden gebruikt. De NPD-optie mag echter niet worden gebruikt als voor die eigenschap een drempelwaarde geldt."

Bovenstaande tekst biedt in de visie van de normcommissie de mogelijkheid voor private partijen om – vanwege het ontbreken van nationale wetgeving – in het label van de CE-markering voor alle producteigenschappen van die CE-markering de optie 'NPD' in plaats van een waarde (*declared value*) aan te geven. Er zou zodoende nooit sprake kunnen zijn van een economisch delict, hetgeen op zijn beurt zou inhouden dat er ook geen publiekrechtelijke handhaving kan plaatsvinden.

De overheid zou haar verantwoordelijkheid niet nemen

Ingeval NPD-opties niet van toepassing zijn op Nederlands grondgebied, dient de Nederlandse overheid in de visie van de normcommissie haar verantwoordelijkheid te nemen. Zij dient dan aan te geven aan welke (minimale) eisen producten moeten voldoen om op de markt gebracht te worden. Volgens de normcommissie stelt de Nederlandse overheid deze eisen wel voor de b&u-sector (burgerlijke & utiliteitsbouw), maar niet voor de gww-sector. Nederland kent via Woningwet en Bouwbesluit namelijk wettelijke regelgeving voor gebouwen en bouwwerken. Deze bouwregelgeving is echter niet van toepassing op de infrastructurele werken in de gww-sector.

Nadere beschouwing

De CPD is bindend voor alle lidstaten. Dit houdt onder andere in dat producten die onder de richtlijn vallen in een bepaalde lidstaat met CE-markering moeten worden geleverd, zodra hier geharmoniseerde normen voor beschikbaar zijn en de nationale specificaties zijn ingetrokken (einde overgangperiode). Het Bouwbesluit is inderdaad niet van toepassing op de gww-sector met uitzondering van 'bouwwerken, geen gebouw zijnde' >

² Bedoeld wordt wetgeving specifiek gericht op de civieltechnische eigenschappen, Wetgeving als het Bouwstoffenbesluit (Besluit Bodemkwaliteit), arbo-regelgeving en algemene wetgeving is uiteraard wel van toepassing.



(kunstwerken vallen dus wel, en bijvoorbeeld wegen niet, onder het Bouwbesluit). Dit laat evenwel onverlet dat de voorschriften voor het op de markt brengen van CE-gemarkeerde bouwproducten voor de hele bouwsector (dus ook de gww) bindend zijn, inclusief de sanctiebepalingen ingeval van fraude. Deze voorschriften zijn neergelegd in artikel 1.6 tot en met artikel 1.10 van het Bouwbesluit.

Overigens stelt het Bouwbesluit ook voor de b&u-sector geen directe eisen met betrekking tot producteigenschappen ten behoeve van de CE-markering. Producteisen voor bouwmaterialen ten behoeve van de CE-markering kunnen wel van geval tot geval indirect worden afgeleid uit de eisen die het Bouwbesluit stelt aan gebouwen en bouwwerken. Wat betreft de producteisen van bouwmaterialen voor wegen is dat niet mogelijk omdat wegen geen onderwerp van regeling zijn in het Bouwbesluit. De overheid, in haar rol als regelgever, streeft als algemeen beginsel naar deregulering en gaat terughoudend om met het stellen van regels. Slechts waar dat vanuit het algemeen belang wenselijk is en er geen andere manier is om een bepaald maatschappelijk gewenst veiligheids- en gezondheidsniveau te waarborgen, zal hiertoe worden overgegaan. De overheid, in haar rol als groot opdrachtgever voor infrastructurele werken, bepaalt doorgaans aan welke eisen de materialen en bouwonderdelen moeten voldoen. Op deze wijze zorgt de overheidsopdrachtgever ervoor dat in Neder-



land infrastructurele werken worden vervaardigd die geacht mogen worden te voldoen aan het in Nederland gebruikelijk niveau van veiligheid en gezondheid. Deze rol is niet veranderd door de komst van de CE-markering. De enige feitelijke verandering die de CE-markering teweegbrengt is dat de nationale normen zijn vervangen door geharmoniseerde productnormen. VROM publiceert de normen (na publicatie door de Europese Commissie in het *Official Journal* van de Commissie) in de Staatscourant met aanduiding van de overgangperiode. De Europese normen dienen integraal in Nederland te worden uitgebracht. Deze geharmoniseerde productnormen bieden via de zogeheten annex Za een duidelijk overzicht van potentieel te testen eigenschappen. Vertaald naar de gww-sector is hiermee de mogelijkheid geboden, enerzijds voor opdrachtgevers om bepaalde gewenste prestaties van producteigenschappen ten behoeve van aanbestedingen te specificeren als aangeduid in de annex Za van de productnorm en anderzijds voor inschrijvers om aan te tonen dat aan die prestaties wordt voldaan via de daarvoor bestemde testmethoden, als aangegeven in de productnorm. Indien (bijvoorbeeld in een bestek) bepaalde technische specificaties worden gevraagd met betrek-

king tot CE-gemarkeerde producten, dan is het niet toegestaan om de verklaring van overeenstemming met betrekking tot die technische specificaties anders aan te leveren dan is neergelegd in bijlage III van de Richtlijn Bouwproducten. Conformiteitverklaringen ten behoeve van de CE-markering met aanduiding van *no performance determined* (NPD) voor die eigenschappen, waarvoor prestaties zijn gevraagd, zijn niet acceptabel.

Conclusies

1. De overheid streeft naar deregulering. Enkel waar dat vanuit het algemeen belang noodzakelijk is zullen regels worden gesteld. In het geval van de gww-sector waar de overheid in haar rol als opdrachtgever dominant is en waar het algemeen belang gedekt wordt door diezelfde opdrachtgever is er (vooralsnog) vanuit V&W geen noodzaak om te komen tot algemeen verbindende publiekrechtelijke regelgeving. Dit is staand beleid. Het borgen van het algemeen belang kan worden gedaan op privaatrechtelijk niveau. Dit betekent bijvoorbeeld voor asfaltbeton dat er door V&W geen wettelijke regelgeving zal worden gemaakt waarin een keuze zal worden gemaakt uit het functionele of empirische pad, zoals mogelijk



Foto: Herman Stöver

binnen de Europese norm. Ook voor de eigenschappen die voor een werk van belang zijn en de niveaus van die eigenschappen geldt bovenstaande. Voor het onderscheiden van de prestatieniveaus van producteigenschappen wordt in Europese normen gebruikgemaakt van keuzemogelijkheden in de vorm van prestatieclassen (*technical classes of classes of convenience*). De Europese norm voorziet daardoor in de mogelijkheid voor de Europese lidstaten om – afhankelijk van de geldende nationale regelgeving, de geografische ligging, het klimaat en de in het land bestaande gebruiken – per lidstaat uit verschillende prestatieclassen te kiezen. Ook hier zal op publiekrechtelijk niveau geen keuze gemaakt worden.

2. Een Europese norm uitgegeven door NEN zal integraal op de markt moeten worden gebracht. Dit houdt in dat in de Nederlandse versie van de Europese norm op nationaal niveau geen algemeen verbindende keuzes kunnen worden vastgelegd. Wel is het mogelijk om op nationaal niveau aan te geven welke eigenschappen en welke prestatieclassen voor werken in Nederland normaal gesproken van toepassing zijn. Dit heeft

echter een informatief karakter en kan pas in contractvoorwaarden waar de eisen voor een specifiek werk aan de orde zijn, bindend worden verklaard.

3. In Nederland kennen we voor de gww-sector het systeem van de 'RAW-bestekssystematiek met administratieve en technische bepalingen'. Omdat (nagenoeg) alle opdrachtgevers daar gebruik van maken, hebben privaatrechtelijke keuzes daar gemaakt, een de facto werking met landelijke status. Praktisch gesproken houdt dit in dat binnen het RAW-kader de keuzes voor het fundamentele pad, de relevante eigenschappen en de niveaus uit de geharmoniseerde norm zullen worden vastgelegd. Deze keuzes zijn daarmee bepalend voor hetgeen bij toe te passen bouwmaterialen in werken ten behoeve van de CE-markering moet worden gedeclareerd. Echter, het volgen van RAW is niet verplicht voor opdrachtgevers. Individuele opdrachtgevers kunnen daarvan afwijken. Een voorbeeld is RWS die zijn werken nu op een ander en hoger niveau specificeert, namelijk op een prestatieniveau. Dit betekent overigens dat in contracten van RWS aannemers in de daarvoor in aanmerking komende bestekken zullen moe-

ten aantonen wat de functionele eisen zijn die relevant zijn voor het gedrag van de verharding. Aannemers dienen aan te tonen dat deze functionele eisen getoetst zijn conform Europese geharmoniseerde testmethoden. Hiermee is het functionele pad ook voor de prestatiebestekken van RWS vastgelegd. RWS hanteert hierbij als regel dat – mede uit oogpunt van gelijke voorwaarden voor inschrijvers – eventuele aanbiedingen volgens de empirische methode niet zullen worden geaccepteerd als de functionele methode is voorgescreven.

4. Indien bepaalde technische specificaties worden gevraagd met betrekking tot CE-gemarkeerde producten, dan dienen die specificaties met bijbehorende verklaring van overeenkomst te worden aangeleverd, als is neergelegd in bijlage III van de Richtlijn Bouwproducten. Conformiteitsverklaringen met aanduiding van *no performance determined* (NPD) voor die eigenschappen, waarvoor in een werk prestaties in het kader van de CE-markering zijn gevraagd, zijn niet acceptabel. ■

 www.crow.nl/asfalt

 asfalt@crow.nl