

Datum uitspraak: 16-11-2010  
Datum publicatie: 17-11-2010  
Rechtsgebied: Civiel overig  
Soort procedure: Hoger beroep  
Inhoudsindicatie: NEN-normen waarnaar in het Bouwbesluit 2003 en de Regeling Bouwbesluit 2003 wordt verwezen; artikel 3, eerste lid, Woningwet; algemeen verbindende voorschriften; door of vanwege het Rijk vastgesteld; op juiste wijze bekendgemaakt; Bekendmakingswet.

---

## **Uitspraak**

GERECHTSHOF 's-GRAVENHAGE  
Sector handel

Zaaknummers : 200.029.693/01 en 200.031.136/01

Rolnummer rechtbank :06-3308

Arrest van de eerste civiele kamer d.d. 16 november 2010

in de gevoegde zaken van

DE STAAT DER NEDERLANDEN (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer),  
zetelend te 's-Gravenhage,  
principaal appelland,  
geïntimeerde in het incidenteel appel,  
hierna te noemen: de Staat,  
advocaat: mr. E.J. Daalder te 's-Gravenhage,

tegen

[Naam] B.V.,  
gevestigd te Arnhem,  
geïntimeerde in het principaal appel,  
incidenteel appelland,  
hierna te noemen: [X],  
advocaat: mr. E. Grabant te 's-Gravenhage  
(zaaknummer 200.029.693/01),

en van

[Naam] B.V.,  
gevestigd te Arnhem,  
principaal appelland,  
geïntimeerde in het incidenteel appel,  
advocaat: mr. E. Grabant te 's-Gravenhage,

tegen

DE STICHTING NEDERLANDS NORMALISATIE INSTITUUT,  
gevestigd te 's-Gravenhage,  
geïntimeerde in het principaal appel,  
incidenteel appelland,  
hierna te noemen: het NNI,  
advocaat: mr. T. Ensink te Rotterdam  
(zaaknummer 200.031.136/01).

Het geding

Bij exploit van 26 maart 2009 is de Staat in hoger beroep gekomen van het vonnis van 31 december 2008, door de rechtbank 's-Gravenhage gewezen tussen [X], de Staat en het NNI (zaaknummer 200.029.693/01). Bij exploit van 27 maart 2009 is [X] tegen dat vonnis in beroep gekomen (zaaknummer 200.031.136/01). Bij incidentele conclusie tot voeging heeft [X] de voeging van beide zaken gevorderd. De Staat en het NNI hebben zich gerefereerd aan het oordeel van het hof. Het hof heeft daarop de voeging bevolen. Bij memorie van grieven (met productie) heeft de Staat in de zaak met zaaknummer 200.029.693/01 vijf grieven tegen het vonnis aangevoerd, die door [X] bij memorie van antwoord tevens memorie van grieven in incidenteel appel (naderhand gerectificeerd bij akte) zijn bestreden. Daarbij heeft [X] één grief tegen het vonnis aangevoerd en heeft zij tevens haar vordering jegens de Staat gewijzigd. De Staat heeft de grief bij memorie van antwoord in incidenteel appel bestreden. In de zaak met zaaknummer 200.031.136/01 heeft [X] bij memorie van grieven twee grieven naar voren gebracht en heeft zij bovendien haar vordering jegens het NNI gewijzigd. Het NNI heeft bij memorie van antwoord tevens memorie van grieven in incidenteel appel (met productie) de grieven van [X] bestreden en heeft daarbij tevens zes grieven tegen het vonnis ingebracht. Deze zijn door [X] bij memorie van antwoord in incidenteel appel (met producties) bestreden. Partijen hebben hun standpunten vervolgens schriftelijk doen bepleiten, waarbij het NNI nog een productie heeft ingebracht. Ten slotte hebben partijen kopiëstukken overgelegd en arrest gevraagd.

## Beoordeling van het hoger beroep

1. Het gaat in deze zaken om het volgende.

1.1 [X] houdt zich bezig met de advisering over en de begeleiding van bouwprojecten.

1.2 Het NNI stelt zich ten doel normalisatie te bewerkstelligen, normen tot stand te brengen en te onderhouden en de invoering van normen te bevorderen, waarbij normalisatie is beschreven als het proces waarbij regels op vrijwillige basis tot stand komen door overeenstemming tussen belanghebbende partijen. De in het kader van het NNI totstandgekomen normen worden als NEN-normen aangeduid. Zij kunnen bij het NNI worden ingezien. Het NNI stelt de NEN-normen tegen betaling ter beschikking. Het behoudt zich het auteursrecht voor.

1.3 In artikel 2 van de Woningwet is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur uit oogpunt van bepaalde daarbij betrokken belangen voorschriften worden gegeven omtrent het bouwen en de staat van woningen, woonketen, andere gebouwen, bouwwerken, woonwagens en woonwagenstandplaatsen. Ingevolge artikel 3 van die wet kan daarbij (onder meer) worden verwezen naar normen of delen van normen. Naar luid van artikel 1, eerste lid, onder i, van die wet wordt voor de toepassing van het bij of krachtens die wet bepaalde onder norm verstaan: "een document, uitgegeven door een deskundig, onafhankelijk instituut, waarin wordt omschreven aan welke eisen een bouw materiaal, bouwdeel of bouwconstructie moet voldoen dan wel waarin een omschrijving wordt gegeven van een keurings-, meet- of berekeningsmethode".

1.4 De in rechtsoverweging 1.3 bedoelde voorschriften zijn vastgelegd in het Bouwbesluit 2003 (verder: het Bouwbesluit) en de daarop gebaseerde Regeling Bouwbesluit 2003 (verder: de Regeling). In het Bouwbesluit en de Regeling wordt, op grond van de in artikel 3 van de Woningwet gegeven bevoegdheid op een groot aantal plaatsen verwezen naar NEN-normen, veelal (maar niet uitsluitend) om de methode vast te leggen waarmee moet worden bepaald of aan de in het Bouwbesluit en de Regeling gestelde voorschriften wordt voldaan. De NEN-normen waarnaar wordt verwezen, zijn door de Staat niet in het Staatsblad of de Staatscourant of anderszins bekendgemaakt.

2. [X] heeft bij de rechtbank (na wijziging van eis) gevorderd (zakelijk weergegeven) dat deze

1. primair voor recht zal verklaren dat de NEN-normen waarnaar in het Bouwbesluit en de Regeling wordt verwezen, niet verbindend zijn omdat het algemeen verbindende voorschriften zijn die niet overeenkomstig de Bekendmakingswet zijn bekendgemaakt, subsidiair voor recht zal verklaren dat deze NEN-normen geen onderdeel uitmaken van het Bouwbesluit en de Regeling en voor de geadresseerden niet algemeen verbindend zijn;

2. voor recht zal verklaren dat deze NEN-normen op grond van artikel 11 van de Auteurswet vrij zijn van auteursrechten;

3 en 4. de Staat, onderscheidenlijk het NNI zal bevelen (de inhoud van) deze geldende NEN-normen aan haar om niet of tegen betaling van een redelijke vergoeding en vrij van auteursrecht op schrift of digitaal ter beschikking te stellen, met inbegrip van toekomstige wijzigingen of aanvullingen daarvan.

3. De rechtbank heeft de vordering, bedoeld onder 1 primair toegewezen. Zij heeft daartoe (kort samengevat) overwogen dat de NEN-normen door en na de verwijzing daarnaar in het Bouwbesluit en de Regeling een algemeen verbindend karakter hebben gekregen en dat de daarin opgenomen eisen de strekking hebben gekregen naar buiten te werken, als ware de inhoud opgenomen in de bepaling zelf, en een ieder te verbinden. Naar het oordeel van de rechtbank komt dat erop neer dat de NEN-normen weliswaar zijn opgesteld door het NNI, maar in het Bouwbesluit, onderscheidenlijk de Regeling zijn vastgesteld. Zij vallen daarom onder het bereik van artikel 89 van de Grondwet en dienen door de Staat overeenkomstig de Bekendmakingswet te worden bekendgemaakt in het Staatsblad,

onderscheidenlijk de Staatscourant. Aangezien dat niet is gebeurd, zijn de NEN-normen waarnaar in het Bouwbesluit en de Regeling wordt verwezen, niet in werking getreden en dus niet verbindend.

4. De rechtbank heeft de overige vorderingen van [X] afgewezen op de grond dat, zolang de NEN-normen waarnaar in het Bouwbesluit en de Regeling wordt verwezen, niet op de voorgeschreven wijze zijn bekend gemaakt, zij nog niet onder de werking van artikel 11 van de Auteurswet vallen en er nog auteursrecht op rust, en dat er ook overigens geen grond bestaat voor een verplichting van de Staat of het NNI om de inhoud van de betreffende NEN-normen rechtstreeks aan [X] ter beschikking te stellen.

5. Alle partijen hebben zich tegen het vonnis van de rechtbank gekeerd. De grieven van de Staat en het NNI zijn gericht tegen door de rechtbank uitgesproken verklaring voor recht en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen. [X] valt met haar grieven de afwijzing van haar overige vorderingen en de door de rechtbank daarbij gebruikte redenering aan. Aldus ligt het geschil in volle omvang aan het hof voor.

6. [X] heeft in beide zaken haar vorderingen als bedoeld in rechtsoverweging 2, onder 3 en 4, in diër voege gewijzigd dat zij thans vordert dat de Staat en het NNI wordt bevolen de betreffende normen op de aangegeven wijze ter beschikking te stellen, los van de vraag of deze algemeen verbindende voorschriften reeds in werking zijn getreden.

7. Het NNI heeft in eerste aanleg bij conclusie van antwoord (punten 25 tot en met 28) een beschrijving gegeven van de wijze waarop NEN-normen tot stand komen. [X] heeft deze beschrijving niet bestreden, zodat het hof daarvan zal uitgaan, daarbij tevens acht slaande op de onbestreden inhoud van de overgelegde processtukken. In het kort komt het op het volgende neer. Nadat is gesignaleerd dat aan een norm op een bepaald gebied behoefte is, wordt een NEN-norm ontworpen door een normcommissie; deze bestaat uit vertegenwoordigers van organisaties die belang hebben de totstandkoming van die norm (zoals producenten, handelaren, gebruikers, overheden of consumentenorganisaties). Het NNI bemiddelt bij het afwegen van de verschillende belangen, zorgt voor neutrale procesbegeleiding en bewaakt de consistentie met reeds bestaande normen. Het ontwerp van de norm wordt gepubliceerd voor een openbare kritiekronde. Na de verwerking van eventuele kritiek wordt de NEN-norm door de normcommissie op basis van consensus vastgesteld. Het NNI beheert de vastgestelde normen en verzorgt de terbeschikkingstelling van de NEN-normen aan belangstellenden tegen betaling en onder voorbehoud van auteursrecht. Van de NEN-normen kunnen belangstellenden bovendien in de bibliotheek van het NNI kennis nemen.

8. Uitgaande van de in rechtsoverweging 7 weergegeven constellatie heeft de wetgever in 1992 in de Woningwet de mogelijkheid opgenomen om in bepaalde uitvoeringsregelingen te verwijzen naar normen als daar bedoeld (waaronder dus de NEN-normen vallen). Over de betekenis van deze bevoegdheid en de rechtsgevolgen van een dergelijke verwijzing verschillen partijen van mening. De Staat en het NNI betogen dat dat niet betekent dat de betreffende NEN-normen daarmee algemeen verbindende voorschriften worden, [X] betoogt het tegendeel. Beide partijen beroepen zich daarbij in den brede op parlementaire stukken, waaronder die van de totstandkoming van de Woningwet. Het hof is, alles in aanmerking nemend, van oordeel dat een verwijzing naar een NEN-norm in een algemeen verbindend voorschrift deze NEN-norm zelf niet tot een algemeen verbindend voorschrift in de zin van de wet maakt. Wanneer in het Bouwbesluit of de Regeling naar NEN-normen wordt verwezen, worden deze normen wel publiekrechtelijk algemeen geldende normen (bijvoorbeeld als norm waaraan ten minste of op gelijkwaardige wijze moet zijn voldaan of als methode om vast te stellen of aan een elders bepaalde eis is voldaan), maar geen algemeen verbindende voorschriften in de (beperkte) zin van de Grondwet of de Bekendmakingswet. Om een algemeen verbindend voorschrift te zijn in de zin van de wet, moet het voorschrift zijn vastgesteld op grond van een regelgevende bevoegdheid ('bij of krachtens de wet'). Dat is een NEN-norm waarnaar in het Bouwbesluit of de Regeling wordt verwezen, niet. Deze NEN-normen zijn op grond van (privaatrechtelijke) afspraken vastgesteld door vertegenwoordigers van organisaties die belang hebben bij een door een ieder te gebruiken standaard, maar samen geen publiekrechtelijke regelgevende bevoegdheid hebben. Het tot regelgeving bevoegde orgaan heeft met het Bouwbesluit of de Regeling de NEN-norm niet zelf vastgesteld, maar (slechts) van toepassing verklaard en daarmee algemeen geldend gemaakt.

9. Het NNI als private organisatie die de vaststelling van NEN-normen faciliteert, heeft geen regelgevende bevoegdheid. Voor regelgevende bevoegdheid is onvoldoende dat vertegenwoordigers van regelgevende organen vaststelling of wijziging van NEN-normen zouden kunnen initiëren of deel zouden kunnen uitmaken van normcommissies (zo dat al gebeurt). Eveneens onvoldoende is dat een regelgevend orgaan naar de (op grond van privaatrechtelijke afspraken) uitgevaardigde NEN-norm verwijst en die norm daardoor algemeen doet gelden.

10. Dat niet alle naar buiten werkende, algemeen geldende, normen algemeen verbindende voorschriften in de zin van de wet zijn, en dat dit voor de NEN-normen ook nimmer zo door de wetgever kan zijn bedoeld, wordt voor de litigieuze NEN-normen al duidelijk doordat veel van deze NEN-normen geen enkele eis stellen, maar slechts (technische) reken-, meet of regelmethoden standaardiseren. De standaard waarmee bepaald wordt of aan het algemeen verbindend voorschrift wordt voldaan, vormt niet zelf het algemeen verbindende voorschrift, ook niet wanneer een wetgever die standaard door verwijzing uitdrukkelijk in het algemeen verbindende voorschrift noemt

en zo binnen het toetsingskader trekt.

11. Daarnaast geldt ingevolge artikel 1.5 van het Bouwbesluit, dat aan de NEN-normen waarnaar wordt verwezen, niet hoeft te worden voldaan voor zover anders dan door toepassing daarvan een ten minste gelijkwaardig resultaat als met het voorschrift beoogd wordt bereikt.

12. Ook overigens ziet het hof geen aanleiding tot een ander oordeel. De NEN-normen zijn gericht tot personen en bedrijven die zich beroepshalve met het bouwen bezighouden en de kosten van het kennisnemen en het navolgen van de NEN-normen die door de verwijzing in het Bouwbesluit en de Regeling algemeen geldend zijn geworden, worden verdisconteerd in het ontwerp-, bouw- en onderhoudsproces. Van de betreffende NEN-normen kan bij het NNI worden kennisgenomen en zij zijn tegen betaling bij het NNI te verkrijgen. Het hof is van oordeel dat op deze wijze voldoende bekendheid aan de betreffende NEN-normen wordt gegeven. Niet is gesteld of gebleken dat dit stelsel maatschappelijk onaanvaardbare gevolgen heeft of dat bedrijven zoals [X] daardoor in hun voortbestaan worden bedreigd.

13. Ook de omstandigheid dat, zoals [X] heeft aangevoerd, velen adhesie hebben betuigd aan haar standpunt en dat vanuit de samenleving erop wordt aangedrongen dat de overheid "verwezen normen" kostenloos ter beschikking dient te stellen (zie productie 7 bij de in eerste aanleg door [X] genomen akte overlegging producties) brengt het hof niet tot een ander oordeel. Een dergelijke stelselwijziging dient door de wetgever te worden tot stand gebracht en valt buiten de rechtsvormende taak van de rechter.

14. Uit het bovenstaande volgt dat de NEN-normen waarnaar in het Bouwbesluit en de Regeling worden verwezen, weliswaar moeten worden beschouwd als algemeen geldend, maar dat de bepalingen van de Bekendmakingswet daarop niet van toepassing zijn. Door de Staat zijn geen voor hem geldende regels inzake de bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften geschonden. In zoverre slagen de grieven van de Staat en het NNI. De vordering van [X] onder 1 primair en subsidiair zal worden afgewezen.

15. De NEN-normen zijn door het NNI bekendgemaakt ('uitgevaardigd'). [X] heeft niet onderbouwd gesteld dat, ook als er niet van wordt uitgegaan dat de betreffende NEN-normen worden geacht te zijn vastgesteld in het Bouwbesluit of de Regeling, het NNI moet worden beschouwd als een onderdeel van de openbare macht. Dat leidt het hof tot de conclusie dat niet kan worden vastgesteld dat artikel 11 van de Auteurswet op de betreffende NEN-normen van toepassing is. De tot een andere conclusie strekkende grieven van [X] slagen niet en ook het tweede onderdeel van de vordering van [X] zal worden afgewezen.

16. Reeds omdat op grond van het bovenstaande de uitgangspunten die aan het (gewijzigde) derde en vierde onderdeel van de vordering van [X] ten grondslag liggen, niet opgaan, komen die onderdelen niet voor toewijzing in aanmerking en hebben haar grieven ook in zoverre geen resultaat.

17. De slotsom is dat het vonnis zal worden vernietigd en de vorderingen van [X] (met inbegrip van de daarin in hoger beroep gebrachte wijzigingen) geheel zullen worden afgewezen. Daarbij past een kostenveroordeling van [X], zowel voor de eerste aanleg als voor het hoger beroep.

Beslissing

Het hof

- vernietigt het tussen partijen gewezen vonnis van de rechtbank 's-Gravenhage van 31 december 2008,

en, opnieuw rechtdoende,

- wijst de vorderingen van [X], zoals gewijzigd in hoger beroep, af;

- veroordeelt [X] in de kosten van het geding aan de zijde van de Staat, in eerste aanleg tot op 31 december 2008 vastgesteld op € 248,- aan griffierecht en € 1.130,- aan salaris advocaat, en in hoger beroep in principaal appel op € 398,98 aan verschotten en op € 2.682,- aan salaris advocaat en in incidenteel appel op € 894,- aan salaris advocaat, en bepaalt dat deze bedragen binnen veertien dagen na de dag van deze uitspraak moeten zijn voldaan, te vermeerderen met de wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 BW vanaf het einde van voormelde termijn tot aan de dag der algehele voldoening;

- veroordeelt [X] in de kosten van het geding aan de zijde van het NNI, in eerste aanleg tot op 31 december 2008 vastgesteld op € 248,- aan griffierecht en € 1.130,- aan salaris advocaat, en in hoger beroep in principaal appel op € 313,- aan griffierecht en op € 2.682,- aan salaris advocaat en in incidenteel appel op € 894,- aan salaris advocaat;

- verklaart dit arrest voor wat betreft de proceskostenveroordelingen uitvoerbaar bij voorraad.

Dit arrest is gewezen door mrs. A.V. van den Berg, G. Dulek-Schermers en M.Y. Bonneur en is uitgesproken ter openbare terechtzitting van 16 november 2010 in aanwezigheid van de griffier.

---