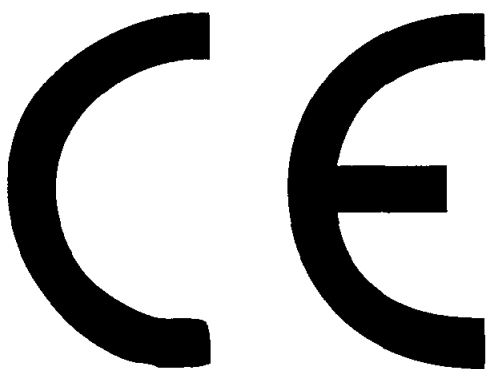


# ACHTERGRONDEN EN RELATIE CE MARKERING MET PRIVATE CERTIFICATEN (I)

## > KWALITEITSVERKLARINGEN

TEKST DR. IR. C.C.A.M. VAN DEN THILLART



DE EU-LIDSTATEN WERKEN SINDS DE KOMST VAN DE CE-MARKERING FEITELIJK MEE AAN HET TOT STANDBRENGEN VAN ÉÉN INTERNE EUROPESE MARKT MET VRIJ HANDELSVERKEER

VAN BOUWPRODUCTEN. LIDSTATEN MOETEN HET OPWERPEN VAN HANDELSBELEMMERINGEN OP EIGEN GRONDGEBIED VOORKOMEN. ZIJ MOETEN VOORTS EUROPESE NORMEN EN GOEDKEURINGEN VOOR DE CE-MARKERING PUBLICEREN EN INSTELLINGEN (NOTIFIED BODIES) AANWIJZEN DIE KEURINGEN VERRICHTEN VOOR DE CE-MARKERING. DAARNAAST HEBBEN ZIJ OOK EEN TAAK VAN MARKTTOEZICHT OP DE CE-MARKERING. IN TWEE ARTIKELEN GAAN WE DIEPER IN OP DE ACHTERGRONDEN EN DE RELATIE VAN CE-MARKERING MET PRIVATE CERTIFICATEN.

Kwaliteitseisen aan bouwproducten werden door de Nederlandse overheid in het verleden veelal gesteld als voorwaarde voor subsidieverlening in de sociale woningbouw. Sinds de overheid zich uit de woningmarkt heeft teruggetrokken, is dat niet meer het geval. Naast het ontbreken van kwaliteitseisen voor bouwproducten in de bouwregelgeving kent Nederland ook geen specifiek toelatingsbeleid voor het op de markt brengen van bouwproducten, zoals dat in een aantal lidstaten van de Europese Unie het geval is. In een land als Polen wordt bijvoorbeeld ieder product dat op de markt wordt gebracht van overheidswege geregistreerd. Sinds de introductie van de CE-markering op bouwproducten (Richtlijn bouwproducten, 89/106/EEG) is voor alle lidstaten sprake van een nieuwe situatie. De regulering van de eigen nationale markt maakt plaats voor een ondersteunende rol.

### VERTAALSLAG

Wordt de markt op productniveau - in publiekrechtelijke zin - steeds meer aangestuurd door de CE-markering, op het niveau van het gebouw of bouwwerk is geen sprake van Brusselse inmenging en gelden onverkort de nationale eisen van de lidstaten. Dat komt duidelijk tot uiting in de structuur van de Nederlandse technische bouwregelgeving (Bouwbesluit 2003). De eisen worden in dit besluit bij voorkeur op



Foto: Henk ten Bouwhuis, Jongeneel

een zo hoog mogelijk niveau gesteld; gebouwniveau, ruimteniveau of bouwdeelniveau. Die eisen zijn louter publiekrechtelijk van aard (veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu) en worden in de vorm van doelvoorschriften (prestatie-eisen) gesteld.

De prestatie-eisen op het hogere niveau van het gebouw hebben natuurlijk hun repercussies op het lagere niveau van het bouwproduct. Er is als het ware een vertaalslag nodig van boven naar beneden en vice versa. Ter illustratie: een gevel moet als onderdeel van de uitwendige scheidingsconstructie van een gebouw een bepaalde warmteweerstand hebben om te kunnen bijdragen aan de tenminste vereiste energieprestatie van dat gebouw.

Ook moet aan een bodemniveau van thermische weerstand zijn voldaan (tenminste  $R_c = 2,5 \text{ m}^2 \text{ K/W}$ ). Daarvoor zal isolatiemateriaal in die gevel van een bepaalde dikte en een voldoende lage warmtegeleidingcoëfficiënt nodig zijn. Uitgaande van de relevante producteigenschappen toont een aanvrager van een bouwvergunning doorgaans via tekeningen en berekeningen

aan dat hij voldoet aan de gestelde prestatie-eisen van het Bouwbesluit 2003.

#### KWALITEITSVERKLARINGEN

Zoals in bovenstaand voorbeeld beschreven, maakt de aanvrager de vertaalslag zelf. Bij het ontwerpen van het Bouwbesluit in de jaren tachtig is de aanvrager van de bouwvergunning ook de mogelijkheid geboden zijn administratieve lasten bij de bouwvergunning te verlagen door gebruik te maken van een 'voorgeprogrammeerde' vertaalslag. Deze is beschreven in private certificaten. Private certificaten met een aansluiting aan de bouwregelgeving worden kwaliteitsverklaringen genoemd.

Indien een aanvrager van een bouwvergunning gebruik maakt van een door de minister erkende kwaliteitsverklaring, toegesneden op de eisen van het Bouwbesluit, is er sprake van automatisch bewijs dat aan deze eisen is voldaan. Gemeentelijke bouw- en woningtoezichten moeten bij overleg van erkende kwaliteitsverklaringen de toetsing van die eisen van het Bouwbesluit, waar deze verklaringen

een uitspraak over doen, achterwege laten. Let wel, nog steeds geldt - zoals geschetst aan het begin van dit artikel - dat de overheid vanuit publiekrechtelijke optiek geen kwaliteitseisen stelt aan bouwproducten. Het gaat hier puur om een mogelijkheid die is geboden in de bouwregelgeving. Een vrijwillig systeem dus, dat beslist niet is ingesteld om de aanvrager van bouwvergunning (de jure of de facto) een verplichting op te leggen tot het gebruik van deze kwaliteitsverklaringen.

#### ATTESTEN

Bij toepassing van kwaliteitsverklaringen voor de bouwvergunning wordt niet alleen voor de aanvrager maar ook voor de toetsende overheid administratieve lastenverlichting bereikt. Daarbij moet wel worden bedacht dat die lastenverlichting voor een basisbouwproduct als bijvoorbeeld zand of cement minder pregnant is dan voor een product dat hoger in de bouwproductenketen staat. Aan de uitdrukking 'hoger in de keten' moet in dit verband geen kwalitatieve betekenis worden gehecht. Met deze uitdrukking worden de grotere componen-

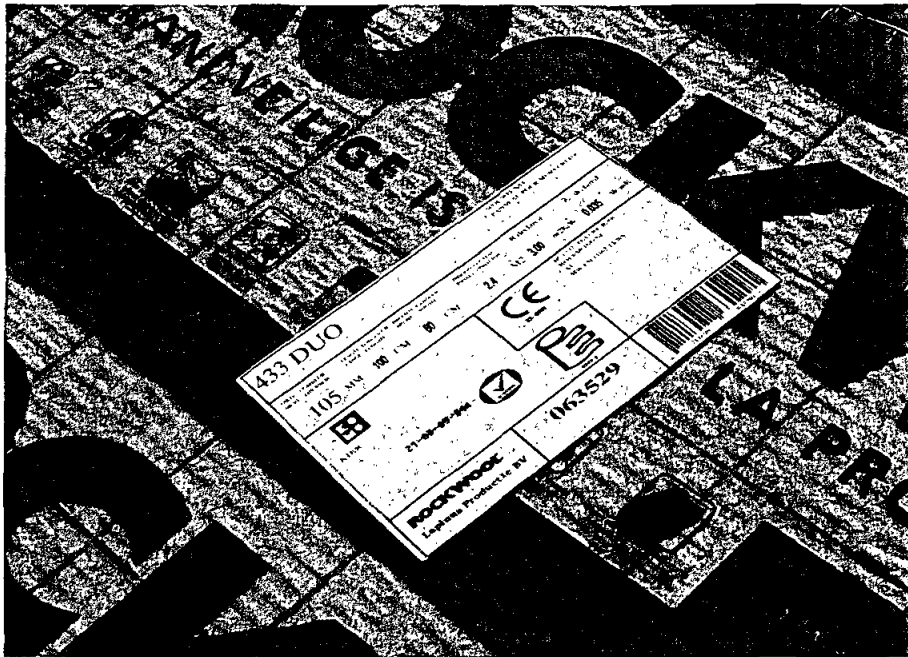


Foto: Rockwool

ten of bouwsystemen bedoeld, die op de bouwplaats weinig afwerking behoeven. Denk bijvoorbeeld aan geprefabriceerde dakelementen, vloersystemen, gevel- en funderingssystemen of installaties.

In de Nederlandse certificatiestructuur bestaat voor deze bouwsystemen of componenten de figuur van het attest (meestal in de gecombineerde vorm 'attest met productcertificaat'). Attesten zijn kwaliteitsverklaringen die de prestaties van bouwsystemen of bouwcomponenten als het ware voorspellen, nadat deze zijn geïnstalleerd in een gebouw. Hierbij is er impliciet vanuit gegaan dat de aannemer die systemen of componenten in het gebouw netjes installeert volgens de verwerkingsvoorschriften van dat attest.

De aansluitingsdetails vormen een belangrijke basis voor de opgegeven prestaties. Indien bijvoorbeeld een gevelelement volgens de detaillering, als voorgeschreven in het attest wordt gemonteerd, dan mogen eindgebruikers verwachten dat dit geïnstalleerde gevelelement aan terzake zijnde eisen van de bouwregelgeving als brandveiligheid, geluidsisolatie, waterdichtheid, luchtdichtheid en thermische isolatie voldoet. Een kritische eindgebruiker kan hierbij opmerken dat deze verwachting in de praktijk niet altijd wordt waargemaakt. Feitelijk zijn er twee zwakke schakels in deze kwaliteitsketen aan te wijzen:

Maakt de aannemer bij de uitvoering van een werk op de bouwplaats inderdaad gebruik van het bij de bouw aanvraag overgelegde attest (is het attest bijvoorbeeld niet gesneuveld bij een bezuinigingsronde)?

Een aannemer is doorgaans geen gespe-

cialiseerde monteur. Volgt hij bij de installatie van het betreffende geattesteerde bouwdeel wel netjes de verwerkingsvoorschriften van het attest?

Aangezien de productie van een gebouwdeels op de bouwplaats gebeurt, kan men feitelijk pas tot volledige kwaliteitsborging komen als ook deze fase in de borging van de kwaliteitsketen wordt opgenomen. Dit kan worden bereikt als certificaten van de toeleverende industrie, de uitvoerende en de bouwvoorbereidende industrie beter op elkaar zijn afgestemd. De boodschap is hier dat meer samenwerking in de bouw tot een hoger kwaliteitsniveau en dientengevolge een meerwaarde leidt voor de eindgebruiker. Een type certificaat dat bij uitstek geschikt is voor administratieve lastenverlichting en zelfregulering van de bouwsector is het procescertificaat.

#### PROCESCERTIFICATEN

De ontwikkeling naar zelfregulering en een grotere nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de bouwsector leidt tot een groei van certificatie van processen en diensten. Indien procescertificaten betrokken zijn op de voorschriften van de bouwregelgeving, kunnen zij ook uitstekend worden gebruikt als erkende kwaliteitsverklaring. Als immers via een procescertificaat wordt aangetoond dat voldaan is aan één of meerdere voorschriften van de bouwregelgeving, dan is ook hier sprake van administratieve lastenverlichting. De Woningwet biedt deze mogelijkheid, aangezien naast een bouw materiaal, bouwdeel of samenstel van bouwmaterialen of

bouwdelen tevens 'bouwwijzen' onder het begrip kwaliteitsverklaringen vallen.

Een voorbeeld van zelfregulering is de procescertificatie voor installateurs (KOMO Instal). In de beoordelingsrichtlijn van dit procescertificaat is beschreven aan welke eisen de installatie en de interne organisatie moet voldoen. De controle op naleving van dit certificaat vindt plaats door een onafhankelijke certificatie-instelling. Een vorm van procescertificatie die bij uitstek tot lastenverlichting leidt (nog in ontwikkeling) is die voor professionele aanvragers bouwvergunning. De technische toetsing door het bouw- en woningtoezicht kan bij deze vorm van certificatie mogelijk geheel achterwege blijven.

#### ACHTERGRONDEN STELSELHERZIENING

Hiervoor is beschreven dat de bouwsector via certificatie tot zelfregulering en administratieve lastenverlichting kan komen. Hoe is nu de certificatiestructuur rondom kwaliteitsverklaringen in Nederland geordend en waarom was het nodig om tot een herziening van het stelsel te komen? Voor de bespreking van dit onderwerp is allereerst enig inzicht nodig in de Nederlandse certificatiestructuur, de wijze waarop kwaliteitsverklaringen worden erkend en de invloed van de CE markering op die erkende kwaliteitsverklaringen.

Ik zal geen poging doen om een uitvoerige beschrijving te geven van de Nederlandse certificatie-structuur voor de bouw, gezien de spreekwoordelijke complexiteit van dit veld. Ik beperk me tot de hoofdlijnen met excuses voor de onvermijdelijke afkortingen. Het afgeven van erkende kwaliteitsverklaringen gebeurt in Nederland door certificatie-instellingen (CI's) die zijn geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie (RvA) te Utrecht. De RvA is daarbij te zien als een toezichthouder op de bedrijfsvoering van de certificatie-instellingen. De raad bewaakt de onpartijdigheid van de CI's en oordeelt over het handelen van een CI aan de hand van normatieve documenten. De EN 45000 normenserie is daarbij de bijbel voor accreditatie.

In Nederland is de beoordelingsrichtlijn (BRL) het gebruikelijke normatieve document. De BRL vormt de technische grondslag voor kwaliteitsverklaringen. In een BRL zijn de technische eisen voor een onderwerp van certificatie vastgelegd met bijbehorende bepalingmethoden, alsmede de procedures voor de interne kwaliteitsbewaking (IKB schema) van een product of proces. Bij een IKB-schema gaat het om zaken als de frequentie van de con-

troles door een CI in de fabriek, de monsterneming, de controle- en meetpunten in het productieproces, enzovoorts. BRL's worden doorgaans - op initiatief van een fabrikant - opgesteld door de colleges van deskundigen van een CI.

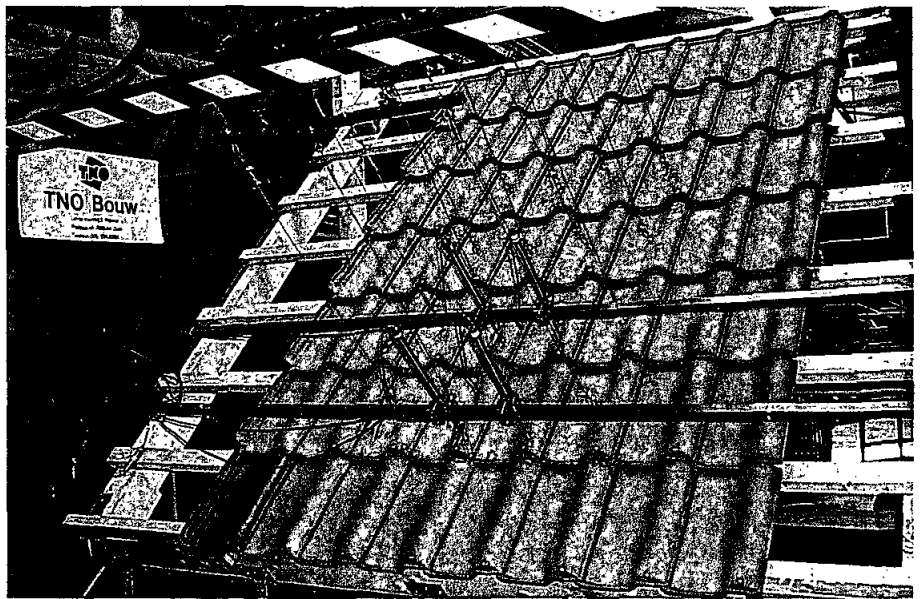
Een groot aantal CI's geeft kwaliteitsverklaringen af onder het gemeenschappelijk toegankelijke merk KOMO. Ten tijde van de invoering van het Bouwbesluit (1992) is de Stichting Bouwkwaliteit (SBK) opgericht, die voortkwam uit de Stichting KOMO. De SBK is licentiehouder van dit merk en door de overheid aangewezen als de coördinator voor de afgifte van erkende kwaliteitsverklaringen. Naast KOMO zijn ook de woordmerken KIWA en KEMA aangewezen voor de afgifte van erkende kwaliteitsverklaringen. De BRL's van erkende kwaliteitsverklaringen moeten aan bepaalde harmonisatie-eisen voldoen, waarbij zaken als mededinging, ter visielegging, het voorkomen van versnippering (geen twee BRL's voor hetzelfde onderwerp) aan de orde komen. SBK beschikt voor de toetsing van deze harmonisatiecriteria over een breed samengestelde harmonisatiecommissie.

De SBK stelt jaarlijks een lijst op van BRL's waarop erkende kwaliteitsverklaringen kunnen worden afgegeven, tezamen met bijbehorende certificaathouders en geeft daarbij per BRL aan wat aard van de aansluiting aan de bouwregelgeving is. Deze (concept)lijst van BRL's met aansluitingen en certificaathouders wordt tenslotte voor erkenning voorgedragen aan de minister van VROM. Na akkoord van de minister wordt de lijst verspreid onder de gemeenten.

#### NATIONALE SPECIFICATIES

Heeft u de complexe certificatiestructuur, zoals hierboven beschreven, nog gevolgd? Waarom was het nodig die te herzien? Dat heeft in hoofdzaak twee redenen. Op de eerste plaats de ordening van verantwoordelijkheden. De SBK draagt de lijst erkende kwaliteitsverklaringen nu al zo'n 13 jaar voor ter ondertekening door de minister. Het gaat daarbij om meer dan 3000 certificaten. Het nadeel van dit systeem is dat de minister als het ware individueel verantwoordelijk lijkt te worden gesteld voor al deze certificaten in het veld. Dat is in strijd met het streven van het kabinetsbeleid van deregulering en eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven.

De tweede reden om het stelsel te herzien is de toenemende rol van de CE-markering in het publieke traject. De verhouding van bouwproducten onder privaat keurmerk en bouwproducten met CE-markering moet transparant geregeld zijn, om mogelijke



Een C- markering is geen kwaliteitsverklaring. Wel geeft de CE-markering aan dat een product volgens dezelfde Europese specificaties is getest.

handelsbelemmeringen en daaruit volgende aanvaringen met de Europese Commissie te voorkomen. Ten tijde van de start van het stelsel van kwaliteitsverklaringen (bij de introductie van het Bouwbesluit in 1992), waren er nog geen bouwproducten met CE-markering.

De richtlijn bouwproducten omvat de complete bouwsector (zowel GWW als B&U sector) met circa 500 productnormen en zo'n 1500 ondersteunende normen. U kunt zich voorstellen dat het geruime tijd duurde, vooraleer dit goed op gang kwam. Het Brusselse wiel begon feitelijk pas te draaien na de eeuwwisseling. Sindsdien komen de Europese specificaties (inclusief de Europese goedkeuringen) stapsgewijs gereed. Verwacht mag worden dat dit proces binnen vier jaar is afgerond.

Nu die specificaties stapsgewijs gereed komen, blijken er regelmatig wrijvingen op te treden tussen nationale specificaties, private keurmerken en CE-markeringen. De Europese Commissie houdt de ontwikkelingen scherp in de gaten en gaat na of de lidstaten aanvullende eisen stellen aan de gereedgekomen Europese normen en goedkeuringen, dan wel het gebruik van eigen nationale keurmerken ('national conformity marks') verplicht stellen. Het is dus zaak het vrijwillige stelsel van erkende kwaliteitsverklaringen en de CE-markering transparant te regelen.

Het stelsel van erkende kwaliteitsverklaringen mag geen bastion worden dat de CE-markering buiten de deur houdt. Dat stelsel mag ook niet de schijn hebben van een soort 'national conformity mark'-stelsel, dat feitelijk equivalent is met de CE-markering. Een eerste stap was om in de gewij-

zigde regeling Bouwbesluit 2003 niet meer te verwijzen naar de woordmerken, zoals KOMO, KIWA en KEMA. Daarmee zijn we er nog niet. Om dat voor u duidelijk te maken, schets ik in een tweede artikel in het kort enkele aspecten van de CE markering en de implementatieverplichtingen van de lidstaten. Verder ga ik in op de transparantie van de CE markering en erkende kwaliteitsverklaringen en de nadere uitwerking van het nieuwe stelsel.

DR. IR. C.C.A.M. VAN DEN THILLART  
IS SENIOR BELEIDSADVISEUR  
BOUWREGELGEVING BIJ DE  
DIRECTIE BELEIDSONTWIKKELING  
VAN DIRECTORAAT-GENERAAL  
WONEN VAN HET MINISTERIE  
VAN VROM.