

Niet-uitputtende uitleg publiekrechtelijke
regelgeving en positie van normbladen

Publiekrechtelijke regelgeving en betonconstructies



De bouw in Nederland wordt voor een deel publiekrechtelijk aangestuurd. Een constructeur ontkomt er niet aan ook enige kennis te hebben van de publiekrechtelijke regelgeving. Dat gaat dan om Europese voorschriften, Nederlandse wetgeving, Europese normbladen en Nederlandse normbladen. Dit artikel bevat een niet-uitputtende uitleg van de publiekrechtelijke regelgeving en de positie van de normbladen die daarbij een rol spelen.

Europese voorschriften

Voor de Nederlandse bouw zijn Europese voorschriften van groot belang. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen Europese verordeningen en Europese richtlijnen.

Europese verordening

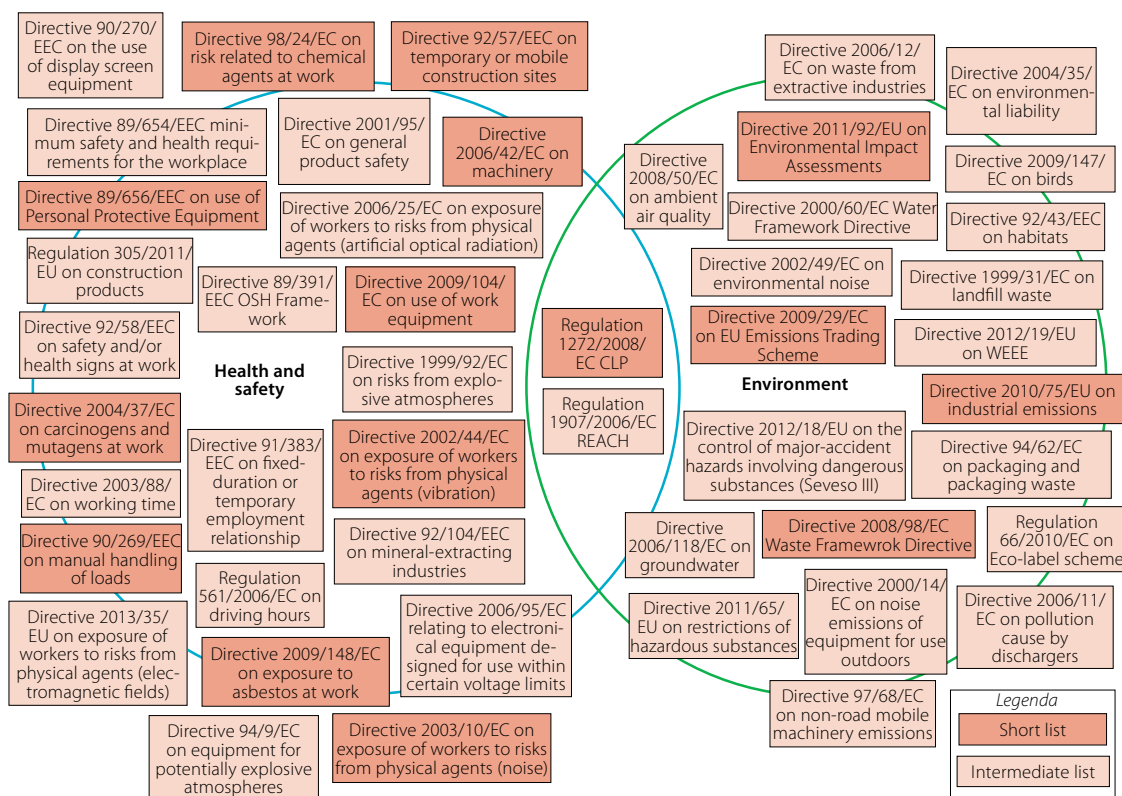
Een Europese verordening is een wetgevend instrument van de Europese Unie en is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Voor de bouw is met name van belang de Verordening bouwproducten (Construction Products Regulation; CPR). De achtergrond van die verordening is het vrij handelsverkeer van producten. Zij verplicht produ-

centen om zodra een geharmoniseerde Europese productnorm door de Europese Commissie is afgekondigd, het product met CE-markering in de markt te plaatsen. Bij een CE-markering hoort een Prestatieverklaring. Een dergelijke verklaring is het enige document waarmee de essentiële eigenschappen van het product kenbaar mogen worden gemaakt. Dat mag dus niet via een KOMO-certificaat (zie verder onder kop 'Andersoortige documenten').

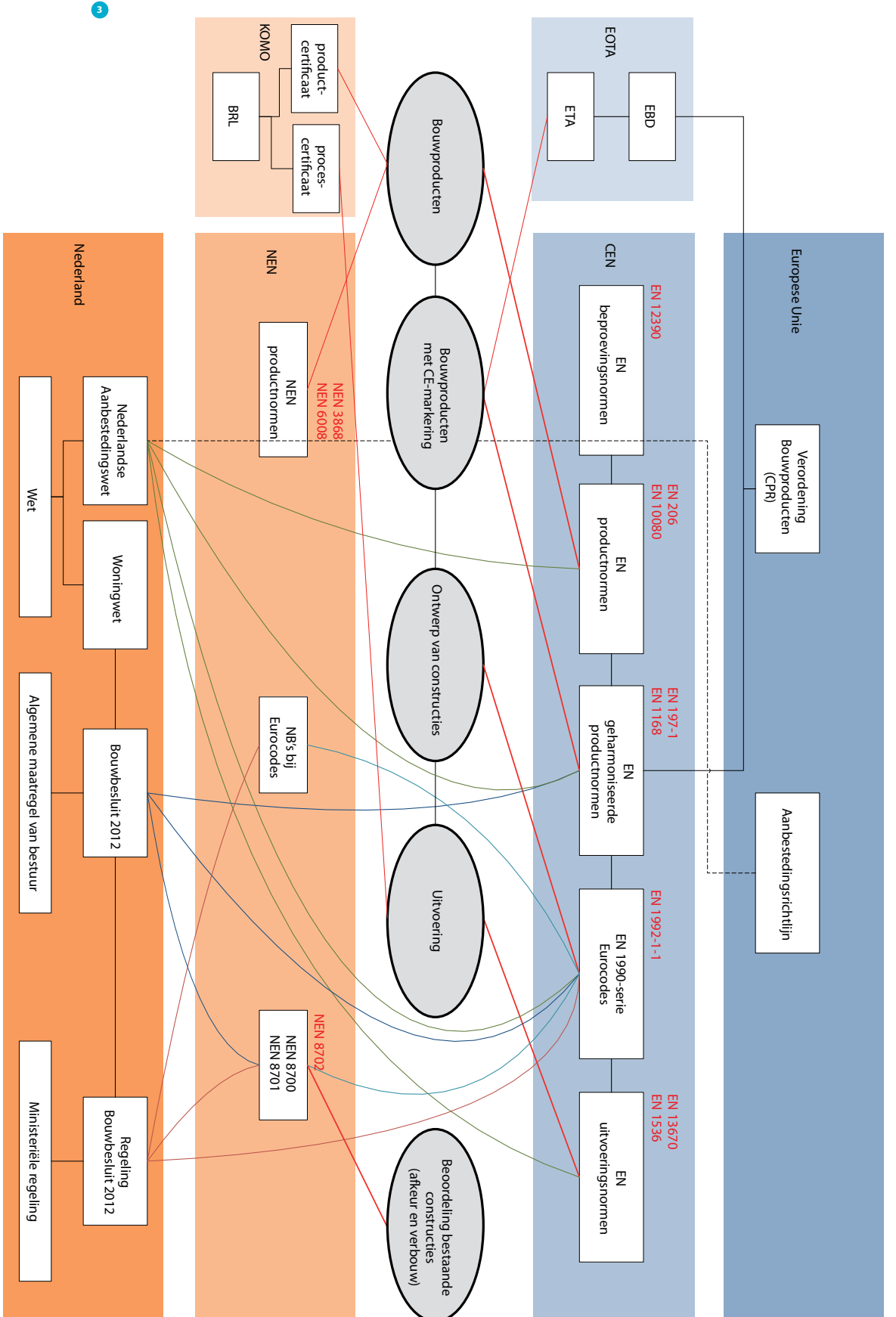
Europese richtlijn

Een Europese richtlijn is net als een Europese verordening een wetgevend instrument van de Europese Unie. Het verschil is dat nationale instanties de plicht hebben vorm en middelen te kiezen waarop het resultaat van de richtlijn wordt behaald. De richtlijn moet dus in nationale wetgeving worden geïmplementeerd. Een voorbeeld van zo'n richtlijn is de Aanbestedingsrichtlijn die via de Nederlandse Aanbestedingswet 2012 is geïmplementeerd. Op grond van deze wet moeten aanbestedingsstukken naar Europese normbladen verwijzen, daar waar deze bestaan. Bij aanbesteding van constructieve werken gaat het daarbij om bijvoorbeeld de NEN-EN 1990 reeks normbladen (Eurocodes) en de Europese product- en uitvoeringsnormen.

Er bestaat een veelheid aan Europese verordeningen en richtlijnen. Zie voor een niet-uitputtend, maar wel bouwgerelateerd overzicht: figuur 2.



3 Schematische weergave onderlinge verhoudingen verschillende (regelgevings-) documenten; dit schema is tot stand gekomen in samenwerking met Nico Scholten en Simon Wijte



Toelichting op genoemde normen¹⁾

De in rode tekst aangegeven normnummers zijn voorbeelden van normen die in de betreffende categorie horen. Het gaat om:
 EN 197-1 Cement-deel 1: Samenstelling, specificaties en conformiteitscriteria voor gewone cementsoorten
 EN 206 Beton – Specificatie, eigenschappen, vervaardiging en conformiteit
 EN 1168 Vooraf vervaardigde betonproducten – kanaalplaten
 EN 1992-1-1 Eurocode 2: Ontwerp en berekening van betonconstructies - Deel 1-1: Algemeene regels en regels voor gebouwen
 EN 1536 Uitvoering van bijzonder geotechnisch werk – Boorpalen

EN 10080 Staat voor het waperen van beton – lasbaar staal – Algemeen
 EN 12390 Beproeving van verhard beton
 EN 13670 Het vervaardigen van betonconstructies

NEN 3868 Voorstaal
 NEN 6008 Betonstaal
 NEN 8702 Beoordeling van de constructieve veiligheid van een bestaand bouw-werk bij verbouw en afkeuren – Betonconstructies (in voorbereiding)

¹⁾ EN's zijn alleen met een nationaal voorvoegsel te koop, in Nederland is dat NEN-EN



4

Nationale wetgeving

Bij nationale wetgeving moet onderscheid worden gemaakt tussen wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.

Wetten

Bij wetten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de Aanbestedingswet 2012, de Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Arbeidsomstandighedenwet. Deze wetten hebben alle hun eigen doelstelling die voor de bouw van belang is.

Algemene maatregelen van bestuur

Een algemene maatregel van bestuur (AMvB) is het uitvoeringsbesluit behorende bij een wet. Bij de algemene maatregelen van bestuur kan worden gedacht aan onder meer het Bouwbesluit 2012, het Besluit omgevingsrecht en het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Het Bouwbesluit 2012 bevat de bouwtechnische voorschriften voor bouwwerken. Die voorschriften handelen over nieuwbouw, verbouw en het afkeuren van bouwwerken.

Het Besluit omgevingsrecht regelt onder andere de vergunningsvrije bouwwerken. Dat kunnen constructieve bouwwerken zijn die zonder preventieve toets tot stand worden gebracht. Let wel: de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 zijn daarop onverkort van kracht.

Het Arbeidsomstandighedenbesluit regelt het 'veilig werken'. Dat geldt zowel voor de bouwfase en gebruiksfase (de gebruikers van het bouwwerk) als voor de verbouw en sloopfase.

Ministeriële regelingen

In Nederland is een ministeriële regeling – met als grondslag een wet of een AMvB – een door een minister vastgesteld algemeen verbindend voorschrift. Bij ministeriële regelingen die van belang zijn voor de constructeur kan worden gedacht



5

aan de Regeling omgevingsrecht, horende bij het Besluit Omgevingsrecht, en de Regeling Bouwbesluit 2012.

De Regeling omgevingsrecht regelt onder meer wat de inhoud van een onderbouwend rapport moet zijn.

De Regeling Bouwbesluit 2012 bevat nadere voorschriften over de toepassing van normbladen waar het Bouwbesluit 2012 naar verwijst. Tevens bevat het de duiding van de versies van de normbladen die publiekrechtelijk moeten worden gehanteerd.

Normbladen

Normbladen, zowel Europese (CEN (NEN-EN)) als nationale (NEN), zijn privaatrechtelijke documenten. De NEN-EN-normbladen hebben publiekrechtelijke status als deze op grond van Europese Verordeningen of op grond van nationale wetgeving zijn voorgeschreven. De zogeheten geharmoniseerde productnormbladen (gekoppeld aan CE-markering) met hun doorverwezen normbladen hebben publiekrechtelijke status op grond van Europese Verordeningen (bijvoorbeeld de Verordening bouwproducten) of op grond van nationale wetgeving waarin Europese richtlijnen zijn geïmplementeerd. Voorbeelden van geharmoniseerde normbladen zijn NEN-EN 13369 (prefab betonproducten algemeen) en NEN-EN 1168+A3 (kanaalplaten).

De niet-geharmoniseerde normbladen hebben publiekrechtelijke status als de nationale wetgeving daarnaar verwijst. Een voorbeeld daarvan is de NEN-EN1990-reeks normbladen (Eurocodes), die via het Bouwbesluit 2012 worden aangewezen. Ook de normbladen NEN 8700 en NEN 8701 zijn daarvan voorbeelden. Opgemerkt moet worden dat het Bouwbesluit 2012 niet alle delen van de normbladen aanwijst. Zo wordt in afdeling 2.1 van het Bouwbesluit 2012 alleen gesproken over het niet overschrijden van een uiterste grenstoestand (ULS). Voor een omgevingsvergunning voor het aspect bouwen gelden niet de

tekstgedeelten die handelen over bruikbaarheidsgrenstoelstanden (SLS), zoals doorbuigingseisen, scheefstand enzovoort. Alleen als in het contract Eurocodes integraal zijn aangewezen, zijn in privaatrechtelijke zin ook de SLS-bepalingen op het werk van toepassing.

Verder wordt in de normbladen onderscheid gemaakt tussen normatieve bepalingen en informatieve bepalingen. Aan alles wat informatief is kunnen geen rechten worden ontleend. Die passages blijven bij het aantonen dat aan de ULS is voldaan buiten beschouwing. Wanneer vervormingen van invloed zijn op de respons en daarmee de sterkte van de bouwconstructie, moet daarmee bij de sterkteberekening wel rekening worden gehouden.

Bij elk Eurocode-deel hoort een nationale bijlage. Daarin moeten van toepassing zijnde waarden van NDP's (Nationally Determined Parameters) en de status van informatieve bijlagen in de Eurocode (informatief, normatief of niet van toepassing) zijn beschreven. Tevens mogen in de nationale bijlagen niet-strijdige, aanvullende regels – ook wel aangeduid met de afkorting NCCI (Non Conflicting Complementary Information) – worden opgenomen.

Naast bovenstaande zijn er ook andersoortige normbladen, zoals normbladen waarnaar voornoemde normbladen verwijzen (bijvoorbeeld NEN-EN 206, NEN-EN 10080). Vanuit het Bouwbesluit 2012 wordt daar wat merkwaardig mee omgegaan. Die verwijzingen blijven in de Regeling Bouwbesluit 2012 formeel buiten toepassing. In het kader van gelijkwaardigheid worden deze andere normbladen echter integraal toegepast.

Andersoortige documenten

Naast wetgeving en normbladen wordt in de bouw ook gebruikgemaakt van andersoortige documenten. Zo hanteert

Rijkwaterstaat als opdrachtgever haar ROK. Dat mag zolang de inhoud daarvan niet strijdig is met Europese voorschriften. Als overheidsopdrachtgever mag namelijk Europese regelgeving niet worden doorkruist.

In dit kader kan ook worden gedacht aan richtlijnen waarin onderwerpen worden geregeld die nog niet in normbladen zijn gevat, maar die de bouw wel nodig heeft. Die richtlijnen kunnen publiekrechtelijk worden gebruikt als ze een correcte toepassing zijn van het gelijkwaardigheidsbeginsel. Zo kunnen CUR-Aanbevelingen een rol spelen als hieraan wordt voldaan.

Naast de CE-markeringen bestaan er in Nederland de KOMO-kwaliteitsverklaringen (erkend en niet-erkend, zie ook het artikel 'Productcertificatie of CE-markering?', elders in dit nummer). Deze kunnen worden afgegeven op basis van een Beoordelingsrichtlijn (BRL). Vanuit bepaalde beoordelingsrichtlijnen wordt weer verwezen naar uitvoeringsrichtlijnen waarin voor specifieke activiteiten nadere uitwerkingen zijn opgenomen. Een voorbeeld daarvan is URL 3201-3 – Spuiten van beton.

Beoordelingsrichtlijnen en KOMO-kwaliteitsverklaringen, zowel erkende als niet-erkende, mogen sinds de komst van de CPR alleen bestaan voor eigenschappen van producten waarvoor CE-markering niet verplicht is – die verplichting geldt als het product onder de Europese Verordening bouwproducten valt en er een geharmoniseerde norm van toepassing is – of waarvoor die mogelijkheid via de weg van Europese beoordelingsdocumenten (EAD's) niet bestaat. Ook mag een KOMO-certificaat niet naast een CE-markering worden geplaatst.

In het geval geen geharmoniseerd normblad beschikbaar of in voorbereiding is, kan een producent met instemming van de Europese Commissie toch ook een CE-markering op zijn product verkrijgen. Dat is een vrijwillige route die niet leidt tot verplichtingen van concurrenten. Zie daartoe www.eota.eu.

De openbare discussie omtrent erkende kwaliteitsverklaringen (EKV) leert dat veel bestaande beoordelingsrichtlijnen onvoldoende in lijn zijn met de Verordening bouwproducten en om deze reden niet zouden mogen worden gehanteerd.

In tabel 1 op pagina 11 en in figuur 3 op pagina 12 is het voorgaande (niet-uitputtend) geïllustreerd.

Tot slot

Door de hoofdlijnen van de publiekrechtelijke bouwregelgeving te kennen, kan worden voorkomen dat onjuiste toepassing aan de regelgeving wordt gegeven. Onjuiste toepassing kan leiden tot forse claims, ook voor constructeurs. Met de op handen zijnde Wet op de kwaliteitsborging voor het bouwen wordt die kennisnoodzaak alleen maar groter. ☒

Tabel 1 Schematisch, niet-uitputtend overzicht Europese en Nederlandse regelgeving

Bouwwerk	Publiek	EU (wetgeving)	Aanbestedingsrichtlijn Verordening Bouwproducten Machinerichtlijn
		NL (wetgeving)	Aanbestedingswet 2012 Woningwet Bouwbesluit 2012 Regeling Bouwbesluit 2012 Warenwetbesluit machines Arbowet Arbokesluit
Constructie	Publiek	EU (CEN)	NEN-EN 1990 Eurocode 0: Grondslagen van het constructief ontwerp NEN-EN 1991 Eurocode 1: Belastingen op constructies NEN-EN 1992 Eurocode 2: Ontwerp en berekening betonconstructies NEN-EN 13670 Het vervaardigen van betonconstructies
		NL (NEN)	NEN 8700 Beoordeling van de constructieve veiligheid van een bestaand bouwwerk bij verbouw en afkeuren – Grondslagen NEN 3870 Tekeningen voor betonconstructies
	Privaat	NL	ROK Richtlijnen Ontwerp Kunstwerken CUR-Aanbevelingen 31 Nabehandeling en bescherming van beton 25 Korte ankers in beton; berekening en uitvoering 68/81 Vijzelen en schuiven. Constructieve eisen en bepalingmethoden 103 Windtunnelonderzoek voor de bepaling van ontwerp-windbelastingen 117 Inspectie en advies kunstwerken 118 Specialistische instandhoudingstechnieken – Repareren van beton
Bouwdeel	Publiek	EU	NEN-EN 13369 Algemene bepalingen voor vooraf vervaardigde betonproducten NEN-EN 1168 Vooraf vervaardigde betonproducten – Kanaalplaatvloeren
	Privaat	NL	EKV Erkende kwaliteitsverklaringen CUR-Aanbevelingen 36 Ontwerpen, van elastisch ondersteunde betonvloeren en -verhardingen 77 Rekenregels voor ongewapende onderwaterbetonvloeren 86 Bollenplaatvloeren 95 Rekenkundige bepaling van de brandwerendheid van bouwdelen in hogesterktebeton 99 Strokenvloeren 100 Schoon beton Criteria voor de specificatie en beoordeling van betonoppervlakken 104 Vloeren van kanaalplaten met geïntegreerde liggers 111 Staalvezelbeton bedrijfsvloeren op palen – Dimensionering en uitvoering 114 Toezicht op de realisatie van paalfunderingen
Materiaal	Publiek	EU	NEN-EN 197 Cement (vierdelig) NEN-EN 1504 Beton bescherming en -reparatie (meerdelig)
		NL	
	Privaat		NEN-EN 196 Beproevingmethoden voor cement NEN-EN 206 Beton - Specificatie, eigenschappen, vervaardiging en conformiteit NEN 8005 Nederlandse invulling van NEN-EN 206 Beton NEN-EN 12350 Beproeving van betonspecie (meerdelig) NEN-EN 12930 Beproeving van verhad beton (meerdelig) CUR-Aanbevelingen 39 Beton met grove lichte toeslagmaterialen 80 Beton met menggranulaten als grof toeslagmateriaal 93 Zelfverdichtend beton 97 Hogesterktebeton