

Kenmerk	W10.01.0193/IV
Datum aanhangig	17 april 2001
Datum vastgesteld	9 mei 2001
Datum advies	9 mei 2001
Datum publicatie	16 juni 2022
Vindplaats	Website Raad van State

Volledige tekst

Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State over de ontwerp-EG-richtlijn met betrekking tot meetinstrumenten.

Bij brief van 17 april 2001 heeft de Minister van Economische Zaken om voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State verzocht betreffende de thans in de Raad van de Europese Unie in behandeling zijnde ontwerp-richtlijn met betrekking tot meetinstrumenten. Een en ander is uitvloeisel van de door het kabinet met de Raad van State gemaakte afspraak om, bij wijze van proef, advies te vragen over enkele ontwerp-richtlijnen.

Het verzoek om voorlichting door de afdeling betreft de gevolgen van het voorstel voor het systeem van de Nederlandse wetgeving, in het bijzonder de IJkwet. De afdeling zal allereerst ingaan op het algemene karakter van het door de Europese Commissie opgestelde richtlijnvoorstel en op de gevolgen voor het Nederlandse beleid en de Nederlandse wetgeving. Daarna zullen de in het verzoek opgenomen vragen worden besproken. Tot slot worden enkele suggesties voor verdere behandeling gedaan.

1. Het karakter van de ontwerp-richtlijn (hierna: de richtlijn)

Blijkens artikel 2 en de considerans (in het bijzonder overweging 3) staat de uniformiteit van te stellen normen met betrekking tot meetinstrumenten voorop. Artikel 2 bepaalt dat de richtlijn de essentiële eisen stelt waaraan apparaten en systemen met een meetfunctie (kort: meetinstrumenten) moeten voldoen indien zij zijn onderworpen aan een wettelijke metrologische controle (geregelde instrumenten).

Hieruit kan worden afgeleid dat de richtlijn een "totaal karakter" dient te hebben in die zin dat voor de apparaten en systemen die zijn beschreven in de richtlijn, geen parallelle nationale stelsels van wettelijke controle van meetinstrumenten in de lidstaten mogen bestaan (vergelijk paragraaf 1.5 van de toelichting en Kamerstukken II 2000/01, 22 112, nr.179, blz.10).

Het karakter van de richtlijn is facultatief in die zin dat de richtlijn niet voorschrijft in welke

situaties het gebruik van uitsluitend wettelijk gecontroleerde meetinstrumenten moet worden voorgeschreven. De lidstaten zijn daarin vrij, maar als het gebruik van wettelijk gecontroleerde meetinstrumenten wordt voorgeschreven, mogen aan de desbetreffende meetinstrumenten uitsluitend de in de richtlijn gestelde (metrologische) eisen worden gesteld.

Indien ten aanzien van het gebruik van onder de richtlijn vallende apparaten of systemen met een meetfunctie niet de eis van wettelijke metrologische controle wordt gesteld, mogen weliswaar allerlei eisen worden gesteld, maar gelden wel de uit het EG-Verdrag voortvloeiende regels inzake het vrije verkeer, en zullen daarbij geen metrologische eisen mogen worden gesteld met betrekking tot de in de richtlijn beschreven meetfuncties.

Ten aanzien van het gebruik van apparaten en systemen, al dan niet met een meetfunctie, die niet onder de richtlijn vallen, stelt de richtlijn geen beperkingen, maar gelden wel de uit het EG-Verdrag voortvloeiende regels inzake het vrije verkeer.

Ook is er in het voorstel uitdrukkelijk in voorzien dat de beweegredenen voor het verplicht stellen van het gebruik van meetinstrumenten (volksgezondheid, openbare veiligheid, openbare orde, milieubescherming, heffing van belastingen en andere heffingen, consumentenbescherming en eerlijke handel) in de richtlijn zijn besloten (artikel 3, onderdeel c, van het voorstel). Daarmee is een koppeling gelegd met de essentiële eisen en de beweegredenen voor het verplicht stellen van wettelijk gecontroleerde meetinstrumenten. Uit de systematiek volgt dat lidstaten geen ruimte meer hebben om uit een oogpunt van die belangen zelf nog andere of aanvullende metrologische eisen te stellen. De verdragsuitzonderingen, in het bijzonder die van artikel 30 van het EG-Verdrag, zijn dan ook niet meer beschikbaar.

Een zekere ruimte voor innovatieve verbeteringen van meetinstrumenten is wel gegeven doordat prestatie-eisen worden gesteld in samenhang met het principe van wederzijdse erkenning, in plaats van het stellen van gedetailleerde voorschriften. De richtlijn staat echter niet toe dat lidstaten als gevolg van technische ontwikkelingen prestatie-eisen (eenzijdig) in hun nationale wetgeving aanscherpen. Daarvoor is wijziging van de desbetreffende normen in de richtlijn zelf noodzakelijk.

Een ander aspect betreft de vraag wat precies het toepassingsbereik van de richtlijn is. Dit is anders gezegd de vraag naar de objectafbakening.

Blijkens artikel 1 en de verdere opzet van de richtlijn is het aanknopingspunt voor de toepassing van de regels gelegen in de in de bijlagen genoemde apparaten en systemen met een meetfunctie (meetinstrument). Daarbij gaat het bij apparaten en systemen om zaken die zelfstandigheid bezitten, die door een fabrikant (als afzonderlijk product) kunnen worden geproduceerd en die als product in de handel gebracht en gebruikt kunnen worden. Daarmee zijn onderdelen van meetinstrumenten uitgesloten van het toepassingsbereik van de richtlijn (een en ander met inachtneming van artikel 4, derde lid). Evenmin zijn machines en dergelijke waarvan een meetinstrument bij de verhandeling onderdeel uitmaakt, bijvoorbeeld een auto waarin een meter is verwerkt, daarmee een meetinstrument geworden. Overigens zal dit vaak niet veel uitmaken, aangezien de richtlijn slechts ten aanzien van de in de richtlijn beschreven aspecten voorschriften stelt. De omstandigheid dat een meetinstrument kan worden ingebouwd laat onverlet dat het desbetreffende meetinstrument ook los kan worden verkregen en ook los kan functioneren.

2. Gevolgen voor Nederlands beleid en wetgeving

De opzet van het richtlijnvoorstel brengt, zo deze opzet ongewijzigd blijft, een aantal gevolgen voor de beleidsvrijheid voor wetgever en bestuur in Nederland met zich. In het bijzonder gaat het daarbij om de mate waarin Nederland aanvullende of strengere metrologische eisen mag stellen dan hetgeen is geregeld in de richtlijn.

De richtlijn staat niet toe om ten aanzien van in de richtlijn beschreven meetfuncties van meetinstrumenten die onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen, andere metrologische eisen te stellen dan die welke in het kader van de richtlijn zijn gegeven. Het zal niet zijn toegestaan om afwijkende eisen te stellen. Ook zal het niet mogelijk zijn om eisen aan te scherpen. In dat opzicht heeft de richtlijn een totaal karakter. De richtlijn biedt geen mogelijkheden om uit een oogpunt van bijvoorbeeld milieubeleid of volksgezondheid dergelijke strengere metrologische eisen te stellen. Daarmee ontvalt de mogelijkheid om metrologische eisen aan meetinstrumenten in te zetten voor beleidsdoeleinden of om beleidsdoeleinden te ondersteunen. Zoals in het bijzonder ook uit artikel 3, onderdeel c, van het voorstel naar voren komt, betreft het hier het nationale beleid inzake volksgezondheid, openbare veiligheid, openbare orde, milieubescherming, heffing van belastingen en andere heffingen, consumentenbescherming en eerlijke handel. De gevolgen voor het nationale beleid kunnen ingrijpend zijn, nu het stellen van metrologische eisen, zoals ook uit de gestelde vragen en de daarbij gegeven voorbeelden naar voren komt, op veel terreinen een integraal en essentieel onderdeel van dat nationale beleid uitmaakt. De effectiviteit en de bewegingsvrijheid voor dat nationale beleid kan en zal op dit punt dan ook worden beperkt.

Om een goed oordeel te kunnen geven over de mogelijke gevolgen van het voorgestelde stelsel, is het van belang om op de verschillende beleidsterreinen te bezien in hoeverre beleid met gebruikmaking van afwijkende of strengere metrologische eisen wordt vormgegeven. Er moet bovendien rekening mee worden gehouden dat toekomstig beleid met gebruikmaking van dergelijke metrologische eisen in het systeem van de richtlijn niet mogelijk zal zijn.

3. De gestelde vragen

Hierna wordt afzonderlijk ingegaan op de in het verzoek gestelde vragen.

a. De vraag wordt gesteld in hoeverre lidstaten ten aanzien van geregelde meetinstrumenten nog extra bepalingen kunnen vaststellen, bijvoorbeeld in het kader van consumentenbescherming, openbare orde of milieu. Als voorbeeld wordt onder andere genoemd de vraag of aan een taxameter de eis van meer functionaliteiten gesteld mag worden en zo dat niet mag, of naast de taxameter andere meetinstrumenten verplicht mogen worden gesteld.

Zoals uit de hiervoor gegeven algemene uiteenzetting volgt, staat de richtlijn niet toe om ten aanzien van in de richtlijn beschreven meetfuncties van meetinstrumenten die onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen, dat wil zeggen geregelde en niet-geregelde, andere metrologische eisen te stellen dan die welke in de richtlijn zijn gegeven. De harmonisatie in de richtlijn vindt plaats op het niveau van de toepasselijke wettelijke metrologische controle van het meetinstrument. De bepalingen van de richtlijn staan niet toe dat in het kader van de wettelijke metrologische controle andere metrologische functionaliteiten worden vereist en getoetst.

De tweede, daarmee samenhangende, vraag is in hoeverre aanvullende eisen mogen worden gesteld. In punt 1 is aan de orde gesteld dat de richtlijn onverlet laat dat ten aanzien van meetinstrumenten die onder de richtlijn vallen, andere eisen dan metrologische eisen

worden gesteld. Deze dienen te worden getoetst aan de regels van het vrije verkeer. Ook mogen allerlei metrologische eisen worden gesteld die losstaan van meetinstrumenten die onder de richtlijn vallen. Zo staat de richtlijn er niet aan in de weg dat in Nederland wordt geëist dat een taxi wordt voorzien van een apparaat dat bijvoorbeeld rijtijden bijhoudt, zolang maar niet wordt geëist dat dergelijke functies zijn geïntegreerd met de taxameter als zodanig. Ook zal een situatie waarin deze functionaliteiten juridisch los van de taxameter als zodanig worden gepresenteerd, maar deze feitelijk daarmee onlosmakelijk zijn verbonden, niet verenigbaar zijn met de richtlijn.

b. De vraag is gesteld in hoeverre het mogelijk is om de in de richtlijn gestelde eisen ten aanzien van meetinstrumenten langs de weg van de aanbestedingsvoorschriften te stellen indien ten aanzien van die meetinstrumenten niet is gekozen voor een wettelijke metrologische controle, een en ander mede in verband met artikel 6, tweede lid, van het voorstel. Dat artikellid regelt de omgekeerde situatie: indien ingevolge de nationale wet het gebruik van wettelijk gecontroleerde meetinstrumenten is voorgeschreven, mag het gebruik daarvan niet worden belet door regels of voorwaarden die worden gesteld door aanbestedende diensten, voorzover het gaat om de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie.

Uitgangspunt is dat de essentiële eisen die de richtlijn stelt slechts van toepassing zijn als de lidstaat een meetinstrument aan een wettelijke metrologische controle onderwerpt (artikel 2 van het voorstel). Het stellen van eisen aan zo'n instrument - en dan ook nog slechts de uit de richtlijn voortvloeiende eisen - is alleen in die gevallen mogelijk en verplicht.

Gewezen moet evenwel tevens worden op de eventueel toepasselijke aanbestedingsrichtlijn nutssectoren, (zie noot 1) die als uitgangspunt hanteert dat technische specificaties worden vastgesteld door verwijzing naar Europese specificaties, indien deze bestaan (artikel 18, tweede lid). Hiervan kan in een aantal situaties (zesde lid) worden afgeweken. Dergelijke situaties zullen zich in dit geval niet snel voordoen. Geconstateerd moet worden dat in dit geval technische specificaties zijn geharmoniseerd, zij het dat deze facultatief door de lidstaten kunnen worden toegepast. Zo al geoordeeld zou moeten worden dat het tweede lid als gevolg van het facultatieve karakter van de normen niet dwingt tot het hanteren van deze normen bij aanbesteding, moet worden gewezen op het derde lid, dat bepaalt dat bij gebreke van Europese specificaties verwijzing zal moeten plaatsvinden naar andere in de Gemeenschap gebruikte normen. Nu binnen de Gemeenschap de keuze bestaat tussen het hanteren van de geharmoniseerde normen en het niet hanteren van normen, en geen alternatieve normen mogen worden gehanteerd, kan de conclusie zijn dat indien wettelijke normstelling ontbreekt er weliswaar geen verplichting tot het gebruik van deze technische specificaties bestaat, maar dat indien technische specificaties worden vastgesteld, dat de technische specificaties ingevolge de richtlijn meetinstrumenten dienen te zijn.

Indien ten aanzien van het gebruik van een meetinstrument dat valt onder de richtlijn en waarvoor geen wettelijke metrologische controle is voorzien, en de desbetreffende aanbesteding onder de aanbestedingsgrenzen blijft - hiernaar wordt gevraagd - is de situatie aldus, dat geen eisen gelden in het kader van de metrologische controle (die ontbreekt immers, en ook geen eisen gelden ingevolge de aanbestedingsrichtlijnen). In beginsel kunnen dan in het kader van de aanbesteding allerlei eisen gesteld worden, zelfs metrologische, maar gelden uiteraard wel de bepalingen inzake het vrije verkeer ingevolge het EG-Verdrag. Het stellen van andere metrologische eisen dan die welke zijn beschreven in de richtlijn, zal dan met grote waarschijnlijkheid problemen opleveren als gevolg van de zogenaamde reflexwerking van de bepalingen van de richtlijn in het kader van de beoordeling van eventuele rechtvaardigingsgronden.

c. De richtlijn stelt een aantal eisen aan ademanalysatoren. De nationale, Nederlandse, eisen zijn strenger. De vraag is of dergelijke strengere voorschriften zijn toegestaan in het kader van de richtlijn, en zo dat niet het geval is, "op welke wijze de huidige situatie ten aanzien van de bewijsvoering in strafzaken zeker gesteld kan worden en op welke wijze bevorderd kan worden dat de politie alleen apparatuur aanschaft die aan de thans gestelde hoge eisen voldoet".

Zoals hiervoor reeds aan de orde is geweest, geeft de richtlijn niet de mogelijkheid om andere wettelijke eisen te stellen aan meetinstrumenten dan die welke zijn opgenomen in de richtlijn.

Het zou op zich wellicht mogelijk zijn om de wettelijke eisen te koppelen aan de richtlijnen om vervolgens een type ademanalysator, dat aan hogere metrologische eisen voldoet, aan te schaffen, maar in dat geval zal bij de aanbesteding rekening moeten worden gehouden met het voorschrift van artikel 6, tweede lid, van het richtlijnvoorstel. Ingevolge die bepaling mag het gebruik van meetinstrumenten die voldoen aan de voorwaarden van de richtlijn niet worden belet door regels of voorwaarden die door aanbestedende diensten worden opgelegd. Overigens geeft ook de richtlijn leveringen (zie noot 2) de verplichting om - kort gezegd - te verwijzen naar geharmoniseerde technische voorschriften (artikel 8, tweede lid). Op die regel bestaat een aantal uitzonderingen, die zich in dit geval niet snel zullen voordoen (derde lid).

Zo het stellen van strengere voorwaarden wenselijk wordt geacht, zal het dan ook noodzakelijk zijn om in de richtlijn expliciet de mogelijkheid tot afwijking van de geharmoniseerde eisen te scheppen en bovendien in aansluiting daarop in het kader van de aanbestedingsrichtlijnen de mogelijkheden daartoe te verruimen.

d. De vierde vraag heeft betrekking op overgangsrecht. Het gaat dan om de vraag of eerder gecertificeerde onderdelen onder het overgangsrecht opnieuw moeten worden gecontroleerd.

Artikel 17 betreft het in de handel brengen en in gebruik nemen van meetinstrumenten die voldoen aan de (oude) typegoedkeuringen. Meetinstrumenten waarvoor oude typegoedkeuringen zijn afgegeven mogen nog voor de periode van die goedkeuring, dan wel, bij een typegoedkeuring voor onbeperkte duur, gedurende een periode van 10 jaar, in de handel worden gebracht en in gebruik worden genomen.

Hierover kunnen vooraf de volgende opmerkingen worden gemaakt.

In de eerste plaats zij opgemerkt dat de richtlijn slechts betrekking heeft op de controle ten aanzien van het in de handel brengen en het in gebruik nemen van meetinstrumenten, en niet op het daadwerkelijke gebruik of de eventuele installatie.

In de tweede plaats kan een meetinstrument de hoedanigheid van meetinstrument niet verliezen indien het onder omstandigheden wordt ingebouwd in een ander meetinstrument, hetgeen het gegeven voorbeeld lijkt te suggereren. De gestelde vraag is dan ook alleen van belang voorzover het gaat om onderdelen van meetinstrumenten die deel gaan uitmaken van een nieuw meetinstrument. In dat geval ligt een keuring voor de hand, omdat de wettelijke metrologische controle van een meetinstrument het meetinstrument als zodanig betreft en niet de metrologische controle van de onderdelen afzonderlijk. Het is dus van tweeën één: of het desbetreffende onderdeel is een zelfstandig meetinstrument waarvoor het overgangsrecht geldt, of het is slechts een onderdeel van een meetinstrument en mist in dat opzicht zelfstandige metrologische betekenis, zodat toepassing van het overgangsrecht niet

aan de orde is.

e. De laatste vraag heeft betrekking op het toezicht vóór het in de handel brengen of het in gebruik nemen van meetinstrumenten, en daarna, de controle en hercontrolesystemen gedurende de levensduur van de desbetreffende meetinstrumenten.

De richtlijn is - zoals hiervoor reeds aan de orde is gesteld - van toepassing op wettelijke metrologische controles die plaatsvinden alvorens die meetinstrumenten in de handel te brengen of in gebruik te nemen. De toezichtmechanismen knopen dan ook uitsluitend aan bij die wettelijke metrologische controles voor het in de handel brengen en het in gebruik nemen van meetinstrumenten. De richtlijn bevat - zoals ook in paragraaf 2.4 van de toelichting naar voren komt - geen bepalingen gericht op de harmonisatie van de nationale controle en hercontrolesystemen inzake meetinstrumenten gedurende de levensduur. Daarbij speelt een rol dat dergelijke controlesystemen, in tegenstelling tot de in de richtlijn geregelde metrologische controle, in beginsel geen invloed hebben op de interne markt.

Het in de vraag gegeven voorbeeld laat zien dat de twee besproken regimes niet altijd goed van elkaar zijn te scheiden, in het bijzonder wanneer de benodigde metrologische controle, die eigenlijk plaats zou moeten vinden voor de ingebruikname, pas daadwerkelijk plaats kan vinden na de ingebruikname. Het lijkt dan ook zinvol om, zoals blijktens de vraagstelling reeds geschiedt, te bezien of in het richtlijnvoorstel een specifieke bepaling kan worden opgenomen die het mogelijk maakt dat de wettelijke metrologische controle in de zin van de richtlijn kan plaatsvinden na de installatie ingeval deze alleen na installatie op adequate wijze kan worden uitgevoerd.

4. Suggesties voor verdere behandeling

a. De hiervoor onder punt 1 genoemde uitgangspunten van het stelsel van het richtlijnvoorstel zijn essentieel voor het bepalen van het toepassingsbereik en de betekenis van het voorgestelde stelsel. De considerans - dit in tegenstelling tot de toelichting - besteedt aan deze algemene aspecten weinig aandacht. Om de duidelijkheid en ondubbelzinnigheid omtrent de opzet en reikwijdte van het richtlijnvoorstel te vergroten zou het aanbeveling verdienen de considerans op dit punt aan te vullen en te verduidelijken.

b. Zoals uit voorgaande punten naar voren komt, geeft het richtlijnvoorstel een strak regime dat weinig ruimte laat voor eigen, nationaal, beleid met betrekking tot meetinstrumenten. Uit de adviesaanvraag komt naar voren dat behoefte zou kunnen bestaan aan mogelijkheden om meer ruimte te scheppen voor nationaal beleid terzake.

Bij de onderhavige materie gaat het om het vinden van een evenwicht tussen verschillende, ieder op zich gerechtvaardigde, belangen.

In de eerste plaats is uit een oogpunt van het wegnemen van intracommunautaire handelsbelemmeringen van belang dat uniformiteit van normen is gewaarborgd. Gezien de grondslag van het voorstel (artikel 95 van het EG-Verdrag: interne markt) moet dit aspect als een hoofddoelstelling worden gezien.

In de tweede plaats moet de richtlijn voldoende ruimte bieden voor technische ontwikkelingen. De in dergelijke technische richtlijnen opgenomen normen kunnen de vooruitgang van de techniek tegenhouden. De richtlijn ondervangt dit ten dele door prestatie-eisen te stellen in plaats van technische eisen. De ontwikkeling van bijvoorbeeld nauwkeuriger meetinstrumenten leidt evenwel niet zonder wijziging van de normstelling in de richtlijn tot aanscherping van de prestatie-eisen.

In de derde plaats kan een lidstaat er behoefte aan hebben afwijkende normen te stellen uit nationale beleidsoverwegingen. Zoals hiervoor aan de orde is geweest, maken metrologische eisen vaak deel uit van nationaal beleid of ondersteunen zij dat.

In het richtlijnvoorstel staan de interne marktaspecten voorop, terwijl de mogelijkheden voor het inzetten van metrologische eisen voor nationaal beleid worden beperkt.

Een mogelijke oplossing om een ander evenwicht te bereiken tussen deze belangen, waarbij meer ruimte voor nationaal beleid zou bestaan, zou kunnen zijn gelegen in het voorzien in een regeling die enigszins lijkt op die ten aanzien van technische voorschriften. Dat houdt in dat indien een lidstaat strengere of aanvullende voorschriften wil stellen, hij die voorschriften volgens een specifieke procedure moet melden bij de Commissie. Om ook de belangen van andere lidstaten voldoende tot hun recht te laten komen, zou de besluitvormingsprocedure verzaamd kunnen worden op een wijze zoals dat bijvoorbeeld geschiedt bij accijns- en omzetbelastingderogaties: de besluiten omtrent door lidstaten aangevraagde derogaties worden door de Raad (met unanimité!) genomen. Een en ander laat overigens onverlet de toetsing van besluiten op derogatieverzoeken door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, (zie noot 3) ook waar het gaat om de verenigbaarheid van dergelijke besluiten met het vrije verkeer. In het verlengde van deze afwijkingsmogelijkheden zouden dan vergelijkbare verruimingën toegelaten moeten kunnen worden in het kader van de aanbestedingsrichtlijnen.

Voetnoten

(1) Richtlijn nr.93/38/EEG van de Raad van 14 juni 1993 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie (PbEG L 199).

(2) Richtlijn nr.93/36/EEG van de Raad van 14 juni 1993 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen (PbEG L 199).

(3) HvJ EG 19 september 2000, Zaken C-177/99 en C-181/99, Ampafrance, Jurispr. 2000, bladzijde I 0000.