Zeitschrift: Heimatschutz = Patrimoine

Herausgeber: Schweizer Heimatschutz

Band: 89 (1994)

Heft: 1

Artikel: Und was geht im EWR-Raum? : Liberalisierung und Harmonisierung durch Regulierung

Autor: Rechsteiner, Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-175623

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Le succès parle de lui-même

Et comment! Les biens naturels et culturels qui ne peuvent se défendre par eux-mêmes ont trouvé, de par les associations se vouant à leur protection par pur idéal, des avocats qui peuvent plaider en leur faveur. Grâce à cette possibilité, la nature et les biens culturels ont des armes en quelque sorte égales à celles de leurs adversaires. Cela surtout pour éviter que l'on ne sacrifie les valeurs immatérielles sur l'autel de l'intérêt facile, à court terme et tangible. En outre, les autorités doivent souvent servir plusieurs maîtres à la fois et ont tendance, dans les situations critiques, à lâcher du lest là où la pression est la plus forte et non pas là où il le faudrait objectivement.
Depuis l'introduction en 1967 du droit de recours des associations, environ 300 procédures ont été engagées, puis traitées, auprès des instances fédérales (Tribunal fédéral, Conseil fédéral, départements). Ce chiffre est dérisoire par rapport aux quelque litiges présentés par exemple en 1992. Les conflits essentiels portaient, pour ce qui est de la protection du paysage, sur la préservation de la forêt, les lignes à haute tension, les constructions destinées aux transports et au tourisme; pour ce qui est de la protection de la nature, il s'agissait de projets de défrichement, d'installations de transport, de centrales et d'aménagements hydrauliques et de protection des rives, et pour ce qui est de la protection du patrimoine, de constructions hors des zones à bâtir, de constructions de la Confédération et des PTT et des CFF et de la protection d'édifices historiques. Environ 40% de tous les recours présentés dans ces trois domaines ont été admis ou partiellement admis, 30% ont été traités par analogie et le reste a été rejeté. Cette cote de succès est bien supérieure à celle d'à peine 15% des recours d'autre nature au Tribunal fédéral.

Au service de tous

Tout cela prouve, mieux que des paroles, qu'on ne peut, de façon générale, parler d'abus du droit de recours par les associations et que ce droit est nécessaire et justifié. Bien au contraire, le droit de recours a souvent contribué à sauver un coin de nature ou un bien culturel et à adopter une pratique restrictive en matière d'autorisation de défricher. En effet, cet instrument a également une fonction de prévention puisqu'il invite les autorités à examiner si les projets sont compatibles avec la loi, à refuser les projets mal conçus ou à prévoir une meilleure harmonisation avec le paysage, la nature ou des biens culturels. Grâce au droit de recours, les autorités et les administrations sont rendues attentives aux problèmes et aux conflits existants. Enfin, cet outil a joué un rôle décisif pour le développement du droit et de la jurisprudence.

Non à un retour

Tout cela ne veut pas dire qu'aucune amélioration de la procédure de traitement des recours n'est nécessaire. Néanmoins, ce problème se situe à un tout autre niveau – et également chez les maîtres d'œuvre et les architectes eux-mêmes qui, souvent, ne se soucient pas le moins du monde des contraintes générales, mais vocifèrent que le bateau coule et qu'il leur faut une liberté totale. Il ne faut résoudre les difficultés existantes ni sur le dos des associations de protection de la nature, ni au détriment de nos biens naturels et culturels contribuant à notre bien-être. Prenez la peine de lire quelques décisions de tribunaux dans ce domaine; vous verrez que de nombreux litiges ressemblent presque à des romans policiers. Hélas! Et il faudrait encore légaliser cela au goût de certains incurables fédéralistes et membres des lobbies de l'automobile et de la construction? – Non, nous ne voulons ni ne pouvons nous permettre un tel retour en arrière!

Und was geht im EWR-Raum?

Liberalisierung und Harmonisierung durch Regulierung

Von Fürsprecher Peter Rechsteiner, Rechtsabteilung Generalsekretariat SIA, Zürich

Der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen gab seit jeher Anlass zu staatlichen Regelungen. Diese sind von Land zu Land unterschiedlich ausgestaltet und behindern dadurch insbesondere den Güterverkehr. Im Zeichen der zunehmenden Internationalisierung des Handels wird deshalb seit Jahrzehnten an der Beseitigung dieser Handelsbarrieren gearbeitet, zum Beispiel bei den Bauprodukten.

Die Aufgabe ist nicht leicht, gilt es doch, einen Ausgleich zu finden zwischen gerechtfertigten Schutzzielen von Gesundheit und Sicherheit und den Ansprüchen, welche der grenzüberschreitende Handel stellt. Gerade bei gesundheitlich oder sicherheitsmässig sensiblen Produkten hat sich erwiesen, dass generelle Vereinbarungen, die Handelshemmnisse verbieten, nicht genügen.

Rechtsunsicherheit

Denn regelmässig waren solche Vereinbarungen mit einer Ausnahmeklausel verbunden, welche die Einschränkung des Warenverkehrs weiterhin erlaubte, wenn etwa Gründe des Gesundheitsschutzes oder der Sicherheit geltend gemacht werden konnten. Eine solche Klausel enthält auch der EG-Vertrag in Artikel 36, der von den EG-Staaten verschiedentlich angerufen wurde und zu einer reichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes geführt hat. Diese Rechtsprechung hat aber nicht zu einer Angleichung der unterschiedlichen einzelstaatlichen Vorschriften geführt, sondern lediglich Richtlinien ergeben zur Behandlung der Frage, wann diese einzelstaatlichen Regelungen gegenüber ausländischen Produkten weiterhin angewendet werden und damit den Warenverkehr einschränken können. Der verbliebene Spielraum und vor allem die fortbestehenden Differenzen zwischen den nationalen Rechtsgrundlagen bedeuten eine erhebliche Rechtsunsicherheit und damit weiterhin eine Behinderung des Warenverkehrs, die lediglich durch eine Harmonisierung der jeweiligen nationalen Erlasse beseitigt werden kann. Diese Harmonisierung ist denn auch das erklärte Ziel der EG, das sie durch ein ganzes Bündel von Massnahmen zu erreichen versucht.

Bauprodukterichtlinie

Bevorzugtes Mittel ist dabei der Erlass von Richtlinien für bestimmte Produktebereiche. Ein Beispiel dafür ist die sogenannte Bauprodukterichtlinie

(Richtlinie zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte, 89/106/EWG). Diese legt für alle Mitgliedsaaten abschliessend fest, welche Anforderungen im Sinne der Gesundheit und Sicherheit von Menschen, Tieren und Pflanzen an Bauprodukte gestellt werden können. Insoweit treten ihre Bestimmungen an die Stelle der diesbezüglichen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften. Gemäss dem Konzept der EG, in Richtlinien nur noch die Grundsätze aufzuführen, die Formulierung detaillierter Anforderungen an Produkte aber den europäischen Normungsgremien zu überlassen, sieht die Bauprodukterichtlinie vor, dass das europäische Normungsinstitut CEN (Comité européen de normalisation) im Auftrag der EG-Kommission harmonisierte euriopäische Normen für die einzelnen Bauprodukte erarbeitet. Diese Normen enthalten auch Bestimmungen darüber, wie und durch wen ein Produkt geprüft oder allenfalls zertifizert werden muss, um die Übereinstimmung mit der Norm zu belegen.

Ein Hersteller, der diese Normen einhält, kann sein Produkt mit dem CE-Zeichen versehen. Die einzelnen Mitgliedstaaten sind dann verpflichtet, dieses Produkt, ohne weitere Anforderungen zu stellen, frei zirkulieren zu lassen. Besteht der Verdacht, dass ein bestimmtes Produkt nicht den Anforderungen der Richtlinie oder der Normen genügt, muss der Staat den Beweis dafür erbringen, dass dem tatsächlich so ist. Erst wenn dieser Beweis erbracht ist, darf (und muss) er Massnahmen gegen dieses Produkt ergreifen. Um Schlaumeiereien bei der Verwendung des CE-Zeichens zu verhindern, sieht die Bauprodukterichtlinie vor, dass jeder Staat eine sogenannt «Marktüberwachung» einführen muss. Damit soll sichergestellt werden, dass nur Produkte frei zirkulieren können, die den (europäisch harmonisierten) Anforderungen auch wirklich entsprechen. Nebst dem Schutz von Sicherheit und Gesundheit dürfte diese Marktüberwachung auch wettbewerbspolitische Effekte zeitigen, wird doch mindestens tendenziell gewährleistet, dass alle Marktteilnehmer die gleichen Voraussetzungen erfüllen müssen, wenn sie ein Produkt auf den Markt werfen. Soweit – allerding lediglich in Grundzügen – das Konzept der Bauprodukterichtlinie, die in den EWR-Vertrag aufgenommen und damit auch für die dem EWR beigetretenen EFTA-Länder gilt.

Folgen für die Schweiz

Welche Bedeutung hat nun diese Bauprodukterichtlinie für schweizerische Hersteller von Bauprodukten? Grundsätzlich könnte man argumentieren, dass sie zurzeit keine Auswirkungen hat und langfristig auch kaum Auswirkungen haben wird. Einerseits hat sich die Umsetzung der Bauprodukterichtlinie erheblich verzögert. Die EG-Kommission tut sich aus vielen Gründen sehr schwer mit diesem ausserordentlich komplizierten und vielschichtigen Erlass. Andererseits ändert diese Richtlinie, sobald sie einmal praktisch wirksam wird, nichts an der bereits heute bestehenden Sachlage, dass schweizerische Exporteure die Vorschriften des Bestimmungslandes einhalten müssen. Die einzelstaatlichen Regelungen und Normen der EWR-Staaten werden lediglich durch europäisch harmonisierte Bestimmungen und Normen abgelöst, die allerdings von schweizerischen Vorschriften abweichen können. Schweizerische Hersteller, sobald sie die Voraussetzungen für das CE-Zeichen in irgendeinem EWR-Mitgliedland erfüllt haben, werden sogar davon profitieren, dass ihre Produkte im ganzen EWR frei zirkulieren können. Probleme dürften jedoch dort entstehen, wo – aufgrund bilateraler Abkommen bisher von andern europäischen Ländern anerkannte – schweizerische Prüf-, Überwachungs- oder Zertifizerungsstellen die Anforderungen der Bauprodukterichtlinie nicht erfüllen. Die Atteste dieser schweizerischen Stellen, weil europäisch nicht anerkannt, können nicht als Basis für die Anbringung des CE-Zeichens dienen. Eine noch unbestimmte Zahl von schweizerischen Herstellern wird deshalb gezwungen sein, entsprechende Bescheinigungen in EWR-Ländern einzuholen. Ob die daraus entstehenden Kosten Wettbewerbsnachteile nach sich ziehen werden, lässt sich heute nicht beurteilen.

Betrachtet man den Inlandmarkt, stellt man fest, dass nicht sichergestellt ist, dass jedes mit einem CE-Zeichen versehene Produkt voraussetzungslos in der Schweiz zirkulieren kann. Schweizerische wie ausländische Hersteller müssen in gewissen Bereichen nach wie vor schweizerische Vorschriften einhalten. Sofern diese Vorschriften auf die Regeln der Technik oder der Baukunde verweisen, dürfte dies – von Prüf- und Zertifizierungsproblemen abgesehen – unproblematisch sein. Diese Regeln sind regelmässig in schweizerischen technischen Normen enthalten, die nun nach und nach durch die europäischen Normen abgelöst und ergänzt werden. Enthalten schweizerische Vorschriften jedoch Regelungen, die von den europäischen Bestimmungen abweichen, ergeben sich Handelshemmnisse, die sich – wie erwähnt – auch für schweizerische Hersteller auswirken, welche europakonforme Produkte in der Schweiz auf den Markt bringen wollen. Aufgabe einer vom Bundesrat eingesetzten Arbeitsgruppe ist es, diese Fragen näher zu untersuchen und entsprechende Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Die einseitige Übernahme der Bauprodukterichtlinie ist dabei eine von verschiedenen Optionen. Ohne der Arbeitsgruppe vorgreifen zu wollen ist aber generell anzumerken, dass die Übernahme der Bauprodukterichtlinie – nebst andern sich stellenden Fragen – für die Schweiz ein erhebliches Mass an neuen Rechtsbestimmungen und administrativem Aufwand mit sich bringen würde. Tatsächlich ist auch aus der Sicht diverser EWR-Mitgliedstaaten festzustellen, dass mindestens im Bereich der Bauprodukte Harmonisierung und Liberalisierung gleichzusetzten ist mit Regulierung und Bürokratisierung.

Effizienzgewinne gefährdet

Dies gilt – nebenbei gesagt – für den Baubereich fast durchgehend. Beispiele dafür sind die EWR-Richtlinien und das entsprechende GATT-Abkommen im Submissionswesen, die ihren Niederschlag auch in der schweizerischen Rechtslandschaft finden werden. Um so mehr sollte in Bereichen, die zurzeit für die Schweiz noch frei sind von internationalen Verpflichtungen, wie es beispielsweise im Bauproduktesektor der Fall ist, intensiv geprüft werden, wie weit mit einem absoluten Mindestaufwand an staatlichen Bestimmungen das Ziel des freien Warenverkehrs dennoch erreicht werden kann. Allenfalls ist dies nämlich auch mittels Abbau von bestehenden Regelungen möglich, womit Deregulierung und Liberalisierung ihre Entsprechung finden würden. Andernfalls läuft man Gefahr, die Effizienzgewinne, welche man sich etwa durch die dringend nötige Reform der öffentlich-rechtlichen Bewilligungsverfahren erhofft, wieder zu verspielen und die hochgelobte Revitalisierung im Endergebnis und gesamtwirtschaftlich gesehen mindestens annähernd zu einem Nullsummenspiel zu degradieren. Dies sollte auch gerade nach Ablehnung des EWR-Vertrages eigentlich zu vermeiden sein.