



Die geplante Reform des Kommodo-Gesetzes: neue Probleme statt Lösung bestehender...

Stellungnahme des Mouvement Ecologique November 2010

Die geplante Reform des Kommodo-Gesetzes: neue Probleme statt Lösung bestehender...

Den augenscheinlichen Defiziten in der Umweltpolitik steht derzeit leider (noch) kein entsprechendes Handeln der Regierung entgegen.

Als derzeit einzige nach außen erkennbare Initiative steht die Reform des Kommodo-Inkommodo-Gesetzes an. Es hat jedoch den Anschein, als ob diese weniger im Interesse einer effizienteren Umweltpolitik durchgeführt wird, sondern wohl vor allem auf Druck der Wirtschaftsakteure bzw. im Rahmen der „réforme administrative“ erfolgt.

Wer den Reformtext durchliest muss zur Schlussfolgerung gelangen, dass hier statt reeller Lösungen leider nur Flickarbeit gemacht wird und die geplanten Abänderungen eher Scheinlösungen darstellen.

Denn zu den eigentlichen Problemen auf der Ebene des Kommodo-Gesetzes gehören u.a. folgende Fakten:

- die Verwaltung ist personell hoffnungslos unterbesetzt und wird auch von ihrer Struktur her den Aufgaben nicht mehr gerecht, die Schaffung von zusätzlichen zwei Posten kann das Defizit nicht wettmachen;
- Betriebe reichen zudem zu häufig keine zufriedenstellenden Unterlagen bei Anträgen ein: eigentlich müsste man auch die „schwarzen Schafe“ bei den Studienbüros angehen, die den Betrieben nicht die notwendige Qualität der Dossiers abliefern;
- die Einteilung der kommodopflichtigen Betriebe ist in der aktuellen Form überaltet. Man mag sich fragen, wer hier wirklich noch durchblickt, auch im Zusammenhang z.B. mit der Seveso-Richtlinie usw.... Es wäre an der Zeit, die aktuelle Liste generell zu überarbeiten und somit auch dafür Sorge zu tragen, dass Anforderungen und Aufwand für die Genehmigungsprozedur an die tatsächlichen potentiellen Gesundheits- und Umweltgefährdungen angepasst sind;
- und nicht zuletzt müsste die „réforme administrative“ ja auch zahlreiche weitere Elemente beinhalten, die von reellem Nutzen für Betriebe wären, wie z.B. die „gouvernance électronique“ usw.

Diese Probleme aber werden nicht angegangen.

Die geplante Reform würde vielmehr mit sich bringen, dass die Umweltverwaltung noch weniger Zeit hätte, um Dossiers in aller Sorgfalt zu bearbeiten; dies würde ggf. auf Kosten der Umwelt und der Lebensqualität der BürgerInnen erfolgen.

Gleichzeitig würde dies jedoch kaum eine reelle Verbesserung für die Betriebe nach sich ziehen. Oder sind insgesamt vielleicht 20 eingesparte Tage tatsächlich entscheidend? Und was

haben Betriebe davon, wenn die Umweltverwaltung die eingereichten Dossiers nicht mit der notwendigen Sorgfalt prüfen kann und ebenso die Genehmigungen vielleicht weniger gut vorbereitet werden konnten? Werden dann nicht verstärkt im Nachhinein Probleme auftauchen? Oder aber: wäre es nicht auch zu verstehen, dass die Verwaltung dann vielleicht besonders hohe Anforderungen an die Zusatzunterlagen stellt (Spezialstudien usw.), um sich abzusichern (was natürlich wieder mit Kosten für die Betriebe verbunden wäre)?

Auch wenn der Mouvement Ecologique der Überzeugung ist, dass die Reform in dieser Form eigentlich nicht sinnvoll ist - möchte er sich dennoch zu den einzelnen Reformvorschlägen äußern, dies um Verschlechterungen der Gesetzeslage zu verhindern.

- **Zusammenhang zwischen der kommunalen Flächennutzungs-Ordnung (PAG) und der Kommodo-Inkommodo-Prozedur**

Drei Neuerungen sollen dazu führen, dass beim Einreichen eines Kommodo-Inkommodo-Antrages eines Betriebes die Abstimmung mit dem Bautenreglement einer Gemeinde einfacher bzw. zügiger erfolgen kann.

- **Es ist beabsichtigt, den Maßstab der einzureichenden Betriebspläne von 1:10.000 auf 1:20.000 abzuändern.** Dabei ist es bei Projekten, die bei den Gemeinden im Rahmen der Bebauung eingereicht werden üblich, einen Plan 1:5.000 einzureichen. Statt sich also dieser Vorgehensweise anzunähern, sollen die Ansprüche nun weiter auseinanderdriften. Eigentlich widersinnig und im Widerspruch zu einem eigentlichen Ziel der „réforme administrative“, Prozeduren anzugleichen. Auf einem Plan von 1:20.000 werden im Übrigen kaum noch zentrale Elemente zur Begutachtung erkennbar sein.
- Derzeit muss die Verwaltung sicherstellen, dass der Standort des Neubaus oder des Erweiterungsbaues des Betriebes in einer genehmigungsfähigen Zone liegt. Diese Bestimmung soll nun abgeschwächt werden. Es soll in der ersten Phase der Genehmigungsprozedur keine reelle Kontrolle über die Konformität mit dem Flächennutzungsplan mehr erfolgen. Vielmehr soll nur noch ein entsprechendes „certificat“ des Bürgermeisters / der Bürgermeisterin erforderlich sein. Die eigentliche Konformitätskontrolle wäre somit in eine spätere Phase der Prozedur verlagert. Dies wirft jedoch zahlreiche Fragen auf:
 - * Was ist der juristische Stellenwert des „certificat“, das vom Bürgermeister ausgestellt wird? Was, wenn ein Irrtum oder eine falsche Interpretation erfolgte? Ist er oder die Gemeinde dann haftbar? Hier scheinen u.a. Haftungsprobleme vorprogrammiert zu sein.
 - * Es ist sehr wohl möglich, dass die Ausweisung einer bestimmten Zone des kommunalen Bebauungsplanes (PAG) sehr allgemeine Zweckbestimmungen enthält: wie kann ggf. ein Bürgermeister einschätzen, ob der Betrieb konform hierzu ist, da ja in dieser Vorphase der Prozedur bestimmte Einschätzungselemente u.a. seitens der Umweltverwaltung noch fehlen bzw. die Gemeinde nicht die Möglichkeit hat, selbst die Auswirkungen des Betriebes (Verkehrsaufkommen, Emissionen, Lärmbelastung...) einzuschätzen?
 - * Wenn der Betrieb z.B. in einer „zone mixte“ geplant wird: wie soll der Bürgermeister in dieser (Vor-) Phase entscheiden, ob der Betrieb konform zu den Bestimmungen dieser Zone ist oder nicht?
 - * Was, wenn der Standort des Betriebes / der Betriebserweiterung PAP-pflichtig ist (z.B. nicht in einem „quartier existant“ liegt), und somit zentrale Fragen erst nach dem Erstellen eines PAP geklärt werden können (Höhe der Gebäude, Parkraummanagement...)? Wie kann ein

Gemeindeverantwortlicher in diesem Fall eine Konformitäts-Erklärung im Vorfeld abgeben?

Die geplante Neuregelung würde ggf. mehr Probleme aufwerfen, denn lösen Und wie der Staatsrat in seinem Gutachten schreibt: eigentlich müsste es doch möglich sein, dass ein gut funktionierendes Innenministerium und die Umweltverwaltung mit den Gemeinden gemeinsam vorzeitig reell klären, ob der Betrieb auf dem geplanten Standort zulässig ist oder nicht.

- **Die Prozedur betreffend eine eventuell notwendige Reklassierung einer Zone des Flächennutzungsplanes (PAG) soll in Zukunft – vereinfacht ausgedrückt – parallel zur Kommodo-Inkommodo-Prozedur (im Rahmen der Betriebsgenehmigung) stattfinden.** Fakt ist, dass die Bebauungsordnung einer Gemeinde dazu da ist, *generelle* Interessen einer Gemeinde zu regeln, *generelle* Entwicklungen festzulegen. *Dies unabhängig von einem einzelnen Projekt.*

Insofern widerspricht die geplante Vorgehensweise - vom Prinzip her gesehen - dem Geiste des Flächennutzungsplanes, da hier ja eine enge Verknüpfung mit dem Projekt eines *einzelnen* Betriebes gemacht werden würde.

Dadurch könnte de facto eine Art Sachzwang in der politischen Entscheidungsprozedur entstehen, die letztlich dazu führen könnte, dass nicht mehr die *allgemeinen* Interessen der Gemeindeentwicklung, sondern die *spezifischen* Interessen eines bestimmten Betriebsprojektes den Ausschlag geben. BürgerInnen, die sich z.B. mit der Änderung des Flächennutzungsplanes aus übergeordneten Gründen nicht einverstanden erklären, würde automatisch entgegen gehalten, dass sie sich damit gegen ein präzises Betriebsprojekt aussprechen.

In anderen Worten: aus prinzipieller Sicht gesehen, würde somit der allgemeine Flächennutzungsplan (PAG) für spezifische individuelle Interessen instrumentalisiert, so legitim sie auch sein mögen. Man mag entgegen halten, dass dies de facto auch vielfach – auf Druck von Promotoren im Wohnungsbaubereich der Fall ist. Rechtfertigt diese – vielfach sehr diskutabile Praxis – nunmehr sogar eine Legalisierung im Bereich von Aktivitätszonen, wo die Auswirkungen noch bedeutender sein können, als bei einer unkoordinierten Flächennutzung auf Druck von Immobilien-Promotoren? Einverstanden sein könnte der Mouvement Ecologique lediglich mit einer harmonisierten Vorgehensweise der Prozeduren, wenn es sich um eine begrenzte Umklassierung zum **Ausbau** eines Betriebes handelt. Dann wird ja „nur“ eine punktuelle Abänderung durchgeführt.

Und übrigens: parallel die Prozeduren für die Umklassierung sowie die Kommodo-Prozeduren durchzuführen, ist heute bereits möglich. Eben nur in getrennten Prozeduren, was aus den genannten Gründen auch nur korrekt ist.

- **„Cessation d’activité“ klarer regeln**

Artikel 12 sieht vor, dass der Minister bzw. die Gemeinde 60 Tage nachdem sie die « *déclaration de cessation d’activités* » eines Betriebes erhalten haben « *fixent les conditions en vue de la sauvegarde et de la restauration du site, y compris la décontamination, l’assainissement et, le cas échéant, la remise en état et toutes autres mesures jugées nécessaires pour la protection des intérêts visés à l’article 1^{er}.* »

Der Mouvement Ecologique erachtet diese Formulierung als widersprüchlich und auch juristisch schwer interpretierbar, was weder im Interesse der Betriebe noch der Umwelt / BürgerInnen ist.

Was nun muss die Umweltverwaltung nach 60 Tagen genau regeln?

- Dem Antragsteller mitteilen, dass er die „cessation d'activité“ zur Kenntnis genommen hat und ggf. weitere Unterlagen / Pläne vom Betreiber erwartet (z.B. Daten über die Belastung des Standortes, Informationen über evtl. Sanierungsmaßnahmen)?
- Oder aber muss die Verwaltung bereits zu diesem Zeitpunkt genaue Sanierungsmaßnahmen vorschreiben? Dies wäre absolut nicht möglich, wenn nicht seitens des Betriebes ein konkreter Sanierungsplan vorliegt, was eigentlich doch recht selten der Fall sein dürfte. Denn bei bestehenden Betrieben erfolgte eine Altlastenerfassung nur begrenzt, geschweige denn dass ein Sanierungsplan vorliegen würde. Der Mouvement Ecologique würde sich also in aller Deutlichkeit gegen eine derartige Vorgabe aussprechen.

Wenn Ersteres beabsichtigt wäre, könnte der Mouvement Ecologique dies unterstützen; dann müsste aber in Artikel 12 die Formulierung « fixent les conditions ... » durch « établissent un arrêté » (y inclus l'énumération et l'envergure d'études d'investigation éventuellement nécessaires afin de pouvoir évaluer la nécessité et les méthodes de remise en état du site) ersetzt werden. Falls aber die Absicht bestünde, die Verwaltung müsse bereits Sanierungsaufgaben erteilen u.a.m., so würde sich der Mouvement Ecologique kategorisch gegen diese Neuerung stellen.

- **Informationspflicht gegenüber BürgerInnen, die einen Einspruch eingereicht haben, ausbauen**

Artikel 28 sieht vor, dass BürgerInnen, die einen Einspruch eingereicht haben, seitens der Gemeinden über die Entscheidung individuell informiert werden müssen. Diese individuelle Information könne aber auch durch eine Veröffentlichung in 4 Tageszeitungen ersetzt werden.

Der Mouvement Ecologique spricht sich erneut in aller Deutlichkeit dafür aus, dass die Rechte der BürgerInnen *ausgebaut* werden müssen, so wie es u.a. auch die IPPC-Direktive vorsieht.

Zitat: « Art 15,

1. ... à ce que soient données au public concerné, à un stade précoce, des possibilités effectives de participer au processus [d'autorisation] Annexe V Participation du public au processus décisionnel
4. Les résultats des consultations tenues en vertu de la présente annexe doivent être dûment pris en compte lors de l'adoption d'une décision.

Art 15, 4b : [l'autorité compétente doit justifier sa décision par rapport aux avis exprimés par le public] ».

Das heißt u.a.:

- die ausliegenden Kommodo-Dossiers müssen auch auf der Homepage der Gemeinde während der Einspruchsfrist einsehbar sein;
- die BürgerInnen müssen darüber informiert werden; warum Ihre Einwände abgelehnt wurden, bzw. welche Einwände angenommen wurden;
- Kommodo-Genehmigungen müssen elektronisch einsehbar sein, sowohl bei der Gemeinde als auch bei der Umweltverwaltung;
- Die Kontrollen der Auflagen (Messungen usw.), die in den Betriebsgenehmigungen festgeschrieben sind, müssen veröffentlicht werden;

- Die Bestimmung von Artikel 13 der IPPC-Direktive, die vorschreibt, dass bei großen Betrieben regelrechte Begleitgruppen geschaffen werden müssen, die das Einhalten der Auflagen der Betriebe verfolgen, muss übernommen werden;
- Die zwingende Organisation von systematischen Anhörungen bei der Ansiedlung neuer Betriebe, bei Problemen oder bei Ausbauplänen bestehender großer Anlagen muss festgeschrieben werden.
- **Das Prinzip « silence vaut autorisation » darf nicht eingeführt werden!**

Das Nachhaltigkeitsministerium hat sich dafür entschieden, dass das Prinzip « *silence de l'administration vaut autorisation* », d.h. dass im Falle einer Nicht-Antwort der Verwaltung innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens die Genehmigung automatisch erfolgt, nicht eingeführt werden soll.

Der Mouvement Ecologique begrüßt diese Vorgehensweise ausdrücklich und findet es zutiefst befremdend, dass der Staatsrat anführt, aufgrund der Direktive betreffend den Dienstleistungssektor müsse überlegt werden, ob das Prinzip « *silence vaut autorisation* » nicht *ausgebaut* werden müsste.

Der Mouvement Ecologique ist zutiefst verwundert über diese äußerst neo-liberale Haltung des Staatsrates. Es kann und darf nicht sein, dass Dritte geschädigt werden würden – in diesem Falle die Umwelt bzw. die Interessen der Anrainer – in dem Fall, wo eine Verwaltung ihre Arbeit nicht im vorgeschriebenen Zeitrahmen macht oder dazu aus materiellen oder personellen Gründen nicht imstande ist. Dann muss man nach anderen Lösungswegen suchen, um die Verwaltung in die Pflicht zu nehmen, statt Grundrechte der BürgerInnen zu beschneiden!

- **Zu knapp bemessene Bearbeitungszeiten für die Umweltverwaltung**
- Artikel 7 des Reformtextes sieht vor, dass die Verwaltung nur ein Mal das Recht hat, vom Antragsteller zusätzliche Informationen zum Dossier nachzufragen, um das Dossier zu vervollständigen. Sogar die „Chambre de Commerce“ weist darauf hin, dass diese Vorgabe sehr problematisch ist und tritt dafür ein, dass mehrmalige Rückfragen möglich sein müssen: « *de relancer la demande à plusieurs reprises* ».
- Gemäß Artikel 17 muss die Verwaltung darüber hinaus innerhalb von 40 Tagen (bisher 45) - betreffend die Betriebe der Klasse 1 - und innerhalb von 25 Tagen (bisher 30) - betreffend die Betriebe der Klassen 2, 3, 3a sowie 3b - angeben, ob das Dossier komplett ist.
- Artikel 14 sieht vor, dass die Verwaltung in Zukunft nach Erhalt des Dossiers nur noch 25 Tage Zeit haben soll um zu entscheiden, ob eine „modification“ als „substantielle“ anzusehen ist oder aber nicht (statt wie bisher 30 Tage). Falls eine Abänderung keine „modification substantielle“ darstellt, hat die Verwaltung nur 30 Tage nach dem Antrag Zeit um die bestehende Genehmigung zu aktualisieren (Artikel 10 und 11). Beide Zeitfristen scheinen doch sehr knapp bemessen.

Generell ist der Mouvement Ecologique der Überzeugung, dass die Kürzung der Bearbeitungszeiten keinen eigentlichen Nutzen bringt (die wenigen eingesparten Tage sind kein reeller Fortschritt), hingegen aber äußerst problematisch sind. Wenn ein größerer und komplexer Betrieb einen Antrag zu Zeiten stellt, in denen die Verwaltung bereits überlastet ist oder aber personell besonders unterbesetzt, ist diese Verkürzung der Bearbeitungszei-

ten als besonders gravierend anzusehen.

Der vermeintliche Nutzen – 5 Tage weniger Bearbeitungszeit o.ä. – steht in keinem Verhältnis zu den erheblichen Risiken, die im Übrigen auch nicht im Interesse des Antragstellers sind. Es ist durchaus in dessen Interesse, dass Dossiers sorgfältig bearbeitet werden. Andere Maßnahmen – so z.B. bessere Vorbereitung der Dossiers durch Studienbüros usw. – würden weitaus größere Zeitersparnisse bringen! Ausserdem bestehtstünde sogar die Gefahr, dass die Verwaltung das erste Mal lieber „zuviel nachfragt“, als nicht genug (da ja keine weitere Rücksprachemöglichkeit besteht).

Was hier im Sinne einer vermeintlichen Beschleunigung der administrativen Prozedur versucht wird, kommt einer « opération tape à l'œil » gleich, einer Vortäuschung falscher Tatsachen. Hier wird versucht an vermeintlichen Symptomen herumzuwerkeln, statt die Ursachen vieler Zeitverzögerungen aus der Welt zu schaffen!

- Nicht einverstanden sein kann der Mouvement Ecologique auch mit der Neuerung von Art. 18, der vorsieht, dass in Zukunft die Gemeinden nach dem öffentlichen Aushang nur noch 20 Tage Zeit haben sollen, um das Dossier an die Verwaltung zurückzureichen (bisher 30). Hierzu schreibt die Arbeitnehmerkammer: « (...) *Pour pouvoir évacuer plus rapidement les dossiers, les services compétents des administrations compétentes doivent être dotés du personnel suffisant et compétent nécessaire. Or, actuellement il existe déjà un problème de délai du fait d'une insuffisance de moyens humains.* »

Der Mouvement Ecologique ist der Überzeugung, dass diese kürzeren Bearbeitungszeiten für Gemeinden und Verwaltung den Zeitdruck zu sehr erhöhen, ohne dass dies wirklich einen realen Qualitätssprung für Betriebe darstellen würde.

- **Keine Verlängerungen von provisorischen Genehmigungen (Artikel 8)**

Derzeit kann ein Betrieb eine Sondergenehmigung anfragen, wenn seine Aktivitäten auf 2 Jahre begrenzt sind. Diese Frist soll nun auf 3 Jahre verlängert werden. Angeführt wird seitens des Gesetzgebers diese Abänderung habe u.a. zum Ziel, die Genehmigung zeitlich begrenzter Baustellen zu vereinfachen. Dass es sich hierbei prioritär um Baustellen handeln soll, wird zwar im „exposé des motifs“ angeführt, jedoch nicht im Gesetz. Und außerdem: es mag für den Anrainer einer Baustelle durchaus ein Unterschied sein, ob eine Baustelle - die mit „concasseurs“ sehr lärmintensiv sein kann - während 2 oder aber 3 Jahren funktioniert. Manchmal gewinnt man ja auch den Eindruck, als ob die Arbeit auf Baustellen nicht gerade schnell von Statten gehen würde...

Zudem gibt es durchaus auch problematischere Betriebe, die als Testprojekt eine zeitlich begrenzte Betriebsgenehmigung erhalten. Z.B. die Anlage zur Wiederverwertung von Reifen, die doch mit Problemen behaftet sein kann...

Der Mouvement Ecologique steht der geplanten Neuerung entsprechend sehr skeptisch gegenüber Es wäre das Mindeste, wenn zur Argumentation der Gesetzesneuerung konkret angeführt würde, für welche Betriebe diese Maßnahme in den vergangenen Jahren von Vorteil gewesen wäre und auch die Liste jener Betriebe, die hiervon profitieren könnten, im Gesetz selbst eingegrenzt werden würde.

- **Regelung der « établissement composite » äußerst problematisch**

Falls bestimmte Elemente eines Betriebes einer anderen Kommodo-Klasse unterliegen, soll in Zukunft folgende Regelung gelten: « ... lorsque plusieurs installations d'un établissement relèvent de la classe 2 et d'une classe 3, 3a ou 3b, le régime d'autorisation relève de la classe 3. »

Der Mouvement Ecologique möchte sich in diesem Punkt der Stellungnahme der « Chambre des Salariés » anschließen: « La Chambre des Salariés se demande, si cette suppression de la procédure de commodo et incommodo n'entraîne pas une diminution de la sécurité juridique des administrés. Ce d'autant plus que si les administrations étatiques disposent certainement de plus de moyens que les communes pour traiter les dossiers, ces dernières sont toutefois d'une part plus à même et plus enclines à défendre les intérêts de leurs habitants et ont d'autre part une meilleure connaissance de la situation au niveau local.

Par ailleurs, cette simplification du régime des établissements composites peut entraîner certains abus. N'est-il pas aisément envisageable de créer un établissement relevant de la classe 2 en ajoutant une installation tombant sous la classe 3 afin d'éviter la procédure de commodo et incommodo, ainsi que le contrôle communal ? »

- **Geplante Ausweitung der Personalkapazitäten der Verwaltungen: unzureichend!**

Geplant ist, dass sowohl die Umweltverwaltung als auch die Arbeitsinspektion personal leicht aufgestockt werden. Die geplante Aufstockung ist nach Ansicht des Mouvement Ecologique absolut ungenügend!

Zitiert sei zu diesem Aspekt im Übrigen auch aus dem Gutachten der Arbeitnehmerkammer: « La CSL se demande si le renforcement des effectifs figurant ci-avant sera suffisant pour pouvoir rattraper le retard accumulé depuis l'instauration de la loi de 1999, réussir à traiter les dossiers dans les délais actuellement en vigueur et faire face à la nouvelle réduction des délais de traitement (...), ainsi que pour répondre à l'instauration de la nouvelle procédure de recevabilité et aussi garantir un déroulement convenable de toutes les autres tâches incombant aux agents du service des établissements classés de ces deux administrations. (...) »

Elle se demande en outre si la méthode adoptée par les auteurs du présent projet de loi garantit un traitement optimal des dossiers.

En effet, l'une des principales mesures proposées par le présent projet est de raccourcir un certain nombre de délais d'instruction des demandes. Vouloir traiter un nombre toujours croissant de dossiers dans un temps plus court peut sembler contradictoire. Apparaît alors le risque que l'examen des dossiers soit bâclé, sauf à augmenter de façon conséquente le personnel compétent.

Il est vrai que le projet soumis pour avis renforce le personnel de l'administration de l'environnement et de l'inspection du travail et des mines, mais dans une certaine mesure seulement. Or, le renfort nécessaire s'est accru du fait du raccourcissement des délais d'instruction des demandes.

N'aurait-il dès lors pas été préférable de donner simplement plus de moyens aux administrations concernées afin qu'elles soient en mesure de répondre aux administrés dans les délais existants ? »

Der Mouvement Ecologique schliesst sich dieser Meinung voll und ganz an.