



16.12.2022

Erläuternder Bericht zur Änderung der Ge- wässerschutzverordnung (GSchV, SR 814.201)

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Grundzüge der Vorlage.....	5
2.1	Auslösung der Überprüfung der Zulassung von Pestiziden.....	5
2.2	Korrekte Entwässerung von Befüll- und Waschplätzen für Spritzgeräte von Pflanzenschutzmitteln	7
3	Verhältnis zum internationalen Recht.....	9
4	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	10
4.1	Art. 47a Kontrolle der Befüll- und Waschplätze (neu).....	10
4.2	Art. 48 Abs. 3 (neu).....	10
4.3	Art. 48a Meldung einer Überschreitung eines Grenzwerts (neu).....	10
4.4	Übergangsbestimmung zur Änderung vom	11
5	Auswirkungen	13
5.1	Auswirkungen auf den Bund	13
5.2	Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	13
5.3	Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	13
5.4	Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesundheit	14

1 Ausgangslage

Analysen der Wasserqualität in kleinen und mittleren Fließgewässern weisen für Pestizide oft Überschreitungen ökotoxikologischer Grenzwerte nach, die unter anderem auf deren Anwendung in der Landwirtschaft zurückzuführen sind. Diese Überschreitungen können negative Auswirkungen auf die Umwelt haben. Auch die Qualität des Grundwassers ist beeinträchtigt, insbesondere durch Abbauprodukte von Pestiziden. Betroffen sind vor allem die Grundwasservorkommen im Mittelland.

Als Reaktion darauf und insbesondere auch als Antwort auf die beiden Volksinitiativen «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide» und «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung» hat das Parlament den Schutz der Gewässer vor Risiken durch Pestizide gestärkt. Ausgehend von der parlamentarischen Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren» haben die eidgenössischen Räte am 19. März 2021 das Bundesgesetz über die Verminderung der Risiken durch den Einsatz von Pestiziden (Änderung des Chemikaliengesetzes, des Gewässerschutzgesetzes und des Landwirtschaftsgesetzes) beschlossen. Dieses Gesetz sieht unter anderem einen verbesserten Schutz der unter- und oberirdischen Gewässer vor Verunreinigungen durch Pestizide (Pflanzenschutzmittel und Biozidprodukte) vor. So sollen bis ins Jahr 2027 die von Pestiziden ausgehenden Risiken für oberirdische Gewässer und die Belastung des Grundwassers um 50 Prozent gegenüber dem Mittelwert der Jahre 2012 bis 2015 vermindert werden (Art. 6b Abs. 2 Landwirtschaftsgesetz; LwG; SR 910.1). Pestizide umfassen Pflanzenschutzmittel und Biozide. Die Pestizidbelastung der Gewässer geht vor allem von Pestiziden aus, die als Pflanzenschutzmittel zugelassen sind.

Der mit dem Bundesgesetz über die Verminderung der Risiken durch den Einsatz von Pestiziden beschlossene neue Artikel 9 Absatz 3 des Gewässerschutzgesetzes (GSchG; SR 814.20) verlangt, dass die Zulassung von Pestiziden überprüft werden muss, wenn

- a) in Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen oder dafür vorgesehen sind, der Grenzwert von 0,1 µg/l für Pestizide oder für deren Abbauprodukte (relevante und nicht relevante Metaboliten) wiederholt und verbreitet überschritten wird, oder
- b) in Oberflächengewässern die ökotoxikologisch begründeten Grenzwerte für Pestizide wiederholt und verbreitet überschritten werden. Die ökotoxikologisch begründeten Grenzwerte entsprechen den einzelstoffspezifischen numerischen Anforderungen an die Wasserqualität, die vom generellen Wert von 0,1 µg/l abweichen, gemäss Anhang 2 Ziffer 11 Absatz 3 Tabelle Nummer 4 der Gewässerschutzverordnung (GSchV; SR 814.201).

Damit nur die Zulassungsüberprüfung der problematischen Pestizid-Wirkstoffe bzw. -Produkte ausgelöst und ein rechtssicherer Vollzug der neuen Bestimmungen gewährleistet werden kann, müssen die Begriffe «wiederholt» und «verbreitet» in der GSchV definiert werden. Im Weiteren müssen in der GSchV die Datenlieferung der Kantone an den Bund und die Weiterleitung an die Zulassungsstellen für Pflanzenschutzmittel und Biozidprodukte konkretisiert werden. Auf diese Weise lässt sich die vom Gesetzgeber angestrebte Schliessung des Regelkreises vom Erkennen der Probleme in den Gewässern hin zur Überprüfung der Zulassung erreichen. Bei den Pflanzenschutzmitteln kann die Zulassungsüberprüfung sowohl einen Wirkstoff betreffen, der den Grenzwert überschreitet, wie auch einzelne Produkte, in welchen dieser Wirkstoff enthalten ist. Bei den Bioziden kann nur die Zulassung von Produkten überprüft werden, da das Genehmigungsverfahren für die Wirkstoffe mit dem EU-Recht harmonisiert ist.

Eine Ursache für Überschreitungen der ökotoxikologisch begründeten Grenzwerte in oberirdischen Gewässern ist die Einleitung von mit Pflanzenschutzmitteln verschmutztem Abwasser¹.

¹ Vgl. BLW 2019, Agrarbericht (<https://2019.agrarbericht.ch/de/politik/strukturverbesserungen-und-soziale-begleitmassnahmen/waschplaetze-fuer-pflanzenschutzgeraete>)

Dieses Abwasser stammt von Plätzen, auf denen Spritz- und Sprühgeräte für Pflanzenschutzmittel befüllt oder gereinigt werden und die nicht korrekt entwässert sind. Es versickert ungeeignet in den Boden, gelangt direkt in ein Oberflächengewässer oder in eine solche Abwasserreinigungsanlage, die für die Behandlung dieses Abwassers nicht geeignet ist. Indem der Vollzug zur Unterbindung falscher Entwässerungen von Befüll- und Waschplätzen beschleunigt wird, soll diese Ursache von Grenzwertüberschreitungen so rasch als möglich beseitigt werden. Damit wird einerseits ein wesentlicher Beitrag zur von Artikel 6b Absatz 2 LwG geforderten Reduktion der Risiken für die Gewässer um 50 Prozent geleistet. Andererseits kann dadurch vermieden werden, dass die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln unnötig überprüft wird.

Die Vorlage, die der Bundesrat in die Vernehmlassung geschickt hat, enthielt auch Bestimmungen zur Beschleunigung des Vollzugs der Grundwasserschutzzonen (Art. 20 GSchG) durch die Kantone. Seit 1972 gilt eine rechtliche Verpflichtung für die Kantone zur Ausscheidung von Schutzzonen um die Grundwassererfassungen. Der Vollzug ist dennoch schleppend. Dies wurde auch im Rahmen der Debatten zur Pa. Iv. 19.475 bemängelt. Aus diesem Grund wollte der Bundesrat auf Verordnungsstufe Umsetzungsfristen einführen. Im Laufe des Vernehmlassungsverfahrens hat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) den Bericht «Grundwasserschutz in der Schweiz» publiziert und die zwei Motionen 22.3873 «Fristen für die Umsetzung der Massnahmen des planerischen Grundwasserschutzes» und 22.3874 «Klärung und Stärkung der Aufsichtsinstrumente und Interventionsmöglichkeiten des Bundes im Bereich des Grundwasserschutzes» eingereicht. Die GPK-N verlangt im Grundsatz eine Verbesserung des Vollzugs des Gewässerschutzrechts. Der Bundesrat unterstützt die im Bericht der GPK-N formulierten Empfehlungen und empfiehlt die beiden Motionen zur Annahme. Diese fordern unter anderem die Festlegung von Fristen zur Ausscheidung der noch fehlenden Grundwasserschutzzonen. Deshalb wird der Revisionsvorschlag der Vernehmlassungsvorlage zum beschleunigten Vollzug der Grundwasserschutzzonen herausgegliedert. Dies ermöglicht, die parlamentarischen Entscheide zu den beiden Motionen abzuwarten. Sollte das Parlament die Motionen überweisen, werden die geforderten Anpassungen für den Bereich des Grundwasserschutzes in einer Vorlage gebündelt. Die Beschleunigung des Vollzugs der Grundwasserschutzzonen wird somit in diese Arbeiten aufgenommen werden. Dieses Vorgehen entspricht auch einem Anliegen der Kantone.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Auslösung der Überprüfung der Zulassung von Pestiziden

Die Zulassung eines Pestizids soll nur dann überprüft werden, wenn dieses Pestizid oder einer seiner Metaboliten mehr als nur in Einzelfällen die Grenzwerte überschreiten. Dies hält Artikel 9 Absatz 3 GSchG mit den Worten wiederholt und verbreitet fest. Im Bericht zur parlamentarischen Initiative 19.475 wird dies so umschrieben: «Als wiederholt und verbreitet gilt, wenn diese Überschreitungen regelmässig grosse Teile der Schweiz (mehrere Kantone) betreffen.»

Pestizide werden vor allem in den dicht besiedelten und landwirtschaftlich intensiv genutzten Gegenden der Schweiz in grösseren Mengen verwendet. Daher sind primär die Mittellandkantone von Gewässerverunreinigungen durch Pestizide betroffen bzw. diejenigen Teile der Schweiz, die in der landwirtschaftlichen Tal- und Hügelzone liegen. Hier liegen auch flächenmässig bedeutende Kantone wie der Aargau, Bern, die Waadt oder Zürich. Bereits drei dieser Kantone machen einen grossen Teil der Schweiz aus. Aus diesem Grund soll «mehrere Kantone» mit «**drei Kantone**» konkretisiert werden.

Gleichzeitig muss ausgeschlossen werden, dass je ein Einzelbefund aus drei Kantonen bereits dazu führt, dass die Zulassung eines Pestizids überprüft werden muss. Zusätzlich zur Anzahl der betroffenen drei Kantone müssen daher bei den Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen oder die dafür vorgesehen sind, auch mindestens **5 Prozent der landesweit untersuchten Gewässer** Grenzwertüberschreitungen aufweisen.

Bei den Oberflächengewässern müssen demgegenüber mindestens **10 Prozent der landesweit untersuchten Gewässer** Grenzwertüberschreitungen aufweisen. Dieser Unterschied gegenüber den der Trinkwassernutzung dienenden Gewässern ist darin begründet, dass die Messnetze für Grundwasser und oberirdische Gewässer unterschiedlich aufgebaut sind (vgl. unten).

Vor allem bei den oberirdischen Gewässern, aber auch bei gewissen Grundwasservorkommen in Karst-Grundwasserleitern, hängt die Wahrscheinlichkeit von Verunreinigungen durch Pflanzenschutzmittel stark von der Witterung ab. Die Witterung kann sich jedoch von Jahr zu Jahr stark unterscheiden. Es kann daher für das Kriterium der wiederholten Überschreitung nicht verlangt werden, dass die Überschreitungen sich jährlich wiederholen müssen. Dieselbe Schlussfolgerung ergibt sich aus dem von Jahr zu Jahr unterschiedlichen Schädlingsdruck und dem damit verbundenen effektiven Einsatz von Pflanzenschutzmitteln. Verbreitete Überschreitungen gelten deshalb dann als **wiederholt**, wenn sie in mindestens **zwei von fünf aufeinanderfolgenden Jahren** auftreten.

Nach diesen Kriterien für verbreitet und wiederholt wird beurteilt, ob die Zulassung eines Pestizids überprüft werden muss. Diese Beurteilung erfolgt separat: Einerseits für die unter- und oberirdischen Gewässer, die der Trinkwassernutzung dienen oder dafür vorgesehen sind bezüglich des Grenzwerts von 0,1 µg/l von Artikel 9 Absatz 3a GSchG, andererseits für alle Oberflächengewässer bezüglich der ökotoxikologisch begründeten Grenzwerte von Artikel 9 Absatz 3b GSchG. Diese ökotoxikologisch begründeten Grenzwerte entsprechen den einzelstoffspezifischen, vom generellen Wert von 0,1 µg/l abweichenden, numerischen Anforderungen von Anhang 2 Ziffer 11 Absatz 3 GSchV.

Für die Beurteilung, ob verbreitete und wiederholte Überschreitungen der Grenzwerte nach Artikel 9 Absatz 3 GSchG vorliegen, greift das Bundesamt für Umwelt (BAFU) auf die Daten der Messnetze der nationalen Grundwasserbeobachtung NAQUA und der nationalen Beobachtung Oberflächengewässerqualität NAWA zurück. Diese Messnetze werden vom BAFU gemeinsam mit den kantonalen Fachstellen betrieben. Die Auswahl der Messstellen, die Probenahmestrategie, das Spektrum der untersuchten Pestizide und die angewendete Analytik entsprechen den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen und erfolgen ebenfalls in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen in den Kantonen.

NAQUA umfasst ein landesweit aussagekräftiges Messnetz für die Grundwasserqualität von rund 550 Messstellen. Die Messstellen werden durchschnittlich zweimal pro Jahr auf ausgewählte Pestizide und deren Metaboliten untersucht. Dieses Messnetz repräsentiert den grössten Teil der Schweizer Gewässer, die der Trinkwassernutzung dienen. Neben den Grundwasserfassungen in intensiv genutzten Gebieten enthält es auch zahlreiche Fassungen, in deren Einzugsgebiet wenige oder keine Pestizide verwendet werden. An 480 dieser 550 NAQUA-Grundwasserfassungen wird Trinkwasser gewonnen. Diese 480 Messstellen werden verwendet, um die Überschreitungen des Grenzwerts im als Trinkwasser genutzten Grundwasser zu beurteilen. Zeigen 5 Prozent dieser 480 Messstellen eine Grenzwertüberschreitung, können hochgerechnet auf die ganze Schweiz mehrere hundert für die öffentliche Trinkwasserversorgung genutzte Grundwasserfassungen betroffen sein.

Das NAWA-Messnetz zur dauerhaften Untersuchung der Pestizide an Fliessgewässern wurde 2018 in Betrieb genommen und seither schrittweise erweitert. Es ist derzeit nicht geplant, dieses aktuell 38 Gewässer umfassende Messnetz weiter auszubauen. Dieses Messnetz wurde darauf ausgelegt, dass es eine möglichst aussagekräftige Übersicht über die Belastung der Fliessgewässer in den intensiv bewirtschafteten Regionen der Schweiz liefert. Im Gegensatz zum Messnetz NAQUA umfasst es keine Gewässer in Gebieten ohne menschliche Aktivitäten, bei denen keine Pestizide in die Gewässer gelangen können. Seine Messstellen repräsentieren rund 22 000 Kilometer Fliessgewässerstrecke. Dies entspricht rund einem Drittel des Schweizer Fliessgewässernetzes. Ist die für eine verbreitete Überschreitung geforderte Anzahl von mindestens zehn Prozent der untersuchten Gewässer von einer Grenzwertüberschreitung betroffen, ist dies repräsentativ für bis zu mehrere tausend Kilometer Fliessgewässerstrecke.

In der GSchV sind für 19 Pestizid-Wirkstoffe ökotoxikologisch begründete Grenzwerte in Oberflächengewässern festgelegt, von denen aktuell 11 für Anwendungen in Pflanzenschutzmitteln zugelassen sind. Wenn man die Kriterien für verbreitete Grenzwertüberschreitungen auf die NAQUA- und NAWA-Ergebnisse aus dem Jahr 2019 anwendet, ergibt sich folgendes Bild:

- In den Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen, wiesen Metaboliten von drei Pestiziden eine verbreitete Überschreitung des Grenzwerts von 0,1 µg/l auf. Eines dieser Pestizide ist in der Zwischenzeit nicht mehr zugelassen (Chloridazon), vom zweiten (Chlorothalonil) dürfen seit Anfang 2020 keine Produkte mehr eingesetzt werden. Aktuell ist daher nur noch das als Pflanzenschutzmittel zugelassene Herbizid S-Metolachlor betroffen.
- In den oberirdischen Gewässern wiesen weitere sechs Pestizide eine verbreitete Überschreitung ihrer ökotoxikologisch begründeten Grenzwerte auf. Drei davon (Chlorpyrifos, Diazinon und Thiachloprid) sind nicht mehr zugelassen. Von den zugelassenen Pestiziden sind Cypermethrin, Metazachlor und Nicosulfuron betroffen, wobei Nicosulfuron und Metazachlor nur als Pflanzenschutzmittel zugelassen sind.

Aufgrund der heute vorliegenden Daten kann noch nicht beurteilt werden, ob die oben ausgeführten verbreiteten Grenzwertüberschreitungen in den Oberflächengewässern auch wiederholt auftreten. Einzig für die der Trinkwassernutzung dienenden Grundwasserfassungen erlauben die langjährigen Daten der Grundwasserbeobachtung, wiederholte Überschreitungen des Grenzwerts für ein Abbauprodukt von S-Metolachlor (sowie von Metaboliten von Chloridazon und Chlorothalonil) festzustellen.

Wie bereits bei der erstmaligen Festlegung von ökotoxikologischen Grenzwerten für Oberflächengewässer im Jahr 2020 angekündigt, werden periodisch für weitere Mikroverunreinigungen ökotoxikologisch begründete Grenzwerte festgelegt. Verbreitete Grenzwertüberschreitungen durch Pestizide sind somit auch für andere als die vier derzeit betroffenen und zugelassenen Wirkstoffe zu erwarten.

Weiter werden die Untersuchungen der als nicht relevant eingestufteten Metaboliten von Pflanzenschutzmitteln im Grundwasser seit 2020 schrittweise auf zusätzliche, bis anhin nicht systematisch untersuchte Metaboliten ausgeweitet. Bei einigen wenigen Wirkstoffen könnte dies

in Zukunft dazu führen, dass ihre Zulassung wegen der Überschreitung des Grenzwerts für nicht relevante Metaboliten im als Trinkwasser genutzten Grundwasser überprüft werden muss.

Um zu entscheiden, ob die Zulassung eines Pestizids überprüft werden soll, muss die bestmögliche Datengrundlage verwendet werden. Da nebst dem Bund auch die Kantone regelmässig Gewässeruntersuchungen durchführen, werden diese kantonalen Messresultate zukünftig ebenfalls in die Auswertungen einbezogen. Dies unter der Voraussetzung, dass die Messstellenauswahl, die Probenahmestrategie und die angewendete Analytik mit den nationalen Datenerhebungen vergleichbar sind. Die Kantone sollen deshalb dem BAFU jährlich die Ergebnisse ihrer eigenen Gewässerbeobachtungen mitteilen. Um die Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten, wird das BAFU in einer technischen Weisung entsprechende Vorgaben für die Datenerhebung, -auswertung und -übermittlung erarbeiten.

2.2 Korrekte Entwässerung von Befüll- und Waschplätzen für Spritzgeräte von Pflanzenschutzmitteln

Um die Gewässerverunreinigungen durch fehlerhafte Entwässerungen von Befüll- und Waschplätzen zu beseitigen, muss die Entwässerung dieser Plätze vordringlich kontrolliert werden. Fehlerhafte Entwässerungen müssen entsprechend der von ihnen ausgehenden Gefahr für die Gewässer so rasch als möglich saniert werden. Das verschmutzte Abwasser muss gemäss geltendem Recht aufgefangen und gesondert behandelt bzw. entsorgt werden. Der korrekte Umgang mit diesem Abwasser wird in der Vollzugshilfe Pflanzenschutzmittel in der Landwirtschaft² und der interkantonalen Empfehlung zu Befüll- und Waschplätzen und zum Umgang mit pflanzenschutzmittelhaltigem Spül- und Reinigungswasser in der Landwirtschaft³ beschrieben.

Gemäss Übergangsbestimmung der vorliegenden Verordnungsrevision werden die Kantone beauftragt, die erforderlichen, bis anhin noch nicht durchgeführten Kontrollen ein erstes Mal bis spätestens zum 31. Dezember 2026 durchzuführen. Die Frist für notwendige Sanierungen orientiert sich an der Schwere der Gewässergefährdung. Die Mängel sind jedoch in jedem Fall spätestens bis zum 31. Dezember 2028 zu beheben. Nach Abschluss der erstmaligen Kontrollen und der daraus resultierenden Sanierungen sind die Kantone dafür verantwortlich, diese Kontrollen mindestens einmal innerhalb von vier Jahren zu wiederholen. Die Kontrollen müssen nicht alle im selben Jahr stattfinden. Die Kantone werden aufgefordert, dem BAFU bis zum Abschluss der erstmaligen Kontrollen jährlich über diesen Vollzug Bericht zu erstatten, anschliessend nur noch alle vier Jahre. Die jährliche Berichterstattung bis zum Abschluss der erstmaligen Kontrollen ist von Bedeutung, um die Erfolgskontrolle des Aktionsplans zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (Aktionsplan Pflanzenschutzmittel)⁴ und des Reduktionsziels von 50 Prozent gemäss Artikel 6b Absatz 2 LwG durchführen zu können.

Verschmutztes Abwasser muss in jedem Fall behandelt werden. Jede Einleitung des behandelten Abwassers in ein Gewässer muss – ebenso wie jede Versickerung – vom Kanton bewilligt werden (Art. 7 Abs. 1 GSchG). Das mit Pflanzenschutzmitteln verschmutzte Abwasser ist nicht für die Behandlung in einer zentralen Abwasserreinigungsanlage geeignet. Der Kanton muss deshalb bestimmen, wie solches Abwasser beseitigt wird (Art. 12 Abs. 2 GSchG). Er muss auch dafür sorgen, dass Abwasseranlagen periodisch kontrolliert werden (Art. 15 Abs. 2 GSchG).

² BAFU, BLW (Hsg.) 2013: [Pflanzenschutzmittel in der Landwirtschaft](#). Ein Modul der Vollzugshilfe Umweltschutz in der Landwirtschaft. Umwelt-Vollzug 1312.

³ [Interkantonale-Empfehlung_def_2020-10-09.pdf \(pflanzenschutzmittel-und-gewaesser.ch\)](#)

⁴ <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/nachhaltige-produktion/pflanzenschutz/aktionsplan.html>

Nach Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben (VKKL; SR 910.15)⁵ müssen Landwirtschaftsbetriebe – mit Ausnahme der Sömmerungsbetriebe – alle vier Jahre kontrolliert werden, ob sie die Vorschriften der GSchV einhalten. Dazu gehört auch die Kontrolle der Entwässerung der Befüll- und Waschplätze. Diese Kontrollen werden aktuell in zahlreichen Kantonen in Kombination mit den Kontrollen des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) durchgeführt. Dabei werden die durchgeführten Kontrollen sowie die festgestellten Mängel und die Sanierung der Mängel von den Kantonen festgehalten. Die Berichterstattung der Ergebnisse der Kontrollen zuhanden des BAFU soll weitgehend diese bereits heute festgehaltenen Informationen beinhalten.

Die erstmaligen Kontrollen gemäss der neuen Übergangsbestimmung und die danach geltende Pflicht zur Wiederholung der Kontrollen mindestens einmal innerhalb von vier Jahren ergänzen die erwähnten Kontrollen nach VKKL, die in Kombination mit den ÖLN-Kontrollen durchgeführt werden. Sie sind insbesondere für alle gewerblichen⁶ und beruflichen Anwenderinnen und Anwender von Bedeutung, die keine Landwirtschaftsbetriebe sind. Diese Gruppe wird nämlich von den VKKL-Kontrollen nicht erfasst. Dazu gehören beispielsweise Baumschulen, Gärtnereien, Golfplätze oder Helikopterunternehmen, welche Sprühflüge durchführen. Hierbei ist zu beachten, dass gemäss Artikel 7 Absatz 1 der Chemikalien-Risikoreduktionsverordnung (ChemRRV, SR 814.81) Pflanzenschutzmittel nur von Personen beruflich oder gewerblich angewendet werden dürfen, die über eine entsprechende Fachbewilligung verfügen. Personen, die über keine Fachbewilligung verfügen oder die nicht von einer Person angeleitet werden, welche über eine Fachbewilligung verfügt, dürfen somit nur Pflanzenschutzmittel verwenden, die für die Nichtberufliche Verwendung zugelassen sind. Die zu kontrollierenden Befüll- und Waschplätze dürfen somit nur von Personen betrieben werden, die über eine Fachbewilligung verfügen. Nach Artikel 13 ChemRRV sind die Kantone dafür zuständig zu überwachen, dass die beruflichen und gewerblichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln über die verlangte Fachbewilligung verfügen.

Das BLW kann Beiträge von 25 Prozent an die Kosten für den Bau von korrekt entwässerten Befüll- und Waschplätzen für Landwirtschaftsbetriebe gewähren. Voraussetzung dafür ist, dass der Kanton denselben Anteil beisteuert (Art. 18 Abs. 3 Strukturverbesserungsverordnung; SVV; SR 913.1 i.V.m. Art. 5 und Anh. 4 Verordnung des BLW über Investitionshilfe und soziale Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft; IBLV; SR 913.211). Mit diesen Beiträgen können die Sanierung fehlerhaft entwässerter Plätze gefördert und die Kosten dafür abgedeckt werden.

⁵ Bereits die Vorgängerin dieser Verordnung, die Verordnung über die Koordination der Inspektionen auf Landwirtschaftsbetrieben (Inspektionskoordinationsverordnung, VKIL, SR 910.15) verlangte in Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe a die Kontrolle der Vorschriften der GSchV auf Landwirtschaftsbetrieben mindestens alle vier Jahre (<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/820/de>).

⁶ Als gewerblich gilt jede dauerhafte, selbständige Tätigkeit, welche darauf abzielt, einen Ertrag zu erwirtschaften. Dabei ist unerheblich, ob es sich um eine haupt- oder nebenberufliche Tätigkeit handelt oder ob die Tätigkeit einen Gewinn oder einen Verlust einbringt (vgl. z.B. www.rwi.uzh.ch/static/elt/lst-vogt/gesellschaftsrecht/kaufmunternehmen/de/html/definition_learningObject1.php, abgerufen am 6.9.2022). Somit gilt z.B. der Anbau von Reben, Obst oder Gemüse als gewerblich, wenn die angebauten Produkte oder ein Teil davon verkauft werden, so dass damit ein gewisser Erwerb erzielt wird.

3 Verhältnis zum internationalen Recht

Die hier vorgeschlagenen Änderungen bezwecken einen verbesserten Schutz der Schweizer Gewässer als Trinkwasserressource und als Lebensraum für aquatische Lebewesen vor Verunreinigungen durch Pestizide. Damit verfolgen sie dieselbe Stossrichtung wie die EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)⁷ bzw. die EU-Grundwasserrichtlinie (GWRL)⁸. Diese Änderungen erfolgen aber unabhängig von der EU. Aus der WRRL bzw. der GWRL ergeben sich für die Schweiz keine Verpflichtungen. Das Ziel des Bundesgesetzes über die Verminderung der Risiken durch den Einsatz von Pestiziden, die Risiken für Oberflächengewässer bzw. die Belastung des Grundwassers um 50 Prozent zu reduzieren, ist identisch mit dem Reduktionsziel der Europäische Union im Rahmen des europäischen Aktionsplans Schadstofffreiheit von Luft, Wasser und Boden⁹. Die Änderungen haben keinen Einfluss auf die internationalen Beziehungen der Schweiz.

⁷ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, Fassung gemäss ABI. L 327 vom 22.12.2000, S. 1; zuletzt geändert durch Richtlinie 2013/64/EU, ABI. L 353 vom 28.12.2013, S. 8.

⁸ Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung, Fassung gemäss ABI. L 372 vom 27.12.2006, S. 19.

⁹ Pathway to a Healthy Planet for All; EU Action Plan: 'Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil; COM (2021) 400 final, S.9.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Art. 47a Kontrolle der Befüll- und Waschplätze (neu)

Die Kantone müssen die Plätze von beruflichen oder gewerblichen Verwenderinnen und Verwendern von Pflanzenschutzmitteln, auf denen Spritz- und Sprühgeräte befüllt oder gereinigt werden, erheben und mindestens einmal in vier Jahren kontrollieren. Für ganzjährig bewirtschaftete Landwirtschaftsbetriebe schreibt bereits Artikel 3 Absatz 2 VKKL vor, dass die Kontrollen nach GSchV mindestens alle vier Jahre durchgeführt werden müssen. Für Nicht-Landwirtschaftsbetriebe war bis anhin keine solche Kontrollfrequenz festgelegt. Auf den Landwirtschaftsbetrieben sorgt die VKKL dafür, dass die Kontrollen der Entwässerung der Befüll- und Reinigungsplätze mit den übrigen Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben koordiniert und die Synergien genutzt werden.

Durch den Kanton festgestellte Mängel müssen je nach Schwere der Gewässergefährdung, aber spätestens innerhalb von zwei Jahren beseitigt werden. Die Länge der Frist wird im Einzelfall bestimmt und bemisst sich an der konkreten Gefahr für eine Gewässerverunreinigung, welche vom Mangel ausgeht. So müssen z.B. Direkteinleitungen in ein Oberflächengewässer umgehend aufgehoben werden, da sie das betroffene Gewässer erheblich gefährden. Demgegenüber kann der Kanton für kleinere Mängel, von denen keine grössere Gefahr einer Gewässerverunreinigung ausgeht, eine längere Umsetzungsfrist festlegen. Die Kantone erstatten dem BAFU alle vier Jahre Bericht über den Stand der Erhebungen und Kontrollen, die festgestellten Mängel und deren Behebung.

In einer Übergangsbestimmung wird zusätzlich die erstmalige Erhebung und Kontrolle bis 2026 und die Behebung aller festgestellten Mängel bis 2028 geregelt sowie eine jährliche Berichterstattung bis zum Abschluss der erstmaligen Kontrollen verlangt (vgl. unten).

4.2 Art. 48 Abs. 3 (neu)

Um zu entscheiden, ob ein Pestizid die Grenzwerte nach Artikel 9 Absatz 3 GSchG verbreitet und wiederholt überschreitet, greift das BAFU auf die Daten der nationalen Messnetze NAQUA und NAWA zurück. Um über eine möglichst umfassende Datenbasis zu verfügen, werden auch die Messdaten der von den Kantonen zusätzlich gemäss Artikel 58 Absatz 1 GSchG durchgeführten Gewässeruntersuchungen einbezogen. Dies unter der Voraussetzung, dass sie mit den Daten der nationalen Erhebungen vergleichbar sind. Die Kantone werden beauftragt, dem BAFU jährlich bis zum 1. Juni des Folgejahres die Ergebnisse ihrer Gewässeruntersuchungen mitzuteilen. Das BAFU wird die Anforderungen an die Vergleichbarkeit der Erhebungen, deren Interpretation, die benötigten Zusatzinformationen und den Datenaustausch in einer technischen Weisung festlegen. Zu den benötigten Zusatzinformationen gehören insbesondere Hinweise zur Ursache der festgestellten Grenzwertüberschreitungen. Die Weisung wird zusammen mit den zuständigen kantonalen Fachstellen erarbeitet.

4.3 Art. 48a Meldung einer Überschreitung eines Grenzwerts (neu)

Art. 48a Abs. 1 (neu)

Das BAFU erhält den Auftrag, Pestizide den Zulassungsstellen für Pflanzenschutzmittel und für Biozidprodukte zur Überprüfung der Zulassung zu melden, wenn sie oder deren Abbauprodukte den Grenzwert von 0.1 µg/l in Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen, wiederholt und verbreitet überschreiten (Art. 9 Abs. 3 Bst. a GSchG), oder wenn sie die ökotoxikologisch begründeten Grenzwerte in Oberflächengewässern wiederholt und verbreitet überschreiten (Art. 9 Abs. 3 Bst. b GSchG). Dieser Auftrag beinhaltet auch die Erfassung der Daten aus den Gewässeruntersuchungen und deren Auswertung. Bei der Auswertung der Daten wird insbesondere darauf geachtet, dass Grenzwertüberschreitungen, bei denen davon ausgegangen werden muss, dass sie aufgrund fehlerhafter Anwendung, Einleitung PSM-haltiger Abwässer und dergleichen entstanden sind, nicht berücksichtigt werden. Bei Stoffen, die sowohl

für die Verwendung in Pflanzenschutzmitteln wie auch in Biozidprodukten zugelassen sind oder die auch aus anderen Anwendungen in die Gewässer gelangen können, z.B. aus der Anwendung als Tierarzneimittel, muss auch die Herkunft der Verunreinigung aus den verschiedenen zugelassenen Anwendungen mit genügend hoher Wahrscheinlichkeit zugeordnet werden können.

Für jeden Pestizid-Wirkstoff, dessen Zulassung überprüft werden soll, wird das BAFU ein entsprechendes Dossier zusammenstellen, in welchem die oben erwähnten Daten und Ergebnisse der Auswertungen aufgeführt sind. Diese Dossiers unterstehen dem Öffentlichkeitsprinzip. Das BAFU wird regelmässig Zusammenstellungen der Ergebnisse aus der Gewässerbeobachtung veröffentlichen.

Art. 48a Abs. 2 (neu)

Die ökotoxikologisch begründeten Grenzwerte, auf die Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe b GSchG verweist, werden eindeutig definiert. Es handelt sich dabei um die einzelstoffspezifischen Werte der Tabelle von Anhang 2 Ziffer 11 Absatz 3 GSchV, die für mit Namen und CAS-Nummer aufgeführte Pestizid-Wirkstoffe in oberirdischen Gewässern gelten.

Art. 48a Abs. 3 und 4 (neu)

Überschreitungen des Grenzwerts von 0.1µg/l in Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen oder dafür vorgesehen sind, gelten dann als verbreitet, wenn sie innerhalb desselben Jahres in mindestens drei Kantonen und zusätzlich in mindestens fünf Prozent der untersuchten Gewässer auftreten. Überschreitungen der ökotoxikologisch begründeten Grenzwerte in allen oberirdischen Gewässern gelten dann als verbreitet, wenn sie innerhalb desselben Jahres in mindestens drei Kantonen und zusätzlich in mindestens 10 Prozent der untersuchten Gewässer auftreten.

Für die Beurteilung der Überschreitungen des Grenzwerts von 0.1µg/l werden nur Untersuchungen an Gewässern berücksichtigt, die effektiv der Trinkwassernutzung dienen oder dafür vorgesehen sind. Jede Grundwasserfassung, aus welcher Trinkwasser gewonnen wird, wird dabei als ein Gewässer betrachtet. Für die Beurteilung der ökotoxikologisch begründeten Grenzwerte werden nur Untersuchungen an oberirdischen Gewässern berücksichtigt. Befinden sich mehrere Messstellen am selben Gewässer, werden alle diese Messstellen als eine einzige Messstelle berücksichtigt, so dass ein Gewässer nicht mehrfach gerechnet wird.

Verbreitete Überschreitungen gelten dann als wiederholt, wenn für ein bestimmtes Pestizid oder seine Metaboliten innerhalb von fünf aufeinanderfolgenden Jahren in mindestens zwei Jahren verbreitete Überschreitungen auftreten. Dabei müssen in den verschiedenen Jahren nicht dieselben Gewässer von einer Überschreitung betroffen sein.

4.4 Übergangsbestimmung zur Änderung vom 1.2.2023

Abs. 1

Die heute noch zahlreichen Gewässerverunreinigungen aufgrund fehlerhafter Entwässerungen von Befüll- und Waschplätzen für Spritz- und Sprühgeräte von Pflanzenschutzmitteln sollen möglichst rasch verhindert werden. Deshalb sollen die Kantone diese Plätze von gewerblichen und beruflichen Anwenderinnen und Anwendern – soweit dies nicht bereits erfolgt ist – bis spätestens zum 31. Dezember 2026 erstmalig erfassen und deren Entwässerung kontrollieren. Die dabei festgestellten Mängel sind je nach Schwere der Gewässergefährdung umgehend, spätestens jedoch bis zum 31. Dezember 2028 zu beheben.

Die Kantone sind bereits über die VKKL verpflichtet, alle Landwirtschaftsbetriebe (ausgenommen Sömmerungsbetriebe) mindestens einmal in vier Jahren auf die Einhaltung der Vorschriften der GSchV zu kontrollieren (vgl. Punkt 4.1). Die entsprechenden Kontrollen wurden in verschiedenen Kantonen bei ÖLN-Betrieben bereits eingeleitet, in anderen Kantonen jedoch noch nicht. Es müssen zusätzlich auch die Befüll- und Waschplätze von Nicht-ÖLN-Betrieben und

von nicht landwirtschaftlichen Betrieben kontrolliert und gegebenenfalls saniert werden. Deren Anzahl ist aber erheblich geringer als jene der ÖLN-Betriebe.

Mit den Beiträgen des BLW an den Bau korrekt entwässerter Befüll- und Waschplätze auf Landwirtschaftsbetrieben besteht ein zusätzlicher Anreiz, die fehlerhaften Entwässerungen rasch zu sanieren.

Abweichend von der vierjährigen Berichterstattungspflicht gemäss Artikel 47a Absatz 3 erfolgt die Berichterstattung bis zum Abschluss der erstmaligen Kontrollen jährlich. So kann der Bund sicherstellen, dass bis allerspätestens Ende 2028 fehlerhafte Entwässerungen nicht mehr zu Gewässerverunreinigungen führen.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Im Bereich der Konkretisierung von Artikel 9 Absatz 3 GSchG hat die Vorlage Auswirkungen auf den Bund, die teilweise im Rahmen der bestehenden Ressourcen wahrgenommen werden können. Um die Daten der Gewässeruntersuchungen und die Berichte zu den Kontrollen der Befüll- und Waschplätze zu sammeln, zu prüfen und auszuwerten sowie für die Beratung und Unterstützung der Kantone benötigt das BAFU eine Vollzeitstelle. Weiter wird die Überprüfung von Zulassungen zu einem Mehraufwand bei den Zulassungs- und Beurteilungsstellen des Bundes führen. Diese Stellen müssen prüfen, welche Produkte betroffen sind, für diese die Risikobeurteilung durchführen und Anpassungen des Risikomanagements prüfen.

5.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Die Vorlage hat Auswirkungen auf die Kantone bei der Erfassung und Kontrolle der Befüll- und Waschplätze für Pflanzenschutzmittel-Spritzgeräte und bei der jährlichen Meldung der Ergebnisse der Gewässerbeobachtung an das BAFU. Die Meldung der Ergebnisse der kantonalen Gewässerbeobachtung an den Bund ist gemäss Artikel 58 Absatz 1 GSchG seit 1992 verpflichtend. Die Kontrollen der Befüll- und Waschplätze müssen die Kantone ebenfalls bereits nach geltendem Recht wahrnehmen, es handelt sich lediglich um eine Beschleunigung des Vollzugs einer Aufgabe, die vom GSchG seit Jahrzehnten und von der VKKL seit 2007 verlangt wird.

Für die Berichterstattung über die Kontrollen der Befüll- und Waschplätze auf Landwirtschaftsbetrieben können weitgehend diejenigen Informationen verwendet werden, die von den Kantonen bereits heute im Rahmen der Kontrollen der Landwirtschaftsbetriebe festgehalten werden. Ein Zusatzaufwand entsteht dadurch, dass diese Daten zu einem Bericht zusammengestellt und neu auch für nicht landwirtschaftliche Betriebe erfasst werden müssen. Die Anzahl nicht landwirtschaftlicher Betriebe, die über einen Befüll- und Waschplatz für Pflanzenschutzmittel-Spritzgeräte verfügen, ist aber erheblich kleiner als die Anzahl der Landwirtschaftsbetriebe mit einem solchen Platz.

5.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Ausgehend von der aktuellen Belastungslage der Gewässer müssen ab 2025 schätzungsweise die Zulassungen von acht von insgesamt rund 250 chemischen Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffen überprüft werden. Für keinen dieser acht Wirkstoffe sind die möglichen Anwendungsaufgaben zum Schutz der Gewässer ausgeschöpft. Es ist anzunehmen, dass auch bei diesen acht Wirkstoffen mit weiteren Anwendungsaufgaben Grenzwertüberschreitungen verhindert werden können und somit nur einzelnen der Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe die Genehmigung entzogen werden muss. Zum Schutz des als Trinkwasser genutzten Grundwassers hat das Parlament darüber hinaus ein Anwendungsverbot von grundwassergefährdenden Pflanzenschutzmitteln in Zuströmbereichen der Grundwasserfassungen (Art. 27 Abs. 1^{bis} GSchG) beschlossen. Mit dieser Massnahme lassen sich Grenzwertüberschreitungen im als Trinkwasser genutzten Grundwasser verhindern, ohne dass die Zulassung der betroffenen Pflanzenschutzmittel generell angepasst werden muss.

Das Parlament hat überdies auf Antrag des Bundesrats (Stellungnahme des Bundesrats vom 19. August 2020 zur Pa.Iv. 19.475) dem Bundesrat die Möglichkeit gegeben, für eine begrenzte Zeit auf den Entzug der Zulassung eines Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffs zu verzichten, wenn andernfalls die Inlandversorgung durch wichtige landwirtschaftliche Kulturen stark beeinträchtigt würde. Der Bundesrat verfügt damit über ein griffiges Instrument, um schwere Konsequenzen für die Landwirtschaft zu verhindern.

Die Auswirkungen auf die Landwirtschaft sind daher klein.

Zwei der voraussichtlich acht betroffenen Pestizid-Wirkstoffe sind aktuell sowohl für Anwendungen als Pflanzenschutzmittel wie als Biozid zugelassen. Maximal müssen daher gegebenenfalls auch die Zulassungen von Biozidprodukten, welche diese zwei Wirkstoffe enthalten, überprüft werden. Somit sind auch die Auswirkungen auf die Wirtschaft ausserhalb der Landwirtschaft klein.

5.4 Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesundheit

Die Vorlage hat positive Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesundheit von Mensch und Tier. Der Schutz der oberirdischen Gewässer vor besonders gewässerschädlichen Pestiziden wird gestärkt. Dadurch werden Gewässerverunreinigungen durch Pestizide deutlich zurückgehen. Dies fördert den Erhalt der aquatischen Biodiversität und trägt zum Schutz der bedrohten Fischbestände in den Schweizer Gewässern bei. Ebenso wird der Schutz der Gewässer, die der Trinkwassernutzung dienen, vor Pestizidwirkstoffen und -metaboliten gestärkt und damit die Sicherheit der Trinkwasserversorgung deutlich verbessert.