

**Parlamentarische Initiative «Das Risiko beim Einsatz von
Pflanzenschutzmitteln reduzieren»;
Einschätzung zu Art. 9 Abs. 3–5 und 27 Abs. 1^{bis} E-GSchG**

Kurzgutachten erstellt im Auftrag von 4aqua

von

Rechtsanwältin lic. iur. Cordelia Bähr, LL.M. Public Law (LSE)

Inhaltsverzeichnis

I.	Ausgangslage	2
II.	Fragestellung.....	5
III.	Begriffe.....	5
IV.	Abbauprodukte im Grundwasser	6
V.	Geltendes Recht in Bezug auf Pestizide und deren Abbauprodukte im Grund- und Trinkwasser	7
	A. Lebensmittelgesetzgebung	7
	B. Gewässerschutzgesetzgebung	8
	C. Gesetzgebung zum Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und Bioziden	10
	D. Fazit zur heutigen Situation.....	12
VI.	Vorschlag der WAK-S vom 3. Juli 2020: Neuerungen gegenüber dem geltenden Recht.....	12
	A. Art. 9 Abs. 3–5 E-GSchG (Vorschlag WAK-S vom 3. Juli 2020).....	13
	B. Art. 27 Abs. 1 ^{bis} E-GSchG (Vorschlag WAK-S vom 3. Juli 2020)	13
	C. Vorschlag der WAK-S vom 3. Juli 2020 im Zusammenspiel mit dem geltenden Recht	14
VII.	Einschätzung zum Vorschlag der WAK-N zu Art. 9 Abs. 3 Bst. a und Art. 27 Abs. 1 ^{bis} E-GSchG	15
VIII.	Einschätzung zum Vorschlag des Bundesrates und des Ständerates zu Art. 9 Abs. 5 Satz 2 E-GSchG	15
IX.	Fazit.....	17

I. Ausgangslage

- 1 Im dritten Quartal 2019 nahm die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) die Beratung der beiden Volksinitiativen «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» (Trinkwasserinitiative) bzw. «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide» (Pestizidverbotsinitiative) auf und befasste sich dabei unter anderem mit den Risiken beim Einsatz von Pestiziden.¹
- 2 Vor diesem Hintergrund verabschiedete die WAK-S am 30. August 2019 gestützt auf Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)² und Art. 107 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (ParlG)³ die parlamentarische Initiative 19.475, mit welcher ein Absenkpfad mit Zielwerten für das Risiko beim Einsatz von Pestiziden gesetzlich

¹ Unter diesen Begriff fallen gemäss WAK-S Pflanzenschutzmittel sowie Biozide, vgl. BBI 2020 6523, S. 6526.

² SR 101.

³ SR 171.10.

verankert werden soll. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N) stimmte dem Beschluss der WAK-S, einen Erlassentwurf auszuarbeiten, zu.⁴

3 Mit Bericht vom 3. Juli 2020⁵ unterbreitete die WAK-S dem Bundesrat sowie der Bundesversammlung einen Entwurf⁶ zu einer Änderung des Chemikaliengesetzes, des Landwirtschaftsgesetzes sowie des Gewässerschutzgesetzes.

- Nach Art. 9 des geänderten Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (Gewässerschutzgesetz, GSchG)⁷ soll eine Zulassung überprüft werden müssen, wenn in Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen, oder in Oberflächengewässern Grenzwerte für Pflanzenschutzmittel oder Biozidprodukten wiederholt und verbreitet überschritten werden.
- Zudem soll Art. 27 Abs. 1^{bis} GSchG so angepasst werden, dass im Zuströmbereich von Trinkwasserfassungen nur Pflanzenschutzmittel eingesetzt werden dürfen, deren Verwendung im Grundwasser keine zu hohen Konzentrationen von Wirkstoffen und Abbauprodukten zur Folge haben.⁸ So sollen Trinkwasserfassungen vorsorglich geschützt werden.⁹

Konkret lauten Art. 9 und 27 E-GSchG gemäss dem Vorschlag der WAK-S vom 3. Juli 2020¹⁰ wie folgt:

Art. 9 Abs. 3 E-GSchG

³ *Eine Zulassung muss überprüft werden, wenn:*

a) in Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen oder dafür vorgesehen sind, der Grenzwert von 0,1 µg/l für Pflanzenschutzmittel oder Biozidprodukte (Pestizide) oder für deren Abbauprodukte wiederholt und verbreitet überschritten wird; oder

(...)

⁴ *Der neue Zulassungsentscheid muss sicherstellen, dass die Grenzwerte eingehalten werden.*

⁵ *Ist es nicht möglich, durch Anwendungsaufgaben die obigen Ziele zu erreichen, muss den entsprechenden Pestizidprodukten die Zulassung bzw. dem Wirkstoff die Genehmigung entzogen werden.*

Art. 27 Abs. 1^{bis} E-GSchG

^{1bis} *Im Zuströmbereich von Trinkwasserfassungen dürfen nur Pflanzenschutzmittel eingesetzt werden, deren Verwendung im Grundwasser nicht zu Konzentrationen von Wirkstoffen und Abbauprodukten über 0,1 µg/l führt.*

⁴ Parlamentarische Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren» vom 29. August 2019, abrufbar unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20190475>.

⁵ BBI 2020 6523.

⁶ BBI 2020 6557.

⁷ SR 814.20.

⁸ BBI 2020 6523, S. 6543.

⁹ BBI 2020 6523, S. 6541.

¹⁰ BBI 2020 6557.

- 4 Der Bundesrat begrüsst in seiner Stellungnahme vom 19. August 2020 die in Art. 9 Abs. 3 Bst. a und Art. 27 Abs. 1^{bis} E-GSchG vorgeschlagenen Anpassungen.¹¹ Auch der Ständerat, welcher die Initiative am 14. September 2020 beraten hat, sah zu Art. 9 Abs. 3 Bst. a und Art. 27 Abs. 1^{bis} E-GSchG keine Abweichungen vor.¹²
- 5 In Bezug auf Art. 9 Abs. 5 E-GSchG schlug der Bundesrat einen gegenüber dem Vorschlag der WAK-S vom 3. Juli 2020 abgeänderten Wortlaut vor:¹³

Art. 9 Abs. 5 E-GSchG

(...)

⁵ Ist es nicht möglich, durch Anwendungsaufgaben die obigen Ziele zu erreichen, muss den entsprechenden Pestizidprodukten die Zulassung bzw. dem Wirkstoff die Genehmigung entzogen werden. Würde dadurch die Inlandversorgung durch wichtige landwirtschaftliche Kulturen stark beeinträchtigt, so kann der Bundesrat von einem Entzug der Zulassung bzw. der Genehmigung absehen.

- 6 Der Ständerat ergänzte die vom Bundesrat vorgeschlagene Ausnahme schliesslich wie folgt:¹⁴

Art. 9 Abs. 5 E-GSchG

(...)

⁵ Ist es nicht möglich, durch Anwendungsaufgaben die obigen Ziele zu erreichen, muss den entsprechenden Pestizidprodukten die Zulassung bzw. dem Wirkstoff die Genehmigung entzogen werden. Würde dadurch die Inlandversorgung durch wichtige landwirtschaftliche Kulturen stark beeinträchtigt, so kann der Bundesrat für eine begrenzte Zeit von einem Entzug der Zulassung bzw. der Genehmigung absehen.

- 7 Die WAK-N behandelte die parlamentarische Initiative am 13. Oktober 2020. Sie stellte gegenüber dem Entwurf der WAK-S vom 3. Juli 2020, des Bundesrates und des Ständerates diverse Änderungsanträge. Ginge es nach ihr, soll u.a. der Grenzwert für Abbauprodukte nicht generell, sondern nur für «relevante» Abbauprodukte eingehalten werden müssen. Die Gründe für diesen Antrag sind nicht bekannt.¹⁵

Konkret schlug die WAK-N in Bezug auf Art. 9 Abs. 3 und Art. 27 Abs. 1^{bis} E-GSchG folgende Änderungen vor:¹⁶

Art. 9 Abs. 3 E-GSchG

³ Eine Zulassung muss überprüft werden, wenn:

a) in Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen oder dafür vorgesehen sind, der Grenzwert von 0,1 µg/l für Pflanzenschutzmittel oder Biozidprodukte (Pestizide) oder für deren relevante Abbauprodukte wiederholt und verbreitet überschritten wird; oder

(...)

¹¹ BBI 2020 6785, S. 6789.

¹² AB 2020 S. 788 ff.

¹³ Fahne zur parlamentarischen Initiative 19.475.

¹⁴ Fahne zur parlamentarischen Initiative 19.475.

¹⁵ WAK-N, Medienmitteilung vom 14. Oktober 2020, abrufbar unter <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-n-2020-10-12-13.aspx>.

¹⁶ Fahne zur parlamentarischen Initiative 19.475.

Art. 27 Abs. 1^{bis} E-GSchG

1^{bis} Im Zuströmbereich von Trinkwasserfassungen dürfen nur Pflanzenschutzmittel eingesetzt werden, deren Verwendung im Grundwasser nicht zu Konzentrationen von Wirkstoffen und *relevanten* Abbauprodukten über 0,1 µg/l führt.

II. Fragestellung

- 8 Es soll geklärt werden, wie sich
- die von der WAK-N beantragte Ergänzung mit dem Wort «relevant» (Rz. 7) und
 - die von Bundesrat und Ständerat vorgeschlagene Ausnahmebestimmung in Art. 9 Abs. 5 Satz 2 E-GSchG (Rz. 5)
- in rechtlicher Hinsicht auswirken.
- 9 Insbesondere soll geklärt werden, ob sich mit den neu vorgeschlagenen Formulierungen gegenüber dem heutigen Zustand etwas ändert, und ob sich mit diesen gar eine Verschlechterung gegenüber der heutigen Situation ergeben könnte.
- 10 Vor dem Hintergrund der Fragestellung fokussiert sich das Kurzgutachten auf Pflanzenschutzmittel und geht nur am Rande auf Biozide ein.

III. Begriffe

- 11 Unter «Pestiziden» versteht die WAK-S biologisch hochwirksame chemische Substanzen, die als *Wirkstoffe* in Pflanzenschutzmitteln und in Biozidprodukten zur Anwendung gelangen.¹⁷
- 12 *Pflanzenschutzmittel* werden verwendet, um Pflanzen vor Schadorganismen zu schützen oder um unerwünschte Pflanzen zu vernichten. Sie können auch als sogenannte Wachstumsregulatoren die Entwicklung von Pflanzen beeinflussen.¹⁸
- 13 *Biozide* werden ausserhalb des Pflanzen- und Gartenbaus gegen Schadorganismen eingesetzt und dienen häufig dem Schutz von Werkstoffen oder Konsumgütern (z.B. Holzschutzmittel, Antifouling-Mittel oder Desinfektionsmittel).¹⁹
- 14 *Rückstände* von Pflanzenschutzmitteln und Bioziden sind Stoffe, die u.a. in Wasserressourcen, im Trinkwasser oder anderweitig in der Umwelt vorhanden sind und deren Vorhandensein von der Verwendung eines Pflanzenschutzmittels oder Biozids herrührt. Zu den Rückständen gehören neben den Wirkstoff-Rückständen auch *Abbauprodukte* (sog. Metaboliten), die beim Abbau eines Pflanzenschutzmittels oder Biozids in der Umwelt entstehen.²⁰

¹⁷ Vgl. BBl 2020 6523, S. 6526 Fussnote 1; siehe auch BAFU (Hrsg.) 2019: Zustand und Entwicklung Grundwasser Schweiz. Ergebnisse der Nationalen Grundwasserbeobachtung NAQUA, Stand 2016. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Zustand Nr. 1901: 138, S. 59.

¹⁸ BAFU (Fn. 17), S. 59.

¹⁹ BAFU (Fn. 17), S. 59.

²⁰ Vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. a PSMV und Art. 2 Abs. 2 Bst. i der Verordnung über das Inverkehrbringen von und den Umgang mit Biozidprodukten vom 18. Mai 2005 (Biozidprodukteverordnung, VBP, SR 813.12).

- 15 Als «*relevant*» wird ein Abbauprodukt eingestuft, wenn «Grund zur Annahme besteht, dass es in Bezug auf seine gewünschte biologische Wirksamkeit mit dem Ausgangsstoff vergleichbare inhärente Eigenschaften aufweist oder für Organismen ein höheres oder vergleichbares Risiko wie der Ausgangsstoff darstellt oder über bestimmte Eigenschaften verfügt, die als nicht annehmbar erachtet werden» (Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Verordnung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln vom 12. Mai 2010 [Pflanzenschutzmittelverordnung, PSMV]²¹). Die Beurteilung, ob ein Abbauprodukt «relevant» oder «nicht relevant» ist, erfolgt von den zuständigen Fachbehörden auf der Basis einer EU-Leitlinie.²²

IV. Abbauprodukte im Grundwasser

- 16 Aus dem Grundwasser stammen 80 % des Trinkwassers, weshalb die Risiken für das Grundwasser eng mit denjenigen für das Trinkwasser zusammenhängen.²³ Sind langlebige Fremdstoffe einmal in erhöhten Konzentrationen im Grundwasser vorhanden, kann es trotz umfassenden Gegenmassnahmen Jahre bis Jahrzehnte dauern, bis sie im Grundwasser nicht mehr präsent sind.²⁴
- 17 Die Nationale Grundwasserbeobachtung NAQUA dokumentiert den landesweiten Zustand und die Entwicklung der Grundwasserqualität.²⁵ Die NAQUA fokussiert ihre Beobachtungen auf Pflanzenschutzmittel, da diese, anders als Biozide, grossflächig angewendet werden.²⁶
- 18 Rückstände von Pflanzenschutzmitteln treten landesweit *an mehr als der Hälfte der Messstellen* im Grundwasser auf.²⁷ Die in der Gewässerschutzverordnung für Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe vorgesehene maximale Konzentration von 0,1 µg/l (siehe im Einzelnen unten) wird regelmässig überschritten:
- *Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe* wurden in den letzten Jahren an 2 % der NAQUA-Messstellen in Konzentrationen von über 0,1 µg/l nachgewiesen.²⁸

²¹ SR 916.161.

²² BLW, Agroscope, BLV, Relevanz von Pflanzenschutzmittel-Metaboliten im Grund- und Trinkwasser, September 2020, abrufbar unter <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/nachhaltige-produktion/pflanzenschutz/pflanzenschutzmittel/nachhaltige-anwendung-und-risikoreduktion.html> mit Verweis auf Guidance document on the assessment of the relevance of metabolites in groundwater of substances regulated under council directive 91/414/EEC, Sanco/221/2000 rev. 10 final, abrufbar unter https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_ppp_app-proc_guide_fate_metabolites-groundwtr.pdf.

²³ Der Bundesrat, Aktionsplan zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, 6. September 2017 (nachfolgend: «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel»), S. 13 und 17.

²⁴ «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» (Fn. 23), S. 17.

²⁵ BAFU (Fn. 17), S. 13.

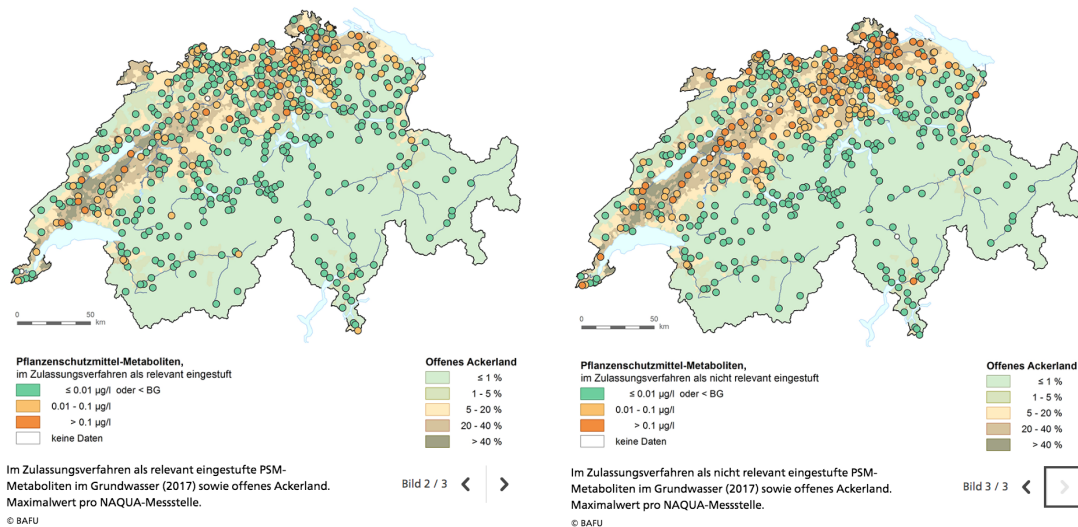
²⁶ BAFU (Fn. 17), S. 59.

²⁷ BAFU, Pflanzenschutzmittel im Grundwasser, letzte Änderung 11. Juni 2020, abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wasser/fachinformationen/zustand-der-gewaesser/zustand-des-grundwassers/grundwasser-qualitaet/pflanzenschutzmittel-im-grundwasser.html>.

²⁸ BAFU (Fn. 27).

- *Abbauprodukte von Pflanzenschutzmitteln* wurden an 50–60 % aller Messstellen nachgewiesen,²⁹ und an rund 21 % der NAQUA-Messstellen in Konzentrationen von über 0,1 µg/l.³⁰ Sie sind also weit verbreitet.
- Für «relevante» *Abbauprodukte* wurden bei rund 1 % der NAQUA-Messstellen Überschreitungen der Konzentration von 0,1 µg/l festgestellt.³¹ Die übrigen Überschreitungen entfielen damit auf die «nicht relevanten» *Abbauprodukte*.

Messwerte für «relevante» und «nicht relevante» Abbauprodukte:



Quelle: BAFU (Fn. 27)

V. Geltendes Recht in Bezug auf Pestizide und deren Abbauprodukte im Grund- und Trinkwasser

- 19 Die Rechtsgrundlagen des Vollzugs des Pestizidrechts sind weit und umfassen neben den untenstehenden im Einzelnen dargestellten, spezifisch die Abbauprodukte betreffenden Grundlagen u.a. auch Art. 1 und 33 Abs. 1 USG, Art. 18 Abs. 2 NHG, Art. 70a Abs. 2 Bst. g und 159 Abs. 1 Bst. b LWG.

A. Lebensmittelgesetzgebung

- 20 Die Lebensmittelgesetzgebung legt Anforderungen an die *Qualität von Trinkwasser* fest. Chemische Anforderungen an die Trinkwasserqualität finden sich in der Verordnung des EDI über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen vom 16. Dezember 2016 (TBDV).³²
- 21 Für *Pestizide im Trinkwasser* gilt danach ein Höchstwert von 0,1 µg/l je Einzelstoff (Art. 3 Abs. 2 TBDV und Anhang 2 TBDV). Dieser Wert gilt sowohl für *Wirkstoffe* als auch für deren *relevante Abbauprodukte* (Anhang 2 TBDV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. a der

²⁹ BAFU (Fn. 17), S. 122.

³⁰ BAFU (Fn. 27).

³¹ BAFU (Fn. 17), S. 123.

³² SR 817.022.11.

Verordnung des EDI über die Höchstgehalte für Pestizidrückstände in oder auf Erzeugnissen pflanzlicher und tierischer Herkunft vom 16. Dezember 2016 [VPRH]³³).

- 22 Die Wasserversorger sind betreffend die Einhaltung der Grenzwerte zur Selbstkontrolle verpflichtet (Art. 26 des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 20. Juni 2014 [LMG]³⁴). Es werden amtliche Kontrollen seitens der Kantone durchgeführt (Art. 30 und 47 LMG).

B. Gewässerschutzgesetzgebung

1. Vorsorgeprinzip

- 23 Das Vorsorgeprinzip ist verfassungsrechtlich u.a. in Art. 74 Abs. 2 BV verankert. Im Gewässerschutz wird das Vorsorgeprinzip u.a. durch die in Art. 3 GSchG festgehaltene Sorgfaltspflicht materiell zum Ausdruck gebracht. Die Sorgfaltspflicht bezweckt, Verunreinigungen oder andere nachteilige Einwirkungen auf Gewässer gar nicht erst entstehen zu lassen; mit dieser präventiven Zielsetzung bildet sie Ausdruck des im Umweltschutzrecht allgemein geltenden Grundsatzes, jede mögliche und zumutbare Vorsorge zu treffen, um eine Schädigung der Umwelt zu verhindern.³⁵
- 24 Die Pflicht, alles Zumutbare vorzukehren, um Verunreinigungen zu vermeiden bzw. möglichst gering zu halten besteht auch dann, wenn das betroffene Gewässer die Qualitätsanforderungen gemäss Anhang 2 GSchV (vgl. unten, Rz. 27) erfüllt.³⁶

2. Reinhaltung der Gewässer

- 25 Es ist untersagt, Stoffe, die Wasser verunreinigen können, mittelbar oder unmittelbar in ein Gewässer einzubringen oder sie versickern zu lassen. Ebenfalls ist es untersagt, solche Stoffe ausserhalb eines Gewässers abzulagern oder auszubringen, sofern dadurch die konkrete Gefahr einer Verunreinigung des Wassers entsteht (Art. 6 GSchG). Art. 6 GSchG entspricht einer Konkretisierung des Vorsorgeprinzips für den Bereich des qualitativen Gewässerschutzes, wonach jegliche Verschlechterung unzulässig ist, selbst dann, wenn die Anforderungen an die Wasserqualität gemäss Anhang 2 GSchV (vgl. unten, Rz. 27) noch erfüllt sind.³⁷
- 26 Der Bundesrat legt die Anforderungen an die Wasserqualität der ober- und unterirdischen Gewässer fest und erlässt Vorschriften u.a. über Stoffe, die ins Wasser gelangen und dieses verunreinigen können (Art. 9 GSchG). Die Anforderungen an die Wasserqualität und die ökologischen Ziele für Gewässer finden sich in Anhang 1 und 2 der Gewässerschutzverordnung.
- 27 Eines der ökologischen Ziele für Gewässer ist, dass *Grundwasser generell keine künstlichen, langlebigen Stoffe enthalten soll* (Anhang 1 Ziff. 1 Abs. 3 Bst. b der

³³ SR 817.021.23.

³⁴ SR 817.0.

³⁵ THURNHERR, in: HETTICH/JANSEN/NORER (Hrsg.), Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, 2016, Art. 3 GSchG N 4.

³⁶ THURNHERR (Fn. 35), N 33.

³⁷ HETTICH/TSCHUMI, in: HETTICH/JANSEN/NORER (Hrsg.), Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, 2016, Art. 6 N 8.

Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 [GSchV]³⁸). Diese Bestimmung umfasst sowohl «relevante» als auch «nicht relevante» Abbauprodukte. Die ökologischen Ziele für Gewässer beschreiben die Richtung, in welche die Gewässer entwickelt werden sollen,³⁹ respektive die Ziele, auf welche im Vollzug hingearbeitet werden muss.⁴⁰ Ein solches ökologisches Ziel für Gewässer ist allerdings nicht vergleichbar mit einer verbindlichen Anforderung an die Gewässerqualität.⁴¹

28 Ein *verbindlicher Grenzwert* gilt aber für Grundwasser, das als Trinkwasser genutzt wird oder für eine solche Nutzung vorgesehen ist:

- Die gesetzlich erlaubte Konzentration von organischen Pestiziden (d.h. von Pflanzenschutzmittel- und Biozidwirkstoffen) beträgt 0,1 µg/l je Einzelstoff (Anhang 2 Ziff. 22 Abs. 2 Nr. 11 GSchV).
- Über den Verweis der GSchV auf die Lebensmittelgesetzgebung ergibt sich zudem ein Grenzwert von 0,1 µg/l je Einzelstoff für «relevante» Abbauprodukte von Pestiziden (vgl. oben Rz. 21).

Denn die Wasserqualität des Grundwassers, das als Trinkwasser genutzt wird oder für eine solche Nutzung vorgesehen ist, muss so beschaffen sein, dass das Wasser nach Anwendung einfacher Aufbereitungsverfahren die Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung einhält (Anhang 2 Ziff. 22 Abs. 1 GSchV). Der Höchstwert der Lebensmittelgesetzgebung für «relevante» Abbauprodukte gilt entsprechend nicht nur für Trinkwasser, sondern, ggf. nach einer einfachen Aufbereitung, auch für Grundwasser, das für die Trinkwassernutzung vorgesehen ist.

29 Erfüllt ein Gewässer diese Anforderungen nicht, muss die zuständige kantonale Behörde dafür sorgen, dass die erforderlichen Massnahmen zur Behebung der Verunreinigung ergriffen werden, wobei es in erster Linie um die Ursachenbekämpfung geht (vgl. Art. 45 Abs. 1 und 47 GSchV).⁴²

3. Bodenbewirtschaftung

30 Die Bewirtschaftung des Bodens hat dem Stand der Technik zu entsprechen und hat so zu erfolgen, dass die Gewässer nicht beeinträchtigt werden, namentlich auch nicht durch Abschwemmung und Auswaschung von Pflanzenschutzmitteln (Art. 27 Abs. 1 GSchG).

31 Werden bei der Bodenbewirtschaftung in Zuströmbereichen wegen der Abschwemmung und Auswaschung von Pflanzenschutzmitteln Gewässer verunreinigt, müssen die Kantone zum Schutz des Wassers *Verwendungseinschränkungen für Pflanzenschutzmittel* (Anhang 4 Ziff. 212 Bst. a GSchV) festlegen, jedenfalls dann, wenn dies für die Gefahrenabwehr absolut erforderlich ist.⁴³ Dies gilt insbesondere dann, wenn ein Pflanzenschutzmittel in einer Trinkwasserfassung festgestellt wird und «die

³⁸ SR 814.201.

³⁹ BGer 1A.256/2003 vom 14. Juni 2004, E. 2.1.

⁴⁰ EPINEY/HEUCK/FURGER, Umweltplanungsrecht in der Europäischen Union und Implikationen für das schweizerische Recht, 2011, S. 152.

⁴¹ EPINEY/HEUCK/FURGER (Fn. 40), S. 152.

⁴² STUTZ, Herausforderungen im qualitativen Gewässerschutz, URP 2008 S. 502, 522.

⁴³ Vgl. NORER/TSCHOPP, in: HETTICH/JANSEN/NORER (Hrsg.), Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, 2016, Art. 27 GSchG N 6.

Anforderungen an genutztes oder zur Nutzung vorgesehenes Grundwasser wiederholt nicht erfüllt werden» (Anhang 2.5 Ziff. 1.1 Abs. 4 der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung vom 18. Mai 2005 [ChemRRV]⁴⁴). Die ChemRRV verweist mithin auf Anhang 2 Ziff. 22 GSchV (siehe hierzu oben Rz. 28). D.h. die Kantone haben insbesondere dann Massnahmen zu ergreifen, wenn die Konzentration von organischen Pestiziden und deren «relevanten» Abbauprodukten im Zuströmbereich wiederholt höher als 0,1 µg/l je Einzelstoff ist.

C. Gesetzgebung zum Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und Bioziden

- 32 Damit Pflanzenschutzmittel überhaupt in der Schweiz verkauft und angewendet werden dürfen, müssen sie in der Schweiz zugelassen und deren Wirkstoffe genehmigt werden. Dies ist in der Pflanzenschutzmittelverordnung geregelt (Art. 1 Abs. 2 Bst. a und Abs. 3 Bst. a PSMV). Ein neuer *Wirkstoff* muss dabei von den zuständigen Behörden *genehmigt* und in Anhang 1 PSMV aufgenommen werden (Schritt 1, vgl. 2. Kapitel PSMV). Erst dann kann die *Zulassung* eines *Pflanzenschutzmittels* geprüft werden (Schritt 2, vgl. 3. Kapitel PSMV).
- 33 Im Zusammenhang mit der *Genehmigung des Wirkstoffes* dürfen Rückstände von Pflanzenschutzmitteln nach Verwendung entsprechend der guten Pflanzenschutzpraxis und unter realistischen Verwendungsbedingungen keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen oder Tieren sowie auf das Grundwasser und keine unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt haben (Art. 4 Abs. 3 PSMV und Anhang 2 Ziff. 3 PSMV). Die Genehmigung des Wirkstoffes erfolgt über dessen Aufnahme in Anhang 1 der PSMV und richtet sich nach im EU-Recht verankerten Kriterien (vgl. Anhang 2 Ziff. 3 PSMV).
- 34 Ein *Pflanzenschutzmittel* darf nur *zugelassen* werden, wenn seine Wirkstoffe genehmigt sind (Art. 17 Abs. 1 Bst. a PSMV), und es unter Berücksichtigung der neusten wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse u.a.
- keine unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt hat (Art. 17 Abs. 1 Bst. e PSMV i.V.m. Art. 4 Abs. 5 Bst. e PSMV), wobei der Verbleib und die Ausbreitung eines Pflanzenschutzmittels im Grundwasser besonders zu berücksichtigen sind (Art. 4 Abs. 5 Bst. e Ziff. 1 PSMV), und
 - keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen und Tieren sowie auf das Grundwasser (Art. 17 Abs. 1 Bst. e PSMV i.V.m. Art. 4 Abs. 5 Bst. b PSMV) hat.
- 35 Die Beurteilungsstellen müssen hierzu im Rahmen des Zulassungsverfahrens bewerten, ob ein Pflanzenschutzmittel unter den vorgeschlagenen Anwendungsbedingungen in das Grundwasser gelangen kann. Besteht diese Möglichkeit, so müssen sie die im Grundwasser *erwartete* Konzentration der Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe und der Abbauprodukte bewerten (Anhang 9, 9BI-2.5.1.2 PSMV).⁴⁵
- 36 *Nicht zulassungsfähig* ist ein Pflanzenschutzmittel, bei dem die *erwartete* Konzentration des Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffs oder der «relevanten» Abbauprodukte im *Grundwasser*, das als Trinkwasser genutzt wird oder dafür vorgesehen ist, dem

⁴⁴ SR 814.81.

⁴⁵ BLW, Agroscope, BLV (Fn. 22).

Grenzwert von 0,1 µg/l je Einzelstoff nicht genügt (Anhang 9, 9CI-2.5.1.2 PSMV i.V.m. Anhang 2 Ziffer 22 GSchV). In Bezug auf *Oberflächengewässer* gilt dieser Grenzwert ebenfalls, wenn dieses als Trinkwasser genutzt wird oder dafür vorgesehen ist (Anhang 9, 9CI-2.5.1.3 i.V.m. Anhang 2 Ziffer 22 GSchV).

- 37 Die Pflanzenschutzmittelverordnung sieht eine Möglichkeit der Abweichung dieser Vorgaben vor: In *Notfallsituationen*, «zur Abwendung einer nicht anders abzuwehrenden Gefahr für die Pflanzengesundheit», für eine «begrenzte und kontrollierte Verwendung» und für «höchstens ein Jahr» (mit Erneuerungsmöglichkeit; Art. 40 PSMV).
- 38 Wenn sich solche Grenzwertüberschreitungen erst nachträglich zeigen, hat das BLW in Bezug auf die zugelassenen *Pflanzenschutzmittel* folgende Möglichkeiten:
- Es kann jederzeit ein bestimmtes, bereits zugelassenes Pflanzenschutzmittel überprüfen, wenn es Anzeichen dafür gibt, dass die Zulassungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind (Art. 29 Abs. 1 Satz 1 PSMV). Zwingend vorgeschrieben ist eine solche Überprüfung, wenn die Ziele der GSchV anders nicht erreicht werden können (Art. 29 Abs. 1 Satz 2 PSMV). Sind die Zulassungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt (siehe Rz. 34–36), ist die Zulassung zu widerrufen oder zu ändern (Art. 29 Abs. 3 PSMV).
 - Das BLW kann gestützt auf Art. 29a PSMV eine gezielte Überprüfung aller Pflanzenschutzmittel, die einen spezifischen Wirkstoff enthalten, vornehmen, wenn sich aufgrund neuer Erkenntnisse eine Prüfung der in der Zulassung festgehaltenen Verwendungsvorschriften aufdrängt. Auch hier wird die Zulassung widerrufen, wenn die Zulassungsvoraussetzungen (siehe Rz. 34–36) nicht erfüllt sind (Art. 29a Abs. 5 Bst. b PSMV).
- 39 *Wirkstoffe*, die Bestandteil eines oder mehrerer bewilligter Pflanzenschutzmittel sind, können einer Reevaluation unterzogen und diese aus der Liste der genehmigten Wirkstoffe gestrichen werden (Art. 9 und 10 PSMV). Die Streichung erfolgt u.a. dann, wenn ein Wirkstoff die Voraussetzungen von Art. 17 PSMV nicht erfüllt (siehe Rz. 34–36).
- 40 Im Zusammenhang mit dem Schutz des Grundwassers bestehen zudem *Anwendungsbeschränkungen* für Pflanzenschutzmittel:
- In der Zone S1 von Grundwasserschutzzonen ist die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nicht erlaubt (Anhang 2.5 Ziff. 1.1 Abs. 1 Bst. f ChemRRV).
 - In den Zonen S2 und S_n von Grundwasserschutzzonen dürfen Pflanzenschutzmittel nicht angewendet werden, sofern sie oder ihre «biologisch bedeutsamen» Abbauprodukte in die Trinkwasserfassung gelangen können (Art. 68 Abs. 1 PSMV). Das BLW hat ein Verzeichnis der Pflanzenschutzmittel⁴⁶ veröffentlicht, für welche dies zutrifft, und führt die Liste laufend nach (Art. 68 Abs. 3 PSMV).

⁴⁶ BLW, Anwendungsverbote für Pflanzenschutzmittel in den Grundwasserschutzzonen S2 bzw. S2 und S_n, 1. Januar 2020, abrufbar unter <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/nachhaltige-produktion/pflanzenschutz/pflanzenschutzmittel/nachhaltige-anwendung-und-risikoreduktion.html>.

- 41 Auch Biozidprodukte dürfen nur zugelassen werden, wenn von ihnen und ihren Abbauprodukten keine unannehmbaren Wirkungen auf die Gesundheit von Menschen, Tieren und die Umwelt ausgehen, unter besonderer Berücksichtigung u.a. einer Kontamination von Grund- und Trinkwasser (Art. 11 Abs. 1 Bst. a Ziff. 3 und 4 der Verordnung über das Inverkehrbringen von und den Umgang mit Biozidprodukten vom 18. Mai 2005 [Biozidprodukteverordnung, VBP]⁴⁷). Eine Zulassung wird geändert oder widerrufen, wenn sie diese Voraussetzungen nicht mehr erfüllt (Art. 24 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 1 VBP).

D. Fazit zur heutigen Situation

- 42 Das Zusammenspiel der verschiedenen, aktuell geltenden Rechtsgrundlagen ergibt in Bezug auf Pestizide und deren Abbauprodukte im Grund- und Trinkwasser folgendes Bild:
- *Generell* ist das Ziel, dass das Grundwasser in der Schweiz nicht zuletzt im Sinne der Vorsorge keine künstlichen, langlebigen Stoffe – d.h. weder «relevante» noch «nicht relevante» Abbauprodukte – enthält.
 - Ein Pflanzenschutzmittel, bei dem die erwartete Konzentration des *Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffs* oder der «relevanten» Abbauprodukte im Grundwasser, das als Trinkwasser genutzt wird oder dafür vorgesehen ist, den Grenzwert von 0,1 µg/l je Einzelstoff übersteigt, *darf nicht zugelassen werden*.
 - Zeigt sich erst *nachträglich*, dass die Grenzwerte von Pflanzenschutzmittel-Rückständen und «relevanten» Abbauprodukten im Grundwasser, das als Trinkwasser genutzt wird oder dafür vorgesehen ist, nicht eingehalten werden, *kann* die Zulassungsstelle das Pflanzenschutzmittel *überprüfen*. Zudem kann ein Wirkstoff *reevaluiert* werden.
 - Sie *muss* die Zulassung des Pflanzenschutzmittels widerrufen und den Wirkstoff aus der Liste der genehmigten Wirkstoffe streichen, wenn die Zulassungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind.
 - In der Zone S1 von Grundwasserschutzzonen ist die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nicht erlaubt.
 - Für *Trinkwasser* gilt ein *Höchstwert von 0,1 µg/l je Einzelsubstanz für Pestizide* und deren «relevante» Abbauprodukte. Wird dieser Höchstwert überschritten, muss der Wasserversorger die erforderlichen Massnahmen ergreifen.
 - Für *Grundwasser, das als Trinkwasser genutzt wird oder dafür vorgesehen ist*, gilt ebenfalls ein Höchstwert von 0,1 µg/l je Einzelsubstanz für Pestizide und, ggf. nach einer einfachen Aufbereitung, für deren «relevante» Abbauprodukte. Wird dieser Höchstwert überschritten, müssen die erforderlichen Massnahmen zur Behebung der Verunreinigung ergriffen werden. Bei wiederholten Höchstwertüberschreitungen in Zuströmbereichen *müssen* die Kantone Verwendungseinschränkungen für Pflanzenschutzmittel festlegen.

VI. Vorschlag der WAK-S vom 3. Juli 2020: Neuerungen gegenüber dem geltenden Recht

- 43 Das geltende Recht wird durch Art. 9 Abs. 3–5 und Art. 27 Abs. 1^{bis} E-GSchG nicht grundsätzlich geändert oder aufgehoben, sondern insbesondere *ergänzt*. Die oben dargestellte aktuelle Rechtslage (Ziff. V.D) bleibt damit ausserhalb der mit der Initiative

⁴⁷ SR 813.12.

neu geregelten Sachverhalte – allfällige Verordnungsanpassungen vorbehalten – grundsätzlich *bestehen*.

A. Art. 9 Abs. 3–5 E-GSchG (Vorschlag WAK-S vom 3. Juli 2020)

- 44 Es besteht mit Art. 9 Abs. 3 Bst. a E-GSchG *neu* in einem bestimmten Fall eine *Pflicht zur Überprüfung* eines Pestizids («muss»), wohingegen heute eine Zulassung überprüft werden «kann» (vgl. Rz. 38). Diese Pflicht besteht dann, wenn Pestizide oder deren «relevante» wie «nicht relevante» Abbauprodukte in Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen oder dafür vorgesehen sind, «wiederholt und verbreitet» in Konzentrationen von über 0,1 µg/l vorkommen.⁴⁸
- 45 Der aufgrund der Überprüfung zu treffende *neue Zulassungsentscheid* muss insbesondere mittels Aufwendungsaufgaben sicherstellen, dass die Grenzwerte eingehalten werden (Art. 9 Abs. 4 und 5 E-GSchG).
- 46 Ist dies nicht möglich, muss gestützt auf Art. 9 Abs. 5 E-GSchG in diesem bestimmten Fall der «wiederholten und verbreiteten» Grenzwertüberschreitung die Zulassung des Pestizids resp. im Falle von Pflanzenschutzmitteln dem *Wirkstoff* die Genehmigung entzogen werden, wenn die Konzentration von Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffen, von «relevanten» und «*nicht relevanten*» Abbauprodukten in «Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen oder dafür vorgesehen sind», über 0,1 µg/l⁴⁹ liegt (vgl. demgegenüber Rz. 36 f.).⁵⁰
- 47 Mit Art. 9 Abs. 3–5 E-GSchG soll gemäss dem Bundesrat im Sinne der Vorsorge (Rz. 24 und 25) sichergestellt werden, dass auch «nicht relevante» Abbauprodukte den Grenzwert von 0,1 µg/l einhalten und *dass eine allfällige Änderung der Relevanzbeurteilung der Abbauprodukte keine negativen Auswirkungen auf die Qualität des Grundwassers hat*.⁵¹
- 48 Nachdem Art. 9 Abs. 3 und 4 E-GSchG von der «Zulassung des Pflanzenschutzmittels» sprechen, Art. 9 Abs. 5 E-GSchG demgegenüber vom «Entzug der Genehmigung des Wirkstoffes» ist unklar, ob die heutige Zweiteilung «Zulassungsentzug» und «Reevaluation» (Rz. 38 und 39) für den in Art. 9 E-GSchG definierten Sachverhalt wegfallen soll.

B. Art. 27 Abs. 1^{bis} E-GSchG (Vorschlag WAK-S vom 3. Juli 2020)

- 49 Ob es bei einem bestimmten Pflanzenschutzmittel zu Höchstwertüberschreitungen im Grundwasser kommen wird, soll nach der WAK-S neu auch betreffend «nicht relevanter» Abbauprodukte bereits im Rahmen der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln beurteilt werden.⁵² D.h. die Trinkwasserfassungen sollen nach der WAK-S mit der neuen Bestimmung nicht mehr nur *vorsorglich* vor

⁴⁸ Vgl. Bericht WAK-S, BBI 2020 6523, S. 6551: Bisher habe nur für Wirkstoffe und «relevante» Abbauprodukte ein Grenzwert bestanden, nun soll *neu* die Zulassung auch überprüft werden, wenn «nicht relevante» Abbauprodukte in Konzentrationen von über von 0,1 µg/l gemessen werden.

⁴⁹ Vermutlich ist hier je Einzelstoff gemeint, im Gegensatz zu den Verordnungen fehlt hier dieser Hinweis aber.

⁵⁰ Bericht WAK-S, BBI 2020 6523, S. 6551.

⁵¹ Stellungnahme Bundesrat BBI 2020 6785, S. 6789.

⁵² Vgl. Bericht WAK-S, BBI 2020 6523, S. 6551 f.

Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffen und «relevanten» Abbauprodukten, sondern auch vor «nicht relevanten» Abbauprodukten geschützt werden.⁵³

C. Vorschlag der WAK-S vom 3. Juli 2020 im Zusammenspiel mit dem geltenden Recht

50 Das Zusammenspiel der verschiedenen, aktuell geltenden Gesetzgebungen und der von der WAK-S vorgeschlagenen Gesetzesänderungen ergibt in Bezug auf Pestizide und deren Abbauprodukte im Grund- und Trinkwasser neu folgendes Bild:

- Weiterhin ist es *generell* das Ziel, dass das Grundwasser in der Schweiz nicht zuletzt im Sinne der Vorsorge keine künstlichen, langlebigen Stoffe – d.h. weder «relevante» noch «nicht relevante» Abbauprodukte – enthält.
- Weiterhin darf ein Pflanzenschutzmittel, bei dem die erwartete Konzentration des *Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffs* oder der «*relevanten*» *Abbauprodukte* im Grundwasser, das als Trinkwasser genutzt wird oder dafür vorgesehen ist, den Grenzwert von 0,1 µg/l je Einzelstoff übersteigt, *nicht zugelassen werden*.
- Neu soll auch ein Pflanzenschutzmittel, bei dem die erwartete Konzentration seiner «*nicht relevanten*» *Abbauprodukte* im Grundwasser 0,1 µg/l übersteigt, für die *Verwendung im Zuströmbereich* nicht zugelassen werden dürfen (Art. 27 Abs. 1^{bis} E-GSchG).
- Zeigt sich erst nachträglich, dass die Grenzwerte von Pflanzenschutzmittel-Rückständen und «relevanten» Abbauprodukten im Grundwasser, das als Trinkwasser genutzt wird oder dafür vorgesehen ist, nicht eingehalten werden, *kann* die Zulassungsstelle das Pflanzenschutzmittel weiterhin überprüfen, und kann ein Wirkstoff weiterhin einer Reevaluation unterzogen werden.
- Neu *muss* die Zulassungsstelle ein Pestizid *überprüfen*, wenn die Grenzwerte von Pestizid-Wirkstoffen, von «relevanten» und – im Sinne der Vorsorge – von «*nicht relevanten*» Abbauprodukten in Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen oder dafür vorgesehen sind, *wiederholt und verbreitet* nicht eingehalten werden.
- Weiterhin muss sie die Zulassung des Pflanzenschutzmittels widerrufen und Pflanzenschutz-Wirkstoffen die Genehmigung entziehen, wenn die Überprüfung zeigt, dass die Grenzwerte von Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffen und «relevanten» Abbauprodukten nicht eingehalten sind.
- Neu muss die Zulassungsstelle die Genehmigung von Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffen (wie auch die Zulassung von Bioziden) zudem – im Sinne der Vorsorge – widerrufen, wenn die Konzentration von «*nicht relevanten*» Abbauprodukten über 0,1 µg/l liegt und die Grenzwerteinhaltung nicht mit Anwendungsaufgaben sichergestellt werden kann.
- In der Zone S1 von Grundwasserschutz zonen ist die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln weiterhin nicht erlaubt.
- Für *Trinkwasser* gilt weiterhin ein *Höchstwert von 0,1 µg/l je Einzelsubstanz für Pestizide* und deren «*relevante*» *Abbauprodukte*. Wird dieser Höchstwert überschritten, muss der Wasserversorger weiterhin die erforderlichen Massnahmen ergreifen.
- Für *Grundwasser, das als Trinkwasser genutzt wird oder dafür vorgesehen ist*, gilt weiterhin ein Höchstwert von 0,1 µg/l je Einzelsubstanz für Pestizid-Wirkstoffe

⁵³ Vgl. Bericht WAK-S, BBl 2020 6523, S. 6541.

und, ggf. nach einer einfachen Aufbereitung, für deren «relevanten» Abbauprodukte. Wird dieser Höchstwert überschritten, müssen die erforderlichen Massnahmen zur Behebung der Verunreinigung ergriffen werden.

VII. Einschätzung zum Vorschlag der WAK-N zu Art. 9 Abs. 3 Bst. a und Art. 27 Abs. 1^{bis} E-GSchG

51 Die Zusammenfügung des geltenden Rechts mit den Vorschlägen der WAK-S zu Art. 9 Abs. 3 Bst. a und Art. 27 Abs. 1^{bis} E-GSchG macht klar: Die *zentrale Neuerung*, die der Vorschlag der WAK-S gegenüber der bestehenden Rechtslage mit sich bringt, ist die *punktueller Regulierung* von «nicht relevanten» Abbauprodukten. Wenn die WAK-N Art. 9 Abs. 3 Bst. a und Art. 27 Abs. 1^{bis} E-GSchG auf «relevante» Abbauprodukte beschränken will, entreisst sie der Vorlage der WAK-S das Herzstück. Übrig bleiben folgende Neuerungen gegenüber dem heutigen Recht:

- Neu *muss* die Zulassungsstelle ein Pestizid überprüfen, wenn die Grenzwerte von Pestizid-Wirkstoffen und von «relevanten» Abbauprodukten in Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen oder dafür vorgesehen sind, *wiederholt und verbreitet* nicht eingehalten werden. Die bestehende «Kann-Bestimmung» wird mithin für diesen Sachverhalt abgelöst.

52 Die Unterscheidung von «relevanten» und «nicht relevanten» Abbauprodukten ist fachlich anspruchsvoll und bietet nicht zuletzt Stoff für langwierige, langjährige Gerichtsverfahren.⁵⁴ Dieser Umstand schwächt die mit der Vorlage der WAK-S angestrebten Neuerungen zusätzlich.

53 Eine alleine mit der von der WAK-N vorgeschlagenen Einfügung des Wortes «relevant» einhergehende *Verschlechterung* gegenüber dem heutigen Zustand ist demgegenüber nicht ersichtlich.

VIII. Einschätzung zum Vorschlag des Bundesrates und des Ständerates zu Art. 9 Abs. 5 Satz 2 E-GSchG

54 Den Entwurf der WAK-S vom 3. Juli 2020 zu Art. 9 Abs. 5 E-GSchG (Rz. 45) ergänzte der Bundesrat mit einer Ausnahmebestimmung: Von einem Entzug der Zulassung eines Biozids bzw. von einem Entzug der Genehmigung eines Wirkstoffes soll abgesehen werden «können», wenn dadurch «die Inlandversorgung durch wichtige landwirtschaftliche Kulturen stark beeinträchtigt» würde (Art. 9 Abs. 5 Satz 2 E-GSchG).

55 Der Bundesrat begründete seinen Einschub (nur) unter dem Titel «Anpassungen im Gewässerschutzgesetz für den Schutz der *Oberflächengewässer*», und zwar damit, dass die im Rahmen der Gewässerschutzgesetzgebung angewandten Grenzwerte, auf welche Art. 9 Abs. 3 Bst. b E-GSchG verweist, strenger seien als diejenigen bei der Zulassung.⁵⁵

56 Art. 9 Abs. 5 E-GSchG gilt *nicht nur für Oberflächengewässer*. Die Bestimmung bezieht sich *ganz generell auf Art. 9 Abs. 3 E-GSchG* und umfasst klarerweise auch Art. 9 Abs. 3

⁵⁴ Vgl. z.B. Beschwerde Syngenta gegen den Zulassungswiderruf von chlorothalonilhaltigen Pflanzenschutzmitteln, Informationen abrufbar unter <https://www.bvger.ch/bvger/de/home/medien/medienmitteilungen-2020/chlorothalonil.html>.

⁵⁵ BBl 2020 6785, S. 6791.

Bst. a E-GSchG, d.h. Gewässern resp. Grundwasser, das der Trinkwassernutzung dient oder dafür vorgesehen ist. Hier sind die derzeitigen numerischen Anforderungen im Rahmen der Zulassung mit den derzeitigen numerischen Anforderungen der Gewässerschutzgesetzgebung identisch. *Sollte sich die bundesrätliche Ausnahmebestimmung nur auf Oberflächengewässer beziehen sollen, müsste dies explizit festgehalten werden.* Zudem ist festzuhalten, dass sich die Ausnahmebestimmung über den Verweis auf Art. 9 Abs. 3 E-GSchG auch nicht auf «nicht relevante» Abbauprodukte beschränkt, sondern sich generell auf Pestizide und deren «relevante» wie «nicht relevante» Abbauprodukte bezieht.

57 Art. 9 Abs. 5 Satz 2 E-GSchG ist im derzeitigen Rechtsgefüge etwas Neues:

- In der derzeitigen Gesetzgebung zum Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmittel gibt es nur eine Möglichkeit, von den geltenden Anforderungen (u.a. Grenzwert von 0.1 µg/l für Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe und «relevante» Abbauprodukte) abzuweichen, und zwar in *Notfallsituationen* (vgl. Rz. 37). Diese Möglichkeit besteht im Unterschied zur bundesrätlichen Ausnahmebestimmung nur im Rahmen der Zulassung, nicht aber im Rahmen des *Widerrufs* von Zulassungen resp. des Genehmigungsentzugs von Wirkstoffen.
- Zudem geht es bei der Notfallsituation gemäss PSMV um eine «nicht anders abzuwehrende Gefahr für die Pflanzengesundheit». Es geht um *akute* Probleme des *Pflanzenschutzes* wie neu auftretende und sich schnell ausbreitende Schadorganismen und Resistenzentwicklungen bei Schadorganismen. Der bundesrätliche Vorschlag hingegen bezieht sich nicht auf die Pflanzengesundheit, sondern hat die *Inlandversorgung* durch «wichtige landwirtschaftliche Kulturen» im Fokus.
- Der Begriff «Inlandversorgung» ist im derzeitigen Recht, ausser in Bezug auf Einfuhrzölle, nicht gebräuchlich und würde mit Art. 9 Abs. 5 Satz 2 GSchG *neu eingeführt*. Die im Landwirtschaftsbereich geltenden Verfassungsbestimmungen (Art. 104 und 104a BV) beziehen sich stets auf die «Versorgung», die jedenfalls *auch* mittels Güter aus dem Ausland erfolgen kann (vgl. hierzu auch Art. 104 Bst. d BV). Die inländische Landwirtschaft soll zur sicheren Versorgung «einen wesentlichen Beitrag» leisten (Art. 104 Abs. 1 BV).

58 Vor diesem Hintergrund bedeutet die bundesrätliche Ausnahmebestimmung, soweit sie den Entzug der Genehmigung eines Wirkstoffs betrifft, der oder dessen «relevante» Abbauprodukte den Grenzwert nicht einhält, *eine Verschlechterung gegenüber der heutigen Situation.*

Der Umstand, dass heute eine *Überprüfung* der Zulassung nicht zwingend vorgeschrieben ist, sondern eine «Kann-Vorschrift» darstellt (Rz. 38), ändert daran wenig. Das mit «Kann-Vorschriften» eingeräumte Ermessen bedeutet nicht, dass die Behörden völlig frei sind. Sie sind an die Verfassung gebunden und haben insbesondere die *Pflicht zur Wahrung der öffentlichen Interessen* (Art. 5 Abs. 2 BV) wie die Wasserqualität, die Gesundheit von Mensch und Tier und die Umwelt. Zwingend vorgeschrieben ist eine Überprüfung von Pflanzenschutzmittel denn auch heute explizit, wenn die Ziele der GSchV anders nicht erreicht werden können (Art. 29 Abs. 1 Satz 2 PSMV).

- 59 Der Ständerat grenzte die Ausnahme schliesslich *in zeitlicher Hinsicht* ein: Der Bundesrat soll «für eine begrenzte Zeit» von einem Entzug der Zulassung bzw. der Genehmigung absehen können dürfen. Dieser Einschub lindert die Verschlechterung gegenüber der heutigen Situation, ändert daran im Grundsatz jedoch nichts.

IX. Fazit

- 60 Schon heute dürfen Pflanzenschutzmittel, bei dem die erwartete Konzentration des Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffs oder der «*relevanten*» *Abbauprodukte* im Grundwasser, das als Trinkwasser genutzt wird oder dafür vorgesehen ist, den Grenzwert von 0,1 µg/l übersteigt, *nicht zugelassen* werden; und schon heute muss deren Zulassung bei nachträglich festgestellten Grenzwertüberschreitungen widerrufen werden.

Mit Art. 9 Abs. 3–5 E-GSchG in der Version zuletzt des **Ständerates** wird im Sinne der Vorsorge demgegenüber *neu* sichergestellt, dass auch «*nicht relevante*» *Abbauprodukte* den Grenzwert von 0,1 µg/l einhalten müssen; und zwar dann, wenn sie in Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen oder dafür vorgesehen sind, «wiederholt und verbreitet» in Konzentrationen von über 0,1 µg/l vorkommen.

Mit dem neuen Einbezug der «nicht relevanten» *Abbauprodukte* liegt eine echte Verbesserung der Situation rund um Pestizide und deren *Abbauprodukte* in Gewässern vor. Der Ständerat greift damit das Vorsorgeprinzip auf und verstärkt dieses. Insbesondere soll eine allfällige Änderung der Relevanzbeurteilung von verbreiteten *Abbauprodukten* keine negativen Auswirkungen auf die Qualität des Grundwassers haben.

- 61 Diese insbesondere mit dem Einbezug der «nicht relevanten» *Abbauprodukte* begründete Verbesserung gegenüber der aktuellen Situation macht die **WAK-N** mit ihrer beantragten Einschränkung auf «*relevante*» *Abbauprodukte* wieder zunichte. Verbunden mit der in Art. 9 Abs. 5 Satz 2 E-GSchG vorgesehen, gegenüber heute absolut neuen Ausnahmemöglichkeit, im Falle der «*starken Beeinträchtigung der Inlandversorgung mit wichtigen landwirtschaftlichen Kulturen*» vom Entzug einer Genehmigung trotz Grenzwertüberschreitungen von Pestizid-Wirkstoffen und deren «*relevanten*» *Abbauprodukte* abzusehen, ist insgesamt gar eine Verschlechterung gegenüber der derzeitigen Rechtslage festzustellen.

Zürich, 18. November 2020



Cordelia Bähr
lic. iur., LL.M. Public Law (LSE), Rechtsanwältin