

Antworten der Umweltverbände WWF Schweiz, Greenpeace & Pro Natura auf die Fragen der KPMG (Interviews vom 14.2 und 7.3.2019)

Abkürzungen:

GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (SR 814.20)
GÜ	Gezielte Überprüfung von PSM nach Art. 29a PSMV
LwG	Bundesgesetz über die Landwirtschaft (SR 910.1)
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (SR 451)
PSM	Pflanzenschutzmittel
PSMV	Verordnung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (SR 916.161)
USG	Bundesgesetz über den Schutz der Umwelt (SR 814.01)

Anhänge:

- 1: wichtigste Rechtsgrundlagen
- 2: System Pflanzenschutzmittel & Umwelt
- 3: Beispiel einer Formularbewilligung für PSM

Lesehilfe:

Rechtsverletzung: gelb

Prozessfehler/-verbesserung: rot

Rechtsänderung: blau

Frage 1: Beschreiben Sie kurz die Rolle Ihres Verbandes bezüglich des Zulassungsprozesses von Pflanzenschutzmitteln

Antworten

Die Erde befindet sich im sechsten grossen Massenaussterben von Tier- und Pflanzenarten in der Erdgeschichte¹. In der Schweiz sind mehr als ein Drittel der Arten vom Aussterben bedroht. Die Grundwasservorkommen weisen zunehmend Verunreinigungen auf. Eine Hauptursache sind - nebst Lebensraumzerstörung und Überdüngung – in die Umwelt ausgebrachte Pestizide.

Das bisherige Zulassungssystem hat versagt. Die Gründe dafür sind vielfältig. Die beteiligten Umweltverbände wollen dem entgegenwirken. Ihre Vision ist eine Welt ohne schädliche Pestizide.

Vor einem Jahr urteilte das Bundesgericht, dass den zur Verbandsbeschwerde nach Art. 12 NHG berechtigten Umweltverbänden in Bewilligungsverfahren für

¹ <https://de.wikipedia.org/wiki/Massenaussterben>.

Pflanzenschutzmittel eine Parteistellung zukommt. Sie haben insbesondere das Recht, solche Bewilligungen anzufechten, Anspruch auf rechtliches Gehör und auf Akteneinsicht².

Seit diesem Urteil des Bundesgerichts konnten die Umweltverbände in ca. 10 Dossiers Einsicht nehmen und sich ein Bild über den Zulassungsprozess machen.

Frage 2: Wie beurteilen Sie die Aufgabenteilung in der heutigen Organisation – mit Steuerungsausschuss, Koordinationsausschuss, Zulassungs- und Beurteilungsstellen sowie den Vollzug durch die Kantone?

Antworten

Vorab drei wichtige Vorbemerkungen: siehe zur Erläuterung Anhang 2

1. 2-stufiges Verfahren

Der Auftrag der KPMG betrifft offenbar nur das Zulassungsverfahren für PSM mit bestimmten Wirkstoffen. Dazu muss man allerdings wissen, dass das Gesamtverfahren vom Import eines Produkts bis zum Verkauf an den Endverbraucher (Landwirte, Gärtner etc.) in rechtlicher Hinsicht 2-stufig ist:

- Auf der **ersten Stufe** werden die Pestizid-Wirkstoffe zugelassen und in den Anhang 1 der PSMV aufgenommen. Dies ist eine Art gesetzgeberischer Akt. Der Bundesrat hat diese Kompetenz in der PSMV an das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) delegiert.
- Auf der Basis dieser Wirkstoffe werden dann in der **zweiten Stufe** durch das BLW PSM bewilligt werden.

Neue Wirkstoffe werden immer **aufgrund eines Gesuchs für eine Bewilligung eines neuen PSM mit diesem Wirkstoff in die PSMV** aufgenommen. Die beiden Schritte sind inhaltlich stark verknüpft. Alle massgeblichen ökologischen Fragen werden im Zulassungsverfahren für Wirkstoffe geprüft.

Dieses **2-stufige Verfahren ist nicht sachgerecht**. Es wurde von der EU ohne sachlichen Grund übernommen. Dort ist die Situation grundlegend anders, weil viele Länder mit unterschiedlichen Interessen beteiligt sind, weshalb man ein Einheitsverfahren nur schwer durchgebracht hätte. Es gibt keinen zwingenden Grund, weshalb das WBF in der Stufe 1 eine von den PSM-Bewilligungen getrennte Prüfung für Wirkstoffe machen soll. Im Gegenteil:

- Inhaltlich sind die zwei Stufen wie erwähnt stark verknüpft.
- Um die konkreten Auswirkungen in der Natur zu beurteilen, bringt eine „nackte“ Wirkstoffprüfung wenig Erkenntnisgewinn, vielmehr müssen die Anwendungsmengen, konkreten Verhältnisse der Ausbringung (z.B. Menge, Niederschläge, Klima),

² Urteil vom 12. Februar 2018 1C_312/2017.

die Zugabe von Synergisten (verstärken die Wirkung, aber oft auch die Toxizität) oder Zusatzstoffe (z.B. Benetzungsmittel) einbezogen werden.

- Es werden immer mehr PSM mit mehreren Wirkstoffen oder Beistoffen auf den Markt gebracht, deren toxische Wirkungen sich synergistisch beeinflussen oder potenzieren, weshalb die Toxizitäts-Prüfung am Einzelwirkstoff ungenügend ist.

Fazit:

Die PSMV muss entsprechend geändert werden. Nötig ist die Einführung eines **Einheitsverfahrens** für die kombinierte Zulassung von Wirkstoffen und PSM. Erhebliche Verbesserungen sind nur möglich, wenn auch die erste Stufe (Wirkstoffzulassung) kritisch beleuchtet wird.

2. Rechtsverletzung bei der Wirkstoffzulassung

Wir konnten die erste Stufe (Wirkstoffzulassung) nicht vertieft vorbereiten, weil das Verfahren in der Schweiz (im Gegensatz zur EU) intransparent ist (s. Frage 8).

Es scheint allerdings, dass das WBF seit Jahren eine rechtswidrige Praxis betreibt, indem es diese Wirkstoffzulassungsverfahren (im Anhang PSMV) als Geheimsache behandelt. In der EU und sogar in Schwellenländern wie Brasilien ist ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren bei Wirkstoffzulassungen obligatorisch. Auch in der Schweiz besteht nach Art. 3 Abs. 1 Bst. d Vernehmlassungsgesetz eine solche Pflicht, wenn eine **Verordnung** von grosser „ökologischer (...) Tragweite“ ist. Nach dem Sinn dieser Vorschrift unterliegen auch Verordnungsänderungen von „grosser ökologischer (...) Tragweite“ der Pflicht zur Vernehmlassung. Eine solche Tragweite hat die Aufnahme von neuen Wirkstoffen in Anhang 1 PSMV, weil diese oft sehr ökotoxisch sind (so etwa das Insektizid „Sulfoxaflor“, welches Mitte 2018 unvermittelt in den Anhang PSMV aufgenommen wurde).

3. Aufgabenteilung Steuerungsausschuss, Koordinationsausschuss, Zulassungs- und Beurteilungsstellen sowie den Vollzug durch die Kantone

Da die Umweltverbände keinen Einsitz in diese Gremien haben, können wir nur eine Aussensicht einnehmen: Wir nehmen nicht wahr, welchen ökologischen Mehrwert der Steuerungsausschuss, der Koordinationsausschuss und die Beurteilungsstellen schaffen. Angesichts der Probleme im Bereich PSM scheint dieser Mehrwert jedoch nicht gegeben zu sein. Es ist aber schwierig zu beurteilen, wie es ohne diese Gremien sähe. Klar ist, dass das BLW (Zulassungsstelle) eine Übermacht hat. Das BLW:

- hat im Vergleich zu den anderen Beteiligten (BAFU, SECO) bei weitem die meisten Personalstellen (ca. 15) nur für das Thema Zulassung PSM
- kontrolliert und führt Agroscope, welche die toxikologischen Fachbeurteilungen vornimmt. Diese sind entscheidend für die Frage, ob ein PSM (wieder-)bewilligt wird oder nicht.
- führt die Zulassungsverfahren für Wirkstoffe und PSM
- hat Entscheidungsmacht (faktisch bei Wirkstoffzulassung und tatsächlich bei PSM-Bewilligungen)
- Ist führend bei der Revision von Erlassen im Bereich PSM (LwG, PSMV) und erlässt Richtlinien dazu

- führt im Bereich Direktzahlungen (pestizidrelevant sind diverse Regelungen des ökologischen Leistungsnachweises ÖLN) Oberkontrollen bei den Kantonen durch

Dazu kommt, dass das BLW seine Rolle einseitig wahrnimmt:

- Es sollte die Ziele einer standortangepassten Landwirtschaft umsetzen und auch für den Schutz der

Umwelt vor schädlichen Pestiziden sorgen; tatsächlich gewichtet das BLW aber eine umweltschädliche Intensivlandwirtschaft mit stark überhöhten Tierbeständen und Pestizideinsätzen höher als die Interessen der Umwelt.

- das BLW in einem schweren Interessenkonflikt steht:

- Es unterhält enge Verbindungen zu den bäuerlichen Organisationen, zur Agrarindustrie und deren Lobbyverbänden und entscheidet daher einseitig zu Lasten der Umweltinteressen.

Per Ende Januar 2019 wurde im Internet die Strategie des Steuerungsausschusses für die Zulassungsstelle veröffentlicht. Diese Strategie ist aber so allgemein, dass damit keine effektive Steuerung möglich ist. **Eine wirksame Strategie muss insb. eine vollzugstaugliche Übersetzung der komplexen gesetzlichen Zielvorgaben umfassen.**

All diese Punkte sprechen klar dafür, eine **amtsunabhängige Stelle für die Zulassungsentscheide** einzuführen (Frage 3).

Vollzug durch die Kantone: Auch da haben wir nur eine Aussensicht. Problematisch erscheint, dass:

- bei vielen PSM Abstandsvorschriften zu Gewässern erlassen werden. Diese können je nach Toxizität für Wasserorganismen 6 bis über 100 m betragen. Der finanzielle, zeitliche und personelle Aufwand, der zur Überprüfung dieser Vorgaben nötig wäre, übersteigt aber die Kapazität der Kantone. Es handelt sich um reine **Alibiaufgaben**. **Daher: erfordert ein PSM einen Abstand von mehr als 6 m zu Gewässern, darf es gar nicht erst bewilligt werden (Praxisänderung).**
- dasselbe gilt für Naturschutzgebiete
- bekanntlich sind viele Gewässer, vor allem kleinere, stark mit Pestiziden belastet. Der Bund hat den Kantonen zwar ein Instrument auf Verordnungsebene³ zur Verfügung gestellt, mit dem z.B. die Ausbringung von problematischen Pestiziden in einem Einzugsgebiet verboten werden kann. Bislang hat es aber noch kein Kanton gewagt, solche Massnahmen zu treffen (was auch damit zusammenhängt, dass es bislang noch keine „wissenschaftlich“ untermauerten Grenzwerte für Gewässer gibt. Diese sind in Planung mit der laufenden Revision der GSchV). Um eine genügende Legitimität für solche Massnahmen zu erreichen, müssten das BLW und BAFU den Kantonen viel mehr Unterstützung leisten. Doch selbst dann wäre es ein mühsames und teures Unterfangen,

³ Massnahmen der Kantone in Zuströmbereichen für ober- und unterirdische Gewässer (Anhang 4 Ziffer 114 und 212 GSchV).

gebietsweise Pestizidverbote durchzusetzen. Die Problematik ist bereits aus der Durchsetzung von Grundwasserschutzzonen bekannt. Die Kantone stehen am Ende der Handlungskette. Sie können mit Messungen die Einhaltung der Grenzwerte überprüfen, aber bei einem Verstoß faktisch keine Massnahmen ergreifen. Die Überschreitung von Grenzwerten für Gewässer hat bislang keine Konsequenzen.

- die kantonalen Pflanzenschutzdienste bei der Bewilligung von Ausnahmegesuchen (Sonderbewilligungen) für bestimmte PSM einen grossen Handlungsspielraum haben.

Fazit:

Die Probleme müssen auf der Stufe der Zulassung gelöst werden, so dass gar keine für die Biodiversität und die Gewässer schädlichen Pestizide mehr bewilligt werden und dass, bestehende zugelassene schädliche Pestizide baldmöglichst aus dem Verkehr gezogen werden (Reevaluation und Streichen der Wirkstoffe im Anhang PSMV). Nur Pestizide, bei denen die Schutzvorschriften eingehalten sind oder werden können, sollen zugelassen werden.

Hierzu bedarf es für viele (Dutzend) schädliche PSM nicht einmal einer Rechtsänderung der heutigen Kriterien der PSMV, weil sie schon nach diesen klar nicht (mehr) bewilligungsfähig sind. Durch die Anwendung von pflichtgemäßem Ermessen müsste zudem die Bewilligung für einige Dutzend weitere PSM entzogen werden.

Frage 3: Wie beurteilen Sie die Installation einer amtsunabhängigen Stelle für die Zulassungsentscheide (analog Anmeldestelle Chemikalien bei der Zulassung von Biozidprodukten)?

Antworten

Damit in einem Verwaltungsbereich gesetzliche Ziele umgesetzt werden, braucht es:

1. eine Übersetzung der gesetzlichen Zielvorgaben im Rahmen einer klaren Strategie für den Vollzug (siehe oben);
2. einen politischen Willen der höchsten Stellen (Bundesrat, Direktor BLW, Abteilungsvorsitzende), die Gefährdung der Fauna und Flora durch Pestizide zu beseitigen (oder wenigstens massiv zu verringern).
3. eine von Interessenkonflikten befreite Institution, die dies ausführen kann;
4. eine unabhängige Compliance-Stelle zur Einhaltung der Regularien (Gesetze und Richtlinien).

Derzeit fehlt es an allem.

Die Installation einer amts- (sprich BLW-) unabhängigen Stelle für die Zulassungsent- scheidung ist sehr zu begrüßen und **dringend nötig, ist aber erst einer dieser vier Schritte**.

Damit eng verbunden ist die Installation einer **Compliance-Stelle**, welche die Aufsicht über die Einhaltung der Regularien überwacht. Ein solches Mandat sollte aus Gründen der Gouvernanz an eine verwaltungsunabhängige Stelle vergeben werden. Sinnvoll wäre eine **ausserparlamentarische Kommission nach Art. 57a Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)**, in der auch die Umweltorganisationen ver- treten sind. **Die Einsetzung einer solchen Kommission erfolgt durch den Bundesrat.**

Zudem muss wie erwähnt auch die Zulassung von Wirkstoffen unabhängig vom BLW und auch vom WBF erfolgen, am besten in einem **Einheitsverfahren Wirkstoff-PSM**.

Eine offene Frage ist, wer die Abteilung von Agroscope steuert, welche die Fachberichte verfasst. Dies ist eine grundlegende Frage, weil die Fachberichte die Entscheidungsba- sis für die Bewilligung bilden. Sinnvollerweise muss diese **Steuerung von der neuen Zulassungsstelle ausgehen**, weil das BLW nach der Verschiebung des Zulassungsbe- reichs in die neue Zulassungsstelle dazu fachlich gar nicht mehr in der Lage ist. Es wäre zudem unschön, wenn das BLW im Hintergrund (mittelbar über Agroscope) die Fachbe- richte steuern und seinen Einfluss so möglichst behalten kann. Dies würde rasch Kon- flikte zwischen dem BLW und der neuen Zulassungsstelle provozieren. **Lösung für das Problem Agroscope: Die Abteilung von Agroscope mit den PSM-Fachleuten wird in eine neue Bundesanstalt überführt (Arbeitstitel: Bundesanstalt für die Risikobewer- tung von Pflanzenschutzmitteln).** Dieser muss gesetzlich (Verordnung) weitgehende **Unabhängigkeit von der neuen Zulassungsstelle eingeräumt werden.**

Frage 4: Ist Ihrer Ansicht nach sichergestellt, dass mit dem heutigen Zulassungs- prozess die gesetzlichen Grundlagen eingehalten werden, und die Si- cherheit von Mensch, Tier und Umwelt gewährleistet ist?

Antworten

Nein. Wie erwähnt (Frage 2, Pkt. 4) hat das BLW eine grosse Übermacht und steht in einem Interessenkonflikt, der sich zu Lasten von Mensch und Natur auswirkt.

Behebung organisatorischer Prozessmängel:

Nötig sind eine **amtsunabhängige Zulassungsstelle** und eine **verwaltungsunabhän- gige Aufsicht** sowie die **Zusammenlegung von Wirkstoff- und PSM-Zulassungs- verfahren (Einheitsverfahren)**.

Behebung materielle Prozessmängel:

Das „Zulassungsrecht“ für Wirkstoffe und PSM ist extrem komplex. Allein die PSMV umfasst **192 Seiten**. Sie verweist an vielen Stellen auf EU-Richtlinien oder Verfahren. Diese bestehen ihrerseits aus vielen 100 Seiten. Es gibt eine Vielzahl von Vorbehalten und Ausnahmen. Dazu kommen (u.a.) das NHG, USG und GSchG, welche als Querschnittsgesetze und übergeordnetes Recht beachtet werden müssen.

Aus dieser Rechtsfülle kann auf einfache Weise kein gesetzlicher Auftrag herausgelesen werden, der zielgerichtet die ökologischen Anforderungen umsetzt und für die Vollzugspraxis tauglich wäre.

Auch die Umweltziele Landwirtschaft⁴ liefern dabei keine Klarheit, weil sie nur allgemeine Ziele sind und keine Vollzugsanleitung enthalten.

Ein wichtiger „Prozess-Mangel“ besteht darin, dass sich ein für die Vollzugspraxis (auch Zulassung Wirkstoffe) tauglicher **Auftrag nicht auf einfache Weise aus dieser Rechtsfülle ableiten lässt**. Die strategischen Grundlagen des Steuerungsausschusses von Ende Januar 2019 (Stand 30. Oktober 2017) sind dafür ebenfalls ungeeignet.

Forderung:

Es muss in den strategischen Grundlagen oder auf andere Weise der gesetzliche Auftrag (insbesondere Schutz der Arten und Biodiversität) vollzugstauglich und vollzugswirksam formuliert und von der Zulassungsstelle implementiert werden.

Zudem muss auch die PSMV verbessert werden (Frage 5).

⁴ BAFU/BLW, Umweltziele Landwirtschaft, Bern 2008, S. 8 und 9

Frage 5: Müssten Ihrer Ansicht nach gesetzliche Grundlagen geändert werden?

Antworten

Ja. Es müssen die gesetzlichen Grundlagen geändert und verbessert werden:

- Die PSMV bedarf einer ökologisch motivierten und vollzugstauglichen Gesamtrevision (unabhängig von der in der EU Mitte Januar 2019 beschlossenen ökologischen Revision der EU-Verordnung von 2009 zu PSM⁵)
- gewisse Vorgaben müssen allenfalls auf Gesetzesebene eingefügt werden, um ihnen genügend Stosskraft zu verleihen; im Prinzip kann aber sehr viel in der PSMV geregelt werden.

Die wichtigsten Rechtsänderungen sind:

1. Kein Ausschluss von Arten bei der Prüfung

Bis dato wird die Toxizitätswirkung von PSM nur für wenige, je ca. 2 bis 10 Arten von Säugetieren, Vögeln, Nutzarthropoden (Bsp. Raubmilbe, Sieben-Punkt-Marienkäfer), Wasserorganismen sowie für Honigbienen geprüft. Nicht geprüft wird die Wirkung auf:

- die tausenden von weiteren Arten aus den obigen Artengruppen
- weitere Bestäuber als Honigbienen (Bsp. Wildbienen, Schmetterlinge, Schwebfliegen, Käfer, Wespen)
- Ameisen (wichtig für das Ökosystem)
- Amphibien
- Reptilien

etc.

Art. 78 Abs. 4 BV lautet:

„Er (der Bund) erlässt Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Er schützt bedrohte Arten vor Ausrottung.“

Eine PSM-Prüfung, welche die genannten Artengruppen vernachlässigt, ist verfassungswidrig.

Diese Defizite müssen in der PSMV ausgeräumt werden. Es ginge zu weit, die mangelhaften Regelungen hier im Detail aufzuzählen. Wir belassen es bei einem Beispiel: Art. 5 Abs. 5 Bst. e stellt dem BLW/WBF scheinbar einen „Freibrief“ aus, Auswirkungen auf Nichtzielarten nicht prüfen zu müssen, solange die EFSA noch keine Methoden für solche Prüfungen entwickelt hat. Diese Anlehnung an (nicht-bestehende) Regularien der EU ist ebenfalls verfassungswidrig, weil sie verfassungswidrig zum Aussterben von Arten führt (Art. 78 Abs. 4 BV).

2. Der langfristige Fortpflanzungserfolg von Arten muss geprüft werden

⁵ VERORDNUNG (EG) Nr. 1107/2009 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln.

Soweit für Arten überhaupt Toxizitätstests ausgeführt werden, dauern diese Stunden (akute Tests) oder 20 – 30 Tage (sog. chronische Test; längere Tests werden zum Teil **nur** an höheren Tieren wie Vögeln oder Säugern durchgeführt). Zudem handelt es sich fast immer nur um Labortests (TIER 1) und keine „Wild-Life-Untersuchungen (TIER 2 oder höher). Damit kann der längerfristige Fortpflanzungserfolg nicht evaluiert werden. Für das Überleben von Arten ist aber massgeblich, ob der Fortpflanzungserfolg über einen längeren Zeithorizont (Jahre und Jahrzehnte) erhalten wird. Dies wird nicht geprüft.

Solche Beurteilungen widersprechen nicht nur 78 Abs. 4 BV und Art. 18 Abs. 2 NHG, sondern auch dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip von Art. 1 Abs. 2 USG (analog in Art. 1 Abs. 4 PSMV), welches lautet:

„Im Sinne der Vorsorge sind Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen.“

Vorsorge bedeutet, dass die zukünftigen Auswirkungen vorausschauend abgeschätzt werden. Die Dauer der Toxizitätstest von maximal 30 Tagen wird somit der Anforderung der Vorsorge nicht gerecht. **In die PSMV gehört eine Vorschrift, die verlangt, dass der langfristige Fortpflanzungserfolg wissenschaftlich zu evaluieren ist.**

3. Mittelbare Effekte müssen auch geprüft werden

Mittelbare Effekte (Bsp. Glyphosat tötet alle Pflanzen und damit mittelbar auch die von diesen abhängigen Insekten, Vögel etc.) werden bei der Prüfung von PSM heute vernachlässigt. **Auch dies ist rechtlich unhaltbar (Rechtsverstösse wie oben erwähnt) und die PSMV bedarf auch diesbezüglich einer Verbesserung.**

4. Pestizidcocktails müssen im Sinne von Art. 8 USG gesamthaft beurteilt werden

Eine zunehmende Anzahl von PSM enthalten mehrere Wirkstoffe und auch in der Umwelt kommen meist mehrere Dutzend Wirkstoffe zusammen. Bislang wird das Zusammenwirken von Wirkstoffen in der Natur nicht beurteilt. Die ökologische Toxizitätswerte werden für jeden Wirkstoff isoliert ermittelt und dann gestützt darauf eine Zulassung erteilt. Dies ist wissenschaftlich unhaltbar: verschiedene Gifte wirken zusammen. Sie können sensibilisierend oder kumulativ wirken (auf denselben Stoffwechselfvorgang), die Fitness eines Organismus beeinträchtigen, so dass der Organismus die nächste Belastung nicht mehr aushält und der Fortpflanzungserfolg beeinträchtigen wird. Der Verlust von 75% der Insektenbiomasse über die letzten 27 Jahre und die Tatsache, dass in der Schweiz heute 40% der Vögel, 60 Prozent der Fledermausarten, 72% der Amphibien etc. auf der Roten Liste stehen, spricht für sich⁶. Das Artensterben ist kein Zufall.

⁶ Zum Insektenrückgang: Hallmann, C.A., Sorg, M., Jongejans, E., Siepel, H., Hofland, N., Schwan,

Die nötige Revision der PSMV (wie auch die diesbezüglich zu revidierende GSchV) muss Pestizidcocktails in der Umwelt berücksichtigen. Zudem darf die Bewilligung von PSM mit mehreren Wirkstoffen nicht mehr anhand von Einzelbeurteilungen erfolgen. Eine gesamtheitliche Beurteilung von PSM mit mehreren Wirkstoffen erfolgt bislang nicht.

In rechtlicher Hinsicht folgt dies klar aus Art. 8 USG, der lautet:

„Einwirkungen werden sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken beurteilt.“

Dies ist ein weiterer Rechtsfehler der Zulassungsstelle, der (nur zur Vollzugssicherheit, da es schon nach Art. 8 USG nötig ist) mit einer Änderung der PSMV zu beheben ist.

5. beschleunigtes Prüfprogramm für bereits bewilligte PSM und zugelassene Wirkstoffe

Derzeit sind 300 chemische Wirkstoffe und 80 Biologika als PSM zugelassen. Viele chemische Wirkstoffe sind (zu den Biologika unten Pkt. 7):

- humantoxisch: kanzerogen, reproduktionstoxisch oder schädigen das Kind im Mutterleib etc.
- sehr schädlich für eine Vielzahl von Arten, insbesondere Insekten, Vögel, Amphibien
- sehr schädlich für Wasserorganismen, oft sogar mit langfristiger Wirkung (z.B. sind Triazol-Fungizide, von denen über ein Dutzend Wirkstoffe zugelassen sind, im Gewässersediment jahrelang stabil und werden dort angereichert).

Unter diese Schadens-Kategorien fallen geschätzt über 150 chemische Wirkstoffe. Um innert nützlicher Frist Verbesserungen zu erzielen, ist es sehr wichtig **das Prüfprogramm für bereits bewilligte PSM und zugelassene Wirkstoffe stark zu verbessern und zu beschleunigen.**

Dazu gehört eine Programmvorschrift in die PSMV oder noch besser ins Gesetz. Die Umweltverbände wollen, dass

- die Auswahl dieser Reevaluations-Wirkstoffe bzw. PSM transparent erfolgt.
- ein Programm zur zügigen Durchführung erstellt wird.
- eine amtsunabhängige Compliance-Stelle den Fortschritt des Programms überwacht
- sie (die Umweltverbände) bei diesen Schritten mitwirken können.

H., et al. (2017) 'More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas'. PLoS ONE 12(10): e0185809. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0185809>

Zum Artenrückgang in der Schweiz: BAFU, Gefährdungsbilanzen (Basisdaten aus dem Biodiversitätsmonitoring), Bern 2015 (https://www.biodiversitymonitoring.ch/fileadmin/user_upload/documents/daten/basisdaten_dt/1260_Z5_Basisdaten_2015_v1.pdf)

Tatsächlich findet sich auf der Liste der Wirkstoffe, die reevaluiert werden sollen (Anhang 10 PSMV) derzeit nur ein einziger Stoff, obwohl mindestens 150 weitere dringend der Reevaluation bedürfen.

Dazu kommt, dass im (separaten, in keinem Erlass enthaltenen) Programm der GÜ des BLW 27 der total 51 Substitutionskandidaten nach Anhang 1 Teil E PSMV gar nicht enthalten sind. In der Logik der Sache und Absicht des Gesetzgebers liegt es aber, dass PSM mit solchen Wirkstoffen prioritär zu überprüfen sind und nicht erst in 5, 10 oder 20 Jahren.

Fazit:

Das derzeitige Prüfprogramm dauert zu lange und ist deshalb weitgehend wirkungslos.

6. Ausschluss von PSM, die Alibiauflagen erfordern

Es soll in der PSMV festgehalten werden, dass PSM, welche einen Abstand von mehr als 6 m zu Gewässern und Naturschutzgebieten erfordern (sog. Alibiauflagen, oben Frage 2, Pkt. 4) nicht zugelassen werden und bestehende im Rahmen des obgenannten Programms aus dem Verkehr gezogen werden.

7. vertiefte Umweltprüfung von Biologika und Zulassungsstopp, bis langfristige Auswirkungen geklärt sind

Im Pestizidgeschäft ist eine von den meisten unbeachtete Revolution im Gange: Es werden zunehmend Biologika entwickelt und eingesetzt. Biologika können sein:

- Proteine oder andere Makromoleküle
- Bakterien
- Pilze
- Viren
- Makroorganismen (z.B. Nematoden, Schlupfwespen)

Von den 380 in der Schweiz zugelassenen Wirkstoffen sind 48 Makroorganismen und 30 Pilze oder Bakterien. Handelt es sich um Bakterien, Pilze, Viren oder Makroorganismen können sich diese in der Natur unkontrolliert vermehren oder Teile ihrer DNA weitergeben. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu chemischen Stoffen, die in der Umwelt früher oder später abgebaut werden.

Die langfristigen Auswirkungen solcher Biologika auf das Ökosystem und den Menschen sind völlig ungewiss. Es droht eine **gravierende Veränderung des Mikrobioms der Erde**. Es fehlt jedoch eine umfassende, auf lange Sicht ausgerichtete Umweltprüfung oder Technikfolgenabschätzung.

Forderung: Es muss zu den Biologika eine Gesamtübersicht und umfassende Technikfolgenabschätzung gemacht werden, bevor weitere als PSM zugelassen werden. Dies muss ebenfalls geregelt werden (evtl. im Gesetz).

8. Zeitliche Beschränkung der Bewilligungsdauer wieder einführen

In der EU werden Wirkstoffe alle 10 Jahre neu überprüft, in der Schweiz nicht. Bis vor kurzem waren aber die PSM-Bewilligungen auf 10 Jahre befristet, so dass regelmässig eine Neubeurteilung erfolgen musste. Aus unerfindlichen Gründen wurde diese Befristung per 1. Januar 2019 gestrichen. D.h. es gibt in der Schweiz nun überhaupt keine Neubeurteilung aufgrund des Ablaufs von Bewilligungen mehr. Die Schweiz ist damit in einem wichtigen Punkt hinter die Regelung in der EU zurückgeschritten und hat das Zulassungssystem verschlechtert. Dies widerspricht auch den neuen strategischen Grundlagen des Steuerungsausschusses von Ende Januar 2019. Dort steht unter Massnahme M3 ausdrücklich für PSM: „Die Zulassungsentscheide sind befristet.“ Dies ist ein klarer Widerspruch. Dieser Fehler muss behoben werden. Das richtige Objekt für die Befristung sind die Wirkstoffe (wie in der EU). Dazu muss die PSMV ebenfalls geändert werden.

9. Keine Notfallzulassung von stark ökotoxischen Pestiziden

Nach Art. 40 PSMV kann das BLW bei einer „nicht anders abzuwehrenden Gefahr für die Pflanzengesundheit“ befristet (max. 1 Jahr) Bewilligungen für nicht-erlaubte Anwendungen von PSM erteilen. Das BLW macht von solchen Bewilligungen rege Gebrauch. So hat es kürzlich (Bundesblatt vom 5. März 2019) abermals eine Allgemeinverfügungen zur Zulassung von zwei (nebst weniger schädlichen PSM) für Nützlinge, andere Insekten und Spinnen **sehr schädlichen Neonicotinoiden** (Thiacloprid⁷ und Acetamiprid) gegen die Kirschessigfliege erlassen. Werden diese Mittel in einem Erdbeerefeld oder in einer Kirschbaumkultur ausgebracht, sterben fast alle Nützlinge und weiteren Arthropoden. Derart exzessive Notfallzulassungen von hochschädlichen PSM müssen gestoppt werden. Die PSMV ist entsprechend zu verschärfen.

10. Vorsorgeprinzip umsetzen

Last but not least: Nach dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip müssen „Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig“ begrenzt werden (Art. 1 Abs. 2 USG). Das Vorsorgeprinzip gründet auf der Einsicht, dass die zunehmend komplexen und oft nicht vollständig verstandenen Wechselwirkungen zwischen Naturvorgängen und menschlichen Eingriffen (wie etwa Ausbringung von Pestiziden in die Umwelt) es oft nicht erlauben, mit Sicherheit die passenden Massnahmen zur Vermeidung einer Umweltbedrohung zu treffen, ein Unterlassen von Vorsorgemassnahmen aber möglicherweise irreversible Umweltschäden bewirkt.

Das Vorsorgeprinzip verlangt,

- dass der Gesuchsteller (und nicht die Behörde) wissenschaftlich korrekt nachweisen muss, dass ein Pestizid für die Artenvielfalt wie auch für den Menschen unschädlich ist.

⁷ Breitenmoser et al., Einfluss von Insektiziden auf Nützlinge in Getreide- und Kartoffelkulturen, in Agrarforschung Schweiz 4 (9): 376 ff.; https://www.agrarforschungschweiz.ch/artikel/2013_09_1912.pdf

- dass im Zweifelsfall ein Pestizid nicht zugelassen wird.
- dass ein bewilligtes PSM aus dem Verkehr gezogen wird, wenn plausibel ist, dass es mit erheblicher Sicherheit unannehmbare Nebenwirkungen oder (mit geringerer Sicherheit) weit reichende Folgen für die Gesundheit der Menschen, Tiere, Pflanzen oder Umwelt haben kann (vgl. Art. 148a LwG).

Das Vorsorgeprinzip wird im Bewilligungsverfahren weitgehend missachtet. Richtigerweise müsste eine Vielzahl von bewilligten Problem-Pestiziden und Wirkstoffen aufgrund des Vorsorgeprinzips aus dem Verkehr gezogen werden.

Frage 6: Welche (wichtigsten) Anforderungen bestehen Ihrerseits an den Zulassungsprozess von Pflanzenschutzmittel? Inwieweit werden diese Kriterien bereits erfüllt, was fehlt Ihnen?

Antworten

siehe dazu oben, Fragen 4 und 5. Unser wichtigstes Ziel, dass Pestizide der Biodiversität nicht mehr schaden, wird bei weitem nicht erfüllt. Weitere Mängel ohne Zusammenhang mit Rechtsänderungen sind:

1. rechtswidrige RAC-Werte im Zulassungsverfahren

Im Zulassungsverfahren für PSM verwendet das BLW seit längerem sog. RAC-Werte, um die Belastung von Gewässern zu beurteilen und die genannten Alibiauflagen (Gewässerabstand) festzulegen. RAC heisst „Regulatory Acceptable Concentration“. Die RAC sind so ausgelegt, dass gewisse Schädigungen von wirbellosen Organismen und Algen auftreten dürfen, wenn sich die Organismen nach einer Belastung innerhalb eines gewissen Zeitraums wieder erholen (sog. „reversible Schädigungen“). Die RAC-Werte basieren auf zwei falschen Annahmen:

- I. auf der Annahme, die Populationen von teilweise vergifteten Wasserorganismen würden sich nach 8 Wochen wieder erholen;
- II. es trete nur eine Pulsbelastung auf, die innert kurzer Zeit (wohl einige Stunden) vorbei sei.

Zu I.:

Eine solche Erholung mag bei gewissen Organismen wie dem Grossen Wasserfloh (*Daphnie magna*) eintreten, weil sie einen raschen Reproduktionszyklus haben. Bei sehr vielen anderen Arten ist dies aber nicht der Fall. So entwickeln sich z.B. Libellenlarven oder Muscheln über mehrere Jahre. Wird ein junges Flusskrebssweibchen vergiftet, fallen **15 bis 20 Krebsgenerationen** aus⁸.

Zu II.:

Unzutreffend ist auch die Modellannahme einer kurzen, vorübergehenden Pulsbelastung. Tatsächlich tritt eine solche nur auf, wenn das PSM durch Abdrift oder allenfalls

⁸ Edelkrebse werden 15 bis 20 Jahre alt (<https://de.wikipedia.org/wiki/Edelkrebs>).

noch durch direkte Abschwemmung in ein Gewässer gerät. Das Problem liegt aber darin, dass es auch verzögerte, langanhaltende Einträge durch Entwässerungsleitungen gibt. Im Weiteren bringt nicht nur einer, sondern viele Bauern und Bäuerinnen dauernd und zu unterschiedlichen Zeiten gleiche oder ähnlich wirkende PSM aus. Die ökotoxikologische Wirkung im Gewässer wird wesentlich von der kumulierten Toxizität und der Mischtoxizität der PSM-Verunreinigungen bestimmt.

Die RAC-Werte sind nicht nur fachlich fragwürdig. Sie können sich auch auf keine Rechtsgrundlage stützen und verstossen gegen das Vorsorgeprinzip von Art. 1 Abs. 2 USG und Art. 1 Abs. 4 PSMV. Noch im August 2018 hat das BLW neue RAC-Werte publiziert. Faktenwidrig gibt das BLW an, es handle sich um „**akzeptable** Pflanzenschutzmittelkonzentrationen in Oberflächengewässern **gemäss PSMV**“. Tatsächlich stützt sich das BLW bei der Herleitung von RAC-Werten auf Empfehlungen der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA). Diese haben jedoch keinen Rechtscharakter und schon gar nicht für die Schweiz, die bekanntlich nicht EU-Mitglied ist.

Den RAC-Werten fehlt es nicht nur an einer Rechtsgrundlage (was für derart umweltrelevante Grenzwerte sicher nötig wäre), sie widersprechen auch dem GSchG (Art. 6: Verbot der Verunreinigung von Gewässern) und der GSchV, welche gar keine Schädigung von Wasserorganismen, auch keine „reversible Schädigung“, zulassen. Fraglich ist auch, ob es überhaupt „reversible Schädigungen“ gibt. Von Bedeutung ist namentlich Anhang 1 GSchV. Die Verwendung von RAC-Werten ist ein weiterer schwerer Rechtsfehler der Zulassungsstelle.

Forderung:

Ab sofort dürfen im Zulassungsverfahren für PSM keine RAC-Werte mehr verwendet werden, sondern nur noch Grenzwerte bei denen Gewässerorganismen weder kurz, noch langfristig geschädigt werden. Dafür können NOEC-Werte (No observed Effekt Concentration) gemäss Wasserrahmenrichtlinie der EU aus dem Jahre 2000 verwendet werden, die allerdings in verschiedener Hinsicht noch verbessert werden müssen (die Prüfverfahren der WRRL sind wissenschaftlich veraltet, aber immerhin besser begründet als die RAC-Werte).

2. Einwirkungen aus Drainagen auf Oberflächengewässer werden nicht berücksichtigt

Die Schweiz hat aufgrund ihrer Lage am Alpenbogen im Vergleich zu den meisten anderen europäischen Ländern viel mehr Niederschläge. Aus diesem Grund sind in vielen Gebieten Entwässerungsleitungen in den Boden eingebracht worden (sog. Drainagen). Alle Drainagen führen in Oberflächengewässer, meist in kleine Bäche, dann in Flüsse. Je nach Eigenschaften des Wirkstoffs gelangt dieser oder seine Abbauprodukte langsamer oder rascher über die Bodenpassage in die Drainage und von dort ins Gewässer. Diese Einwirkung über Drainagen wird jedoch im Zulassungsverfahren zu Unrecht nicht geprüft.

3. Substitutionskandidatenprüfung wird vom BLW nicht umgesetzt

Myclobutanil ist ein sog. Substitutionskandidat. Erfolgt eine gezielte Überprüfung von PSM mit solchen Wirkstoffen, soll die Zulassungsstelle nach Art. 34 PSMV prüfen, ob man diese nicht durch weniger schädliche Wirkstoffe ersetzen und aus dem Verkehr ziehen kann. Art. 34 PSMV gilt seit dem 1. Jan. 2016. Absatz 1 lautet:

Art. 34 Vergleichende Bewertung von Pflanzenschutzmitteln, die Substitutionskandidaten enthalten

¹ Die Beurteilungsstellen führen eine vergleichende Bewertung durch, wenn sie nach Artikel 8 einen Wirkstoff überprüfen, der als Substitutionskandidat genehmigt ist, oder wenn sie nach Artikel 29a ein Pflanzenschutzmittel überprüfen, das einen solchen Wirkstoff enthält. Die Zulassungsstelle widerruft die Bewilligung für ein Pflanzenschutzmittel oder beschränkt diese auf eine bestimmte Nutzpflanze, wenn die vergleichende Bewertung der Risiken und des Nutzens nach Anhang 4 ergibt, dass:⁶⁰

Wir haben am Beispiel der gezielten Überprüfung von PSM mit dem Wirkstoff Myclobutanil (Jan. 2018) festgestellt, dass das BLW keine Substitutionskandidatenprüfung gemacht hat. Wir haben das in unserer Stellungnahme an das BLW bereits kritisiert.

Seit dem 1.1.2016 wurden weitere PSM mit vier Substitutionskandidaten-Wirkstoffen überprüft. Es ist sehr wahrscheinlich, dass auch dort keine solche Überprüfung nach Art. 34 PSMV stattfand.

Damit hat das BLW mit hoher Wahrscheinlichkeit seit dem 1.1.2016 (Inkrafttreten Art. 34 PSMV) das geltende Bundesrecht in 5 Fällen klar missachtet (Cyproconazol, Difenoconazol, Nicosulfuron, Myclobutanil, Prochloraz). Aufgrund der hohen Umweltrelevanz der Regelung hätte dies zudem schon ab Mitte 2015 umgesetzt werden sollen, als für das BLW absehbar war, dass diese neue Regelung kommt. Hat das BLW diese Substitutionskandidatenprüfungen wirklich nicht vorgenommen, liegt eine weitere schwere Rechtsverletzung vor (Nichtanwendung von Bundesrecht in 5 Fällen).

Forderung

Die rechtlich seit 2016 vorgeschriebene Substitutionskandidatenprüfung ist sofort umzusetzen. Unterbliebene Prüfungen sind zu wiederholen.

4. Ordentliche Bewilligung statt Formularbewilligungen für PSM

Bis dato erteilt das BLW die PSM-Bewilligungen auf einem 2-seitigen Formular ohne jegliche (z.B. ökologische oder landwirtschaftliche) Erwägungen, warum die Bewilligung erteilt werden kann (vgl. Anhang 3). Eine Baubewilligung für eine ökologisch irrelevante Kleinbaute ist ausführlicher als diese Formularbewilligungen.

Diese Beschränkung auf Formularbewilligungen ist ein gravierender Prozessfehler und schafft die grosse Gefahr, dass die gesetzlichen Anforderungen z.B. der PSMV oder von Art. 18 Abs. 2 NHG gar nicht oder ungenügend geprüft werden.

Forderung: Wie in jedem anderen Bewilligungsbereich sind auch PSM-Bewilligungen von der Bewilligungsbehörde ordentlich zu begründen. Erst dies führt dazu, dass

sich die Behörde mit der Problematik ernsthaft auseinandersetzt und dass ihre Überlegungen für die interessierte Öffentlichkeit nachvollziehbar werden.

Frage 7: Gibt es aus den letzten 5 - 10 Entscheiden erkennbare Verbesserungspotenziale?

Antworten

Da das Prüfprogramm sehr schleppend verläuft, hatten wir erst Einsicht in einzelne Dossiers. **Dabei fielen uns die folgenden Verbesserungspotenziale auf:**

I. Die Beurteilungen werden scheinbar nur von Agroscope (in einer Art Fachbericht, genannt „Risk Assessment“) gemacht, jedenfalls wurden uns nie konkrete Einschätzungen des BLW selbst offengelegt. Es ist aber nötig, dass sich das BLW selbst in einer vertieften Betrachtung eine Meinung bildet (vgl. auch das oben geschilderte Problem der Formularbewilligungen, Frage 6 Pkt. 3).

II. Die Fachberichte von Agroscope bedürfen in quantitativer und qualitativer Hinsicht der Verbesserung:

in quantitativer Hinsicht sind:

- die Prüfanforderungen gemäss den Antworten auf Frage 5, Pkte. 1 bis 4 anzuwenden.
- bei Modellrechnungen für Gewässerabstände keine RAC-Werte, sondern bis auf weiteres NOEC-Werte anzuwenden (oben Frage 6, Pkt. 1)
- Einwirkungen auf Oberflächengewässer aus Drainagen sind zu prüfen (Modellrechnung, oben Frage 6, Pkt. 2)

in qualitativer Hinsicht:

- darf nicht nur auf die teils veralteten Daten in der EFSA-Wirkstoff-Datenbank abgestellt werden. Es müssen auch neuere Erkenntnisse einbezogen werden (aktuelles Beispiel Myclobutanil, wo Agroscope auf überholte Persistenzdaten abstellte, was in einem späteren EFSA-Journal ausgewiesen wurde.)
- muss die Datenrecherche generell breiter erfolgen. Es gibt weltweit zahlreiche viele gute Datenbanken und Publikationen, die oft frei über Internet zugänglich sind. Insbesondere auch in Entwicklungs- und Schwellenländern werden von Forschern „Wild-Life-Versuche“ mit Pestiziden durchgeführt, die wertvolle Erkenntnisse liefern. Wir empfehlen, dass Agroscope dazu die personellen Ressourcen mit ausgewiesenen Datenbankspezialisten mit chemischen und biologischen Kenntnissen aufstockt, um die Datenqualität und Wissenschaftlichkeit ihrer Berichte zu verbessern.
- sollte Agroscope keine Aussagen machen zur Erholung inert einiger Monaten von getöteten Nützlingen oder Nichtziel-Arten (z.B. Käfer, Schmetterlinge,

Schwebfliegen). Solche Aussagen halten dem Faktencheck nicht stand. Die Realität zeigt vielmehr das Gegenteil.

- III. Das BLW muss von den Gesuchstellern vermehrt Nachweise zur ökologischen Unbedenklichkeit der PSM-Produkte verlangen. Dazu hat das BLW nach dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip und den Regelungen in der PSMV das Recht. Werden die Nachweise nicht geliefert, ist die Bewilligung zu verweigern.
- IV. Das BLW muss die Substitutionskandidatenprüfung ab sofort rechtskonform vornehmen und die versäumten Prüfungen nachholen (oben Frage 6, Pkt. 3).
- V. Das BLW darf keine Formularbewilligungen für PSM mehr erteilen. Die Bewilligungen müssen vielmehr ordentlich begründet sein, wie es sich für eine Verfügung mit relevanten Umwelt-Auswirkungen gehört (oben Frage, 6 Pkt. 3).
- VI. Last but not least ist das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 2 USG) umzusetzen und im Zweifelsfall einer Gefährdung von einheimischen Tier- oder Pflanzenarten auf die Erteilung einer Bewilligung zu verzichten.

Frage 8: Wie beurteilen Sie die Transparenz des Verfahrens und der Entscheide?

Antworten

Die Transparenz ist sehr mangelhaft. Es handelt sich immer noch weitgehend um ein Geheimverfahren. Die Schweiz hat zwar von der EU fast das gesamte Pestizidrecht übernommen, aber erstaunlicherweise **nicht die Transparenzregeln**. In der EU

- gibt es bei der Zulassung der Wirkstoffe (EFSA) eine öffentliche Vernehmlassung mit Akteneinsicht in umfangreiche Beurteilungsdokumente. In der Schweiz nicht.
- werden die Zulassungsberichte der Länder veröffentlicht⁹. In der Schweiz nicht.

Erst aufgrund des Beschwerderechts haben wir einen vertieften Einblick erhalten. Die Intransparenz ermöglicht es dem BLW und WBF, Kritik zu minimieren. Das Resultat ist nicht erfreulich. Grosse Teile der einheimischen Tier- und Pflanzenarten sind gefährdet oder ausgestorben. Nicht nur, aber auch aufgrund der Pestizide.

⁹ siehe zum Beispiel den Bericht für Roundup (Wirkstoff Glyphosat) unter:
https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/04_Pflanzenschutzmittel/01_zulassungsberichte/006149-00-00.html?nn=1406458

Frage 9: Wie empfinden Sie die Zusammenarbeit mit der Zulassungsstelle und allenfalls der Beurteilungsstellen in Bezug auf den Dienstleistungsgedanke (klare Ansprechperson, Reaktion bei Anfragen und Reklamationen, Kommunikation bei Neuerungen etc.)

Antworten

Es gibt bislang keine relevante Zusammenarbeit zwischen den genannten Gremien und den Umweltverbänden. Anfragen per E-Mail werden teils rasch, teils erst nach einem Reminder beantwortet.

Frage 10: Welche Möglichkeiten gibt es für Ihren Verband, Ihre Anforderungen einzubringen?

Antworten

Bislang haben die Umweltverbände nur die folgenden Möglichkeiten:

- Akteneinsicht und Stellungnahmen an das BLW im Verfahren der Gezielten Überprüfung
- gerichtliche Verfahren (Anfechtung von PSM-Bewilligungen)
- Vernehmlassungen (Bsp. GSchV, LwG im Rahmen AP 22+)
- gelegentliche „Ausprachen“ mit dem BAFU, BLW (Umweltverbände vertreten durch Umweltallianz¹⁰)
- Einsitz in der Begleitgruppe zum nationalen Aktionsplan Pflanzenschutzmittel
- E-mail oder Telefon mit zuständigen Personen
- politische und mediale Einbringung

Frage 11: Gibt es im Zulassungsprozess erkennbare Unzufriedenheitsfaktoren?

Antworten

auf Seiten der Umweltverbände: ja, siehe oben

auf Seiten der Zulassungsstelle und weiteren Gremien: wissen wir nicht

¹⁰ <http://www.umweltallianz.ch/de/ueber-uns/umweltallianz.html>

Frage 12: Sind die Kosten für die Gesuchsteller Ihrer Ansicht nach richtig dimensioniert (Erhöhung/Senkung)?

Antworten

Die Kosten, die der Allgemeinheit aus der Zulassung und Verwendung von PSM entstehen, bestehen aus zwei Positionen¹¹:

- Erstens externe Kosten. Diese werden gemäss zwei Studien aus den Jahren 2014 und 2016 auf **CHF 100 Millionen pro Jahr** beziffert¹².
- Zweitens administrative Kosten des Bundes, d.h. für Zulassung und Monitoring. Sie betragen rund CHF 20 Mio./Jahr.

Die Gebühren der Gesuchsteller für die Zulassung eines PSM betragen in der Schweiz zwischen CHF 400 und CHF 2'500 (Deutschland: Euro 5'200 bis 129'100.-; in England werden der gesamte administrative Aufwand und das Monitoring der PSM-Einsätze und der Auswirkungen auf Gewässer und Biodiversität über Gebühren gedeckt).

Klar ist: In der Schweiz sind die Gebühren der Gesuchsteller viel zu tief. Sie decken nur einen Bruchteil der administrativen Kosten. Paradox ist auch der stark reduzierte Mehrwertsteuersatz, der in der Schweiz auf Pestizide erhoben wird. Statt der üblichen 8% sind es lediglich 2.5%.

Der grösste Teil der administrativen Kosten und die CHF 100 Mio. externen Kosten muss bislang der Steuerzahler tragen. Die aufgrund tiefer Gebühren erzielten Gewinne fallen bei den zahlreichen privaten Importeuren und Händlern von PSM an. Dies widerspricht dem Sinn des umweltrechtlichen Verursacherprinzips (Art. 2 USG; Art. 2 GSchG), wonach Kosten für Umweltschutzmassnahmen (inkl. Gebühren für umweltrelevante Bewilligungen) vom Verursacher zu tragen sind. Die Allokation der Kosten beim Steuerzahler und der Gewinne bei den Gesuchstellern stellt ein grundsätzliches Gerechtigkeitsproblem dar. In ökonomischer Hinsicht wird dadurch bei den Gesuchstellern ein Fehlanreiz geschaffen, ungeachtet der Toxizität auf Natur und Gewässer möglichst viele Pestizide auf den Markt zu bringen, solange sie sich gut verkaufen lassen. Dieser Fehlanreiz muss korrigiert werden.

Es müssen deshalb **kostendeckende Gebühren** erhoben werden, welche

¹¹ Zum Ganzen: Vision Landwirtschaft et al., Pestizid Reduktionsplan Schweiz, S. 41 f. (https://www.visionlandwirtschaft.ch/_visionlandwirtschaft_prod/uploads/publikationen/Pestizidreduktionsplan/Pestizid-Reduktionsplan_Schweiz.pdf)

¹² Zandonella R., Sutter D., Liechti R., von Stokar T., 2014: Volkswirtschaftliche Kosten des Pestizideinsatzes in der Schweiz. Schlussbericht. Infrac, Zürich. Eine umfassende Metastudie kommt zum Schluss, dass die externen Kosten des Pestizideinsatzes viel höher sind als bisher angenommen und den Nutzen übersteigen (Bourguet D., Guillemaud T. 2016: The Hidden and External Costs of Pesticide Use. In: Lichtfouse E., (ed.): Sustainable Agriculture Reviews 19, 35–120. Springer).

1. den administrativen Aufwand inkl. Monitoring der Auswirkungen auf Gewässer und Biodiversität vollständig decken. Dabei sind auch die Vollzugskosten der Kanton einzubeziehen, die den Kantonen vom Bund zu erstatten sind. **Hierzu bedarf es einer Änderung der Verordnung über Gebühren des Bundesamtes für Landwirtschaft (GebV BLW), wo derzeit die nicht-kostendeckenden Gebühren im Anhang festgelegt sind.**
2. die externen Kosten decken. **Hierzu bedarf es einer Änderung auf Gesetzesebene (z.B. LwG oder ChemG).**

Frage 13: Wie beurteilen Sie die Zeitrahmen für Zulassungen in der Schweiz?

Antworten

Mangels Information können wir uns dazu nicht äussern.

Frage 14: Wenn Sie drei Dinge am Zulassungsprozess oder an der entsprechenden Organisation verändern könnten, welche?

Antworten

Wir würden die folgenden drei Dinge ändern:

1. Installation einer **amtsunabhängigen Zulassungsstelle** mit einer ausserparlamentarischen Kommission als **Compliance-Stelle** und die Ausgliederung der Pestizid-Fachleute von Agroscope in einer neuen **Bundesanstalt für die Risikobestimmung von Pflanzenschutzmitteln** (Fragen 2 & 3)
2. materielle Verbesserung des Zulassungsprozesses, insbesondere durch eine **ökologisch motivierte Gesamtrevision der PSMV** (Frage 5).
3. Durchführung eines **stark beschleunigten Prüfprogramms für bestehende Problem-PSM** (Ziel: 35 Wirkstoffe pro Jahr). Verbot der zahlreichen PSM und Wirkstoffe, die der Natur und Artenvielfalt schaden oder stark giftig für den Menschen sind. Insbesondere auch ein Entzug der Zulassung von Pestiziden, die Alibi-Abstandauflagen für Gewässer und Naturschutzgebiete erfordern. Vorschriften und Auflagen müssen von den Anwendern eingehalten und von den Kantonen überprüft werden können.

Zürich, 20. März 2019

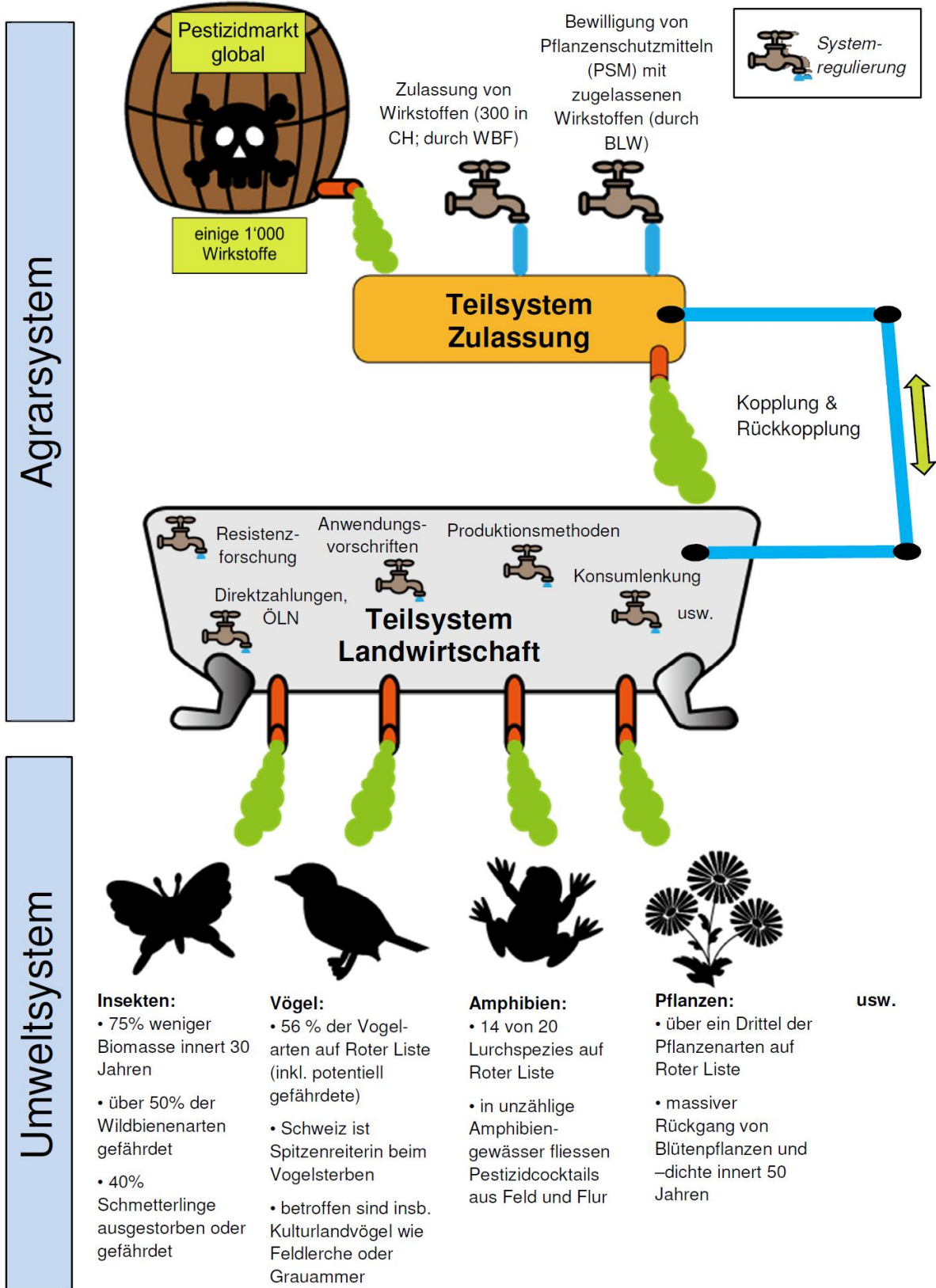
Anhang 1: wichtigste Rechtsgrundlagen

Die PSMV ist nur eine Verordnung. Sie muss sich an das übergeordnete Recht, namentlich an die Bundesverfassung, die Bundesgesetze und das Völkerrecht halten. Die folgende Tabelle zeigt (nur) die wichtigsten Bestimmungen aus Verfassung und Gesetz:

BV
Art. 78 Natur- und Heimatschutz ⁴ Er (der Bund) erlässt Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Er schützt bedrohte Arten vor Ausrottung.
USG
Art. 1 Zweck ¹ Dieses Gesetz soll Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen sowie die natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere die biologische Vielfalt und die Fruchtbarkeit des Bodens, dauerhaft erhalten. ² Im Sinne der Vorsorge sind Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen. Art. 33 Massnahmen gegen Bodenbelastungen ¹ Zur langfristigen Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit werden Massnahmen gegen chemische und biologische Bodenbelastungen in den Ausführungsvorschriften zum Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991, zum Katastrophenschutz, zur Luftreinhaltung, zum Umgang mit Stoffen und Organismen sowie zu den Abfällen und zu den Lenkungsabgaben geregelt.
NHG
Art. 1 Zweck Dieses Gesetz hat zum Zweck (...): d. die einheimische Tier- und Pflanzenwelt sowie ihre biologische Vielfalt und ihren natürlichen Lebensraum zu schützen; Art. 18 Schutz von Tier- und Pflanzenarten ¹ Dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten ist durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Bei diesen Massnahmen ist schutzwürdigen land- und forstwirtschaftlichen Interessen Rechnung zu tragen. ² Bei der Schädlingsbekämpfung, insbesondere mit Giftstoffen, ist darauf zu achten, dass schützenswerte Tier- und Pflanzenarten nicht gefährdet werden.
GSchG
Art. 1 Zweck Dieses Gesetz bezweckt, die Gewässer vor nachteiligen Einwirkungen zu schützen. Es dient insbesondere: a. der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen; c. der Erhaltung natürlicher Lebensräume für die einheimische Tier- und Pflanzenwelt; d. der Erhaltung von Fischgewässern; Art. 6 Grundsatz ¹ Es ist untersagt, Stoffe, die Wasser verunreinigen können, mittelbar oder unmittelbar in ein Gewässer einzubringen oder sie versickern zu lassen. ² Es ist auch untersagt, solche Stoffe ausserhalb eines Gewässers abzulagern oder auszubringen, sofern dadurch die konkrete Gefahr einer Verunreinigung des Wassers entsteht.

Anhang 2: System Pflanzenschutzmittel & Umwelt[®]

Das Artensterben hat 3 Ursachen: • mechanische Schädigung / Zerstörung von Lebensräumen; • Überdüngung; • Pestizide. Hier die Regelmechanismen bei den Pestiziden:



Anhang 3: Beispiel einer Formularbewilligung des BLW



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Bundesamt für Landwirtschaft BLW
Fachbereich Pflanzenschutzmittel

Bewilligung

für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln gemäss Artikel 14 - 35 der Pflanzenschutzmittel-Verordnung.
Gestützt auf die Verordnung vom 12. Mai 2010 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (Pflanzenschutzmittel-Verordnung, SR 916.161) wird verfügt:

Firma:	Omnia (Schweiz) AG, Baslerstrasse 42, 4665 Oftringen (CH)		
Erstgesuch:	15.01.1997	P-Nr.:	6661/6
Handelsname:	Sythane viti 240	Eidg. Kontroll.-Nr.:	W 5657
Sachbezeichnung:	Fungizid		
Formulierung:	EC Emulsionskonzentrat		
Wirkstoffgehalt:	25.4 % Myclobutanil (240 g/l)		
IUPAC-Name:	2-p-chlorophenyl-2-(1H-1,2,4-triazole-1-ylmethyl)hexanenitrile		
Zusätzl. zu deklarierende Inhaltsstoffe:	Lösungsmittelnaphtha (Erdöl), leichte aromatische (CAS 64742-95-6)		

Bewilligt bis 31.07.2025

Anwendungsgebiet	Schaderegner/Wirkung	Anwendung unter Einhaltung von	(*)
Beerenbau			
Erdbeere	Echter Mehltau der Erdbeere	Konzentration: 0.025 - 0.04 % Wartefrist: 3 Woche(n)	1, 2, 3
Jostabeere, Rote Johannisbeere, Schwarze Johannisbeere, Stachelbeere	Echter Mehltau der Ribes-Arten	Konzentration: 0.025 - 0.04 % Wartefrist: 3 Woche(n)	1, 2, 3
Weinbau			
Reben	Echter Mehltau der Rebe	Konzentration: 0.01 % Anwendung: Bis spätestens Mitte August.	1, 2, 4, 5
Reben	Schwarzfäule der Rebe	Konzentration: 0.015 %	1, 2, 5, 6
Gemüsebau			
Kürbisgewächse (Cucurbitaceae)	Echter Mehltau der Kürbisgewächse	Konzentration: 0.015 - 0.03 % Aufwandmenge: 0.3 - 0.6 l/ha Wartefrist: 3 Tage	1, 2, 3
Tomaten	Echter Mehltau der Solanaceae	Konzentration: 0.015 - 0.03 % Wartefrist: 3 Tage	1, 2, 3
Zierpflanzen			
Bäume und Sträucher (ausserhalb Forst), Blumenkulturen und Grünpflanzen, Zier- und Sportrasen	Echte Mehltauipitze der Zierpflanzen, Rostpilze der Zierpflanzen	Konzentration: 0.05 - 0.075 % Aufwandmenge: 0.5 - 0.75 l/ha	1, 2, 3
Rosen	Echter Mehltau der Rosen, Rost der Rose, Sternrusstau der Rosen	Konzentration: 0.05 - 0.075 % Aufwandmenge: 0.5 - 0.75 l/ha	1, 2, 3

Allgemeine / Agronomische Auflagen:

- 3 Maximal 4 Behandlungen pro Parzelle und Jahr.
- 4 Auch für die Luftapplikation.
- 5 Maximal 3 Behandlungen pro Parzelle und Jahr.
- 6 Nur in Tankmischung mit Phaltan 80 WDG (0.1%).

Anwenderschutz-Auflagen:

- 1 Nachfolgearbeiten in behandelten Kulturen: bis 48 Stunden nach Ausbringung des Mittels Schutzhandschuhe + Schutzanzug tragen.

Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern
Tel. +41 31 322 85 16, Fax +41 31 322 26 34
psm@blw.admin.ch
www.blw.admin.ch

- 2 Ansetzen der Spritzbrühe: Schutzhandschuhe + Schutzanzug + Schutzbrille oder Visier tragen. Ausbringen der Spritzbrühe: Schutzhandschuhe + Schutzanzug tragen. Technische Schutzvorrichtungen während des Ausbringens (z.B. geschlossene Traktorkabine) können die vorgeschriebene persönliche Schutzausrüstung ersetzen, wenn gewährleistet ist, dass sie einen vergleichbaren oder höheren Schutz bieten.

Auf der Packung aufzudruckende Gefahrenkennzeichnungen:

Gefahrensätze

- EUH 401 Zur Vermeidung von Risiken für Mensch und Umwelt die Gebrauchsanleitung einhalten.
H226 Flüssigkeit und Dampf entzündbar.
H304 Kann bei Verschlucken und Eindringen in die Atemwege tödlich sein.
H315 Verursacht Hautreizungen.
H319 Verursacht schwere Augenreizung.
H335 Kann die Atemwege reizen.
H336 Kann Schläfrigkeit und Benommenheit verursachen.
H361d Kann vermutlich das Kind im Mutterleib schädigen.
H411 Giftig für Wasserorganismen, mit langfristiger Wirkung.

Gefahrenbezeichnungen

- GHS02 Hochentzündlich
GHS07 Vorsicht gefährlich
GHS08 Gesundheitsschädigend
GHS09 Gewässergefährdend

Signalwörter

Gefahr

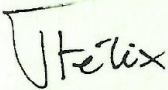
PSM-Sätze

- Darf nicht in die Hände von Kindern gelangen.
SP 1 Mittel und/oder dessen Behälter nicht in Gewässer gelangen lassen.

Diese Bewilligung ersetzt diejenige vom 07.01.2014

Bundesamt für Landwirtschaft

Diese Bewilligung gilt nur für das Produkt, das von dem im Zulassungsgesuch aufgeführten Hersteller stammt und das ausschliesslich Wirkstoffe von den im Zulassungsgesuch aufgeführten Wirkstoffherstellern enthält


O. Félix, Leiter Fachbereich Pflanzenschutzmittel

Verpackung, Kennzeichnung sowie Sicherheitsdatenblatt richten sich nach Artikel 54 - 59 der Pflanzenschutzmittel-Verordnung.

30.10.2015

Rechtsmittelbelehrung und Abbildungen der Gefahrensymbole siehe Rückseite

2/2

Rolle

Bewilligung Systhane viti 240 W 5657 30.10.2015 Version 6