

Schädliche Pestizide in der Umwelt: Rechtsmängel, Vollzugsmängel, Verbesserungsmöglichkeiten

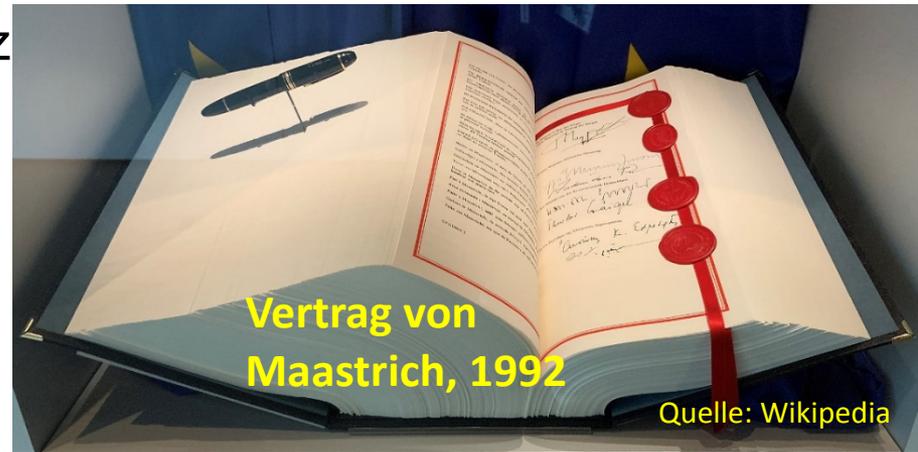
Vortrag vom Mi, 15. Juni 2022 für
Vereinigung für Umweltrecht (VUR)

Dr. Hans Maurer,
Chemiker & Rechtsanwalt, Zürich



Zulassung von Pestiziden, Übersicht

- **erste Regulierung CH:** 1917 Bundesrat statuiert Zulassungspflicht für Pestizide gestützt auf kriegsbedingte Vollmachten → Gründe: Hersteller halten Inhaltsstoffe geheim; Bund will diese kennen, um Produktion zu steigern → Mit Zulassung verbunden ist Offenlegung der Inhaltsstoffe
- bis Mitte 1990er Jahre nur als gesetz PSM im «Landwirtschaftl. Hilfsstoffbuch»
- **Gründung EU 1992:** ein Teilprojekt ist die EU-weite Regulierung der Pflanzenschutzmittel (EU-PSMV)
- CH Agrarpaket 1995:
Harmonisierung mit EU-Recht → Zweiteilung:
 1. Zulassung Wirkstoffe als **gesetzgeberischer Akt** (in Anhang 1 PSMV)
 2. **Verfügung** für Bewilligung von Produkten (Pflanzenschutzmittel)



Sechseläutenumzug Zürich 1951, Defilee mit Maag-Pestizidbläsern



Quelle: Quelle: Straumann, Nützliche Schädlinge angewandte Entomologie, chem. Industrie und Landwirtschaftspolitik Schweiz 1874-1952, Diss ETHZ 2005, S. 299

PSMV: «Eugen Hubers Alptraum»

- PSMV von 2009: **Mix von 1:1-Abschrift aus EU-PSMV und «Schweizer Regeln»**
 - PSMV hat **190 Seiten**; **> 50 Verweise** auf EU-Recht und «national oder international anerkannte **Richtlinien** (z.B. OECD, EU, EPPO, ...)»
 - Auch Richtlinien oft **Hunderte Seiten lang**
 - **viele umweltrelevante Regeln** «erlassen» von NGO ohne Rechtsetzungsverfahren (in wessen Interesse?)
- **Rechtsstaatlich fragwürdig**
- **Gefahr von Zulassungsfehlern**
- **Problem für die Rekrutierung von Vollzugspersonal**

Eugen Huber, Schöpfer
des ZGB



Zulassungssystem, Prinzip

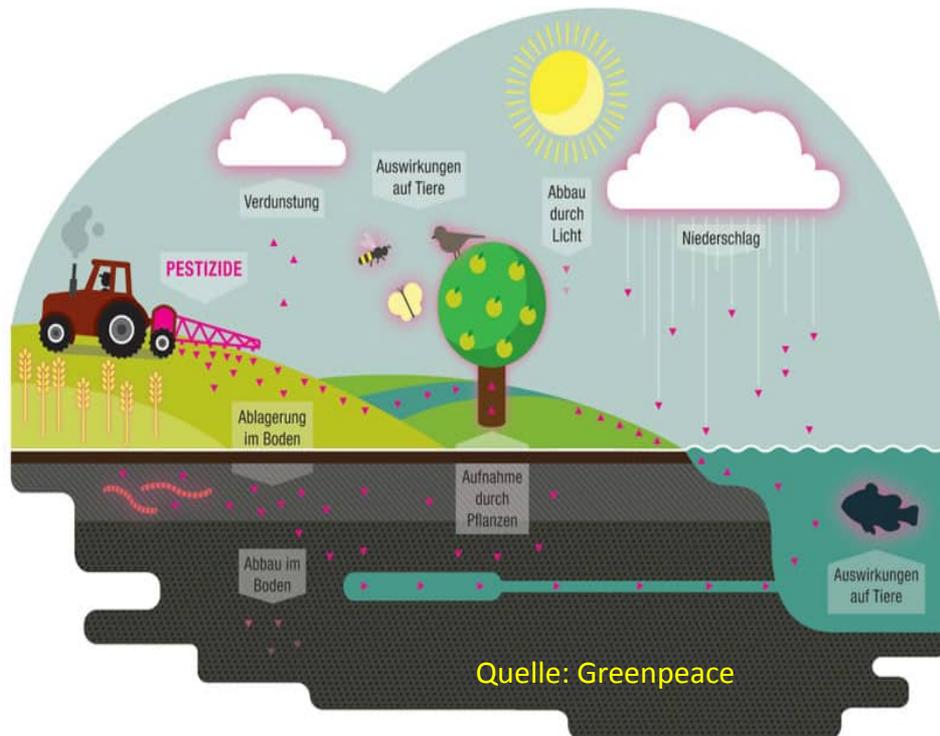
EU-Pflanzenschutzmittelrecht von 1992 (und CH): Ein Pestizid soll nur zugelassen werden, wenn

- die mit Tierversuchen ermittelte Human- und Ökotoxizität in einem vertretbaren Verhältnis liegt zur
- «Exposition» (prognostizierte Pestizid-Belastung von Lebensmitteln, Menschen, Tieren, Pflanzen und Gewässern).

Fortschrittlich und gut gemeint. Die Umsetzung des Prinzips ist aber bis heute sehr mangelhaft erfolgt.

→ **Es liegt ein Systemversagen vor**

→ **Starke Gefährdung
Artenvielfalt und
teils auch des
Menschen**



Systemversagen, Hintergründe 1

Prüfverfahren ist überholt:

- Prüfkonzeppte stammen aus den Anfängen der EU (1992); seither nur marginale (wissenschaftliche) Fortentwicklung
- starke Zunahme der
 - Anzahl Wirkstoffe (heute ca. 300),
 - Flächenbelastung und
 - Wirksamkeit (leider auch für Nichtziel-Organismen wie Fische, Bestäuberinsekten und Wildpflanzen)



Systemversagen, Hintergründe 2

- Zulassung bis 2018 **Geheimverfahren** zwischen BLW und Pestizidhändlern → BVGer unterstellt PSM-Bewilligungen der **Verbandsbeschwerde** nach Art. 12 NHG; vom BGer bestätigt; Parteistellung & Akteneinsichtsrecht (Art. 26 VwVG)
- **Interessenkonflikte und Gouvernanzmängel** bei BLW & Fachbehörde Agroscope → Bundesrat verschiebt **Kompetenz für Zulassung** per 1.1.2022 auf BLV
- Dossiers Gesuchsteller oft über 10'000 Seiten; personalintensiv, aber **zu wenig Personal**; total nur 5 Stellen für Umweltprüfung → bis 2021 Abstellen auf EFSA-Zusammenfassungen statt auf Originalstudien; diese oft veraltet und mangelhaft; → Risiko für Fehler mit Umweltrelevanz (und Gesundheitsrelevanz)
- Weitere Verschlechterung wegen Rechtsänderung 2021 (kommt noch)

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



1C_312/2017

Urteil vom 12. Februar 2018

Systemversagen, Rechtsmängel 1

- Ermittlung toxikologische Daten nur im künstlichen System, keine Populationsbeurteilung im Ökosystem
- immer nur Betrachtung Einzelstoff, keine Cocktailwirkung
- immer nur Betrachtung einer Einzelanwendung im Feld
- Vernachlässigung wichtige Artengruppen (Amphibien, Reptilien, Wasserpilze)
- keine ex Post-Prüfung der Wirkung auf Zielorganismen oder Ökosysteme (teils ab 1.1.2023 mit Umsetzung neuer Art. 9 Abs. 4 GSchG)



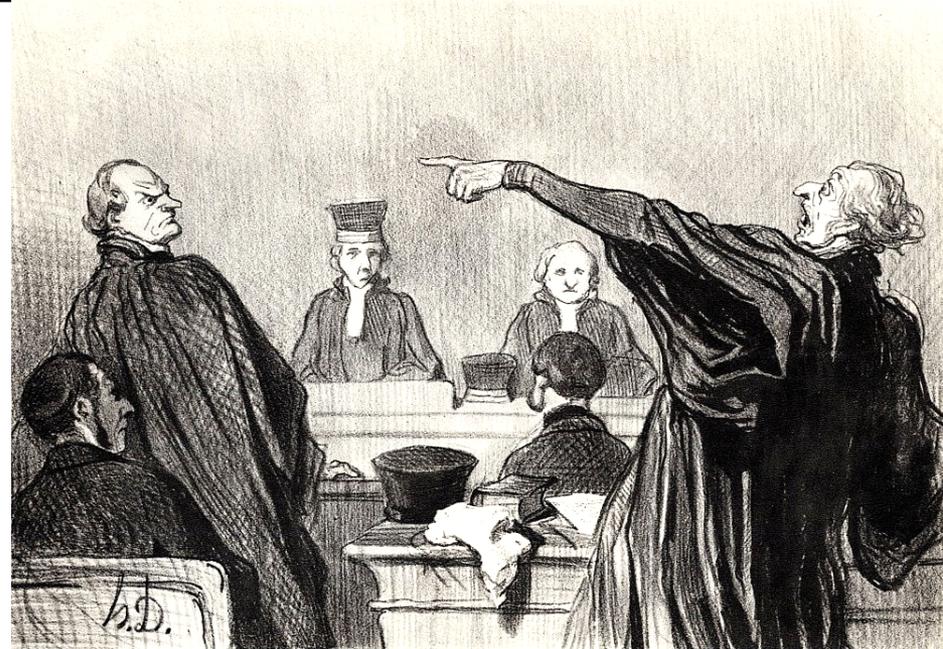
Systemversagen, Rechtsmängel 2

Hausgemachte Rechtsverschlechterungen:

1. Aufhebung Befristung: Anfang 2019 setzte das BLW durch, dass die 10jährige Befristung für Pflanzenschutzmittel aufgehoben wurde (Streichen Art. 19 PSMV); seither sind Bewilligungen ewig gültig.

	Zulassungsdauer Wirkstoffe	Bewilligungsdauer Pflanzenschutzmittel
EU	10 Jahre	10 Jahre
CH	ewig	ewig

→ grosse Verschlechterung der (prozessualen) Ausgangslage für den Bund bei Überprüfungen und Bewilligungswiderrufen !



Systemversagen, Rechtsmängel 3

2. Denkverbot für die Bundesverwaltung:

Anfang 2021 setzte BLW zudem durch, dass bei Wirkstoffen nur noch auf die zusammenfassende Beurteilung der EU-abgestellt wird:

neuer Art. 24 Abs. 2 PSMV:

«Bei der Prüfung (...) übernehmen die Zulassungsstelle und die Beurteilungsstellen die Beurteilungsergebnisse der EFSA sowie die Erwägungen der Kommission der EU über die Genehmigung des Wirkstoffs (...). Sie führen keine weitere Beurteilung der Stoffe durch.»

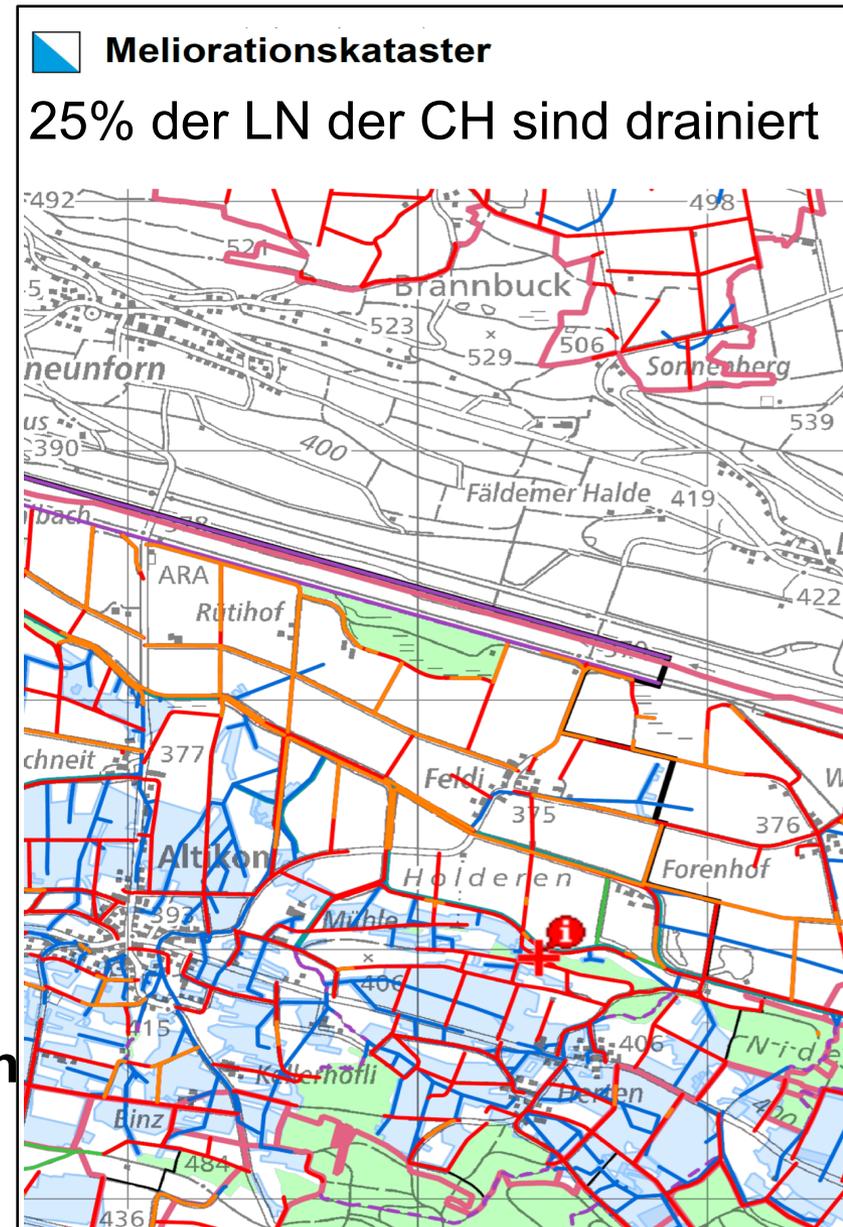
- Beurteilung EFSA aber oft veraltet & fehlerhaft
- verfassungswidrig, weil Bundesaufgaben nicht umgesetzt werden (Schutz der Gesundheit, Umwelt, Gewässer und Natur)
- Risiko für Staatshaftung



Systemversagen, Vollzugsmängel 1

- Weigerung der Behörden, Eintrag aus Drainagen zu berücksichtigen (trotz Vorschrift in PSMV)
- Vernachlässigung der Hangneigung (Eintrag durch Oberflächenabfluss)
- Berufung auf groteske EU-Praxis:
Bsp. Zulassung, wenn Populationen zwar sterben, sich aber (angeblich) wieder erholen (Wasserorganismen 8 Wochen; Insekten im Feld 1 Jahr)
→ funktioniert höchstens bei Arten mit **hoher Reproduktionsrate** (selten)

→ Schaffen von **biologischen**



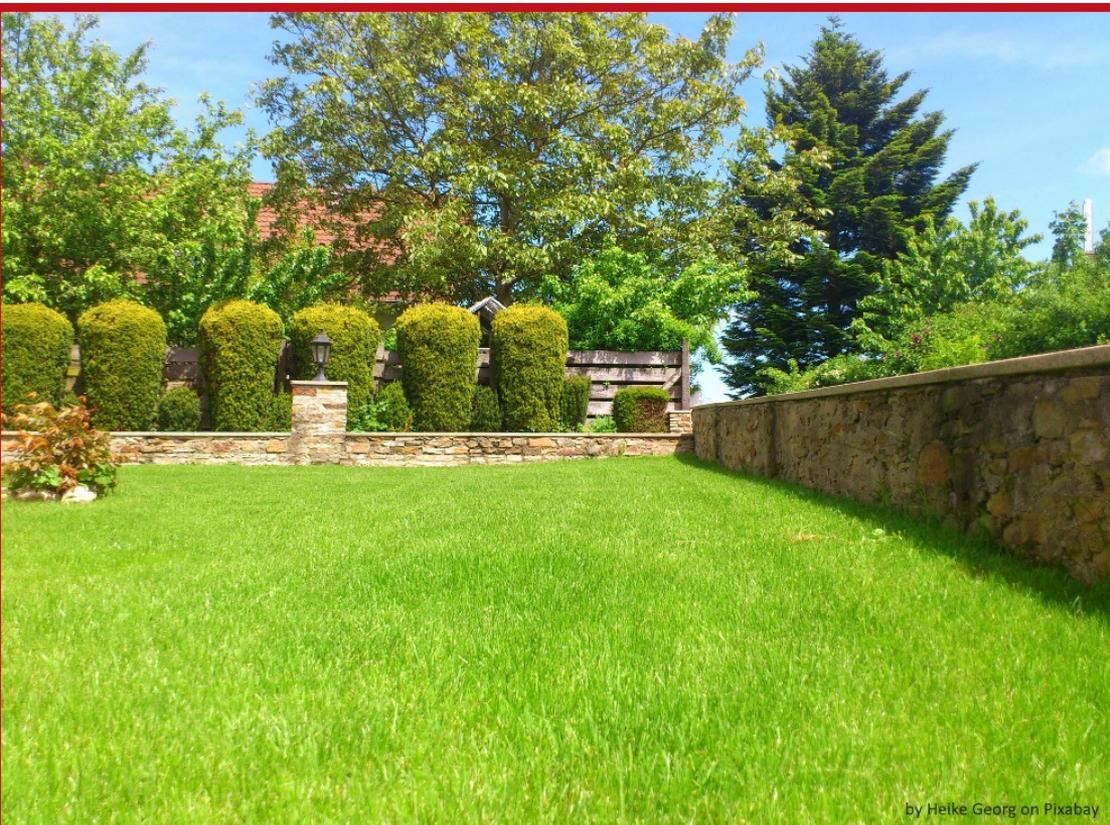
Systemversagen, Vollzugsmängel 2

- Zulassung gewässerschädliche Pestizide mit Tricks.
Bsp. bei Überschreitung der berechneten Konzentration im Gewässer → Reduktionsmassnahmen, deren Umsetzung die Kantone nicht kontrollieren können
- Herumflicken an negativen Ergebnissen «bis es stimmt» (sog. «Refinement») → entgegen Vorsorgeprinzip.
- zögerliches Verbot Problempestizide (Bsp. Chlorpyrifos, künstliche Pyrethroide)



Systemversagen, Vollzugsmangel 3

- **keine Berücksichtigung indirekter Effekte** wie die Vernichtung der Blütenpflanzen («Unkräuter») → Insektensterben, Vogelsterben (1980 bis 2017: 600 Mio. weniger Vögel in Europa)
- Verstoss Art. 18 Abs. 2 NHG (Schutz Natur bei «Schädlingsbekämpfung») und Art. 1 PSMV (Ziel eines hohen Schutzniveaus)



Für solche Rasen gibt es Rasenherbizide, die alle Blütenpflanzen vernichten und den Bestäuberinsekten die Nahrung entziehen; sie können sogar im Baumarkt oder in der Landi gekauft werden.

EU-Recht ungenügend für Situation in der Schweiz wegen zu tiefer Berechnung der Exposition (Ökosystembelastung)

Gründe: mehr Niederschläge, Drainagen, Hangneigung, intensivere Nutzung und engräumigere Verhältnisse

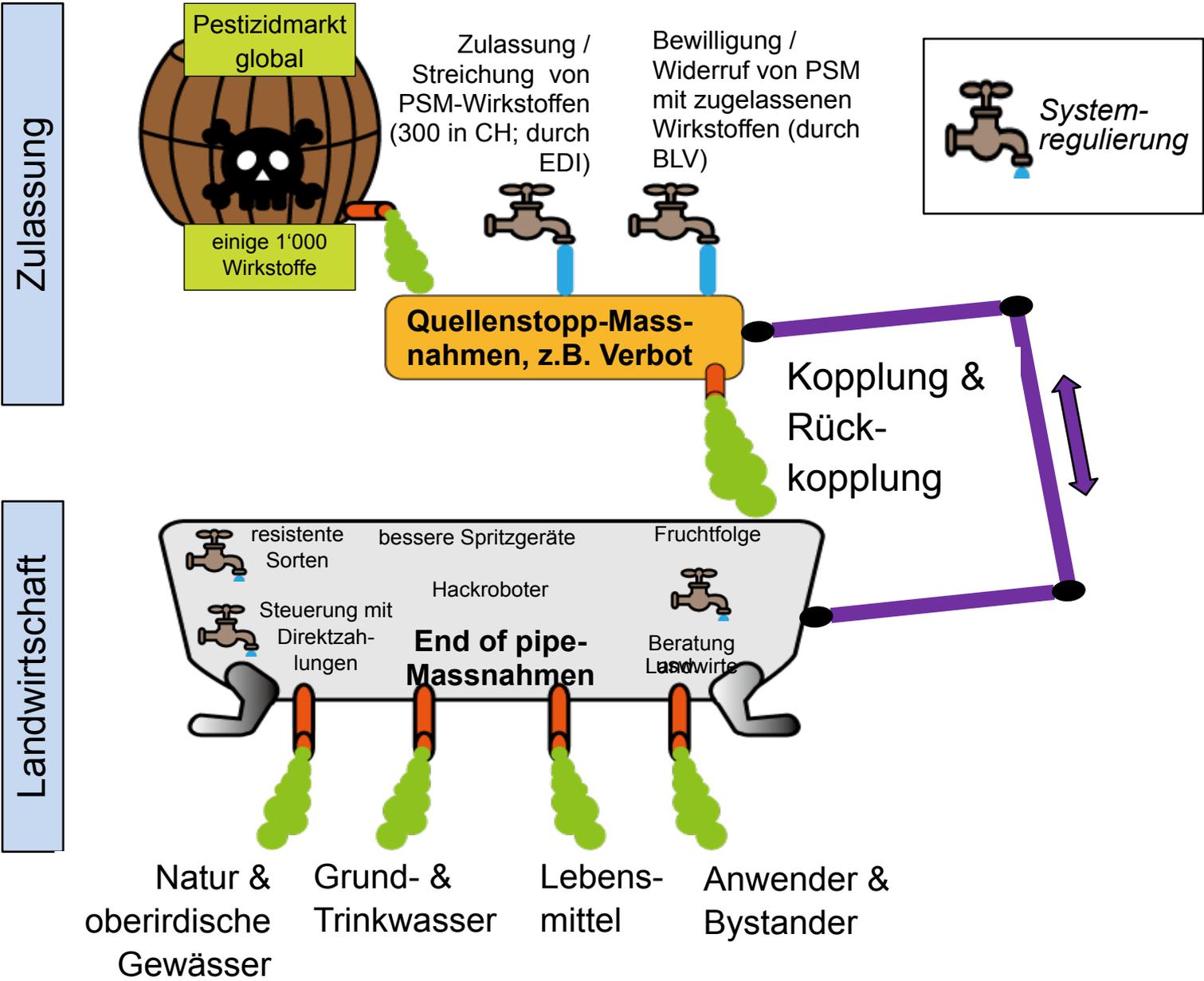


Verbesserungsmöglichkeiten, Konzepte

Für den Schutz vor Umweltgiften gibt es zwei Konzepte:

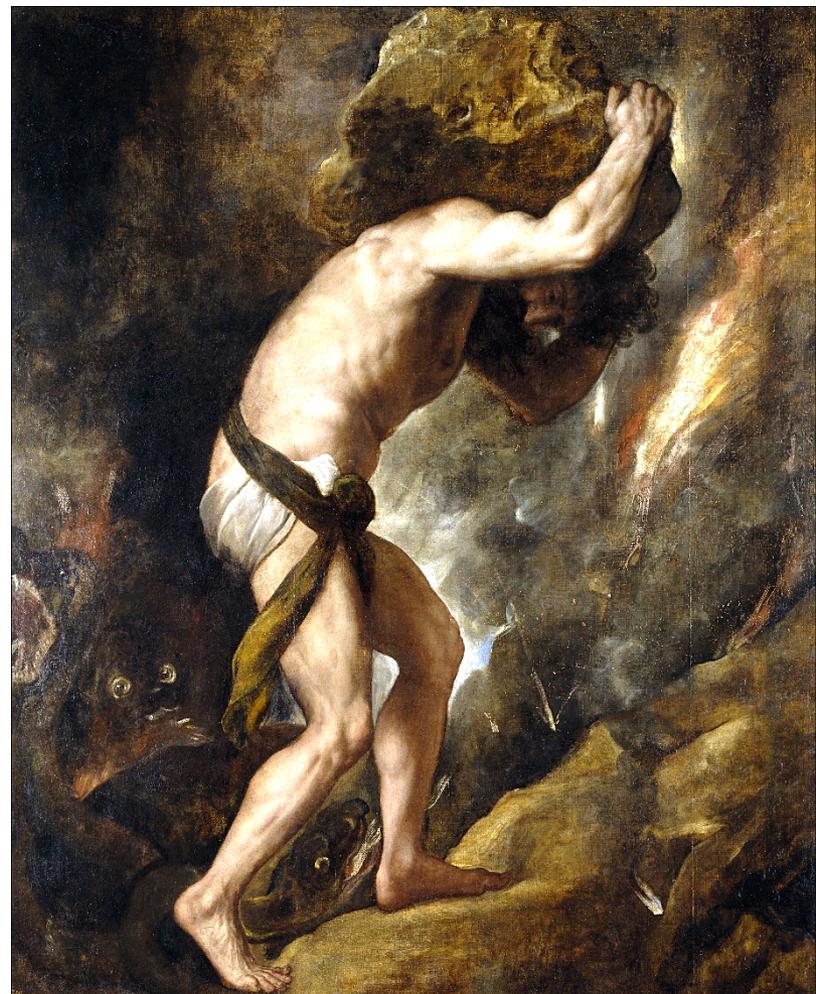
- **Quellenstopp-Massnahmen** (rechtlich priorisiert vom Vorsorgeprinzip, Art. 1 Abs. 2 USG, Art. 1 Abs. 4 PSMV; Bsp. Verkaufsverbot)
- **End of pipe-Massnahmen** (Massnahmen, die nach der Zulassung (Verkaufsbewilligung) ansetzen. Bsp. bessere Spritzgeräte)

Quellenstop ↔ End of pipe



Verbesserungsmöglichkeiten, bisherige Massnahmen Bund

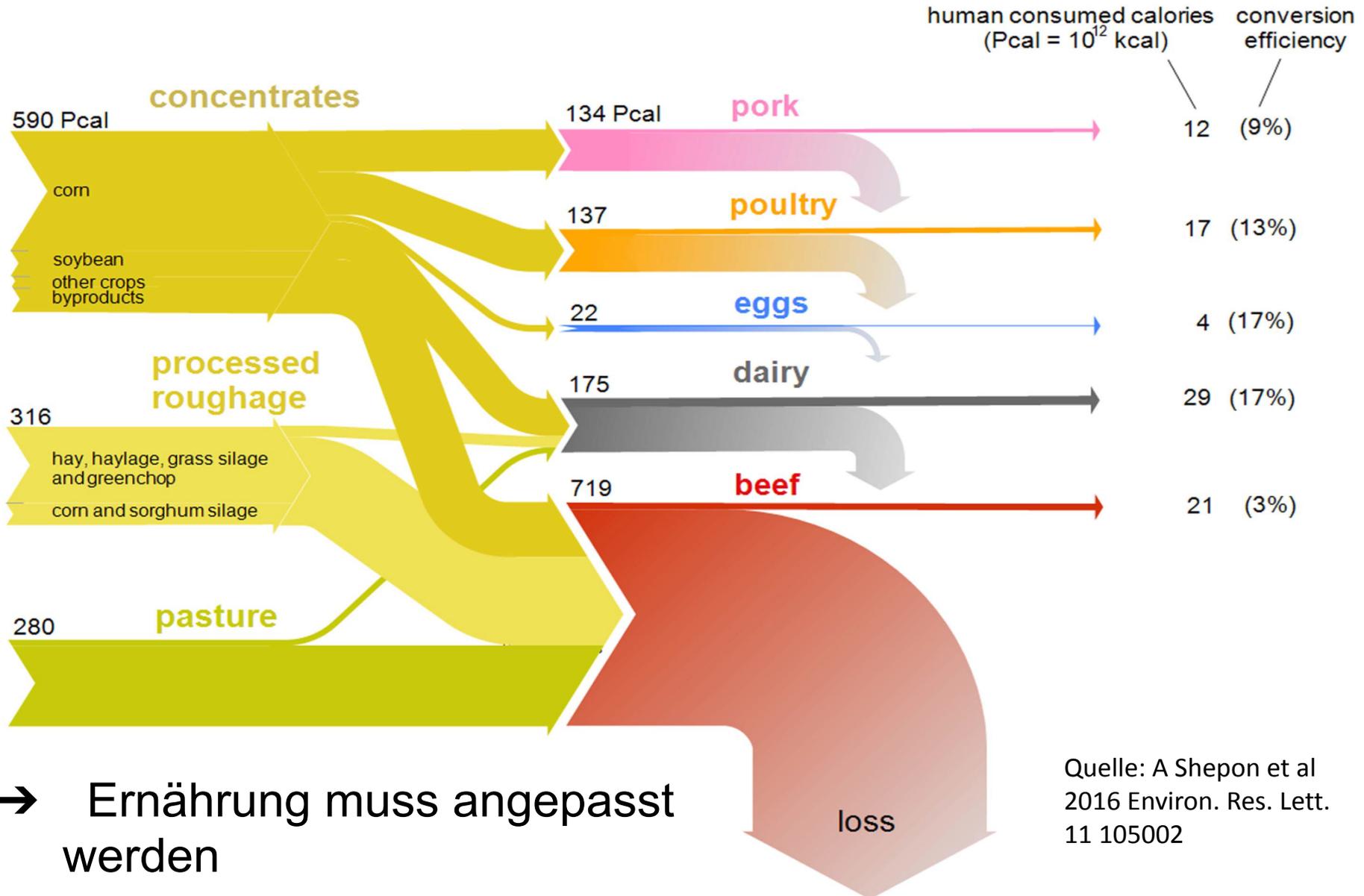
- Der Bund hat dem Quellenstopp bislang wenig Beachtung geschenkt.
- Fokus Bund auf «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» von 2017 mit 50 Massnahmen; heute teils in Direktzahlungsverordnung
- immenser Aufwand für Aktionsplan: 100 Stellen & CHF 100 Mio./Jahr Direktzahlungen an Landwirtschaft (Budget 2023)
- Erster Zwischenbericht Ende 2023 → Erfolg ungewiss

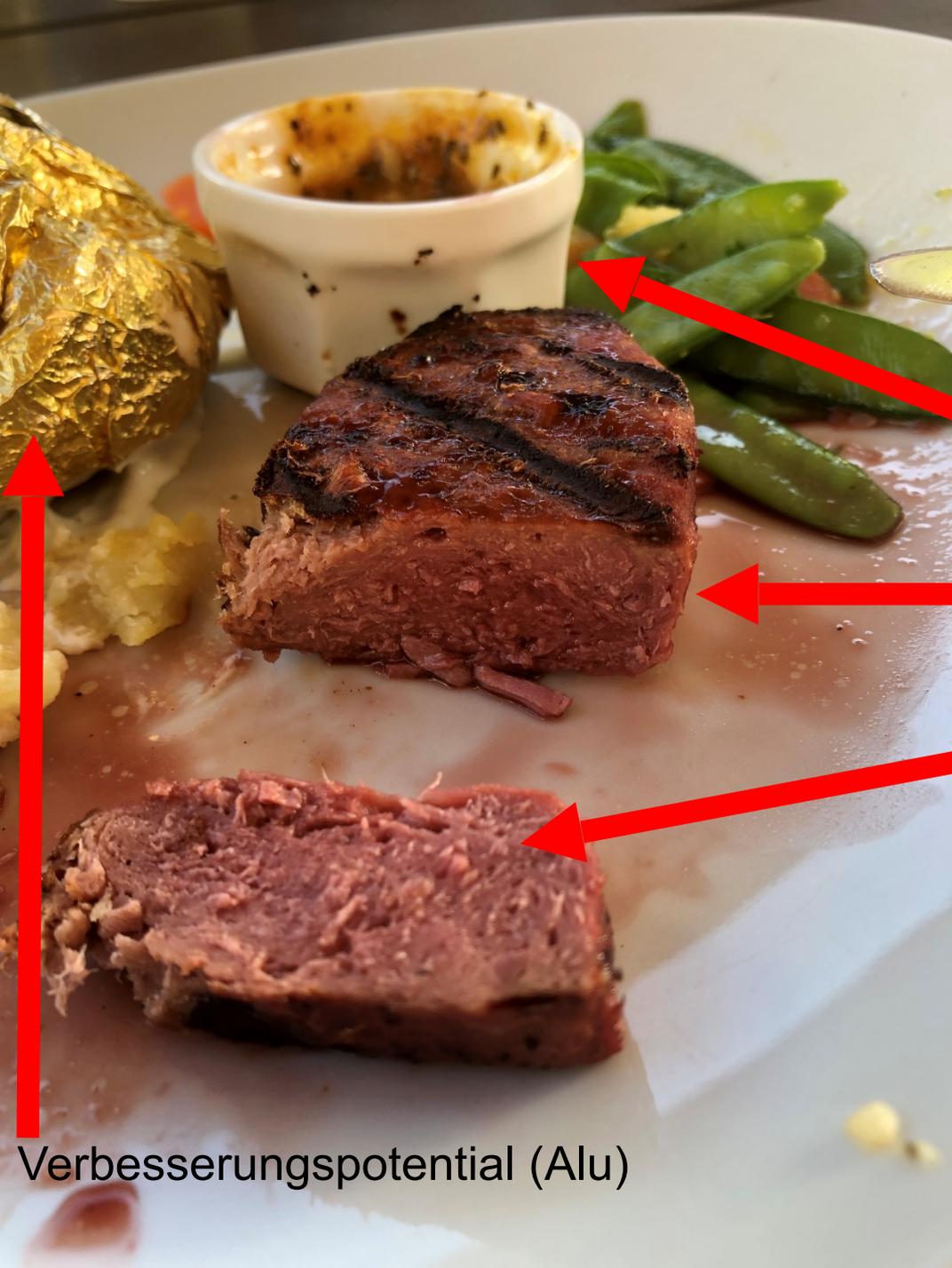


Verbesserungsmöglichkeiten, nötige Massnahmen für Schutz Biodiversität

- Starker Fokus auf Zulassung / Quellenstopp: Rechts- und Vollzugsmängel beheben
- mehr Personal für Umweltbeurteilungen in der Zulassung
- Ziele Biodiversität priorisieren: Schutz der (Bestäuber-)Insekten & Wasserorganismen
- Gebühren pro PSM-Bewilligung erhöhen: heute max. CHF 2'500.-; in D: CHF 64'000.- bis 251'000.- → ca. 4'000 Produkte in Schweiz → Riesenaufwand, Marktüberwachung Kantone unmöglich (Art. 80 PSMV)
- Auch Konsument*nnen müssen handeln. Die Produktion von tierischen Lebensmitteln ist extrem ineffizient:
Produktion einer Kalorie braucht je nach Tierart & Lebensmittel **6 (Eier, Milch) bis 30 (Rindfleisch)** pflanzliche Futterkalorien und
→ **5 bis 10 Mal mehr Fläche, Pestizide und Dünger**

Feed-to-food conversion efficiencies





Green Mountain Steak

vegan

im Landgasthof Traube,
Rudolfingen ZH

Chimichurri-Sauce

Kein Tier, kein Blut

guter Biss, schmackhaft
mit viel Umami

Danke für ihr
Interesse !

Verbesserungspotential (Alu)