



30. September 2020

Erläuternder Bericht zur Änderung der Chemikalien-Risikoreduktions- Verordnung (ChemRRV)

Anhang 2.5 Pflanzenschutzmittel

Referenz/Aktenzeichen: BAFU-D-753D3401/808

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	3
2	Grundzüge der Vorlage	4
3	Verhältnis zum EU-Recht und zum internationalen Recht.....	4
4	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	5
4.1	Änderung des Anhangs 2.5 der ChemRRV	5
4.2	Änderung des Artikels 3 der ChemPICV.....	7
5	Auswirkungen.....	7
5.1	Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft	7
5.2	Bund und Kantone.....	8

1 Ausgangslage

Die chemisch-pharmazeutische Industrie in der Schweiz leistet mit dem Export von Produkten und Dienstleistungen einen wichtigen Beitrag zum wirtschaftlichen Erfolg der Schweiz. Ein geringer Anteil der Exporte, welche die Agrochemie tätigt, betrifft Pflanzenschutzmittel (PSM), welche in der Schweiz aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes nicht in Verkehr gebracht und verwendet werden dürfen. Die Exporte von in der Schweiz nicht verkehrsfähigen PSM machen nur einen sehr geringen Anteil des gesamten Handelsvolumens von exportierten PSM aus. Der Export der fraglichen PSM gibt aber immer wieder Anlass zu Kritik. Im Parlament war die Ausfuhr von in der Schweiz verbotenen Pestiziden mehrfach Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen¹.

Die Motion 17.4094 «Ausfuhrstopp für in der Schweiz verbotene Pestizide. Was hier als gefährlich gilt, ist es auch im Ausland» forderte den Bundesrat auf, die Ausfuhr von Pestiziden zu verbieten, deren Verwendung in der Schweiz wegen ihrer Auswirkungen auf die Gesundheit des Menschen oder auf die Umwelt verboten ist. Der Bundesrat anerkannte, dass einzelne Pestizide ernsthafte Gesundheits- oder Umweltprobleme verursachen, insbesondere in Entwicklungsländern, in denen Arbeitnehmende und Bauern nicht über die notwendige Ausbildung, Information und Schutzausrüstung für eine sichere Anwendungspraxis verfügen. Vor diesem Hintergrund erklärte er sich bereit, einen Entwurf für eine Verordnungsregelung ausarbeiten zu lassen, welche die Ausfuhr von bestimmten, für die Gesundheit des Menschen oder die Umwelt gefährlichen Pestiziden, deren Inverkehrbringen in der Schweiz nicht zugelassen ist, von einer vorgängigen ausdrücklichen Zustimmung des Einfuhrlandes abhängig macht.

Das UVEK hat im Frühjahr 2019 eine entsprechende Änderung der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (ChemRRV, SR 814.81) in die Vernehmlassung geschickt. Nichtregierungsorganisationen (NGO) und betroffene Wirtschaftsakteure reagierten unterschiedlich auf den Vorschlag: Für die NGO geht der Entwurf zu wenig weit. Sie fordern ein Exportverbot für alle in der Schweiz aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes verbotenen Pflanzenschutzmittel. Für die betroffenen Unternehmen hingegen geht die Ausfuhrbewilligungspflicht zu weit. Sie befürchten Nachteile für den Produktionsstandort Schweiz. Eine Mehrheit der Kantone begrüßte die vorgeschlagene Regelung.

Auf internationaler Ebene hat das Thema „hochgefährliche Pestizide (highly hazardous pesticides, HHP)“ in den letzten Jahren zunehmende Aufmerksamkeit erlangt. Im Jahr 2015 verabschiedete die Vierte Internationale Konferenz für Chemikalienmanagement (ICCM4) eine Resolution, die HHP als ein Thema von internationaler Bedeutung anerkennt und zu konzertierten Aktionen gegen HHP aufruft. Der Sonderberichterstatter der UNO für Menschenrechte hat in einem Schreiben vom 11. November 2019 die Schweizer Regierung aufgefordert, die Vernehmlassungsvorlage zur Änderung der ChemRRV zu überdenken und stattdessen ein Exportverbot für Pestizide und andere Substanzen, die in der Schweiz nicht verwendet werden dürfen, zu erlassen.

¹ Siehe insbesondere Mo. Mazzone 17.4094, Ip. Crottaz 18.3892, Fragestunde. Frage Friedl 18.5534, Ip. Quadranti 19.3669, Ip. Mazzone 20.3428

2 Grundzüge der Vorlage

Der Anhang 2.5 der ChemRRV über PSM soll ergänzt werden mit neuen Regelungen über eine Ausfuhrbewilligungspflicht für PSM, die im Anhang 1 der PIC-Verordnung (ChemPICV, SR 814.82) gelistet sind und damit bislang der Ausfuhrmeldepflicht unterstellt waren und mit einem Ausfuhrverbot von fünf besonders gesundheits- und umweltgefährlichen PSM. Auch das Verbringen dieser PSM aus einem Zollfreilager in einen anderen Staat ist der Ausfuhrbewilligungspflicht oder dem Ausfuhrverbot unterstellt. Eine Ausfuhrbewilligung kann nur erteilt werden, wenn eine ausdrückliche Zustimmung des Einfuhrlandes vorliegt. Alle PSM, deren Ausfuhr verboten oder einer Bewilligungspflicht unterstellt werden soll, sind in der Schweiz nicht zugelassen.

3 Verhältnis zum EU-Recht und zum internationalen Recht

Das Rotterdamer Übereinkommen lässt gemäss Artikel 15 Absatz 4 Massnahmen ausdrücklich zu, die zu einem stärkeren Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt führen, sofern diese Massnahmen im Einklang mit dem Übereinkommen und dem Völkerrecht stehen. Die EU hat das Rotterdamer Übereinkommen mit der Verordnung (EU) Nr. 649/2012 des europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien (EU-PIC-Verordnung) umgesetzt, geht aber mit der Regelung der Ausfuhr bestimmter Stoffe teilweise über die Vorgaben des Rotterdamer Übereinkommens hinaus. Im Anhang 1 dieser Verordnung sind alle Chemikalien gelistet, deren Verwendung komplett oder mehrheitlich verboten wurde oder deren Zulassung oder Registrierung verweigert wurde, soweit diese Regelungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt erlassen wurden. Alle Chemikalien des Anhangs 1 der Verordnung (EU) Nr. 649/2012 unterliegen der Ausfuhrmeldepflicht. Zusätzlich unterliegt ein Teil dieser Chemikalien der Regelung der ausdrücklichen Zustimmung des Einfuhrlandes.

Die Umsetzung der Pflichten aus dem Rotterdamer Übereinkommen erfolgt in der Schweiz mit der ChemPICV. Die weitergehenden nationalen Massnahmen zur Beschränkung der Ausfuhr von PSM zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt sind im Einklang mit dem Rotterdamer Übereinkommen. Sie sind mit den Pflichten der Schweiz aufgrund völkerrechtlicher Verträge vereinbar und verletzen keine Bestimmungen des Völkerrechts.

Die Kriterien für die Aufnahme von Chemikalien in den Anhang 1 der ChemPICV und in den Anhang 2.5 Ziffer 4 ChemRRV und diejenigen für die Aufnahme in die EU-PIC-Verordnung sind vergleichbar. Im Anhang 1 beider Verordnungen sind Chemikalien gelistet, deren Inverkehrbringen und Verwendung zuvor auf der Grundlage einer Beurteilung von Gefährlichkeit und Risiken und Gefahren streng beschränkt oder verboten wurden oder die vom Markt genommen wurden, weil sie die Datenanforderung für eine Zulassung nicht erfüllen und erkenntlich ist, dass die Chemikalien für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt bedenklich sind.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Änderung des Anhangs 2.5 der ChemRRV

Ziffer 4 regelt die Ausfuhr von für die Gesundheit des Menschen oder die Umwelt gefährlichen Wirkstoffen von PSM einschliesslich deren Formulierungen (d. h. Zubereitungen, die einen oder mehrere der gelisteten Wirkstoffe enthalten).

Laut Ziffer 4.1 soll die Ausfuhr von fünf besonders gesundheits- und umweltgefährlichen PSM-Wirkstoffen und Zubereitungen mit diesen Wirkstoffen verboten werden. Es handelt sich um die Wirkstoffe Atrazin, Diafenthiuron, Methidathion, Paraquat und Profenofos sowie alle Zubereitungen, welche diese Stoffe enthalten. Die Verbringung aus einem offenen Zolllager, einem Zolllager für Massengüter oder einem Zollfreilager in einen anderen Staat ist der Ausfuhr gleichgestellt. Es sind keine Ausnahmen vom Ausfuhrverbot vorgesehen. Das Inverkehrbringen und die Verwendung dieser PSM-Wirkstoffe ist in der Schweiz bereits seit mehr als 10 Jahren verboten und auch in der EU sind diese Wirkstoffe für PSM nicht genehmigt. Diese Wirkstoffe erfüllen Kriterien für hochgefährliche Pestizide (highly hazardous pesticides HHP), die vom Joint Meeting on Pesticide Management der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen FAO und der Weltgesundheitsorganisation WHO vorgeschlagen wurden.

Ziffer 4.2 regelt die Modalitäten für die bewilligungspflichtige Ausfuhr sowie die Verbringung aus einem Zolllager von weiteren PSM-Wirkstoffen und Zubereitungen mit diesen Wirkstoffen, die in der Schweiz nicht zugelassen sind, weil:

- (a) entweder eine Beurteilung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit EFSA ergab, dass das Risiko für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt bei deren Verwendung nicht akzeptabel ist und in Folge die Zulassung des Wirkstoffs durch die Europäische Kommission nicht erneuert wurde,
- (b) oder der Wirkstoff eine oder mehrere der folgenden gefährlichen Eigenschaften nach den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 (EU-CLP-Verordnung) besitzt:
 - akute orale, dermale oder inhalative Toxizität, Kategorie 1, 2 oder 3;
 - Karzinogenität, Keimzellmutagenität, Reproduktionstoxizität, Kategorie 1A oder 1B;
 - spezifische Zielorgantoxizität (bei einmaliger Exposition oder wiederholter Exposition), Kategorie 1;
 - akute Gewässergefährdung, Kategorie 1 oder chronische Gewässergefährdung, Kategorie 1 oder 2.

In der Tabelle unter der Ziffer 4.2.1 werden 104 PSM-Wirkstoffe aufgelistet, die der Ausfuhrbewilligungspflicht unterliegenden. Diese Stoffe sind auch im Anhang 1 der ChemPICV aufgeführt und waren bisher der Ausfuhrmeldepflicht nach Artikel 3 ChemPCV unterstellt. Ziffer 4.2.2 sieht als Voraussetzung für die Erteilung einer Ausfuhrbewilligung die Zustimmung des einführenden Staats in Form einer Bescheinigung vor.

Als Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausfuhrbewilligung muss die Gesuchstellerin dem BAFU die vollständigen Gesuchsunterlagen, die in Ziffer 4.2.3 Absatz 1 aufgeführt sind, eingereicht haben. Falls die Ausfuhr in ein Land erfolgen soll, das nicht Vertragspartei des Rotterdamer Übereinkommens ist, muss nach Absatz 2 von der Gesuchstellerin zusätzlich eine Bescheinigung des Einfuhrlandes eingereicht werden, wonach es der Einfuhr zustimmt. Wenn es sich beim Einfuhrland um eine Vertragspartei des Rotterdamer Übereinkommens handelt, ist dem BAFU die zuständige Behörde bekannt und es ersucht diese direkt um ihre Zustimmung zur Einfuhr des PSM, indem es ihr die entsprechenden Gesuchsunterlagen gemäss Absatz 1 übermittelt. Um den administrativen Aufwand für die Gesuchsteller so gering wie möglich zu halten, sollen Ausfuhrbewilligungen erteilt werden können, die zur Ausfuhr eines Wirkstoffs oder einer Formulierung mit diesem Wirkstoff an mehrere (namentlich genannte) ausländische Empfängerinnen über einen Zeitraum von einem Kalenderjahr berechtigen. In den meisten Fällen sind die Empfängerinnen und die voraussichtlichen Liefermengen anhand der Daten des Vorjahrs bekannt. Was den Umfang der für ein Gesuch um Erteilung einer Ausfuhrbewilligung bereitzustellenden Unterlagen betrifft, wird sich dieser gegenüber den erforderlichen Unterlagen für eine Ausfuhrmeldung nach geltendem Recht gemäss Artikel 3 ChemPICV nicht erhöhen. Neu ist einzig, dass diese Gesuchsunterlagen auch für die Ausfuhr in ein Land, das nicht Vertragspartei der Rotterdamer Konvention ist, vorzulegen sind und dass die Gesuchstellerin in diesem Fall zudem verpflichtet ist, die Zustimmung des einführenden Staats in Form einer Bescheinigung zu beschaffen.

Das BAFU entscheidet innerhalb von 30 Tagen, nachdem ihm alle erforderlichen Unterlagen vorliegen, über die Erteilung einer Ausfuhrbewilligung (Ziffer 4.2.4 Absatz 1). Es versieht die Ausfuhrbewilligungen mit länderspezifischen Nummern. Eine Ausfuhrbewilligung wird jeweils für eine Dauer von höchstens 12 Monaten erteilt und auf das Ende eines Kalenderjahres befristet (Ziffer 4.2.4 Absatz 2).

Vor der Ausfuhr eines PSM nach Ziffer 4.2 muss die anmeldepflichtige Person in der Zollanmeldung angeben, dass die Ausfuhr des PSM nach Anhang 2.5 ChemRRV bewilligungspflichtig ist (Ziffer 4.2.5 Absatz 1 Buchstabe a) und die vom BAFU in der Ausfuhrbewilligung vermerkten länderspezifischen Nummern angeben (Ziffer 4.2.5 Absatz 1 Buchstabe b). Auf Verlangen der Zollstelle muss die anmeldepflichtige Person eine Kopie der Ausfuhrbewilligung nach diesem Anhang vorlegen (Ziffer 4.2.5 Absatz 2). Falls ein PSM nach Ziffer 4.2 aus einem offenen Zolllager, einem Lager für Massengüter oder einem Zollfreilager ausgelagert und in ein anderes Land verbracht wird, muss die Lagerhalterin oder die Einlagererin die vom BAFU mit der Ausfuhrbewilligung erteilte Nummer in einer Bestandesaufzeichnung vermerken (Ziffer 4.2.5 Absatz 3).

In Ziffer 4.2.5 Absatz 4 wird verlangt, dass ein zur Ausfuhr vorgesehenes PSM nach Ziffer 4.1 nach den Bestimmungen von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a ChemPICV gekennzeichnet sein muss, wie dies auch für andere gefährliche Chemikalien erforderlich ist, und dass der Empfängerin bei jeder Ausfuhr gemäss Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b ein Sicherheitsdatenblatt, das die neusten verfügbaren Informationen enthält, zur Verfügung gestellt werden muss. Mit Verweis auf Artikel 5 Absatz 3 ChemPICV gelten für die Kennzeichnung und das Sicherheitsdatenblatt dieselben Sprachanforderungen wie für andere gefährliche Chemikalien, die ausgeführt werden. Das heisst, dass die Angaben in mindestens einer Amtssprache des Einfuhrlandes

verfasst sein müssen, soweit dies mit zumutbarem Aufwand zu erreichen ist. In den übrigen Fällen ist die im Einfuhrland am weitesten verbreitete Fremdsprache zu wählen.

4.2 Änderung des Artikels 3 der ChemPICV

Artikel 3 der ChemPICV wird mit einem Absatz 2 ergänzt. Dieser sieht vor, dass Ausfuhren von Stoffen, die einer Bewilligungspflicht nach Anhang 2.5 Ziffer 4.2 ChemRRV unterstellt sind, nicht meldepflichtig sind nach Artikel 3 Absatz 1 ChemPICV. Die Ausnahme von der Ausfuhrmeldepflicht gilt somit nur für PSM. Damit wird sichergestellt, dass die Exportnotifikationspflicht nach Artikel 12 Absatz 1 des Rotterdamer Übereinkommens umgesetzt wird, falls Stoffe des Anhangs 1 ChemPICV für andere Zwecke als zur Verwendung als PSM ausgeführt werden sollen. Dies bedeutet, dass Ausfuhren dieser Chemikalien für eine Verwendung als Industriechemikalie oder Biozidprodukt der Ausfuhrmeldepflicht bzw. der Exportnotifikationspflicht nach Artikel 3 bzw. nach Artikel 12 der ChemPICV unterliegen. Für Analyse- und Forschungszwecke sind Ausfuhren ohne Ausfuhrnotifikation möglich, wenn die Bedingungen von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe h ChemPICV eingehalten werden.

Die Einträge für die Stoffe Atrazin, Diafenthiuron, Methidathion, Paraquat und Profenofos im Anhang 1 der ChemPICV werden gelöscht, weil die Ausfuhrmeldepflicht für diese PSM-Wirkstoffe infolge des Ausfuhrverbotes für diese Stoffe gemäss Anhang 2.5 Ziffer 4.1 überflüssig wird.

5 Auswirkungen

5.1 Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Die Exporte von in der Schweiz nicht verkehrsfähigen PSM machen nur einen sehr geringen Anteil des gesamten Handelsvolumens von exportierten PSM aus und waren in den letzten fünf Jahren rückläufig. Somit sind die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelungen praktisch vernachlässigbar. Wie sich aus der Ausfuhrzollstatistik der EZV abschätzen lässt, beträgt dieser Anteil in den letzten drei Jahren im Durchschnitt etwa 0.1 Prozent. Gemäss den Ausfuhrmeldungen der Unternehmen sind die durchschnittlichen Exporte der fraglichen PSM im Zeitraum 2018-2019 im Vergleich zu den Exporten im Zeitraum 2011 bis 2017 um etwa drei Viertel zurückgegangen, wobei es jährliche Schwankungen gibt.

Die neue, in der ChemRRV vorgesehene Ausfuhrbewilligungspflicht ergibt einen gewissen Mehraufwand für Exporteure von PSM in Länder, die nicht Vertragsparteien des Rotterdamer Übereinkommens sind. In solchen Fällen muss neu ein Gesuch um Erteilung einer Ausfuhrbewilligung mit den dafür erforderlichen Gesuchsunterlagen inklusive einer Bescheinigung des Einfuhrlandes über dessen Zustimmung zur Einfuhr des PSM beim BAFU eingereicht werden. Für Ausfuhren von PSM in Vertragsstaaten des Rotterdamer Übereinkommens bleibt der Aufwand für die von der Ausfuhrbewilligungspflicht betroffenen Unternehmen gleich wie bisher, da der Umfang der einzureichenden Unterlagen nicht ändert. Für die Ausfuhrbewilligungen wird neu von den Gesuchstellern eine Gebühr zu entrichten sein, die sich nach dem

Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung des Gesuchs und das Ausstellen der Bewilligung bemisst.

Die neuen Vorschriften über die Ausfuhr von PSM werden dazu führen, dass die Schweiz ihrer Verantwortung nachkommt und weniger PSM in Entwicklungs- und Schwellenländer ausführt, die diesen Ländern die Gesundheit von Menschen und die Umwelt schädigen können. Dadurch leistet die Schweiz einen Beitrag zur Verbesserung des Gesundheits- und Umweltschutzes in diesen Ländern. Auf den Gesundheits- und Umweltschutz in der Schweiz haben diese Vorschriften keine Auswirkungen.

5.2 Bund und Kantone

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Kantone, denn der Vollzug der neuen Vorschriften über die Ausfuhrbewilligungen nach Anhang 2.5 Ziffer 4.2 ist Bundessache.

Für den Bund ergeben sich mit der Einführung der Bewilligungspflicht für die Ausfuhr von bestimmten PSM neue Vollzugsaufgaben. Das Einrichten der nötigen administrativen Prozesse für die Handhabung der Ausfuhrbewilligung wird beim BAFU einen einmaligen Mehraufwand verursachen. Der Vollzugsaufwand, der mit der Bearbeitung von Bewilligungsanträgen entstehen wird, ist abhängig vom Umfang der Exporte der in Anhang 2.5 Ziffer 4.2 ChemRRV gelisteten Stoffe. Aufgrund der Erfahrungen mit den Ausfuhrnotifikationen für PSM nach Artikel 12 ChemPICV der letzten drei Jahre kann davon ausgegangen werden, dass etwa fünf Gesuche pro Jahr zu behandeln sein werden. Diese Gesuche können mit den bestehenden personellen Ressourcen bewältigt werden. Für die Bearbeitung der Ausfuhrbewilligungen wird eine vom Aufwand abhängige Gebühr erhoben.

Die Anpassungen des IT-Systems für die Handhabung der Zollanmeldungen für Ausfuhren von bewilligungspflichtigen PSM wird durch die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) bewerkstelligt. Dies wird der EZV einen einmaligen Mehraufwand verursachen. Die EZV ist zuständig für die Kontrollen der Ausfuhren von PSM, die der Ausfuhrbewilligungspflicht unterstellt sind. Der dafür entstehende zusätzliche Vollzugsaufwand ist gering und erfordert keine zusätzlichen personellen Ressourcen.