



13.04.2022

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

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	3
2	Grundzüge der Vorlage	5
2.1	Auslösung der Überprüfung der Zulassung von Pestiziden	5
2.2	Korrekte Entwässerung von Befüll- und Waschplätzen für Spritzgeräte von Pflanzenschutzmitteln	7
2.3	Beschleunigung und Abschluss der Festlegung der Grundwasserschutzzonen	8
3	Verhältnis zum internationalen Recht.....	9
4	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	10
4.1	Art. 47a Kontrolle der Befüll- und Waschplätze (neu)	10
4.2	Art. 48 Abs. 3 (neu)	10
4.3	Art. 48a Meldung einer Überschreitung eines Grenzwerts (neu)	10
4.4	Übergangsbestimmung zur Änderung vom	11
5	Auswirkungen	13
5.1	Auswirkungen auf den Bund	13
5.2	Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	13
5.3	Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	13
5.4	Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesundheit.....	14

1 Ausgangslage

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

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

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

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

Eine Ursache für Überschreitungen der ökotoxikologisch begründeten Grenzwerte in oberirdischen Gewässern ist die Einleitung von mit Pflanzenschutzmitteln verschmutztem Abwasser¹. Ursache dafür sind Plätze, auf denen Spritz- und Sprühgeräte für Pflanzenschutzmittel befüllt oder gereinigt werden und die nicht korrekt entwässert sind. Das mit Pflanzenschutzmitteln verschmutzte Abwasser versickert ungereinigt in den Boden, gelangt direkt in ein Oberflächengewässer oder in eine kommunale Abwasserreinigungsanlage, die für die Behandlung von solchem Abwasser nicht geeignet ist. Indem der Vollzug zur Unterbindung falscher Entwässerungen von Befüll- und Waschplätzen beschleunigt wird, soll diese Ursache von Grenzwertüberschreitungen so rasch als möglich beseitigt werden. Damit wird einerseits ein wesentlicher Beitrag zur von Artikel 6b Absatz 2 LwG geforderten Reduktion der Risiken für die Gewässer um 50 Prozent geleistet. Andererseits kann dadurch vermieden werden, dass die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln unnötig überprüft wird.

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

In der Debatte zur parlamentarischen Initiative 19.475 wurden überdies die verbreiteten Vollzugsdefizite bei den Grundwasserschutz-zonen und den darin geltenden Schutzmassnahmen diskutiert. Dabei wurde verlangt, dass die Bestimmungen des Bundesrechts zum Schutz des als Trinkwasser genutzten Grundwassers vollständig umgesetzt werden. Rund 80 Prozent des Trinkwassers in der Schweiz wird aus Grundwasser gewonnen. Es ist für die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser unabdingbar, diese Ressource zu schützen. 1972 wurde die Pflicht eingeführt, Schutz-zonen auszuscheiden. Bei rund einem Drittel der Grundwasser-fassungen müssen die Kantone die bestehenden Schutz-zonen anpassen oder noch fehlende Schutz-zonen festlegen. Die betroffenen Wasserversorgungen versorgen etwa zehn Prozent der Bevölkerung. Dies betrifft unter anderem kleine Wasserversorgungen. Auch Schutz-massnahmen, die in den Grundwasserschutz-zonen umgesetzt werden sollten, werden durch die Gemeinden vielerorts nicht konsequent umgesetzt: Obwohl grundsätzlich verboten, werden Anlagen in die Schutz-zonen S2 gebaut. Dazu gehören beispielsweise Siedlungen und Strassen. Auch werden unzulässige Tätigkeiten vorgenommen, wie z.B. der Austrag von flüssigen Hof- und Recyclingdüngern. Dies führt zu einer zunehmenden Gefährdung des Trinkwassers. In den vergangenen Jahrzehnten mussten aufgrund dieser Entwicklungen bereits zahlreiche Grundwasser-fassungen aufgegeben werden. Ausserdem gibt es in Gebieten mit ergiebigen Grundwasservorkommen immer weniger unverbaute Flächen, so dass es immer schwieriger wird, neue Trinkwasser-fassungen zu erschliessen. Dies verunmöglicht es, neue Trinkwasser-fassungen mit den nötigen Schutz-zonen zu errichten. Auch in den für die zukünftige Nutzung vorgesehenen Grundwasserschutz-arealen (Art. 21 GSchG) werden zunehmend Bauten und Anlagen erstellt und damit die geltenden Bestimmungen missachtet.

Der Bund ist als Aufsichtsbehörde gefordert, dass der Schutz des Trinkwassers schweizweit gewährleistet ist. Es fehlen jedoch griffige Bestimmungen in der Gewässerschutzgesetzgebung, die es dem Bund erlauben, die Sicherung der Grundwasserschutz-zonen und -areale schweizweit und gezielt einzufordern. Im Sinne eines ganzheitlichen Schutzes der wichtigsten Trinkwasserressource und um die Risiken für die Trinkwasserversorgung zu minimieren, soll deshalb gleichzeitig mit den eingangs erwähnten Massnahmen zur Verbesserung des Schutzes der Gewässer vor Pestiziden auch der Vollzug der Grundwasserschutz-zonen gestärkt und beschleunigt werden. Dies umfasst die definitive Ausscheidung der Schutz-zonen, deren Berücksichtigung in der Richt- und Nutzungsplanung sowie die Umsetzung der darin erforderlichen Schutzmassnahmen.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Auslösung der Überprüfung der Zulassung von Pestiziden

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

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

Gleichzeitig muss ausgeschlossen werden, dass je ein Einzelbefund aus drei Kantonen bereits dazu führt, dass die Zulassung eines Pestizids überprüft werden muss. Zusätzlich zur Anzahl der betroffenen drei Kantone muss daher auch ein Mindestanteil von **5 Prozent der landesweit untersuchten Gewässer** mit Überschreitungen vorliegen.

Selbst unter dieser Bedingung kann nicht in jedem Fall ausgeschlossen werden, dass Einzelbefunde zu einer Überprüfung der Zulassung führen. Dies ist z.B. der Fall bei bis anhin unbekanntem oder sehr schwierig zu analysierenden Pestiziden oder Metaboliten, die zunächst nur in einer sehr eingeschränkten Anzahl Gewässer untersucht werden. Meist steht auch bei den oberirdischen Gewässern eine deutlich geringere Anzahl untersuchter Gewässer zur Verfügung als beim Grundwasser (vgl. unten). Eine qualitativ genügende Untersuchung bei den oberirdischen Gewässern ist nämlich sehr aufwändig. Deshalb gilt als weiteres Kriterium für eine verbreitete Überschreitung, dass mindestens auch **fünf Gewässer** eine Grenzwertüberschreitung aufweisen müssen.

Zusammengefasst gilt die Überschreitung eines Grenzwerts dann als **verbreitet**, wenn sie innerhalb eines Jahres in mindestens drei Kantonen und 5 Prozent der landesweit untersuchten Gewässer auftritt, in jedem Fall aber in mindestens fünf Gewässern.

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

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

Für die Beurteilung, ob verbreitete und wiederholte Überschreitungen der Grenzwerte nach Artikel 9 Absatz 3 GSchG vorliegen, greift das Bundesamt für Umwelt (BAFU) auf die Daten

der Messnetze der nationalen Grundwasserbeobachtung NAQUA und der nationalen Beobachtung Oberflächengewässerqualität NAWA zurück. Diese Messnetze werden vom BAFU gemeinsam mit den kantonalen Fachstellen betrieben. Die Auswahl der Messstellen, die Probenahmestrategie, das Spektrum der untersuchten Pestizide und die angewendete Analytik entsprechen den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen und erfolgen ebenfalls in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen in den Kantonen.

NAQUA umfasst ein landesweit aussagekräftiges Messnetz für die Grundwasserqualität von rund 550 Messstellen. Die Messstellen werden durchschnittlich zweimal pro Jahr auf ausgewählte Pestizide und deren Metaboliten untersucht. Dieses Messnetz repräsentiert den grössten Teil der Schweizer Gewässer, die der Trinkwassernutzung dienen. Neben den Grundwasserfassungen in intensiv genutzten Gebieten enthält es auch zahlreiche Fassungen, in deren Einzugsgebiet wenige oder keine Pestizide verwendet werden. An 480 NAQUA-Grundwasserfassungen wird Trinkwasser gewonnen, 5 Prozent davon sind 24 unterirdische Gewässer, die der Trinkwassernutzung dienen. Zeigen mehr als 5 Prozent der 480 NAQUA-Grundwasserfassungen mit Trinkwassernutzung eine Grenzwertüberschreitung, können hochgerechnet auf die ganze Schweiz bis zu mehrere Hundert für die öffentliche Trinkwasserversorgung genutzte Grundwasserfassungen betroffen sein.

Das NAWA-Messnetz zur Untersuchung der Pestizide an Fliessgewässern umfasst aktuell 38 Gewässer. Dieses Messnetz wurde darauf ausgelegt, dass es eine möglichst aussagekräftige Übersicht über die Belastung der Fliessgewässer in den intensiv bewirtschafteten Regionen der Schweiz liefert. Seine Messstellen repräsentieren rund 22 000 Kilometer Fliessgewässerstrecke. Dies entspricht rund einem Drittel des Schweizer Fliessgewässernetzes. Ist die für eine verbreitete Überschreitung geforderte Anzahl von mindestens fünf Gewässern von einer Grenzwertüberschreitung betroffen, ist dies repräsentativ für bis zu mehrere tausend Kilometer Fliessgewässerstrecke.

In der GSchV sind für 19 Pestizide ökotoxikologisch begründete Grenzwerte in Oberflächengewässern festgelegt. Wenn man die Kriterien für verbreitete Grenzwertüberschreitungen auf die NAQUA- und NAWA-Ergebnisse aus dem Jahr 2019 anwendet, ergibt sich folgendes Bild:

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

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

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

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

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

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

Gemäss Übergangsbestimmung der vorliegenden Verordnungsrevision werden die Kantone beauftragt, die erforderlichen, bis anhin noch nicht durchgeführten Kontrollen ein erstes Mal bis spätestens zum 31. Dezember 2026 durchzuführen. Die Frist für notwendige Sanierungen orientiert sich an der Schwere der Gewässergefährdung. Die Mängel sind jedoch in jedem Fall spätestens bis zum 31. Dezember 2028 zu beheben. Nach Abschluss der erstmaligen Kontrollen und der daraus resultierenden Sanierungen sind die Kantone dafür verantwortlich, diese Kontrollen alle vier Jahre zu wiederholen. Die Kantone werden aufgefordert, dem BAFU jährlich über diesen Vollzug Bericht zu erstatten. Die jährliche Berichterstattung ist von Bedeutung, um die Erfolgskontrolle des Aktionsplans zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (Aktionsplan Pflanzenschutzmittel)³ und des Reduktionsziels von 50 Prozent gemäss Artikel 6b Absatz 2 LwG durchführen zu können.

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

Nach Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben (VKKL; SR 910.15)⁴ müssen Landwirtschaftsbetriebe – mit Ausnahme der Sömmerungsbetriebe – alle vier Jahre kontrolliert werden, ob sie die Vorschriften der GSchV einhalten. Dazu gehört auch die Kontrolle der Entwässerung der Befüll- und Waschplätze. Diese Kontrollen werden aktuell in zahlreichen Kantonen in Kombination mit den Kontrollen des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) durchgeführt. Die Kontrollen sowie die festgestellten Mängel und die Sanierung der Mängel können im Informationssystem Acontrol des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) erfasst werden. Da die Kontrollen nach VKKL auf allen Landwirtschaftsbetrieben durchgeführt werden müssen – also auch auf nicht-ÖLN-Betrieben

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

³ <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/nachhaltige-produktion/pflanzenschutz/aktionsplan.html>

⁴ Bereits die Vorgängerin dieser Verordnung, die Verordnung über die Koordination der Inspektionen auf Landwirtschaftsbetrieben (Inspektionskoordinationsverordnung, VKIL, SR 910.15) verlangte in Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe a die Kontrolle der Vorschriften der GSchV auf Landwirtschaftsbetrieben mindestens alle vier Jahre (<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/820/de>).

– kann dieses Informationssystem für alle Landwirtschaftsbetriebe auch für die Berichterstattung zuhanden des BAFU verwendet werden. Für die Berichterstattung der Ergebnisse der Kontrollen von nicht-landwirtschaftlichen Betrieben können die Kantone dieselben Informationen übermitteln, wie sie für landwirtschaftliche Betriebe in Acontrol erhoben werden. Werden diese Kontrollen gemäss den Anforderungen von Artikel 3 Absatz 2 VKKL durchgeführt, werden die Entwässerungen der Befüll- und Waschplätze der landwirtschaftlichen Betriebe innerhalb weniger Jahre ein erstes Mal kontrolliert und allfällige Mängel behoben sein.

Die erstmaligen Kontrollen gemäss der neuen Übergangsbestimmung und die danach geltende Pflicht zur Wiederholung der Kontrollen alle vier Jahre ergänzen die erwähnten Kontrollen nach VKKL, die in Kombination mit den ÖLN-Kontrollen durchgeführt werden. Sie sind insbesondere für alle gewerblichen und beruflichen Anwenderinnen und Anwender von Bedeutung, die weder ÖLN-Betriebe noch Landwirtschaftsbetriebe sind. Diese Gruppe wird nämlich von den VKKL-Kontrollen nicht erfasst. Dazu gehören beispielsweise Baumschulen, Gärtnereien, Helikopterunternehmen, welche Sprühflüge durchführen, oder Golfplätze.

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

2.3 Beschleunigung und Abschluss der Festlegung der Grundwasserschutzzonen

Der Vollzug bei der rechtskräftigen Ausscheidung der Grundwasserschutzzonen und der Umsetzung der darin geltenden Schutzmassnahmen soll beschleunigt werden. Die Kantone werden deshalb in einer Übergangsbestimmung verpflichtet, dem BAFU innerhalb von zwei Jahren einen Bericht einzureichen. Darin sind die bestehenden Vollzugsmängel sowie die Massnahmen, Zuständigkeiten und der Zeitplan für deren Behebung aufzuführen. Aus diesen Anpassungen ergeben sich für Wasserversorgungen oder Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer keine neuen Einschränkungen oder Pflichten. Die Grundwasserschutzzonen und -areale sollen bis Ende 2030 ausgedehnt werden und in die Richt- und Nutzungspläne einfließen. Bis Ende 2034 sollen die noch fehlenden oder unvollständigen Schutzmassnahmen umgesetzt werden. Die Kantone berichten dem BAFU mit einem Zwischen- und Schlussbericht über den Stand der Umsetzung.

3 Verhältnis zum internationalen Recht

Die hier vorgeschlagenen Änderungen bezwecken einen verbesserten Schutz des Schweizer Grundwassers als Trinkwasserressource vor Verunreinigungen aller Art sowie der oberirdischen Gewässer vor Verunreinigungen durch Pestizide. Damit verfolgen sie dieselbe Stossrichtung wie die EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)⁵ bzw. die EU-Grundwasserrichtlinie (GWRL)⁶. Diese Änderungen erfolgen aber unabhängig von der EU, aus der WRRL bzw. der GWRL ergeben sich für die Schweiz keine Verpflichtungen. Das Ziel des Bundesgesetzes über die Verminderung der Risiken durch den Einsatz von Pestiziden, die Risiken für Oberflächengewässer bzw. die Belastung des Grundwassers um 50 Prozent zu reduzieren, ist identisch mit dem Reduktionsziel der Europäischen Union im Rahmen des europäischen Aktionsplans Schadstofffreiheit von Luft, Wasser und Boden⁷. Die Änderungen haben keinen Einfluss auf die internationalen Beziehungen der Schweiz.

⁵ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, Fassung gemäss ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1; zuletzt geändert durch Richtlinie 2013/64/EU, ABl. L 353 vom 28.12.2013, S. 8.

⁶ Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung, Fassung gemäss ABl. L 372 vom 27.12.2006, S. 19.

⁷ Pathway to a Healthy Planet for All; EU Action Plan: 'Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil; COM (2021) 400 final, S.9.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

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

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

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

Mit dieser Massnahme kann sichergestellt werden, dass fehlerhafte Entwässerungen solcher Plätze nicht mehr zu Gewässerverunreinigungen führen. In einer Übergangsbestimmung wird zusätzlich die erstmalige Erhebung und Kontrolle geregelt (vgl. unten).

4.2 Art. 48 Abs. 3 (neu)

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

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

Art. 48a Abs. 1 (neu)

Das BAFU erhält den Auftrag, Pestizide den Zulassungsstellen für Pflanzenschutzmittel und für Biozidprodukte zur Überprüfung der Zulassung zu melden, wenn sie oder deren Abbauprodukte den Grenzwert von 0.1 µg/l in Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen, wiederholt und verbreitet überschreiten (Art. 9 Abs. 3 Bst. a GSchG), oder wenn sie die ökotoxikologisch begründeten Grenzwerte in Oberflächengewässern wiederholt und verbreitet überschreiten (Art. 9 Abs. 3 Bst. b GSchG). Dieser Auftrag beinhaltet auch die Erfassung der Daten aus den Gewässeruntersuchungen und deren Auswertung.

Art. 48a Abs. 2 (neu)

Die ökotoxikologisch begründeten Grenzwerte, auf die Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe b GSchG verweist, werden eindeutig definiert. Es handelt sich dabei um die einzelstoffspezifischen

Werte der Tabelle von Anhang 2 Ziffer 11 Absatz 3 GSchV, die für mit Namen und CAS-Nummer aufgeführte Pestizid-Wirkstoffe in oberirdischen Gewässern gelten.

Art. 48a Abs. 3 (neu)

Überschreitungen des Grenzwerts von 0.1µg/l in Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen, bzw. der ökotoxikologisch begründeten Grenzwerte in allen oberirdischen Gewässern gelten dann als verbreitet, wenn sie innerhalb desselben Jahres in mindestens drei Kantonen und zusätzlich in mindestens 5 Prozent der landesweit untersuchten Gewässer auftreten, in jedem Fall aber in mindestens fünf Gewässern.

Um zu beurteilen, ob eine verbreitete Überschreitung eines Grenzwerts vorliegt, werden für jedes Pestizid nur diejenigen Gewässer berücksichtigt, in denen das Pestizid oder dessen Metaboliten auch untersucht wurde. Für die Beurteilung der Überschreitungen des Grenzwerts von 0.1µg/l in Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen, werden nur Untersuchungen an Gewässern berücksichtigt, die effektiv der Trinkwassernutzung dienen oder dafür vorgesehen sind. Für die Beurteilung der ökotoxikologisch begründeten Grenzwerte werden nur Untersuchungen an oberirdischen Gewässern berücksichtigt. Es ist zu beachten, dass bereits bei 5 Prozent Grenzwertüberschreitungen die Anzahl der effektiv betroffenen Gewässer so hoch ist, dass die Kantone kaum mehr in der Lage sind, Verunreinigungen mit Massnahmen an jedem einzelnen Gewässer zu bekämpfen.

Verbreitete Überschreitungen gelten dann als wiederholt, wenn für ein bestimmtes Pestizid oder seine Metaboliten innerhalb von fünf aufeinanderfolgenden Jahren in mindestens zwei Jahren verbreitete Überschreitungen auftreten.

4.4 Übergangsbestimmung zur Änderung vom

Abs. 1

Die heute noch zahlreichen Gewässerverunreinigungen aufgrund fehlerhafter Entwässerungen von Befüll- und Waschplätzen für Spritz- und Sprühgeräte von Pflanzenschutzmitteln sollen möglichst rasch verhindert werden. Deshalb sollen die Kantone diese Plätze von gewerblichen und beruflichen Anwenderinnen und Anwendern – soweit dies nicht bereits erfolgt ist – bis spätestens zum 31. Dezember 2026 erstmalig erfassen und deren Entwässerung kontrollieren. Auf Plätzen, bei denen das mit Pflanzenschutzmitteln verschmutzte Abwasser in ein Gewässer oder in eine kommunale Abwasserreinigungsanlage eingeleitet wird oder versickern kann, sind die Mängel je nach Schwere der Gewässergefährdung umgehend, spätestens jedoch bis zum 31. Dezember 2028 zu beheben.

Die Kantone sind bereits über die VKKL verpflichtet, alle Landwirtschaftsbetriebe (ausgenommen Sömmerungsbetriebe) mindestens alle vier Jahre auf die Einhaltung der Vorschriften der GSchV zu kontrollieren (vgl. Punkt 4.1). Die entsprechenden Kontrollen der ÖLN-Betriebe wurden in verschiedenen Kantonen bereits eingeleitet, in anderen Kantonen jedoch noch nicht. Werden effektiv alle Betriebe einmal in vier Jahren kontrolliert, sind nach vier Jahren alle ÖLN-Betriebe kontrolliert. Es müssen zusätzlich auch die Befüll- und Waschplätze von Nicht-ÖLN-Betrieben und von nicht landwirtschaftlichen Betrieben kontrolliert und gegebenenfalls saniert werden. Deren Anzahl ist aber erheblich geringer als jene der ÖLN-Betriebe.

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

Abs. 2 bis 5

Die Kantone erheben die Vollzugsdefizite bei den Grundwasserschutzzonen und -arealen in Zusammenarbeit mit den Inhabern der Wasserversorgungen und reichen beim BAFU bis Ende 2024 einen Bericht ein. Dieser Bericht weist die Grundwasserschutzzonen und -areale aus, welche noch nicht gemäss den Vorgaben der GSchV definitiv ausgeschieden sind, nicht in der

Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt sind oder in welchen die in den Grundwasserschutz-zonen und -arealen geltenden Schutzmassnahmen noch nicht umgesetzt sind. Zudem müssen die im öffentlichen Interesse liegenden Grundwasserfassungen aufgelistet werden, für welche noch keine Grundwasserschutz-zonen ausgeschieden wurden. Weiter ist im Bericht auszuführen, welche Massnahmen zur definitiven Ausscheidung beziehungsweise zum Vollzug der in den Grundwasserschutz-zonen und -arealen erforderlichen Schutzbestimmungen nötig sind. Es muss ausserdem dargelegt werden, wer für die Umsetzung dieser Massnahmen und die Berücksichtigung in der Richt- und Nutzungsplanung zuständig ist. Die umzusetzenden Massnahmen werden anhand der Bedeutung der Fassung und der bestehenden Risiken für die Trinkwasserversorgung priorisiert und gemäss einem im Bericht festgelegten Zeitplan umgesetzt.

Die Kantone sorgen dafür, dass die im Bericht aufgezeigten Massnahmen wie folgt umgesetzt werden:

- Bis Ende 2030 sind für alle im öffentlichen Interesse liegenden Grundwasserfassungen die Grundwasserschutz-zonen und alle für zukünftige Nutzungen erforderlichen Grundwasserschutz-areale gemäss den Anforderungen von Anhang 4 GSchV ausgeschieden. Die Grundwasserschutz-zonen und -areale werden bis Ende 2030 in der Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt, also zumindest orientierend dargestellt.
- Bis Ende 2034 sind die bis anhin noch nicht umgesetzten, bundesrechtlich erforderlichen Schutzmassnahmen in den Grundwasserschutz-zonen und -arealen vollzogen.

Die Kantone erstatten dem BAFU Ende 2029 einen Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung der Massnahmen sowie bis Ende 2035 einen Schlussbericht.

Das BAFU wird diese Arbeiten mit einem bundesweiten Wissensaustausch (z.B. durch Bereitstellen von Empfehlungen, guten Praxisbeispielen, Organisation von Fachtagungen) zwischen Kantonen, Gemeinden, Forschung, Fachverbänden und der Privatwirtschaft unterstützen. Dazu wird eine schweizerische Wissensplattform Grundwasser aufgebaut.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

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

Durch die Anpassungen im Bereich des Vollzugs der Grundwasserschutzzonen kann das BAFU seine Aufsichtspflicht wahrnehmen und ist laufend über den Fortschritt bei der Behebung der Vollzugsdefizite informiert. Für das BAFU bedeutet die Vorlage einen personellen und administrativen Zusatzaufwand für die Prüfung der kantonalen Planungen, der periodischen Berichterstattungen sowie die Begleitarbeiten zur Vollzugsunterstützung. Dieser wird auf eine zusätzliche Vollzeitstelle während der Umsetzungsphase (mindestens 12 Jahre) geschätzt.

5.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Die Vorlage hat Auswirkungen auf die Kantone bei der Erfassung und Kontrolle der Befüll- und Waschplätze für Pflanzenschutzmittel-Spritzgeräte, der jährlichen Meldung der Ergebnisse der Gewässerbeobachtung an das BAFU sowie bei der Planung und Umsetzung der definitiven Ausscheidung der Grundwasserschutzzonen und des Vollzugs der erforderlichen Schutzbestimmungen. All diese Aufgaben müssen die Kantone aber bereits nach geltendem Recht wahrnehmen. Es handelt sich lediglich um eine Beschleunigung des Vollzugs von Aufgaben, welche den Kantonen mehrheitlich seit 1972 obliegen. Für die jährliche Berichterstattung über die Kontrollen der Befüll- und Waschplätze auf Landwirtschaftsbetrieben kann das bestehende Informationssystem Acontrol verwendet werden, in welchem bereits heute die Ergebnisse der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben festgehalten werden. Ein Zusatzaufwand entsteht dadurch, dass neu auch für nicht landwirtschaftliche Betriebe diese Daten erfasst und gemeldet werden müssen.

Für Gemeinden bzw. Wasserversorgungen, die bis anhin noch nicht über rechtskräftige Grundwasserschutzzonen verfügen oder die erforderlichen Nutzungseinschränkungen und Schutzmassnahmen noch nicht vollumfänglich vollziehen, entsteht ebenfalls ein Mehraufwand. Diesen Aufwand hätten sie aber bereits gemäss geltendem Recht geleistet haben müssen. Je besser das Gewässerschutzrecht bis anhin durch die Kantone, Gemeinden und Wasserversorger vollzogen wurde, umso geringer fällt dementsprechend der Aufwand für die Umsetzung der Vorlage aus.

Ein moderater Zusatzaufwand entsteht für das einmalige Erstellen der kantonalen Planung zum Vollzug der Grundwasserschutzzonen und für die periodische Berichterstattung an das BAFU.

Die Kantone und Gemeinden gewinnen durch die Vorlage eine grössere Planungssicherheit. Die Wahrscheinlichkeit für zukünftige qualitative und quantitative Beeinträchtigungen der Wasserversorgung sinkt. Die konsequente Sicherung der Trinkwasserressourcen stellt eine Dienstleistung an der eigenen Bevölkerung dar und erhöht die Standortattraktivität.

5.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Aufgrund der aktuellen Belastungslage der Gewässer müssen ab 2025 schätzungsweise die Zulassungen von ca. acht von insgesamt rund 250 chemischen Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffen überprüft werden. Für diese acht Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe sind die möglichen An-

wendungsauflagen zum Schutz der Gewässer noch nicht ausgeschöpft. Es ist anzunehmen, dass auch bei diesen acht Wirkstoffen mit weiteren Anwendungsauflagen Grenzwertüberschreitungen verhindert werden können und somit nur einzelnen der Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe die Zulassung entzogen werden muss. Das Parlament hat überdies auf Antrag des Bundesrats (Stellungnahme des Bundesrats vom 19. August 2020 zur Pa.IV. 19.475) dem Bundesrat die Möglichkeit gegeben, für eine begrenzte Zeit auf den Entzug der Zulassung eines Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffs zu verzichten, wenn andernfalls die Inlandversorgung durch wichtige landwirtschaftliche Kulturen stark beeinträchtigt würde. Der Bundesrat verfügt damit über ein griffiges Instrument, um schwere Konsequenzen für die Landwirtschaft zu verhindern. Die Auswirkungen auf die Landwirtschaft sind daher klein.

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

5.4 Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesundheit

Die Vorlage hat positive Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesundheit von Mensch und Tier, indem sie den seit 1972 erforderlichen Vollzug des Gewässerschutzrechts stärkt und beschleunigt. Der Schutz der oberirdischen Gewässer vor besonders gewässerschädlichen Pestiziden wird gestärkt. Dadurch werden Gewässerverunreinigungen durch Pestizide deutlich zurückgehen. Dies fördert den Erhalt der aquatischen Biodiversität und trägt zum Schutz der bedrohten Fischbestände in den Schweizer Gewässern bei. Ebenso wird der Schutz der Gewässer, die der Trinkwassernutzung dienen, vor Pestizidwirkstoffen und -metaboliten gestärkt und damit die Sicherheit der Trinkwasserversorgung deutlich verbessert.

Die definitive Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen und die konsequente Umsetzung der darin erforderlichen Schutzbestimmungen wirken sich positiv auf die Sicherheit der Trinkwasserversorgung, die menschliche Gesundheit, die natürliche Vielfalt und die natürlichen Produktionsfaktoren aus. In ländlichen Gebieten werden insbesondere bis anhin noch nicht festgelegte Schutzzone ausgedehnt. In den stark überbauten Gebieten des Mittellandes werden vor allem in den bestehenden Schutzzonen die vorhandenen Gefahren für die Trinkwasserversorgung und die Gesundheit der Trinkwasserkonsumentinnen und -konsumenten verringert werden, z.B. durch die Aufhebung, Verlegung oder Sanierung unzulässiger Anlagen. Nebst dem Schutz des Grundwassers vor Verunreinigungen werden auch die noch vorhandenen natürlichen Lebensräume in den Schutzzonen S2 und in den Grundwasserschutzarealen vor der Überbauung geschützt.