

09.499

**Parlamentarische Initiative
Agrotreibstoffe. Indirekte Auswirkungen berücksichtigen.
Vorentwurf und erläuternder Bericht der Kommission für Umwelt,
Raumplanung und Energie des Nationalrates**

vom 9. November 2010

Übersicht

In den letzten Jahren hat der Bedarf an biogenen Treibstoffen weltweit stark zugenommen. Die grosse Nachfrage hat eine stark wachsende, intensive Produktion von Rohstoffen für die Verarbeitung zu biogenen Treibstoffen zur Folge, die sich verstärkt auf Mensch und Umwelt auswirkt. Vermehrt kommen biogene Treibstoffe auf den Markt, die hinsichtlich ihrer Produktion eine schlechte ökologische und soziale Bilanz aufweisen. Vor diesem Hintergrund beschloss die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N), die Kommissionsinitiative 09.499 „Agrotreibstoffe. Indirekte Auswirkungen berücksichtigen“ einzureichen. Diese verlangte, die indirekten Auswirkungen bei der Produktion von biogenen Treibstoffen und deren Rohstoffe gebührend zu berücksichtigen und möglichst zu vermeiden.

Die UREK-N arbeitete eine Gesetzesvorlage aus, die das geltende Recht verschärft. Die Kriterien, damit biogene Treibstoffe in der Schweiz von einer Steuererleichterung profitieren können, wurden erweitert. Zudem wird der Bundesrat ermächtigt, ein zusätzliches Kriterium einzuführen, das sicherstellt, dass die Produktion von biogenen Treibstoffen nicht zu Lasten der Ernährungssicherheit erfolgt, sobald sich dazu internationale Standards durchsetzen. Sollten biogene Treib- und Brennstoffe in erheblichem Mass in der Schweiz in Verkehr gebracht werden, welche die Kriterien für die Steuererleichterung nicht erfüllen, so legt der Bundesrat eine Zulassungspflicht fest.

Die Kommission nahm den Vorentwurf am 9. November 2010 mit 17 zu 7 Stimmen an.

Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Vorgeschichte und parlamentarische Initiative, Arbeiten der Kommission und der Subkommission

Der vorliegenden Kommissionsinitiative ging die parlamentarische Initiative 08.480 «Moratorium für Agrotreibstoffe» von Nationalrat Rudolf Rechsteiner voraus. Darin griff der Initiant die Konflikte Nahrungsmittelkonkurrenz und Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit der Produktion von Agrotreibstoffen auf.¹ Die parlamentarische Initiative forderte ein fünfjähriges Moratorium für die Einfuhr von biogenen Treibstoffen bzw. Rohstoffen zu deren Herstellung. Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) prüfte die parlamentarische Initiative am 11. Mai 2009 und beschloss, ihr Folge zu geben. Bei ihrer Vorprüfung unterstützte die Schwesterkommission zwar die grundsätzliche Stossrichtung der Initiative, beurteilte aber die Massnahme eines Einfuhrmoratoriums nicht als zielführend. Die parlamentarische Initiative fand in der ständerrätlichen Kommission keine Mehrheit und wurde später zurückgezogen.

Im Anschluss entwarf die UREK-N eine Kommissionsinitiative, in welcher sie die grundsätzlichen Anliegen aus der parlamentarischen Initiative 08.480 aufnahm, allerdings auf die Forderung nach einem Moratorium verzichtete. Am 19. Oktober 2009 beschloss sie, mit 22 zu 1 Stimme bei 2 Enthaltungen, die Kommissionsinitiative 09.499 auszuarbeiten. Die Schwesterkommission befürwortete die Initiative und beschloss am 28. Januar 2010, dem Entscheid der UREK-N mit 9 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen zuzustimmen.

Die UREK-N beauftragte am 2. Februar 2010 eine Subkommission, einen Gesetzesvorentwurf im Sinne der parlamentarischen Initiative auszuarbeiten. Die siebenköpfige Subkommission setzte sich aus den Nationalräten Roger Nordmann (Präsident), Elmar Bigger, Laurent Favre, Bastien Girod, Beat Jans (ab 1. Juni 2010), Guy Parmelin, Rudolf Rechsteiner (bis 31. Mai 2010) und der Nationalrätin Elvira Bader zusammen. Die Subkommission trat zwischen März und Oktober 2010 fünf Mal zusammen und hörte Expertinnen und Experten verschiedener Fachbereiche an. Sie wurde von einer Arbeitsgruppe unter der Federführung des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), bestehend aus Mitarbeitenden des Bundesamts für Umwelt (BAFU), des Bundesamts für Energie (BFE), des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW), der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) und der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (EAV) unterstützt.

Am 26. Oktober 2010 nahm die Subkommission mit 4 zu 2 Stimmen einen Vorentwurf zuhanden der Plenarkommission an. Diese stimmte dem Vorentwurf am 9. November 2010 mit 17 zu 7 Stimmen zu und schickte ihn in die Vernehmlassung.

¹ Agrotreibstoffe sind Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen wie Bioethanol (z.B. aus Zuckerrohr oder Mais), Biodiesel (z.B. aus pflanzlichen Ölen von Raps, Soja oder Ölpalmen) oder Biogas (aus der Vergärung oder Vergasung von Biomasse). Nachfolgend wird im vorliegenden Bericht der Begriff «biogene Treibstoffe» verwendet.

Eine Minderheit beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten. Sie ist der Meinung, angesichts der geringen Mengen von biogenen Treibstoffen, die in der Schweiz gehandelt werden, seien die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen und der damit verbundene Aufwand nicht verhältnismässig. Das geltende Recht sei der gegenwärtigen Situation angemessen und ausreichend.

1.2 Marktsituation

1.2.1 Angebot und Nachfrage global

Die Bedeutung von erneuerbaren Rohstoffen in der Treibstoffproduktion hat in den vergangenen Jahren weltweit unter anderem aufgrund von staatlichen Fördermassnahmen (z.B. Subventionen, Beimischquoten) aus Überlegungen des Klimaschutzes und der Energieunabhängigkeit stark zugenommen. So verarbeiteten die Vereinigten Staaten von Amerika im Jahr 2009 einen Viertel ihrer Getreideproduktion (107 Mio. Tonnen) zu Ethanol-Treibstoff, dreimal soviel wie fünf Jahre zuvor.² In der Europäischen Union (EU) betrug der Anteil an biogenen Treibstoffen im Verkehr im Jahr 2007 2,6 Prozent, in Deutschland betrug er gar 7,5 Prozent.³ In der EU soll im Verkehrssektor der Anteil der erneuerbaren Energien im Jahre 2020 10 Prozent betragen (vgl. Abschnitt 1.3.2).

Bioethanol ist international der bedeutendste biogene Treibstoff: 2008 wurden weltweit in 75 Ländern 65 Mia. Liter Bioethanol hergestellt. Die Bioethanolproduktion ist damit etwa fünfmal grösser als die Biodieselproduktion. Die Produktion Brasiliens beträgt rund 25 Mia. Liter. Der Grossteil ist für den Binnenmarkt bestimmt; ca. 20 Prozent (d.h. 5 Milliarden Liter) werden exportiert. Damit ist Brasilien der weltweit grösste Exporteur.⁴ Zum Vergleich: der gesamte fossile Treibstoffverbrauch der Schweiz beträgt rund 9 Mia. Liter.⁵

Die Agrarflächen in den Industriestaaten reichen nicht aus, um den Bedarf an biogenen Treibstoffen aus einheimischer Produktion zu decken. Um die Nachfrage befriedigen zu können, muss auf ausländische Rohstoffe zurückgegriffen werden. Die Produktion und der Handel von biogenen Treibstoffen sind zum globalen Geschäft geworden. In Anbetracht der grossen Palmölplantagen, die in Indonesien und Malaysia errichtet werden, dürften diese Staaten in Zukunft eine wichtige Rolle im internationalen Handel mit Palmöl (unter anderem für die Herstellung von Biodiesel) einnehmen, so wie Brasilien heute beim Bioethanol.

Eine zusätzliche Nachfrage nach biogenen Treibstoffen ist im Lufttransportsektor zu erwarten. Angesichts des kontinuierlichen Wachstums des Lufttransportsektors und

² Earth Policy Institute, 21. Januar 2010 (http://www.earthpolicy.org/index.php?/press_room/C68/2010_datarelease6; letzter Zugriff 26. Oktober 2010)

³ Anteil der Biokraftstoffe am Kraftstoffverbrauch des Verkehrs - [tsdcc340], Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=de&pcode=tsdcc340>; letzter Zugriff 26. Oktober 2010)

⁴ Mustafa Balat, Havva Balat (2009): Recent trends in global production and utilization of bio-ethanol fuel. Journal of Applied Energy 86. pp 2273–2282

⁵ Mineralölsteuerstatistik 2009 gemäss Art. 33 Mineralölsteuergesetz

der damit trotz technologischem Fortschritt verbundenen Zunahme der CO₂-Emissionen aus Luftfahrtquellen hat der Sektor ein grosses Interesse am grösstmöglichen Ersatz fossiler Treibstoffe durch solche biogenen Ursprungs. Insbesondere in der EU, welche ab 2012 den Luftverkehr in ihr Emissionshandelssystem einbezieht, ist der künftige Einsatz von Treibstoffen, bei welchen vom Anbau der Rohstoffe bis und mit der Nutzung der Treibstoffe weniger Treibhausgase anfallen und die damit nicht in die CO₂-Bilanz der Unternehmen fallen, von grossem Interesse. Die Flugindustrie rechnet damit, bis ins Jahr 2040 einen substanziellen Anteil ihres aktuell bei jährlich ca. 219 Mia. Liter liegenden Treibstoffverbrauchs aus biogenen Quellen decken zu können.

1.2.2 Angebot und Nachfrage in der Schweiz

Die Marktanteile von biogenen Treibstoffen in der Schweiz sind verglichen mit andern Ländern bescheiden. Der Marktdurchbruch wird erschwert durch die im Vergleich zu andern europäischen Staaten niedrigen Benzinpreise, die öffentlichen Diskussionen über die potenziell negativen Auswirkungen der Herstellung von biogenen Treibstoffen sowie die relativ hohen Anforderungen für die Gewährung der Steuererleichterung. Die Marktteilnehmer sind gegenüber den biogenen Treibstoffen zunehmend skeptisch. Zurzeit haben biogene Treibstoffe im Verkehrssektor ohne Steuererleichterungen kaum Marktchancen.

In der Schweiz wurden im Jahr 2009 ca. 2 Mio. Liter Bioethanol an über 180 Tankstellen in den Verkehr gebracht. Dies entspricht rund 0,3 Promille des gesamten jährlichen Benzinabsatzes. Seit der Schliessung des einzigen inländischen Bioethanolherstellers im November 2008, ist die Schweiz ausschliesslich auf Bioethanolimporte angewiesen. Alcosuisse, das Profitcenter der EAV, bezog das Bioethanol in den letzten zwei Jahren aus Schweden und Norwegen, wo es aus Holzabfällen und damit ohne Konkurrenzierung der Nahrungs- und Futtermittelkette hergestellt wurde. Seit dem 1. Oktober 2010 bietet der Bund keinen Bioethanoltreibstoff mehr an. Der Bioethanoltreibstoffmarkt wurde damit vollständig liberalisiert.

Beim Biodiesel wurden in der Schweiz im Jahr 2009 ca. 7,2 Mio. Liter abgesetzt, was rund 2,6 Promille des gesamten Dieselölabsatzes entspricht. Rund 6,6 Mio. Liter Biodiesel wurden zum grössten Teil aus gebrauchten Pflanzenölen (Frittieröle) hergestellt. Die restlichen 0,6 Mio. Liter Biodiesel wurden importiert; sie stammten ausschliesslich aus gebrauchten Pflanzenölen.

Im Jahr 2009 wurden in der Schweiz rund 3,2 Mio. kg Biogas als Fahrzeug-Treibstoff hergestellt. Biogas wird in das schweizerische Erdgasnetz eingespeist oder zu Treibstoffqualität aufbereitet und direkt an einer Biogastankstelle abgegeben. Der aus Abfällen und Produktionsrückständen hergestellte Biogas-Treibstoff entspricht gut 23 Prozent des in der Schweiz total als Treibstoff abgesetzten Erdgases.

In den vergangenen drei Jahren wurden grössere Mengen an Palmöl in Blockheizkraftwerken und Wärme-Kraft-Kopplungs-Anlagen eingesetzt. Dieses Palmöl gilt im Sinne der Mineralölsteuergesetzgebung als Treibstoff für stationäre Anlagen, weil damit ein Motor angetrieben wird. Während zu diesem Zweck im Jahr 2008 rund 158'000 Liter Palmöl eingesetzt wurden, ist die Menge im Jahr 2009 auf rund 1,4 Mio. Liter angestiegen. Aktuelle Zahlen bestätigen den Trend: Bereits in

der ersten Hälfte des Jahres 2010 wurden rund 850'000 Liter Palmöl zur Verwendung in stationären Anlagen importiert. Treibstoffe für solche stationäre Anlagen profitieren von Steuerrückerstattungen bzw. Steuerbegünstigungen, auch ohne die ökologischen und sozialen Kriterien für die Steuererleichterungen einhalten zu müssen (vgl. Abschnitt 2.3.2).

Zurzeit gelangen in der schweizerischen Zivilluftfahrt keine biogenen Treibstoffe zum Einsatz. Aufgrund seiner technischen Eigenschaften sowie der fehlenden Zulassung für die meisten Flugzeugtypen scheidet Bioethanol als möglicher Treibstoff für kolbenmotorbetriebene Flugzeuge weitgehend aus. Diese Situation wird sich auch künftig kaum ändern. Grundsätzlich anders präsentiert sich die Lage bei biogenen Treibstoffen für strahlgetriebene Flugzeuge (Flugpetrol, Kerosin). Die Zertifizierung solcher Treibstoffe für deren Verwendung in beliebigen Mischverhältnissen mit aus fossilen Quellen hergestellten Flugtreibstoffen steht kurz bevor. Die Luftfahrtindustrie rechnet mit einer kontinuierlichen Zunahme des Anteils biogener Flugtreibstoffe am Gesamtflugtreibstoffverbrauch von 1 Prozent im Jahr 2015 und 15 Prozent im Jahr 2020 auf bis zu 50 Prozent im Jahr 2040. Bezogen auf die heute in der Schweiz getankte Treibstoffmenge entspricht dies einem künftigen jährlichen Bedarf von 875 Mio. Liter biogenem Flugtreibstoff.

1.3 Förderung der Nachhaltigkeit von biogenen Treibstoffen

Der weltweit zunehmende Bedarf an biogenen Treibstoffen hat Auswirkungen auf Mensch und Umwelt. Es wurden vermehrt Bedenken geäußert, dass diese Art der Treibstoffe nicht nachhaltig sei. In der Presse und der wissenschaftlichen Literatur erschienen Berichte über grossflächige Monokulturen, auf welchen die Rohstoffpflanzen für die Produktion von biogenen Treibstoffen angebaut werden und die Ernährungssicherheit gefährden. Im Zusammenhang mit der Errichtung von grossen Produktionsflächen wurden Menschenrechtsverletzungen bekannt. Kleinbauern und ihre Familien wurden von ihrem Besitz vertrieben. Der generell zunehmende Druck auf die bestehenden Agrarflächen führte dazu, dass Wälder gerodet wurden, um zusätzliche Flächen für die Viehweidung oder den Anbau anderer Rohstoffe zu gewinnen, was die nachhaltige Waldbewirtschaftung und die Biodiversität gefährdet. Nicht zuletzt haben Studien gezeigt, dass die Umweltbelastungen von biogenen Treibstoffen sehr unterschiedlich ausfallen. Einige Produkte haben eine schlechtere Ökobilanz als fossile Treibstoffe.⁶ So sind zum Beispiel die Brandrodung von Wäldern zur Schaffung von Ackerland oder der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln beim Anbau der Rohstoffpflanzen ausschlaggebend für die ungünstige Umweltbeurteilung. Aufgrund dieser ungelösten Probleme ist die anfängliche Euphorie für biogene Treibstoffe zumindest in Europa einer gewissen Skepsis gewichen und es entstanden verschiedene Ansätze, um die Produktion von biogenen Treibstoffen nachhaltig zu gestalten und, anstatt die biogenen Treibstoffe generell, deren Nachhaltigkeit zu fördern.

⁶ Ökobilanz von Energieprodukten: Ökologische Bewertung von Biotreibstoffen. Rainer Zah et. al., Eidgenössische Materialprüfungsanstalt Empa, 22. Mai 2007. Seiten V ff.

1.3.1

Internationale Ansätze

Die Bestrebungen, Nachhaltigkeitskriterien für biogene Treibstoffe zu definieren und diese wirkungsvoll anzuwenden, haben in den letzten Jahren stark zugenommen. Seit wenigen Jahren sind verschiedene private Standards in Erarbeitung, welche sich mit Nachhaltigkeitskriterien für biogene Treibstoffe befassen. Auf internationaler Ebene ist noch kein Standard auszumachen, der sich in naher Zukunft durchsetzen könnte, obwohl einige durchaus vielversprechend sind und es sich lohnt, deren Entwicklung zu verfolgen.

In der Folge werden einige wichtige Initiativen beschrieben, bei denen die Schweiz an der Erarbeitung beteiligt ist. Diese haben gemeinsam, dass es bisher noch nicht gelungen ist, die indirekten Auswirkungen der Produktion von biogenen Treibstoffen befriedigend zu berücksichtigen. Die Liste ist nicht abschliessend (es gibt weitere Standards wie z.B. Verified Sustainable Ethanol, Better Sugarcane Initiative oder das skandinavische Umweltzeichen Nordischer Schwan für Bioethanol).

Runder Tisch zu nachhaltigen biogenen Treibstoffen (Roundtable on Sustainable Biofuels, RSB)

Der RSB ist eine internationale Initiative von Produzenten, Wirtschaft, Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen, die vom Energy Center der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Lausanne (EPFL) geleitet wird und zum Ziel hat, einen Nachhaltigkeitsstandard sowie ein Zertifizierungssystem für biogene Treibstoffe zu entwickeln. Ein Label soll bestätigen, dass die zertifizierten biogenen Treibstoffe die Anforderungen des RSB bezüglich Klimaschutz, wirtschaftlicher Entwicklung sowie Energie- und Ernährungssicherheit einhalten und ausserdem ökologische und soziale Kriterien erfüllen.

Der RSB-Standard soll sämtliche Bereiche von der Produktion der Rohstoffe bis zur Verwendung des Treibstoffs abdecken. Es wurden zwölf allgemeine Grundsätze definiert, so etwa im Hinblick auf die Einbindung lokaler Akteure, die Verminderung der Treibhausgasemissionen, die Erhaltung der Ökosysteme und die Ernährungssicherheit. Konkretisiert werden diese Grundsätze durch präzisere Kriterien, deren Einhaltung mittels Konformitätsindikatoren überprüft werden soll. Ziel des RSB ist es, einen Standard zu entwickeln, der mit der Gesetzgebung jedes einzelnen Marktes vereinbar ist. Bei Bedarf könnte demnach eine mit den Erfordernissen der schweizerischen Gesetzgebung kompatible Version des RSB-Standards ausgearbeitet werden.

Das Label, welches die Einhaltung des Standards bestätigt, soll von einer unabhängigen Drittpartei verliehen werden. Der Zertifizierungsprozess soll ein Risikomanagementmodell umfassen, das eine verstärkte Kontrolle risikobehafteter Tätigkeiten ermöglicht und gleichzeitig flexibel ist. Die verschiedenen Rückverfolgungssysteme (getrennte Warenflüsse, Massenbilanz⁷, etc.) sind definiert und befinden sich in der Testphase.

⁷ Ein Massenbilanzsystem erlaubt es, Lieferungen von Rohstoffen oder biogenen Treibstoffen mit unterschiedlichen Nachhaltigkeitseigenschaften zu mischen. Die beigemischte Menge an biogenen Treibstoffen, welche die Kriterien erfüllen, muss der Menge entsprechen, die dem Gemisch entnommen werden kann (analog zur Handhabung von Ökostrom); d.h. die

Nachhaltigkeitskriterien für Bioenergie (Sustainability criteria for bioenergy, ISO-Norm)

Unter der Leitung des Deutschen Instituts für Normung (DIN) und der Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) wurde auf internationaler Ebene ein Normierungsprozess initiiert. Dieser beinhaltet die Standardisierung im Bereich von Nachhaltigkeitskriterien bei der Herstellung und der Anwendung von Bioenergie. Ziel ist die Schaffung einer internationalen privatrechtlichen Norm der Internationalen Organisation für Normung (International Organization for Standardization, ISO).

Die Norm soll die folgenden Aspekte abdecken: Begriffsdefinitionen, Klima (Treibhausgase), Umweltaspekte (einschliesslich Biodiversität), soziale Aspekte, wirtschaftliche Aspekte sowie Überprüfung und Auditierung. Eine Arbeitsgruppe soll den Einbezug von indirekten Auswirkungen⁸ kritisch evaluieren und darüber Bericht erstatten. Das Normierungskomitee wird aufgrund dieses Berichts über die Berücksichtigung von indirekten Auswirkungen im Rahmen der zu schaffenden Norm entscheiden. Es ist vorgesehen, dass die Norm zum Aspekt der Rückverfolgbarkeit Kriterien definieren wird.

Globale Partnerschaft für Bioenergie (Global Bioenergy Partnership, GBEP)

Gegründet im Jahre 2006, ist GBEP eine Initiative der G8-Staaten⁹, die als Forum zum Informationsaustausch über Bioenergie dient. Die Aktivitäten der GBEP basieren auf drei strategischen Pfeilern: Energie- und Ernährungssicherheit, nachhaltige Entwicklung und Klimaänderung. Unter anderem hat die GBEP sich zum Ziel gesetzt, Nachhaltigkeitskriterien für Bioenergie zu definieren und Indikatoren zu bestimmen. Die Arbeiten werden durch die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) koordiniert und hauptsächlich von Italien finanziert.

GBEP erarbeitet in einem Konsensfindungs-Verfahren einen Standard, der sich aus Berechnungsgrundlagen für die Treibhausgasemissionen sowie Kriterien und Indikatoren zur Förderung einer nachhaltigen Bioenergie-Produktion zusammensetzt.

Summe sämtlicher Lieferungen, die dem Gemisch entnommen werden, muss dieselben Nachhaltigkeitseigenschaften in denselben Mengen haben, wie die Summe sämtlicher Lieferungen, die dem Gemisch zugefügt werden.

⁸ Indirekte Auswirkungen beinhalten insbesondere folgende Aspekte: Gefährdung der Ernährungssicherheit, indirekte Landnutzungsänderungen (z.B. Rodung von Wäldern, um zusätzliches Agrar- oder Weideland zu gewinnen) und Vertreibung der lokalen Bevölkerung.

⁹ Die Gruppe der Acht (G8) fasst die größten Industrienationen der Welt zusammen: Deutschland, die Vereinigten Staaten, Japan, das Vereinigte Königreich, Kanada, Frankreich, Italien und Russland. Sie bezeichnet sich selbst als ein «Abstimmungsforum», das Fragen der Weltwirtschaft im Konsens erörtert.

1.3.2

Ansätze in Europa

Die EU hat sich das ehrgeizige Ziel gesetzt, 20 Prozent ihres gesamten Energiebedarfs bis 2020 durch erneuerbare Energien aus Biomasse, Wasser, Wind und Sonne zu decken. Im Verkehrssektor soll der Anteil an erneuerbaren Energien 10 Prozent betragen. Um diese übergeordneten Ziele zu erreichen, legt die Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien (Renewable Energy Directive, RED)¹⁰ für die EU-Mitgliedstaaten einen gemeinsamen Rahmen fest. In der RED werden verbindliche nationale Ziele für den Gesamtanteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch und für den Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen im Verkehrssektor festgelegt. Die Etablierung entsprechender Anreizsysteme ist den Mitgliedstaaten überlassen.

Ferner werden Kriterien für die Nachhaltigkeit von biogenen Treibstoffen und flüssigen biogenen Brennstoffen vorgeschrieben, die für die Anrechnung an die Zielerreichung erfüllt sein müssen. So ist der Anbau auf Flächen mit hohem Wert für die biologische Vielfalt (Primärwald und andere bewaldete Flächen, Naturschutzgebiete, Grünland mit grosser biologischer Vielfalt) oder hohem Kohlenstoffbestand (Feuchtgebiete, kontinuierlich bewaldete Gebiete, Torfmoore) verboten. Auch sind Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand¹¹ der Produktionsflächen festgehalten. Die biogenen Treibstoffe müssen eine Treibhausgasreduktion von derzeit 35 Prozent aufweisen (50 Prozent ab 2017; 60 Prozent ab 2018). Bezüglich Ernährungssicherheit, Erhalt der Waldflächen und Bodenrechte legt die RED keine Kriterien fest, sieht aber eine regelmässige Berichterstattung der EU-Kommission vor, welche diese Aspekte einschliesst. Die nachhaltige Waldbewirtschaftung und sozial annehmbare Produktionsbedingungen werden in der RED nicht aufgegriffen.

Die Wirtschaftsteilnehmer sind verpflichtet, die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien unter Verwendung eines Massenbilanzsystems nachzuweisen. Sie müssen ausserdem für eine angemessene unabhängige Überprüfung sorgen und nachweisen, dass eine solche Überprüfung erfolgt ist.¹²

Die Umsetzung der RED ist in den Mitgliedstaaten unterschiedlich weit fortgeschritten. Die meisten Länder sind noch am Erarbeiten der notwendigen Instrumente. Deutschland hat in der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung¹³ (für Treib-

¹⁰ Richtlinie 2009/28/EG des europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen vom 23.04.2009.

¹¹ vgl. die so genannte «Cross-Compliance», auch Auflagenbindung genannt, mit welcher Direktzahlungen an Landwirte an die Erfüllung von Auflagen im Bereich Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit und Tierschutz sowie den Erhalt der landwirtschaftlichen Nutzfläche in gutem Bewirtschaftungs- und Umweltzustand gebunden sind (gemäss Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe).

¹² vgl. Richtlinie 2009/28/EG Art. 18 Abs. 1 und Abs. 3.

¹³ Bundesgesetzblatt Teil I G 5702, Bonn 5.10.2009 Nr. 65; Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von Biokraftstoffen.

stoffe) und in der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung¹⁴ (für flüssige Brennstoffe) als erstes europäisches Land die Umsetzung der RED geregelt. In beiden Verordnungen wird die Anerkennung von Nachweisen, welche die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien der RED garantieren, konkretisiert. Zudem wird die unabhängige Überprüfung mittels Zertifizierungssystemen vorgeschrieben. Schweden hatte bisher einen anderen Weg verfolgt. Die Regierung schloss 2007 mit Brasilien einen Vertrag zum Bezug von Bioethanol aus Zuckerrohr ab.

Alle Ansätze in Europa (und auch weltweit) folgen dem Prinzip der Förderung. Marktzulassungsbeschränkungen werden derzeit nicht in Betracht gezogen.

Das Europäische Komitee für Normung (Comité Européen de Normalisation, CEN) hat Teile der RED aufgenommen und ist dabei, dazu eine Norm auszuarbeiten.¹⁵ Derzeit fokussieren sich die Arbeiten bei CEN auf Begriffsdefinitionen, die Berechnung der CO₂-Emissionen, die Handhabung der Nachhaltigkeitskriterien und die Konformitätsbewertung. In ihrer jetzigen Form ist die CEN-Norm ausschliesslich darauf ausgerichtet, als Instrument für die Umsetzung der RED zu dienen.

1.4 Einsatz der Schweiz für die Nachhaltigkeit von biogenen Treibstoffen

1.4.1 Steuererleichterung für nachhaltig produzierte biogene Treibstoffe

In der Schweiz werden seit Inkrafttreten der Änderung des Mineralölsteuergesetzes¹⁶ am 1. Juli 2008 biogene Treibstoffe von der Steuer befreit, sofern die ökologischen und sozialen Mindestanforderungen erfüllt sind. Sowohl inländische Hersteller als auch Importeure müssen nachweisen, dass ihre Treibstoffe die Mindestanforderungen an die positive ökologische Gesamtbilanz und an die sozial annehmbaren Produktionsbedingungen erfüllen.¹⁷

Biogene Treibstoffe müssen vom Anbau bis zum Verbrauch mindestens 40 Prozent weniger Treibhausgasemissionen erzeugen als fossiles Benzin, sie dürfen die Umwelt nicht erheblich mehr belasten als fossiles Benzin, und der Anbau der erneuerbaren Rohstoffe darf die Erhaltung der Regenwälder und der biologischen Vielfalt nicht gefährden. Zudem müssen bei Anbau und Produktion zumindest die Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) eingehalten werden. Treibstoffe aus Palmöl, Sojaöl oder Getreide erfüllen die ökologischen Mindestanforderungen in der Regel nicht. Für Treibstoffe aus biogenen Abfällen oder Rückständen aus der Produktion oder Verarbeitung von land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen, die nach dem Stand der Technik hergestellt

¹⁴ Bundesgesetzblatt Teil I, Bonn 29.7.2009 Nr. 46: Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von flüssiger Biomasse zur Stromerzeugung.

¹⁵ insbesondere in Zusammenhang mit den Art. 17 und 18 der Richtlinie 2009/28/EG.

¹⁶ MinöStG; SR **641.61**

¹⁷ Art. 12b MinöStG sowie Art. 19a bis 19h Mineralölsteuerverordnung (MinöStV; SR **641.611**) sowie Treibstoffökobilanz-Verordnung (TrÖbiV; SR **641.611.21**).

werden, gelten die ökologischen Mindestanforderungen in jedem Fall als erfüllt.¹⁸ Für die biogenen Treibstoffe sind die schweizerischen Anforderungen für eine Steuererleichterung im Vergleich zu den Anforderungen für die Anrechenbarkeit von biogenen Treibstoffen an die Quotenziele in der EU höher (vgl. Abschnitt 1.3.2).

Das BAFU und das SECO prüfen, ob die jeweiligen ökologischen und sozialen Kriterien eingehalten werden. Die EZV entscheidet anschliessend über die Steuererleichterung. Die Gesuche, welche bis heute bewilligt werden konnten, betrafen ausschliesslich biogene Treibstoffe aus Abfällen und Produktionsrückständen.

Das Nachweisverfahren für die ökologischen Mindestanforderungen ist anspruchsvoll. Da die Schweiz im internationalen Vergleich nur ein geringes Nachfragenvolumen auslöst, bestand bis anhin kein genügender Anreiz zur Lieferung der für die Steuererleichterung nötigen Angaben. Bisher hat – mit Ausnahme der Gesuche betreffend Abfälle und Produktionsrückstände – noch kein Gesuch das Steuererleichterungsverfahren vollständig durchlaufen. Biogene Treibstoffe, welche die ökologischen und sozialen Mindestanforderungen nicht erfüllen, können in der Schweiz auf den Markt gebracht werden. Sie profitieren jedoch von keiner Mineralölsteuererleichterung und sind deshalb bei gegenwärtigen Preisverhältnissen im Verkehrsbereich gegenüber fossilen Treibstoffen nicht konkurrenzfähig (Ausnahme: Palmöl in stationären Anlagen, vgl. Abschnitt 2.3.2). Daraus erklärt sich unter anderem der im Abschnitt 1.2.2 beschriebene kleine Marktanteil im Promillebereich.

1.4.2 Unterstützung und Förderung internationaler Nachhaltigkeitsinitiativen

Die Schweiz setzt sich seit geraumer Zeit für die Schaffung internationaler Standards ein (vgl. Abschnitt 1.3.1). So unterstützt sie die EPFL in Lausanne, welche den Roundtable on Sustainable Biofuels koordiniert. Die Schweiz engagiert sich des weiteren beim Global Bioenergy Partnership, bei dem die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UNO (FAO) das Sekretariat führt. Weiter ist die Schweiz aktiv an der Erarbeitung von Normen zum Thema nachhaltige Bioenergie beteiligt, namentlich beim Europäischen Komitee für Normung und bei der Internationalen Organisation für Standardisierung (ISO).

Der Bundesrat wurde am 2. Juni 2010 mit dem Postulat 10.3349 «Biogene Treibstoffe. Internationale Anwendung von Nachhaltigkeitskriterien» der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates beauftragt, zu prüfen, wie er sich international für die Entwicklung und Anwendung von Nachhaltigkeitskriterien für biogene Treibstoffe und für entsprechende Standards sowie international anerkannte Labels weiterhin und verstärkt einsetzen kann. Der Bundesrat anerkennt die grosse Bedeutung von international anerkannten Nachhaltigkeitsstandards als wichtiges Instrument für die nachhaltige Produktion von biogenen Treibstoffen. Er hat in seiner Antwort auf das Postulat am 26. Mai 2010 festgehalten, dass sich der Bund bereits heute auf internationaler Ebene für die Entwicklung und Anwendung von Nachhaltigkeitskriterien für biogene Treibstoffe

¹⁸ Art. 19b MinöStV

engagiert, dass er sein Engagement aufrecht erhalten und im Rahmen der bestehenden finanziellen Möglichkeiten verstärken will.

1.4.3 Bestrebungen zur Umsetzung des UNO Pakts I

Die Schweiz hat sich im Rahmen des UNO Pakts I¹⁹ zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte unter Ausschöpfung all ihrer Möglichkeiten und mit allen geeigneten Mitteln verpflichtet. Darunter fällt auch das Recht auf angemessene Ernährung. Allerdings bezieht sich der UNO Pakt I wie alle Menschenrechtsübereinkommen primär auf das Verhältnis des Staates zu seinen eigenen Bürgern bzw. zu den sich auf seinem Territorium aufhaltenden Menschen. Es ist umstritten, ob und inwiefern sich aus dem UNO Pakt I eine Verpflichtung von Staaten, zur Verwirklichung der Pakt-Rechte in anderen Staaten beizutragen bzw. ihr nicht entgegenzuwirken, ableiten lässt. Weil die Anliegen der vorliegenden Parlamentarischen Initiative vorwiegend auf private Produzenten und Importeure abzielen, ist der UNO Pakt I nicht unmittelbar relevant.

Der UNO-Sonderbeauftragte für «Business and Human Rights» John Ruggie hält aber die Staaten dazu an, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln Missbräuche im Ausland durch im Inland domizilierte Firmen zu verhindern. In Bezug auf staatliche Schutz- und Regulierungspflichten entwickelt John Ruggie allgemeine Verhaltensprinzipien und Politikgrundsätze. Diese sind zurzeit noch sehr unspezifisch und enthalten keine Kriterien, die sich explizit auf die für die Umsetzung der parlamentarischen Initiative wesentlichen Themen beziehen.²⁰ Es gibt jedoch Initiativen zur Stärkung einer weiteren von Ruggie untersuchten Dimension – der Verantwortung von Unternehmen, Menschenrechte zu respektieren –, welche sich konkret mit der Frage des Einflusses von Unternehmensaktivitäten auf Ernährungssicherheit und Bodenrechte befassen. Hier sind die Arbeiten des Institute for Human Rights and Business in London hervorzuheben, die von der Schweiz unterstützt werden. Ziel dieser Projekte ist es, best practices und ein sektorenübergreifendes Human Rights Impact Assessment zu entwickeln. Noch sind diese Arbeiten nicht abgeschlossen, weshalb lediglich auf deren Potential als zukünftiger allgemeiner Standard zur «guten Unternehmensführung» im Bereich Menschenrechte verwiesen werden kann.

1.5 Verpflichtungen der Schweiz

1.5.1 Internationale Handelsverpflichtungen

Steuererleichterungen für biogene Treibstoffe, geknüpft an die Einhaltung ökologischer und soziale Kriterien, sind mit den internationalen Handelsverpflich-

¹⁹ Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; SR 0.103.1

²⁰ John Ruggie: State obligations to provide access to remedy for human rights abuses by third parties, including business: an overview of international and regional provisions, commentary and decisions, UN-Dokument A/HRC/11/13/Add.1, 15. Mai 2009

tungen der Schweiz vereinbar. Voraussetzung dafür ist eine nicht-diskriminierende Umsetzung solcher Fördermassnahmen.

Aus Sicht der internationalen Handelsverpflichtungen der Schweiz wären vor allem einschränkende Bestimmungen zur Marktzulassung problematisch. Sofern die Schweiz die Verwendung von biogenen Treib- und Brennstoffen in der Schweiz einschränken möchte, müsste dies im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen erfolgen, welche sie in der WTO sowie gegenüber der EU und anderen Freihandelspartnern eingegangen ist. Dies würde insbesondere eine nicht-diskriminierende Umsetzung der Einschränkungen voraussetzen. Die Einschränkung der Marktzulassung darf nicht darin resultieren, dass faktisch nur Produzenten aus gewissen Ländern die Kriterien erfüllen oder den Nachweis der Kriterienerfüllung erbringen können. Die Schweiz könnte eine Einschränkung des Inverkehrbringens eines ausländischen Produkts in der Schweiz nicht dadurch rechtfertigen, dass die Gesetzgebung anderer Länder nicht ihren Werten oder ihrem Recht entspreche. Restriktionen müssten einen Bezug zum Produkt aufweisen und dürften sich nicht auf die allgemeinen Rahmenbedingungen eines anderen Landes abstützen.

Auch wenn die Schweiz eine nicht-diskriminierende Einschränkung umsetzen würde, wäre dennoch nicht auszuschliessen, dass die Schweiz bei einer solchen Regelung in der WTO oder in bilateralen Verhältnissen vor allem aufgrund der Bedingung, man dürfe nur die am wenigsten handelshemmenden Massnahmen ergreifen, angegriffen würde. Deshalb ist darauf zu achten, dass Einschränkungen der Marktzulassung erst in Betracht gezogen werden, wenn Steuererleichterungen nicht mehr ausreichen, um biogene Treibstoffe, welche ökologischen und sozialen Mindestanforderungen nicht genügen, vom Markt fernzuhalten. Länder, die von den Schweizer Einschränkungen des Inverkehrbringens von biogenen Treib- und Brennstoffen effektiv oder potentiell betroffen wären, könnten in der WTO ein Streitschlichtungsverfahren gegen die Schweiz initiieren. Dies könnte bei einem für die Schweiz negativen Ausgang dazu führen, dass die Schweiz ihre Gesetzgebung anpassen oder rückgängig machen müsste oder mit Strafzöllen belegt würde.

Gegenüber der EU und den Freihandelspartnern müsste die Schweiz möglicherweise in Konsultationen treten, weil sie für das Inverkehrbringen ausländischer biogener Treib- und Brennstoffe gegenüber heute den administrativen Aufwand deutlich erhöhen würde, was zu Verhandlungen mit offenem Ausgang führen würde. Es ist davon auszugehen, dass das bilaterale Verhältnis mit zahlreichen Freihandelspartnern belastet würde. Zudem würde der Handlungsspielraum für Verhandlungen mit weiteren potentiellen Freihandelspartnern (z.B. Indonesien und Malaysia) erheblich eingeschränkt.

Im vorliegenden Gesetzesentwurf werden diese Aspekte grundsätzlich berücksichtigt. Erst wenn die erweiterten Kriterien für die Steuererleichterung nicht mehr ausreichen, um biogene Treibstoffe, welche ökologischen und sozialen Mindestanforderungen nicht genügen, vom Markt fernzuhalten, führt der Bundesrat Zulassungsbeschränkungen ein.

1.5.2

Abbau technischer Handelshemmnisse

Das Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG)²¹ misst der Vermeidung von technischen Handelshemmnissen oberste Priorität zu. Dies widerspiegelt sich auch in den im Rahmen der THG-Revision von 2009 eingeführten Ergänzungen zu Artikel 4 THG (Ausgestaltung technischer Vorschriften), d.h. in den Prinzipien über den Erlass von Produktvorschriften. So wurde in Artikel 4 Absatz 6 THG neu eine Bestimmung aufgenommen, wonach eine Zulassungspflicht für ein Produkt nur vorgesehen werden darf, wenn dies für die Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen nach Artikel 4 Absatz 4 THG unerlässlich ist. Die Adressaten dieser Rechtsnorm sind Gesetz- und Verordnungsgeber.

Artikel 16a Absatz 2 THG zählt alle diejenigen Fälle auf, in denen das «Cassis de Dijon»-Prinzip – wonach Produkte, die in der EU bzw. im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) rechtmässig in Verkehr sind, grundsätzlich auch in der Schweiz ohne vorgängige zusätzliche Kontrollen frei zirkulieren können – keine Anwendung findet. Aufgeführt sind unter anderem Produkte, die einer Zulassungspflicht unterliegen (Bst. a). Da Zulassungsverfahren insbesondere für diejenigen Produkte bestehen, von denen eine potenziell hohe Gefahr für das Leben oder die Gesundheit von Mensch, Tier oder für die Umwelt ausgeht, sind Produkte, die nach schweizerischem Recht einer Zulassung bedürften, von der Anwendung des «Cassis de Dijon»-Prinzips ausgenommen.

Dem Sinn des THG entsprechend sind Zulassungspflichten auf diejenigen Fälle zu beschränken, in denen sie zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen im Sinne von Artikel 4 Absatz 4 unerlässlich sind und mit weniger einschneidenden Massnahmen (z.B. Steuererleichterungen als Förderungsmassnahmen) nur ein ungenügender Schutz erzielt werden könnte.

Mit einer wörtlichen Umsetzung der parlamentarischen Initiative der UREK-N würde der im Rahmen der THG-Revision manifestierte Wille, neue Zulassungspflichten für Produkte nur nach den restriktiven Kriterien von Artikel 4 Absatz 6 THG vorzusehen, bereits nach kurzer Zeit wieder in Frage gestellt. Der vorliegende Gesetzesentwurf weicht aus diesen Gründen vom Wortlaut der parlamentarischen Initiative ab und verzichtet vorerst auf Zulassungsbeschränkungen für biogene Treibstoffe.

2

Grundzüge der Vorlage

2.1

Die Anliegen der parlamentarischen Initiative

Die parlamentarische Initiative fordert, dass die indirekten Auswirkungen bei der Produktion von biogenen Treibstoffen und deren Rohstoffe gebührend berücksichtigt und möglichst vermieden werden. Insbesondere sollen Kriterien festgelegt werden, welche ökologische Mindestanforderungen an den Erhalt von Waldflächen und an die nachhaltige Waldbewirtschaftung erfüllen. Ausserdem sollen soziale Mindestanforderungen verhindern, dass Kleinbauern von ihren Landflächen vertrieben werden und eine ausreichende Ernährung gefährdet wird.

²¹ SR 946.51

Das heisst, in Ländern mit knapper Nahrungsmittelversorgung dürfen keine landwirtschaftlich nutzbaren Flächen beansprucht werden, die für die Nahrungsmittelproduktion nötig sind. Die Grundversorgung an Nahrungsmitteln im Produktionsgebiet muss sichergestellt sein und es darf kein relevanter Anstieg der Importe von Ölsaaten und Nahrungsmitteln aus anderen Ländern erfolgen. Die parlamentarische Initiative verlangt zudem, die Marktzulassung – das Inverkehrbringen für den Konsum in der Schweiz – von biogenen Treibstoffen mittels Kriterien zu regeln, und nicht nur, wie es gegenwärtig das geltende Recht vorschreibt, eine Steuererleichterung anzuwenden. Damit könnten biogene Treibstoffe, welche die Mindestanforderungen nicht erfüllen, im Schweizer Markt in Zukunft nicht mehr in Verkehr gebracht werden. Nur biogene Treibstoffe aus Abfällen sowie Biogas sollen unbeschränkt auf dem Markt zugelassen werden.

2.2 Verzicht auf direkte Zulassungsregelung

Die Subkommission hat in einem ersten Modell die Umsetzung der parlamentarischen Initiative in Form eines zweistufigen Systems mit Zulassungskriterien für das Inverkehrbringen auf dem Schweizer Markt einerseits und Steuererleichterungskriterien andererseits analysiert. Die geltende Regelung für Steuererleichterungen von biogenen Treibstoffen würde in diesem Modell mit Zulassungskriterien für biogene Treib- und Brennstoffe ergänzt. In der Diskussion wurden mögliche Kriterien für die Zulassung und für die Steuererleichterung geprüft.

In Betracht gezogene Kriterien für die Zulassung:

- Der Anbau der Rohstoffe erfolgte ausserhalb nationaler oder internationaler Schutzgebiete.
- Der Anbau der Rohstoffe erforderte keine Rodung von Wäldern sowie keine Umnutzung von Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand oder mit grosser biologischer Vielfalt.
- Der Anbau der Rohstoffe erfolgte auf Flächen, die rechtmässig erworben wurden.
- Beim Anbau der Rohstoffe und bei der Produktion der biogenen Treib- und Brennstoffe wurde die Arbeitsgesetzgebung, mindestens jedoch die Kernübereinkommen der ILO eingehalten.
- Sobald international anerkannte Standards gewährleisten, dass die Treib- oder Brennstoffproduktion nicht zu Lasten der Nahrungsmittelproduktion erfolgt, kann der Bundesrat diese für verbindlich erklären.

In Betracht gezogene Kriterien für die Steuererleichterung:

- Die biogenen Treibstoffe erzeugen vom Anbau der Rohstoffe bis zu ihrem Verbrauch mindestens 40 Prozent weniger Treibhausgasemissionen als fossiles Benzin.
- Sie belasten die Umwelt vom Anbau der Rohstoffe bis zu ihrem Verbrauch nicht erheblich mehr als fossiles Benzin.
- Beim Anbau der Rohstoffe wurden die im Anbaugebiet geltenden Umweltvorschriften eingehalten.

- Beim Anbau der Rohstoffe wurde die gute fachliche Praxis angewendet.

Die parlamentarische Initiative spricht in ihrem Wortlaut von «Agrotreibstoffen». Es gibt jedoch Anzeichen, dass auch in der Schweiz immer mehr flüssige und gasförmige biogene Brennstoffe eingesetzt werden. Wenn Zulassungskriterien eingeführt werden, ist es folgerichtig, dass sie auch für biogene Brennstoffe gelten sollen. Damit kann verhindert werden, dass biogene Treibstoffe, die keine Marktzulassung erhalten, als biogene Brennstoffe eingesetzt werden.

Das zweistufige System mit Zulassungskriterien und Steuererleichterungskriterien weist die folgenden Eigenschaften auf:

- Die Erfüllung der Zulassungskriterien ist Voraussetzung für das Inverkehrbringen biogener Treib- und Brennstoffe.
- Die Marktzulassungsbeschränkung erlaubt es, Produkte mit unerwünschten Eigenschaften von der Inverkehrsetzung in der Schweiz auszuschliessen.
- Die Steuererleichterung stellt eine Fördermassnahme dar. Steuererleichterungen können Produzenten oder Importeure von biogenen Treibstoffen aber nur beantragen, wenn sie die Einhaltung von zusätzlichen Kriterien nachweisen. Eine Zulassung rechtfertigt nicht automatisch auch eine Steuererleichterung.

Die Subkommission hat dieses Modell geprüft. Sie hat sich aber gegen eine direkte Einführung von Zulassungskriterien ausgesprochen. Für diesen Entscheid sprechen folgende Erwägungen:

Angesichts der Tatsachen, dass biogene Treibstoffe ohne Steuererleichterung im Verkehrssektor derzeit kaum Marktchancen haben, dass die in der Schweiz verfügbaren biogenen Treibstoffe hauptsächlich aus Abfällen oder Produktionsrückständen hergestellt werden und dass ihr Marktanteil im Vergleich zu fossilem Benzin gering ist, besteht heute kaum Handlungsbedarf, diesen Markt mit Zulassungsbeschränkungen zu regulieren.

Zulassungsbeschränkungen stellen einen starken Eingriff ins Marktgeschehen dar. Sie sind in Bezug auf die Einhaltung der internationalen Handelsverpflichtungen problematisch und müssten gut begründet werden können. Namentlich muss dargelegt werden, dass zur Erreichung des verfolgten Ziels keine weniger marktein-schränkende Massnahme eingesetzt werden kann (vgl. Abschnitt 1.5.1). Es gibt momentan auch keine Anzeichen dafür, dass andere Länder ebenfalls Zulassungsregelungen in Betracht ziehen. Eine direkte Zulassungsbeschränkung in der Schweiz könnte sich als verfrüht erweisen und es ist ungewiss, ob andere Staaten diesem Beispiel folgen würden.

Die Umsetzung einer Zulassungsbeschränkung wäre ausserdem in der Praxis mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden, der sich angesichts der derzeitigen Marktsituation nur schwer rechtfertigen liesse. Jeder biogene Treib- und Brennstoff müsste auf die Einhaltung der Kriterien geprüft werden. Potentielle Importeure würden in Anbetracht der Markteintrittshürden wohl eher auf den Schweizer Markt verzichten.

2.3

Änderungen des Mineralölsteuergesetzes (MinöStG) und des Umweltschutzgesetzes (USG)

Die neue Regelung umfasst eine Erweiterung der Kriterien für die Steuererleichterung. Ausserdem verpflichtet sie den Bundesrat, bei Bedarf Zulassungsbeschränkungen einzuführen.

Da biogene Treibstoffe für den Verkehrssektor ohne Steuererleichterung zurzeit nicht konkurrenzfähig sind, reicht es bei den aktuellen Marktverhältnissen aus, die Steuererleichterungskriterien um die wichtigen Aspekte der parlamentarischen Initiative zu erweitern, welche in der heutigen Regelung noch nicht berücksichtigt werden.

Um problematische Verwendungen wie beispielsweise den Einsatz von Palmöl in Blockheizkraftwerken und Wärme-Kraft-Kopplungs-Anlagen zu verhindern, kann die heutige Steuerrückerstattung bzw. Steuerbegünstigung bei biogenen Treibstoffen für die Verwendungen in stationären Anlagen aufgehoben werden. Diese können jedoch neu eine Steuererleichterung erhalten, wenn sie die ökologischen und sozialen Kriterien dafür erfüllen. Mit diesen Massnahmen, welche den Markt weniger einschränken als eine Zulassungsregelung, kann das Ziel der parlamentarischen Initiative unter den heutigen Marktverhältnissen weitgehend erreicht werden.

Der Bundesrat wird aber verpflichtet, bei Bedarf Marktzulassungsbestimmungen zu erlassen. Falls sich die Preise derart entwickeln sollten, dass biogene Treibstoffe auch ohne Steuererleichterung konkurrenzfähig werden und damit erhebliche Mengen biogener Treib- und Brennstoffe in Verkehr gebracht würden, welche die Kriterien für die Steuererleichterung nicht erfüllen, muss der Bundesrat handeln.

Die Ergänzung der Kriterien für die Steuererleichterung und die Aufhebung der Steuerrückerstattungen bzw. Steuerbegünstigungen betreffen das MinöStG. Für die Regelung der Marktzulassung eignet sich hingegen dieses Gesetz nicht, da es ein Steuergesetz ist und als solches nur die Besteuerung, nicht aber die Zulassung von biogenen Treibstoffen regeln kann. Zudem umfasst der Anwendungsbereich des Mineralölsteuergesetzes wohl die biogenen Treibstoffe, nicht aber die biogenen Brennstoffe.

Eine direkte Zulassungsregelung müsste aus juristischer Sicht in einem eigenen Erlass erfolgen. Da es sich bei der vorliegenden Regelung jedoch um eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat handelt und nur bei Bedarf wirksam wird, wird die Bestimmung im USG verankert. Für das Umweltschutzgesetz spricht, dass bei den Kriterien im Rahmen dieser Bestimmung grösstenteils ökologische Aspekte zu berücksichtigen sind.

Diese Regelung erlaubt es, grundsätzlich am zweistufigen System festzuhalten. Wenn Zulassungskriterien eingeführt würden, könnten sie weniger streng bemessen sein als die Kriterien für die Steuererleichterung.

2.3.1

Erweiterung der Kriterien für die Steuererleichterung

Die geltende Regelung für Steuererleichterungen von biogenen Treibstoffen wird mit der vorliegenden Gesetzesänderung mit weiteren Kriterien ergänzt. Die bisherigen Kriterien sollen weitgehend von der Mineralölsteuerverordnung übernommen und auf Gesetzesstufe festgelegt werden.

Zwingend einzuhaltende Kriterien

Summarisch formuliert müssen folgende Kriterien für die Steuererleichterung eingehalten werden:

- Erhebliche Reduktion der Treibhausgasemissionen über den gesamten Lebensweg verglichen mit Benzin
- Keine erheblich grössere Umweltbelastung als Benzin
- Keine Umnutzung von Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand oder mit grosser biologischer Vielfalt
- Anbau auf rechtmässig erworbenen Flächen
- Einhaltung sozial annehmbarer Produktionsbedingungen.

Mit der neuen Regelung werden die bisherigen Anforderungen weitgehend beibehalten. Die Anforderungen zum Erhalt der Biodiversität werden leicht modifiziert. Bisher mussten die Gesuchsteller unter anderem nachweisen, dass beim Anbau der Rohstoffe die lokal anwendbare Umweltschutzgesetzgebung eingehalten und die gute fachliche Praxis angewendet wurde. Ausschlaggebend für den Erhalt der Biodiversität ist jedoch der Erhalt von Flächen mit grosser biologischer Vielfalt. Die Einhaltung der Umweltschutzgesetzgebung und die Anwendung der guten fachlichen Praxis auf Agrarflächen spielt dabei eine Nebenrolle. Im Sinne einer Vereinfachung des Gesuchsverfahrens verzichtet der vorliegende Revisionsentwurf deshalb auf die Berücksichtigung der lokalen Umweltschutzgesetzgebung und der guten fachlichen Praxis.

Die neue Regelung für die Beurteilung der Gefährdung der Biodiversität beschränkt sich auf den Erhalt von Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand (z.B. Wälder, Torfmoore etc.) oder mit grosser biologischer Vielfalt (z.B. Schutzgebiete, Feuchtgebiete, Grünland mit grosser biologischer Vielfalt etc.). Dies erleichtert sowohl für Gesuchsteller wie auch für die Behörde das Verfahren und hat für den Schutz der Biodiversität eine ähnlich hohe Wirkung wie die bisherige Regelung. Steuererleichterungen für Treibstoffe, deren Rohstoffanbau eine Umnutzung solcher Flächen erforderte, sind ausgeschlossen.

Bei den sozialen Kriterien müssen weiterhin die lokale Arbeitsgesetzgebung und mindestens die Kernübereinkommen der ILO eingehalten werden. Hinzu kommt neu das Kriterium, dass die Anbauflächen rechtmässig erworben worden sein müssen. Dies schliesst die Vertreibung der lokalen Bevölkerung und die entschädigungslose Enteignung aus.

Ernährungssicherheit

Ein Hauptanliegen der parlamentarischen Initiative ist es, eine ausreichende Ernährung durch die Produktion von biogenen Treibstoffen nicht zu gefährden. Ein

Kriterium zur Ernährungssicherheit zu formulieren ist allerdings schwierig. Es ist nicht einfach zu bestimmen, welche Einflüsse in welchem Ausmass zu einer gesteigerten Produktion von Treibstoffen oder von Nahrungsmitteln führen und welche Auswirkungen dies auf die Landfläche und die Ernährungssicherheit hat, da im Einzelfall kein direkter Zusammenhang zwischen der Ernährungssicherheit und der Produktion von bestimmten Rohstoffen oder Treibstoffen an einem bestimmten Ort besteht. Ausserdem ist die Gewährleistung der Ernährungssicherheit Aufgabe des Staates. Eine Regelung, welche sich primär an private Unternehmen wendet, kann diese nicht dazu verpflichten, diese staatliche Aufgabe zu übernehmen.

Die Produktion von biogenen Treibstoffen kann einen positiven (z.B. durch Mischanbau von Treibstoffrohstoffen und Nahrungsmitteln, durch die Schaffung von Einkommen) oder einen negativen Einfluss auf die Ernährungssicherheit haben (durch Flächenkonkurrenz). Die Komplexität dieses Aspektes in einem Gesetz abzubilden wäre ein ambitioniertes Ziel, welches dadurch erschwert würde, dass konkrete Kriterien fehlen und deren Formulierung ein Diskriminierungspotential aufweist: Länder mit Ernährungsunsicherheit hätten stets schlechtere Voraussetzungen als andere.

Die Änderung des Mineralölsteuergesetzes beschränkt sich aus diesen Gründen bei der Ernährungssicherheit darauf, dem Bundesrat die Kompetenz einzuräumen, die Steuererleichterung auch an die Voraussetzung zu knüpfen, dass die Produktion der biogenen Treibstoffe nicht zu Lasten der Ernährungssicherheit erfolgen darf. Der Bundesrat hat dabei international anerkannte Standards zu berücksichtigen.

Momentan gibt es keine derartigen Standards. Es sind jedoch Standards in Erarbeitung, die das Thema Ernährungssicherheit beinhalten. Der Standard des RSB verfolgt zum Beispiel den Ansatz, eine Berichterstattung über die Ernährungssicherheit vorzuschreiben. Gesuchsteller müssen die Ernährungssicherheit am Anbauort der Rohstoffe evaluieren sowie das Risiko der Produktion auf die lokale Ernährungssicherheit bestimmen und darüber Bericht erstatten. Beim Feststellen von negativen Auswirkungen der Produktion auf die lokale Ernährungssicherheit sind Massnahmen zu deren Milderung auszuarbeiten. Der RSB-Standard wird momentan getestet, daher liegen diesbezüglich noch keine Erfahrungen vor.

Eine derartige Regelung im Rahmen der parlamentarischen Initiative ohne Abstützung auf international anerkannte Standards umzusetzen, liesse sich kaum in Einklang mit den schweizerischen Handelsverpflichtungen bringen (vgl. Abschnitt 1.5.1).

Dem Anliegen der parlamentarischen Initiative kann also nicht vollumfänglich Rechnung getragen werden. Die Abstützung auf internationale Standards, um die Ernährungssicherheit zu verbessern, wird jedoch sowohl vom UNO-Sonderbeauftragten für «Business and Human Rights» John Ruggie wie auch vom UNO-Sonderbericht-ersteller für das Recht auf Nahrung Olivier de Schutter²² empfohlen (vgl. Abschnitt 1.4.3).

²² Olivier de Schutter: Report of the Special Rapporteur on the right to food, Building resilience: a human rights framework for world food and nutrition security, UN-Document A/HRC/9/23, 8. September 2008

Alternativ zur Abstützung auf internationale Standards wurde im Rahmen der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs evaluiert, ob ein Ausschluss von Rohstoffen, die direkt als Lebensmittel verwendet werden (z.B. Mais, Getreide, etc.), zum Ziel führen könnte. Gemäss heutigem Stand der Erkenntnisse stehen einzig Treibstoffe der zweiten Generation (d.h. Treibstoffe aus Pflanzen oder Pflanzenteilen, die nicht der Ernährung dienen) oder aus Abfällen und Produktionsrückständen nicht in *direkter* Konkurrenz zur Lebensmittelproduktion. Ein Ausschluss von bestimmten Rohstoffen würde die Ernährungssicherheit jedoch nicht garantieren. Das Problem der *Flächenkonkurrenz* (d.h. *indirekte* Konkurrenz) bestünde bei den nicht ausgeschlossenen Rohstoffen weiterhin.

2.3.2 Biogene Treibstoffe in stationären Anlagen

Bei Waren, die der Mineralölsteuergesetzgebung unterliegen, kommen je nach deren Verwendung unterschiedliche Steuersätze zur Anwendung. Einerseits macht der Steuertarif in Anhang 1 MinöStG den Unterschied zwischen Waren, die als Treibstoff verwendet werden, und Waren zu anderen Verwendungszwecken. Andererseits können gestützt auf die Art. 17 und 18 MinöStG Steuerbegünstigungen gewährt werden. Die erwähnten Gesetzesartikel beinhalten unter anderem Steuerrückerstattungen bzw. Steuerbegünstigungen von konzessionierten Transportunternehmen (KTU), der Land- und Forstwirtschaft, dem Naturwerkstein-Abbau, der Berufsfischerei sowie von Treibstoffen zur Verwendung in stationären Anlagen. Die diesbezüglichen Bestimmungen wurden in der Verordnung des Eidgenössischen Finanzdepartements über die Steuerbegünstigungen und den Verzugszins bei der Mineralölsteuer geregelt²³. Da auch die biogenen Treibstoffe der Mineralölsteuergesetzgebung unterliegen, können solche Treibstoffe, neben der Möglichkeit einer Steuererleichterung, von einer Steuerrückerstattung bzw. Steuerbegünstigung für bestimmte Verwendungen profitieren.

Wie in Abschnitt 1.2.2 bereits erläutert, hat in den vergangenen Jahren die Menge an Palmöl, die steuerbegünstigt als Treibstoff zur Verwendung in Blockheizkraftwerken und Wärme-Kraft-Kopplungs-Anlagen eingesetzt wurde, stetig zugenommen. Damit die ökologischen und sozialen Mindestanforderungen für eine Steuererleichterung nicht mit Steuerrückerstattungen bzw. Steuerbegünstigungen umgangen werden können, sind für biogene Treibstoffe im Bereich der stationären Anlagen keine Steuerrückerstattungen bzw. Steuerbegünstigungen mehr zu gewähren. Dies bedingt eine Anpassung des geltenden Mineralölsteuerrechts.

Die Aufhebung der Steuerrückerstattung bzw. der Steuerbegünstigungen von biogenen Treibstoffen für die stationäre Verwendung kann damit gerechtfertigt werden, dass für solche Treibstoffe die Möglichkeit besteht, unter Einhaltung von ökologischen und sozialen Mindestanforderungen, eine Steuererleichterung zu erlangen.

Eine Ausschlussregelung der Steuerrückerstattungen bzw. Steuerbegünstigungen für biogene Treibstoffe zur Verwendung in stationären Anlagen auf Gesetzesstufe hat eine grosse Signalwirkung und bekräftigt den Willen des Parlamentes, dass für

²³ SR 641.612

Steuererleichterungen bei biogenen Treibstoffen ökologische und soziale Mindestanforderungen eingehalten werden müssen. In anderen Bereichen (z.B. konzessionierte Transportunternehmungen, Land- und Forstwirtschaft, Naturwerkstein-Abbau, Berufsfischerei) wurde nicht festgestellt, dass biogene Treibstoffe eingesetzt würden, welche die ökologischen und sozialen Mindestanforderung nicht einhielten. Aus diesem Grund erübrigt sich eine Ausschlussregelung für diese Bereiche.

2.3.3 Delegation der Zulassungsregelung an den Bundesrat

Aus den im Abschnitt 2.2 erwähnten Gründen verzichtet der vorliegende Entwurf auf eine direkte Zulassungsregelung, verpflichtet aber den Bundesrat, Zulassungskriterien festzulegen und diese zu verordnen, sobald in erheblichem Mass biogene Treib- und Brennstoffe in Verkehr gebracht werden, welche bestimmte ökologische und soziale Anforderungen nicht erfüllen. Dies ermöglicht grundsätzlich ein zweistufiges System (vgl. Abschnitt 2.2). Wenn Zulassungskriterien eingeführt würden, könnten sie weniger streng bemessen sein als die Kriterien für die Steuererleichterung. Die Zulassungspflicht würde sicherstellen, dass in der Schweiz in Verkehr gebrachte Treib- und Brennstoffe bestimmte Nachhaltigkeitskriterien zwingend erfüllen müssen. Treibstoffe, welche zusätzliche Anforderungen erfüllen (z.B. überdurchschnittlich guter Umweltausweis), können zudem von einer Steuererleichterung profitieren.

3 Erläuterungen zu den Änderungen des Mineralölsteuergesetzes und des Umweltschutzgesetzes

3.1 Änderung des Mineralölsteuergesetzes

Art. 2 Abs. 3 Bst. d

Der Begriff «Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen» wurde durch «biogene Treibstoffe» ersetzt. Die Definition bleibt unverändert.

Mit Änderung des MinöStG vom 23. März 2007 wurde definiert, dass Treibstoffe, welche aus Biomasse oder anderen erneuerbaren Energieträgern hergestellt werden, als «Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen» gelten. Beim praktischen Umgang zeigte sich, dass die Definition zwar korrekt formuliert wurde, dass sich jedoch die Anwendung des zu langen Begriffes als nicht zweckmässig erwies.

Als Treibstoff aus «anderen erneuerbaren Energieträgern» wird beispielsweise Biowasserstoff verstanden. Biowasserstoff kann auch aus Wasser durch Nutzung der Sonnenenergie gewonnen werden. Mit dieser Definition kann der Entwicklung von neuen Treibstoffen Rechnung getragen werden.

In Zusammenhang mit Brennstoffen, welche aus Biomasse oder anderen erneuerbaren Energieträgern hergestellt werden, hat sich der Begriff «biogene Treib- und Brennstoffe» als praktikabel herausgestellt. Die neue Bezeichnung soll die Anwendung des Begriffes zukünftig vereinfachen.

Absatz 1

Um eine Steuererleichterung zu erlangen, müssen biogene Treibstoffe die Kriterien nach Absatz 1 erfüllen. Die Kriterien müssen kumulativ erfüllt sein, ansonsten wird keine Steuererleichterung gewährt. Jedes einzelne Kriterium kann somit zu einem Ausschlusskriterium werden.

Buchstabe a: Weniger Treibhausgasemissionen

Die geltende Regelung sieht vor, dass biogene Treibstoffe über den ganzen Lebensweg mindestens 40 Prozent weniger Treibhausgasemissionen verursachen als fossiles Benzin. Dieses Minimum an Treibhausgasminderung soll auch in Zukunft beibehalten werden und wird auf Verordnungsstufe festgehalten. Die Formulierung ermöglicht es ebenfalls, dieses Kriterium auf Verordnungsstufe dynamisch auszugestalten. Das Prinzip einer dynamischen Erhöhung der Treibhausgasemissionsreduktion (z.B. auf 60 Prozent) entspricht inhaltlich der Europäischen RED-Richtlinie.²⁴

Buchstabe b: Keine erhebliche Mehrbelastung der Umwelt

Dieses Kriterium entstammt sinngemäss der geltenden MinöStV. Die geltende Regelung erlaubt eine Mehrbelastung der Umwelt von 25 Prozent durch biogene Treibstoffe gegenüber fossilem Benzin. Evaluiert wurde eine allfällige Verschärfung dieses Kriteriums. Man könnte beispielsweise eine Reduktion der Umweltbelastung um 20 Prozent vorschreiben. Dies hätte jedoch zur Folge, dass kaum einem Treibstoff die Steuererleichterung gewährt werden könnte. Eine grobe Abschätzung hat ergeben, dass einzig Bioethanol aus in der Schweiz angebauten Zuckerrüben dieses Kriterium erfüllen könnte.

Buchstabe c: Keine Umnutzung von Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand oder mit grosser biologischer Vielfalt

Die Formulierung dieses Kriteriums wurde stark an die EU-Richtlinie angelehnt. Unter «Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand oder mit grosser biologischer Vielfalt» werden analog zu den Begriffen im europäischen Recht²⁵ beispielsweise Wälder, Torfmoore und andere Feuchtgebiete oder Grünland mit grosser biologischer Vielfalt verstanden. Das Kriterium beinhaltet also unter anderem ein Verbot von Waldrodungen oder Trockenlegungen von Feuchtgebieten. Weiter ist auch der Anbau innerhalb von nationalen und internationalen Schutzgebieten ausgeschlossen. Auf Verordnungsstufe sollen der Ausschluss dieser Flächen explizit genannt und analog zur geltenden Regelung ein Stichtatum für die Umnutzung festgelegt werden. Dieses Datum regelt den Zeitpunkt, vor welchem die Umnutzung keinen Verlust der Steuererleichterung zur Folge hat. Die Nutzung einer Fläche in der

²⁴ Die Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen sieht vor, dass die Reduktion der Treibhausgasemissionen mindestens 35 Prozent betragen muss. Ab dem 1. Januar 2017 muss diese Reduktion mindestens 50 Prozent betragen. Für Produktionsanlagen, die ab dem 1. Januar 2017 in Betrieb genommen werden, beträgt die Reduktion der Treibhausgasemissionen ab dem 1. Januar 2018 mindestens 60 Prozent.

²⁵ vgl. Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen

Vergangenheit wird also nur bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zurückverfolgt. Wie diese Fläche vor dem Stichdatum genutzt wurde oder ob sie vorher den Status einer Fläche mit hohem Kohlenstoffbestand oder mit grosser biologischer Vielfalt hatte, wird nicht berücksichtigt.

Den Erhalt der Waldfläche und die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder eines souveränen Staates an und für sich zu erwirken, liegt nicht im Kompetenzbereich der Schweiz und ist daher als Kriterium nicht zulässig. Rodungen können gemäss Buchstabe c aber verhindert werden.

Buchstabe d: Rechtmässiger Erwerb der Anbauflächen

Dieses Kriterium regelt den Nachweis des rechtmässigen Erwerbs. Auf Verordnungsstufe wird festgehalten, dass sich dieser nach dem jeweiligen nationalen Recht richtet. Die gewaltsame Vertreibung der lokalen Bevölkerung sowie die entschädigungslose Enteignung gelten in jedem Falle als unrechtmässig.

Buchstabe e: Sozial annehmbare Produktionsbedingungen

Dieses Kriterium entspricht sinngemäss dem geltenden MinöStG. Auf Verordnungsstufe wird konkretisiert, dass bei der Produktion die im Anbaubereich bzw. am Produktionsstandort anwendbare Arbeitsgesetzgebung einzuhalten ist, mindestens aber die Kernübereinkommen der ILO.

Absatz 2

Der Bundesrat wird auf Verordnungsstufe die biogenen Treibstoffe bezeichnen. Die biogenen Treibstoffe sind bereits heute in Artikel 19a Absatz 2 MinöStV aufgeführt. Neu wird der Bundesrat explizit damit beauftragt, die Kriterien gemäss Absatz 1 auf Verordnungsstufe im Einzelnen zu regeln.

Absatz 3

Biogene Treibstoffe aus Abfällen und Produktionsrückständen durchlaufen ein vereinfachtes Verfahren. Dabei muss abgeklärt werden, ob es sich im Sinne des Gesetzes tatsächlich um einen Abfall oder Produktionsrückstand handelt. Bei ihrer Produktion müssen die nationale Arbeitsgesetzgebung, mindestens aber die Kernübereinkommen der ILO eingehalten werden. Sie müssen zur Erlangung der Steuererleichterung ausserdem nach dem Stand der Technik produziert werden. Dies entspricht der geltenden Regelung.

Die Definition der Begriffe «Abfälle» und «Produktionsrückstände» stützt sich auf die geltende Praxis für den Vollzug der Steuererleichterung. Diese Definition wurde durch die EZV und das BAFU erarbeitet und behält weiterhin ihre Gültigkeit. Sie kann allenfalls auf Verordnungsstufe gehoben werden.

Absatz 4

Wie in Abschnitt 2.3.1 erläutert, ist die Umsetzung eines Kriteriums zur Ernährungssicherheit mit verschiedenen Schwierigkeiten verbunden. Absatz 4 beschränkt sich auf eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat. Derzeit bestehen verschiedene Initiativen welche versuchen, Standards mit Berücksichtigung der Ernährungssicherheit zu erarbeiten. Sollten sich solche Standards als dienlich erweisen und sich international durchsetzen, so hat der Bundesrat mit der vorliegenden Regelung die Möglichkeit, gestützt auf diese internationalen

Standards, ein Kriterium zur Sicherstellung der Ernährungssicherheit zu formulieren und als zusätzliche Voraussetzung für die Steuererleichterung festzuschreiben.

Eine Minderheit beantragt, den Absatz zu streichen. Sie ist der Meinung, es bestehe gegenwärtig kein Handlungsbedarf, dem Bundesrat vorgehend die Kompetenz für eine allfällige Einführung eines Kriteriums zur Berücksichtigung der Ernährungssicherheit zu erteilen, insofern heute nicht feststehe, wie ein allfälliger Standard dereinst ausgestaltet sein würde. Sollte zukünftig Handlungsbedarf gegeben sein, so könne in Kenntnis der vorliegenden Sachlage rasch eine zielgerichtete Gesetzesänderung vorgenommen werden.

Absatz 5

Den Umfang der Steuererleichterung setzt der Bundesrat fest. Mit dem Kriterium der Wettbewerbsfähigkeit wird sichergestellt, dass die höheren Produktionskosten für biogene Treibstoffe im Vergleich zu fossilem Treibstoff durch die Steuererleichterung nicht überkompensiert werden. Die Wettbewerbsfähigkeit wird jährlich anhand der Preisdifferenz zwischen fossilen und biogenen Treibstoffen überprüft. Je stärker die biogenen Treibstoffe auch ohne Steuererleichterung preislich wettbewerbsfähig werden, beispielsweise weil sie kostengünstiger produziert werden können oder weil die Preise der fossilen Treibstoffe weiter steigen, desto geringer soll die Steuererleichterung ausfallen. Bei den gegenwärtigen Preisverhältnissen werden sämtliche biogenen Treibstoffe weiterhin steuerfrei sein.

Gemäss bisherigem Recht hat der Bundesrat für die Bestimmung des Umfangs der Steuererleichterung noch zwei weitere Kriterien zu berücksichtigen, nämlich «die einheimischen erneuerbaren Rohstoffe» und «den Beitrag dieser [biogenen] Treibstoffe an den Umweltschutz und an die energiepolitischen Zielsetzungen». Das erste Kriterium wurde weggelassen, weil dieses bereits mit der Wettbewerbsfähigkeit mitberücksichtigt ist. Ausserdem ist eine Bevorzugung von inländischen Rohstoffen durch den Bundesrat nicht umsetzbar, weil dies dem WTO-Gebot der Nicht-Diskriminierung widerspräche. Auf das zweite Kriterium verzichtet der vorliegende Entwurf, weil der Beitrag einzelner biogener Treibstoffe an die genannten Zielsetzungen sehr unterschiedlich ausfallen kann und eine darauf ausgerichtete differenzierte Steuererleichterung kaum vollziehbar ist.

Art. 12b^{bis}

Eine Minderheit beantragt, auch die inländische Herstellung von biogenen Treib- und Brennstoffen zu besteuern, welche die Bedingungen von Artikel 12b Absätze 1 und 4 nicht erfüllen. Diese Produkte sollen besteuert bleiben, auch wenn sie für die Ausfuhr bestimmt sind. Die Anwendung des Mineralölsteuergesetzes im Sinne dieses Antrags geht über das geltende Besteuerungssystem hinaus. Gemäss Mineralölsteuergesetz wird die Steuer erst erhoben, wenn die Ware im Inland in den Verkehr gebracht wird.

Art. 12c Nachweis und Rückverfolgbarkeit

Absatz 1

Ist die Rückverfolgbarkeit nicht gewährleistet, können die Anforderungen gemäss Artikel 12b an die Steuererleichterung nicht überprüft werden. Grundsätzlich muss

ein Gesuchsteller deshalb nachweisen, dass er die Voraussetzungen für die Steuererleichterung gemäss Artikel 12b erfüllt.

Absatz 2

Die vorliegende Regelung wird in Anlehnung an die Treibstoffökobilanz-Verordnung in das MinöStG aufgenommen. Gesuchsteller müssen bestimmte Angaben über die biogenen Treibstoffe und die Erfüllung der ökologischen und sozialen Voraussetzungen machen. Diese Angaben müssen verständlich, nachvollziehbar und überprüfbar sein. Ausserdem sollen die Angaben durch geeignete Unterlagen (z.B. mittels Karten von Anbauflächen oder Zertifikaten über die Einhaltung von Standards beim Anbau der Rohstoffe oder der Produktion der Treibstoffe) belegt werden. Weitere Unterlagen werden nicht zwingend in jedem Fall verlangt, können aber bei Unstimmigkeiten oder Verdachtsfällen durch die Prüfbehörde nachgefordert werden.

Wenn verlangte Angaben fehlen oder Angaben nicht verständlich, überprüfbar und nachvollziehbar sind, muss der Gesuchsteller die fehlenden Angaben nachliefern. Können die verlangten Angaben nicht in entsprechender Form vorgelegt werden, wird das Gesuch abgelehnt, da in diesem Fall der Nachweis über die Einhaltung der Kriterien nicht erbracht wurde.

Besteht ein Treibstoff aus mehreren Rohstoffen, müssen die Angaben für jeden Rohstoff erbracht werden.

Absatz 3

Absatz 3 lehnt sich an die Bestimmungen in der Treibstoffökobilanz-Verordnung an. Die EZV kann die Überprüfung der für die Steuererleichterung gemachten Angaben zu den biogenen Treibstoffen sowie zur Einhaltung der Voraussetzungen nach Artikel 12b durch anerkannte unabhängige Dritte verlangen. Die EZV erteilt indes nicht direkt einen Auftrag an ein Auditunternehmen. Vielmehr nimmt sie bei Bedarf mit dem Gesuchsteller Kontakt auf und fordert ihn auf, die Angaben selber durch eine anerkannte Auditfirma überprüfen zu lassen. Kommt der Gesuchsteller dieser Aufforderung nicht nach, verliert er den Anspruch auf Steuererleichterung. Mit dieser Umsetzung können rechtliche Einwände gegen eine hoheitliche Überprüfung von Sachverhalten bei ausländischen Unternehmen vermieden werden. Die Kosten für die Audits finanziert der Bund aus den Einnahmen der höheren Besteuerung des Benzins gemäss Artikel 12e E-MinöStG.

Absatz 4

Die genauen Angaben und Unterlagen werden auf Verordnungsstufe konkretisiert. Es kann sich bei den Unterlagen um Zertifikate, offizielle Bescheinigungen oder andere Beweisdokumente handeln. In der Verordnung wird ebenfalls festgehalten werden, dass der Nachweis vereinfacht wird, beispielsweise wenn bestimmte Kriterien aufgrund der Einhaltung von international anerkannten Standards ganz oder teilweise als eingehalten und belegt gelten oder wenn eine Selbstdeklaration als ausreichend und zielführend erachtet wird. Als internationale Standards gelten insbesondere jene, die von der ISO, der UNO oder anderen internationalen Gremien geschaffen werden. Die Anerkennung von internationalen Standards soll auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Zurzeit werden Nachhaltigkeitsstandards zur Einhaltung und Überprüfung von ökologischen und sozialen Aspekten für erneuerbare Energieträger auf Behörden-

ebene in der EU und in einigen europäischen Ländern sowie in nationalen und internationalen Organisationen und Diskussionsforen intensiv diskutiert; dies mit dem Ziel, die Standards zu konkretisieren und zu harmonisieren. Die Bundesbehörden werden zu gegebener Zeit die Anerkennung harmonisierter Standards betreffend den Nachweis und die Rückverfolgbarkeit prüfen.

Art. 12d Verfahren

Das Steuererleichterungsgesuch wird von der EZV geprüft. Sie zieht bei der Prüfung das BAFU und das SECO bei und entscheidet aufgrund deren Beurteilung über die Steuererleichterung.

Die Einzelheiten des Prüfverfahrens werden auf Verordnungsstufe geregelt.

Art. 12e Ertragsneutralität

Dieser Artikel hat keine materiellen Änderungen erfahren. Er wurde redaktionell überarbeitet und in der Reihenfolge der Artikel verschoben.

Art. 18 Abs. 3^{bis}

Mit dieser Bestimmung werden die Steuerrückerstattungen bzw. Steuerbegünstigungen bei biogenen Treibstoffen zur Verwendung in stationären Anlagen nicht mehr gewährt werden können. Demnach können solche biogene Treibstoffe nur noch zum Normaltarif oder unter Gewährung einer Steuererleichterung – mit Erfüllung der ökologischen und sozialen Mindestanforderungen – in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt werden. Fossile Treibstoffe können weiterhin von Steuerrückerstattungen bzw. Steuerbegünstigungen profitieren.

Für biogene Treibstoffe, welche unter die Artikel 17 Absatz 1 bis 3 (z. B. internationale Abkommen im Bereich der diplomatischen und konsularischen Beziehungen, Luftverkehr, konzessionierte Transportunternehmen) sowie Artikel 18 Absatz 2 MinöStG (z. B. Land- und Forstwirtschaft) fallen, können weiterhin Steuerbefreiungen sowie Steuerrückerstattungen bzw. Steuerbegünstigungen gewährt werden. Eine Steuerrückerstattung wird nur gewährt, sofern die verwendeten Treibstoffe steuerbelastet waren.

Mit der Aufhebung der Steuerrückerstattung bzw. Steuerbegünstigung bei biogenen Treibstoffen für die Verwendung in stationären Anlagen kann der Einsatz von bedenklichen biogenen Treibstoffen gezielt unterbunden werden, ohne dabei Steuerrückerstattungen bzw. Steuerbegünstigungen in anderen Bereichen zu beeinträchtigen.

Art. 20a Treibstoffgemische

Neu müssen bei der Steueranmeldung von Treibstoffgemischen folgende Bestandteile, welche im Gemisch enthalten sind, unterschieden und separat angemeldet werden:

- biogene Bestandteile, welche die Kriterien erfüllen
- biogene Bestandteile, welche die Kriterien nicht erfüllen bzw. deren Qualität nicht bekannt ist.
- andere Treibstoffbestandteile (z.B. fossile).

Damit beurteilt werden kann, ob die Zulassungspflicht gemäss Artikel 35d USG eingeführt werden soll, müssen die Mengen an biogenen Treibstoffen, welche ohne Steuererleichterung in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt werden, bekannt sein.

Kleinste Vermischungen, wie sie in der Praxis im Umgang mit Treibstoffen auftreten können – zum Beispiel bei Vermischungen mit Mengen in Rohrleitungen und Armaturen –, werden gemäss Absatz 3 toleriert. Der Toleranzwert orientiert sich an Artikel 92 der MinöStV (0,5 Volumenprozent des Gemischs). In solchen Fällen entfällt die Pflicht zur separaten Steueranmeldung gemäss Absatz 1.

3.2 Änderung des Umweltschutzgesetzes

Art. 7 Abs. 8

Dieser Absatz definiert den Begriff «biogene Treib- und Brennstoffe». Dabei lehnt er sich an die entsprechende Begriffsbestimmung von Art. 2 Abs. 3 Bst. d E-MinöStG an.

Folgende Präzisierungen werden im Vergleich zur Definition des Mineralölsteuergesetzes hinzugefügt: Erstens wird verdeutlicht, dass nur flüssige und gasförmige Treib- und Brennstoffe erfasst werden, womit auch Biogas miteingeschlossen ist. Feste Brennstoffe wie Holz und Holzpellets können damit nicht der Zulassungsregelung unterstellt werden. Zweitens wird klargestellt, dass auch Gemische von der Regelung erfasst werden. Das bedeutet, dass Gemische aus biogenen und anderen Treib- und Brennstoffen nur zugelassen werden, wenn alle biogenen Bestandteile, die im Gemisch enthalten sind, den Anforderungen entsprechen.

Aus heutiger Sicht könnten alle biogenen Treibstoffe nach dem E-MinöStG (Art. 2 Abs. 3 Bst. d) sowie alle flüssigen und gasförmigen biogenen Brennstoffe mit Ausnahme von Ethanol zu Brennzwecken der Zulassungspflicht unterstellt werden.

Ein Einbezug von biogenem Ethanol zu Brennstoffzwecken ist aus folgenden Überlegungen nicht vorgesehen: Ethanol zu Brennzwecken fällt unter das Bundesgesetz über die gebrannten Wasser.²⁶ Die Einfuhr von gebrannten Wassern, die 80 oder mehr Volumenprozent Alkohol enthalten, steht heute ausschliesslich dem Bund zu. Ethanol – mit Ausnahme von Bioethanol (d.h. zu Treibstoffzwecken) – wird daher allein durch Alcosuisse, dem Profitcenter der EAV, importiert. Ethanol hat viele Verwendungszwecke. Dieselbe Ethanolqualität wird einerseits in Brennpasten, Scheibenreinigern, Farben, Reinigungs-, Desinfektions- oder Frostschutzmitteln eingesetzt, kann andererseits jedoch auch als flüssiger Brennstoff (z.B. in Ethanol-Cheminées, Brennsprit) verwendet werden. Die fehlende Abgrenzung zwischen den Qualitäten verunmöglicht in der Praxis die Umsetzung einer Markt-

²⁶ Alkoholgesetz; SR 680

zulassung, welche nur Ethanol zu Brennzwecken umfassen würde. Gegenwärtig besteht beim Ethanol zu Brennzwecken kein Handlungsbedarf. Dessen Absatz beträgt bloss 5 Prozent des gesamten inländischen Ethanolabsatzes²⁷, wobei kaum Wachstumstendenzen erkennbar sind.

Art. 35d

Absatz 1

Absatz 1 regelt, ab wann der Bundesrat eine Zulassungspflicht für biogene Treib- und Brennstoffe einzuführen hat. Dabei wird an die Menge der in Verkehr gebrachten biogenen Treib- und Brennstoffe angeknüpft, welche die Kriterien gemäss Artikel 12b Absatz 1 und allenfalls Absatz 4 nicht erfüllen. Die Kriterien des MinStG werden auch für biogene Brennstoffe berücksichtigt.

Für die Einführung der Zulassungspflicht durch den Bundesrat lassen sich die Mengen nicht vorab festlegen. Die Umsetzung der Zulassung ist im konkreten Fall auch abhängig vom Ausmass der Verletzung der ökologischen und sozialen Kriterien. Ausserdem sind die Vorschriften des internationalen Handelsrechts bei der Umsetzung der Zulassungspflicht zu beachten.

Der Bundesrat bestimmt die biogenen Treib- und Brennstoffe, die der Zulassungspflicht unterstellt werden. Er kann alle biogenen Treib- und Brennstoffe oder auch nur einzelne Treib- oder Brennstoffarten (z.B. Biodiesel) der Zulassungspflicht unterstellen. Er kann auch Flugtreibstoffe von der Zulassungspflicht ausschliessen, wenn dies aus Wettbewerbsgründen notwendig sein sollte. Bei den biogenen Flugtreibstoffen ist auf internationaler Ebene dafür zu sorgen, dass nebst der Einsparung von Treibhausgasen auch ökologische und soziale Mindestanforderungen eingehalten werden.

Die Marktüberwachung bei den biogenen Treibstoffen stützt sich auf die Mineralölsteuerdaten der EZV. Massgebend sind die Mengen an biogenen Treibstoffen, die ohne Steuererleichterung in den steuerrechtlich freien Verkehr gebracht werden. Es ist anzunehmen, dass biogene Treibstoffe, welche in grösseren Mengen in Verkehr gebracht werden, nicht auf die Steuererleichterung verzichten würden, wenn sie die Nachhaltigkeitskriterien erfüllen. Diese wären einerseits ohne Steuererleichterung kaum wettbewerbsfähig und andererseits würde der betreffende Importeur bzw. Hersteller einen beachtlichen Gewinnausfall hinnehmen. Für die Marktüberwachung dienen die Mengen an biogenen Treibstoffen, die ohne Steuererleichterung in den freien Verkehr überführt werden, als Anhaltspunkt. Für die Einführung einer Zulassungspflicht sind jedoch weitere Abklärungen bezüglich der Einhaltung der ökologischen und sozialen Anforderungen notwendig.

Die Marktüberwachung bei den biogenen Brennstoffen ist durch das BAFU aufzubauen, gestützt auf Artikel 46 Absatz 1 USG.

Eine Minderheit beantragt, im Absatz 1 eine Kann-Formulierung zu verwenden. Diese gewähre dem Bundesrat einen grösseren Ermessensspielraum bei der Entscheidung über die Einführung einer Zulassungspflicht, beispielsweise im

²⁷ In der Schweiz werden von insgesamt 37 Mio. kg Ethanol ca. 2 Mio. kg für Brennzwecke verwendet.

Zusammenhang mit den internationalen Handelsverpflichtungen der Schweiz (vgl. Abschnitt 1.5.1).

Absatz 2

Absatz 2 überträgt dem Bundesrat die Kompetenz zum Erlass der für die Umsetzung der Zulassungspflicht notwendigen Vorschriften. Er legt fest, welche ökologischen und sozialen Anforderungen die Treib- und Brennstoffe erfüllen müssen, um zugelassen zu werden. Dabei berücksichtigt er die Kriterien für die Steuererleichterung (Art. 12b Abs. 1 und 4 MinöStG), kann diese jedoch im Sinne eines zweistufigen Systems (vgl. Abschnitt 2.2) in geeigneter Weise anpassen (d.h. im Vergleich zur Steuererleichterung innerhalb der gesetzlichen Schranken mildern) oder einzelne Kriterien für die Zulassung ausser Acht lassen. Schliesslich regelt der Bundesrat auch das Zulassungsverfahren. Dabei hält er sich eng an die einschlägigen Bestimmungen des Mineralölsteuergesetzes, so dass die beiden Verfahren der Steuererleichterung und der Zulassung optimal aufeinander abgestimmt sind. Die Bestimmungen über Nachweis und Rückverfolgbarkeit nach Art. 12c MinöStG gelten auch für die Zulassung.

Art. 41 Abs. 1

Der Vollzug des Umweltschutzgesetzes liegt in erster Linie bei den Kantonen (Art. 36 USG). Für bestimmte Bereiche ist jedoch der Bund zuständig. Diese Bundeszuständigkeiten sind in Artikel 41 geregelt. Da auch der Vollzug der Zulassungspflicht in die Zuständigkeit des Bundes fällt, wird diese in den Katalog des Artikels aufgenommen.

Art. 61a Sachüberschrift und Abs. 2 bis 5

Die neue Strafbestimmung zur Durchsetzung der Zulassungspflicht wird in den bestehenden Artikel 61a über die Widerhandlungen gegen die Vorschriften über die Lenkungsabgaben eingefügt. Dies weil die Verfolgung dieser beiden Widerhandlungen – im Gegensatz zu denjenigen der den Artikel 60 und 61 – dem Bund obliegt.

Im neuen Absatz 2 wird die Strafe für Widerhandlungen bei der Zulassung von biogenen Treib- und Brennstoffen festgelegt. Da es um eine Marktzulassung geht und die Widerhandlungen in der Regel durch Organe von Unternehmen begangen werden, ist ein hoher Bussenrahmen festzulegen. Der Betrag von 500'000 Franken findet sich ebenfalls im Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934.²⁸

Die Absätze 3 bis 5 werden redaktionell angepasst, so dass sie sich sowohl auf den bestehenden Absatz 1 wie auch auf den neuen Absatz 2 beziehen. Die Konkurrenzregel von Absatz 5 soll sich ausserdem nicht nur auf Abgabenerlasse beschränken, sondern soll insbesondere auch bei Widerhandlungen nach dem Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht²⁹ anwendbar sein. Wer eine

²⁸ Bankengesetz, BankG; SR 952.0

²⁹ VStrR; SR 313.0

Zulassung erschleicht und dazu eine gefälschte Urkunde verwendet, wird somit zusätzlich nach Artikel 15 VStrR wegen Urkundenfälschung bestraft.

Art. 62 Abs. 2

Der heute schon bestehende Artikel 62 Absatz 2 wird dahingehend angepasst, dass der Verweis auf VStrR als anwendbares Recht auch auf die neue Strafbestimmung zur Zulassungspflicht anwendbar ist.

Eine Minderheit beantragt, die gesamte Ziffer II zu streichen. Sie ist der Ansicht, die Erweiterung der im geltenden Recht festgehaltenen Kriterien zur Steuererleichterung sei eine ausreichende Massnahme, um unerwünschte Auswirkungen bei der Produktion von biogenen Treibstoffen zu verhindern. Eine Zulassungspflicht, wie sie mit der Änderung im USG vorgesehen ist, stelle einen massiven Eingriff ins Marktgeschehen dar. Angesichts der geringen Mengen von biogenen Treibstoffen, die in der Schweiz gehandelt werden, bestehe dazu kein Handlungsbedarf.

3.3 Erläuterungen zu Ziffer III

Absatz 3

Bei der Änderung des Mineralölsteuergesetzes vom 23. März 2007 wurde festgehalten, dass die Artikel 12a, 12b, 12c und 20a sowie Anhang 1a eine zeitlich befristete Gültigkeit von zwölf Jahren nach Inkrafttreten aufweisen. Die vorliegende Gesetzesänderung übernimmt diese zeitliche Befristung sowohl für die neuen Bestimmungen des MinöStG als auch des USG. Alle Änderungen gelten somit bis zum 30. Juni 2020.

4 Auswirkungen

4.1 Vollzugstauglichkeit und Vollzugaufwand

Vollzugstauglich sind Kriterien dann, wenn sie produktbezogen und rückverfolgbar sind. Die Rückverfolgbarkeit wiederum ist dann gegeben, wenn die Einhaltung der Kriterien nachweisbar und kontrollierbar ist. Diese Voraussetzungen sind bei dieser Vorlage erfüllt und damit auch die zentralen Voraussetzungen für den Vollzug durch Behörden und Unternehmen.

Die Steuererleichterungsgesuche werden von der EZV geprüft. Sie zieht für die Prüfung der ökologischen Kriterien das BAFU und für die sozialen Kriterien das SECO bei. Dieses Vollzugsmodell hat sich bisher bewährt und soll beibehalten werden, auch für ein allfälliges Zulassungsverfahren. Die Gesuchsteller haben mit diesem Modell eine zentrale Anlaufstelle, die EZV.

Heute werden vorwiegend Gesuche um Steuererleichterung für biogene Treibstoffe aus Abfällen und Rückständen und nur wenige Gesuche für Treibstoffe aus anderen Rohstoffen bei der EZV eingereicht. Der Vollzugaufwand für die drei Amtsstellen beschränkt sich aber keineswegs auf die Prüfung einzelner Gesuche. Beträchtlicher personeller Aufwand fällt an für die Beratung potentieller Gesuchsteller, für die

Weiterentwicklung der fachlichen Grundlagen für die Ökobilanzierung, für die Bearbeitung von Fragen aus Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit, für Berichterstattung, Statistik und Beobachtung der Marktentwicklung sowie für die internationale Zusammenarbeit, beispielsweise bei der Entwicklung von Standards.

4.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen. Steuererleichterungen werden wie bisher ertragsneutral ausgestaltet. Die Aufhebung der Steuer-rückerstattung bzw. Steuerbegünstigung für biogene Treibstoffe zur Verwendung in stationären Anlagen dürfte ebenfalls keine finanziellen Auswirkungen haben, weil sie neu entweder von der Steuererleichterung profitieren oder durch fossile Treibstoffe ersetzt werden, die weiterhin steuerbegünstigt bleiben.

Zur ökologischen Beurteilung von biogenen Treibstoffen sind laufend von Experten die fachlichen Grundlagen für bisherige und neue Roh- und Treibstoffe bereitzustellen und weiterzuentwickeln sowie die Ökobilanzierung zu begutachten. Für die Umsetzung gemäss Vorlage benötigt das BAFU für diese Aufgaben zusätzlich 300'000 Franken pro Jahr. Der heutige Aufwand beträgt rund 200'000 Franken pro Jahr. Diese Kosten sowie die Kosten für die Audits (vgl. Erläuterungen zu Artikel 12c Absatz 3 MinöStG) finanziert der Bund aus den Einnahmen der höheren Besteuerung des Benzins gemäss Artikel 12e E-MinöStG.

Personelle Auswirkungen

Für die Abschätzung des zusätzlichen Vollzugsaufwands der drei Amtsstellen wird unterschieden zwischen der Phase 1 mit weiteren Kriterien für die Steuererleichterung und der Phase 2 mit einer Zulassungsregelung. Die Entwicklung der Anzahl Gesuche ist nur sehr schwer abschätzbar. Die Abschätzung des Vollzugsaufwands beruht auf der Annahme, dass sich die Anzahl der Gesuche in der Phase 1 nicht wesentlich ändern wird, in der Phase 2 aber die Gesuchsprüfungen zunehmen werden, weil in Phase 2 für jede Inverkehrbringung ein Gesuch um Zulassung gestellt werden muss.

In der Phase 1 fallen die folgenden zusätzlichen Arbeiten an:

- Die Vollzugsinstrumente (Verordnung, Gesuchsformular etc.) müssen angepasst werden und die Gesuchsprüfung wird durch die Aufnahme zusätzlicher Kriterien sowie spezifischerer Kontrollen aufwändiger. Der Aufwand steigt für alle drei Amtsstellen.
- Die Kann-Formulierung für das Kriterium der Ernährungssicherheit bedingt, dass die Entwicklungen bei den internationalen Standards sehr eng mitverfolgt werden müssen, die Standards mit Kriterien zur Ernährungssicherheit evaluiert werden und deren Anerkennung gegebenenfalls auf Verordnungsebene zu regeln sein wird. Diese Arbeiten erfolgen in enger Abstimmung unter allen drei Amtsstellen.
- Die mögliche Einführung der Zulassung erfordert die Überwachung des inländischen Marktes für biogene Treib- und Brennstoffe. Die mengenmässige Überwachung bei biogenen Treibstoffen wird durch die EZV sichergestellt. Da biogene Brennstoffe nicht der Mineralölsteuergesetzgebung unterliegen,

ist die Überwachung gestützt auf Artikel 46 Absatz 1 USG neu durch das BAFU zu organisieren und zu übernehmen. Die Erhebung und Beurteilung der Qualität dieser Treib- und Brennstoffe im Vergleich zu den Kriterien für die Steuererleichterung respektive für die Zulassung sind durch die drei Ämter gemeinsam vorzunehmen.

- Der allgemeine Aufwand für die Beratung potentieller Gesuchsteller, für die Weiterentwicklung der fachlichen Grundlagen für die Ökobilanzierung sowie für die Bearbeitung von Fragen aus Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit wird für alle drei Ämterstellen mit der Anpassung der Rechtsgrundlagen erfahrungsgemäss deutlich zunehmen.

Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative erfordert in der Phase 1 (Vollzug der neuen Mindestanforderungen für die Steuererleichterungen im MinÖStG und der Anpassung des USG) bei der EZV 1,5 neue Stellen, beim BAFU 1 neue Stelle und beim SECO 1 neue Stelle, gesamthaft also 3,5 Stellen.

In der Phase 2 würden die folgenden zusätzlichen Arbeiten anfallen:

- Die Vollzugsinstrumente (Verordnung, Gesuchsformular etc.) müssen angepasst werden und die Gesuchsprüfung wird durch das zweistufige System (Zulassungsanforderungen und Anforderungen an die Steuererleichterung unterscheiden sich) aufwändiger. Der Aufwand steigt für alle drei Ämterstellen.
- Die EZV müsste eine Zulassungsstelle errichten und betreiben. Diese Stelle überwacht den Markt, erteilt die Bewilligungen, führt Betriebsprüfungen durch, sorgt für Amtshilfen im Vollzug, behandelt federführend die Beschwerden und unterstützt zusammen mit den anderen Ämterstellen die Gesuchsteller.
- Die Bearbeitung einer höheren Zahl von Gesuchen als in der Phase 1 erhöht den Aufwand für alle drei Ämterstellen.

In der Phase 2, also bei Einführung der Zulassungspflicht, würde der Vollzugsaufwand für alle drei Ämterstellen, insbesondere aber für die EZV, stark zunehmen. Besonders ins Gewicht fällt dabei für die EZV, dass sie bei Zulassungsregeln für die biogenen Brennstoffe neue Vollzugsstrukturen aufbauen müsste, weil die biogenen Brennstoffe nicht in den Geltungsbereich des Mineralölsteuergesetzes fallen.

Die personellen Auswirkungen der Einführung einer Zulassungspflicht hängen jedoch stark von deren Ausgestaltung ab, u.a. von der Anzahl der berücksichtigten Kriterien sowie davon, ob alle oder nur bestimmte Treib- und Brennstoffarten der Zulassungspflicht unterstellt werden müssten. Nach ersten Schätzungen würden bei der EZV je nach Anzahl Gesuchen 4 bis 6,5 zusätzliche Stellen, beim BAFU und beim SECO zusätzlich je 1 Stelle notwendig.

4.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Unter anderem haben die relativ hohen Anforderungen für die Steuererleichterung dazu geführt, dass der Markt für biogene Treibstoffe in der Schweiz sehr klein ist (vgl. Abschnitt 1.2.2). Eine Erweiterung der Kriterien für die Steuererleichterung ist in Anbetracht dieser Tatsache ausreichend, um wesentliche Ziele der parlamentarischen Initiative zu erreichen. Eine direkte Zulassungsbeschränkung wäre unter

diesen Voraussetzungen verfrüht und unverhältnismässig (vgl. Abschnitt 2.2). Die Verpflichtung des Bundesrats, Zulassungsbeschränkungen bei geänderten Marktverhältnissen einzuführen, gewährleistet, dass die in der Schweiz in Verkehr gebrachten biogenen Treib- und Brennstoffe hohen ökologischen und sozialen Anforderungen genügen werden.

Wichtige Ziele der parlamentarischen Initiative können mit der Vorlage auch ohne direkte Zulassungsbeschränkungen erreicht werden: Die Rodung von Wäldern, um biogene Treibstoffe zu produzieren, wird damit verhindert, dass keine Steuererleichterung für derartige biogene Treibstoffe gewährt wird, der Anbau der Rohstoffe darf nur auf rechtmässig erworbenen Flächen und nicht in Schutzgebieten erfolgen, die Kernübereinkommen der ILO müssen respektiert werden und für die Steuererleichterung sind wie bisher hohe Anforderungen zum Schutz von Umwelt und Klima einzuhalten. Einzig die Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion vermag die Vorlage aus heutiger Sicht nicht auszuschliessen, weil die dafür notwendigen internationalen Standards noch nicht verfügbar sind. Zudem sind die Anforderungen direkt auf die Produktion bezogen, weil sie sonst nicht vollziehbar sind (vgl. Kapitel 4.1).

Auf das Marktvolumen haben die zusätzlichen Kriterien für die Steuererleichterung keinen grossen Einfluss. Der Schweizer Markt für biogene Treib- und Brennstoffe wird wohl weiterhin klein bleiben, solange sich die Preisverhältnisse für fossile und biogene Treib- und Brennstoffe nicht deutlich verändern. Ausserdem sind die Marktentwicklungen in der Zukunft wesentlich abhängig von Fortschritten in der Technologie (insbesondere zweite und dritte Generation biogener Treib- und Brennstoffe) und von der Etablierung von international anerkannten Standards, welche die Kriterien dieser Vorlage erfüllen. Solche Standards würden den Handel mit biogenen Treib- und Brennstoffen wesentlich erleichtern.

Gering bleiben die Auswirkungen auch auf die Marktteilnehmer. Für die bisherigen in- und ausländischen Anbieter wird der Absatz in der Schweiz durch die zusätzlichen Kriterien für die Steuererleichterung nicht erschwert. Für die Betreiber der bestehenden Pilot- und Demonstrationsanlagen, welche zur Zeit noch von einer Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2011 profitieren und anschliessend den geltenden ökologischen und sozialen Anforderungen für die Gewährung einer Steuererleichterung unterstellt werden, führen die zusätzlichen Kriterien ebenfalls zu keinen wesentlichen Erschwernissen. Kaum betroffen von der Vorlage sind ausserdem die marktmässig wichtigen biogenen Treib- und Brennstoffe aus Abfällen und Produktionsrückständen.

Von der Aufhebung der Steuerrückerstattung bzw. Steuerbegünstigung bei biogenen Treibstoffen zur Verwendung in stationären Anlagen sind wenige Betreiber von Blockheizkraftwerken und Wärme-Kraft-Kopplungsanlagen betroffen, welche in den letzten Jahren vermehrt Palmöl eingesetzt haben. Sie müssen für eine Steuererleichterung neu nachweisen, dass das eingesetzte Palmöl den notwendigen ökologischen und sozialen Anforderungen genügt.

Nicht unterschätzt werden darf der Vollzugsaufwand für die Gesuchsteller. Er bleibt wie bisher relativ hoch. Besonders aufwändig wird es für den Gesuchsteller, wenn er Gemische in Verkehr bringen will und wenn darin biogene Treib- oder Brennstoffe

aus verschiedenen Rohstoffen enthalten sind. Harmonisierte Zertifizierungssysteme würden auch in diesen Fällen den Vollzug erleichtern.

Sollten sich die Preisverhältnisse und die Marktanteile dahingehend ändern, dass der Bundesrat in einer zweiten Phase die Marktzulassungsbeschränkung einführt, würde das Inverkehrbringen grundsätzlich erschwert.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

5.1 Vergleich der Gesetzesänderungen mit dem europäischen Recht

Die EU hat sich das ehrgeizige Ziel gesetzt, 20 Prozent ihres gesamten Energiebedarfs bis 2020 durch erneuerbare Energien aus Biomasse, Wasser, Wind und Sonne zu decken. Im Verkehrssektor soll der Anteil an erneuerbaren Energien 10 Prozent betragen (vgl. Abschnitt 1.3.2). Die Etablierung entsprechender Anreizsysteme ist den Mitgliedstaaten überlassen. Ferner werden Kriterien für die Nachhaltigkeit von biogenen Treibstoffen und flüssigen biogenen Brennstoffen vorgeschrieben, die für die Anrechnung an die Zielerreichung erfüllt sein müssen. Die Schweiz verfolgt mit den Steuererleichterungen für biogene Treibstoffe keine mit der EU vergleichbaren quantitativen Ziele. Ausserdem kennt die EU keine Marktzulassungsanforderungen.

Die im Rahmen der Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien (RED) festgelegten Nachhaltigkeitskriterien für biogene Treibstoffe und flüssige biogene Brennstoffe stützen sich nicht auf die Bestimmungen zum Schutz der Umwelt von Art. 175 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV)³⁰ (resp. Art. 192 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union AEUV³¹), sondern auf die Regeln zur Angleichung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt von Art. 95 EGV (neu Art. 114 AEUV) ab. Diesbezüglich hebt Erwägung 94 der RED-Richtlinie hervor, dass die Harmonisierung der Nachhaltigkeitsbedingungen sich auf das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken und damit den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten mit derartigen Treib- und Brennstoffen *erleichtern* soll. Die EU hat sich zudem zum Ziel gesetzt, die «Bandbreite der eingesetzten Rohstoffe zu *diversifizieren*». Um Anreize dafür zu schaffen, dass biogene Treibstoffe der zweiten und dritten Generation, die insbesondere aus «Abfällen, Reststoffen, zellulosehaltigem Non-Food-Material und lignozellulosehaltigem Material hergestellt werden», rentabel werden, sieht die RED-Richtlinie in Artikel 21 Absatz 2 vor, dass entsprechende biogene Treibstoffe doppelt an die Erreichung des Ziels von 10 Prozent erneuerbaren Energien im Transportsektor angerechnet werden dürfen. Auch mit dieser Bestimmung setzt die EU ein klares Zeichen zur *Förderung* von biogenen Treibstoffen.

³⁰ AB Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002

³¹ AB Nr. C 83 vom 30. März 2010

5.2

Vereinbarkeit mit den Abkommen zwischen der Schweiz und der EU und Konsequenzen für laufende Verhandlungen und Gespräche

Die Ergänzung der Steuererleichterungskriterien in der vorgesehenen Form hat keine negativen Auswirkungen auf bestehende Abkommen. Bei der konkreten Ausgestaltung sind jedoch die Bestimmungen des Freihandelsabkommens zu berücksichtigen (insbesondere Art. 18 FHA³²).

Die EU sieht keine Möglichkeit für eine direkte Beschränkung des Inverkehrbringens gewisser biogener Treib- und Brennstoffe vor (Art. 35d E-USG). Dieser Aspekt wird im Folgenden im Lichte der geltenden Abkommen zwischen der Schweiz und der EU (Freihandelsabkommen) und der laufenden Verhandlungen (REACH und Elektrizitätsmarkt) untersucht.

Artikel 13 Absatz 1 FHA sieht vor, dass im Warenverkehr von Industriegütern zwischen der Schweiz und der Europäischen Union keine neuen mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung eingeführt werden. Die Schweiz sieht mit der vorgeschlagenen Regelung keine Einfuhrbeschränkung vor. Regeln für das Inverkehrbringen können sich jedoch, je nach Ausgestaltung, gleich auswirken wie Einfuhrbeschränkungen. Solche sogenannten Massnahmen gleicher Wirkung könnten aber gemäss Artikel 20 FHA gerechtfertigt sein, zum Beispiel aus Gründen des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren oder von Pflanzen. Die Schweiz müsste aber aufzeigen können, dass die Massnahme verhältnismässig, d.h. geeignet, erforderlich und das am wenigsten handelshemmende Mittel ist. Die Schweiz sieht mit dieser Vorlage Regeln für das Inverkehrbringen erst vor, wenn das Instrument der Steuererleichterung nicht mehr greifen würde.

Im Hinblick auf die laufenden Verhandlungen und Gespräche zwischen der Schweiz und der EU ist darauf hinzuweisen, dass eine Beschränkung des Inverkehrbringens gewisser biogener Treib- und Brennstoffe (Art. 35d E-USG) möglicherweise Produkte betreffen, die der REACH-Regelung der EU über die Chemikaliensicherheit unterstehen. Die Schweiz hat Sondierungsgespräche mit der EU geführt, um Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit mit der EU in diesem Bereich zu prüfen. Am 18. August 2010 hat der Bundesrat – unter Vorbehalt der Konsultation der Kantone und der aussenpolitischen Kommissionen – ein entsprechendes Verhandlungsmandat verabschiedet. Die REACH-Verordnung der EU regelt die Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung von Chemikalien, die in der EU hergestellt oder in die EU importiert werden. Sollten die von der Schweiz vorgesehenen Beschränkungen für das Inverkehrbringen gewisser biogener Treib- und Brennstoffe von den in der EU ergriffenen Massnahmen abweichen, könnte dies im Rahmen der REACH-Verhandlungen mit der Europäischen Union die Vereinbarung einer zusätzlichen Ausnahme benötigen.

Ausserdem steht die Schweiz gegenwärtig mit der EU in Verhandlungen über den Elektrizitätsbereich. Diese könnten in Zukunft auch auf die RED-Richtlinie ausgedehnt werden. Diese sieht indessen keine Kriterien für die Inverkehrsetzung vor. Falls der Bundesrat Beschränkungen für das Inverkehrbringen gewisser

³² Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; SR **0.632.401**

biogener Treib- und Brennstoffe beschliesst, muss die Frage der Vereinbarkeit mit der RED-Richtlinie in den künftigen Verhandlungen geregelt werden.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Änderung des Mineralölsteuergesetzes stützt sich auf die Artikel 86 und 131 der Bundesverfassung³³, die dem Bund die Kompetenz zur Erhebung einer besonderen Verbrauchssteuer auf Treibstoffen geben.

Die Änderung des Umweltschutzgesetzes stützt sich auf Artikel 74 Absatz 1 BV, nach dem der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen erlässt. Weiter sieht Artikel 54 Absatz 2 BV vor, dass sich der Bund für die nachhaltige Entwicklung und die Achtung der Menschenrechte in der Welt einsetzt.

Die Zulassungspflicht, die der Bundesrat bei Bedarf einzuführen hat, schränkt die Wirtschaftsfreiheit nach Artikel 27 BV ein. Diese Einschränkung ist unter den Voraussetzungen von Artikel 36 BV zulässig. Mit dem neuen Artikel 35d USG wird die erforderliche gesetzliche Grundlage geschaffen (Art. 36 Abs. 1 BV). Geschützt werden sollen die ökologischen und sozialen Interessen, welche hinter den Zulassungskriterien stehen. Damit liegt ein hinreichendes öffentliches Interesse für die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit vor (Art. 36 Abs. 2 BV). Auch das Erfordernis der Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV) ist gegeben: Die Zulassungspflicht ist geeignet, das Inverkehrbringen von ökologisch und sozial bedenklichen Treib- und Brennstoffen zu unterbinden. Sie wird nur eingeführt, wenn das mildere Mittel, d.h. die Kombination Besteuerung/Steuererleichterung nach dem Mineralölsteuergesetz nicht mehr funktioniert. Schliesslich ist im Licht der grundlegenden in Frage stehenden Interessen auch die Zweck-Mittel-Relation der Einschränkung gegeben.

6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält verschiedene Delegationsnormen, welche dem Bundesrat als Verordnungsgeber gewisse Rechtssetzungskompetenzen delegieren. Solche Delegationen von Rechtsetzungsbefugnissen, die über die allgemeine Vollzugskompetenz hinausgehen, sind in folgenden Artikeln enthalten:

6.2.1 Änderung des Mineralölsteuergesetzes (MinöStG)

Art. 12b Abs. 4

Wie in Abschnitt 2.3.1 erläutert, ist die Umsetzung eines Kriteriums zur Sicherstellung der Ernährungssicherheit mit verschiedenen Schwierigkeiten verbunden. Das Gesetz kann diese Anforderung deshalb zum heutigen Zeitpunkt nicht

³³ BV; SR 101

introduce. It is limited by the fact that, for the Federal Council, the possibility of introducing the criterion at a later point in time is given.

Art. 12b Abs. 5

By delegating the competence for setting the scope of the tax relief to the Federal Council, the law provides the necessary flexibility, so that the market development is taken into account and unwanted subsidies can be avoided.

Art. 12c Abs. 4

The law gives the Federal Council the competence, to ensure that the examination procedure complies with the legal requirements and to prevent any deviations.

Art. 12e Abs. 2

The fiscal promotion of biogenic fuels shall be for the Federal budget revenue-neutral. Therefore, the foregone tax revenue shall be compensated by a higher tax on petrol. In order to ensure revenue neutrality, the petrol tax shall be adjusted periodically to the developments in the quantities of biogenic fuels. The tax shall be fixed by the Federal Council every 1 to 2 years.

6.2.2 Änderung des Umweltschutzgesetzes

Art. 35d

Given the current market conditions, the immediate introduction of a licensing requirement would be disproportionate. Therefore, the law waives the introduction of a licensing requirement. If the market conditions change significantly, so that large quantities of biogenic fuels and fuels are transported, which do not meet the legally prescribed ecological and social minimum requirements, the Federal Council is obliged to introduce a licensing requirement. In this case, the Federal Council can react quickly to the changes in the market conditions. The law transfers the competence to the Federal Council to issue the provisions necessary for the implementation of the licensing requirement.

6.3 Erlassform

According to Article 164 Paragraph 1 of the Federal Constitution, the Federal Assembly issues all important laws in the form of federal laws.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	3
1.1 Vorgeschichte und parlamentarische Initiative, Arbeiten der Kommission und der Subkommission	3
1.2 Marktsituation	4
1.2.1 Angebot und Nachfrage global	4
1.2.2 Angebot und Nachfrage in der Schweiz	5
1.3 Förderung der Nachhaltigkeit von biogenen Treibstoffen	6
1.3.1 Internationale Ansätze	7
1.3.2 Ansätze in Europa	9
1.4 Einsatz der Schweiz für die Nachhaltigkeit von biogenen Treibstoffen	10
1.4.1 Steuererleichterung für nachhaltig produzierte biogene Treibstoffe	10
1.4.2 Unterstützung und Förderung internationaler Nachhaltigkeitsinitiativen	11
1.4.3 Bestrebungen zur Umsetzung des UNO Pakts I	12
1.5 Verpflichtungen der Schweiz	12
1.5.1 Internationale Handelsverpflichtungen	12
1.5.2 Abbau technischer Handelshemmnisse	14
2 Grundzüge der Vorlage	14
2.1 Die Anliegen der parlamentarischen Initiative	14
2.2 Verzicht auf direkte Zulassungsregelung	15
2.3 Änderungen des Mineralölsteuergesetzes (MinöStG) und des Umweltschutzgesetzes (USG)	17
2.3.1 Erweiterung der Kriterien für die Steuererleichterung	18
2.3.2 Biogene Treibstoffe in stationären Anlagen	20
2.3.3 Delegation der Zulassungsregelung an den Bundesrat	21
3 Erläuterungen zu den Änderungen des Mineralölsteuergesetzes und des Umweltschutzgesetzes	21
3.1 Änderung des Mineralölsteuergesetzes	21
3.2 Änderung des Umweltschutzgesetzes	27
3.3 Erläuterungen zu Ziffer III	30
4 Auswirkungen	30
4.1 Vollzugstauglichkeit und Vollzugaufwand	30
4.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen	31
4.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	32
5 Verhältnis zum europäischen Recht	34
5.1 Vergleich der Gesetzesänderungen mit dem europäischen Recht	34
5.2 Vereinbarkeit mit den Abkommen zwischen der Schweiz und der EU und Konsequenzen für laufende Verhandlungen und Gespräche	35

6 Rechtliche Grundlagen	36
6.1 Verfassungsmässigkeit	36
6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	36
6.2.1 Änderung des Mineralölsteuergesetzes (MinöStG)	36
6.2.2 Änderung des Umweltschutzgesetzes	37
6.3 Erlassform	37