



Bern, den 14. November 2008

Bericht über die Ergebnisse der Anhörung zum Entwurf einer Verordnung des UVEK über den Nachweis der positiven ökologischen Gesamtbilanz von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen

Inhaltsverzeichnis

1	AUSGANGSLAGE.....	2
2	ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE.....	3
3	DETAILLIERTE ERGEBNISSE	4
ANHANG: VERZEICHNIS DER TEILNEHMER AN DER ANHÖRUNG		9

1 Ausgangslage

Mit der Änderung vom 23. März 2007 des Mineralölsteuergesetzes (MinöStG, SR 641.61) hat das Parlament beschlossen, Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen von der Mineralölsteuer zu befreien, sofern der Nachweis der positiven ökologischen Gesamtbilanz vorliegt und sie unter sozial annehmbaren Produktionsbedingungen hergestellt wurden.

Mit der Änderung vom 30. Januar 2008 der Mineralölsteuerverordnung (MinöStV) hat der Bundesrat die Steuererleichterungen für Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen geregelt. Artikel 19b MinöStV bestimmt die Mindestanforderungen an die positive ökologische Gesamtbilanz. Der Nachweis ist für eingeführte Treibstoffe vom Importeur und für im Inland hergestellte Treibstoffe vom Hersteller zu erbringen.

Zur Erfüllung der ökologischen Mindestanforderungen an Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen gelten gemäss Mineralölsteuerverordnung verschiedene Kriterien, die den gesamten Lebensweg der Treibstoffe vom Anbau der Rohstoffe bis zum Endverbrauch betreffen:

- Der von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen verursachte CO₂-Ausstoss muss um mindestens 40% tiefer sein als derjenige von fossilem Benzin;
- Die Umweltbelastung darf nicht erheblich grösser sein als für fossiles Benzin;
- Beim Anbau der Rohstoffpflanzen muss der Erhalt der Regenwälder und der biologischen Vielfalt gewährleistet sein.

Diese Mindestanforderungen gelten als erfüllt bei Treibstoffen, die aus biogenen Abfällen oder Rückständen aus der Produktion oder Verarbeitung von land- oder forstwirtschaftlichen Erzeugnissen hergestellt werden. Welche Treibstoffe in diese Kategorie fallen, wird von der Oberzolldirektion und dem BAFU gemeinsam festgelegt.

Gemäss der Fassung vom 18. Juni 2008 des Verordnungsentwurfs über den Nachweis der positiven ökologischen Gesamtbilanz von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen (TrÖbiV) müssen Hersteller und Importeure solcher Treibstoffe als Nachweis insbesondere zwei Aspekte darlegen:

- Erstens müssen sie den gesamten Produktionsweg der Treibstoffe vom Anbau der Rohstoffe bis zur Entgegennahme der Treibstoffe durch die Konsumentinnen und Konsumenten an der Tankstelle beschreiben. Dabei geht es darum festzustellen, welche Energie- und Stoffflüsse auf dem Lebensweg der Treibstoffe anfallen. Auf dieser Grundlage und unter Einbezug der vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) festgelegten Durchschnittswerte für die Verbrauchsphase der Treibstoffe erstellt und beurteilt das BAFU die Ökobilanz für Treibhausgase und für die Umweltbelastung und prüft, ob die Mindestanforderungen erfüllt sind.
- Zweitens müssen sie darlegen, dass durch den Anbau der Rohstoffe weder der Regenwald (oder andere CO₂-speichernde Ökosysteme) noch die biologische Vielfalt gefährdet wird. Dazu werden genaue Angaben zur Herkunft der Rohstoffe inklusive Beschreibung der Anbaufläche sowie Angaben zur Landnutzung der Anbaufläche vor dem Anbau der Rohstoffe seit dem 1. Januar 2006 verlangt.

Auf der Grundlage der oben genannten Kriterien prüft das BAFU, ob die Mindestanforderungen für eine positive ökologische Gesamtbilanz eingehalten sind. Die Mindestanforderungen an die sozial annehmbaren Produktionsbedingungen sind erfüllt, wenn beim Anbau der Rohstoffe und bei der Produktion der Treibstoffe die am

Produktionsort anwendbare soziale Gesetzgebung, zumindest aber die Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) eingehalten worden sind. Gemäss Art. 19d MinöStV ist das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement für diese Beurteilung zuständig. Über die Steuererleichterung entscheidet die Oberzolldirektion im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Umwelt sowie dem Staatssekretariat für Wirtschaft. Sind die ökologischen und sozialen Mindestanforderungen nicht erfüllt, hat der Gesuchsteller die vollumfängliche Mineralölsteuer zu entrichten.

Hersteller und Importeure von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen können biogene Treibstoffe bereits jetzt in der Schweiz in Verkehr bringen. Seit dem Inkrafttreten der MinöStV am 1. Juli 2008 können Hersteller und Importeure einen Antrag auf Mineralölsteuererleichterung stellen. Solche Anträge werden nach ihrem Eintreffen geprüft. Die definitiven Ergebnisse des Prüfverfahrens betreffend den Nachweis der positiven ökologischen Gesamtbilanz teilt das BAFU hingegen der Oberzolldirektion erst ab Inkrafttreten der TrÖbiV in einem Prüfbericht mit.

2 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Verordnung des UVEK über den Nachweis der positiven ökologischen Gesamtbilanz von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen wurde am 18. Juni 2008 in Anhörung geschickt. Von den direkt betroffenen Adressaten haben insgesamt 70 eine Stellungnahme eingereicht, darunter 24 Verbände oder Unternehmen aus der Treibstoffbranche, 19 Kantone, 12 Umwelt- und Konsumentenschutzverbände, 7 Forschungseinrichtungen oder –verbände und 8 Parteien oder Bundesämter.

Die Verordnung des UVEK über den Nachweis der positiven ökologischen Gesamtbilanz von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen wird von den Teilnehmern an der Anhörung generell positiv aufgenommen. Sie befürworten sowohl die allgemeine Stossrichtung als auch die gewählte Methode zum Nachweis der positiven ökologischen Gesamtbilanz von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen im Vergleich zu fossilem Benzin und stellen die Vorreiterrolle des Bundes bei der Reglementierung und beim Vollzug der Verordnung nicht in Frage. In keiner der Stellungnahmen wird der Gesamtinhalt kategorisch abgelehnt.

Kritikpunkte und Änderungswünsche äusserten die meisten Teilnehmer an der Anhörung vor allem zu drei Aspekten: Komplexität des Verfahrens, Überprüfung der Angaben und Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion.

Hinsichtlich einer Vereinfachung des Verfahrens bedauern die meisten Teilnehmer an der Anhörung aus der Treibstoffbranche die Komplexität des Verfahrens, insbesondere die Fülle von Angaben, die ein Gesuchsteller liefern muss. Sie äussern auch Befürchtungen in Bezug auf die Überprüfung, die Zuverlässigkeit und die Nachvollziehbarkeit der Angaben. Die Schweizer Produzenten fordern, dass für in der Schweiz angebaute Rohstoffe der Ökologische Leistungsnachweis (ÖLN) akzeptiert wird, um darzulegen, dass die biologische Vielfalt durch den Anbau nicht gefährdet ist. Auch die Importeure schlagen vor, dass zur Vereinfachung des Verfahrens international anerkannte Labels und Regelungen verwendet werden.

Wie bereits erwähnt wurde, äusserten viele an der Anhörung beteiligten Vertreter der Treibstoffbranche, der Kantone und der Umweltorganisationen Bedenken hinsichtlich der Überprüfung, der Zuverlässigkeit und der Nachvollziehbarkeit der Angaben. Die Teilnehmer an der Anhörung schlagen deshalb den Beizug von unabhängigen und anerkannten Experten zur Überprüfung der Angaben vor. Des Weiteren sollte die Überprüfung dieser Daten keine hohen Kosten verursachen. Manche Teilnehmer sind ferner der Auffassung, dass die Überprüfung von Angaben aus dem Ausland ohne die Verwendung bereits

bestehender nationaler oder internationaler Zertifizierungssysteme bzw. Kontrollverfahren praktisch unmöglich ist. Einige Branchenvertreter halten die Nachvollziehbarkeit nur auf der Grundlage von zertifizierten Labels oder anerkannten Standards für möglich. Schliesslich könnte ein Mangel an überprüfbaren Angaben dazu führen, dass die Ökobilanzen zu sehr dem Zufall unterworfen sind.

Unter den Teilnehmern weisen vor allem die Umwelt- und Konsumentenschutzorganisationen sowie die Kantone darauf hin, dass die durch den Anbau von Energiepflanzen entstehende Konkurrenz zur Produktion von Nahrungsmitteln mit keinem Wort erwähnt wird.

Schliesslich hält die Mehrheit der Teilnehmer die Nachweisdauer für die Nutzung der Anbaufläche für zu kurz und wünscht einen längeren Zeitraum.

3 Detaillierte Ergebnisse

Die nachfolgenden Zeilen enthalten die Kommentare und Änderungsvorschläge zu den einzelnen Artikeln des Verordnungsentwurfs.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1: Gegenstand

Die Umwelt- und Konsumentenschutzverbände sind der Ansicht, dass Kontrollorganisationen sowie Expertinnen und Experten, wie in Artikel 17 erwähnt wird, unbedingt unabhängig sein müssen.

Laut einem Forschungsinstitut ist es unlogisch, Treibstoffe aus Palmöl, Soja oder Getreide gemäss MinöStV Art. 19b Abs. 3 von vornherein auszuschliessen, ihnen aber nach Art. 19c Abs.3 dennoch durch Nachweis einer positiven Ökobilanz eine Steuererleichterung zu ermöglichen.

Für zwei Kantone ist die Definition von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen unklar.

Artikel 2: Grundsatz

Umwelt- und Konsumentenschutzverbände sowie zahlreiche Vertreter der Treibstoffbranche und der Kantone fordern, dass durch den Anbau von Rohstoffen zur Herstellung von Biotreibstoffen keine Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion entsteht.

Des Weiteren wünschen Umwelt- und Konsumentenschutzverbände, dass der Einsatz von gentechnisch veränderten Organismen verboten wird, was jedoch nicht mit der MinöStV vereinbar ist.

Ein Teil der Branche beanstandet die Erwähnung der CO₂-Speicher, da der Begriff nicht präzise genug oder gar unzulässig ist. Der Begriff sollte gestrichen werden.

2. Abschnitt: Anforderungen an den Nachweis der positiven ökologischen Gesamtbilanz

Artikel 3: Art der Treibstoffe

Die Branche vertritt die Auffassung, dass die Qualitätsstandards für Treibstoffe berücksichtigt werden müssen.

Sie schlägt ausserdem vor, dass für einen Treibstoff aus erneuerbaren Rohstoffen aus einem bestimmten Land keine weitere Untersuchung durchgeführt werden muss, wenn die ökologische Gesamtbilanz für den gleichen Treibstoff aus demselben Land positiv ausgefallen ist. Ist die Bilanz negativ, sollte der Gesuchsteller die Möglichkeit haben, Zusatzinformationen zu liefern und zu erfahren, welche Elemente zu einer positiven Bilanz führen könnten.

Nach Ansicht eines Forschungsinstituts werden die Biotreibstoffe beim internationalen Transport in grossen Containern vermisch, weshalb es keine Garantie für die Nachvollziehbarkeit und die Art des Treibstoffs bis zur Tankstelle geben könne.

Artikel 4: Gefährdung des Regenwaldes (oder anderer CO₂-speichernder Ökosysteme) und der biologischen Vielfalt

Der 1. Januar 2006 ist nach Ansicht der Umwelt- und Konsumentenschutzverbände zu spät, weshalb sie den 1. Januar 2003 vorziehen. Zwei Kantone schlagen eine Überprüfung der letzten 10 Jahre vor. Verschiedene Forschungseinrichtungen und ein Branchenvertreter schlagen den 1. Januar 2004 vor, um bereits bestehenden und anerkannten Standards zu entsprechen.

Ein Branchenvertreter äussert sich skeptisch hinsichtlich der Zuverlässigkeit und der Qualität der Angaben. Die Überprüfung dieser Angaben sollte keine hohen Kosten verursachen.

Ein anderer Branchenvertreter ist der Auffassung, dass die Hersteller von Treibstoffen aus Rohstoffen, die in der Schweiz oder in Europa angebaut wurden, den Anbauort nicht zu beschreiben brauchen.

Laut Branchen-, Umweltschutz- und Konsumentenschutzverbänden sind beim Anbau der Rohstoffe in der Schweiz die Anforderungen an den Schutz der biologischen Vielfalt und anderer CO₂-speichernder Ökosysteme durch den Ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) erfüllt.

Artikel 5: Anbau der Rohstoffe

Ein Teil der Branche schätzt, dass es praktisch unmöglich ist, Angaben aus dem Ausland zu überprüfen. Wie sie für Artikel 4 verlangt haben, sind sie der Meinung, dass für die Schweiz der Nachweis des Ökologischen Leistungsnachweises für die Anforderungen an den Anbau der Rohstoffe genügt.

Ein anderer Branchenvertreter weist darauf hin, dass die ökonomische Allokation nicht der von der EU empfohlenen Methode entspricht (nämlich die Allokation über den Energiegehalt, da leichter anzuwenden). Bei der ökonomischen Allokation schneiden seiner Ansicht nach Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen schlechter ab als fossiles Benzin.

Artikel 6: Herstellung der Treibstoffe

Nach Ansicht eines Branchenvertreters werden allzu detaillierte Angaben verlangt, die es nicht erlauben zu überprüfen, ob die erneuerbaren Rohstoffe aus verschiedenen Betrieben kommen.

Ein kleiner Teil der Branche fordert, dass nur geeignete und zugelassene Hilfsstoffe verwendet werden. Ferner sollten Angaben über die Herkunft der Hilfsstoffe gemacht werden.

Artikel 7: Transporte

Ein Vertreter der Bundesverwaltung hält es für ausserordentlich schwierig, den Treibstoff an der Tankstelle zu beurteilen, weshalb die Beschreibung beim Vertriebslager enden sollte. Laut einem Kanton sollten auch die Umweltaspekte der Lagerung berücksichtigt werden. Für die Branche sind die Emissionen und Umweltauswirkungen gemäss der EMPA-Studie über erneuerbare Rohstoffe zu vernachlässigen.

Artikel 8: Besondere ökologische Vorteile

Ein Kanton hält es für schwierig, die ökologischen Vorteile auf kurze Sicht zu quantifizieren.

Ein Umwelt- und Konsumentenschutzverband vertritt die Auffassung, dass die ökologischen Vorteile ausschliesslich die Erzeugung der Rohstoffe betreffen.

Ein Umweltexperte regt an, die Erläuterungen durch eine Liste der berücksichtigten ökologischen Vorteile zu ergänzen.

Ein Branchenvertreter schlägt vor, dass auch berücksichtigt wird, wie viel Erdöl aus Bohrungen oder ökologisch zweifelhaften Vorkommen durch die Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen ersetzt wurde.

Artikel 9: Zusammenstellung der Angaben

Die Angaben nach den Artikeln 3-8 könnten durch Zertifizierungssysteme oder bereits bestehende nationale oder internationale Kontrollverfahren ersetzt werden. Einige Branchenvertreter halten die Nachvollziehbarkeit nur auf der Grundlage von zertifizierten Labels oder anerkannten Standards für möglich.

Artikel 10: Weitere Angaben

Nach Ansicht zweier Branchenvertreter sollte dieser Artikel gestrichen werden.

3. Abschnitt: Prüfungsverfahren

Artikel 11: Prüfung auf Vollständigkeit

Die Umwelt- und Konsumentenschutzverbände halten es für wichtig, dass vor der Übernahme internationaler Standards oder Zertifizierungssysteme eine Vernehmlassung stattfindet, um zu verhindern, dass zu schwache Standards akzeptiert werden.

Artikel 12: Prüfung der Gefährdung des Regenwaldes (oder anderer CO₂-speichernde Ökosysteme) und der biologischen Vielfalt

Umwelt- und Konsumentenschutzverbände und verschiedene Akteure in der Politik sind der Ansicht, dass der 1. Januar 2006 zu spät ist und schlagen daher den 1. Januar 2003 vor. Ferner wünschen sie, dass gentechnisch veränderte Organismen ausgeschlossen werden. Eine Forschungseinrichtung schlägt als Stichtag den 1. Januar 2004 und ein Branchenvertreter den 31. Juli 2004 vor.

Für einen kleinen Teil der Branche ist die Erwähnung anderer CO₂-speichernder Ökosysteme unzulässig, da alle Ökosysteme eine Rolle als CO₂-Speicher spielen. Ferner wird die Streichung des Begriffs «deutlich» in Abs. 2 Bst. a vorgeschlagen.

Nach Ansicht eines Experten sollte die Empfehlung 2.82 des 2. Welt-Naturschutz-Kongresses der IUCN in Amman über die Beschränkung von Bohrungen in Schutzgebieten erwähnt werden.

Artikel 13: Ökobilanzen für Treibhausgase und die Umweltbelastung

Nach Ansicht einiger Branchenvertreter können für die in der Schweiz angebauten Rohstoffe, welche die Kriterien des ÖLN erfüllen, Standardwerte verwendet werden, die der Gesuchsteller durch individuelle Angaben ergänzt.

Ferner schlagen sie vor, dass die Überprüfung der Angaben durch eine dritte unabhängige Organisation erfolgt und auch andere international anerkannte Methoden verwendet werden können.

Ein kleiner Teil der Branche fordert die Einrichtung eines Online-Instruments zur Beurteilung der Machbarkeit und des Ergebnisses eines Gesuchs, bevor eine umfassende Überprüfung vorgenommen wird.

Artikel 14: Prüfung der Treibhausgasemissionen im Vergleich zu fossilen Treibstoffen

Viele Kantone verlangen, dass die Art des fossilen Treibstoffes nach Qualitätsstandards beispielsweise gemäss der Norm SN 181 162 angegeben wird.

Ein Branchenvertreter ist der Auffassung, dass der Mangel an überprüfbaren Angaben dazu führt, dass die Ökobilanzen allzu sehr dem Zufall unterworfen sind. Faktoren wie Verschmutzungsgefahren durch Tankerunglücke, Zerstörung von Naturreservaten oder Entgasung werden nicht berücksichtigt.

Eine Forschungseinrichtung hält die in Art. 19b der MinöStV verlangten 40% Minderemissionen für zu hoch, 30% seien ausreichend.

Artikel 15: Prüfung der Belastung der Umwelt im Vergleich zu fossilen Treibstoffen

Für die Umwelt- und Konsumentenschutzverbände, die Kantone und die Branche bedeutet eine positive ökologische Gesamtbilanz im Gegensatz zu Art. 19a MinöStV, dass der Treibstoff aus erneuerbaren Rohstoffen die Umwelt nicht mehr belasten darf als fossiles Benzin. Eine Mehrbelastung von 25% wird daher abgelehnt. Darüber hinaus werden die Umweltauswirkungen von fossilen Treibstoffen mit der Entdeckung neuer Vorkommen in heiklen Gebieten weiter zunehmen.

Ein Experte regt an, dass Steuererleichterungen im Verhältnis zur Minderung der Treibhausgasemissionen gewährt werden.

Artikel 16: Prüfbericht

Nach Ansicht der Umwelt- und Konsumentenschutzverbände sollte der Prüfbericht öffentlich zugänglich sein. Die beigezogenen Experten müssen unabhängig sein.

Ein kleiner Teil der Branche vertritt die Auffassung, dass der Prüfbericht des BAFU nicht nur der Oberzolldirektion sondern auch dem Gesuchsteller zugesandt werden sollte.

Artikel 17: Beizug von Experten

Umweltschutzorganisationen sowie zwei Branchenvertreter fordern, dass Experten und Kontrollorganisationen unabhängig und anerkannt sind.

Artikel 18: Fristen

Ein Mitglied der Branche wünscht eine längere Prüfungsfrist, während ein Teil der Branche für die abschliessende Prüfung eine kürzere Frist als 60 Tage fordert.

4. Abschnitt Inkrafttreten

Artikel 19: Inkrafttreten

Keine Bemerkungen

Anhang

Verzeichnis der Teilnehmer an der Anhörung

Verbände und Unternehmen aus der Treibstoffbranche (24):

- Agentur für erneuerbare Energien und Energieeffizienz (A EE)
- Agrola
- Automobil Club der Schweiz (ACS)
- Bio Suisse
- BioEthanol
- Biofuels
- Carbura
- Centre Patronal
- Coop
- e'Mobile
- Economie Suisse
- Erdöl-Vereinigung
- Friendship seven AG
- Gastrosuisse
- Green Bio Fuels (GBF)
- Prometerre
- RESAG
- Schweizerischer Bauernverband (SBV)
- Schweizerischer Verband für Landtechnik
- Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfaches
- SGCI Chemie
- Touring Club Schweiz (TCS)
- Verband der Schweizerischen Gasindustrie

- Verband des Strassenverkehrs

Kantone (19):

- Basel-Landschaft
- Basel-Stadt
- Freiburg
- Genf
- Glarus
- Graubünden
- Jura
- Luzern
- Neuenburg
- Nidwalden
- Obwalden
- Schaffhausen
- Schwyz
- Solothurn
- St. Gallen
- Uri
- Waadt
- Wallis
- Zug

Umwelt- und Konsumentenschutzverbände (12):

- Alliance Sud
- Birdlife
- Equiterre
- Erklärung von Bern
- Greenpeace

- Klima Bündis – Städte Schweiz
- Pronatura
- Schweizerische Energie-Stiftung
- Schweizerischer Verband der Umweltfachleute
- Swissaid
- Verkehrsclub der Schweiz (VCS)
- World Wide Found for Nature (WWF)

Forschungs- und Spezialeinrichtungen (7):

- Agroscope Reckenholz-Tänikon
- Akademie der Naturwissenschaften Schweiz
- Bodenkundliche Gesellschaft der Schweiz (BGS)
- Ecoinvent
- EMPA
- International Union for Conservation of Nature
- Mike Chudacoff

Andere (Parteien und Bundesverwaltung) (8) :

- Bundesamt für Energie
- Christlichdemokratische Volkspartei
- Die Grünen Schweiz
- Ecologie Libérale
- Eidgenössische Alkoholverwaltung (Alcosuisse)
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
- Energiesuisse
- Schweizerischer Städteverband