



SBV Schweizerischer Bauernverband USP Union Suisse des Paysans USC Unione Svizzera dei Contadini UPS Uniuon Purila Svizra

Bundesamt für Umwelt
Abteilung Abfall und Rohstoffe
3003 Bern

Bern, 8. August 2008

Zuständig: Heinz Hänni
Sekretariat: Catherine Duchatel
Dokument: 080808 Anhörung Ökobilanzverordnung

Verordnung über den Nachweis einer positiven ökologischen Gesamtbilanz von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen (Treibstoff-Ökobilanzverordnung)

Anhörung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 20. Juni 2008 laden Sie uns ein, zur oben genannten Vorlage Stellung zu nehmen. Für die uns gegebene Möglichkeit danken wir Ihnen bestens und sind gerne bereit, uns in dieser Angelegenheit vernehmen zu lassen.

Grundsätzliche Erwägungen

Mit der Änderung der Mineralölsteuerverordnung (MinöStV) vom 30. Januar 2008 regelte der Bundesrat die Steuererleichterung für Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen. Gemäss MinöStV Art. 19c Absatz 5 liegt es in der Verantwortung des UVEK, mit einer Departementsverordnung die Einzelheiten über den Nachweis der positiven ökologischen Gesamtbilanz von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen gemäss Art. 19b Absatz 1 MinöStV zu regeln.

Der Schweizerische Bauernverband (SBV) anerkennt, dass es sich bei der Ausarbeitung der Departementsverordnung um keine einfache Aufgabe handelt. Der SBV fordert aber gleichzeitig dazu auf, sich bei all den Berichten und Wirren die um das Thema Biotreibstoffe in den letzten Monaten entstanden sind, auf die Fakten zu konzentrieren. Von der Verwaltung darf erwartet werden, dass diese eine neutrale Position einnimmt und sich bei der Ausarbeitung der Treibstoff-Ökobilanzverordnung an die vom Parlament verabschiedeten Vorgaben in der Form des Mineralölsteuergesetzes, resp. die per 30. Januar 2008 erfolgte Änderung der Mineralölsteuerverordnung hält.

Wir erlauben uns deshalb die grundsätzliche Frage, ob die nun vorliegende Detailverordnung dem ursprüngliche Willen des Parlaments – die Förderung der Biotreibstoffe mit der Motivation Klimaschutz und klar definierten ökologischen und sozialen Mindeststandards – gerecht wird, oder ob es sich nicht viel mehr um eine Verhinderungsverordnung handelt, in der die technischen und bürokratischen Hürden so hoch angesetzt werden, dass die Mineralölsteuerbefreiung und damit der Einsatz von Biotreibstoffen mit Maximalanforderungen anstelle der vom Parlament verlangten Mindestanforderungen de facto verhindert wird. Dazu zwei Beispiele:

- Es ist für uns zwingend, dass betreffend die Anforderungen an den inländischen Anbau, der Ökologische Nachweis (ÖLN) als Standard akzeptiert wird. Der ÖLN erfüllt nach unserer Überzeugung die relevanten Kriterien von Art. 4 und 5 der Treibstoff Ökobilanzverordnung. Die Einhaltung der ÖLN-Standards wird zudem regelmässig überprüft. Wir akzeptieren auf keinen Fall, dass die UVEK Verordnung höhere Anforderungen an den inländischen Anbau stellt, als dies das per Verfassung der Nachhaltigkeit verpflichtete Landwirtschaftsgesetz tut (siehe auch Detailbemerkungen weiter unten).
- Gemäss unserer Einschätzung dürfte es für die Produzenten von Biotreibstoffen als auch für die Importeure schwierig sein, die in den Art. 3-8 eingeforderten Angaben in der von Ihnen verlangten Qualität resp. Detaillierungsgrad beizubringen. Unklar ist zudem, wie Sie vorzugehen gedenken, wenn nicht alle geforderten, teilweise weit ins Detail reichenden Angaben beigebracht werden können (z.B. fehlende Aufzeichnungspflicht für Anbau, Düngung oder Vorkulturen etc. oder aufgrund von fehlendem Kartenmaterial).

Vergleichsgrössen

Generell vom Grundsatz des Vergleichs über Ökobilanzen überzeugt, stellt sich für uns aber die Frage nach den Referenzwerten. Die in den Erläuterungen zur UVEK-Verordnung mehrmals erwähnte EMPA-Studie mag wohl zur Zeit eine wichtige Basis sein, allerdings wird diese selbst von Ihren Verfassern immer wieder relativiert. Insbesondere betreffend der für jede Bilanzierung immer wieder zu Grunde liegenden Vergleichsgrössen von fossilem Benzin und Diesel sagen selbst die Autoren, dass sie bei der Berechnung der Referenzgrössen für Benzin und Diesel von Erdöl aus sehr sauberen Quellen ausgegangen sind.

Um aber konsistent zu sein und sowohl die Biotreibstoffe als auch ihre fossilen Pendanten mit denselben Ellen zu messen, müsste auch bei den fossilen Treibstoffen die entsprechende Ökobilanz je nach Charge separat gerechnet werden (Einzelchargen oder zumindest eine repräsentative, durchschnittliche Vergleichsgrösse (das der Studie zu Grunde liegende relativ sauber geförderte Erdöl aus der Nordsee lässt sich betreffend der Umweltbelastung im Herstellungsprozess kaum mit Erdöl aus afrikanischen Staaten vergleichen)). Zudem ist davon auszugehen, dass aufgrund technischer Fortschritte weltweit die landwirtschaftliche Produktion in den nächsten Jahren weitere Effizienzfortschritte realisieren kann (die Berücksichtigung dieser Entwicklung ist mit der vorliegenden Verordnung möglich), währenddem beim Erdöl aufgrund der stetig wachsenden Nachfrage und der höheren Preise zunehmend auch bisher unrentable Lagerstätten erschlossen werden, deren Ausbeutung mit wesentlich höheren Umweltbelastungen einhergehen (Kanadische Ölsande als ein Beispiel). Die Berücksichtigung dieser Entwicklung ist gemäss unserer Auffassung im vorliegenden Verordnungsentwurf nicht enthalten.

Dass eine Ökobilanz immer auch von den gesetzten Rahmenbedingungen abhängt, zeigt auch das Beispiel, dass in die EMPA-Studie die Allokation der Umweltbelastung über rein ökonomische Aspekte abhandelt. Es darf aber die Frage gestellt werden, ob, wenn Energieträger miteinander verglichen werden, die Allokation nicht besser über den Energiegehalt als über den monetären Wert der verschiedenen Endprodukte (z.B. Rapsdiesel, Rapspresskuchen) miteinander verglichen würden?! Dieses Beispiel noch etwas weiterentwickelt führt auch zur Erkenntnis, dass mit dem Rapspresskuchen Importfuttermittel (z.B. Sojaschrot aus Brasilien) substituiert und damit ebenfalls ein nicht unerheblicher Beitrag zum Klimaschutz, zur Vermeidung der Abholzung von Regenwald und damit zum Biodiversitätsschutz geleistet wird. Würde die Systemgrenze so gewählt, dass auch diese Substitutionsleistung bilanziert würde, sähe die gesamte Ökobilanz von Biotreibstoffen noch einmal ganz anders aus.

Der langen Rede kurzer Sinn: Die EMPA-Ökobilanzstudie ist mit Sicherheit eine wichtige Grundlage, ihr Stellenwert darf aber nicht überschätzt werden.

Hauptprodukte versus Nebenprodukte

Bei der Rapssaatenverarbeitung entstehen aus 1'000 kg Rapssaat rund 680 kg Rapskuchen und 320 kg Rapsöl. Der in der Futtermittelindustrie unverzichtbare Eiweissträger – der Rapskuchen – ist damit das Hauptprodukt. Rund 80 % vom in der Schweiz benötigten Proteinfutter wird importiert – zum Grossteil als Soja aus Brasilien. Das bei der Rapskuchenherstellung anfallende Rapsöl fällt als Produktions-Rückstand von landwirtschaftlichen Erzeugnissen an und ist somit von der MinöStV unter Art. 19b-2 direkt von der Steuer befreit.

1.1. Stellungnahme zu einzelnen Bestimmungen

Art. 4 und 12:

„Gefährdung des Regenwaldes und der biologischen Vielfalt“

Weder im MinöStG noch in der MinöStV ist die Berücksichtigung „*anderer CO₂-speichernder Ökosysteme*“ vorgesehen. Abschliessend aufgezählt werden die zu berücksichtigenden Mindestanforderungen an die Positive ökologische Gesamtbilanz in der MinöStV in Art. 19b Abs. 2 Buchstabe c. „...*die Erhaltung der Regenwälder und der biologischen Vielfalt nicht gefährdet*“. Die von Ihnen nun integrierte Ausdehnung auf andere CO₂-speichernde Ökosysteme stellt eine unzulässige Ausweitung des Geltungsbereiches dar.

Überaus kritisch werden von uns auch Ihre einleitenden Ausführungen in den Erläuterungen zu Artikel 4 beurteilt, in denen Sie sich sehr negativ zu den Konsequenzen der Umnutzung bestehender Landwirtschaftsflächen für die Biotreibstoffproduktion auf die Nahrungsmittelsicherheit äussern, sich aber mit keinem Wort zu der wesentlich grösseren Bedrohung der globalen Ernährung durch Flächenverluste infolge von Überbauungen mit Wohn- oder Infrastrukturbauten äussern. Es ist eine agronomische Realität, dass auf Fläche, auf denen heute Biotreibstoffe angebaut werden, schon mit der nächsten Kultur wieder Nahrungsmittel produziert werden können. Eine Fläche die zubetoniert und versiegelt ist, wird aber auch in 100 Jahren kein Nahrungsmittel mehr hergeben. Zentrales Anliegen des SBV ist deshalb, eine landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz aufrecht zu erhalten. Solange die Flächen noch bewirtschaftet werden, kann immer wieder auf die Nahrungsmittelproduktion zurückgekommen werden. Am Ende werden nicht zuletzt auch die Preise am Markt darüber entscheiden, wofür die wertvollen Agrarflächen verwendet werden: Für Nahrungsmittel, für Futtermittel oder für Agrarrohstoffe für die Industrie (inkl. Rohstoffe für die Biotreibstoffproduktion).

Art. 4, 5, 12 und 13

Der vorgesehene „Fast Track“ für einheimische Agrarrohstoffe wird ausdrücklich begrüsst. Er stellt eine Anerkennung des erreichten, ökologischen Standards der Schweizer Landwirtschaft dar und verfolgt einen pragmatischen Ansatz in der ganzen Frage, den wir leider in anderen Bereichen der Verordnung teilweise vermissen.

Formal stellt sich für uns aber die Frage, ob es ausreicht, die Anerkennung der Erfüllung für in der Schweiz hergestellte Rohstoffe (Erfüllung ÖLN) in den Erläuterungen zu regeln, oder ob diese Tatsache nicht auch im eigentlichen Verordnungstext geregelt sein müsste.

Nicht nachvollziehbar ist für uns allerdings, weshalb Sie den Geltungsbereich für diesen „Fast Track“ in den Erläuterungen zu Artikel 12 nur auf die Buchstaben b-d von Artikel 4 anwenden, nicht aber auch auf Artikel a (Bezeichnung und Beschreibung Anbauort). Diesbezüglich **beantragen wir, dass der Geltungsbereich den gesamten Artikel 4 umfasst.**

Ebenfalls nicht klar ist uns, weshalb in den Erläuterungen zu Artikel 5 ebenfalls auf den „Fast Track“ für in der Schweiz angebaute Rohstoffe zur Treibstoffherstellung hingewiesen wird, in den zitierten Erläuterungen zu den Artikeln 12 und 13 der Artikel dann aber nirgends erwähnt wird. **Wir beantragen deshalb, dass in den Erläuterungen zu Artikel 12 zusätzlich zu Artikel 4 auch der gesamte Artikel 5 (Buchstaben a-f) unter den Geltungsbereich der „Fast-Track“-Lösung fällt.**

In Anbetracht dieser Ausführungen beantragen wir in der Verordnung in den Artikeln 4, 5, 12 und 13 folgende Formulierungen aufzunehmen:

4^{2(neu)} Sind die Anforderungen des Ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) nach Art. 70 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG; SR 910.1) erfüllt, müssen keine zusätzlichen Angaben zu Art. 4¹ Best. a-d gemacht werden.

5^{2(neu)} Sind die Anforderungen des Ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) nach Art. 70 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG; SR 910.1) erfüllt, müssen keine zusätzlichen Angaben zu Art. 5¹ Best. a-f gemacht werden.

12^{3(neu)} Für in der Schweiz angebaute Rohstoffe zur Treibstoffherstellung gelten die Mindestanforderungen nach Art. 12 Abs. 1 und 2 als erfüllt, wenn die Anforderungen des Ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) nach Art. 70 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG; SR 910.1) eingehalten sind.

13^{3(neu)} Für Angaben zum Anbau der in der Schweiz angebauten Rohstoffe zur Treibstoffherstellung kann, wenn die Anforderungen des Ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) nach Art. 70 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG; SR 910.1) eingehalten sind, für die Prüfung auf Standardwerte zurückgegriffen werden. Der Antragsteller kann aber individuelle Angaben machen.

Zudem möchten wir noch darauf aufmerksam machen, dass Sie mit der Art. 4 Buchstaben c und d *Einhaltung der massgebenden Umweltvorschriften* (Art. 4 Buchstabe c) resp. die *Anwendung der guten Fachlichen Praxis beim Anbau der Rohstoffe* (Art. 4 Buchstabe d) bewusst unterschiedliche Umweltstandards akzeptieren. Damit werden Länder wie die Schweiz, die ihrer Landwirtschaft ein enges Korsett am Umwelt- und Produktionsanforderungen auferlegen abgestraft. Die Verordnung akzeptiert damit von offizieller Seite, dass teilweise sehr unterschiedlichen Produktionsanforderungen quasi auf die gleich Ebene gestellt werden und benachteiligt damit Länder mit hohen Anforderungen, indem auch Produkte aus Ländern mit wesentlich tieferen, staatliche Umweltstandards, in den Genuss einer Mineralölsteuerbefreiung kommen. Dieses Signal ist für den Schweizerischen Bauernverband sehr bedenklich.

Kosten

Nach dem Studium der ganzen Unterlagen bleibt für uns unklar, was das ganze Prozedere kostet. Gemäss Formular „*Antrag für den Nachweis der positiven ökologischen Gesamtbilanz und sozial annehmbarer Produktionsbedingungen*“ ist offenbar Pauschal eine Prüfungsgebühr von Fr. 1'000.- zu entrichten. Es ist aber nicht einsichtig, weshalb für Biotreibstoffe aus Schweizer Rohstoffen, für die die Ökobilanz ja quasi schon gerechnet ist resp. die nur einmal gerechnet werden muss und dann für alle vergleichbaren Produkte gilt (Durchschnittswerte), für jeden neuen Fall die Prüfungsgebühr fällig wird.

Wir beantragen Ihnen die Prüfungsgebühren klar zu regeln und diese vermehrt am zu erwartenden Aufwand auszurichten. Die Prüfungsgebühr für Biotreibstoffe aus einheimischen Rohstoffen (sofern nicht spezifische Daten gemäss Art. 8 resp. 13 eingereicht werden die mit einem erhöhten Prüfungsaufwand verbunden sind) sind zu erlassen.

Wir hoffen, dass Sie unsere Anliegen berücksichtigen werden und danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Bauernverband

Hansjörg Walter
Präsident

Jacques Bourgeois
Direktor

Kopie(n):

- Erdöl-Vereinigung EV, Dr. Rolf Hartl, Löwenstrasse 25, 8001 Zürich
- IG Bio Ethanol, F. Stockar, Kehlhofweg 2, 8488 Turbenthal
- BioFuels Schweiz, Peter Graf, Kapellengasse 3, 6004 Luzern
- Agrola, Stefan Fehr, Theaterstrasse 22, 8401 Winterthur
- Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Manfred Bötsch, Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern
- Oberzolldirektion OZD, R. Dietrich, Monbijoustrasse 40, 3003 Bern