

Bundesamt für Umwelt
Abteilung Abfall und Rohstoffe
3003 Bern

14. August 2008

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung vom 20. Juni 2008 zur Anhörung zum rubrizierten Geschäft und nehmen gerne wie folgt Stellung.

Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen (Biotreibstoffe) erachten wir als sinnvolle Massnahme zur Reduktion der CO₂-Emissionen im Verkehrsbereich. Im Einklang mit Bundesrat und Parlament erachten wir deren umwelt- und sozialverträgliche Produktion sowie den Schutz natürlicher Ökosysteme und der Biodiversität als wichtige Ziele.

Zur Erreichung dieser Ziele werden in der MinöstV Art. 19b Abs. 1 Mindestanforderungen an eine positive ökologische Gesamtbilanz von Biotreibstoffen gestellt. Diese gelten als erfüllt wenn:

- a. Die Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen vom Anbau bis zum Verbrauch bezogen auf den biogenen Anteil mindestens 40% weniger Treibhausgasemissionen erzeugen als fossiles Benzin
- b. Die Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen vom Anbau bis zum Verbrauch die Umwelt nicht erheblich mehr belasten als fossiles Benzin; und
- c. Der Anbau der erneuerbaren Rohstoffe, aus denen Treibstoffe gewonnen werden, die Erhaltung der Regenwälder und der biologischen Vielfalt nicht gefährdet.

Mit dem Entwurf der Treibstoff-Ökobilanzverordnung (TrÖbiV) liegen nun weitere Ausführungsbestimmungen zur MinöstV vor, welche die Anforderungen an den Nachweis einer positiven ökologischen Gesamtbilanz (Art und Umfang der zu erbringenden Daten und Informationen) näher definieren und das Prüfverfahren (methodische Grundlagen und administratives Vorgehen) festlegen. Zudem wird auch der qualitative Begriff „erheblich“ (MinöstV, Art. 19b, Abs. 1 Buchstabe b) quantifiziert.

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

Allgemeine Bemerkungen

Der vorliegende Entwurf der TrÖbiV trägt den internationalen Handelsstrukturen, regionalen Gegebenheiten aber auch den vorliegenden Ökobilanzdaten aus der EMPA Studie zu wenig Rechnung. Anstelle eines pragmatischen Verfahrens wurde ein wenig praxisfreundlicher und kostenintensiver Ansatz erarbeitet. Die Daten- und Informationserhebung geht grundsätzlich von fehlenden Daten und der Gefährdung von natürlichen Ökosystemen aus, wodurch ein unnötiger und unverhältnismässiger Arbeitsaufwand auf Seite von Importeur und Behörde resultiert.

Die geforderten Angaben sind oft nicht oder nur schwer und mit sehr grossem Aufwand überprüfbar. Es ist davon auszugehen, dass mit der TrÖbiV in der vorliegenden Form ein Einsatz von Biotreibstoffen im ursprünglich vorgesehen Umfang kaum stattfinden kann. Dadurch würden mittelfristig die Entwicklungsmöglichkeiten neuer Technologien wie Flexifuel-Fahrzeuge und E85-Treibstoff auf dem Schweizer Markt eingeschränkt, was ein erhebliches und nicht beabsichtigtes Investitionshemmnis darstellt.

Unschön ist zudem, dass auch die kompensatorische Erhöhung der Mineralölsteuer auf Benzin mit 1,35 Rappen pro Liter zu hoch angesetzt wurde, da die Zahlengrundlagen dazu in Unkenntnis der TrÖbiV abgeschätzt werden mussten. Der resultierende überhöhte Preisaufschlag wird mittelfristig jedoch wieder ausgeglichen, durch eine Anpassung des Mineralölsteuersatzes, basierend auf den effektiv eingesetzten Biotreibstoffmengen. Es ist unklar, ob die Kosten für die vom BAFU beauftragten externen Kontrollorganisationen zur Überprüfung der Angaben der Importeure in den Bearbeitungsgebühren inbegriffen sind. Da davon auszugehen ist, dass die Kontrollen als Stichproben erfolgen, sollten diese in der Gebühr inbegriffen sein.

Internationale Handelsstrukturen müssen berücksichtigt werden

Die gemäss TrÖbiV zum Nachweis einer positiven ökologischen Gesamtbilanz notwendigen Daten und Informationen können im geforderten Detaillierungsgrad vom Importeur aufgrund der existierenden internationalen Handelsstrukturen kaum erbracht werden. Diese administrative Hürde würde den steuerbefreiten Einsatz von Biotreibstoffen auf Kleinstmengen und wenige Nischenprodukte reduzieren.

Da nur ca. 40% der in der Schweiz verbrauchten Treibstoffe im Inland hergestellt und rund 60% als Fertigprodukte importiert werden, hängt die Versorgung der Schweiz von den – insbesondere in der EU - verfügbaren (Bio-)Treibstoffqualitäten und den europäischen Markt und Handelsstrukturen ab. Industrielle Ethanol- oder Biodieselproduktionsbetriebe beziehen ihre Rohstoffe meist von vielen Einzelfarmen, was eine Datenerhebung pro Anbaufläche durch den Importeur am Ende der Versorgungskette – wie es die TrÖbiV in Art. 5 Buchstabe a verlangt –praktisch unmöglich macht.

An den internationalen Handelsplätzen (z.B. Rotterdam, Hamburg usw.) werden Ethanol und Biodiesel teils unterschiedlicher Herkunft und teils aus verschiedenen Rohstoffen laufend in Grosstanks ein- und ausgelagert und somit auch vermischt. Tendenziell nimmt der Vermischungsgrad entlang der Versorgungskette zu. Angaben bis hinunter zur Anbaufläche sind daher kaum zu erbringen.

Beim Einkauf ergeben sich für den Importeur mit dem vorgesehenen Nachweisverfahren gemäss TrÖbiV sowohl bei Spot- als auch bei Termingeschäften Probleme:

- Bei Spotkäufen besteht mit einer Bearbeitungszeit von ca. 3 Monaten das Risiko, dass am Ende für die gekaufte Ware die volle Mineralölsteuer zu bezahlen ist, wenn die gewünschte

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

- Information nicht bzw. nur unvollständig erbracht werden kann oder wenn die Ökobilanz negativ ausfällt.
- Bei Termingeschäften sind Angaben auf Stufe Anbaufläche des Biotreibstoffs kaum vorhersagbar, so dass die in Art. 4 – 6 der TrÖbiV verlangten Informationen nicht im geforderten Detaillierungsgrad erbracht werden können. Daraus können für den Importeur ausserdem zusätzliche Probleme bei der Einhaltung von MinöstV Art. 19g entstehen.

Vor diesem Hintergrund ist das Nachweisverfahren, welches vom Importeur am Ende der Versorgungskette Daten und Nachweise auf Stufe Anbaufläche verlangt, praxisuntauglich. Eine gewisse Verbesserung ergäbe sich durch die Möglichkeit einer regionalen oder länderspezifischen Betrachtung (s. unten). Vollständig lösen lässt sich diese Problematik jedoch nur mit international abgestimmten Zertifizierungssystemen für den Anbau der Biomasserohstoffe am Anfang der Versorgungskette. Entsprechende internationale Entwicklungen sind in der EU und in der Schweiz (Bsp. ETH Lausanne, gemäss Medienmitteilung vom 13. August 2008) im Gang.

Regionale oder länderspezifische Betrachtung anstelle lokaler Betrachtung

Wie bereits ausgeführt, ist eine systematische Datenerhebung und Fallbetrachtung auf Stufe Anbaufläche der Biomasse (lokale Betrachtung) durch den Importeur in der Praxis kaum durchführbar. Wesentlich effizienter wäre die Möglichkeit einer regionalen Betrachtung, welche oft ausreichend Information liefert:

- **Anbaustandards:** In verschiedenen Ländern existieren gesetzliche Anforderungen an eine gute landwirtschaftliche Praxis. In der Schweiz ist dies beispielsweise der ökologische Leistungsnachweis (ÖLN), welcher von über 95% der Landwirtschaftsbetriebe eingehalten wird. Anstatt für jede Ackerfläche und jeden Betrieb mit grossem Aufwand Nachforschungen anzustellen, sollten für Länder mit solchen und ähnlichen Standards, diese als Nachweis einer umweltverträglichen Anbaupraxis genügen. Damit wären Art. 4 Buchstaben c und d erfüllt.
- **Landkarten und Kataster:** Viele Länder verfügen über kartographisches Material oder Kataster zur Flächennutzung sowie zu Schutzgebieten. Anstatt für jede Anbaufläche Distanzangaben zum nächsten Schutzgebiet zu verlangen wäre es wesentlich effizienter, wenn sich die Behörde diese Angaben von den relevanten Ländern beschafft. Auf diese Weise könnte die Behörde kritische Gebiete rasch identifizieren und so den Erhebungsaufwand reduzieren.
- **Länderspezifische Rohstoffe:** Im Sinne einer Vereinfachung könnten die für bestimmte Herkunftsländer typischen Rohstoffe für Biotreibstoffe charakterisiert werden. Kann z.B. das Herkunftsland eines Biotreibstoffs belegt werden (z.B. Ethanol aus Brasilien), so ist davon auszugehen, dass Zuckerrohr als Rohstoff verwendet wurde und kein Getreide. Somit könnten die bereits vorhandenen entsprechenden EMPA-Ökobilanzdaten als Referenzwerte genutzt werden.

Effiziente Nutzung der bereits verfügbaren Ökobilanzdaten

Mit dem vorgeschlagenen Vorgehen werden die Daten der EMPA-Ökobilanz nicht effizient genutzt, was folgendes Beispiel verdeutlicht:

Gemäss EMPA Studie liegen die ökologischen Gesamtbilanzen (ausgedrückt in Umweltbelastungspunkten) von Ethanol aus Zuckerrüben und aus Zuckerrohr weniger als bzw. rund 25% höher als die Referenz Benzin. Damit werden die Anforderungen gemäss TrÖbiV Art. 15, Abs. 2 bereits erfüllt.

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

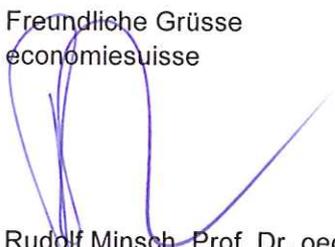
Eine nochmalige Erhebung von Basiszahlen im selben Umfang, wie für einen deutlich über der 25% Grenze liegenden Biotreibstoff wäre unnötig. Entsprechend liesse sich auch der Erhebungsaufwand gemäss TrÖbiV Art. 5-7 wesentlich reduzieren. Hilfreich könnte hierzu eine umfassende Positivliste bezüglich der Kriterien „CO₂-Reduktionswirkung“ und „Umweltbelastung“ sein, die auf den vorhandenen Ökobilanzdaten basiert. Aufzuzeigen wäre dann einzig noch, dass keine natürlichen Ökosysteme beeinträchtigt werden (Art. 4).

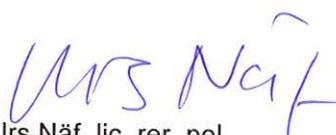
Vereinfachungsmöglichkeiten auf Stufe Ökobilanz

Die Methode der Ökobilanzierung eignet sich als standardisiertes Verfahren zum Vergleich der Umweltauswirkungen von Biotreibstoffen und zur Identifizierung von Schwachstellen entlang ihres Lebensweges von der Herstellung bis zum Endverbraucher (Lebenszyklusbetrachtung), wie dies beispielhaft in der Ökobilanz der EMPA aufgezeigt wurde. Für Biotreibstoffe mit ungenügender Ökobilanz gemäss EMPA-Studie (z.B. Biodiesel aus Raps, Soja, Palmöl oder Ethanol aus Zuckerhirse) sollten deren Ökoprofile (Umweltbelastungspunkte pro Umweltwirkung und Prozess entlang dem Lebensweg) für eine Schwachstellenanalyse genutzt werden. In diesem Sinne sollte die Ökobilanz Impulse zur Verbesserung und Behebung dieser Schwachstellen liefern. Die Datenerfassung sollte sich auf diejenigen Problemfaktoren konzentrieren, welche das Ergebnis der Ökobilanz wesentlich beeinflussen und somit auch verbessern könnten.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
economiesuisse


Rudolf Minsch, Prof. Dr. oec. HSG
Mitglied der Geschäftsleitung & Chefökonom


Urs Näf, lic. rer. pol.
stv. Leiter Wirtschaftspolitik, Bildung & Energie