

Herrn
Dr. Hans Werder
Generalsekretär UVEK
3003 Bern

Bern, 15. August 2008

Treibstoff-Ökobilanzverordnung

Stellungnahme von strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Sehr geehrter Herr Generalsekretär
Sehr geehrte Damen und Herren

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS (vormals Schweizerischer Strassenverkehrsverband FRS – Fédération routière suisse FRS) ist die Dachorganisation der Automobilwirtschaft und des privaten Strassenverkehrs in der Schweiz. **strasseschweiz** umfasst rund 35 Verbände aus der Automobil- und Strassenwirtschaft sowie aus den zahlreichen helvetischen Strassenbenützer- und Fahrlehrerorganisationen. Seine wichtigsten Trägerorganisationen sind: TCS (Touring Club Schweiz); auto-schweiz (Vereinigung Schweizer Automobil-Importeure); AGVS, Autogewerbeverband der Schweiz; ACS (Automobil Club der Schweiz) und ASTAG (Schweizerischer Nutzfahrzeugverband).

Wir erlauben uns – obwohl nicht formell zur Mitwirkung eingeladen –, im Rahmen des Anhörungsverfahrens betreffend die Verordnung über den Nachweis der positiven ökologischen Gesamtbilanz von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen (Treibstoff-Ökobilanzverordnung) Stellung zu nehmen, und äussern uns zum vorliegenden Entwurf wie folgt:

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS befürwortet im Grundsatz die Einführung von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen (Biotreibstoffe) als CO₂-senkende Massnahme im Verkehrsbereich. Ebenso erachten wir die umwelt- und sozialverträgliche Produktion von Biotreibstoffen sowie den Schutz natürlicher Ökosysteme (z.B. Regenwälder) und der Biodiversität als wichtige Ziele.

Zur Erreichung dieser Ziele werden in Art. 19b Abs. 1 MinöstV 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 Prozent 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-E) liegen nun weitere Ausführungsbestimmungen zur Mineralölsteuerverordnung (MinöstV)¹ 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“ (Art. 19b Abs. 1 Bst. b MinöstV) quantifiziert.

I. Grundsätzliche Bemerkungen

Obwohl wir das Abstützen allein auf Ökobilanzen, sofern es in irgendeinem Zusammenhang mit dem privaten Strassenverkehr steht, aus ordnungspolitischen Überlegungen prinzipiell ablehnen (vgl. auch Punkt 2.3 hiernach), begrünnen wir es, dass die im TrÖbiV-E zum Nachweis einer positiven ökologischen Gesamtbilanz von Biotreibstoffen verlangten notwendigen Daten und Informationen mittels Formular vom Importeur oder Hersteller erhoben werden. Im Hinblick auf eine standardisierte und einheitliche Beurteilung der Gesamtbilanz wäre es unserer Meinung jedoch sinnvoll bzw. würde es dem Sinn und Geist einer umfassend begriffenen Nachhaltigkeit entsprechen, wenn für die Beurteilung von Biotreibstoffen nicht nur eine Ökobilanz bereit gestellt, sondern in einer Gesamtbilanz auch die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Aspekte berücksichtigt würden.

Der vorliegende TrÖbiV-E trägt den internationalen Handelsstrukturen und regionalen Gegebenheiten sowie den vorliegenden Ökobilanzdaten aus der EMPA-Studie² zu wenig Rechnung. Anstelle eines pragmatischen Verfahrens wurde ein wenig praxisfreundlicher und kostenintensiver „wissenschaftlicher“ Ansatz erarbeitet. Die Daten- und Informationserhebung geht in ihrem Umfang vom „Worstcase-Szenario“ (fehlende Daten, Gefährdung natürlicher Ökosysteme) aus, wodurch ein unnötiger und unverhältnismässiger Arbeitsaufwand sowohl für den Importeur als auch für die Behörde resultiert.

Ferner sind die Angaben oft gar nicht oder nur schwer und mit sehr grossem Aufwand überprüfbar. Es ist davon auszugehen, dass mit dem TrÖbiV-E in der vorliegenden Form ein Einsatz von Biotreibstoffen im ursprünglich (in Unkenntnis dieser Rahmenbedingungen) vorgesehen Umfang kaum stattfinden kann. Dadurch würden mittelfristig die Entwicklungsmöglichkeiten neuer Technologien (z.B. Flexifuel-Fahrzeuge und E85-Treibstoff) auf dem Schweizer Markt eingeschränkt – eine unbefriedigende Perspektive für all jene Unternehmen, die bisher in diesem Bereich Investitionen getätigt haben.

¹ SR 641.611

² Ökobilanz von Energieprodukten: Ökologische Bewertung von Biotreibstoffen, Schlussbericht, EMPA, Bern, 22. Mai 2007

Stossend ist im Weiteren, dass auch die kompensatorische Erhöhung der Mineralölsteuer auf Benzin mit 1,35 Rappen pro Liter zu hoch angesetzt wurde, da diese in Unkenntnis der endgültigen TrÖbiV berechnet werden musste. Der resultierende „zu hohe Benzinpreis“ wird mittelfristig jedoch wieder durch eine Anpassung des Mineralölsteuersatzes, basierend auf den effektiv eingesetzten Biotreibstoffmengen, ausgeglichen.

Es ist ausserdem 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 enthalten sein.

II. Detailbemerkungen

2.1 Datenerhebung muss internationalen Handelsstrukturen Rechnung tragen

Die gemäss TrÖbiV-E zum Nachweis einer positiven ökologischen Gesamtbilanz notwendigen Daten und Informationen können gemäss Angaben unseres Mitglieds Erdöl-Vereinigung (EV) 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.

Lediglich rund 40 Prozent der in der Schweiz verbrauchten Treibstoffe werden auch im Inland hergestellt, während rund 60 Prozent als Fertigprodukte importiert werden (müssen). Deshalb ist die Schweizer Mineralölwirtschaft direkt abhängig von den – insbesondere in der Europäischen Union (EU) – verfügbaren (Bio-)Treibstoffqualitäten sowie vom Markt und von den Handelsstrukturen in Europa.

Laut Angaben der EV-Mitglieder sowie von Biotreibstofflieferanten im Ausland beziehen industrielle Ethanol- oder Biodieselproduktionsbetriebe ihre Rohstoffe meist von vielen Einzelbetrieben, was eine Datenerhebung pro Anbaufläche durch den Importeur am Ende der Versorgungskette – wie es der TrÖbiV-E in Art. 5 Bst. 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, so dass eine Datenerhebung immer eine Momentaufnahme darstellt. Deshalb können oft nur Angaben zur regionalen Herkunft (Ethanol aus Brasilien; Biodiesel aus Deutschland oder Europa), jedoch nicht bis zur Anbaufläche erbracht werden.

Beim Einkauf ergeben sich aufgrund des laut TrÖbiV-E vorgesehenen Nachweisverfahrens für den Importeur sowohl bei Spot- als auch bei Termingeschäften Probleme:

- § Bei Spotkäufen besteht mit einer Bearbeitungszeit von zirka drei Monaten das Risiko, dass am Ende für die gekaufte Ware die volle Mineralölsteuer zu bezahlen ist, wenn die gewünschte 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 TrÖbiV-E verlangten Informationen nicht im geforderten Detaillierungsgrad erbracht werden können. Daraus können für den Importeur ausserdem zusätzliche Probleme bei der Einhaltung von Art. 19g MinöstV (Geltungsdauer der Steuererleichterung) entstehen.

Vor diesem Hintergrund ist das Nachweisverfahren, das 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 (vgl. hiernach). Vollständig lösen lässt sich diese Problematik jedoch nur mit international abgestimmten Zertifizierungssystemen für den Anbau der Biomasserohstoffe am Anfang der Versorgungskette. Entsprechende Entwicklungen auf internationaler Ebene (z.B. EU) sind im Gang.

Gemäss dem erläuternden Anhörungsbericht (S. 9) ist aufgrund der bereits bestehenden Daten des Ökologischen Leistungsnachweisverfahrens (ÖLN gemäss Direktzahlungsverordnung, DZV SR **910.13**) die zusätzliche Erhebung von Daten zu Art. 4 Bst. b-d TrÖbiV-E nicht notwendig. Gleiches sollte u.E. generell auch dann gelten, wenn die Einhaltung anerkannter nationaler oder internationaler Normen, die auf eine positive ökologische Gesamtbilanz schliessen lassen, nachgewiesen ist. Daher erachten wir auch die Feststellung im Anhörungsbericht (S. 8), wonach „die Angaben mit Bestimmtheit für eine Prüfung ungeeignet“ seien, wenn Angaben zu Art. 3-7 TrÖbiV-E fehlen oder mangelhaft sind, als zu weit gehend.

Eine sachgerechte Handhabung im Rahmen einer TrÖbiV setzte nach unserem Dafürhalten eine fallbezogene Beschränkung auf jene Angaben voraus, die eben im konkreten Fall zum Nachweis einer positiven ökologischen Gesamtbilanz im Sinne der MinöstV genügen. Ansonsten würden u.E. im Verhältnis zur MinöstV, die Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung auf unzulässige Art und Weise verschärft.

2.2 Regionale oder länderspezifische anstelle einer lokalen Betrachtung

Wie bereits ausgeführt, ist eine systematische Datenerhebung und Fallbetrachtung auf Stufe Anbaufläche der Biomasse (lokale Betrachtung) 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 Prozent 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 Bst. c und d TrÖbiV-E erfüllt.
- § **Landkarten und Kataster:** Viele Länder verfügen über kartographisches Material oder Kataster zur Flächennutzung sowie zu Schutzgebieten. Statt 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 sicher kein Getreide. Somit könnten die entsprechenden EMPA-Ökobilanzdaten als Referenzwerte genutzt werden.

2.3 Methode der Ökobilanzierung wird grundsätzlich abgelehnt

Die Ökobilanz ist eine Managementmethode, welche die potenziellen Umweltwirkungen eines Produkts oder einer Dienstleistung durch die Analyse des gesamten Lebenszyklus³ – von der Gewinnung der Rohstoffe bis zur Entsorgung oder Wiederverwertung der Abfälle – quantifiziert und bewertet. **strasseschweiz** lehnt Ökobilanzen bzw. die Methode der ökologischen Knappheit (MöK)³ in Bereichen, die direkt oder indirekt im Zusammenhang mit dem privaten Strassenverkehr stehen, im Grundsatz ab. Diese widersprechen u.E. einer richtig verstandenen, ausgewogenen Nachhaltigkeit – und zwar insbesondere deshalb, weil

1. gesellschaftliche und wirtschaftliche Aspekte unberücksichtigt bleiben bzw. wirtschaftliche und gesellschaftsbezogene Auswirkungen gänzlich ausgeblendet werden;
2. auf technisch-wirtschaftliche Minderungspotenziale, synergetische Effekte durch zeitlich und/oder örtlich gemeinsam auftretende Emissionsströme, örtliche Abhängigkeiten (Hintergrundbelastungen) sowie Rückwirkungen von Umweltschutzmaßnahmen auf das Produktionssystem nicht eingegangen wird; und
3. Bedürfnisse oder Nutzungsgesichtspunkte nicht berücksichtigt werden.

Vor allem die Aussage im erläuternden Anhörungsbericht (S. 10), wonach „als Bezugswert (funktionelle Einheit) ein mit einem Personenwagen gefahrener Kilometer dient“, öffnet u.E. einer einseitigen Ökologisierung des motorisierten individuellen Personenverkehrs (wie er auch mit der so genannten Umweltetikette für Personenwagen gegenwärtig vom Bundesamt für Umwelt [Bafu] vorangetrieben wird), die schliesslich auf eine Bestrafung aller oder einzelner der entsprechenden Verkehrsmittel hinauslaufen könnte, Tür und Tor. **Wir beantragen deshalb, Art. 13 TrÖbiV-E ersatzlos zu streichen.**

Sollte unserem Antrag keine Folge gegeben werden, halten wir fest, dass mit dem vorgeschlagenen Vorgehen die Daten der EMPA-Ökobilanz nicht effizient genutzt werden, was folgendes Beispiel verdeutlicht:

Gemäss EMPA-Studie (Executive Summary, S. IX, Abb. 5) liegt in Bezug auf die ökologische Gesamtbilanz (ausgedrückt in Umweltbelastungspunkten [UBP]) Ethanol aus inländischen Zuckerrüben sowie aus brasilianischem Zuckerrohr über dem Referenzwert für fossiles Benzin schwefelarm Euro 3 und schneidet demnach schlechter ab als Letzteres.

Eine nochmalige Erhebung von Basiszahlen im selben Umfang, wie dies bereits im Rahmen der EMPA-Studie getan wurde, für einen ziemlich deutlich über dem Referenzwert von Benzin liegenden Biotreibstoff ist u.E. unnötig. Entsprechend liesse sich der Erhebungsaufwand gemäss Art. 5-7 TrÖbiV-E 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 noch, dass keine natürlichen Ökosysteme beeinträchtigt werden (Art. 4 TrÖbiV-E).

§ **Weitere 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 Lebenswegs von der Herstellung bis zum Endverbraucher (Lebenszyklusbetrachtung), wie dies beispielhaft im Ökobilanz-Schlussbericht der EMPA aufgezeigt worden ist. Für Biotreibstoffe mit ungenügender Ökobilanz (z.B. Biodiesel aus Raps, Soja, Palmöl oder Ethanol aus Zuckerhirse) sollten gemäss EMPA-Studie deren Ökopprofile (UBP pro Umweltwirkung und Prozess entlang dem Lebensweg) für eine Schwachstellenanalyse genutzt werden.

³ Ökobilanzen: Methode der ökologischen Knappheit – Ökofaktoren 2006; Methode für die Wirkungsabschätzungen in Ökobilanzen; Öbu SR 28/2008; Öbu, BAFU und Autoren; Zürich, 2008

In diesem Sinne sollte die Ökobilanz Impulse zur Verbesserung sowie Behebung dieser Schwachstellen liefern und die Datenerfassung sich auf jene Problemfaktoren konzentrieren, die das Ergebnis der Ökobilanz wesentlich beeinflussen und somit auch verbessern könnten. (Es macht wenig Sinn, z.B. Transportdaten zu erheben, wenn deren Beitrag zum Endergebnis unter fünf Prozent liegt!). Der Umfang der Datenerhebung sollte deshalb vorgängig mit der Behörde abgesprochen werden. Dadurch liesse sich der Arbeitsaufwand sowohl für die Behörde, als auch für den Importeur wesentlich reduzieren und die Planungssicherheit verbessern.

III. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 9 Abs. 1 (Zusammenstellung der Angaben)

Art. 9 Abs. 1 ist wie folgt zu ergänzen:

(Die ersten beiden Sätze unverändert). **Die Angaben nach Art. 3-8 können durch gleichwertige nationale oder internationale Nachweisverfahren, Zertifizierungen und dergleichen ersetzt werden.**

Art. 13 (Ökobilanzen für Treibhausgase und die Umweltbelastung)

Dieser Artikel ist **ersatzlos zu streichen** (Begründung: vgl. Punkt 2.3 hiervor).

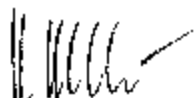
Art. 18 (Fristen)

Die Festlegung von Regelfristen, um die eingegangenen Gesuche auf ihre Vollständigkeit hin zu prüfen und um diese abschliessend zu behandeln, dient der Planungs- und Rechtssicherheit. Die Angabe der Frist in Arbeitstagen vermindert allerdings die Transparenz und stellt eine unnötige Verkomplizierung dar. Die in Art. 18 TrÖbiV-E festgelegten Fristen sollten sich daher auf Kalendertage beziehen. Im Übrigen erscheinen die Fristen für den Regelfall als zu lang. Etwaige komplizierte Sonderfälle sollten bei deren Festlegung ausser Betracht fallen, da diesbezüglich ja eine längere Behandlungsfrist vorbehalten bleibt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und versichern Sie, sehr geehrter Herr Generalsekretär, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Der Generalsekretär



Hans Koller