



Zürich, 14. August 2015

Eidgenössische Zollverwaltung EZV
Oberzolldirektion, Sektion
Mineralölsteuer
Monbijoustrasse 91
Angela Strebel
3003 Bern

angela.strebel@ezv.admin.ch

**Stellungnahme der Schweizerischen Energie-Stiftung SES zur Umsetzung Pa.Iv.
UREK-N 09.499 «Agrotreibstoffe. Indirekte Auswirkungen berücksichtigen»**

Sehr geehrte Frau Strebel

Wir wurden eingeladen, zur Pa.Iv. UREK-N 09.499 «Agrotreibstoffe. Indirekte Auswirkungen berücksichtigen» Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Mitwirkung und für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Florian Brunner

SES-Projektleiter Fossile Energien & Klima
Telefon: 044 275 21 21
florian.brunner@energiestiftung.ch

Einleitung

Unser Interesse bei Agrotreibstoffen liegt im Bereich Energie & Mobilität, dem motorisierten Individualverkehr und den alternativen Treibstoffen. Auch wenn das Thema heute weniger in der Öffentlichkeit präsent ist, hat es nichts von seiner Brisanz und Dringlichkeit verloren.

Was bei Agrotreibstoffen auf den ersten Blick nach einer viel versprechenden Alternative zu fossilen Treibstoffen aussieht, ist auf den zweiten Blick ein Irrweg: Es gibt nicht genügend frei verfügbare und landwirtschaftlich nutzbare Flächen, um Erdöl im grossen Stil durch Agrotreibstoffe zu ersetzen. Würden wir weltweit sämtliche Agrarflächen zur Treibstoffherstellung verwenden, so könnten 10-20% der Autos damit herumtuckern.

Agrotreibstoffe aus nachwachsenden Rohstoffen, hergestellt in Konkurrenz zur Lebensmittelproduktion sind hochproblematisch und tragen nichts zur Problemlösung bei – im Gegenteil. Obschon Agrotreibstoffe Energie liefern, überwiegen die Nachteile dieser Energiequelle. Menschenrechtsverletzungen, Zerstörung von tropischen Wäldern, Savannen und wertvollen Ökosystemen, gewaltsame Landenteignung und Armut in grossen Bevölkerungsschichten sind nur ein Teil davon.

Der Anbau von Energiepflanzen im Süden geht oft auf Kosten der letzten Urwälder und verschärft die Wasserproblematik in den Anbauregionen. Am gravierendsten ist aber die Tatsache, dass unser Bedürfnis nach ineffizienter Mobilität auf Kosten der Nahrungsmittelproduktion in den ärmsten Ländern geht. Die Weltmarkt-Preise für Mais, Weizen und Zuckerrohr sind bereits massiv gestiegen. 2010 wurden weltweit bereits 6% der Getreideproduktion für die Herstellung von Agrotreibstoffen verwendet, gegenüber 1% im Jahr 2000. In den USA, welche Agrotreibstoffe massiv subventionieren, landete 2010 ein Drittel der gesamten Getreideproduktion im Tank. Der mexikanische Mais wird heute in die USA exportiert, anstatt wie früher zu Tortillas verarbeitet zu werden. Deshalb können sich die MexikanerInnen keine Tortillas mehr leisten. Der Agrotreibstoffboom bedeutet Hunger für die, die schon heute an der Armutsgrenze "leben". Daran ändern auch die von der Gentechbranche beworbenen Energiepflanzen der 2. Generation nichts.

Die Ökobilanz von Agrotreibstoffen ist in den meisten Fällen negativ und häufig nicht CO₂-neutral: Sie können daher höchstens einen sehr kleinen Beitrag zur Lösung des Klima- und Energieproblems leisten. Gleichzeitig führt der grossflächige Anbau in Monokulturen zu Regenwaldrodungen und anderen ökologischen Problemen.

Wir begrüssen es daher ausserordentlich, dass die Schweiz in dieser Thematik mit der Umsetzung der durch die Parlamentarischen Initiative „Agrotreibstoffe“ ausgelösten Gesetzesänderungen voranschreitet und sicherstellt, dass einzig biogene Brenn- und Treibstoffe mit einer positiven Umwelt- und Sozialbilanz von Steuererleichterungen profitieren können. Auch begrüssen wir die Option einer Zulassungspflicht durch den Bundesrat, falls biogene Brenn- und Treibstoffe - die in Konkurrenz zur Nahrungsmittelsicherheit stehen - in „erheblichem Masse“ in die Schweiz eingeführt werden sollten. Jedoch sollten klare Kriterien erarbeitet werden, wann und wie eine Zulassungspflicht

eingeführt würde. Ohne solche sehen wir eine Gefahr, dass dieses Instrument nicht oder nur ungenügend eingesetzt wird.

Die Schweiz setzt damit ein Zeichen und wir zählen darauf, dass der Vollzug dieser fortschrittlichen Gesetzgebung dem Geist der Parlamentarischen Initiative geleitet wird und der bestehende Interpretationsspielraum, bspw. die Beurteilung von „in grösserem/erheblichem Masse“, nicht genutzt wird, um die Regelungen zuungunsten der Umwelt und der Bevölkerung im globalen Süden zu umgehen.

Wir nehmen gerne die Gelegenheit wahr, um auf einige unklare Aspekte und Punkte mit Optimierungspotenzial hinzuweisen (die folgenden Ausführungen entsprechen der Stellungnahme von Swissaid/Plattform Agrotreibstoffe):

MinöStG, Art 12b, Abs.1 Buchstabe b.

Wir sind der Ansicht, dass die Schwelle von 25% zusätzlicher Umweltwirkung durch biogene Treibstoffe, definiert in MinöStV Art. 19b, Ziff 1, Bst b, zu hoch angesetzt ist und eine Steuererleichterung unseres Erachtens nur legitim und nachvollziehbar ist, wenn die Gesamtbilanz der Biotreibstoffe positiv ist. Konkret bedeutet dies, dass die Bilanz nicht nur bezüglich des Treibhausgasausstosses (mit 40% Reduktion), sondern auch bezüglich der restlichen Umweltindikatoren positiv sein muss. Die beiden „Güter“, „Treibhausgasbilanz der Atmosphäre“ und „Umwelt“, sind unseres Erachtens nicht substituierbar, daher sollten biogene Treibstoffe im Vergleich zu fossilen auch in der Umweltwirkung mindestens gleichwertig, besser noch in sich neutral sein.

Wir möchten dazu auch auf die Bemerkung im UREK Bericht vom 8.4.2013 verweisen, in dem auf S. 5761 auch auf diesen Punkt eingegangen wird.

MinöStG, Art 12b, Abs.1 Buchstabe d. biogene Treibstoffe nur aus Flächen die „rechtmässig“ erworben wurden.

MinöStV Art. 19d, Bst a präzisiert und spricht dazu von „anerkannten internationalen Standards“. Hierzu möchten wir auf die kürzlich vom CFS-FAO verabschiedeten „Voluntary Guidelines on Responsible Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (VGGT)“ verweisen, die einen solchen Standard darstellen. Die Konsultierung dieses oder vergleichbarer Instrumente zur Beurteilung dieser Frage scheint sinnvoll, und wir würden eine Erwähnung auf Verordnungsstufe befürworten. Wichtig ist darüber hinaus, dass die Schweiz sich weiterhin aktiv für eine glaubwürdige Umsetzung dieser Guidelines auf den verschiedenen relevanten Ebenen einsetzt. In Ergänzung zu den VGGT sind auch die CFS-RAI principles zu nennen, an denen die Schweiz massgeblich mitgewirkt hat.

MinöStG, Art 12b, Abs.1 Buchstabe e. „sozial annehmbare Bedingungen“ sowie MinöStV, Art. 19d bis, Abs. 4.

„Zuständig für den Vollzug dieser Anforderungen ist das Eidg. Dpt. für Wirtschaft, Bildung und Forschung“. Bedeutet dies, das zuständige Bundesamt wäre damit das SECO? Wir

möchten auf die fachliche Eignung der DEZA (Direktion für Entwicklungszusammenarbeit) für diese Aufgabe hinweisen. Das fundierte Know-how zu Entwicklungsländern, die Kenntnisse des lokalen Kontextes sowie der sozialen Aspekte, sind unseres Erachtens unabdinglich zur Beurteilung des Kriteriums und unbedingt für die Entscheidungsfindung zu konsultieren.

Ebenfalls könnte zur Beurteilung dieses Kriteriums auf die Ruggie Principles zurückgegriffen werden. Eine sinngemässe Regelung (wie zum Beispiel auch in der Konzernverantwortungsinitiative (KoVI) vorgeschlagen) erscheint zielführend, um eine etwas umfassendere und verlässlichere Beurteilung der Einhaltung der „sozial annehmbaren Bedingungen“ ermöglichen zu können:

Auszug aus den gemäss KoVI einzuhaltenden sozialen Anforderungen:

Menschenrechte sind Rechtsansprüche, die dem Schutz grundlegender Aspekte der menschlichen Person und Würde dienen. Gemäss den UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Prinzip 12) umfassen die international anerkannten Menschenrechte im Minimum die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zusammen mit ihren wichtigsten Umsetzungsinstrumenten:

- dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II),*
- dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I)*
- sowie den acht Kernübereinkommen der International Labour Organization (ILO).*

MinöStG, Art 12b, Abs.3

Die Erläuterung zu MinöStV (S.2/7), Kapitel 3.1 zu diesem Artikel beziehen sich weiterhin auf den UREK Bericht vom 8.4.2013 (S. 5758 und 5763). Heisst das, sie wurden seit 2013 nicht aktualisiert? Wir anerkennen, dass es anspruchsvoll ist, die Konkurrenz (direkt und indirekt über Flächenkonkurrenz) zur Nahrungssicherheit abzuklären und zu bestimmen; und auch, dass die internationale Diskussion dazu nicht abgeschlossen ist. Jedoch - auch wenn eine unmittelbare Einführung dieser Zulassungspflicht durch den BR nicht absehbar ist - ist es für uns von grossem Interesse, einen möglichen Umsetzungsmechanismus zu diskutieren, geht es hierbei doch um einen wesentlichen inhaltlichen Bestandteil der Parlamentarischen Initiative. Wir denken daher, dass in diesem Punkt eine Aktualisierung und ein konkreter Vorschlag notwendig sind, insbesondere mit Verweis auf die internationale Diskussion bezüglich Standards zu Ernährungssicherheit. Notwendig dazu ist ein Bericht des federführenden BLW zur Erarbeitung dieses Kriteriums, inklusive konkretem Zeitplan und der Evaluation eines „international anerkannten Standards“, sowie der Ausarbeitung von Umsetzungsvorschlägen. Auch sollte die Kompetenz der DEZA im Bereich „Food Security“, insbesondere diejenige des Globalprogrammes Food Security, zur Bewertung des Kriteriums „Ernährungssicherheit“ beigezogen werden. Wir sind der Meinung, dass sich die Diskussion seit 2013 weiterentwickelt hat und es bereits brauchbare Konzepte gibt, von denen eine Handhabung abgeleitet werden kann. Die wichtigste Referenz bildet hier nach wie vor das völkerrechtlich verankerte Menschenrecht auf Nahrung und den vor 10 Jahren verabschiedeten Richtlinien für die Umsetzung dieses

Menschenrechts (Right to Food Guidelines). Die Schweiz hat in der Erarbeitung dieser Guidelines ihrer Umsetzung bisher eine sehr wichtige, unterstützende Rolle gespielt. Darüber hinaus bieten die FAO Definition „food security“, die laufenden Debatten innerhalb des CFS, sowie die dort erarbeiteten Berichte, aber auch die bereits erwähnten VGGT und CFS-RAI principles wichtige Referenzen und Konzepte. Als Beispiel ein Auszug aus dem „Global Brief 3/2014 der DEZA: Ernährungssicherheit innovative und breit abgestützte Standards“, in welchem u.a. gesagt wird „Die Leitlinien und Grundsätze (RAI und VGGT) sind freiwillig, aber aufgrund der vielen Befragungen vor der Erarbeitung und der allen Interessierten zugänglichen, sehr offenen Verhandlungen breit abgestützt. Der Wert der beiden Dokumente wurde international anerkannt, u. a. von der UNO-Generalversammlung und von multinationalen Grossunternehmen.“

Es ist für uns daher nicht nachvollziehbar, wenn insbesondere im Hinblick auf die Ernährungssicherheit immer noch fehlende Konzepte und Umsetzbarkeit vorgeschoben werden.

Vollzug:

Generell sollten etwas detailliertere und präzisere Erläuterungen zu den Anforderungen an Kontrolle und Berichtserstattung von BLW und Eidg. Dpt. für Wirtschaft, Bildung und Forschung vorgelegt werden.

MinöStG Art 12c, Abs. 3 „die Steuerbehörde kann (eine Überprüfung durch Dritte) verlangen“:

Wir würden eine griffigere Formulierung befürworten, welche ein Mindestmass an Stichproben durch Dritte erfordert.

MinöStG Art. 20a, Abs. 2

Handelt es sich bei „Treibstoffanteile, die eine geringe Menge nicht überschreiten“ um die „Toleranzschwelle“ gemäss MinöStV Art. 45 Buchstabe c bis (sowie UREK Bericht vom 8.4.2013 Seite 5766)? Falls nicht, wie wird eine „geringe Menge“ definiert? Ohne weitere Detaillierung birgt dieser Artikel die Gefahr, dass je nach Auslegung die ökologischen und sozialen Anforderungen umgangen werden können. Die Beimischung von biogenen Treib- und Brennstoffen ist ein sehr aktuelles Thema und wird voraussichtlich noch weiter an Aktualität gewinnen (vgl. bspw. NZZ Artikel

<http://www.nzz.ch/schweiz/benzin-und-diesel-werden-gruener-1.18453766>).

Wir fordern dazu eine Präzisierung in den Erläuterungen und auf Verordnungsstufe, und insbesondere eine quantitative Definition zum Begriff einer „geringen Menge“.

MinöStG Art. 35d, Abs 1

Was ist unter „in erheblichem Mass“ zu verstehen?

In den Erläuterungen zur MinöStV wird davon gesprochen, dass dazu die Mengen bekannt sein „müssten“. Zumindest für Treibstoffe sind die Mengen bereits bekannt. Gibt es einen Bericht zu biogenen Treib- und Brennstoff-Mengen? Müssen die Mengenerhebungen der

beiden zuständigen Bundesämter BLW und Oberzolldirektion (vgl. S.2/7, Kpt. 3.2. der Erläuterungen zu MinöStV) nicht transparent rapportiert werden? Die Erwähnung der absoluten Zahlen in den Erläuterungen ist aus unserer Sicht auf alle Fälle notwendig. Wir begrüßen zudem in den Erläuterungen vorgeschlagene Einführung einer Marktbeobachtung bzw. Schaffung einer Datengrundlage zu den biogenen Brennstoffen (S3/7, 3.2. der Erläuterungen zu MinöStV) – wer ist dafür konkret zuständig und wie wird es dokumentiert?

Verordnung über den Nachweis der Einhaltung der ökologischen Anforderungen an biogene Treibstoffe, Art. 9 vereinfachter Nachweis:

Auf welche „national anerkannte Standards“ oder „nationale Gesetzgebungen“ wird hier konkret Bezug genommen? Hier besteht unseres Erachtens eine Gefahr der Verwässerung bzw. Abschwächung der Vorgaben, im Falle von schwachen nationalen Gesetzgebungen und Labels. Welche Abteilung beim BAFU ist für die Nachweispflichtbefreiung zuständig? Wird davon ausgegangen, dass die Befreiung von der Nachweispflicht dem Normalfall entspricht?

Biogene Brennstoffe: Sie werden zwar im UREK Bericht vom 8.4.2013 erwähnt, insbesondere im Zusammenhang mit der Zulassungsregelung durch den Bundesrat (Ziff.2.3.3.), in den Gesetzes- und Verordnungsentwürfen wird jedoch fast ausschliesslich auf biogene Treibstoffe eingegangen. Einzig in MinöStG Art. 35d, Abs. 1 werden biogene Brennstoffe erwähnt, jedoch mit Verweis auf Art. 12, in dem nur auf biogene Treibstoffe eingegangen wird. Wie ist dies zu interpretieren, respektive wie werden biogene Brennstoffe geregelt? Insbesondere Palmöl wird zunehmend fossilen Brennstoffen beigemischt, bspw. zur Befeuern von Wärme-Kraft-Kopplungsanlagen. Aus diesem Grund sehen wir eine dringende Notwendigkeit, auch biogene Brennstoffe unbedingt zu regeln.

