



Bundesamt für Umwelt
Abteilung Ökonomie und Umweltbeobachtung
3003 Bern

Bern, 9. März 2011

09.499 Parlamentarische Initiative Agrotreibstoffe. Indirekte Auswirkungen berücksichtigen: Vernehmlassungsantwort SP Schweiz

Sehr geehrter Herr Nationalrat und Kommissionspräsident Bourgeois

Besten Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Die SP Schweiz äussert sich wie folgt zur Vorlage:

1. Grundsätzliche Bemerkungen

- Der Klimawandel ist ein globales und drängendes Problem, das zum grossen Teil vom Menschen verursacht wird. Das bestreitet heute kaum mehr jemand ernsthaft. Vor diesem Hintergrund wurden so genannte „Biotreibstoffe“ vor einigen Jahren als Teil der Lösung unseres Energieproblems gesehen. Im Lauf der Zeit wurde aber deutlich, welche ökologischen und sozialen Probleme mit dieser vermeintlich ökologischen Treibstoffproduktion verbunden sind. Einige Produkte weisen sogar eine schlechtere Ökobilanz auf als fossile Treibstoffe.
- Zu erwähnen sind auch grossflächige Monokulturen, auf welchen die Rohstoffpflanzen für die Produktion von biogenen Treibstoffen angebaut werden und die Ernährungssicherheit gefährden. Im Zusammenhang mit der Errichtung von grossen Produktionsflächen wurden Menschenrechtsverletzungen bekannt. Kleinbauern und -bäuerinnen und ihre Familien wurden von ihrem Besitz vertrieben. Der zunehmende Druck auf Agrarflächen führt dazu, dass Wälder gerodet wurden, um Flächen für die Viehweidung oder den Anbau anderer Rohstoffe zu gewinnen, was die nachhaltige Waldbewirtschaftung und die Biodiversität gefährdet. Auch bei der als „anspruchlos“ bezeichneten Wüstenpflanze Jatropha stellen sich Probleme: Die Produktionskosten gelten als hoch bei geringen Erträgen. Die Bäuerinnen und Bauern drohen deswegen zu verarmen.
- Die SP Schweiz begrüsst angesichts dieser Probleme den vorliegenden Entwurf im Grundsatz. Wir begrüssen auch den Einbezug von Brennstoffen.

- **Eines unserer zentralen Anliegen, die indirekten Auswirkungen der Produktion von Agrotreibstoffen zu berücksichtigen, ist aber weiterhin nicht erfasst. Diese Auswirkungen sind erheblich und eine Regelung ist notwendig. Insbesondere die Problematik der steigenden Lebensmittelpreise sowie das Thema der Bodennutzungskonkurrenz müssen in diesem Zusammenhang mit der notwendigen Sorgfalt erfasst werden. Für uns zentral ist: Das Recht auf Nahrung ist in jedem Fall höher zu gewichten als Handelsverpflichtungen.**
- Die Änderung des Mineralölsteuergesetzes beschränkt sich bei der Ernährungssicherheit aber darauf, dem Bundesrat die Kompetenz einzuräumen, die Steuererleichterung auch an die Voraussetzung zu knüpfen, dass die Produktion der biogenen Treibstoffe nicht zu Lasten der Ernährungssicherheit erfolgen darf. Der Bundesrat hat dabei international anerkannte Standards zu berücksichtigen (die es noch nicht gibt).
- **Die Abstützung auf internationale Standards, um die Ernährungssicherheit zu verbessern, wird sowohl vom UNO-Sonderbeauftragten John Ruggie wie auch vom UNO-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung Olivier de Schutter empfohlen.**
- Gemäss heutigem Stand der Erkenntnisse stehen einzig Treibstoffe der zweiten Generation oder aus Abfällen und Produktionsrückständen nicht in direkter Konkurrenz zur Lebensmittelproduktion. Diese sind aus Gründen der Ernährungssicherheit auszuschliessen. **Damit ist aber das Problem der Flächenkonkurrenz, d.h. der indirekten Konkurrenz, noch nicht gelöst. Bei diesem Aspekt braucht es weitere Arbeiten.**
- Eine Verschärfung der Kriterien für die Zulassung von so genannten Agrotreib- und Brennstoffen ist aus sozialen und ökologischen Gründen zwingend notwendig. Wir unterstützen es deshalb, dass die geltende Regelung für Steuererleichterungen von biogenen Treibstoffen mit weiteren Kriterien ergänzt wird wie z.B. erhebliche Reduktion der Treibhausgasemissionen über den gesamten Lebensweg verglichen mit Benzin oder keine Umnutzung von Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand oder mit grosser biologischer Vielfalt und dem damit verbundenen Schutz der Biodiversität.
- Positiv zu bewerten ist auch der Umstand, dass Regelungen, die bisher auf Verordnungsstufe festgelegt waren, neu auf Gesetzesstufe verankert werden.
- Im Vernehmlassungsbericht wird ausgeführt, dass mit einer wörtlichen Umsetzung der parlamentarischen Initiative der bei der THG-Revision manifestierte Wille, neue Zulassungspflichten für Produkte nur nach den restriktiven Kriterien von Artikel 4 Absatz 6 THG vorzusehen, in Frage gestellt würde. Damit wird begründet, dass der Gesetzesentwurf vom Wortlaut der parlamentarischen Initiative abweicht und vorerst auf Zulassungsbeschränkungen für biogene Treibstoffe verzichtet. Eine Zulassungsbeschränkung würde es erlauben, Produkte mit unerwünschten Eigenschaften von der Inverkehrsetzung in der Schweiz auszuschliessen.
- Angesichts der Tatsache, dass biogene Treibstoffe ohne Steuererleichterung im Verkehrssektor kaum Marktchancen haben und dass die in der Schweiz verfügbaren biogenen Treibstoffe hauptsächlich aus Abfällen oder Produktionsrückständen hergestellt werden, kann das vorgeschlagene zweistufige Verfahren aber grundsätzlich akzeptiert werden. **Die Erweiterung der Kriterien für die Steuererleichterung, die die neue Regelung vorsieht, muss aber konsequent und ohne Einschränkung umgesetzt werden. Der Bundesrat muss zudem umgehend verbindliche Zulassungsbeschränkungen einführen, sollte sich zeigen, dass die steuerliche Förderung allein nicht ausreicht, um Treib- und Brennstoffe aus nicht nachhaltiger Produktion vom Markt fernzuhalten.**

- Wir fordern, dass die Herstellung von Agrotreibstoffen aus nicht nachhaltig produzierten Rohstoffen besteuert wird, auch wenn die Endprodukte für die Ausfuhr bestimmt sind.

2. Weitere Ausführungen

Hintergrund der Initiative

- Die Kommissionsinitiative beruht auf der parlamentarischen Initiative 08.480 „Moratorium für Agrotreibstoffe“ von Rudolf Rechsteiner. Darin griff er die Konflikte Nahrungsmittelkonkurrenz und Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit der Produktion von Agrotreibstoffen auf. Das Anliegen fand äusserst breite Unterstützung im Parlament. Die Initiative forderte ein fünfjähriges Moratorium für die Einfuhr von biogenen Treibstoffen bzw. Rohstoffen zu deren Herstellung. Die UREK-N prüfte die Initiative am 11. Mai 2009 und beschloss, ihr Folge zu geben. Die parlamentarische Initiative fand in der UREK-S keine Mehrheit und wurde später zurückgezogen.
- Die UREK-N entwarf eine Kommissionsinitiative, in welcher sie die Anliegen aus der parlamentarischen Initiative 08.480 aufnahm, aber auf die Forderung nach einem Moratorium verzichtete.
- Die parlamentarische Initiative fordert, dass die indirekten Auswirkungen bei der Produktion von biogenen Treibstoffen und deren Rohstoffe möglichst vermieden werden. Insbesondere sollen Kriterien festgelegt werden, welche ökologische Mindestanforderungen an den Erhalt von Waldflächen und an die nachhaltige Waldbewirtschaftung erfüllen. Ausserdem sollen soziale Mindestanforderungen verhindern, dass Kleinbäuerinnen und -bauern vertrieben werden und eine ausreichende Ernährung gefährdet wird. In Ländern mit knapper Nahrungsmittelversorgung dürfen keine landwirtschaftlich nutzbaren Flächen beansprucht werden, die für die Nahrungsmittelproduktion nötig sind. Die Grundversorgung an Nahrungsmitteln im Produktionsgebiet muss sichergestellt sein und es darf kein relevanter Anstieg der Importe von Ölsaaten und Nahrungsmitteln aus anderen Ländern erfolgen.

Internationale Entwicklungen

- Die Bedeutung von erneuerbaren Rohstoffen in der Treibstoffproduktion hat in den vergangenen Jahren weltweit unter anderem aufgrund staatlicher Fördermassnahmen wie Subventionen oder Beimischquoten aus Überlegungen des Klimaschutzes und der Energieunabhängigkeit zugenommen. In der EU soll der Anteil erneuerbarer Energien im Verkehrssektor 2020 10 Prozent betragen.
- Eine zusätzliche Nachfrage nach biogenen Treibstoffen ist bei der Luftfahrt zu erwarten. Die Flugindustrie rechnet damit, bis 2040 einen substanziellen Anteil ihres bei jährlich ca. 219 Milliarden Liter liegenden Treibstoffverbrauchs so decken zu können.
- **Die Agrarflächen in den Industriestaaten reichen aber nicht aus, um den Bedarf aus einheimischer Produktion zu decken. Um die Nachfrage befriedigen zu können, muss auf ausländische Rohstoffe zurückgegriffen werden.**

Situation in der Schweiz

- In der Schweiz sind die Marktanteile von biogenen Treibstoffen bescheiden. Grund sind die im Vergleich zu anderen Staaten niedrigen Benzinpreise, die Diskussionen über die negativen Auswirkungen der Herstellung von biogenen

Treibstoffen sowie die relativ hohen Anforderungen für die Gewährung von Steuererleichterung.

- In der Schweiz wurden 2009 ca. 2 Millionen Liter Bioethanol in Verkehr gebracht. Dies entspricht rund 0,3 Promille des jährlichen Benzinabsatzes. Seit der Schliessung des einzigen inländischen Bioethanolherstellers 2008 ist die Schweiz ausschliesslich auf Importe angewiesen. Seit 1. Oktober 2010 bietet der Bund keinen Bioethanoltreibstoff mehr an. Beim Biodiesel wurden 2009 ca. 7,2 Millionen Liter abgesetzt, was rund 2,6 Promille des Dieselölabsatzes entspricht.

Das Recht auf angemessene Ernährung

- Die Schweiz hat sich im Rahmen des UNO-Pakts I zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte unter Ausschöpfung all ihrer Möglichkeiten und mit allen geeigneten Mitteln verpflichtet. Darunter fällt das Recht auf angemessene Ernährung.
- Gemäss Vernehmlassungsbericht ist aber umstritten, ob und inwiefern sich aus dem UNO-Pakt I eine Verpflichtung von Staaten, zur Verwirklichung der Pakt-Rechte in anderen Staaten beizutragen, ableiten lässt.
- Der UNO-Sonderbeauftragte für „Business and Human Rights“ John Ruggie hält aber die Staaten dazu an, Missbräuche im Ausland durch im Inland domizilierte Firmen zu verhindern. Die Schweiz muss diesem Grundsatz nachleben. In Bezug auf staatliche Schutz- und Regulierungspflichten entwickelt Ruggie zudem Verhaltensprinzipien und Politikgrundsätze. Obwohl diese noch unspezifisch sind, muss dieser Ansatz weiterverfolgt werden. Die Forderung der Initiative muss sobald als möglich vollumfänglich umgesetzt werden.
- Es bestehen auch Initiativen zur Stärkung der Verantwortung von Unternehmen, Menschenrechte zu respektieren. Dabei geht es um die Frage des Einflusses von Unternehmensaktivitäten auf Ernährungssicherheit und Bodenrechte. Diese Arbeiten laufen noch, sollen aber so bald als möglich als verbindlicher Standard zur guten Unternehmensführung im Bereich Menschenrechte Anwendung finden.

Zulassungsbeschränkungen sind falls nötig umgehend einzuführen

In der Schweiz werden seit Inkrafttreten der Änderung des Mineralölsteuergesetzes biogene Treibstoffe von der Steuer befreit, sofern die ökologischen und sozialen Mindestanforderungen erfüllt sind. Sowohl inländische Hersteller als auch Importeure müssen nachweisen, dass ihre Treibstoffe die Mindestanforderungen an die positive ökologische Gesamtbilanz und an die sozial annehmbaren Produktionsbedingungen erfüllen. Biogene Treibstoffe dürfen die Umwelt nicht erheblich mehr belasten als fossiles Benzin und der Anbau der erneuerbaren Rohstoffe darf die Erhaltung der Regenwälder und der biologischen Vielfalt nicht gefährden.

- Zudem müssen bei Anbau und Produktion im Minimum die Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation eingehalten werden. **Wir begrüssen es, dass ein neues Kriterium eingeführt wird, das verlangt, dass die Anbauflächen rechtmässig erworben worden sein müssen. Das soll die Vertreibung der lokalen Bevölkerung und die entschädigungslose Enteignung ausschliessen.**
- Biogene Treibstoffe, welche die Mindestanforderungen nicht erfüllen, können mit dieser Vorlage in der Schweiz aber weiterhin auf den Markt gebracht werden. Diese Bestimmung steht im Widerspruch zur Forderung der parlamentarischen Initiative. Diese verlangt, die Marktzulassung von biogenen Treibstoff-

fen mittels Kriterien zu regeln und nicht nur eine Steuererleichterung anzuwenden. Biogene Treibstoffe, welche die Mindestanforderungen nicht erfüllen, profitieren von keiner Steuererleichterung und sind deshalb (bisher) nicht konkurrenzfähig **Wir betonen aber, dass der Bundesrat umgehend verbindliche Zulassungsbeschränkungen einführen muss, sollte sich zeigen, dass die steuerliche Förderung allein nicht ausreicht, um Treib- und Brennstoffe aus nicht nachhaltiger Produktion vom Markt fernzuhalten.**

Problem der fehlenden Standards und aktive Rolle der Schweiz bei deren Schaffung

- Die Schweiz setzt sich für die Schaffung internationaler Standards ein. Auf internationaler Ebene ist aber noch kein Standard für Nachhaltigkeitskriterien für biogene Treibstoffe auszumachen, obwohl im Vernehmlassungsbericht einige als vielversprechend bezeichnet werden. Die Entwicklung muss deshalb intensiv verfolgt werden und die Schweiz soll (weiterhin) eine aktive Rolle einnehmen.
- Wir unterstützen den Bundesrat in seiner Anerkennung der grossen Bedeutung von international anerkannten Nachhaltigkeitsstandards als wichtiges Instrument für die nachhaltige Produktion von biogenen Treibstoffen. Er soll sich (weiterhin) auf internationaler Ebene für die Entwicklung und Anwendung von Nachhaltigkeitskriterien für biogene Treibstoffe engagieren bzw. das Engagement verstärken. Die dafür notwendigen Ressourcen sind vorzusehen.

Palmöl in Blockheizkraftwerken und Wärme-Kraft-Kopplungs-Anlagen

- In den vergangenen drei Jahren wurden grössere Mengen an Palmöl in Blockheizkraftwerken und Wärme-Kraft-Kopplungs-Anlagen eingesetzt, die Menge stieg stark an. Um problematische Verwendungen wie beispielsweise den Einsatz von Palmöl in Blockheizkraftwerken und Wärme-Kraft-Kopplungs-Anlagen zu verhindern, kann die Steuerbegünstigung bei biogenen Treibstoffen für die Verwendungen in stationären Anlagen aufgehoben werden. Diese können gemäss Vorlage jedoch neu eine Steuererleichterung erhalten, wenn sie die ökologischen und sozialen Kriterien erfüllen. Der Bundesrat wird auch verpflichtet, bei Bedarf Marktzulassungsbestimmungen zu erlassen.
- Damit die ökologischen und sozialen Mindestanforderungen für eine Steuererleichterung aber nicht mit Steuerrückerstattungen bzw. Steuerbegünstigungen umgangen werden können, sind aus unserer Sicht für biogene Treibstoffe im Bereich der stationären Anlagen keine Steuerbegünstigungen zu gewähren.

Mit freundlichen Grüssen
SP Schweiz



Christian Levrat
Parteipräsident



Chantal Gahlinger
Politische Fachsekretärin SP
Schweiz