

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,
Bildung und Forschung WBF
Herr Bundesrat Guy Parmelin
3003 Bern
Per Email an: efta@seco.admin.ch

Brugg, 16. März 2021/yk

Einfuhr von nachhaltig produziertem Palmöl aus Indonesien zum Präferenz-Zollansatz Vernehmlassung der Verordnung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 18. Dezember 2020 laden Sie uns ein, zur Verordnung über die Einfuhr von nachhaltig produziertem Palmöl aus Indonesien zum Präferenz-Zollansatz Stellung zu nehmen. Für die uns gegebene Möglichkeit danken wir Ihnen bestens und sind gerne bereit, uns in dieser wichtigen Angelegenheit vernehmen zu lassen.

Der Schweizerische Bäuerinnen- und Landfrauenverband SBLV vertritt die Interessen von 55'000 Bäuerinnen und Landfrauen der Schweiz. Darunter gehören auch Bauernfamilien, welche Schweizer Ölsaaten produzieren. Da Indonesien ein wichtiges Exportland für Palmöl ist, ist es erforderlich, dass mit dem vorliegenden Freihandelsabkommen die Ölsaatenproduktion in der Schweiz geschützt bleibt.

Grundsätzliche Erwägungen

Das knappe Ja der Stimmbevölkerung zeigt die Skepsis der Bevölkerung gegenüber diesem Abkommen. Im Fokus stand dabei das Palmöl. Obschon in diesem FHA erstmals Nachhaltigkeitsbedingungen direkt an Zollkonzessionen bestimmter Produkte geknüpft wurde. Dieser neue Ansatz ist zu begrüßen. Er ist jedoch nur so gut, wie seine Umsetzung. An einer guten Umsetzung wurde in der Abstimmungskampagne jedoch gezweifelt. Einerseits aufgrund der Abstützung auf das RSPO-Label, welches umstritten ist, andererseits auch aufgrund der Frage, ob in Indonesien überhaupt nachhaltiges Palmöl bereits produziert wird. ExpertInnen, die Indonesien gut kennen, betonen, dass es nachhaltigen Anbausysteme noch gar nicht gibt, sie vielmehr zusammen mit Indonesien aufgebaut werden müssen. Umso wichtiger ist es in den Kapazitätsaufbau zu investieren. In der Abstimmungskampagne wurde eine konsequente Umsetzung der Nachhaltigkeitsbedingung versprochen. Mit der vorliegenden Verordnung bestehen jedoch Zweifel an dieser Umsetzung. Die Verordnung muss deshalb verbessert werden, ansonsten droht der eigentlich gute Ansatz verwässert zu werden. Schlussendlich geht es auch darum den Begriff Nachhaltigkeit nicht zu missbrauchen. Die Investition in eine gute Umsetzung des Abkommens ist sehr wichtig, Nachhaltigkeit ist nicht gratis zu haben.

Zudem ist dies auch unfair gegenüber den Bauernfamilien in der Schweiz. Von ihnen wird erwartet die Gesetze minutiös einzuhalten. Regelmässig werden Kontrollen durchgeführt und die Sanktionen werden konsequent durchgesetzt. Diese Kontrollen sind auch eine grosse administrative und emotionale Belastung für die Bauernfamilien. Wenn nun bei importierten Produkten die Kontrollen viel weniger konsequent sind, ist dies unfair gegenüber den Bauernfamilien in der Schweiz.

Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Einfuhr von Palmöl und Palmkernöl zum Präferenz-Zollansatz

Keine Anpassung

Art. 2 Form, Zeitpunkt und Gültigkeit des Nachhaltigkeitsnachweises

Es ist fraglich, ob es reicht, dass der Nachhaltigkeitsnachweis nur erstmalig erbracht werden muss. Um die Einhaltung sicherzustellen, braucht es neben der Überwachung durch die privaten Lizenzgeber auch Stichprobenkontrollen durch die unabhängige öffentliche Hand, bzw. durch Bund und Kantone im Rahmen der übrigen Kontrollmechanismen im Lebensmittelsektor.

3 Er gilt für alle Einfuhren von Waren, für die das Lieferkettenzertifikat ausgestellt worden ist, als erbracht.

4 Bund und Kantone prüfen stichprobenweise die Einfuhren auf die Erfüllung der Vorgaben.

Art. 3 Zugelassene Zertifizierungssysteme

Die von Ihnen auserwählten Lieferkettenzertifikate sind zu wenig streng, als dass sie zu einer Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Palmölproduktion führen würden. Es ist allgemein bekannt, dass der RPSO Standard hinsichtlich seiner Glaubwürdigkeit in Kritik steht.

Einerseits ist es kleine Produzenten fast nicht möglich, ein RSPO-Zertifikat zu erreichen, aufgrund der Komplexität und der Kosten. Kleinbauernfamilien und Indigene sind meistens von RSPO-Wertschöpfungsketten ausgeschlossen. Gemäss dem Bruno Manser Fonds sind nur 1% der RSPO-Zertifizierten Produzenten Kleinbauern.

Ebenfalls problematisch ist der Umgang mit den Mitgliedern von RSOP. PanEco war Mitbegründerin von RSPO, sie sind ausgestiegen vor allem aufgrund einer Statutenänderung die besagte, dass Mitglieder sich nicht negativ über RSPO äussern dürfen und auch kein anderes Label als besser bezeichnen dürfen. Dieser Maulkorb ist ein Problem und führt dazu, dass sich das Label kaum verbessern kann.

Als Beispiel wurde die Lieferkette des Schweizer Lebensmittelkonzerns Nestlé untersucht. Das Resultat: Bei rund 60 Fällen von Missständen auf indonesischen Palmölplantagen und -mühlen konnte ein Zusammenhang zu Nestlés Lieferkette hergestellt werden. Es geht dabei vor allem um Waldrodung; in einigen Fällen auch um miserable Arbeitsbedingungen und Kinderarbeit. Diese Missstände zeigen, dass es sich um strukturelle Probleme handelt, die in der gesamten industriellen Palmölproduktion in Indonesien bestünden, auch auf Plantagen, die mit dem Nachhaltigkeitslabel RPSO zertifiziert sind, die Lieferketten seien teils lang und undurchsichtig (Quelle: Aargauer Zeitung, 28. Februar 2021)

Neuer RSPO-Standard 2018

Aufgrund der starken Kritik am RSPO-Standard hat RSPO 2018 den Standard überarbeitet (sog. genannter RSPO 2018). Der Standard ist heute sehr gut, über 100 Indikatoren werden vorgeschrieben, eine Verbesserung gab es gerade auch bezüglich der Einhaltung von Arbeits- und Menschenrechten. Er ist sehr umfassend. Das Problem ist allerdings, dass der Standard nun zu komplex ist. Mit dermassen vielen Indikatoren wird die Kontrolle fast unmöglich. Zudem sind die Sanktionsmassnahmen zu wenig griffig. Es kann zwar Beschwerde geführt werden, die Bearbeitung dauert jedoch oft zu lange. Zudem gibt es keine Bussen, die einzige Sanktion ist der Ausschluss aus RSPO. Die Durchsetzung des Standards ist somit das Problem.

Fazit: Der RSPO-Standard 2018 ist mittlerweile sehr gut. Das Problem ist jedoch die Umsetzung. Das Hauptproblem liegt bei den Kontroll- und Sanktionsmechanismen, die nicht greifen. Das wird sich auch mit dem neuen Standard nicht verbessern. Deshalb wäre ein anderer Standard sinnvoller. Zum Beispiel jener von Bio Suisse. Dort sind vielleicht weniger Indikatoren vorgeschrieben, die Kontroll- und Sanktionsmechanismen funktionieren dafür. Bio Suisse überträgt die Zertifizierung

der [International Certification Bio Suisse AG \(ICB AG\)](#). Sie ist die Zertifizierungsstelle für Produkte von Betrieben, die ausserhalb der Schweiz für den Markt von Bio Suisse produzieren. Sie betreibt ein sehr aufwändiges Zertifizierungssystem welches glaubwürdig ist.

Falls darauf verzichtet werden will, einen anderen Standard auszuwählen, ist wenigstens auf den RSPO-Standard von 2013 zu verzichten. Mindestens sollte der Standard von 2018 Voraussetzung sein. Im erläuternden Bericht argumentieren Sie damit, dass ältere Zertifikate basierend auf dem 2013er Standard fünf Jahre gültig und daher noch im Umlauf sind. Das Ziel dieses Abkommens ist eine Verbesserung gegenüber heute, deshalb wäre es irrational, die mit alten, eindeutig ungenügenden Standards in den Genuss von Zollrabatten kommen zu lassen. Importeure mit älteren Zertifikaten haben die freie Wahl: Entweder sie importieren wie bisher zum Normalzoll oder aber sie beschaffen sich umgehend eine 2018er Zertifizierung, um vom Präferenzzoll zu profitieren. Diese minimale Anstrengung darf und muss von den Profiteuren der Zollkonzession erwartet werden.

Für den Nachhaltigkeitsnachweis sind Lieferkettenzertifikate zugelassen, die gestützt auf eines der folgenden Zertifizierungssysteme ausgestellt worden sind:

- a. *Zertifizierung nach Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO), Lieferkettenmodell «Identity Preserved» (IP), basierend auf den RSPO Principles and Criteria von ~~2013~~ 2018 und den Supply Chain Certification Systems von ~~2017~~ 2020;*
- b. *Zertifizierung nach RSPO, Lieferkettenmodell «Segregated» (SG), basierend auf den RSPO Principles and Criteria von ~~2013~~ 2018 und den Supply Chain Certification Systems von ~~2017~~ 2020;*
- c. *Zertifizierung nach International Sustainability and Carbon Certification PLUS (ISCC PLUS), «Segregated», basierend auf dem ISCC PLUS System Document von 2019, Version 3.2 und dem ISCC 203 Traceability and Chain of Custody Document von 2019, Version 3.1;*
- d. *Zertifizierung nach Palm Oil Innovation Group (POIG) kombiniert mit RSPO IP oder RSPO SG von 2018, basierend auf den Palm Oil Innovation Group Verification Indicators von 2019.*

Art. 4 Gesuch um Genehmigung des Nachhaltigkeitsnachweises

Keine Anpassung

Art. 5 Zollanmeldung

Die Zollanmeldung wird in der Verordnung ebenfalls unkompliziert geregelt. Vertrauen birgt aber auch hier das Risiko der absichtlichen Falschanmeldung. Daher ist ein Kontrollpunkt vorzusehen. Zumindest sollte die Verordnung explizit androhen, dass fehlbare Importeure künftig nicht mehr vom Präferenzzoll profitieren können.

Art. 6 Überprüfung der Zertifizierungssysteme

Da die vom Bund vorgeschlagenen Zertifizierungssysteme umstritten sind, kommt der regelmässigen Kontrolle durch den Bund wie auch durch Dritte eine zentrale Bedeutung zu. Insofern unterstützen wir Art. 6, erwarten aber zwei Präzisierungen. Erstens ist bei Absatz 2 die Kann-Formulierung zu ersetzen. Hinweise von NGOs, die vor Ort tätig sind, sind sehr wertvoll und müssen vom Bund zwingend ernst genommen werden. Zweitens muss in einem neuen Absatz 3 festgehalten werden, dass der Bund Verbesserungen anstrebt, da die in dieser Verordnung gewählten Standards hinsichtlich ihrer Wirkung umstritten und wenig ambitioniert sind. Um tatsächlich eine Verbesserung der Nachhaltigkeit gegenüber heute zu bewirken, reicht der aktuelle RSPO 2018 Standard als Anforderung nicht.

*2 Es (~~Seco~~) **kann-berücksichtigt** bei der Überprüfung Hinweise Dritter, insbesondere der Zivilgesellschaft, **berücksichtigen** und **zieht** Expertinnen und Experten **beiziehen**.*

3 Das SECO überprüft in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) regelmässig, ob und inwiefern die Anforderungen an anerkannte Zertifizierungssysteme zugunsten der Nachhaltigkeit der Palmölimporte verbessert werden können.

Stellungnahme zum Erläuternden Bericht

Im erläuternden Bericht steht bei den Auswirkungen (Kapitel 4.1): «Die Überprüfung des Nachhaltigkeitsnachweises führt zu einem gewissen Mehraufwand. Dieser sollte sich jedoch in Grenzen halten, da die Überprüfung der Gültigkeit der Lieferkettenzertifikate mit verhältnismässig wenig Aufwand verbunden ist und die Überprüfung der zugelassenen Zertifizierungssysteme in der Regel nur alle paar Jahre anfällt. Der Ressourcenbedarf sollte mit den bestehenden Mitteln abgedeckt werden können.» Es versteht sich von selbst, dass eine glaubwürdige Umsetzung Ressourcen benötigt. Der Bundesrat spart hier auf Kosten der Nachhaltigkeit. Wie bereits oben erwähnt: Nachhaltigkeit ist nicht gratis zu haben.

Im erläuternden Bericht schreiben Sie in Kapitel 4.3 folgendes: «Die Verordnung hat keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. (...) Zudem reflektiert die Umsetzung die Praxis auf dem Schweizer Markt, bereits jetzt nachhaltig produziertes Palmöl via Lieferkettenzertifikat zu importieren, weshalb der Mehraufwand für die betroffenen Unternehmen sehr klein ausfallen dürfte. Nicht zuletzt ermöglicht die Verordnung zudem die Nutzung der Konzessionen für Palmöl und Palmkernöl unter den entsprechenden Voraussetzungen des CEPA, was bei den betroffenen Unternehmen unter dem Strich zu Kosteneinsparungen führen wird.»

Ihre Ausführung belegt, dass die in der Verordnung vorgeschlagenen Standards zu keiner Verbesserung der Nachhaltigkeit führen und zudem die Importe vergünstigen. Mit dieser expliziten Einschätzung bestätigen Sie uns in unserer Forderung, die Ambitionen dieser Verordnung im Sinne unserer Änderungsvorschläge zu erhöhen. Schliesslich wurde uns wie auch dem Parlament und dem Volk stets das Gegenteil versprochen: Das Abkommen führe zu mehr Nachhaltigkeit im Palmölanbau.

Für die Meinungsbildung wäre hier wichtig, dass Sie Ihre Aussagen statistisch belegen. Welcher Anteil an Importen ist bereits zertifiziert? Welches Steigerungspotenzial ist vorhanden? Welches Ziel streben Sie an?

Im erläuternden Bericht schreiben Sie weiter in Kapitel 4.4: «Die Verordnung hat keine Auswirkungen auf die Gesellschaft oder die Umwelt in der Schweiz. Sie ermöglicht die effektive Umsetzung der Nachhaltigkeitskonditionalität, die für die Palmöl Konzessionen der Schweiz an Indonesien im CEPA gilt. Damit wird ein konkreter Anreiz für eine nachhaltigere Palmölproduktion in Indonesien geschaffen und es wird sichergestellt, dass das CEPA nicht zu einem Handel mit Palmöl führt, dessen Produktion sich negativ auf Gesellschaft und Umwelt in Indonesien auswirkt.»

Die Verordnung soll sehr wohl einen Einfluss auf die Gesellschaft haben.

Die Auswirkungen auf die Umwelt können nicht nur territorial auf die Schweiz limitiert werden. Die Herausforderungen und der ökologische Fussabdruck der Schweiz sind global. Es fehlen hier Angaben dazu, inwiefern Ihr Vorschlag zur Umsetzung der Konditionalität den ökologischen Fussabdruck verringern kann.

Der Handel mit Palmöl wirkt sich aktuell schon negativ auf die Gesellschaft und Umwelt in Indonesien aus. Wie soll diese Verordnung sicherstellen können, dass dies künftig nicht mehr der Fall ist? Dafür reichen die Anforderungen der Verordnung nicht aus.

An dieser Stelle fehlen angesichts der politischen Debatte Aussagen zu den Auswirkungen auf die Ernährung und den Konsum in der Schweiz wie auch auf die Menschenrechtslage in Indonesien. Zum Regenwald sind die Auswirkungen zu wenig aussagekräftig.

Schlussbemerkungen

Aus Sicht der Bäuerinnen und Landfrauen ist das Instrument der Konditionalität beim Palmöl ein erwünschter Präzedenzfall für den Umgang mit Agrarimporten aus bedenklichen Produktionssystemen.

Dieser begrüßenswerte Ansatz ist aber nur so gut wie seine Umsetzung. Es muss sichergestellt werden, dass die Importe gegenüber heute tatsächlich nachhaltiger werden, wie dies in der Abstimmungskampagne dem Volk versprochen wurde. Dahingehend muss die Verordnung insbesondere in folgenden zwei Punkten nachgebessert werden:

1. Die vorgeschlagenen Standards sind zu wenig ambitioniert. Effektiv entsprechen Sie in etwa dem Standard des Grossteils des bereits heute importierten Palmöls. Um eine Verbesserung zu erzielen, muss die Latte etwas höher gelegt werden. Die Verwaltung ist daher aufgefordert, Vorschläge für weitere Standards zu machen, den RSPO Standard 2013 auszuschliessen und in der Verordnung einen Pfad zur schrittweisen Verbesserung von RSPO und POIG festzulegen. Zumindest sollte die Verordnung einen pragmatischen Mechanismus skizzieren, welcher zu einer schrittweisen Verbesserung der Nachhaltigkeitsanforderungen anstrebt. Dabei sind unbedingt die wichtigsten Marktakteure zu berücksichtigen und wo möglich private Vereinbarungen anzustreben, eventuell über das bestehende «Palmölnetzwerk Schweiz».
2. Um Art. 8.10 umzusetzen, reichen die Nachhaltigkeitsanforderungen an die Produkte alleine nicht. Es braucht seitens des Bundes auch konkrete Massnahmen, die zur Verbesserung der Produktionssysteme vor Ort beitragen. Daher ist der Fokus der Verordnung generell auf die Umsetzung von Art. 8.10 zu erweitern und durch Aussagen über die geplanten Massnahmen zu konkretisieren. Dies können u.a. die Etablierung eines besseren Standards und Begleitmassnahmen über entwicklungspolitische Instrumente beinhalten.

In der Botschaft steht, dass im Rahmen der EZA (Entwicklungszusammenarbeit) die Nachhaltigkeit in agrarischen Lieferketten gefördert werden soll, um die Menge an rückverfolgbarem und nachhaltig produziertem Palmöl zu erhöhen. Unterstützung Kleinbauern ihre Produktion nachhaltiger zu gestalten, um so die Produktivität und das Einkommen zu steigern. Zudem sollen Kleinbauernorganisationen gestärkt werden. Doch die im Bereich Zusammenarbeit und Kapazitätsaufbau vorgesehenen Kooperationsprojekte werden zulasten des Rahmenkredits Entwicklungszusammenarbeit (IZA-Strategie) finanziert. D.h. bis jetzt ist nicht vorgesehen, zusätzliche Mittel zu sprechen, dies müsste unbedingt nachgeholt werden. Ziel muss sein, dass das Abkommen und die damit verbundene Bundespolitik wirksam gegen die Vernichtung des noch verbleibenden Regenwaldes vorgehen. Das erwartet das Volk nach alledem was in der Abstimmungskampagne von den Befürwortern wie auch vom Bund versprochen wurde.

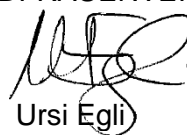
Wir hoffen, dass Sie unsere Anliegen berücksichtigen werden und danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER BÄUERINNEN- UND LANDFRAUENVERBAND SBLV



Anne Challandes
Präsidentin



Ursi Egli
Präsidentin Kommission
Agrarpolitik