

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,  
Bildung und Forschung WBF  
Herr Bundesrat Parmelin

3003 Bern

Brugg, 1. April 2021

Zuständig: Beat Rööfli  
Sekretariat: Ursula Boschung  
Dokument: 210401 SN Indonesien Verordnung

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
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 Schweizer Bauernverband (SBV) vertritt die Interessen der 50'000 Landwirtschaftsbetriebe dieses Landes und damit auch die Produzenten von Schweizer Ölsaaten. Da Indonesien ein wichtiges Exportland für Palmöl ist, ist es erforderlich, dass mit dem vorliegenden Freihandelsabkommen unsere Ölsaatenproduktion geschützt bleibt.

### **Grundsätzliche Erwägungen**

Das Freihandelsabkommen mit Indonesien hält fest, dass nur nachhaltiges Palmöl von Zollsenkungen profitieren kann. Diese Vorgabe war ausschlaggebend für die Zustimmung zu diesem Abkommen durch das Parlament wie auch durch das Volk. Der SBV hat diese Konditionalität eingefordert und nur unter dieser Bedingung dem Abkommen zugestimmt. Daher sehen wir uns entsprechend in der Pflicht, dafür zu sorgen, dass die Umsetzung tatsächlich zu einem nachhaltigeren Palmölimport führt, so wie es der Bundesrat uns und dem Volk versprochen hat.

Das Volk hat dem Freihandelsabkommen mit 51.6% nur sehr knapp zugestimmt. Hätte der SBV sich nicht für das Abkommen eingesetzt, wäre es wohl gescheitert. Die tiefe Zustimmung zeigt, dass das Volk erwartet, dass die negative Auswirkung solcher Abkommen auf Mensch und Umwelt ernst genommen werden müssen. Im Abstimmungsdiskurs zeigte sich auch, dass die Öffentlichkeit grosse Zweifel an der Wirksamkeit der Konditionalität hat. Präsentiert der Bundesrat eine Verordnung mit Biss, können diese Zweifel behoben werden. Verspielt der Bundesrat aber seine Glaubwürdigkeit, indem er diese Verordnung halbherzig ausgestaltet, wird insbesondere das Abkommen mit dem Mercosur vor dem Volk keine Chance haben. Daher ist es im ureigenen Interesse des Bundesrates und der Wirtschaft, die minimalistische Vorlage zu einer glaubwürdigen Verordnung umzugestalten.

## 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

Die Ausstellung von Lieferkettenzertifikaten wird in der Verordnung unkompliziert geregelt, was grundsätzlich positiv ist. Fraglich ist allerdings, 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. Deshalb hat RSPO 2018 den Standard überarbeitet. Er beinhaltet heute über 100 Indikatoren. Das Problem ist allerdings, dass bei dieser Komplexität die Kontrolle fast unmöglich wird. Zudem sind die Sanktionsmassnahmen zu wenig griffig. Es kann zwar Beschwerde geführt werden, die Bearbeitung dauert jedoch lange. Zudem gibt es keine Bussen, die einzige Sanktion ist der Ausschuss. Die Durchsetzung des Standards ist somit weiterhin das grosse Problem.

Um die Glaubwürdigkeit der Nachhaltigkeitsanforderungen zumindest einigermaßen gewahrt bleibt, muss die Liste der in der Verordnung aufgeführten Standards auf die besten reduziert werden. In diesem Sinne ist insbesondere auf den RSPO Standard von 2013 zu verzichten. Im öffentlichen und politischen Diskurs wurde stets von den Vorzügen des RSPO Standards von 2018 gesprochen. Daher muss dieser jetzt auch vorausgesetzt werden. Im erläuternden Bericht argumentieren Sie damit, dass ältere Zertifikate basierend auf dem 2013er Standard fünf Jahre gültig und daher nur noch ein paar Jahre im Umlauf sind. Das Ziel dieses Abkommens ist eine Verbesserung gegenüber heute. Es wäre deshalb irrational, die mit alten, eindeutig ungenügenden Standards in den Genuss von Zollrabatten kommen zu lassen. Die Konditionalität würde damit lächerlich gemacht. Importeure mit älteren Zertifikaten haben nämlich 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.

Dasselbe gilt für den Standard RSPO «Segregated» welcher die Rückverfolgbarkeit ungenügend berücksichtigt. Dieses Palmöl darf aus verschiedenen Plantagen und Mühlen stammen, was eine saubere Rückverfolgbarkeit und Kontrolle behindert. Da der Bundesrat in der Abstimmungskampagne mit der verbesserten Rückverfolgbarkeit geworben hat, wäre es gegen Treu und Glauben nun bei den Zertifikaten derart grosszügig zu sein. Auch hier hat der Handel mit dem Modell «Identity Preserved» eine Alternative zur Verfügung, die ihm erlaubt, von den Zollrabatten profitieren zu können.

In diesem Sinne fordern wir Sie dringend auf, die Buchstaben b. und c. ganz zu streichen und bei den Buchstaben a. und d. nur den 2018er Standard gelten zu lassen.

*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 oder 2018 und den Supply Chain Certification Systems von 2017 oder 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.*

Verwundert sind wir, dass der Standard von Bio Suisse weder in der Verordnung aufgenommen noch im erläuternden Bericht diskutiert wurde. Fälschlicherweise wurde behauptet, der RSPO Standard sei besser als jener von Bio Suisse. Letzterer schreibt zwar weniger Indikatoren vor, die Kontroll- und Sanktionsmechanismen funktionieren dafür sehr gut. 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 und auf dem Schweizer Markt etabliert ist. Es spricht also nichts dagegen, dass sich Plantagen in Indonesien künftig an diesem Standard orientieren. Zudem hat Bio Suisse ihren Standard jüngst verstärkt. So erfordert die Bio Suisse Zertifizierung neu auch ein RSPO-Zertifikat, womit der Bio Suisse Standard zwangsläufig zu den Besten zählt. Die Eignung und Aufnahme des Bio Suisse Standards muss daher unbedingt nochmals geprüft werden.

Ein Nachhaltigkeitsstandard für Palmöl sollte auch den nachhaltigen Anbaumethoden von bäuerlichen Familienbetrieben und deren Genossenschaften gerecht werden. Die RSPO-zertifizierten Palmöfläichen werden jedoch nur zu 1% von Familienbetrieben bewirtschaftet, obwohl deren Anteil an der gesamten Palmöfläiche ca. 35% beträgt. Das heisst, der RSPO-Standard ist konzernfreundlich und schliesst Familienbetriebe tendenziell aus. Die Verordnung muss einen Pfad definieren, wie mittelfristig die Partizipation von Bauernbetrieben gefördert werden kann. In diesem Sinne muss auch der RSPO Smallholder Standard von 2019 unbedingt geprüft und bei entsprechender Eignung akkreditiert werden.

Bekannterweise stehen Zertifizierungssysteme wie RSPO insbesondere aufgrund der mangelhaften Umsetzung in der Kritik. Die Evaluation der Zertifizierungssysteme (die Benchmark-Studie) hat es verpasst, diese Umsetzung gebührend zu berücksichtigen und hat sich in erster Linie auf die Anforderungen der Gütesiegel gestützt. Da die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstandard zentral ist, muss eine weitere Benchmark-Studie durchgeführt werden, die auch die Umsetzung der Gütesiegel-Standards in die Analyse miteinbezieht. Das Resultat der Studie muss Einfluss darauf haben, welche Zertifizierungssysteme akkreditiert werden. Nur die strengsten Nachhaltigkeitsstandards sollen zugelassen werden.

#### **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. Die Überprüfung des rechtmässigen Erwerbs des Zertifikates ist nicht vorgesehen. Ein von einem zu Unrecht erworbenen Zertifikat begleiteter Warenposten kann so vom Zoll nicht zurückgewiesen werden. Gelang dieses Palmöl in Lebensmittel oder Kosmetika, so ist ein solcher Betrug mit Hilfe des Lebensmittelgesetzes nur äusserst schwierig, wenn überhaupt, aufzudecken und nachzuweisen. Es gilt daher den Importeur zu überprüfen und auch empfindlich zu sanktionieren. Dafür muss die Verordnung explizit androhen, dass fehlbare Importeure künftig weder vom Präferenzzoll profitieren noch eine Importbewilligung erhalten können. Darüber hinaus ist ein Kontrollregime mit sind Bussen und Konfiszierungen vorzusehen. Der Bund muss sich in der Verordnung die Möglichkeit schaffen, gegen Importeure vorzugehen, die den rechtmässigen Besitz eines Lieferkettenzertifikates vortäuschen. Dies soll in einem neuen Art. 5 Abs. 3 ergänzt werden.

#### **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 berücksichtigen~~ 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 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 wurde 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 Landwirtschaft ist das Instrument der Konditionalität beim Palmöl ein erwünschter Präzedenzfall für den Umgang mit Agrarimporten aus bedenklichen Produktionssystemen. Der SBV hat sich stark für diesen Ansatz eingesetzt. Da unsere Bedingungen erfüllt wurden, verhalfen wir dem Abkommen in der Volksabstimmung zum hauchdünnen Erfolg.

Voraussetzung dieser Unterstützung ist jedoch, dass Art. 8.10 des Abkommens zur nachhaltigen Bewirtschaftung des Pflanzenölsektors mit wesentlich mehr Biss umgesetzt wird, sodass die Importe gegenüber heute tatsächlich nachhaltiger werden, wie dies in der Abstimmungskampagne dem Volk versprochen wurde. Dahingehend muss die Verordnung insbesondere in folgenden 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 höher gelegt werden. Die Verwaltung ist daher aufgefordert, Vorschläge für weitere Standards zu machen, den RSPO Standard 2013 und den Typ Segregated auszuschliessen und in der Verordnung einen Pfad zur schrittweisen Verbesserung der Nachhaltigkeitsanforderungen festzulegen.
2. Um Art. 8.10 umzusetzen, reichen die Nachhaltigkeitsanforderungen an die Produkte allein nicht. Es braucht seitens des Bundes auch Massnahmen, die zur Verbesserung der Produktionssysteme vor Ort beitragen. Daher ist der Fokus der Verordnung auf die Umsetzung des gesamten Art. 8.10 zu erweitern und durch verbindliche Aussagen über die geplanten Massnahmen zu konkretisieren. Dies können u.a. die mittelfristige Etablierung eines besseren Standards und Begleitmassnahmen über

entwicklungspolitische Instrumente sein. Ziel bleibt, 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.

Über die verbindlichen Vorgaben der Verordnung hinaus sind zusammen mit den wichtigsten Marktakteuren und NGOs ambitionierte, private Vereinbarungen im Sinne von Selbstverpflichtungen anzustossen, die die gesamten Palmölimporte auf Nachhaltigkeit trimmen. Dies könnte – mit entsprechender Anregung durch den Bund – über das bestehende «Palmölnetzwerk Schweiz» erreicht werden.

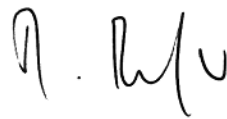
Wir hoffen, dass Sie unsere Anliegen berücksichtigen werden und danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**Schweizer Bauernverband**



Markus Ritter  
Präsident



Martin Rufer  
Direktor