

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
3003 Bern

Per Email an: efta@seco.admin.ch

26. März 2021

Kontakt: Thomas Braunschweig **Telefon:** +41 (0)44 277 97 11 **E-Mail:** thomas.braunschweig@publiceye.ch

Vernehmlassung zur Verordnung über die Einfuhr von nachhaltig produziertem Palmöl aus Indonesien zum Präferenz-Zollansatz

Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und der Unterbreitung von Empfehlungen, die wir gerne nutzen. Das erstmalige Verknüpfen des Nachhaltigkeitskapitels mit konkreten Anforderungen an eine Zollpräferenz beurteilen wir positiv und sehen dies als neuen Mindeststandard für weitere Handelsabkommen der Schweiz. Die Umsetzung, wie sie in der vorgeschlagenen Verordnung dargelegt ist, bedarf jedoch einiger Überarbeitungen und Konkretisierungen, welche wir im Folgenden detailliert ausführen.

Freundliche Grüsse



Andreas Missbach
Mitglied der Geschäftsleitung



Thomas Braunschweig
Leiter Handelspolitik

Grundsätzliche Anmerkungen

Wir möchten festhalten, dass zur Feststellung der Wirksamkeit der Verordnung eine Baseline Studie zur Situation vor Ort unabdingbar ist. Diese kann zum jetzigen Zeitpunkt, auch nach Inkrafttreten des Handelsabkommens, noch durchgeführt werden. Zudem sind die konkreten Anforderungen für Zollpräferenzen auf den – sehr konfliktbehafteten – Rohstoff Palmöl beschränkt. Grundsätzlich müssten, um die im Handelsabkommen deklarierte Nachhaltigkeit zu erlangen, diese Anforderungen jedoch nicht ausschliesslich auf ein Produkt beschränkt werden, sondern auch weitere Produkte z.B. aus Aquakultur und Forstwirtschaft miteinschliessen.

Die Nachhaltigkeitskriterien in Handelsabkommen müssen zudem die Gesamtheit des Rohstoffes umfassen, welcher in die Schweiz importiert wird. Von Ausnahmen für Palmöl, welche für die Wiederausfuhr bestimmt ist, muss abgesehen werden.

Schliesslich braucht es eine Evaluation der Umsetzung des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens (WPA) und der Verordnung. Denn, ob der gewählte Ansatz auch in zukünftigen Handelsabkommen verfolgt werden soll, hängt von der Umsetzung des WPA und der Verordnung ab. Deshalb fordern wir eine unabhängige ex-post Evaluation wichtiger Aspekte des WPA und der Verordnung. Die Resultate sollen veröffentlicht werden. Die Evaluation soll u. a. folgende Fragen beantworten: Wie wirkte sich das Abkommen/die Verordnung auf das Handelsvolumen mit Indonesien aus? Wie viel zertifiziertes Palmöl wurde importiert? Wie wirkte sich der PPM-Ansatz auf den Handel von Palmöl zwischen den EFTA-Staaten und Indonesien aus? Werden die im Nachhaltigkeitskapitel formulierten Ziele erreicht (u.a. zur Wirksamkeit der Überprüfungen der Standards)? Kurz: Wird das Abkommen und die Verordnung tatsächlich wirksam umgesetzt?

Detaillierte Anmerkungen zu den Artikeln der Verordnung

Drei Hauptpunkte sind hier anzumerken, welche im Folgenden detailliert kommentiert werden:

- Eine zweite Benchmark-Studie, welche die Umsetzung der Zertifizierungssysteme analysiert;
- Konkretisierungen in Art. 6 zur Überprüfung der Zertifizierungssysteme;
- Regelung des Ausschlusses von Zertifizierungssystemen in der Verordnung.

Art. 3 Zugelassene Zertifizierungssysteme

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 oder 20185 und den Supply Chain Certification Systems von 2017 oder 20206;

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 20208;

c. Zertifizierung nach International Sustainability and Carbon Certification PLUS (ISCC PLUS), «Segregated», basierend auf dem ISCC PLUS System Document von 20199, Version 3.2 und dem ISCC 203 Traceability and Chain of Custody Document von 201910, Version 3.1;

d. Zertifizierung nach Palm Oil Innovation Group (POIG) kombiniert mit RSPO IP oder RSPO SG, basierend auf den Palm Oil Innovation Group Verification Indicators von 2019.

Kommentar zu Art. 3

Die auserwählten Lieferkettensertifikate sind zu wenig streng, als dass sie zu einer Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Palmölproduktion führen würden. Es ist allgemein bekannt, dass der RSPO Standard in der Kritik steht (vgl. z.B. EIA (2015), Rainforest Action Network (2017)). Zahlreiche Fallstudien aus verschiedenen Waldregionen zeigen, dass die RSPO-Zertifizierung an Unternehmen vergeben wurde, die aktiv in die Abholzung, in Landrechtsstreitigkeiten, in die Zerstörung indigener Lebensgrundlagen und die Verschmutzung durch Agrochemikalien verwickelt sind. (vgl. z.B. World Rainforest Movement (2018), Greenpeace (2019)). Auch der Bericht "Destruction certified" von Greenpeace (2021) zeigt, dass sich die Probleme des Zertifikates bis heute halten und es immer noch RSPO zertifizierte Unternehmen gibt, die sich aktiv an der Abholzung der Wälder und/oder an Menschenrechtsverletzungen beteiligen.

Insbesondere die mangelhafte Umsetzung des RSPO-Standards steht bis heute in der Kritik. Die Art. 3 zugrundeliegende "Benchmark-Studie" beschränkte sich jedoch auf die Anforderungen der Gütesiegel, nicht aber deren Umsetzung. Deshalb fordern wir dringend die Durchführung einer weiteren "Benchmark-Studie", die die Umsetzung und Wirksamkeit der Gütesiegel-Standards mit einbezieht ("Benchmarking-Studie zur Umsetzung"). Der genaue Kriterienkatalog, auf den sich die "Benchmarking-Studie zur Umsetzung" bezieht, muss transparent gemacht werden. Auch sollte die Studie von einer unabhängigen Stelle verfasst werden, die nicht mit einem der zugelassenen Zertifizierungssysteme in Verbindung gebracht werden kann. Das Resultat der Studie muss Einfluss darauf haben, welche Zertifizierungssysteme unter Art. 3 aufgeführt werden. Nur Standards, die tatsächlich Nachhaltigkeit gewährleisten, sollen zugelassen werden.

Zu den einzelnen unter Art. 3 aufgeführten Zertifizierungssystemen:

Zu lit. a) RSPO IP sollte eine Rückverfolgbarkeit von Palmöl bis zur Plantage garantieren. Sollte sich herausstellen, dass dies nicht immer der Fall ist, müsste RSPO IP von Art. 3 ausgeschlossen werden. Auch wenn sich in der "Benchmarking-Studie zur Umsetzung" zeigen sollte, dass auch RSPO 2018 IP die Umsetzung und Wirksamkeit der Nachhaltigkeitsrichtlinien nicht garantieren kann, ist RSPO IP von Art. 3 auszuschliessen.

Zu lit b) Eine Transparenz in der Lieferkette von der Plantage bis zum Einzelhändler ist für die Rückverfolgbarkeit von Palmöl zentral und im Sinne des Abkommens. Labels wie RSPO Segregated, die aus verschiedenen zertifizierten Palmölplantagen und -mühlen stammen können, sind deshalb von der Liste der zugelassenen Zertifizierungssysteme auszuschliessen.

Zu lit. a) und b) Auf den Standard RSPO 2013 ist zu verzichten. Im erläuternden Bericht wird argumentiert, dass ältere Zertifikate basierend auf dem 2013er Standard über fünf Jahre gültig sind und daher noch im Umlauf sind. Das Ziel dieses Abkommens ist eine Verbesserung gegenüber heute, deshalb wäre es nicht zielführend, die mit alten, eindeutig ungenügenden Standards zertifizierten Importe 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.

Zu lit. c) ISCC PLUS schnitt in der "Benchmarking-Studie" wesentlich schlechter ab als vergleichbare Standards und ist deshalb von Artikel 3 auszuschliessen.

Zu lit. d) POIG ist die bisher glaubwürdigste Zertifizierung. Es wäre sehr wünschenswert, dass die Verordnung dies hervorhebt, sollte sich dies auch punkto Umsetzung und Wirksamkeit des Labels bewahrheiten. Ziel muss es sein, einen Anreiz für die breite Übernahme von wirksamen Standards durch den privaten Sektor zu schaffen.

Wie die "Benchmarking-Studie" festhält, wird Bio Suisse 2021 rezertifiziert. Dabei sollen u.a. die RSPO-Standards zusätzlich zu den Bio Suisse-Anforderungen erfüllt werden. Wir erwarten, dass Bio Suisse, sollte sich das Zertifikat in der "Benchmarking-Studie zur Umsetzung" bewähren, als zugelassenes Zertifizierungssystem unter Art. 3 aufgenommen wird.

Für die lokalen Kleinbauern und -bäuerinnen wichtig sind Standards, die der diversen Palmölproduktion in Indonesien gerecht werden und auch kleinbäuerliche Betriebe, die 35% der Ölpalmbaufläche bewirtschaften, entsprechend repräsentieren. Dies ist beispielsweise bei RSPO nicht erfüllt, da sich deren zertifizierte Palmölanbaufläche in Indonesien nur zu 1% in den Händen solcher Betriebe befindet.

Art. 6 Überprüfung der Zertifizierungssysteme

1 Das SECO überprüft in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) die Zertifizierungssysteme nach Artikel 3 regelmässig darauf hin, ob die folgenden Voraussetzungen nach wie vor erfüllt sind:

a. Die Zertifizierungssysteme sind geeignet, die Einhaltung der Nachhaltigkeitsziele nach Artikel 8.10 CEPA zu zertifizieren.

b. Die verantwortlichen Organisationen stellen die wirksame Umsetzung der Zertifizierungssysteme sicher.

c. Interne Prozesse im Zusammenhang mit Revisionen und Beschwerden werden transparent und nachvollziehbar abgewickelt.

d. Die Zertifizierungssysteme werden von einer unabhängigen Stelle überprüft.

e. Die Rückverfolgbarkeit von Palmöl und Palmkernöl wird sichergestellt.

2 Es kann bei der Überprüfung Hinweise Dritter, insbesondere der Zivilgesellschaft, berücksichtigen und Expertinnen und Experten beiziehen.

Kommentar zu Art. 6

Absatz 1) Es ist unklar, was in Art. 6 Abs. 1 mit “regelmässig” gemeint ist. Dies muss präzisiert werden. Wir fordern, dass eine solche Überprüfung jährlich, zumindest aber alle zwei Jahre, vorgenommen wird. In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig, dass die jüngsten Entwicklungen bei den Zertifizierungssystemen bezüglich Kriterien, Guidelines und weiteren relevanten Anforderungen und Vorgehensweisen berücksichtigt werden. Dies sollte in Art. 6 Abs. 1 explizite Erwähnung finden.

Zu lit a) Die Kriterien für die Eignung müssen transparent einsehbar sein. Zudem sollen die Zertifizierungssysteme die Einhaltung der Nachhaltigkeitsziele nicht nur zertifizieren, sondern sie müssen die Nachhaltigkeit auch “fördern”, wie es im CEPA festgehalten ist. Das Wort “fördern” ist hier unbedingt aufzunehmen.

Zu lit b) Wer sind diese “verantwortlichen Organisationen” und wer bestimmt diese? Dies muss in Art. 6 Abs. 3 lit. b ausgeführt werden. Ebenso unklar ist, was unter einer “wirksamen” Umsetzung zu verstehen ist. Wie genau will das Seco überprüfen, dass diese Organisationen die Zertifizierungssysteme wirksam umsetzen? Dazu braucht es klare Kriterien in der Verordnung und eine Konkretisierung der Vorgehensweise.

Zu lit c) Auch hier ist eine Konkretisierung erforderlich: Anhand welcher Kriterien und mittels welches Vorgehens will das Seco dies überprüfen? Und welches sind die Konsequenzen und vorgesehenen Massnahmen, wenn diese internen Prozesse nicht zufriedenstellend abgewickelt werden?

Zu lit d) Hier muss ausgeführt werden, wie das Seco überprüfen will, dass es sich um eine “unabhängige Stelle” handelt. Welche Anforderungen an die Unabhängigkeit stellt das Seco in diesem Kontext?

Zu lit e) Die Rückverfolgbarkeit von Palmöl und Palmkernöl bis zur Plantage wird sichergestellt. Es ist explizit zu erwähnen, dass die Rückverfolgbarkeit bis zur Plantage sichergestellt wird. Alles andere ist aus Transparenzgründen ungenügend.

Absatz 2) Hinweise der Zivilgesellschaft müssen zwingend einbezogen werden. Die “kann”-Formulierung ist daher durch “muss” bzw. “werden” zu ersetzen (auch weil sie nicht konsistent ist mit der Formulierung in den Erläuterungen). Ausserdem sollte präzisiert werden, dass die “Zivilgesellschaft” nicht auf jene in der Schweiz begrenzt ist, sondern insbesondere auch die indonesische Zivilgesellschaft einschliesst. Dasselbe muss auch für die Expert*innen gelten.

Schliesslich braucht es in Abs. 2 Ergänzungen zum konkreten Vorgehen bei der Berücksichtigung von Hinweisen Dritter: Wo können solche Hinweise deponiert werden? In welcher Form sind diese einzureichen? Und wie fliessen sie in die Überprüfung ein?

Neu anzufügen: Artikel 7 Ausschluss von Zertifizierungssystemen

Der Ausschluss von Zertifizierungssystemen muss in der Verordnung geregelt werden.

In den Erläuterungen zu Art. 6 wird erwähnt, dass Zertifizierungssysteme, die die Anforderungen nicht mehr erfüllen, von der Liste in Art. 3 gestrichen werden können. Welche Konsequenzen ergeben sich daraus? Wann und unter welchen Umständen würde ein solches Zertifizierungssystem wieder in die Liste aufgenommen? Und welche Sanktionen (abgesehen von der Streichung von der Liste) sind vorgesehen, wenn systematische Probleme bei einzelnen Zertifizierungssystemen auftreten? Die Antworten auf diese Fragen müssen in einem eigenen Artikel 7 oder zumindest einem Absatz f) dringend ergänzt werden.

Ein Zertifizierungssystem verliert die Zulassung nach Art. 3, wenn sich herausstellt, dass es systematisch gegen die eigenen Nachhaltigkeitskriterien verstösst oder wenn das Zertifizierungssystem die Nachhaltigkeit im Palmölsektor nicht weiter vorantreibt und fördert. So genügt es nicht, wenn ein Zertifizierungssystem zum Beispiel nur in compliance mit der nationalen Gesetzgebung ist. Es muss die Ambition haben, alle internationalen Standards wie die UNO Menschenrechte, die Arbeitsnormen der ILO und Umwelt- und Klimavereinbarungen, wie sie in Kapitel 8 des CEPA festgehalten werden, wirksam umzusetzen. Ebenso muss deren wirksame Umsetzung durch das Zertifizierungssystem kontrolliert und sanktioniert werden.