



T +41 31 326 66 04
E urs.scheuss@gruene.ch

Staatssekretariat für
Wirtschaft (SECO)

3003 Bern

per E-Mail an: efta@seco.admin.ch

29. März 2021

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben die GRÜNEN für eine Stellungnahme zur neuen Verordnung über die Einfuhr von nachhaltig produziertem Palmöl aus Indonesien eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage zu äussern.

Die GRÜNEN unterstützen die Vorlage grundsätzlich, verlangen aber deutliche Verbesserungen. Angesichts des Umwelt- und Sozialdumpings beim Palmöl auf dem Weltmarkt und der rechtlichen Situation in Indonesien gibt es heute praktisch kein nachhaltig produziertes Palmöl. Die vorgeschlagene Verordnung kann einen Beitrag zur Besserung leisten. Dazu braucht es aus Sicht der GRÜNEN jedoch mehrere Anpassungen bei den Zertifizierungssystemen und deren Überprüfung sowie bei der Kontrolle der Erfüllung von Nachhaltigkeitskriterien.

Einleitende Bemerkungen

Die GRÜNEN haben das Handelsabkommen mit Indonesien, das dem vorgelegten Verordnungsentwurf zu Grunde liegt, abgelehnt. Auch wenn sich das Abkommen die Förderung der nachhaltigen Entwicklung bei grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen zum Ziel gesetzt hatte, sind die Bestimmungen dazu unverbindlich und können nicht durchgesetzt werden. Der einzige verbindliche Mechanismus sind die an Nachhaltigkeitskriterien gebundenen Zollpräferenzen beim Palmöl.

Die GRÜNEN begrüssen diesen Ansatz grundsätzlich. Solche Zolldifferenzierungen schlugen sie bereits mit der 2014 lancierten Fair-Food-Initiative vor.¹ Allerdings stellt sich beim Palmöl die Frage, ob dieses in der Realität, unter den gegebenen Umständen überhaupt nachhaltig produziert werden kann. Aus Sicht der GRÜNEN ist dies noch nicht der Fall.

Generelle Problematik Palmöl: Es gibt kein nachhaltiges Palmöl

Kleinbäuer*innen in der Nähe von Palmölplantagen können rein wirtschaftlich davon profitieren, wenn sie sich den Palmölunternehmen anpassen. Gleichzeitig sind sie von den Preisen abhängig, welche die Ölmühlen der Plantagen bezahlen. Sobald sie Lieferverträge abgeschlossen haben, sinken die Preise. Darüber beklagen sich Kleinbäuer*innen regelmässig. Die absehbare Überproduktion von Palmöl wird die Preise drücken und sie verarmen lassen. Eine Rückkehr zu einer vielfältigen Landwirtschaft wird auf den degradierten und mit Pestiziden belasteten Böden kaum noch möglich sein.

¹ www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis452t.html

Wenn sich Kleinbäuer*innen weigern, Ölpalmen anzubauen, werden sie von Plantagenunternehmen unter Druck gesetzt, Ölpalmen in Monokultur anzubauen. Ansonsten können sie leicht enteignet werden. Denn in Indonesien haben die Bäuer*innen zwar ein Gewohnheitsrecht, ihr Land zu bebauen, aber keine gültigen Landtitel. Früher hatte der Staat dieses Recht anerkannt. Seit er die Strategie der Plantagenwirtschaft verfolgt, kommt es jedoch zunehmend zu Enteignungen. Somit werden die Kleinbäuer*innen entweder zu Zulieferer*innen der grossen Plantagen oder zu Landlosen.

Nachhaltiger Anbau von Palmöl in Indonesien ist nicht möglich zu den niedrigen Preisen, die Palmöl auf dem Weltmarkt überhaupt erst wettbewerbsfähig gemacht haben. Diese kommen durch Skaleneffekte auf Plantagen ab 7000 Hektaren zustande. Um solche Plantagen zu errichten, muss in den allermeisten Fällen Primärwald gerodet und die indigene Bevölkerung vom Land vertrieben werden, so wie das gegenwärtig in West-Papua unter krasser Missachtung der Menschenrechte geschieht.

Es gibt somit massiv strukturelle Probleme, denen der vorliegende Verordnungsentwurf zu wenig Rechnung trägt. Die GRÜNEN fordern daher deutliche Verbesserungen.

Anpassungen und Ergänzungen der Vorlage

Aus Sicht der GRÜNEN sind verschiedene Anpassungen und Ergänzungen der Vernehmlassungsvorlage nötig. Diese betreffen die Zertifizierungssysteme und deren Überprüfung sowie die Kontrolle bei der Erfüllung von Nachhaltigkeitskriterien.

Art. 2 Form, Zeitpunkt und Gültigkeit des Nachhaltigkeitsnachweises

Es ist mehr als fraglich, dass ein einmaliger Nachhaltigkeitsnachweis reicht. Um die Einhaltung der Nachhaltigkeit sicherzustellen, braucht es neben der Überwachung durch die privaten Lizenzgeber auch Stichprobenkontrollen durch die öffentliche Hand, d.h. durch Bund und Kantone im Rahmen der üblichen Kontrollmechanismen im Lebensmittelsektor. Die GRÜNEN schlagen daher als Ergänzung den folgenden neuen Absatz vor:

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

Art. 3 Zugelassene Zertifizierungssysteme

Die vorgeschlagenen Lieferkettenzertifikate sind zu wenig streng, als dass sie zu einer Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Palmölproduktion führen würden. Die Mängel des RSPO-Standards sind allgemein bekannt. Zwar ist RSPO-zertifiziertes Palmöl «weniger schädlich» als das konventionelle. Dennoch ist es ungenügend. Beispielsweise beschränkt die gemäss Verordnungsentwurf zugelassene Zertifizierung RSPO 2013 kaum den Einsatz von Pestiziden. Zudem kann mit RSPO Palmöl als nachhaltig bezeichnet werden, selbst wenn es auf Plantagen produziert wird, für die vor mehr als 20 Jahren Regenwald gerodet wurde und von wo Indigene vertrieben wurden.

Die GRÜNEN sind daher der Ansicht, dass der Standard RSPO 2013 sowie nicht aktuelle Standards, sofern sie nicht besser sind, generell ausgeschlossen werden sollen. Grundsätzlich sollen nur die strengsten Nachhaltigkeitsstandards zugelassen werden.

Zwar argumentiert der erläuternde Bericht, dass ältere Zertifikate basierend auf dem 2013er Standard noch im Umlauf sind. Das Ziel des Abkommens mit Indonesien ist aber eine Verbesserung gegenüber heute. Daher würde es den Zielen zuwiderlaufen, Zollpräferenzen an Palmöl mit eindeutig ungenügenden Standards zu vergeben. 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.

Entsprechend schlagen die GRÜNEN folgende Änderungen vor:

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

Diese Anpassungen reichen aber bei weitem nicht, und die GRÜNEN verlangen vom Bundesrat, dass er weitergehende Vorschläge macht und dabei ein griffiges Kontrollsystem einführt. Denn zwar ist der Standard RSPO 2018 verbessert, gerade auch bezüglich der Einhaltung von Arbeits- und Menschenrechten. Dafür ist der Standard noch komplexer geworden und die Kontrollen entsprechend noch schwieriger. Zudem sind die Sanktionsmassnahmen immer noch zu wenig griffig. Es kann zwar Beschwerde geführt werden, die Bearbeitung dauert jedoch oft zu lange. Es gibt auch keine Bussen. Die einzige Sanktion ist der Ausschluss aus RSPO. Das Problem ungenügender Kontrollen und Sanktionen ist nicht gelöst. Dies ist umso wichtiger, da Indonesien mit dem Omnibus-Gesetz Massnahmen ergreift, die einer nachhaltigen Entwicklung zuwiderlaufen.

Viele weisen darauf hin, dass Kontrollen im Ausland nicht möglich seien, da die Schweiz nicht im Ausland kontrollieren kann. Das ist richtig. Aber die Bio-Knospe beweist, dass es möglich ist, ein Zertifizierungssystem aufzubauen, das funktioniert. Die Tochtergesellschaft ICB AG betreibt ein sehr aufwändiges Zertifizierungssystem für alle Importe mit der Knospe. Das funktioniert, aber der Aufwand ist erheblich, weil nicht allein auf das Vorhandensein von Zertifikaten abgestützt wird, sondern auch kontrolliert wird, wie die Zertifikate erlangt wurden.

Deshalb ist es verheerend, wenn der Bundesrat im erläuternden Bericht sagt: «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. Die GRÜNEN schlagen vor, dass der Bund sich für die Etablierung eines Systems zur Kontrolle der Zertifizierungen einsetzt und dazu die nötigen finanziellen Mittel bereitstellt.

Art. 6 Überprüfung der Zertifizierungssysteme

Da die vom Bundesrat vorgeschlagenen Zertifizierungssysteme umstritten sind, kommt der regel-

mässigen Überprüfung durch den Bund wie auch durch Dritte eine zentrale Bedeutung zu. Die GRÜNEN begrüssen die Bestimmungen dazu. Allerdings darf die Überprüfung nicht zu einer Alibiübung werden.

Daher muss das SECO zwingend bei der Überprüfung Hinweise Dritter, insbesondere der Zivilgesellschaft, berücksichtigen und Expert*innen beiziehen. Zudem ist ausdrücklich vorzuschreiben, dass der Bund bei der Überprüfung Verbesserungen anstrebt, da die in dieser Verordnung gewählten Standards hinsichtlich ihrer Wirkung umstritten und wenig ambitioniert sind:

² Es 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.

Schluss: Für mehr Nachhaltigkeit braucht es Kapazitätsaufbau und Analysen

Abschliessend halten die GRÜNEN fest, dass Nachhaltigkeitsanforderungen an die Produkte alleine nicht reichen. Es braucht seitens des Bundes auch konkrete Massnahmen, die zur Verbesserung der Produktionssysteme vor Ort beitragen. Diese können u.a. die Etablierung eines besseren Standards und Begleitmassnahmen über entwicklungspolitische Instrumente beinhalten. Denn aufgrund der Komplexität und der Kosten ist es für kleine Produzent*innen fast nicht möglich, die Anforderungen zu erreichen. Kleinbauernfamilien sind daher oft von den nachhaltigen Wertschöpfungsketten ausgeschlossen.

Der Botschaft zum Handelsabkommen mit Indonesien² ist zu entnehmen, dass im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) die Nachhaltigkeit in agrarischen Lieferketten gefördert werden soll, um die Menge an rückverfolgbarem und nachhaltig produziertem Palmöl zu erhöhen. Kleinbäuer*innen sollen dabei unterstützt werden, 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 muss unbedingt nachgeholt werden.

Zudem muss nach einer gewissen Zeit eine ex-post Nachhaltigkeitsanalyse durchgeführt werden, damit die Auswirkungen des Handelsabkommens im Bereich Palmöl genau untersucht und somit Verbesserungen angegangen werden können.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Balthasar Glättli
Präsident



Urs Scheuss
stv. Generalsekretär

grüne / les verts / i verdi
waisenhausplatz 21 . 3011 bern . schweiz

² www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2019/1849/de