



Factsheet: Palmöl im Rahmen des umfassenden Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Indonesien

Die EFTA-Staaten (Schweiz, Island, Liechtenstein und Norwegen) und Indonesien haben am 16. Dezember 2018 in Jakarta ein umfassendes Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Comprehensive Economic Partnership Agreement, CEPA*) unterzeichnet. Das Parlament hat dem CEPA in der Wintersession 2019 zugestimmt. Da gegen die Genehmigung des Abkommen das Referendum ergriffen wurde, wird am 7. März 2021 darüber abgestimmt.

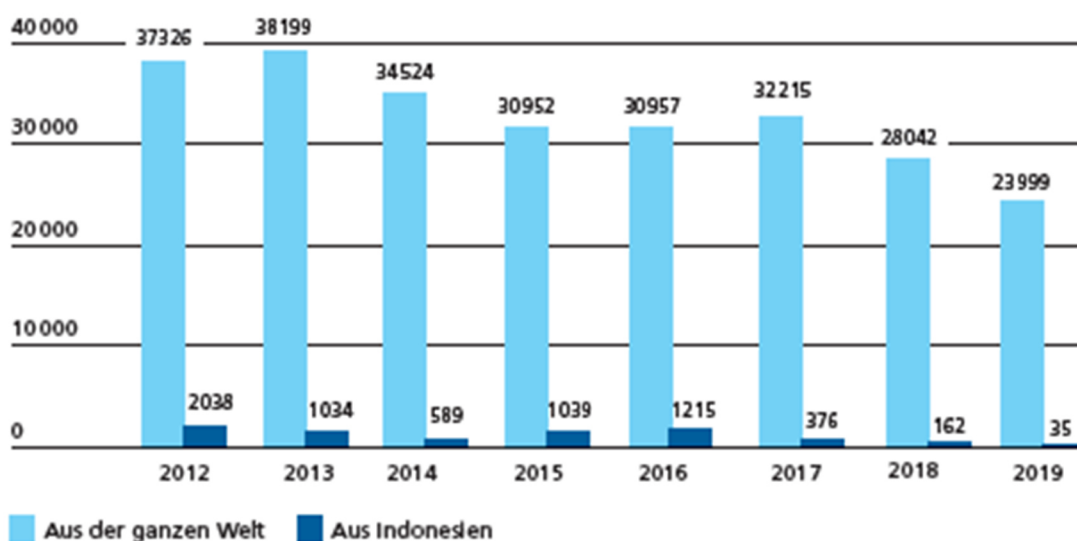
Das Referendumskomitee befürchtet unter anderem, dass das CEPA zu einem Anstieg der Schweizer Palmölimporte aus Indonesien und einer Gefährdung der heimischen Ölsaatenproduktion führt. Weiter äussert das Komitee Bedenken, dass es im Zusammenhang mit der Produktion von Palmöl zu Umweltzerstörung und zu Menschenrechtsverletzungen in Indonesien kommt.

Dieses Factsheet stellt dar wie diesen Bedenken im CEPA Rechnung getragen wurde und wie sich die Schweiz darüber hinaus für eine nachhaltige Palmölproduktion in Indonesien engagiert.

Palmölimporte in die Schweiz, Stand heute

In den Jahren 2012–2019 importierte die Schweiz pro Jahr im Durchschnitt 32 027 Tonnen Palmöl aus der ganzen Welt – mit sinkender Tendenz. In diesem Zeitraum stammten durchschnittlich 811 Tonnen des importierten Palmöls aus Indonesien, was rund 2,5% entspricht. Im Jahr 2019 waren es lediglich 35 Tonnen (0,1% der Gesamtimporte).

Schweizer Palmölimporte aus Indonesien und der ganzen Welt
Angaben in Tonnen



Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung ([ezv.admin.ch](https://www.ezv.admin.ch) > Themen > Aussenhandelsstatistik > Datenbank Swts-impex)

Konzessionen für Palmöl unter dem CEPA und Auswirkungen auf die Gesamtimporte von Palmöl in die Schweiz

Die Zugeständnisse für Palmöl sind beschränkt. Die Schweiz hat Indonesien im CEPA fünf Teilkontingente für Palmöl (rohes Palmöl, Palmstearin und Palmkernöl) im Umfang von insgesamt 10 000 Tonnen gewährt, die über fünf Jahre schrittweise auf 12 500 Tonnen erhöht werden. Innerhalb dieser Kontingente werden die Zölle nicht vollständig eliminiert, sondern lediglich um rund 20-40 Prozent gesenkt.

Die Konzessionen sind mit spezifischen Bedingungen verknüpft, die sicherstellen, dass nur nachhaltig produziertes Palmöl davon profitieren kann:

- Präferenzielle Importe von Palmöl unter dem CEPA müssen die Bestimmungen von Artikel 8.10 des CEPA zur nachhaltigen Bewirtschaftung des Pflanzenölsektors einhalten (vgl. Ausführungen unten).
- Präferenzielle Importe innerhalb der oben erwähnten Teilkontingente müssen zudem in 22-Tonnen-Tanks erfolgen. Damit wird sichergestellt, dass die Herkunft des Palmöls zurückverfolgt werden kann.

Das CEPA sieht weiter ein zollfreies Kontingent von 100 Tonnen vor für Palmöl des Typs «Red Virgin» in Flaschen von max. zwei Litern für den direkten Konsum. Zudem werden mit Indonesien bereits bestehende Praktiken vertraglich geregelt:

- Zollfreier Marktzugang für Palmöl, das in verarbeiteter Form reexportiert wird (entspricht dem bestehenden Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs, das weiter bestehen bleibt).
- Zollfreier Marktzugang für Palmöl, das zu technischen Zwecken oder zur Herstellung von Suppen/Saucen verwendet wird.

Aufgrund dieser beschränkten Zugeständnisse im CEPA geht der Bundesrat davon aus, dass die Schweizer Gesamtimporte von Palmöl aufgrund des CEPA nicht zunehmen werden. Die einheimische Produktion von Raps- und Sonnenblumenöl ist deshalb nicht gefährdet.

Es ist möglich, dass Indonesien dank dem Abkommen langfristig Marktanteile auf Kosten anderer Herkunftsländern wie z.B. Malaysia gewinnen wird. Diese Möglichkeit besteht allerdings nur, sofern die indonesischen Palmölproduzenten in der Lage sind, die Bedingungen des Schweizer Marktes zu erfüllen. Eine wesentliche Voraussetzung ist dabei die Einhaltung der im internationalen Vergleich hohen Nachhaltigkeitsanforderungen an Palmöl auf dem hiesigen Markt. Bereits heute ist fast das gesamte für die Schweizer Lebensmittelindustrie bestimmte Palmöl nach Nachhaltigkeitsstandards zertifiziert. Mit den Nachhaltigkeitsanforderungen im CEPA ist sichergestellt, dass dies auch so bleibt.

Im CEPA verankerte Nachhaltigkeitsanforderungen an Palmöl

Den Bedenken hinsichtlich der Produktionsbedingungen von Palmöl wird in Artikel 8.10 des CEPA zur nachhaltigen Bewirtschaftung des Pflanzenölsektors Rechnung getragen.

Um eine in Bezug auf Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltige Produktion von Pflanzenöl sicherzustellen, verpflichtet sich Indonesien dazu, die Gesetze zum Schutz von Primärwäldern, Torfmooren und ähnlichen Ökosystemen effektiv umzusetzen, die Abholzung, die Entwässerung von Torfmooren sowie Brandrodungen zu stoppen und die Rechte der indigenen Bevölkerung und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu respektieren. Weiter unterstützen Indonesien und die EFTA-Staaten die Etablierung von Nachhaltigkeitsstandards im Pflanzenölsektor und kooperieren, um existierende Standards zu verbessern. Ausserdem verpflichten sie sich, die Transparenz der für den Pflanzenölsektor geltenden Regeln sicherzustellen.

Indonesien und die EFTA-Staaten verpflichten sich, dass die im Rahmen des CEPA gehandelten pflanzlichen Öle unter diesen Rahmenbedingungen produziert werden. Damit die Schweizer Importeure von den partiellen Zollsenkungen für Palmöl profitieren können, müssen sie nachweisen, dass das importierte Öl den vereinbarten Nachhaltigkeitsprinzipien entspricht. Ohne diesen Nachweis wird die Zollsenkung nicht gewährt.

Diese Verknüpfung von Konzessionen unter einem Freihandelsabkommen mit Nachhaltigkeitskriterien ist nicht nur eine Premiere für die Schweiz, sondern hat auch international Signalwirkung. Die Schweiz leistet damit einen wichtigen Beitrag zu den globalen Bemühungen um eine nachhaltigere Palmölproduktion.

Die Umsetzung der Nachhaltigkeitskonditionalität für Palmölimporte unter dem CEPA

Der Bundesrat wird in einer Verordnung regeln, wie die Nachhaltigkeitskonditionalität für Palmölimporte unter dem CEPA konkret umgesetzt und kontrolliert wird. Die Umsetzung der Konditionalität muss dabei im Sinne der Nachhaltigkeit möglichst strikt sein, gleichzeitig aber so wenig handelshemmend wie möglich. Da für Palmöl verschiedene im Markt breit akzeptierte Nachhaltigkeitsstandards existieren, wird sich die Umsetzung auf die besten dieser Standards abstützen. Der Entwurf dieser Verordnung wird Gegenstand einer Vernehmlassung sein und nach Abschluss dieses Verfahrens vom Bundesrat verabschiedet werden. Sie wird spätestens gleichzeitig mit dem CEPA in Kraft treten.

Um die Standards zu identifizieren, welche die Erfüllung der Nachhaltigkeitskriterien aus dem CEPA belegen, liess das SECO etablierte Standards extern evaluieren. Diese Evaluation, auch Benchmarking genannt, analysiert wie gut die jeweiligen Standards eine vordefinierte Kriterienliste erfüllen. Dabei wurde von den Kriterien des vom WWF entwickelten *Certification Assessment Tool* (CAT) ausgegangen und mit einer Begleitgruppe (bestehend aus BAFU, WWF und einem Vertreter des Palmölnetzwerks) weitere Kriterien definiert. Aus diesem Vorgehen resultierte eine Studie, welche die Stärken und Schwächen der jeweiligen Standards aufzeigt.¹ Unter Anwendung von CEPA-spezifischen Kriterien und der Definition von zwingenden Anforderungen identifizierte die Bundesverwaltung darauf vier Nachhaltigkeitsstandards², die geeignet sind, um die Erfüllung der Nachhaltigkeitskriterien aus dem CEPA zu belegen. Diese vier Standards werden deshalb als ausreichender Nachhaltigkeitsnachweis anerkannt werden. Die Liste anerkannter Standards wird regelmässig und unter Einbezug relevanter Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft überprüft und aktualisiert werden. Erfüllt ein Standard die Nachhaltigkeitskriterien des CEPA nicht mehr, wird er von der Liste entfernt werden.

Ein Importeur, welcher gemäss einem dieser Nachhaltigkeitsstandards zertifiziert ist, kann beim SECO ein Gesuch einreichen. Bei Genehmigung dieses Gesuchs kann er präferenziell Palmöl aus Indonesien importieren (unter Berücksichtigung der anderen Kriterien wie bspw. Ursprungsnachweis und 22-Tonnen Tanks) und verpflichtet sich bei der Zollanmeldung, dass auch die Ware jeder individuellen Sendung durch den jeweiligen Nachhaltigkeitsstandard zertifiziert ist. Der Zoll wird das Vorliegen einer Genehmigung bei der Verzollung überprüfen. Zudem besteht die Möglichkeit, im Rahmen von stichprobeartigen Nachkontrollen oder bei Verdacht, die tatsächliche Zertifizierung der Ware der einzelnen Sendung zu überprüfen und bei Vergehen die Zolldifferenz nachzufordern sowie gegebenenfalls den Importeur gemäss einschlägigem Recht zu bestrafen.

¹ Die Studie ist online unter dem folgenden Pfad verfügbar: www.palmoelnetzwerk.ch > Aktuell > Benchmarkstudie Palmöl Standards

² RSPO IP, RSPO SG, POIG und ISCC Plus Segregated

Engagement der Schweiz für nachhaltiges Palmöl

Das SECO engagiert sich im Palmölsektor über verschiedene Massnahmen im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit. So ist das SECO mit einer strategischen Partnerschaft an der *Sustainable Trade Initiative* (IDH) beteiligt. Ziel von IDH ist die Förderung der Nachhaltigkeit in landwirtschaftlichen Lieferketten, um in erster Linie zu den Zielen der nachhaltigen Entwicklung beizutragen. Was Palmöl betrifft, so zielt der IDH einerseits auf die Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit und nachhaltigen Produktion von Palmöl und andererseits auf die Erhöhung der nachhaltig produzierten Palmölmenge ab. Der IDH setzt sich dafür ein, Anreize für Kleinbauern und andere Produzenten zu schaffen, nachhaltiges Palmöl zu produzieren und zu kaufen. In Zusammenarbeit mit den Regierungen Indonesiens, Malaysias und Nigerias hat IDH beispielsweise drei nationale Initiativen für nachhaltige klimafreundliche Palmöl-Kleinbauern (*Sustainable Climate Smart Oil Palm Smallholders* - NISCOPS) ins Leben gerufen.

In Indonesien besteht auch eine Partnerschaft mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP). Eines der Ziele ist es, in Zusammenarbeit mit der indonesischen Regierung die Palmölproduktion landesweit nachhaltiger zu gestalten. Ein nationaler Aktionsplan für nachhaltiges Palmöl wurde ausgearbeitet und im November 2019 hat Präsident Joko Widodo die Weisung für deren Umsetzung ausgesprochen. Dieser Aktionsplan ist breit abgestützt und auch politisch heikle Themen werden im Rahmen dieses Multi-Stakeholder Prozesses diskutiert. Konkrete Massnahmen zur Verbesserung der Nachhaltigkeit sind zum Beispiel die Formalisierung von Landrechten, der Schutz der Biodiversität oder die Verbesserung von Arbeitsbedingungen. In Zusammenarbeit mit dem UNDP wird auch angestrebt, die Kompatibilität und gegenseitige Anerkennung nationaler Gesetze und Normen mit anderen international etablierten Standards zu stärken. So soll auch der nationale indonesische Palmölstandard (ISPO) positiv beeinflusst werden.