



18. Dezember 2020

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

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

1 Ausgangslage

Die Staaten der europäischen Freihandelsassoziation EFTA (Schweiz, Island, Liechtenstein und Norwegen) und Indonesien haben am 16. Dezember 2018 in Jakarta ein umfassendes Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Comprehensive Economic Partnership Agreement, CEPA) unterzeichnet¹. Das Parlament hat das CEPA in der Wintersession 2019 genehmigt. Da gegen die Genehmigung des Abkommens das Referendum ergriffen wurde, wird am 7. März 2021 darüber abgestimmt.

Die Schweiz hat Indonesien im CEPA Konzessionen für Palmöl² gewährt (diese sind in Anhang V des CEPA aufgeführt³). Diese Konzessionen bestehen hauptsächlich aus sorgfältig abgestimmten Kontingenten für rohes Palmöl, Palmstearin und Palmkernöl im Umfang von 10'000 Tonnen, die über fünf Jahre schrittweise auf insgesamt 12'500 Tonnen erhöht werden. Innerhalb dieser Kontingente werden die Zölle nicht eliminiert, sondern lediglich um rund 20-40 Prozent gesenkt.

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. Es sind dies der zollfreie Marktzugang für Palmöl, das in verarbeiteter Form wieder exportiert wird (entspricht dem bestehenden Zollverfahren des aktiven Veredelungsverkehrs, das weiter bestehen bleibt) und für Palmöl, das zu technischen Zwecken oder zur Herstellung von Suppen/Saucen verwendet wird.

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 pro Jahr durchschnittlich 811 Tonnen des importierten Palmöls aus Indonesien, was rund 2,5% der Gesamtimporte entspricht. Im Jahr 2019 waren es lediglich 35 Tonnen (0,1% der Gesamtimporte). Aufgrund der lediglich beschränkten Zugeständnisse im CEPA geht der Bundesrat davon aus, dass die Schweizer Gesamtimporte von Palmöl aufgrund des CEPA nicht zunehmen werden. Es ist jedoch möglich, dass Indonesien dank dem Abkommen langfristig Marktanteile auf Kosten anderer Herkunftsländern wie z.B. Malaysia gewinnen wird.

Die Konzessionen für Palmöl im CEPA sind an eine Reihe von Bedingungen geknüpft. Wie bei allen präferenziellen Importen unter dem CEPA muss das Palmöl die Ursprungsregeln erfüllen, um von den Zollreduktionen profitieren zu können (das Palmöl muss vollständig in Indonesien erzeugt sein). Weiter sieht das CEPA Bedingungen vor, die sicherstellen, dass nur nachhaltig produziertes Palmöl von den Zollreduktionen profitieren kann. So müssen präferenzielle Importe innerhalb der Kontingente in Behältnissen von maximal 22 Tonnen transportiert werden (Ausnahme: «Red Virgin» Palmöl in Flaschen von maximal 2 Litern). Damit wird sichergestellt, dass die Herkunft des Palmöls zurückverfolgt werden kann. Zudem müssen präferenzielle Importe unter dem CEPA die Nachhaltigkeitsziele von Artikel 8.10 des CEPA zur nachhaltigen Bewirtschaftung des Pflanzenölsektors erfüllen.

Artikel 8.10 des CEPA lautet wie folgt:

Nachhaltige Bewirtschaftung des Pflanzenölsektors und damit verbundener Handel

1. Die Vertragsparteien anerkennen die Notwendigkeit, den wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Chancen und Herausforderungen im Zusammenhang mit der Erzeugung von Pflanzenölen Rechnung zu tragen, und anerkennen des Weiteren, dass der Handel zwischen ihnen eine wichtige Rolle bei der Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung und Funktionsweise

¹ Botschaft des Bundesrates: BBl 2019 5225; Haupttext des Abkommens: BBl 2019 5285

² Palmöl und seine Fraktionen der Zolltarifnummer 1511 (darunter auch Palmstearin) sowie Palmkernöl und seine Fraktionen der Zolltarifnummer 1513

³ www.efta.int > Global Trade Relations > Free Trade Agreements > Indonesia > Annexes and Record of Understanding > Schedule of Tariff Commitments - Switzerland and Indonesia

des Pflanzenölsektors spielen kann.

2. Um eine wirtschaftlich, ökologisch und sozial nützliche und vernünftige Bewirtschaftung und Funktionsweise des Pflanzenölsektors sicherzustellen, verpflichten sich die Vertragsparteien unter anderem dazu:

(a) die Gesetze, Politiken und Praktiken wirksam anzuwenden, die darauf abzielen, Primärwälder, Torfmoore und damit verbundene Ökosysteme zu schützen, der Abholzung, Entwässerung von Torfmooren und Brandrodung zur Landgewinnung Einhalt zu gebieten, die Luft- und Wasserverschmutzung zu verringern sowie die Rechte der lokalen und indigenen Gemeinschaften sowie der Beschäftigten zu respektieren;

(b) die Verbreitung und Nutzung von Nachhaltigkeitsnormen, -praktiken und -richtlinien für nachhaltig erzeugte Pflanzenöle zu unterstützen;

(c) gegebenenfalls zur Verbesserung und Stärkung von staatlichen Normen zusammenzuarbeiten;

(d) die Transparenz innerstaatlicher Politiken und Massnahmen in Bezug auf den Pflanzenölsektor zu gewährleisten; und

(e) sicherzustellen, dass die zwischen den Vertragsparteien gehandelten Pflanzenöle und ihre Derivate in Übereinstimmung mit den unter Buchstabe (a) genannten Nachhaltigkeitszielen erzeugt werden.

Anders als die Bedingungen zur Erfüllung der Ursprungsregeln und dem Transport in Behältnissen von maximal 22 Tonnen, bedarf die Nachhaltigkeitskonditionalität auf Basis von Artikel 8.10 des CEPA einer Konkretisierung. Dementsprechend hat der Bundesrat die hier zur Vernehmlassung vorgelegte Verordnung erarbeitet. Der Bundesrat eröffnet die Vernehmlassung zu dieser Verordnung im Bewusstsein, dass deren Inkrafttreten vom Ausgang der Volksabstimmung vom 7. März 2021 über das CEPA abhängt. Wird das CEPA vom Stimmvolk gutgeheissen, tritt die Verordnung zusammen mit dem Abkommen in Kraft. Sollte das Stimmvolk das CEPA an der Urne ablehnen, würde die Erarbeitung dieser Verordnung entsprechend hinfällig.

2 Grundzüge der Vorlage

Massgeblich für die Umsetzung der Nachhaltigkeitskonditionalität für Palmöl ist Artikel 8.10 des CEPA. Um die Einhaltung der darin enthaltenen Nachhaltigkeitskriterien bei der Einfuhr überprüfen zu können, muss dieser Artikel in der vorliegenden Verordnung konkretisiert werden. Die Umsetzung der Nachhaltigkeitskonditionalität muss damit im Sinne der Nachhaltigkeit möglichst strikt sein, gleichzeitig aber so wenig handelshemmend wie möglich.

Auf dem Markt für Palmöl existieren verschiedene breit akzeptierte Zertifizierungssysteme. Es ist deshalb nicht zielführend, ein paralleles Kontrollregime zu schaffen. Dies gilt umso mehr, da die Schweiz weder über die Möglichkeit, die Expertise oder die Ressourcen verfügt, um Kontrollen vor Ort in Indonesien durchzuführen. Die Umsetzung stützt sich darum auf die ehrgeizigsten dieser etablierten Zertifizierungssysteme ab, die durch akkreditierte, unabhängige Organisationen überprüft werden.

Um die Zertifizierungssysteme zu identifizieren, welche die Erfüllung der Nachhaltigkeitskriterien aus dem CEPA belegen können, liess das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) im Frühling 2020 etablierte Zertifizierungssysteme extern evaluieren. Diese Evaluation, auch Benchmarking genannt, analysiert wie gut die jeweiligen Zertifizierungssysteme eine vordefinierte Kriterienliste erfüllen. Dabei wurde von den Kriterien des vom World Wildlife Fund (WWF) entwickelten *Certification Assessment Tool* (CAT) ausgegangen und mit einer Begleitgruppe (bestehend aus Vertretern aus dem SECO, Bundesamt für Umwelt (BAFU), WWF und des Palmölnetzwerks) weitere Kriterien definiert. Aus diesem Vorgehen resultierte eine Studie,

welche die Stärken und Schwächen der jeweiligen Zertifizierungssysteme aufzeigt.⁴ Unter Anwendung der CEPA-spezifischen Voraussetzungen von Art. 8.10 und der Definition von zwingenden Anforderungen (gute Gouvernanz, Transparenz und Rückverfolgbarkeit der Ware) identifizierte die das SECO darauf vier Zertifizierungssysteme, die geeignet sind, um die Erfüllung der Nachhaltigkeitskriterien aus dem CEPA zu belegen:

- Roundtable on Sustainable Palmoil (RSPO) Identity Preserved (IP);
- RSPO Segregated (SG);
- International Sustainability and Carbon Certification (ISCC) PLUS Segregated;
- Palm Oil Innovation Group (POIG) kombiniert mit RSPO IP/SG.

Diese vier Zertifizierungssysteme werden deshalb in die Verordnung aufgenommen und werden als ausreichender Nachhaltigkeitsnachweis zugelassen. Alle vier Zertifizierungssysteme stellen nicht nur die nachhaltige Produktion, sondern auch die lückenlose Rückverfolgbarkeit sicher. Einfuhren von Palmöl oder Palmkernöl zum Präferenz-Zollansatz unter dem Lieferkettenmodell der «Mass Balance» sind nicht zugelassen. Die Liste zugelassener Zertifizierungssysteme wird regelmässig und unter Einbezug relevanter Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft überprüft und aktualisiert. Erfüllt ein Zertifizierungssystem die Nachhaltigkeitskriterien des CEPA nicht mehr, wird es von der Liste entfernt. Neue Zertifizierungssysteme oder revidierte Fassungen können gemäss den Kriterien neu beurteilt werden und in die Liste zugelassener Zertifizierungssysteme aufgenommen werden, falls sie geeignet sind, um die Erfüllung der Nachhaltigkeitskriterien aus dem CEPA zu belegen.

Ein Importeur, welcher gemäss einem dieser Zertifizierungssysteme zertifiziert ist, kann beim SECO ein Gesuch um Genehmigung des Nachhaltigkeitsnachweises einreichen, in dem er diese Zertifizierung nachweist. Bei Genehmigung dieses Gesuchs kann er präferenziell Palmöl aus Indonesien importieren (unter Berücksichtigung der anderen Kriterien wie Ursprungsnachweis und Transport in Behältnissen von maximal 22-Tonnen) und verpflichtet sich bei der Zollanmeldung, dass auch die Ware jeder individuellen Sendung durch das jeweilige Zertifizierungssystem zertifiziert ist. Die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) wird das Vorliegen einer Genehmigung bei der Verzollung automatisiert überprüfen. Zudem besteht für die EZV während fünf Jahren ab dem Einfuhrdatum die Möglichkeit, im Rahmen von Nachkontrollen gemäss Art. 31 des Zollgesetzes vom 18 März 2005⁵ (ZG) (z.B. bei Verdacht auf Missbrauch), die tatsächliche Zertifizierung der Ware der einzelnen Sendung zu überprüfen. Ergibt eine solche Überprüfung, dass die einzelne Sendung nicht entsprechend zertifiziert war, kann die Zolldifferenz gemäss Art. 12 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht⁶ (VStrR) nachgefordert werden. Zudem besteht je nach Art des Vergehens die Möglichkeit, den Importeur gemäss Artikel 117 ff. ZG zu bestrafen.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Nachfolgend werden die einzelnen Bestimmungen der Verordnung im Detail erläutert.

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

Die Verordnung regelt wie der Nachhaltigkeitsnachweis erbracht werden muss, damit Palmöl (Palmöl und seine Fraktionen der Zolltarifnummer 1511, darunter auch Palmstearin) und Palmkernöl (Palmkernöl und seine Fraktionen der Zolltarifnummer 1513) aus Indonesien zu den

⁴ Die Studie ist online unter dem folgenden Pfad verfügbar: www.palmoelnetzwerk.ch > Aktuell > Benchmarkstudie Palmöl Standards

⁵ SR 631.0

⁶ SR 313.0

Präferenzzollsätzen unter dem CEPA importiert werden kann. Die Präferenzzollsätze sind in der Freihandelsverordnung 2 vom 27. Juni 1995⁷ (FHV 2) verankert. Die FHV 2 überführt die von der Schweiz gewährten Konzessionen unter dem CEPA ins Landesrecht und führt die mit den Konzessionen für Palmöl und Palmkernöl unter dem CEPA verknüpften Bedingungen auf: Zusätzlich zum Nachhaltigkeitsnachweis müssen die Ursprungsregeln eingehalten werden und das Palmöl oder Palmkernöl muss in Behältnissen von maximal 22 Tonnen in die Schweiz transportiert werden (Ausnahme: «Red Virgin» Palmöl in Flaschen von maximal 2 Litern). Bezüglich der Nachhaltigkeitskriterien wird auf die vorliegende Verordnung verwiesen. Die entsprechende Anpassung der FHV2 bei Genehmigung des CEPA erfolgt durch den Bundesrat.

Nicht-präferenzielle Importe von Palmöl und Palmkernöl aus Indonesien sowie alle präferenziellen und nicht-präferenziellen Importe von Palmöl und Palmkernöl aus dem Rest der Welt sind nicht Gegenstand dieser Verordnung. Diese Waren können nach wie vor ohne Nachhaltigkeitsnachweis eingeführt werden.

Art. 2 Form, Zeitpunkt und Gültigkeit des Nachhaltigkeitsnachweises

Artikel 2 hält fest, dass der Nachhaltigkeitsnachweis mittels Lieferkettenzertifikat eines in Art. 3 zugelassenen Zertifizierungssystems erbracht wird. Voraussetzung dafür ist demnach, dass der Importeur vorgängig gemäss den Regeln des entsprechenden Zertifizierungssystems ein Lieferkettenzertifikat erlangt. Durch dieses Lieferkettenzertifikat kann der Importeur Palmöl oder Palmkernöl kaufen, das gemäss einem in Artikel 3 aufgeführten Zertifizierungssystem erzeugt wurde und dieses als zertifiziertes Palmöl oder Palmkernöl weiterverkaufen. Das Lieferkettenzertifikat ist fünf Jahre gültig und die Einhaltung wird jährlich durch ein unabhängiges Prüfunternehmen überprüft. Zur Genehmigung des Nachhaltigkeitsnachweises muss der Importeur vorgängig ein Gesuch beim SECO einreichen, welches in Artikel 4 im Detail geregelt wird. Wird das Gesuch genehmigt, gilt damit der Nachhaltigkeitsnachweis grundsätzlich als erbracht.

Art. 3 Zugelassene Zertifizierungssysteme

Als zugelassene Zertifizierungssysteme wurden folgende Systeme als genügend beurteilt, um die Nachhaltigkeit gemäss den Anforderungen des CEPA nachzuweisen:

- Zertifizierung nach Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO), Lieferkettenmodell «Identity Preserved» (IP), basierend auf den RSPO Principles and Criteria von 2013 oder 2018⁸ und den Supply Chain Certification Systems von 2017 oder 2020⁹;
- Zertifizierung nach RSPO, Lieferkettenmodell «Segregated» (SG), basierend auf den RSPO Principles and Criteria von 2013 oder 2018¹⁰ und den Supply Chain Certification Systems von 2017 oder 2020¹¹;
- Zertifizierung nach International Sustainability and Carbon Certification PLUS (ISCC PLUS), Segregated, basierend auf dem ISCC PLUS System Document von 2019¹², Version 3.2 und dem ISCC 203 Traceability and Chain of Custody Document von

⁷ SR **632.319**

⁸ Abrufbar unter www.rspo.org > P&C 2018 > Updates

⁹ Abrufbar unter www.rspo.org > Certification > RSPO Supply Chain

¹⁰ Abrufbar unter www.rspo.org > P&C 2018 > Updates

¹¹ Abrufbar unter www.rspo.org > Certification > RSPO Supply Chain

¹² Abrufbar unter www.iscc-system.org > Process > ISCC Documents > ISCC PLUS > ISCC PLUS System Document.

201913, Version 3.1;

- Zertifizierung nach Palm Oil Innovation Group (POIG) kombiniert mit RSPO IP oder RSPO SG, basierend auf den Palm Oil Innovation Group Verification Indicators von 2019¹⁴.

Bei diesen vier Zertifizierungssystemen handelt es sich gemäss Benchmarking-Studie um die strengsten Nachhaltigkeitsstandards für Palmöl, die momentan auf dem Markt existieren. Zudem erfüllen sie weitergehende Kriterien bzgl. Gouvernanz, Transparenz und ermöglichen die Rückverfolgbarkeit des gehandelten Palmöls (vgl. dazu die Ausführungen zu Artikel 6). Die Zertifizierungssysteme bestehen jeweils aus Anforderungen an die nachhaltige Erzeugung des Palmöls oder Palmkernöls sowie Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit der Lieferketten.

Die Verordnung verweist jeweils auf die neuste Fassung des entsprechenden Zertifizierungssystems. Da die Zertifizierung jeweils für mehrere Jahre gültig ist und deshalb noch Zertifikate in Umlauf sein können, die auf älteren Fassungen des Zertifizierungssystems beruhen, wird bei den relevanten Systemen auch auf diese älteren Fassungen verwiesen. So werden die Prinzipien und Kriterien von RSPO zum Beispiel alle fünf Jahre revidiert, zuletzt 2018, und ein Zertifikat ist jeweils fünf Jahre lang gültig. Ein Zertifikat, das 2017 basierend auf der 2013 erlassenen Fassung der Prinzipien und Kriterien ausgestellt wurde, ist also noch bis 2022 gültig und wird deshalb von der Verordnung auch anerkannt. Die Verweise auf die verschiedenen Fassungen der Systeme werden regelmässig aktualisiert werden, um sicherzustellen, dass nur Fassungen referenziert werden, die nach wie vor in Umlauf sind.

Art. 4 Gesuch um Genehmigung des Nachhaltigkeitsnachweises

Importeure, welche zum Präferenz-Zollansatz Palmöl oder Palmkernöl aus Indonesien einführen wollen, müssen vorgängig ein Gesuch um Genehmigung des Nachhaltigkeitsnachweises beim SECO einreichen. Dieses beinhaltet ein vollständig ausgefülltes Formular mit Angaben über die Gesuchstellerin sowie das Lieferkettenzertifikat. Das SECO prüft, ob die Angaben auf dem Formular und dem Lieferkettenzertifikat den Angaben bei den Zertifizierungssystemen entsprechen und ob das Lieferkettenzertifikat aktiv ist. Der Entscheid über das Gesuch wird per Verfügung mitgeteilt. Bei einer positiven Entscheidung erhält der Importeur eine eigene Nachweisnummer zugeteilt. Das SECO informiert die EZV entsprechend.

Das SECO kann die Genehmigung des Gesuchs mit Auflagen versehen. So kann es beispielsweise verlangen, dass der Importeur von sich aus meldet, wenn das Lieferkettenzertifikat nicht mehr gültig sein sollte. Die Genehmigung ist nur solange gültig, wie ein gültiges Lieferkettenzertifikat vorliegt. Das SECO wird in regelmässigen Abständen die Gültigkeit der Lieferkettenzertifikate überprüfen.

Art. 5 Zollanmeldung

Der Importeur, der eine Genehmigung für die Einfuhr mittels Lieferkettenzertifikat vom SECO erhalten hat, gibt in der Zollanmeldung für die präferenzielle Zollabfertigung seine Nachweisnummer an. Stimmen der Importeur und die Nachweisnummer mit den bei der EZV hinterlegten Daten überein, wird die präferenzielle Verzollung gewährt.

Der Importeur bestätigt mit der Zollanmeldung, dass das Palmöl oder Palmkernöl auch tatsächlich mit einem zugelassenen Zertifizierungssystem gemäss Art. 3 zertifiziert wird und auch

¹³ Abrufbar unter www.iscc-system.org > Process > ISCC Documents > ISCC EU > ISCC EU 203 – Traceability and Chain of Custody

¹⁴ Abrufbar unter www.poig.org > The POIG Charter > POIG Verification Indicators.

die anderen Bedingungen des Abkommens für die präferenzielle Einfuhr erfüllt (z.B. die Ursprungsregeln). Bei einer Nachkontrolle durch die EZV (z.B. wegen Verdacht auf Missbrauch) muss der Importeur dies belegen können. Kann der Importeur die nötigen Belege nicht vorweisen, kann die Zolldifferenz zurückgefordert werden (gemäss Art. 12 des VStrR) und der Importeur gegebenenfalls bestraft werden (gemäss Artikel 117 ff. des ZG).

Art. 6 Überprüfung der Zertifizierungssysteme

Das SECO überprüft in Zusammenarbeit mit dem BAFU die zugelassenen Zertifizierungssysteme regelmässig auf ihre Eignung, die Erfüllung der Nachhaltigkeitsziele für Palmöl gemäss CEPA zu zertifizieren. Dabei wird insbesondere auch darauf geachtet, dass die Standardorganisationen die wirksame Umsetzung der Zertifizierungssysteme sicherstellen, dass sie transparent arbeiten und dass die Zertifizierungssysteme von einer unabhängigen Stelle überprüft werden. Zudem muss für die Aufnahme eines Zertifizierungssystems in die Liste nach Art. 3 die Rückverfolgbarkeit des Palmöls sichergestellt sein. Die Verwaltung wird dabei allfällige Hinweise Dritter, z.B. von der Branche und insbesondere auch von der Zivilgesellschaft, berücksichtigen. Zudem wird das SECO bei Bedarf auch Expertinnen und Experten aus den relevanten Bereichen beiziehen.

Erfüllt ein gemäss Art. 3 zugelassenes Zertifizierungssystem die Voraussetzungen nach Art. 6 Absatz 1 nicht mehr, streicht der Bundesrat dieses von der Liste in Art. 3. Eine Überprüfung, ob ein Zertifizierungssystem nach wie vor die Voraussetzungen erfüllt, kann jederzeit eingeleitet werden, insbesondere bei Verdacht auf systematische Probleme bei einem Zertifizierungssystem.

Letztlich gibt es die Möglichkeit, neue Zertifizierungssysteme oder revidierte Fassungen/Versionen existierender Zertifizierungssysteme anhand der Kriterien in Absatz 1 neu zu beurteilen und gegebenenfalls in die Liste mit zugelassenen Zertifizierungssystemen gemäss Art. 3 aufzunehmen. Dabei wird insbesondere der Weiterentwicklung der Zertifizierungssysteme Rechnung getragen. Nur die Zertifizierungssysteme mit dem besten Schutzniveau werden aufgenommen oder in der Liste belassen.

Art. 7 Inkrafttreten

Das genaue Datum des Inkrafttretens wird zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt. Dieses wird so geregelt werden, dass die Verordnung spätestens gleichzeitig mit dem CEPA in Kraft tritt. Die Nachhaltigkeitskonditionalität wird damit ab dem ersten Tag der Anwendung des CEPA gelten. Voraussetzung für das Inkrafttreten ist, dass das Stimmvolk am 7. März 2021 dem CEPA zustimmt.

4 Auswirkungen der Verordnung

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Überprüfung des Nachhaltigkeitsnachweises sowie die Überprüfung der zugelassenen Zertifizierungssysteme führt bei den betroffenen Ämtern 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. Deshalb sind keine finanziellen oder personellen Auswirkungen für den Bund zu erwarten. Die Verordnung hat keine weiteren Auswirkungen auf den Bund.

4.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die Verordnung hat keine Auswirkungen auf die Kantone.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Verordnung hat keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Sie betrifft lediglich einen sehr beschränkten Kreis an Unternehmen und gilt nur für präferenziell importiertes Palmöl aus Indonesien. 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.

4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft und die Umwelt

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 Nachhaltigkeitskonditionalität für Konzessionen für Palmöl im CEPA und die vorliegende innerstaatliche Umsetzung stellen zudem eine Bekräftigung der globalen Bemühungen für die Produktion von nachhaltigem Palmöl durch die Schweiz dar. Durch die Abstützung auf existierende Zertifizierungssysteme und deren regelmässige Überprüfung wird der Wettbewerb unter den Standardorganisationen hin zu mehr Nachhaltigkeit angetrieben.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Grundlage für die vorliegende Verordnung ist die völkerrechtliche Verpflichtung der Schweiz, wie im CEPA festgehalten. Sie regelt die Umsetzung der im Abkommen vereinbarten Nachhaltigkeitskonditionalität für die Schweizer Palmölkonzessionen an Indonesien und konkretisiert diese. Die gewählten Zertifizierungssysteme erfüllen die Nachhaltigkeitskriterien des CEPA und gewährleisten damit ihre Einhaltung. Beim Erarbeiten der Verordnung wurde angestrebt, die Anforderungen möglichst direkt und nachvollziehbar auszugestalten, sodass die Umsetzung einen möglichst geringen Aufwand für Exporteure, Importeure und die kontrollierenden Behörden bedeutet. Die vorliegende Umsetzung der Nachhaltigkeitskonditionalität ist damit im Sinne der Nachhaltigkeit möglichst strikt, gleichzeitig aber so wenig handelshemmend wie möglich.

Die vorliegende Verordnung ist auch vereinbar mit dem WTO-Recht. Das CEPA ist ein präferenzielles Handelsabkommen im Sinne von Art. XXIV:8 (b) des GATT. Die im Abkommen vereinbarte präferenzielle Behandlung stellt somit eine erlaubte Abweichung vom Meistbegünstigungsprinzip (MFN) dar. Diese präferenzielle Behandlung kann an weitergehende Bedingungen geknüpft werden, sofern die andere Partei des präferenziellen Handelsabkommens diesen Bedingungen zustimmt. Die Nachhaltigkeitskonditionalität für die Palmölkonzessionen der Schweiz an Indonesien im CEPA entspricht so einer weitergehenden Bedingung. Die im CEPA vereinbarten Konzessionen und deren Bedingungen haben keinen Einfluss auf die von der Schweiz angewandten Zölle für Palmöl gegenüber den anderen Vertragsparteien der WTO.

5.2 Gesetzliche Grundlagen

Diese Bundesratsverordnung wird gestützt auf Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982¹⁵ über aussenwirtschaftliche Massnahmen und auf Artikel 130 des Zollgesetzes vom 18. März 2005¹⁶ erlassen.

¹⁵ SR 946.201

¹⁶ SR 631.0