

► Project *brief*

Thünen-Institut für Marktanalyse

2020/11

EU-Mercosur-Abkommen: Folgen für den Agrar- und Ernährungssektor

Janine Pelikan¹, Tatjana Döbeling¹

- Das Handelsabkommen zwischen der EU und den Mercosur-Staaten lässt das Bruttoinlandsprodukt auf beiden Seiten des Atlantiks wachsen – wenn auch nur gering.
- Die EU verzeichnet Produktionssteigerungen im Industriesektor, die Mercosur-Staaten hingegen im Agrar- und Ernährungssektor.
- „Sensible“ EU-Agrarprodukte wie Rindfleisch, Geflügel und Zucker bleiben nach vollständiger Umsetzung des Abkommens weiterhin geschützt, und es kommt nur zu geringen Produktionsrückgängen.

Hintergrund und Zielsetzung

Im Juni 2019 haben sich die EU und der südamerikanische Staatenbund Mercosur auf ein umfassendes Handelsabkommen geeinigt. Ein Teil dieses Abkommens umfasst die Liberalisierung des Handels zwischen der EU und den vier Mercosur-Staaten Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay. Während die Industrieverbände die Öffnung der Märkte in der EU begrüßen, gibt es vonseiten der Landwirtschaft Kritik. Aufgrund der Wettbewerbsfähigkeit der Mercosur-Staaten im Agrarsektor wird eine „Überschwemmung“ der europäischen Märkte mit südamerikanischen Importen befürchtet. Hiermit eng verbunden ist auch der Vorwurf, dass eine Produktionssteigerung in den Mercosur-Staaten tropische Regenwälder bedrohen und so zum Klimawandel beitragen könnte.

In unserer Studie greifen wir diese Kritik auf und analysieren die Wirkungen des Abkommens auf die Produktion und den Handel auf beiden Seiten des Atlantiks. Ein Schwerpunkt liegt hierbei auf sensiblen Agrarprodukten, wie beispielsweise Rind- und Geflügelfleisch sowie Bioethanol in der EU und Milchprodukten in den Mercosur-Staaten. Für diese Produkte sieht das Abkommen Zollquoten vor. Durch die Quoten kann nur eine begrenzte Menge zu einem niedrigen Zoll importiert werden. Für Mengen, die über die Quote hinausgehen, wird ein höherer Zoll erhoben, der auch für alle anderen Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO) gilt.

In diesem Beitrag zeigen wir, inwieweit die verhandelten Zollquoten die europäischen Agrarmärkte schützen. Im Zentrum steht die Frage, wie sich der erweiterte Marktzugang auf die Handelsströme und die Produktion in der EU auswirkt. Die Schutzwirkung der Zollquoten wird mit einem innovativen

Ansatz berechnet und ergänzt somit die bestehende Literatur zu den Auswirkungen des EU-Mercosur-Abkommens. Nicht-tarifäre Handelsmaßnahmen, wie z.B. die Vereinheitlichung von Standards oder die Anerkennung von geografischen Ursprungsbezeichnungen, sind hingegen nicht Gegenstand der vorliegenden Analyse.

Vorgehensweise

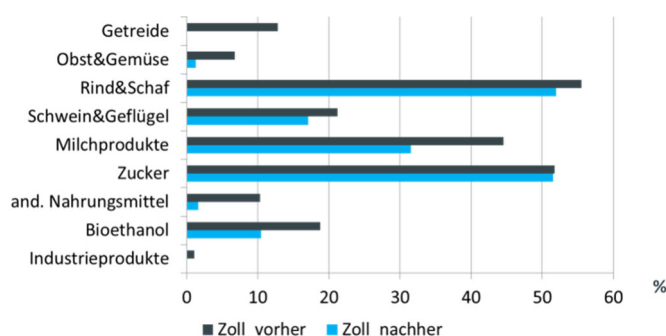
Um die Fragestellung zu beantworten, nutzen wir detaillierte Zollraten und implementieren die Kürzungsverpflichtungen entsprechend des Abkommens. Darüber hinaus berechnen wir, wie stark die Quoten in der Zukunft ausgenutzt werden. Für diesen Schritt haben wir ein MCP-Modell (MCP: Mixed Complementary Problem) entwickelt. Eine Beschreibung dieses Modellansatzes findet sich in Döbeling und Pelikan (2020). Für die vorliegende Analyse wurde der Ansatz erweitert, um die Quotenallokation zu endogenisieren. Die Ergebnisse des MCP-Modells werden in ein Zollanalysetool (TASTE) eingelesen und auf die Ebene von Produktgruppen (z.B. Milchprodukte) aggregiert. Danach kommt das Allgemeine Gleichgewichtsmodell MAGNET zum Einsatz. Die verwendete MAGNET-Version umfasst bilaterale Handelsströme von 140 Ländern und 66 Sektoren im Industrie- und Agrarsektor. Der Vorteil von MAGNET besteht darin, dass wir Wechselwirkungen mit anderen Sektoren berücksichtigen sowie die Handelsumlenkungen aus anderen Regionen der Welt ermitteln können. Grundlage bildet eine Baseline, die die makroökonomischen und handelspolitischen Entwicklungen in das Jahr 2027 projiziert (Offermann et al., 2017). Diese Baseline enthält auch andere bereits abgeschlossene Handelsabkommen der EU, so dass im Jahr 2027 die Märkte der EU bereits weiter geöffnet sind als heute. Für das

Mercosur-Abkommen nehmen wir an, dass es im Jahr 2027 komplett angewendet wird, obwohl es auch Produktgruppen umfasst, für die Übergangsfristen bis zu 15 Jahren vereinbart wurden.

Ergebnisse

Unsere Berechnungen zeigen, dass der Außenschutz der EU durch das Handelsabkommen mit den Mercosur-Staaten abnimmt. Freihandel besteht jedoch bei weitem nicht. Insbesondere im Agrar- und Ernährungssektor bleibt für viele Produktgruppen ein hoher Schutz bestehen. Abbildung 1 zeigt, wie hoch die Zölle vor dem Abkommen sind und wie hoch sie nach dessen vollständiger Umsetzung sein werden. Mithilfe des MCP-Modells haben wir Zolläquivalente ermittelt, die die Quoten einbeziehen.

Abbildung 1: Zolläquivalente der EU vor und nach Umsetzung des EU-Mercosur-Handelsabkommens.



Quelle: Eigene Berechnungen. Aggregation über handelsgewichtete Referenzgruppen. Grundlage: Zolltabellen Trade Part of the Association Agreement, EU-Kommission, 28. Juni 2019.

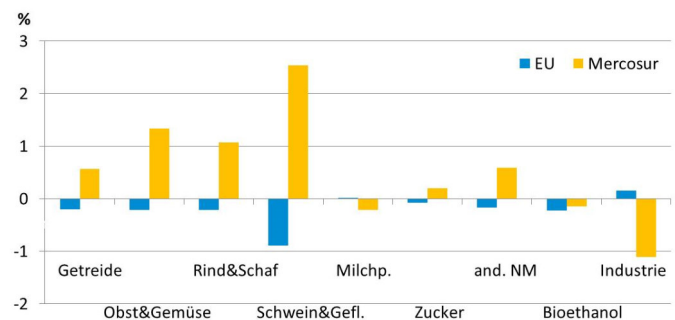
Vor dem Handelsabkommen zwischen den Mercosur-Ländern und der EU erhebt die EU beispielsweise für Rind- und Schaffleisch einen aggregierten Zoll in Höhe von 55% (Zoll_vorher). Durch das Abkommen wird den Mercosur-Staaten die Einfuhr von 99.000 Tonnen Rindfleisch zu einem Zoll in Höhe von 7,5% ermöglicht. Zusätzlich haben die Mercosur-Staaten Zugang zu globalen Quoten. Diese Quoten werden nach unseren Einschätzungen vollständig gefüllt, sodass sich nach der Umsetzung des Abkommens ein aggregierter Zoll von 51% (Zoll_nachher) ergibt. Zudem exportieren die Mercosur-Staaten einen Teil ihrer Produktion auch außerhalb der Quoten.

Insgesamt führt die Erweiterung des Marktzugangs sowohl in der EU als auch in den Mercosur-Staaten zu einem Anstieg des Bruttoinlandsproduktes (BIP). In der EU kann das BIP infolge der Zollsensenkungen bis zu 1,7 Mrd. Euro wachsen, in den Mercosur-Staaten um 0,7 Mrd. Euro. Der Anstieg des BIP wird in der EU durch die Produktionsausdehnung im Industriesektor

erreicht, während in den Mercosur-Staaten die Agrarproduktion wächst. Abbildung 2 zeigt die Produktionsänderungen ausgewählter Sektoren der beiden Vertragspartner. Es wird deutlich, dass die Produktion in der EU in keinem Sektor um mehr als 1% sinkt. Andererseits liegt auch der Produktionsanstieg im Industriesektor unter 1%. Den größten Effekt hat das Abkommen auf die Produktgruppe „Schweine- und Geflügelfleisch“.

Interessant ist auch, wie sich das Abkommen auf den internationalen Agrarhandel auswirkt. Während sich der Handel mit Drittländern bei den meisten Agrarprodukten kaum verändert, führt das Abkommen bei Getreide zu einer Handelsumlenkung: Die Mercosur-Länder exportieren weniger nach Asien und nach Afrika und mehr in die EU. Durch das EU-Mercosur-Abkommen importiert die EU weniger Obst und Gemüse aus Zentralamerika und den Andenregionen. Zudem verdrängt das Rindfleisch aus den Mercosur-Staaten Importe im Wert von 38 Mio. Euro aus Chile. Auch andere Nahrungsmittel (and. NM) importiert die EU jetzt mehr aus den Mercosur-Staaten und weniger aus den USA, China und einigen afrikanischen Ländern.

Abbildung 2: Produktionsänderungen im Jahr 2027 durch das EU-Mercosur-Handelsabkommen



Quelle: Eigene Berechnungen. Kombination aus MCP-Modell und MAGNET-Modell. And. NM = andere Nahrungsmittel, Milchp. = Milchprodukte, Gefl. = Geflügel.

Abschließend lässt sich festhalten, dass das Handelsabkommen zwischen der EU und den Ländern des Mercosur nicht zu einer „Überschwemmung“ der Agrar- und Ernährungsmärkte in der EU führen wird. Zum Vergleich: In einer früheren Studie konnten wir zeigen, dass ein quotenfreier Marktzugang zu Produktionsrückgängen in der EU bei Rind- und Schaffleisch in Höhe von über 40% geführt hätte. Solche Effekte sind durch das jetzige Abkommen nicht zu erwarten. Sensible Agrarprodukte bleiben weiterhin geschützt. Für sie gibt es Zollquoten, im Rahmen derer zusätzliche Importe zu erwarten sind. Bezogen auf den Konsum und die Produktion in der EU sind diese Quoten allerdings sehr gering.

Weitere Informationen

Kontakt

¹ Thünen-Institut für Marktanalyse
janine.pelikan@thuenen.de
www.thuenen.de/ma

Laufzeit

seit 2001 (Daueraufgabe)

Projekt-ID

1068

Veröffentlichungen

Offermann et al. (2017)
Thünen-Baseline 2017 – 2027: Ag-
rarökonomische Projektionen für
Deutschland, Thünen Report 56,
https://literatur.thuenen.de/digbib_ext_ern/dn059667.pdf

Döbeling T, Pelikan J (2020)
Searching for an appropriate ad val-
orem equivalent for TRQs: The case of
CETA. Schriften der Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
des Landbaues 55: 213-224.
<https://ageconsearch.umn.edu/record/292302/>

DOI:10.3220/PB1585893992000