

► Project brief

Thünen-Institut für Marktanalyse

2025/16

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

Janine Pelikan¹, Tatjana Döbeling¹

- Das EU-Mercosur Partnerschaftsabkommen führt zu einer Diversifizierung von Handelspartnern und erhöht die Resilienz gegenüber multiplen Krisen auf beiden Seiten des Atlantiks.
- Für viele Produkte des Agrar- und Ernährungssektors der EU bleibt ein hoher Außenschutz gegenüber den Mercosur-Staaten bestehen.
- Produktionsänderungen in der EU sind insgesamt gering. Von einem Produktionsrückgang (max. 1,5%) sind vor allem Rind- und Geflügelfleisch betroffen; gleichzeitig entstehen neue Exportchancen für Milchprodukte und verarbeitete Lebensmittel.

Hintergrund und Zielsetzung

Nach knapp 25 Jahren wurden die Verhandlungen am 6. Dezember 2024 zum Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und den Ländern des Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) abgeschlossen. Die Ratifizierung des Abkommens steht jedoch noch aus. Wenn die EU-Kommission sich für ein begleitendes Interim-Handelsabkommen entscheidet, tritt der Handelsteil nach Zustimmung des EU-Parlaments und des Rats der EU in Kraft. Bereits im Juni 2019 gab es eine erste politische Einigung über den Vertragstext. Die sich anschließenden Verhandlungen zielten unter anderem auf die Verbesserung der Vorschriften zum Nachhaltigkeitskapitel (inklusive Klima- und Waldschutz). Im Agrar- und Ernährungssektor sieht das Abkommen eine stufenweise Reduzierung oder Beseitigung von Zöllen vor. Für „sensible“ Produkte wie beispielsweise Rind-, Schweine- und Geflügelfleisch, Ethanol, Honig oder Zucker gelten feste Zollquoten. Durch diese Quoten kann nur eine begrenzte Menge zu einem niedrigen Zoll importiert werden. Für Mengen, die über die vereinbarten Quoten hinausgehen, wird ein höherer Zoll erhoben. Zudem schützt die EU rund 350 geografische Herkunftsangaben wie „Bayerisches Bier“ oder „Nürnberger Bratwürste“ vor Nachahmungen. Außerdem werden im Rahmen des Abkommens Exportsteuern der Mercosur Partner gesenkt. Hierzu zählt beispielsweise Soja aus Argentinien, das nach Umsetzung des Abkommens Exportsteuern von maximal 14% erlaubt. Ein Schutzmechanismus, die Safeguard-Clause, kann angewendet werden, wenn Importe ernsthafte Marktstörungen im Partnerland verursachen oder auch nur drohen diese zu verursachen. Auch der Tiergesundheitsstatus wird berücksichtigt. Das Abkommen könnte den nicht betroffenen EU-Gebieten ermöglichen, trotz einer in anderen Gebieten der

EU vorkommenden Krankheit zu exportieren. Das Abkommen enthält außerdem ein Nachhaltigkeitskapitel, das unter anderem die Umsetzung des Pariser Klimaschutzabkommens, die Verbesserung des Tierschutzes sowie Maßnahmen gegen illegale Rodung und für den Erhalt der Biodiversität vorsieht. Diese Studie ist ein Update der Studie von Pelikan und Döbeling (2020) zu den Auswirkungen des erweiterten Marktzugangs auf den Agrar- und Ernährungssektor und berücksichtigt dabei die veränderten internationalen Rahmenbedingungen.

Vorgehensweise

Um die Auswirkungen des Mercosur-Abkommens zu analysieren, nutzen wir detaillierte Zolldaten und setzen die Kürzungsverpflichtungen entsprechend des Abkommens um. Darüber hinaus berechnen wir, wie stark die Quoten in der Zukunft ausgenutzt werden. Für diesen Schritt wurde ein MCP-Modell (MCP: Mixed Complementarity Problem) entwickelt (Döbeling, 2022) und erweitert, um administrative Kosten zu berücksichtigen. 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 (Modular Applied GeNeral Equilibrium Tool) zum Einsatz, das bilaterale Handelsströme von 141 Ländern und 65 Sektoren im Industrie- und Agrarsektor erfasst. Mit diesem Ansatz können Wechselwirkungen zwischen Sektoren sowie die Handelsumlenkungen aus anderen Regionen der Welt berücksichtigt werden. Grundlage bildet eine Baseline, die die makroökonomischen und handelspolitischen Entwicklungen in das Jahr 2034 projiziert (Haß et al., 2024). Diese Baseline enthält auch andere bereits abgeschlossene Handelsabkommen der EU wie beispielsweise die Abkommen

mit Kanada, Neuseeland und Japan. Für die vorliegende Analyse wird angenommen, dass das Mercosur-Abkommen im Jahr 2034 komplett angewendet wird, obwohl es auch Produktgruppen umfasst, für die Übergangsfristen von bis zu 15 Jahren vereinbart wurden. Zudem wurde eine weitere hypothetische Baseline erstellt, in der die USA ihre Zölle für alle Produkte auf 50% erhöhen und auch alle anderen Länder in derselben Höhe Gegenzölle auf US-Produkte erheben. Die hier präsentierten Ergebnisse zeigen dabei nicht die direkten Auswirkungen der möglichen US-Zollpolitik, sondern den isolierten Effekt des Mercosur-Abkommens im Vergleich zur jeweiligen Baseline. Hierdurch wurde die Wirkung des Abkommens unter stark veränderten internationalen Rahmenbedingungen „getestet“.

Ergebnisse

Viele Studien zeigen ein positives, wenngleich moderates Wirtschaftswachstum auf beiden Seiten: Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der EU steigt in den vorliegenden Analysen zwischen 1,7 Mrd. und 15 Mrd. Euro, das der Mercosur-Staaten um 0,7 bis zu 11,4 Mrd. Euro. Die EU erhöht vor allem die Exporte im Industriesektor, während die Mercosur-Staaten ihre Exporte für Agrarprodukte steigern. Dennoch behält die EU durch die Einführung von Zollquoten im Agrar- und Ernährungssektor noch einen relativ hohen Außenschutz. Eine aktuelle Berechnung von Matthews (2025) zeigt beispielsweise, dass die zusätzlichen Rindfleischimporte der EU nur zu einem leichten Preisrückgang in Höhe von 2% führen. Ein weiterer Aspekt, der in der Literatur genannt wird, ist auch die Steigerung der Resilienz und die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit durch Diversifizierung von Handelspartnern: Der lateinamerikanische Markt gewinnt angesichts der multiplen Krisen, wie Handelskonflikte, geopolitischen Spannungen und militärischen Auseinandersetzungen als alternative Bezugsquelle und Absatzmarkt zunehmend an Bedeutung. Auch die Befürchtung, das Abkommen gefährde europäische Lebensmittelstandards, lässt sich anhand verschiedener Quellen weitestgehend entkräften: SPS (Sanitary and Phytosanitary Measures) - Maßnahmen und EU-Rechtsvorschriften gelten unverändert für alle Importe, einschließlich das Importverbot für hormonbehandeltes Fleisch. Auch Bedenken hinsichtlich der Entwaldung sind differenziert zu bewerten. Während unter dem brasilianischen Präsidenten Bolsonaro (2019–2022) eine 70%ige Zunahme der Entwaldung zu verzeichnen war, zeigen erste Daten seit Beginn der Präsidentschaft Lula da Silvas (ab 2023) eine deutliche Verlangsamung insbesondere bei den illegalen Rodungen. Studien weisen zudem darauf hin, dass eine nachhaltige Intensivierung der Landwirtschaft mögliche negative Effekte des Abkommens abmildern kann. So zeigen beispielsweise Follador et al. (2021), dass Brasilien eine steigende Nachfrage nach Ethanol ohne weitere Abholzung bedienen könnte. Dies erfordert jedoch nachhaltige

Produktionsverfahren insbesondere auch eine nachhaltige Intensivierung der Viehzucht, um die Verlagerung von Weideland in Waldgebiete zu vermeiden.

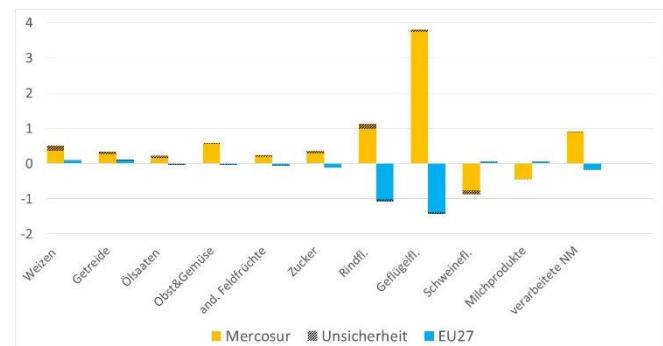


Abbildung 1: Produktionsänderungen im Jahr 2034 durch das EU-Mercosur-Handelsabkommen (Kombination aus MCP- und MAGNET-Modell. Erläuterung: Unsicherheit durch US-Zollpolitik: NM = Nahrungsmittel) – (Quelle: Eigene Berechnungen).

Die Ergebnisse unserer Studie aus 2020 konnten mit der neuen Baseline und unter veränderten Rahmenbedingungen bestätigt werden: Auf beiden Seiten des Atlantiks kommt es zu Wirtschaftswachstum. Die EU verzeichnet Produktionssteigerungen im Industriesektor, die Mercosur-Staaten hingegen im Agrar- und Ernährungssektor. Obwohl der Außenschutz der EU gegenüber den Mercosur-Staaten abnimmt, besteht kein Freihandel. Insbesondere im Agrar- und Ernährungssektor bleibt für viele Produktgruppen ein hoher Schutz bestehen. Die Produktion in der EU wird in keinem Sektor um mehr als 1,5% sinken. Dies gilt auch, wenn sich weitere internationale Rahmenbedingungen ändern würden (schräffierte Bereiche in Abb. 1). Den größten Effekt hat das Abkommen auf die Produktgruppen Rind- und Geflügelfleisch. Hier wird der Import aus den Mercosur-Staaten zunehmen. Eine steigende Nachfrage nach Geflügelfleisch in der EU mildert hierbei den Druck auf die Produktion in diesem Sektor. Darüber hinaus entstehen für die EU-Exportmöglichkeiten für Milchprodukte, wie Käse und Milchpulver oder verarbeitete Nahrungsmittel wie Schokoladen.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sensible Agrarprodukte weiterhin geschützt bleiben. Für sie gibt es Zollquoten, im Rahmen derer zusätzliche Importe zu erwarten sind. Zollquoten führen aber für die meisten Produkte nicht zu einer Ausdehnung der Importmenge in Höhe der Quote. Dies liegt zum einen daran, dass Mengen, die vorher bereits zu hohen Zöllen gehandelte wurden nun in die Quote fallen. Zum anderen führen Administrationskosten dazu, dass Quoten häufig nicht vollständig genutzt werden. Die zusätzlichen Mengen, die auf den EU-Markt gelangen, führen nicht zu einer „Überschwemmung“ der EU-Agrar- und Ernährungsmärkte.

Weitere Informationen

Kontakt

¹ Thünen-Institut für Marktanalyse

janine.pelikan@thuenen.de

www.thuenen.de/ma

Laufzeit

seit 2001 (Daueraufgabe)

Projekt-ID

1068

Publikationen

Döbeling T (2022) The access to CETA quotas: Extending CGE models with a market for quota licenses. Q-Open (2).

Haß et al. (2024) Thünen-Baseline 2024 – 2034: Agrarökonomische Projektionen für Dtl. Thünen Report 117.

Matthews, A (2025) Limited impact of

Mercosur Partnership Agreement on the EU beef market.

Pelikan J und Döbeling T (2020) Project Brief Thünen Inst. 2020/11

Follador et al. (2021) Brazil's sugarcane embitters the EU-Mercosur trade talks. Nat. Scientific Reports (11).