



Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss

NAT/792
Einführung von Schutzmaßnahmen
für Agrarerzeugnisse in Handelsabkommen

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Einführung von Schutzmaßnahmen für Agrarerzeugnisse
in Handelsabkommen
(Initiativstellungnahme)

Berichterstatter: **Arnold PUECH D'ALISSAC (FR-I)**

Beschluss des Plenums	20/02/2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	29/06/2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	15/07/2020
Plenartagung Nr.	553
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	204/2/3

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Eine engere internationale Zusammenarbeit ist Voraussetzung für wirksame Schutzklauseln.

1.1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) betont, dass die Versorgung der Menschheit mit Nahrungsmitteln nach wie vor eine gewaltige Herausforderung ist und das auch mindestens bis 2050 bleiben wird. Um neun bis zehn Milliarden Menschen ernähren zu können, bedarf es der weltweiten Landwirtschaft. Die FAO schätzt, dass die weltweite Produktion zwischen 2007 und 2050 um 70 % steigen muss. Daher gilt es, die Produktionskapazitäten der einzelnen Länder zu schützen, indem eine angepasste Agrar- und Wirtschaftspolitik gefördert und gleichzeitig ein organisierter internationaler Handel sichergestellt wird, um mit den Unwägbarkeiten der Produktion sowie den andauernden Unzulänglichkeiten in bestimmten geografischen Gebieten zurechtzukommen.

1.1.2 Für den EWSA ist die Harmonisierung der Produktionsstandards unerlässlich, damit Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden und jedes Land die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln sicherstellen kann.

1.2 Die Markttransparenz muss weiter verbessert werden.

1.2.1 Die 2011 von der Konferenz der G20-Landwirtschaftsminister ins Leben gerufene Initiative AMIS (*Agricultural market information system* – Agrarmarkt-Informationssystem), die die wichtigsten Erzeuger und Importeure von Getreide, Ölsaaten und ölhaltigen Früchten der Welt einbindet, trägt zur Erkennung der tatsächlichen Marktsituation bei und stellt darüber hinaus ein Dialog- und Koordinationsforum der Regierungssachverständigen in Zeiten starker Preisschwankungen auf den Agrarmärkten dar. Auch wenn die Nützlichkeit dieser Initiative bereits unter Beweis gestellt wurde, müssen die Zahl der teilnehmenden Länder und ihr Umfang ausgebaut werden, um auch die anderen auf den Weltmärkten gehandelten Erzeugnisse abzudecken.

1.3 Die landwirtschaftlichen Schutzklauseln der WTO, sowohl die allgemeinen als auch die in bilateralen Abkommen, müssen entsprechend verschiedener, vom EWSA in dieser Stellungnahme aufgeführter Kriterien verbessert werden. Es gilt, einen fairen Wettbewerb und den Fortbestand der europäischen Branchen sicherzustellen und so die Nahrungsmittelsouveränität zum Vorteil aller Bürger, Erzeuger wie Verbraucher, zu garantieren. Diese Notwendigkeit der Nahrungsmittelsouveränität ist während der COVID-19-Pandemie sehr deutlich geworden.

1.3.1 Schnelle Reaktion

Die aktuellen Klauseln sind aufgrund einer zu langen Umsetzungsdauer ineffizient. Dabei können die entsprechenden Daten dank der Digitalisierung der Wirtschaft innerhalb von Stunden zur Verfügung stehen. Die Überwachung von Mengen und Preisen funktioniert inzwischen gut und gestattet eine schnelle Reaktion.

1.3.2 Automatische Reaktion

Durch die detaillierte Kenntnis der Handelsbewegungen lassen sich die Warenströme einfach regulieren. Die konzertierte Umsetzung durch Exporteure und Importeure könnte automatisch erfolgen, sobald über einen festgelegten Zeitraum, beispielsweise von einem Jahr, ein Anstieg

von 10 % des Handelsvolumens festgestellt wird. Ist der Anstieg aufgrund einer die Produktion beeinträchtigenden Unwägbarkeit gerechtfertigt, findet die Klausel keine Anwendung. Ist der Anstieg jedoch nicht gerechtfertigt, werden zusätzliche Zölle erhoben, um ihn zu beschränken.

1.3.3 Angemessene Reaktion

Die Reaktion muss je nach Art und Ursprung des Anstiegs der Warenströme angemessen sein, damit dieser verringert oder die effektive Unterbrechung der die betreffenden Branchen destabilisierenden Ströme sichergestellt wird.

1.3.4 Umfassende Reaktion

Unabhängig von ihrem Status und ohne vorherige Benachrichtigung müssen alle Einfuhren berücksichtigt werden. Gerade für die sogenannten sensiblen Produkte werden in den Freihandelsabkommen (FHA) Kontingente mit Zollermäßigung gewährt, und genau diese Branchen werden am schnellsten destabilisiert. Die Schutzklauseln müssen daher auch für sie gelten.

1.3.5 Sogenannte Spiegelmaßnahmen

Die Einführung von Spiegelmaßnahmen in die europäischen Importvorschriften muss einerseits den gleichbleibenden Schutz der Verbraucher unabhängig von der Herkunft der Erzeugnisse sicherstellen und andererseits wirtschaftliche Verzerrungen für die europäischen Betriebe begrenzen.

1.3.6 Berücksichtigung der Bedingungen für die Umsetzung des Übereinkommens von Paris

Die Verpflichtungen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen stellen eine große internationale Herausforderung dar. Wenn bestimmte Länder diese nicht einhalten, dürfen sie daraus keinen wirtschaftlichen Nutzen ziehen. Im Agrar- und Ernährungssektor muss ein Mechanismus zum Kohlenstoffausgleich an den Grenzen eingerichtet werden. Da dieser Mechanismus sehr komplex ist, müssen bis zu seiner Genehmigung bei der WTO spezifische Schutzklauseln für das Übereinkommen von Paris erreicht und in alle von der Europäischen Kommission ausgehandelten Freihandelsabkommen aufgenommen werden.

1.3.7 Berücksichtigung der Ziele für nachhaltige Entwicklung

Wie für das Übereinkommen von Paris müssen bei der WTO Schutzklauseln erreicht und in alle von der Europäischen Union unterzeichneten Abkommen aufgenommen werden.

2. **Konzept und Geschichte der Schutzklauseln**

2.1 Die WTO sieht besondere Klauseln für den Agrarsektor vor, schränkt jedoch deren Verwendung ein.

2.1.1 Die Schutzmaßnahmen sind als „Notfallmaßnahmen“ im Falle des Anstiegs der Einfuhren bestimmter Erzeugnisse definiert, wenn diese Importe den Wirtschaftszweig des Einfuhrlandes erheblich schädigen oder zu schädigen drohen. Diese Maßnahmen, bei denen es im Allgemeinen um die Aussetzung von Konzessionen oder Verpflichtungen geht, können in der Beschränkung der Einfuhrmengen oder der Erhebung von Einfuhrzöllen bestehen.

- 2.1.2 Im Bereich der Landwirtschaft kann die Anwendung höherer Schutztarife automatisch ausgelöst werden, wenn die Einfuhrmenge ein bestimmtes Niveau übersteigt oder die Preise unter ein bestimmtes Niveau fallen, ohne dass eine schwerwiegende Schädigung des inländischen Wirtschaftszweigs nachgewiesen werden muss.
- 2.1.3 Die besondere Schutzklausel für die Landwirtschaft kann jedoch nur auf Erzeugnisse angewendet werden, für die eine Tarifierung erfolgt ist, sowie unter der Bedingung, dass die Regierung sich dieses Recht in ihrer Liste der Verpflichtungen bezüglich der Landwirtschaft vorbehalten hat. Zudem kann die Klausel nicht für Einfuhren herangezogen werden, die unter Zollkontingente fallen.
- 2.2 Die bilateralen Freihandelsabkommen bieten weiterreichende Möglichkeiten.
- 2.2.1 Die FHA müssen den wesentlichen Teil des Handelsverkehrs abdecken und die Liberalisierung des Handels zwischen den Unterzeichnerstaaten begünstigen, ohne Hindernisse für den Handel mit der übrigen Welt zu schaffen. Angesichts der schwierigen multilateralen Verhandlungen im Rahmen der WTO wurden in den letzten Jahren zahlreiche FHA geschlossen.
- 2.2.2 Die Europäische Union unterstützt diese Option, um Impulse für die Liberalisierung des Handels zu geben und Fortschritte bei umstrittenen Punkten wie den Kapiteln zur nachhaltigen Entwicklung zu erzielen. Allerdings haben die letzten Abkommen die Grenzen dieses Systems und die Schwierigkeiten aufgezeigt, einen gemeinsamen Ansatz zu finden oder andere internationale Abkommen wie das Übereinkommen von Paris in vollem Umfang zu berücksichtigen.
- 2.3 Der internationale Handel im Agrar- und Ernährungssektor bleibt unabdingbar.
- 2.3.1 Dem Streben nach Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln stehen mehrere Hindernisse im Weg, die den Rückgriff auf Einfuhren häufig unverzichtbar machen, angefangen bei der demographischen Entwicklung. Der Handel trägt somit entscheidend zur Ernährungssicherheit auf der Welt bei. Die Herausforderung besteht für die Staaten darin, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Entwicklung ihrer eigenen landwirtschaftlichen Produktion und der Öffnung für den Handel zu finden. Dabei gilt es auch, dafür zu sorgen, dass die eigene Landwirtschaft, sofern sie dazu in der Lage ist und der Wettbewerb dadurch nicht übermäßig verfälscht wird, der internationalen Nachfrage entsprechen und Nahrungsmittel in die Länder ausführen kann, die diese nicht ausreichend selbst produzieren können.
- 2.3.2 Laut einer Prospektivstudie des französischen nationalen Forschungsinstituts für Landwirtschaft, Ernährung und Umwelt (INRAE) könnte sich die Konzentration der weltweiten landwirtschaftlichen Ausfuhren von heute bis 2050 noch verstärken. Diese würde im Wesentlichen einer kleinen Anzahl von Ländern bzw. Regionen zugutekommen, in denen sich der Klimawandel positiv auf die Landwirtschaft auswirken würde und die so ihre Anbauflächen vergrößern und die Erträge steigern könnten.
- 2.4 Der Agrarhandel wird als diplomatisches Mittel missbraucht. Der Agrarsektor ist Opfer politischer Verhandlungen, die ihn gar nicht betreffen: sei es im Streit zwischen China und den USA, in der Auseinandersetzung zwischen Boeing und Airbus oder in der Endphase von

Handelsverhandlungen, der Agrarsektor ist regelmäßig Gegenstand von Vergeltungsmaßnahmen und Gegenleistungsangeboten bei Verhandlungen.

3. Unzulänglichkeiten der aktuellen Schutzklauseln

3.1 Die Verfahren zur Ergreifung von Schutzmaßnahmen dauern zu lange und sind zu aufwändig.

3.1.1 Die Anwendung von Schutzklauseln war in der Vergangenheit langwierig und mühsam, wodurch sie ineffizient wurden. Obwohl die Europäische Union zu den Mitgliedern der WTO gehört, die sich das Recht auf Heranziehung dieser Klausel für zahlreiche Produkte vorbehalten haben, macht sie fast nie davon Gebrauch. So hat die geringere Erhebung von Zöllen im Falle der Umgehung der Bestimmungen zu tiefgekühltem und nassgepökeltem Hühnerfleisch (wenn es gepökelt ist, muss es nicht tiefgekühlt werden) durch Brasilien im Zeitraum von 1996 bis 2001 eine erhebliche Steigerung der Einfuhren von Geflügelfleisch ermöglicht, ohne dass die entsprechenden Schutzklauseln angewendet worden wären.

3.2 Die gegenwärtigen Verfahren garantieren keinen fairen Wettbewerb.

3.2.1 Erzeuger aus Drittstaaten, die nicht zur strengen Einhaltung der europäischen Normen verpflichtet sind, besitzen einen erheblichen Wettbewerbsvorteil. So haben die kanadischen Erzeuger laut dem letzten mit Kanada geschlossenen Abkommen die Möglichkeit, an die vierzig in der Europäischen Union verbotene Pflanzenschutzmittel wie Atrazin zu verwenden, was ihre Produktionskosten stark verringert. Die Länder auf dem amerikanischen Kontinent verwenden gentechnisch verändertes Saatgut, das in der Europäischen Union vertrieben, jedoch nicht in der Produktion eingesetzt werden darf, insbesondere für eiweißreiche Pflanzen wie Soja.

3.2.2 Infolge dieser Mängel hat die Einfuhr von Agrarerzeugnissen, insbesondere von landwirtschaftlichen Rohprodukten, zugenommen. Das kann die Nahrungsmittelsouveränität Europas in Gefahr bringen. Dem jüngsten Statistischen Datenblatt zum Agrar- und Lebensmittelhandel¹ der Europäischen Kommission zufolge betrug das Defizit der EU-Handelsbilanz bei landwirtschaftlichen Rohprodukten im Jahr 2019 über 20 Milliarden Euro.

3.3 Diese Unzulänglichkeiten reichen auch den Verbrauchern zum Nachteil. Fehlende Regulierung führt zu übermäßigen Preisschwankungen, die in den letzten Jahren zugenommen haben. Die auf den Agrarmärkten entstandene Spekulation verstärkt diese Schwankungen noch und erschwert vielen einkommensschwachen Verbrauchern den Zugang zu Nahrungsmitteln. Darüber hinaus hat die Destabilisierung der Branchen eine Verringerung der Produktionskapazitäten zur Folge, was die Versorgungsunsicherheit der Verbraucher verstärkt.

¹ Europäische Kommission: [Agri-food trade statistical factsheet](#).

3.4 Die COVID-19-Pandemie hat die Aufmerksamkeit auf tragische Weise sowohl auf die Notwendigkeit des Agrarhandels als auch auf die Unverzichtbarkeit der Nahrungsmittelsouveränität gelenkt. Bezüglich des internationalen Handels muss sich die Europäische Union die Mittel an die Hand geben, um die Widerstandsfähigkeit der EU gegenüber wirtschaftlichen Schocks zu erhöhen und somit wieder Vertrauen, Stabilität und gemeinsamen Wohlstand für alle Europäer zu schaffen.

Brüssel, den 15. Juli 2020

Luca JAHIER

Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
