

Effecten van het EU-Mercosur-akkoord op de Nederlandse economie

Update van een onderzoek uit 2020

Siemen van Berkum, David Cui, Zuzana Smeets Kristkova, Jakob Jager

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Social & Economic Research, in opdracht van de Nederlandse regering. De financiering werd verstrekt door het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Wageningen Social & Economic Research
Wageningen, april 2025

RAPPORT
2025-020a

Siemen van Berkum, David Cui, Zuzana Smeets Kristova en Jacob Jager, 2025. *Effecten van het EU-Mercosur-akkoord op de Nederlandse economie; Update van een onderzoek uit 2020*. Wageningen, Wageningen Social & Economic Research, Rapport 2025-020a. 60 blz.; 22 fig.; 14 tab.; 26 ref.

Dit onderzoek is een geactualiseerde versie van een eerdere studie naar de economische effecten van het EU-Mercosur-principesakkoord voor Nederland. Op macro-economisch niveau wordt de potentiële bbp-groei geschat op 0,02%, wat neerkomt op 239 miljoen euro, uitgaande van de volledige uitvoering van het akkoord in 2040. Op sectorniveau verslechtert de Nederlandse bilaterale handelsbalans met Mercosur voor landbouwproducten (behalve voor zuivel), maar een substantiële groei van de export van de industrie- en de dienstensector resulteert in een positieve uitkomst voor de bilaterale handelsbalans van Nederland met Mercosur. Op bedrijfsniveau zijn de geraamde inkomenseffecten licht negatief voor alle landbouw bedrijfstypes, behalve voor de akkerbouwsector, waar het effect verwaarloosbaar is.

Trefwoorden: Handel, agrifood, Nederland, EU, Mercosur, Brazilië, Argentinië, Uruguay, Paraguay

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/690156> of op www.wur.nl/social-and-economic-research (onder Wageningen Social & Economic Research publicaties).

© 2025 Wageningen Social & Economic Research

Postbus 88, 6700 AB Wageningen, T 0317 48 48 88, E info.wser@wur.nl, www.wur.nl/social-and-economic-research. Wageningen Social & Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.



Dit werk valt onder een Creative Commons Naamsvermelding-Niet Commercieel 4.0 Internationaal-licentie.

© Wageningen Social & Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2025

De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

Wageningen Social & Economic Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Social & Economic Research is ISO 9001:2015 gecertificeerd.

Wageningen Social & Economic Research Rapport 2025-020a | Projectcode 2282900014

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	6
1 Inleiding	11
1.1 Waaron een geactualiseerd onderzoek?	11
1.2 Onderzoeksvragen en -aanpak	12
1.3 Rapportstructuur	13
1.4 Voorbehoud	13
2 Huidige handelsstromen en handelsvoorwaarden: de handelsbetrekkingen tussen Nederland en de EU en Mercosur	15
2.1 Nederlandse handelsbetrekkingen met Mercosur-landen	15
2.1.1 Belang van handel in goederen en diensten met Mercosur	15
2.1.2 Nederlandse bilaterale handelsbetrekkingen: belangrijkste geïmporteerde producten	17
2.1.3 Wederexport van de import uit Mercosur-landen	18
2.1.4 Nederlandse export naar Mercosur-landen	19
2.2 Huidige handelsvoorwaarden in de bilaterale handel tussen de EU en Mercosur	19
2.2.1 Tariefstructuren	19
2.2.2 Tariefcontingenten voor de import	20
2.3 Verwachtingen van de mogelijke effecten van veranderingen in de handelsvoorwaarden als gevolg van het principeakkoord	22
2.3.1 Toekomstige tariefcontingenten	23
2.3.2 Niet-tarifaire maatregelen die van invloed zijn op de bilaterale handel tussen de EU en Mercosur	25
2.3.3 Verwachtingen over de gevolgen van het akkoord voor de handel tussen de EU en Mercosur: literatuuronderzoek	27
3 Effecten van het handelsakkoord voor de Nederlandse economie en die van de rest van de EU	29
3.1 Beschrijving van de scenario-aannames, de gebruikte gegevens, de toegepaste tariefverlagingen en de toegepaste verlagingen van de NTM-handelskosten	29
3.1.1 Modelkenmerken van MAGNET	29
3.1.2 Belangrijke aannames om een toekomstig basisscenario en een scenario voor handelsakkoorden op te stellen	29
3.1.3 Vertalen van het handelsakkoord naar de modelstructuur en parameters	31
3.2 Effecten voor de handel en productie in Nederland en de rest van de EU	36
3.2.1 Effecten op de Nederlandse handel en productie	36
3.2.2 Gevolgen voor de handel en productie in de Rest van de EU	40
3.3 Macro-economische effecten	44
3.4 Conclusies uit de modelsimulaties	46
4 Inkomenseffecten van het handelsakkoord op Nederlandse agrarische gezinsbedrijven	47
4.1 Inleiding	47
4.2 Prijsveranderingen gekoppeld aan agrarische bedrijfstypes	48
4.3 Effecten van prijsveranderingen op bedrijfsinkomens per bedrijfstype	49
5 Belangrijkste bevindingen	51
Bronnen en literatuur	53

Bijlage 1	Motie Kamminga en anderen	55
Bijlage 2	Managementsamenvatting van het onderzoek van 2020	56

Woord vooraf

Na twintig jaar onderhandelen bereikten de EU en Mercosur op 28 juni 2019 een onderhandelaarsakkoord over het handelsdeel van een EU-Mercosur akkoord. De definitieve teksten zijn nog niet afgerond, ondertekend of geratificeerd en zijn dus nog niet in werking getreden. Op 6 december 2024 werd een politiek akkoord tussen de EU en de Mercosur-regeringen over een partnerschap overeenkomst gesloten, dat een politiek, samenwerkings- en handelsdeel bevat. Hiermee zijn de onderhandelingen tussen de EU en Mercosur-landen over een EU-Mercosur akkoord afgerond. Aan beide zijden moet besluitvorming over dit akkoord nog plaatsvinden.

Een dergelijk handelsakkoord is van groot belang voor de Nederlandse economie; de Nederlandse economie is immers sterk internationaal georiënteerd en hoewel de belangrijkste handelspartners andere EU-lidstaten zijn, zijn de handelsbetrekkingen met 'derde landen' van groot belang voor veel economische sectoren in Nederland.

In 2020 heeft Wageningen Economic Research een onderzoek gedaan naar de economische effecten van het handelsakkoord voor Nederland. De Tweede Kamer gaf aan dat er behoefte was aan een update van dat onderzoek en stelde daartoe een motie op die werd aangenomen (Motie Kamminga e.a., 31 januari 2024). Dit rapport is opgesteld naar aanleiding van die motie.

Deze studie is uitgevoerd door Wageningen Social & Economic Research in opdracht van de Nederlandse overheid. De financiering is verstrekt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ir. O. (Olaf) Hietbrink
Institute Manager Wageningen Social & Economic Research
Wageningen University & Research

Samenvatting

Waarom een geactualiseerd onderzoek?

Dit onderzoek is een geactualiseerde analyse van de economische gevolgen van het EU-Mercosur-‘principeakkoord’ dat is verschenen in Carrico et al. (2020). In een parlementair verzoek van Kamminga c.s. (31 januari 2024) is de Nederlandse regering verzocht om een update van dit onderzoek ‘voorafgaand aan de besluitvorming over het akkoord’. Hoewel de teksten van het handelsdeel van het akkoord ongewijzigd zijn gebleven,¹ is de economische en beleidscontext waarin de uitvoering van het akkoord zal plaatsvinden, de afgelopen jaren wel aanzienlijk veranderd.

In dit verband kunnen vier ontwikkelingen worden genoemd die relevant zijn voor de actualisatie van het onderzoek. Ten eerste zijn de mondiale economische groei en de internationale handel de afgelopen jaren vertraagd als gevolg van de coronapandemie en de oorlog in Oekraïne. De economische groeivoorzichten voor Nederland zijn sterk afhankelijk van die internationale ontwikkelingen. Ten tweede worden gevolgen van klimaatverandering en verschuivingen in consumentenvoorkeuren meer zichtbaar in de toekomstprojecties van ontwikkelingen op de landbouwmarkten in de EU. Verwacht wordt dat de klimaatverandering de groei van de productiviteit in de landbouw in de EU zal vertragen en dat verschuivingen in consumptiepatronen – naar minder dierlijke producten en meer plantaardige producten – in de nabije toekomst steeds meer de vraag van de landbouwmarkten zullen bepalen. Ten derde wordt verwacht dat het landbouwbeleid van de EU verder verschuift naar ondersteuning van duurzamere productiemethoden, waardoor de groeiprognoses van de landbouwproductie naar beneden zijn bijgesteld. Ten vierde blijft de EU werken aan haar handelsagenda: onlangs zijn ook andere handelsakkoorden van de EU in werking getreden (met Singapore, Vietnam en Nieuw-Zeeland) en de EU onderhandelt momenteel over handelsakkoorden met onder meer Australië, Indonesië en India. Deze akkoorden kunnen de bilaterale handel met genoemde handelspartners intensiveren.

Voorbehoud bij de vergelijkbaarheid met het onderzoek uit 2020

De resultaten van dit onderzoek zijn om verschillende redenen niet vergelijkbaar met die van het onderzoek uit 2020. Niet alleen zijn het basisjaar (van 2020 naar 2025) en de tijdshorizon veranderd (van 2035 tot 2040), maar er zijn ook diverse modelverbeteringen doorgevoerd. Dit laatste heeft betrekking op verschillende aggregaties van goederen (d.w.z. meer gedetailleerde goederen/sectoren). Ook is een andere versie van het MAGNET-model toegepast; zo is de manier waarop de impact van de uitbreiding van bilaterale tariefcontingenten wordt berekend aangepast en zijn andere nieuwe modules aan het model toegevoegd. Bovendien zijn de externe factoren (de hierboven genoemde ontwikkelingen in economische groei, klimaatverandering, veranderende consumentenvoorkeuren en internationale handelsbetrekkingen van de EU) die als uitgangspunten van de modelprognoses worden gebruikt, veranderd.

De huidige handel tussen Nederland en de EU en Mercosur is relatief bescheiden

De Nederlandse handel met de Mercosur-landen is relatief bescheiden: 0,7% van de totale Nederlandse export en 1,7% van de totale Nederlandse import. Hetzelfde geldt voor de EU, met respectievelijk 0,8% en 0,7%. De bilaterale handel met Mercosur heeft een bijzonder kenmerk: de EU26 en Nederland exporteren voornamelijk industriegoederen naar Mercosur, terwijl de import in vrijwel gelijke mate bestaat uit landbouw- en industrieproducten. Het aandeel van de import van landbouwproducten uit Mercosur in de totale import van landbouwproducten uit landen buiten de EU is in 2023 aanzienlijk voor zowel Nederland (13,9%) als voor de EU26 (12%), met als belangrijkste importproducten sojabonen, sojaperskoeken en vlees. Mercosur is daarentegen veel minder belangrijk als leverancier van industriële goederen aan Nederland en de EU26 (respectievelijk 1,8% en 1,1% van de totale import). Uit de gegevens blijkt dat de Nederlandse export naar de vier Mercosur-landen in 2023 goed was voor bijna 3,5% van de totale export van diensten

¹ Op 6 december 2024 werd een politiek akkoord gesloten tussen de EU en Mercosur, dat ook enkele aanpassingen van het handelsgedeelte van het akkoord omvatte. De aanpassingen in de hoofdstukken van het handelsakkoord waarop dit onderzoek zich richt zijn echter zeer beperkt en hebben geen consequenties voor de kwantitatieve inschatting van de effecten van het handelsakkoord in deze studie. Zie ook toelichting in voetnoot op pag. 32 (einde par. 2.3.3).

naar niet-EU-landen, waardoor de regio (met name Brazilië) voor de dienstensector toch een markt van betekenis is.

Wijzigingen in handelsafspraken als gevolg van het akkoord: verlaging van de importtarieven en uitbreiding van de tariefcontingenten

Nederlandse en andere EU-exporteurs hebben momenteel te maken met veel hogere tarieven om de Mercosur-markt te betreden dan Mercosur-exporteurs die de EU-markt betreden. Zo bedraagt het (handelsgewogen) gemiddelde tarief op Mercosur-goederen die in de EU worden ingevoerd 3%. Het (handelsgewogen) gemiddelde tarief voor EU-goederen naar Mercosur bedraagt 7% (voor Paraguay) tot 14,4% (voor Argentinië). Gezien dit verschil tussen de tarieven, zouden Nederlandse en EU-exporteurs relatief grotere voordelen mogen verwachten van de afspraken over tariefsverlaging dan de exporteurs uit Mercosur.

De EU past tariefcontingenten toe op de import van rundvlees (van hoge kwaliteit), pluimveevlees, suiker en knoflook uit Mercosur. Momenteel worden tariefcontingenten voor rundvlees gegund aan elk van de Mercosur-landen. Tariefcontingenten op pluimveevlees en suiker worden alleen toegepast op import uit Brazilië en tariefcontingenten op knoflook worden alleen toegepast op import uit Argentinië. In het kader van het akkoord worden tariefcontingenten Mercosur-brede tariefcontingenten afgesproken voor rundvlees, pluimveevlees, varkensvlees, ethanol, rijst, honing en suikermaïs. Brazilië ontvangt op een deel van het reeds bestaande tariefcontingent op suiker een korting op het in-quota tarief en Paraguay wordt een relatief klein tariefcontingent voor suiker gegund. Er worden ook nieuwe tariefcontingenten afgesproken voor kaas, melkpoeder en babymelkpoeder en dat zijn wederzijdse TRQs. De tariefcontingenten die in het kader van het akkoord worden gegund aan Mercosur-landen zijn vaak groter dan het huidige importniveau van de EU uit die landen en zullen naar verwachting de handel stimuleren. Let wel, de implementatie van de tariefcontingenten (verlaging van in-quota importtarieven en uitbreiding van volumes) vindt geleidelijk plaats, meestal in zes gelijke jaarlijkse stappen.

Naast de importtarieven zijn er momenteel nog andere belangrijke handelsbelemmeringen tussen Nederland (en de EU) en Mercosur, die vaak voortkomen uit verschillen in niet-tarifaire maatregelen (NTM's), zoals sanitaire en/of fytosanitaire regels en technische productspecificatie-eisen. De EU-databank voor markttoegang (MADB) laat voorbeelden zien van meldingen van Europese exporteurs die op de Mercosur-markt hinder ondervinden van buitengewoon lange procedures voor het uitvoeren van fytosanitaire controles (analyse van het risico op plagen) of voor de goedkeuring van een exportvergunning. Hoewel de bepalingen van het handelsakkoord bedoeld zijn om veel van deze handelsbelemmeringen te verminderen, lijkt de omvang van dit soort zaken erop te wijzen dat verbetering een tijdrovend en intensief proces kan zijn.

MAGNET als modelinstrument om het economische effect van het handelsakkoord te beoordelen

Om het effect van het akkoord tussen de EU en Mercosur op de handel kwantitatief te beoordelen, is MAGNET, een mondiaal economisch model voor internationale handelsnetwerken, gebruikt om inzicht te krijgen in de macro-economische effecten en de effecten per sector van een hypothetische volledige implementatie van het akkoord in 2040. Uit de wijzigingen in de tarieven die op gedetailleerd productniveau worden vastgesteld (op een tarieflijn met 8 cijfers), zijn wijzigingen in samengestelde tarieven en exportbelastingen voor geaggregeerde goederen berekend. Daarnaast zijn de nieuwe tariefcontingenten geïmplementeerd. Bovendien is een afname van de handelskosten die samenhangen met verschillen in NTM's gemodelleerd.

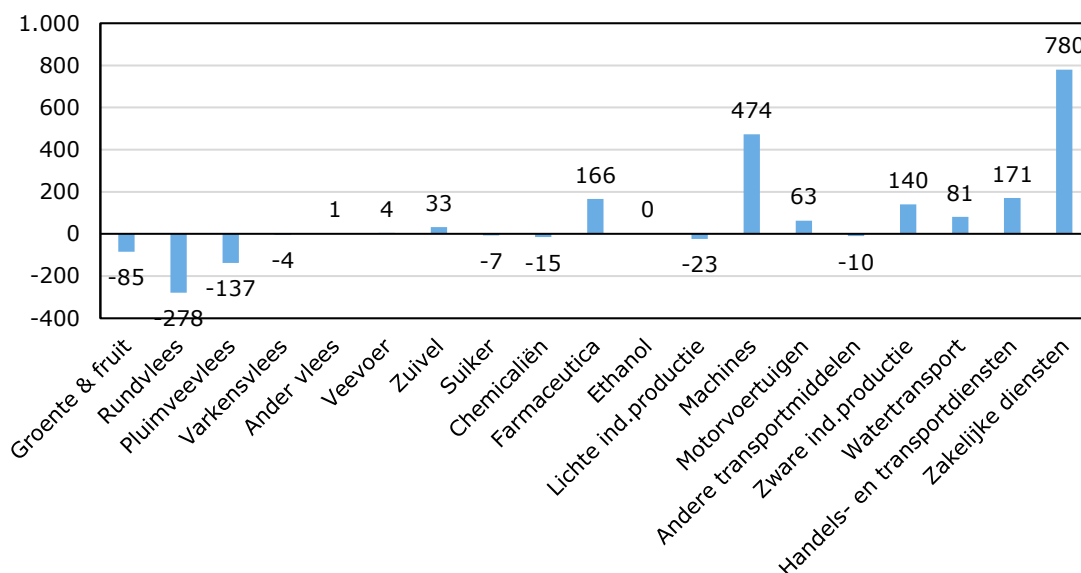
In deze studie is een situatie gesimuleerd waarin het EU-Mercosur-handelsakkoord vanaf begin 2025 van kracht wordt en na 15 jaar volledig geïmplementeerd is, wat betekent dat alle wijzigingen in de markttoegang (tarieven en tariefcontingenten) in 2040 volledig zijn uitgevoerd. Daarom houden we in het model rekening met economische veranderingen in de periode tussen 2025 en 2040. In de onderliggende modelaannames houden we rekening met de meest recente algemene economische prognoses en de meest recentelijk door de EU gesloten handelsakkoorden. Met deze opzet worden twee scenario's doorgerekend: het basisscenario ofwel het 'business as usual'-scenario, en het beleidsscenario ofwel het EU-Mercosur-akkoord. In de presentatie van de effecten van de geschatte economische gevolgen van het akkoord vergelijken we de uitkomsten voor beide scenario's in 2040, het eindjaar van beide toekomstscenario's.

Resultaten

De modelresultaten laten zien dat het macro-economische effect van het akkoord tussen de EU en Mercosur voor Nederland klein is, met een verwachte bbp-groei van 0,02%, dat in 2040 gelijk staat aan 239 miljoen euro. In de rest van de EU26 zal het bbp naar schatting 0,01%, oftewel 2,6 miljard euro, hoger uitvallen. De relatief kleine procentuele effecten van het handelsakkoord vloeien grotendeels voort uit de economische structuur in Nederland en de EU, waarbij de dienstensector de grootste is die zowel in Nederland als in EU26 meer dan twee derde van de totale economische output voor hun rekening nemen. De landbouw- en industrie sectoren waarvoor de grootste prijsveranderingen (via aanpassingen in tarieven en tariefcontingenten) kunnen optreden, zijn de kleinste onderdelen van de Nederlandse en Europese economie.

Importbelemmeringen voor landbouwproducten in Nederland zijn, in vergelijking met die voor de industriële of dienstensectoren, het grootst. De landbouwsectoren ondervinden dan ook relatief meer concurrentie van import uit de Mercosur-landen als in het kader van het akkoord tarieven en andere importkosten verminderen. Met name de Nederlandse import van hoge kwaliteit rundvlees en pluimveevlees, die relatief hoge importbescherming genieten (door importtarieven, tariefcontingenten en/of NTM's), zal naar verwachting zowel procentueel (respectievelijk 111% en 69%) als in waarde uitgedrukt (278 miljoen euro en 137 miljoen euro) aanzienlijk toenemen. Wat de export betreft blijkt uit de resultaten een toename van de Nederlandse uitvoer in een aantal sectoren, zoals de zuivelsector (257%, in waarde 33 miljoen euro) en diverse maakindustrie sectoren, zoals machines, en ook zakelijke dienstverlening, waar de exporttoename procentueel gezien weliswaar beperkt is maar aanzienlijke bedragen vertegenwoordigt (respectievelijk 482 miljoen euro en 811 miljoen euro). Deze toenames zijn grotendeels het gevolg van een relatief sterke verlaging van de importtarieven van de vier Mercosur-landen, naast de relatief grote absolute omvang van de reeds bestaande Nederlandse export in de sectoren machines en zakelijke dienstverlening in de handelsbetrekkingen met Mercosur.

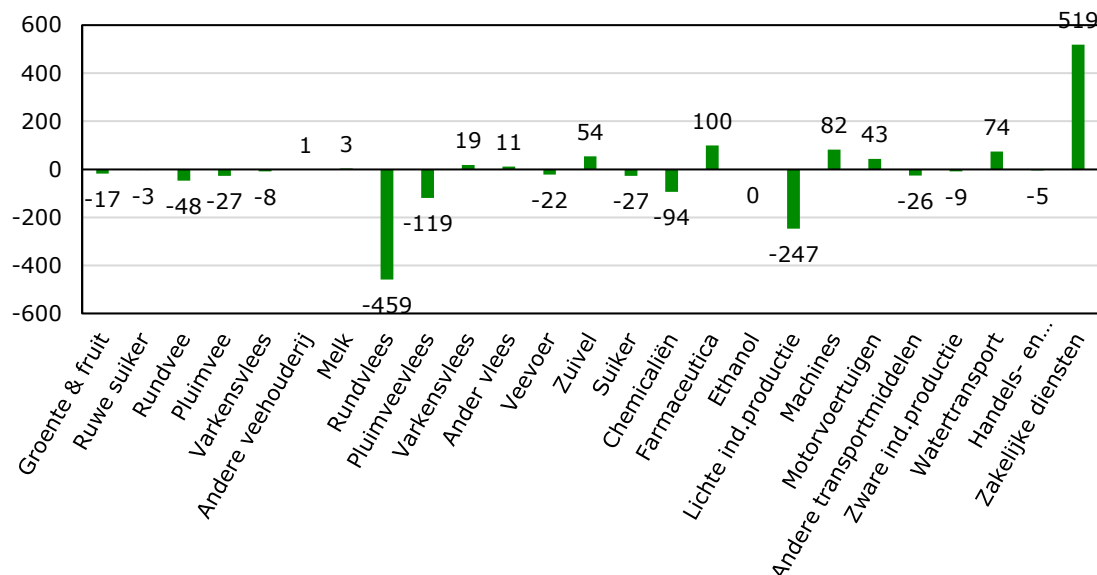
Over het geheel genomen zijn de gevolgen voor de handelsbalans voor Nederland positief (zie figuur ES.1). Wel treedt een verslechtering van de Nederlandse bilaterale handelsbalans op voor rundvlees en pluimveevlees. De industriële en de dienstensector zullen daarentegen naar verwachting hun handelsbalans verbeteren. De verslechtering van de bilaterale handelsbalans voor landbouwproducten (met uitzondering van die voor zuivelproducten) is echter gering in vergelijking met de substantiëlere groei van het bilaterale handelsoverschot van de maakindustrie en dienstensectoren in de betrekkingen met Mercosur, waardoor het handelssaldo voor alle sectoren gezamenlijk positief is.



Figuur ES.1 Verandering in de Nederlandse handelsbalans met vier Mercosur-landen (in miljoenen euro's)

Veranderingen in export en import leiden vervolgens tot veranderingen in de binnenlandse productie. Als reactie op een exporttoename is de binnenlandse productie geneigd te groeien om aan de groeiende vraag te voldoen. Anderzijds leidt een relatieve importtoename doorgaans tot een inkrimping van de binnenlandse productie. Zo laat figuur ES.2 zien dat de toegenomen import van rundvlees en pluimveevlees uit Mercosur-landen uiteindelijk leidt tot een lagere productiewaarde in deze sectoren; zo komt de productiewaarde van bewerkt rundvlees 15,6%, of 458 miljoen euro lager uit in 2040 volgens het beleidsscenario met het EU-Mercosur handelsakkoord ten opzichte van het basisscenario (figuur ES.2). Ook daalt de productiewaarde in de primaire rundveesector (met 5%).

De lagere productiewaarde van ver/bewerkt rundvlees is niet alleen het gevolg van veranderingen in de bilaterale handelsbetrekking met Mercosur-landen maar wordt ook veroorzaakt door een afname van de Nederlandse rundvleesexport naar andere afzetmarkten; zo neemt de afzet van Nederlands rundvlees op de interne EU-markt af als gevolg van het toegenomen en concurrerende aanbod van rundvlees uit Mercosur in andere EU-lidstaten (ofschoon het geïmporteerde rundvlees van uit Mercosur van een andere, hogere kwaliteit is dan het Nederlandse). Aangezien de EU-lidstaten de belangrijkste handelspartners van Nederland zijn, leidt dit verlies aan concurrentievermogen tot een aanzienlijke daling van de productie van verwerkt rundvlees. De productiewaarde van pluimveevlees en suiker krimpt om dezelfde reden. Als verklaring van de productieveranderingen ten gevolge van de veranderingen in handelsvoorwaarden met Mercosur-landen zijn dus ook deze indirecte effecten (op de import uit en export naar andere markten dan de Mercosur-landen) van belang.²



Figuur ES.2 Verandering in Nederlandse productiewaarde (in miljoenen euro's) als gevolg van de volledige implementatie van het EU-Mercosur-akkoord

Veranderingen in sectorinkomens in de Nederlandse primaire landbouw

Op basis van de geschatte prijswijzigingen op sectorniveau voor primaire landbouwproducten die het gevolg zijn van de implementatie van het akkoord wordt op bedrijfsniveau de inkomensveranderingen ingeschat. Hierbij wordt verondersteld dat de inkomens van de landbouwbedrijven in 2040 in het basisscenario gelijk zijn aan de gemiddelde niveaus van 2018-2023. De prijswijzigingen op bedrijfsniveau als gevolg van het EU-Mercosur-handelsakkoord zijn bijzonder laag, behalve voor rundveehouderijen (-0,44% ten opzichte van

² De gevolgen van tariefsverlagingen voor handelsstromen en productieveranderingen hangen samen met de mate waarin de importeur tariefsverlagingen door berekend aan de uiteindelijke afnemer, van de zogenaamde trade exposure van het product (de export of import als aandeel van de productie) en het (prijs)concurrerend vermogen op 'derde' markten. Bij de berekening van de effecten van het Mercosur handelsakkoord is verondersteld dat de importeur de volledige, in het akkoord afgesproken, verlaging van het importtarief doorgeeft aan de uiteindelijke afnemer van het verhandeld product. De trade-exposure van productcategorieën volgt uit de (historische) data van het model en de veranderingen in het concurrentievermogen is de uitkomst van de modelsimulatie van de effecten van de prijsveranderingen ten gevolge van tariefveranderingen.

het basisscenario in 2040). De gemiddelde inkomens per bedrijf in 2040 verschillen het meest van die in het basisscenario in 2040 voor de vleeskalverhouderij, de leghennen- en rundveehouderijen (respectievelijk 590, 530 en 420 euro), mede door de iets hogere voerprijzen ten gevolge van iets hoger arbeidskosten bij productie van diervoeders. De inkomenseffecten op andere typen landbouwbedrijven zijn kleiner (zie tabel ES.1). Het voorbehoud bij deze resultaten op bedrijfsniveau is dat geen rekening is gehouden met dynamische productiereacties op deze prijsveranderingen en met structurele veranderingen in de sector in de loop der tijd. Daarom zijn, hoewel wijzigingen in de opbrengsten zijn opgenomen, aanpassingen in schaal en andere kosten niet opgenomen in de simulaties van de effecten van het handelsakkoord op bedrijfsniveau.

Tabel ES.1 *Inkomens per bedrijf (2040), inkomenseffecten als gevolg van het akkoord in 2040 en aandeel van het inkomenseffect in de gemiddelde inkomens per bedrijf (2040), per type bedrijf*

	Inkomens per bedrijf (1.000 euro)	Inkomenseffect (euro)	Aandeel van het inkomenseffect in de gemiddelde inkomens 2018-2023 (%)
Akkerbouwbedrijven	92	-20	0,0
Melkveebedrijven	94	-330	-0,4
Varkensbedrijven	137	-180	-0,1
Vleeskuikenbedrijven	207	-240	-0,1
Leghennenbedrijven	169	-530	-0,3
Vleeskalverenbedrijven	50	-590	-1,2
Vleesveebedrijven	-3	-420	-13,3
Overige bedrijven	191	-40	0,0

Noot: inkomens per bedrijf in 2040 zijn verondersteld gelijk te zijn aan het gemiddelde inkomen over de jaren 2018-2023.

1 Inleiding

1.1 Waarom een geactualiseerd onderzoek?

Op 28 juni 2019 hebben de EU en de vier oprichtende lidstaten van de Mercosur – Argentinië, Brazilië, Paraguay en Uruguay³ – in het kader van een breder associatieakkoord (AA) een ‘principeakkoord’ bereikt over handel. In 2020 heeft Wageningen Economic Research, naar aanleiding van een parlementair verzoek van Voordewind et al., een onderzoek uitgevoerd naar de economische effecten van het onderhandelde handelsdeel van de EU-Mercosur AA van de Europese Commissie. Begin 2024 was er nog geen definitief akkoord bereikt, onder meer vanwege de bezorgdheid over de milieu-impact van het verdrag en, in landen als Nederland en Frankrijk, vanwege zorgen over de gevolgen voor de Europese landbouwsector. In een parlementaire motie van 31 januari 2024 (motie van Kamminga et al.; kst-36410-XVII-24 – zie bijlage 1) is het Nederlandse kabinet verzocht om ‘een update van het rapport van Wageningen Economic Research in ontvangst te nemen voordat de besluitvorming over het EU-Mercosur-akkoord plaatsvindt, en om specifiek te onderzoeken wat de gevolgen zullen zijn voor de Nederlandse landbouwsector als het Mercosur-akkoord wordt uitgevoerd’. Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de motie van Kamminga et al.

Hoewel de teksten van het onderhandelaarsakkoord niet zijn gewijzigd⁴, zijn de algemene economische omstandigheden en de vooruitzichten voor de Nederlandse landbouwsector dat in de afgelopen jaren wel. De Covid-pandemie in 2020 en de gevolgen van de Russische invasie in Oekraïne in 2022 hebben een grote invloed gehad op de algemene mondiale economische situatie (Wereldbank, 2024). Deze hebben gevolgen gehad voor de Europese en Nederlandse economie. Die laatste is door haar sterke internationale oriëntatie zeer gevoelig is voor mondiale conjuncturele ontwikkelingen. Bovendien keert de publieke opinie zich in veel landen – waaronder Nederland en de rest van de EU – tegen handelsakkoorden: de voordelen van een internationale wereldorde die is gebaseerd op liberale beginselen van vrijheid, openheid en multilateralisme worden veel minder gedeeld dan een decennium geleden (WRR, 2024; Bekkers et al., 2024). Specifiek voor de landbouwsector in Nederland staat het huidige, grotendeels handelsgerichte inkomensmodel onder druk vanwege de milieu- en klimaatgevolgen van intensieve productiemethoden (bijv. Berkhout en Galema, 2022).

In dit onderzoek zullen we niet al deze aspecten kunnen opnemen. Zo zullen we de toekomstperspectieven voor de Nederlandse landbouw niet bespreken in het licht van het Nederlandse en EU-beleid dat gericht is op het verminderen van de impact van de milieu- en klimaatgevolgen van landbouwmethoden. Bij de doorrekening van het EU-Mercosur-handelsakkoord zullen we echter wel rekening houden met de vier hieronder vermelde aspecten, aangezien deze gevolgen hebben voor het bredere marktperspectief dat door dit handelsakkoord kan worden beïnvloed.

1. De coronapandemie heeft in 2020/2021 een wereldwijde economische daling veroorzaakt. Het economisch herstel dat in 2022 en 2023 begon, werd vertraagd door de gevolgen van de Russische invasie in Oekraïne. De groeiverwachtingen op korte termijn (2024/2025) zijn bescheiden, aangezien de economische groei in landen als China, India en Rusland aanzienlijk achterblijft bij de historische trends (IMF, 2024). De economische groeivoorzichten voor Nederland zijn in hoge mate afhankelijk van ontwikkelingen in de wereldhandel, maar de wereldhandel zal naar verwachting de komende jaren afnemen als gevolg van de tragere economische groei elders (DNB, 2024).

³ Bolivia trad in juli 2024 formeel toe tot Mercosur. Het land heeft nu vier jaar de tijd om de Mercosur-regels toe te passen. Bolivia was niet betrokken bij onderhandelingen over een akkoord, maar zou in de toekomst kunnen toetreden tot een mogelijke EU-Mercosur-akkoord.

⁴ Op 6 december 2024 werd een politiek akkoord gesloten tussen de EU en Mercosur, dat ook enkele aanpassingen van het handelsgedeelte van het akkoord omvatte. De aanpassingen in de hoofdstukken van het handelsakkoord waarop dit onderzoek zich richt zijn echter zeer beperkt en hebben geen consequenties voor de kwantitatieve inschatting van de effecten van het handelsakkoord in deze studie.

2. Klimaatverandering en veranderende consumententrends lijken steeds meer invloed te hebben op de toekomstperspectieven voor de Europese landbouwsectoren. De klimaatverandering en de gevolgen daarvan voor de natuurlijke hulpbronnen, zoals water en bodem, zullen naar verwachting de groei van de landbouwproductiviteit in de EU de komende tien jaar vertragen, en de consumententrends zullen naar verwachting leiden tot minder vraag naar vlees (rundvlees, varkensvlees) en suiker (EC, Agricultural Outlook, 2024).
3. In het gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB) wordt onder invloed van de Green Deal ook meer nadruk gelegd op milieuvriendelijke landbouwmethoden. Dit zou in een aantal sectoren kunnen leiden tot lagere productieniveaus, met verschuivingen van dierlijke naar plantaardige productie, waarbij de veranderingen in de consumentenprijzen worden gecompenseerd door minder verlies/afval en een toename van de import (Guyomard et al., 2023).
4. Op het gebied van de internationale handelsbetrekkingen van de EU zijn er ook enkele belangrijke verschillen ten opzichte van de situatie in 2020.⁵ Sinds 31 januari 2020 is het Verenigd Koninkrijk (VK) geen lid meer van de EU. De handelsbetrekkingen van de EU met het VK zijn vastgelegd in een handelsakkoord (handels- en samenwerkingsovereenkomst) met veel nultarieven voor landbouw- en andere goederen, maar met grenscontroles. Bovendien zijn de kwantitatieve handelsconcessies van de EU, zoals tariefcontingenten⁶ die in WTO-lijsten aan niet-EU-landen worden aangeboden, sinds Brexit verdeeld over het Verenigd Koninkrijk en de resterende EU27. Sinds 2020 heeft de EU nieuwe handelsakkoorden gesloten met verschillende niet-EU-landen, zoals Vietnam (in werking getreden op 1 augustus 2020) en Nieuw-Zeeland (in werking getreden op 1 mei 2024).

Deze gewijzigde context, waarin de besluitvorming over het EU-Mercosur-handelsakkoord plaatsvindt, maakt een geactualiseerd onderzoek nog relevanter. Een belangrijk verschil met het onderzoek van 2020 is ook dat de inschatting van de economische effecten van de handelsakkoorden gebaseerd is op recente(re) referentie jaren. Dit betekent dat voor de berekening van de effecten van het handelsakkoord andere niveaus zullen gelden dan die in het onderzoek van 2020 zijn verondersteld voor de economische indicatoren die gebruikt worden om de gevolgen van het akkoord te laten zien: bruto nationaal product (BNP), productie, import, export, prijzen en de inkomens (op bedrijfsniveau) in verschillende landbouw(deel)sectoren.

1.2 Onderzoeksvragen en -aanpak

Deze update van het onderzoek van Wageningen Economic Research uit 2020 over de effecten van het onderhandelaarsakkoord gaat over dezelfde onderzoeksvraag als het onderzoek van 2020: Wat zijn op middellange termijn de verwachte economische effecten van het EU-Mercosur-onderhandelaarsakkoord voor de EU en de Nederlandse economie en landbouwsector, met name voor de Nederlandse vlees- en zuivelsector?

De belangrijkste onderzoeksvraag wordt uitgewerkt in de volgende deelvragen, waarin we beginnen met de effecten op de economie op bredere schaal en vervolgens focussen op de effecten voor de landbouwsector:

1. Wat is het verwachte effect van het handelsakkoord op het nationale inkomen van Nederland? En wat is het verwachte effect van het handelsakkoord op de inkomens in de drie verschillende sectoren landbouw, industrie en diensten?
2. Wat zijn de verwachte effecten van het EU-Mercosur-handelsakkoord voor de handel in landbouwproducten van de EU met Mercosur en wat zijn de economische gevolgen voor de (belangrijkste) landbouwsectoren (in termen van export en import, productie, prijzen)?
3. Wat is het verwachte effect van het handelsakkoord op de handelsstromen van Nederland naar de Mercosur-landen en omgekeerd?

⁵ Zie de website van EU DG Trade: https://policy.trade.ec.europa.eu/index_en

⁶ Een tariefcontingent (TRQ) (ook wel een tariefquotum genoemd) is een tweelagig tariefstelsel dat importcontingenten combineert met tarieven/accijnzen om importproducten te reguleren. Op grond van het tariefcontingent kan een bepaalde hoeveelheid goederen tijdens de quotumperiode tegen verlaagde accijnzen worden ingevoerd. Zodra de tariefcontingentgrens is bereikt, kunnen de goederen nog steeds worden ingevoerd, maar tegen hogere accijnzen.

-
4. Wat is het verwachte effect op de inkomens op bedrijfsniveau in de Nederlandse landbouwdeelsectoren, met name op de inkomens van Nederlandse agrarische gezinsbedrijven in de vlees- en zuivelsector?

Het onderzoek is voornamelijk kwantitatief van aard, uitgaande van een volledige implementatie van het akkoord in 2040 (rekening houdend met een implementatieperiode van 15 jaar). De kwantitatieve analyse van de macro-economische en specifieke deelsectoreffecten voor de EU en Nederland is gebaseerd op MAGNET, een internationaal wetenschappelijk onderbouwd model van de wereldeconomie. De scenarioresultaten worden gepresenteerd voor de EU als geheel (d.w.z. niet gedetailleerd op het niveau van de EU-lidstaten) en voor Nederland. De resultaten voor de Nederlandse landbouw worden vertaald in effecten op het gezinsinkomen door middel van een analyse op bedrijfsniveau met behulp van de gegevens op bedrijfsniveau over economische prestaties die verzameld en verwerkt zijn in het Bedrijfsinformatienet van Wageningen Social & Economic Research. De kwantitatieve analyse wordt aangevuld met literatuur om de context van het handelsakkoord en belangrijke aannames die van invloed zijn op de kwantitatieve resultaten uit te leggen.

1.3 Rapportstructuur

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de huidige Nederlandse handelsbetrekkingen en -voorwaarden en bespreekt de potentiële gevolgen van de onderhandelde uitbreiding van de tariefcontingenten en onderhandelde teksten die betrekking hebben op kwesties van niet-tarifaire handelsbelemmeringen, en kijkt naar recente onderzoeken waarin de gevolgen van een EU-Mercosur-handelsakkoord voor de EU zijn onderzocht. In hoofdstuk 3 worden de economische macro- en sectorresultaten van het handelsakkoord tussen de EU en Nederland getoond, en in hoofdstuk 4 wordt beschreven hoe prijswijzigingen als gevolg van het handelsakkoord zich zullen vertalen in effecten op inkomens voor verschillende bedrijfstypes in Nederland. De belangrijkste bevindingen worden samengevat in hoofdstuk 5.

1.4 Voorbehoud

Het is begrijpelijk dat de resultaten van dit onderzoek over de gevolgen van het EU-Mercosur-handelsakkoord door lezers worden vergeleken met die van het onderzoek die in 2020 is uitgevoerd. De inhoud van het handelsakkoord waarop dit onderzoek is gebaseerd, is immers niet veranderd; de schema's voor tariefverlaging en andere maatregelen voor markttoegang, zoals de tariefcontingenten, zijn niet gewijzigd sinds hetgeen is overeengekomen en vastgelegd in het document 'Principeakkoord 2019'. Een directe vergelijking is echter lastig. Dit komt doordat een ander basisscenario (referentie) is opgesteld, met enkele andere aannames die een rol spelen bij de prognose van de toekomst (zie paragraaf 3.1) en ook omdat het economische model op enkele punten is aangepast. Wat dit laatste betreft: in de huidige versie van het model worden 155 productgroepen onderscheiden, vergeleken met 115 productgroepen in het vorige model dat voor het onderzoek in 2020 werd gebruikt. Voorbeelden van meer uitgesplitste sectoren in het huidige document zijn de verwerking van diervoeder, ethanol, biobrandstoffen en de biochemische - en maakindustrie. De berekeningen van de economische effecten als gevolg van het principeakkoord krijgen een andere dynamiek als gevolg van de grotere detail van de productgroepen – er zijn bijvoorbeeld meer substitutie- en/of toepassingsmogelijkheden van productstromen – wat ook van invloed is op de resultaten van de simulatie. Daarnaast hebben we ons mechanisme voor de modellering van de tariefcontingenten aangepast door de beperking van de handelsbewegingen in het kader van de quota te versoepelen. In de versie van het model dat in het vorige onderzoek werd gebruikt was de handel beperkt tot de quotumgrenzen. Vanwege de verlagingen van de tarieven binnen de quota en de uitbreiding van de quotumniveaus zoals overeengekomen in het akkoord, impliceert deze in het model opgenomen beperking dat de handel de neiging heeft om binnen het quotum te blijven. In dit onderzoek wordt deze beperking opgeheven waardoor de handel de quota mag overschrijden, maar de handel boven de quota zal onderworpen zijn aan de hogere tarieven die ook gelden voor de import uit andere landen. Meer details over de modelaannames die in dit onderzoek zijn gebruikt, zijn te vinden in paragraaf 3.1.

Een laatste opmerking is dat in dit rapport niet wordt ingegaan op de mogelijke toekomstige import van strategisch interessante grondstoffen zoals lithium. Zowel Argentinië als Brazilië hebben een reeks zeldzame aardmetalen die bijvoorbeeld belangrijk zijn voor de elektronica- en automobielenindustrie. Zeldzame aardelementen zijn een groep van 17 speciale metalen met een hoog leveringsrisico en een aanzienlijk economisch belang, die in diverse hightechtoepassingen worden gebruikt. De EU is een netto-importeur van deze metalen en wil graag de herkomst van deze materialen diversifiëren.⁷

⁷ Zie https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_critical_raw_materials voor meer handelsgegevens.

2 Huidige handelsstromen en handelsvoorwaarden: de handelsbetrekkingen tussen Nederland en de EU en Mercosur

2.1 Nederlandse handelsbetrekkingen met Mercosur-landen

2.1.1 Belang van handel in goederen en diensten met Mercosur

Nederland is een handelsland, met internationale handel als belangrijke bron van inkomens (CBS, 2023).⁸ De belangrijkste markten voor Nederland bevinden zich in de EU; 77% van de export vindt zijn weg naar andere EU-landen (zie tabel 2.2 hieronder). Wat de Nederlandse import betreft (inclusief de doorvoer van import uit niet-EU-landen naar andere EU-landen), is bijna 59% afkomstig uit niet-EU-landen; dit in tegenstelling tot de andere EU-landen, die slechts 36% importeren uit niet-EU-landen. Hieruit blijkt het belang van Nederland als 'toegangspoort' tot de EU en ook dat voor de Nederlandse economie de toegang tot import van buiten de EU van groot belang is.

De handel met de Mercosur-landen is relatief bescheiden, zoals blijkt uit het aandeel van de Nederlandse bilaterale handel met de vier Latijns-Amerikaanse landen in de totale Nederlandse export en import in tabel 2.2: 0,7% van de totale Nederlandse export en 1,7% van de totale Nederlandse import. Wat de handel met niet-EU-landen betreft zijn de handelsbetrekkingen met Mercosur belangrijker, maar nog steeds relatief klein, met respectievelijk 3,0% en 2,9%. Het relatieve belang van de handel met Mercosur is voor Nederland iets groter dan voor de andere EU-landen: het aandeel van de export naar Mercosur in de totale export van de EU26 (naar niet-EU-landen) bedraagt slechts 2,1% en de EU-26-import uit Mercosur vertegenwoordigt 2,1% van de totale import (uit niet-EU-landen).

De bilaterale handel met Mercosur heeft een bijzonder kenmerk: de EU26⁹ en Nederland voeren voornamelijk industrieproducten uit naar Mercosur (zie figuur 2.2 voor nadere bijzonderheden), terwijl de import in vrijwel gelijke mate bestaat uit landbouw- en industrieproducten. Het aandeel van de import van landbouwproducten uit Mercosur in de totale import van landbouwproducten uit landen buiten de EU is in 2023 aanzienlijk voor zowel Nederland (13,9%) als de EU26 (12%), waaruit blijkt hoe belangrijk Mercosur is als leverancier van landbouwproducten aan de EU. Voor wat betreft industriële goederen is Mercosur een veel minder belangrijke leverancier aan Nederland en de EU26 (respectievelijk 1,8% en 1,1% van alle import uit niet-EU-landen).

Tabel 2.1 *BBP, bevolking en inkomen per hoofd van de bevolking in de Mercosur-landen, Nederland en de EU27*

	Argentinië	Brazilië	Paraguay	Uruguay	Nederland	EU27
BBP	595	2.037	159	75	1.154	19.403
Bevolking	45,7	212	6,9	3,4	18,2	449
BBP/hoofd van de bevolking	11.342	8.677	6.205	23.015	50.351	39.191

Bron: Worldeconomics.com. Alle cijfers zijn schattingen voor 2024. BBP (bruto binnenlands product) in miljarden euro's, bevolking in miljoenen, BBP/hoofd van de bevolking in euro. Wisselkoers 1 dollar = 0,93 euro.

⁸ Zie <https://longreads.cbs.nl/nederland-handelsland-2023/>

⁹ EU26 zijn alle EU-lidstaten behalve Nederland.

Tabel 2.2 Totale export en import van Nederland en de EU26, en het aandeel van de bilaterale handel in landbouw- en industriegoederen met Mercosur in de Nederlandse en de Europese handelsbetrekkingen (in miljarden euro's, tenzij anders vermeld), 2023

	Nederland	EU26 a)
Totale export naar alle landen (EU en niet-EU)	865	5.821
Export naar niet-EU	201	2.353
Export naar Mercosur	6,1	49
Aandeel van de export naar Mercosur in de totale export (%)	0,7	0,8
Aandeel van export naar Mercosur in export buiten de EU (%)	3,0	2,1
Totale export van landbouwproducten	133	651
Totale export van industrieproducten	734	5.154
Export van landbouwproducten naar Mercosur	0,5	2,9
Export van landbouwproducten naar niet-EU-landen	37,2	218
Export van industrieproducten naar Mercosur	5,6	56
Export van industrieproducten naar niet-EU-landen	224	2.078
Aandeel van de landbouwexport naar Mercosur in de totale landbouwexport (%)	0,4	0,4
Aandeel van de industriële export naar Mercosur in de totale industriële export (%)	0,8	1,1
Aandeel van de landbouwexport naar Mercosur in de landbouwexport buiten de EU (%)	1,3	1,4
Aandeel van de industriële export naar Mercosur in de industriële export buiten de EU (%)	2,5	2,2
Totale import uit alle landen (EU en niet-EU)	779	5.752
Import uit niet-EU-landen	458	2.061
Import uit Mercosur	13,1	40,5
Aandeel van de import uit Mercosur in de totale import (%)	1,7	0,7
Aandeel van de import uit Mercosur in niet-EU-import (%)	2,9	2,1
Totale import van landbouwproducten	93	628
Totale import van industrieproducten	686	5.124
Import van landbouwproducten uit Mercosur	5,7	18,7
Import van landbouwproducten uit niet-EU-landen	41,1	156
Import van industrieproducten uit Mercosur	7,4	21,8
Import van industrieproducten uit niet-EU-landen	417,1	1.905
Aandeel van de landbouwimport uit Mercosur in de totale landbouwimport (%)	6,1	3,0
Aandeel van de industriële import uit Mercosur in de totale industriële import (%)	1,1	0,4
Aandeel van de landbouwimport uit Mercosur in de landbouwimport buiten de EU (%)	13,9	12,0
Aandeel van de industriële import uit Mercosur in de industriële import buiten de EU (%)	1,8	1,1

Opmerking: landbouwproducten zijn onder andere GS01-24, 29, 40-45 en 50-52.

a) EU26 is EU27 zonder Nederland.

Bron: Eurostat COMEXT.

Nederland is een diensteneconomie: de dienstensector in Nederland is goed voor 80% van het bruto nationaal inkomen en 81% van de werkgelegenheid (CBS, 2024). Aanpassingen van de handelsvoorwaarden kunnen derhalve een groot effect op het bbp hebben. Ook de export van diensten (zoals op het gebied van transport, toerisme, financiële zaken en telecommunicatie) is een belangrijke bron van inkomens. Tabel 2.3 toont de Nederlandse en EU-gegevens over de handel in diensten en het belang van de Mercosur-landen als exportmarkt en importbron voor diensten. Uit de gegevens blijkt dat de Nederlandse export naar de vier Mercosur-landen in 2023 goed was voor bijna 3,5% van de totale export van diensten naar niet-EU-landen, waardoor de regio (met name Brazilië) een belangrijke exportmarkt voor diensten is. Uit nadere statistische gegevens over de EU-handel in diensten blijkt dat transportdiensten (zoals opslag en diensten van expediteurs en verladers), kosten voor het gebruik van intellectuele-eigendomsrechten (zoals octrooien en auteursrechten) en technische, handelsgerelateerde en andere zakelijke diensten (o.a. afvalverwerkings- en saneringsdiensten) de drie belangrijkste categorieën zijn in de Nederlandse dienstenexport naar Mercosur. Tegelijkertijd is deze laatste categorie verreweg de belangrijkste categorie diensten die Nederland uit de Mercosur-landen importeert (grotendeels uit Brazilië; in tabel 2.3 worden geen details gegeven, zie de bron van tabel 2.3 voor meer informatie).

Tabel 2.3 Belang van de bilaterale handel in diensten met Mercosur in de Nederlandse en Europese handelsbetrekkingen (in miljarden euro's, tenzij anders vermeld), 2023

	Nederland	EU26
Totale export van diensten	213	2.474
waarvan naar EU	110	1.237
waarvan naar niet-EU-landen	103	1.237
waarvan naar Mercosur-landen	4	25
Aandeel van export naar M in niet-EU-export (%)	3,5	2,0
Totale import van diensten	188	2.213
waarvan uit EU	102	1.122
waarvan uit niet-EU	86	1.091
waarvan uit Mercosur	1	11
Aandeel van import uit M in niet-EU-import (%)	1,1	1,0

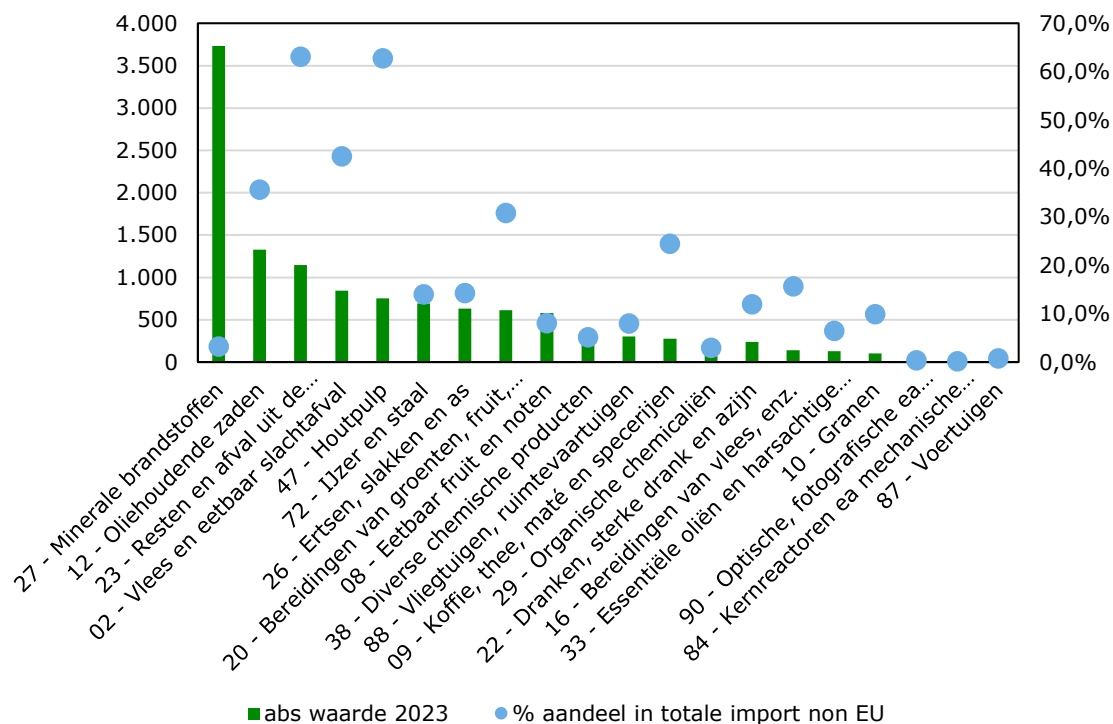
Bron: Eurostat Internationale handel in diensten (sinds 2010) (BPM6), (online-gegevenscode: bop_its6_det), https://doi.org/10.2908/BOP_ITS6_DET. Bilaterale data van Nederland en de EU26 (EU27-NL) met respectievelijk Paraguay en Uruguay zijn van 2022, evenals die van Argentinië met de EU; bilaterale data van Nederland met Argentinië en Brazilië zijn van 2023. Totalen van Nederland en de EU zijn ook van 2023. NB: De Nederlandse handelscijfers over diensten in CBS-statistieken verschillen van Eurostat als gevolg van definitieverschillen.

2.1.2 Nederlandse bilaterale handelsbetrekkingen: belangrijkste geïmporteerde producten

Figuur 2.1 hieronder toont de belangrijkste productcategorieën die uit de vier Mercosur-landen worden ingevoerd. Minerale brandstoffen (met name petcoke) zijn verreweg het belangrijkste importproduct in termen van waarde. De belangrijkste (vijf) categorieën landbouwproducten zijn oliehoudende zaden, resten en afval uit de voedingsindustrie (waaronder sojaperskoeken), vlees, bereide groenten en fruit, en fruit. Oliehoudende zaden in de vorm van sojabonen komen grotendeels uit Brazilië. De import van resten en afval uit de voedingsindustrie bestaat hoofdzakelijk uit perskoeken, afkomstig van de winning van sojaolie; dit is hoofdzakelijk afkomstig uit Brazilië en Argentinië. De import van deze productcategorie is goed voor bijna 70% van de totale Nederlandse import van deze productgroep uit niet-EU-landen (zie de rechteras in figuur 2.1). De import van bereide groenten en fruit bestaat voornamelijk uit groenten- en fruitsappen uit Brazilië. Wat de import van vlees betreft, dit gaat met name om kwaliteitsrundvlees ('Hilton beef') uit Argentinië en Uruguay, en pluimveevlees uit Brazilië. Vruchten zijn voornamelijk citrusvruchten en meloenen, waarvan de meeste afkomstig zijn uit Brazilië.

Vergeleken met de import in 2017-2019 (cijfers gebruikt in het onderzoek van 2020), zijn de Nederlandse importwaarden van de vijf belangrijkste categorieën landbouwproducten vrij vergelijkbaar met de gemiddelde importwaarden in de periode 2019-2023 (afwijking +/- 10%), behalve voor oliehoudende zaden, waarvoor de importwaarden in de laatste periode met ongeveer 50% zijn gestegen. Dit is grotendeels te wijten aan de sterke stijging van de sojabonenprijzen eind 2020-2021, waardoor de internationale sojabonenprijzen tot juni/juli 2024 aanzienlijk hoger bleven dan het gemiddelde van het afgelopen decennium. De omvang van de Nederlandse sojabonenimport uit Mercosur toonde geen significante verschillen in de periode 2017-2023.

In de industriële productcategorieën zijn de belangrijkste importstromen minerale brandstoffen, houtpulp, ertsen en ijzer en staal. Deze categorieën betreffen minerale oliën en grondstoffen voor verdere verwerking in de staal- en hout- en papierverwerkende industrieën. De import van minerale olie is aanzienlijk toegenomen ten opzichte van vijf jaar geleden. Dat komt doordat Nederland (en de EU) sinds 2022 meer olie uit Brazilië importeren – als reactie op het importverbod op ruwe olie uit Rusland na het uitbreken van de oorlog tussen Oekraïne en Rusland – en omdat de prijzen sterk zijn gestegen ten opzichte van een paar jaar geleden. Een belangrijk aandeel van deze import lijkt te bestaan uit doorvoer naar Duitsland en andere EU-landen.



Figuur 2.1 Nederlandse import uit Mercosur-landen (in miljoenen euro's, linkeras; en als percentage van de Nederlandse import uit niet-EU-landen, rechteras) van 20 productcategorieën met de hoogste importwaarde, gegevens 2023

Bron: Eurostat COMEXT.

2.1.3 Wederexport van de import uit Mercosur-landen

Zoals eerder vermeld, is Nederland vanwege zijn geografische ligging, hoogwaardige infrastructuur, efficiëntie van de logistieke dienstverlening en verwerkingscapaciteit een belangrijke doorgangspoort voor de export van niet-EU-landen naar andere EU-lidstaten, met name een ring van landen rond Nederland (Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in het bijzonder). Als gevolg daarvan bestaat een deel van de Nederlandse import uit Mercosur uit doorvoeren/of wederexport naar EU26-markten.

Een voorbeeld hiervan zijn de activiteiten van de toeleveringsketen van sojabonen, waarbij verwerkers in Nederland sojabonen importeren (3,9 miljoen ton, waarvan 1,9 ton = 48% uit Brazilië) en sojameel produceren voor de voederindustrie, terwijl de Nederlandse voederindustrie sojameel (2,1 miljoen ton) ook rechtstreeks uit niet-EU-landen importeert (90% is afkomstig uit Brazilië en Argentinië). De Nederlandse export van sojabonen vertegenwoordigt 0,9 miljoen ton en 2,7 miljoen ton sojameel (bijna uitsluitend naar EU-lidstaten; deze hoeveelheid is exclusief mengvoeders die bestaan uit een mix van verschillende ingrediënten, waaronder sojameel).¹⁰

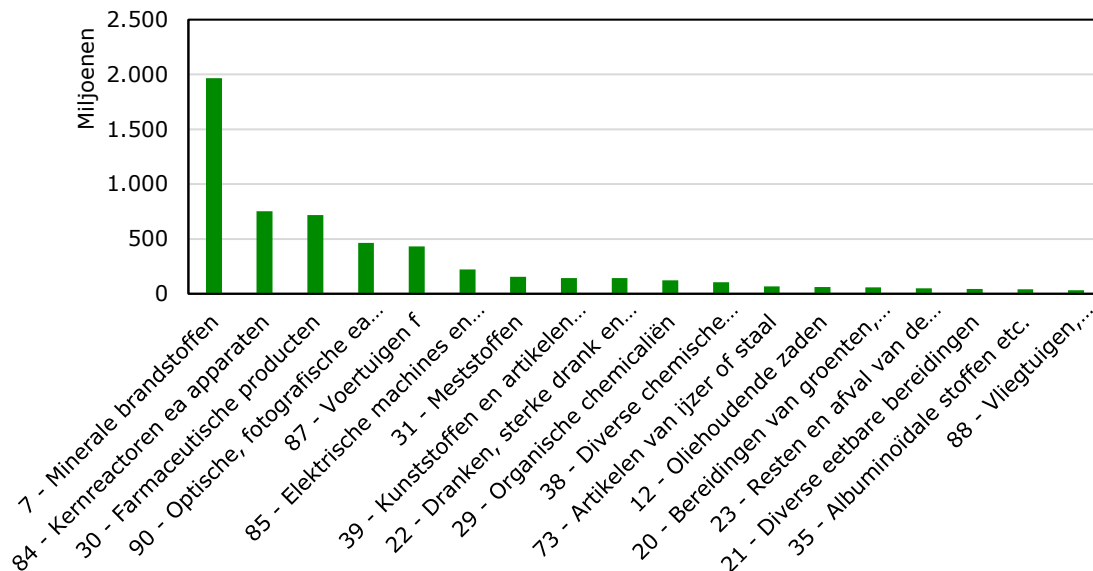
Uit deze cijfers blijkt dat de import- en exportstromen in een wereldwijd opererende waardeketen met elkaar verbonden zijn, waarbij bedrijven en handelaren uit verschillende landen evenals vele verschillende industriesectoren met elkaar verbonden zijn. Sojaolie is bijvoorbeeld een ander product dat wordt geproduceerd door bedrijven die sojabonen vermalen en dat onder andere in de voedingsmiddelenindustrie en de chemische industrie wordt gebruikt. Door de complexiteit van de input- en outputrelaties tussen de verschillende industrieën is het moeilijk om een volledig en betrouwbaar inzicht te krijgen in de mate waarin de export bestaat uit grondstoffen en/of tussenproducten die eerder zijn ingevoerd. Uit CBS-gegevens blijkt

¹⁰ De gegevens hebben betrekking op de gemiddelde handelsstromen van 2021-3. Bron: CBS.

dat, naast sojabonen en de producten daarvan, de import van kwaliteitsrundvlees en sinaasappelsap uit de Mercosur-landen grotendeels wordt wedergeëxporteerd.¹¹

2.1.4 Nederlandse export naar Mercosur-landen

In deze subparagraaf presenteren we de Nederlandse export naar Mercosur van productcategorieën met een waarde van 30 miljoen euro en meer in 2023.



Figuur 2.2 Nederlandse export naar Mercosur-landen van productcategorieën met exportwaarde van meer dan 30 miljoen euro (in miljoenen euro's, 2023)

Bron: Eurostat COMEXT.

De belangrijkste productcategorieën zijn minerale brandstoffen (met als belangrijkste onderdeel 'aardolie en olie uit bitumineuze mineralen'), (onderdelen van) kernreactoren, stoomketels, machines en mechanische apparaten (hoofdzakelijk bestaande uit een breed scala aan machines) en farmaceutische producten (geneesmiddelen), gevolgd door optische instrumenten en apparaten (met name instrumenten en apparaten voor medisch, chirurgisch, tandheelkundig of veterinaire gebruik) en elektrische machines en apparaten.

De Nederlandse export van landbouw- en voedingsproducten naar Mercosur is bescheiden, met als belangrijkste producten dranken (bier), plantaardige zaden (deel van GN-12), bereide groenten (voornamelijk aardappelen in bevroren vorm) en diervoeders (voormengsels; deel van GN-23).

2.2 Huidige handelsvoorwaarden in de bilaterale handel tussen de EU en Mercosur

2.2.1 Tariefstructuren

Tabel 2.4 geeft een overzicht van de importtarieven van elk van de vier Mercosur-landen en de EU. De invoerrechten waarnaar in de kolom 'Totaal' wordt verwezen, zijn een gemiddelde van alle producten die onder het GS-hoofdstuk 01-97 vallen. De hoofdstukken 01-24 hebben betrekking op 'Landbouw'. De

¹¹ De gegevens over de wederexport van de Nederlandse import staan op CBS Statline (<https://opendata.cbs.nl/statline/>), maar slechts op een zeer geaggregeerd niveau. De gegevens over de landspecifieke import (bijv. uit Brazilië) voor wederexport kunnen alleen worden bekeken nadat een speciaal verzoek bij CBS is ingediend.

tariefprofielen in de tabel hebben betrekking op de lijsten voor 2023 voor zowel het eenvoudige als het handelsgewogen gemiddelde.¹²

Tabel 2.4 Toegepaste MFN-tariefprofielen van de Mercosur-landen en de EU: eenvoudig gemiddelde (S) en handelsgewogen (TW) gemiddelde van de totale importtarieven, importtarieven voor landbouwproducten en importtarieven voor niet-landbouwproducten (in %) a), b), c)

Land	Totaal		Landbouw		Niet-landbouw	
	S.	TW	S.	TW	S.	TW
Argentinië	13,4	10,3	10,3	10,5	13,9	10,3
Brazilië	11,2	6,7	8,1	8,0	11,7	6,7
Paraguay	8,6	5,9	9	11,2	8,6	5,5
Uruguay	10,1	8,5	10,0	12,2	10,1	7,9
EU	5,0	2,7	10,8	8,4	4,1	2,3

a) MFN = meest begunstigde natie. Op grond van de overeenkomsten van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) mogen landen geen onderscheid maken tussen hun handelspartners. Volgens de WTO-overeenkomsten is een MFN-tarief (meestbegunstigde natietarief) een algemeen op import toegepast tarief. Uitzonderingen zijn toegestaan, bijvoorbeeld wanneer landen een vrijhandelsovereenkomst sluiten (zie www.wto.org); b) een 'eenvoudig gemiddelde' van de MFN-tarieven is gebaseerd op het optellen van alle tarieven voor elke lijn met import, en dit aantal te delen door het aantal tarieflijnen, zodat elke tarieflijn gelijk gewicht krijgt, ongeacht hoeveel er onder elke tarieflijn wordt verhandeld. Bij een 'handelsgewogen' gemiddeld tarief wordt rekening gehouden met de waarde van de import van elke tarieflijn. Een eenvoudige manier om het handelsgewogen gemiddelde tarief te berekenen is de totale tariefinkomens te delen door de totale waarde van de import; c) voorbeelden van niet-agrarische sectoren zijn mineralen en metalen, chemische stoffen en textiel.

Bron: WTO ITC UNCTAD, Wereldtariefprofielen 2024.

De cijfers in tabel 2.4 laten het volgende zien:

- In het algemeen hebben de Mercosur-landen aanzienlijk hogere tarieven dan de EU (berekend als 'eenvoudig' en 'handelsgewogen' gemiddelde, zie kolom 'Totaal');
- De EU-tarieven voor landbouwproducten zijn relatief hoog in eenvoudige gemiddelde termen (kolom S onder 'Landbouw'), terwijl het handelsgewogen gemiddelde tarief van de EU lager is dan dat van de Mercosur-landen, met uitzondering van Brazilië. Dit komt omdat bijna 50% van de import van landbouwproducten in de EU invoerrechtsvrij is en elk van de Mercosur-landen slechts een zeer klein percentage van hun import invoerrechtsvrij importeert;
- De EU-tarieven voor industrieproducten liggen ver onder die in elk Mercosur-land.

Naast de tarieven als percentage van de importwaarde kan een invoerrecht ook worden toegepast in de vorm van een absoluut bedrag in euro per kg of ton (een zogeheten 'specifiek tarief'). De EU past voor veel producten een specifiek tarief toe, zoals voor vlees (186 van de 248 tarieflijnen zijn gekoppeld aan een specifiek tarief), zuivel (161 tarieflijnen van de 172 tarieflijnen) en vele andere producten. Desondanks zijn de EU-tarieven gemiddeld (dat wil zeggen wanneer tarieven en specifieke tarieven samen worden genomen) lager dan die van Mercosur-landen, met uitzondering van GS 11 (producten voor de meelindustrie), GS 16 (vleesbereidingen) GS 19 (groente- en fruitbereidingen) en GS 24 (tabak) (WTO, 2023).

2.2.2 Tariefcontingenten voor de import

Naast de tarieven past de EU voor een aantal landbouwproducten importcontingenten toe als onderdeel van haar handelsregeling voor landbouwproducten. Deze contingenten worden vastgesteld in het kader van de WTO en de meeste van deze tariefcontingenten worden beheerd (door het DG verantwoordelijk voor belastingen en douane) op basis van het beginsel 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. Daarnaast heeft de EU 'preferentiële tariefcontingenten' toegekend in het kader van verschillende overeenkomsten die de EU met niet-EU-landen of gebieden heeft gesloten. In haar bilaterale handelsbetrekkingen met Mercosur heeft de EU de Latijns-Amerikaanse landen preferenties toegekend, wat betekent dat een land tot een maximumhoeveelheid een importcontingent met verlaagde (of geheel afwezige) importtarieven wordt aangeboden. Deze momenteel geldende tariefcontingenten zijn opgesomd in tabel 2.5. Dit zijn de huidige quotumvolumes en niet de quota zoals die in het EU-Mercosur-principeakkoord zijn overeengekomen.

¹² In het onderzoek van 2020 werden de WTO-tarieflijsten van 2018 weergegeven. De tarieven van 2018 waren iets hoger dan die van 2023.

Tabel 2.5 De momenteel (in 2022/2023) geldende tariefcontingenten voor import uit de EU die met Mercosur-landen zijn overeengekomen in het kader van de bestaande GATT/WTO-concessies

Sector	Naam van contingent	GN-codes	Tariefcontingent (ton)	Invoerrecht		Herkomst
				MFN-tarief	Voorkeurstarief	
Rundvlees	Kwaliteitsbuffelvlees	0201 30 00 (20) + 0202 30 90 (65)	200	12,8% + 303,40 EUR/100 kg	20%	Argentinië
	Kwaliteitsrundvlees	0201 30 00 (10) + 0206 10 95 (10)	29.389	12,8% + 303,40 EUR/100 kg	20%	Argentinië
	Kwaliteitsrundvlees	0201 30 00 (10) + 0206 10 95 (10)	5.606	12,8% + 303,40 EUR/100 kg	20%	Uruguay
	Kwaliteitsrundvlees	(ex) 0201 30 00 + (ex) 0202 30 90 + (ex) 0206 10 95 + (ex) 0206 29 91	8.951	12,8% + 303,40 EUR/100 kg	20%	Brazilië
	Kwaliteitsrundvlees	0201 30 00 (10) + 0202 30 90 (10)	1.000	12,8% + 303,40 EUR/100 kg	20%	Paraguay
	Rundvlees - omloop	0206 29 91	700	12,8% + 304,10 EUR/100 kg	4%	Argentinië
Pluimveevlees	Delen van kippen, zonder bot (bevoren)	0207 14 10 + 0207 14 50 + 0207 14 70	15.050	102,40 EUR/100 kg	0 EUR/ton	Brazilië
	Delen van kalkoenen (bevoren)	0207 27 10 + 0207 27 20 + 0207 27 80	4.420	85,10 EUR / 100 kg	0 EUR/ton	Brazilië
	Gezouten pluimveevlees	0210 99 39	124.497	1.024,00 EUR/1.000 kg	15,4%	Brazilië
	Bereide kip (gekookt)	1602 32 19	37.453	2.765,00 EUR/1.000 kg	8%	Brazilië
	Bereide kip (ongekookt)	1602 32 11	13.800		630 EUR/ton	Brazilië
	Bereide kip	1602 32 30	59.343	2.765,00 EUR/1.000 kg	10,90%	Brazilië
	Bereide kip	1602 32 90	295	2.765,00 EUR/1.000 kg	10,90%	Brazilië
	Bereide kalkoen	1602 31 11	91.767	1.024,00 EUR/1.000 kg	8,50%	Brazilië
Suiker	Suiker CXL Brazilië	1701 13 10 en 14 10	308.518 (t/m 2022/23; (363.635 vanaf 2025/26)	33,90 EUR/100 kg standaard kwal.	98 EUR/ton	Brazilië
	Suiker CXL Brazilië	1701 13 10 en 14 10	5.963 (t/m 2023/24); 0 vanaf 2024/25)	33,90 EUR/100 kg standaard kwal.	11 EUR/ton	Brazilië
Groenten en fruit	Knoflook	0703 20 00	13.403	9,6% + 120,00 EUR/100 kg	9,60%	Argentinië
	Knoflook	0703 20 00	5.744	9,6% + 120,00 EUR/100 kg	9,60%	Argentinië

Bron: EC, 2019b voor invoerrechten; RVO, 2024 voor actueel (2023) geldige (WTO) tariefcontingenten. NB: De tariefcontingenten voor rundvlees en pluimveevlees worden uitgedrukt in gewicht van vlees zonder been in tonnen.

Een cijfervoorbeeld voor kwaliteitsrundvlees kan worden gebruikt om de waarde te illustreren van de door de toepassing van een tariefcontingent toegekende voorkeuren. Uit de importgegevens van Eurostat blijkt dat de gemiddelde EU-importprijs voor kwaliteitsrundvlees uit Argentinië in 2021-2023 werd afgerond op 10.300 euro/ton. In het kader van de MFN-tarieven (meest begunstigde natie) zouden de invoerrechten 4.353 euro/ton bedragen (12,8% van de importprijs/ton + 3.034 euro/ton), d.w.z. 42% van de importwaarde. Als onderdeel van de hoeveelheid binnen het contingent wordt een importtarief van 20% geheven, wat resulteert in invoerrechten van 2.062 euro/ton. De voorkeursmarge tussen het MFN- en het contingenttarief bedraagt dan 2.291 euro/ton.

Tabel 2.6 hieronder geeft de daadwerkelijke importvolumes in 2021-2023 (laatste drie kolommen) weer en vergelijkt deze met de actueel geldende tariefcontingenten (in 2022/23 toegestane hoeveelheid binnen het

contingent). Uit de cijfers blijkt dat de tariefcontingenten op (vers, gekoeld, bevroren) rundvlees volledig worden benut, wat erop wijst dat de handel in deze vleessoorten zelfs aantrekkelijk is buiten het quotum wanneer de volledige invoerrechten (MFN) moeten worden betaald. Hetzelfde geldt voor ingevroren delen van kippen zonder bot, terwijl de Braziliaanse export van gezouten pluimveevlees en bereide kip (gekookt) zeer dicht bij het tariefcontingent ligt dat onder het voorkeurstarief voor de EU27-markt openstaat. Tegelijkertijd blijkt uit cijfers dat de handel in andere soorten bereid en geconserveerd pluimveevlees en knoflook-tariefcontingenten de toegekende preferentiële hoeveelheden niet overschrijdt. Blijkbaar zijn deze producten niet aantrekkelijk om naar de EU uit te voeren als de importtarieven volledig van toepassing zijn. Uit handelsgegevens blijkt ook dat de Braziliaanse suikerexport de afgelopen jaren het tariefcontingent daarvoor heeft overschreden. De importvoorwaarden in de EU zijn echter niet de enige factor die van invloed is op de import van suiker uit Brazilië. In het verleden vertoonde de Braziliaanse suikerexport naar de EU nogal wat schommelingen, wat erop wijst dat het Braziliaanse suiker- en ethanolbeleid (en de daadwerkelijke oogst van suikerriet), naast de importvoorwaarden van de EU, ook bepalend is voor het exporteerbare suikeroverschot van Brazilië naar de wereldmarkt (USDA/ERS, 2023; OESO/FAO, 2024).

Tabel 2.6 *Importhoeveelheden van producten die vallen onder de met Mercosur-landen gesloten regelingen voor tariefcontingenten voor import in de EU*

Product	Productbeschrijving	Mercosur-exportland	In 2022/2023 toegekende hoeveelheid binnen het quotum (ton)	Werkelijk hoeveelheid geïmporteerd door de EU28 uit Mercosur-landen (in ton)		
				2021	2022	2023
Rundvlees	Kwaliteitsbuffelvlees		200	2.581	3.210	2.900
	Kwaliteitsrundvlees	Argentinië	29.389	37.636	44.907	45.594
		Uruguay	5.606	20.970	20.461	21.505
		Brazilië	8.951	16.371	15.026	16.294
		Paraguay	1.000	1.404	1.871	1.822
Pluimveevlees	Delen van kippen, zonder bot (bevroren)	Brazilië	15.050	34.819	52.000	50.192
	Delen van kalkoenen (bevroren)	Brazilië	4.420	4.673	2.376	6.004
	Gezouten pluimveevlees	Brazilië	124.497	107.200	128.526	116.197
	Bereide kip (gekookt)	Brazilië	37.453	31.340	37.837	33.439
	Bereide kip (ongekookt)	Brazilië	13.800	24	0	811
	Bereide kip	Brazilië	59.343	2.172	1.966	1.889
	Bereide kip	Brazilië	295	2	4	3
	Bereide kalkoen	Brazilië	91.767	3.571	0	4.939
Suiker	Suiker CXL Brazilië	Brazilië	324.481	85.282	397.716	378.319
F&G	Knoflook	Argentinië	19.147	5.742	3.317	3.665

Bron: Zie tabel 2.5; Eurostat werkelijke importvolumes in 2021, 2022 en 2023. De tariefcontingenten voor rundvlees en pluimveevlees en de importvolumes zijn uitgedrukt in productgewicht.
NB: Voor de import van suiker uit Brazilië wordt verwezen naar GN-code 17011410/90 (ruwe suiker voor raffinage/niet voor raffinage) en 1701 9910 (witte suiker in droge toestand).

2.3 Verwachtingen van de mogelijke effecten van veranderingen in de handelsvoorwaarden als gevolg van het principeakkoord

Het principeakkoord omvat verlagingen van de importtarieven, uitbreiding van de preferentiële importquota en regels rondom normen en technische voorschriften die van invloed zijn op de handel tussen de EU en

Mercosur. Bovendien heeft het akkoord ook betrekking op de naleving van de regels over de erkenning van intellectuele-eigendomsrechten, inclusief geografische aanduidingen, over diensten, overheidsopdrachten en mededinging. Volgens het document van de Commissie waarin het principeakkoord wordt samengevat (EC, 2019),¹³ zal Mercosur 91% van zijn import uit de EU volledig liberaliseren gedurende een overgangsperiode van maximaal tien jaar voor de meeste producten en maximaal vijftien jaar voor sommige van de meest gevoelige producten binnen Mercosur. De EU zal gedurende een overgangsperiode van tien jaar 92% van haar import uit Mercosur liberaliseren (zie voor meer details paragraaf 3.1 en de bijlage, het Schema voor de afschaffing van tarieven¹⁴, dat in principe deel uitmaakt van het akkoord).

Wat de landbouwgoederen betreft zal de EU 82% van de import van landbouwproducten liberaliseren, waarbij de resterende import onderworpen is aan gedeeltelijke liberaliseringsverplichtingen, waaronder tariefcontingenten voor gevoeligere producten. In de volgende subparagraaf wordt nader ingegaan op de overeengekomen tariefcontingenten voor landbouwproducten en worden deze in een context geplaatst, zodat de mogelijke gevolgen voor de EU-markt vooraf kunnen worden beoordeeld.

2.3.1 Toekomstige tariefcontingenten

Tabel 2.7 bevat een vergelijking van de momenteel geldende tariefcontingenten vergeleken met de in het principeakkoord genoemde hoeveelheden binnen het quotum die aan de Mercosur-landen worden toegekend. Toekomstige tariefcontingenten worden aan Mercosur als groep toegekend. Er zullen geen nieuwe individuele tariefcontingenten per land komen, behalve voor suiker (waarvoor alleen een tariefcontingent aan Brazilië en Paraguay wordt toegewezen). In openbare informatie wordt geen gedetailleerde productbeschrijving gegeven van het product waarop het quotum van toepassing is. In plaats daarvan worden er brede productcategorieën gedefinieerd. Verder is het schema voor de afschaffing van de tarieven voor eieren in de schaal (in vijf gelijke jaarlijkse fasen) afhankelijk van de naleving van de EU-regelgeving over dierenwelzijn.¹⁵ Met deze voorbehouden toont de tabel het volgende op grond van het akkoord:

- *Voor rundvlees biedt de EU Mercosur een extra tariefcontingent van 99.000 ton equivalent geslacht gewicht (CWE; dit is 75.154 ton productgewicht), waardoor het totale quotum voor rundvlees wordt verhoogd tot 120.300 ton productgewicht (dit is 158.534 ton CWE) (momenteel geldende tariefcontingenten voor rundvlees – zie tabel 2.5- plus het aanvullend toegekende tariefcontingent; voor all-in-quota geïmporteerd rundvlees geldt een importtarief van 7,5%).*

De import van (kwaliteits)rundvlees uit de Mercosur-landen bedroeg de afgelopen jaren 80-90.000 ton (zie tabel 2.6), wat hoger is dan de quotumniveaus van de huidige WTO-tariefcontingenten. Dit suggereert dat Mercosur-landen in staat zijn om kwaliteitsrundvlees uit te voeren boven het contingent, ook al worden voor de hoeveelheid die het contingent overschrijdt invoerrechten in rekening gebracht. Daarom zal het uitgebreide tariefcontingent hoogstwaarschijnlijk leiden tot een toename van de import van meer dan 30-40.000 ton rundvlees (het verschil tussen de huidige import en het nieuwe tariefcontingent), aangezien de Mercosur-landen in staat zijn kwaliteitsrundvlees tegen concurrerende prijzen aan te bieden en aannemende dat er in de EU vraag is naar dit type rundvlees. Uiteraard moet alle import uit Mercosur voldoen aan de EU- regelgeving over voedselveiligheid en SPS-verordeningen. Om het uitgebreide totale tariefcontingent voor rundvlees in de context te plaatsen: dit vertegenwoordigt 2,4% van het totale EU-consumptie van 6,5 miljoen ton in 2021-2023 (EC, 2024 Landbouwvooruitzicht 2023). NB: de huidige import uit Mercosur is goed voor 1,8% van de huidige rundvleesconsumptie in de EU (zie ook tabel 2.8).

- *Voor pluimveevlees wordt in het akkoord een tariefcontingent van 180.000 ton CWE toegevoegd, wat overeenkomt met 153.000 ton productgewicht. Dit brengt het totale contingent voor pluimveevlees op 499.625 ton (productgewicht), wat gelijk staat aan 587.794 ton CWE.*

De afgelopen jaren bedroeg de jaarlijkse import van pluimveevlees 180.000 ton (productgewicht), wat een aanzienlijke daling is ten opzichte van tien jaar geleden. De vraag naar Braziliaans vlees in de EU is afgenomen naar aanleiding van in 2018 gerapporteerde bezorgdheid over de voedselveiligheid (DG Sante,

¹³ EU-Mercosur: Tekst van het akkoord (europa.eu). Naast de tariefverlagingen worden in het document ook de tariefcontingenten gepresenteerd waarover is onderhandeld.

¹⁴ [relations-negotiations-and-agreements - Library](#).

¹⁵ In de bijlage Schema voor de afschaffing van het tarief (zie voetnoot 8) wordt verwezen naar de eis dat de export van eieren uit de Mercosur naar de EU 'vergezeld moet gaan van een certificaat van overeenstemming met Richtlijn 1999/74/EG van de Raad of gelijkwaardige officiële normen voor dierenwelzijn' (blz. 8).

2018; Foodnavigator 2018).¹⁶ Verder is de EU-import uit Brazilië vervangen door pluimveevlees uit Oekraïne: dat land is voor dit product sterk concurrerend en geniet een voorkeursbehandeling in het kader van het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Oekraïne. Het valt dus nog te bezien of Brazilië de toegekende preferentiële tariefcontingenten volledig kan benutten. Op een geschat jaarlijks EU-consumptieniveau van 12,1 miljoen ton (gemiddelde 2021-2023; EC, 2024 Landbouwvooruitzicht 2023) zou de import uit Brazilië en/of andere Mercosur-landen op het niveau van het nieuw toegekende contingent 4,9% bedragen. Verwacht wordt dat de consumptie van pluimveevlees in de EU de komende tien jaar gestaag zal toenemen tot 12,6 miljoen ton (EC, 2024). De huidige import van pluimveevlees uit Mercosur is goed voor 2,1% van de huidige consumptie van pluimveevlees in de EU (zie ook tabel 2.8).

- *Varkensvlees krijgt een tariefcontingent van 25.000 ton CWE met een invoerrecht binnen het contingent van 83 euro per ton. Dit is een nieuwe voorkeurstoekenning voor leveranciers uit Mercosur.*
Momenteel importeren de EU-lidstaten vrijwel geen varkensvlees uit de Mercosur-landen (zie tabel 2.8). De import van varkensvlees in de EU moet vrij zijn van ractopamine, een in de EU verboden diervoedertoevoeging. Brazilië beweert ractopaminevrij varkensvlees te produceren en dat de lage export naar de EU kan worden verklaard door de aantrekkelijke markten die Brazilië buiten de EU aantreft (mondelinge informatie van een Braziliaanse deskundige op het gebied van de varkensvleesmarkt). Dit leidt tot de verwachting dat de export van varkensvlees uit Brazilië naar de EU waarschijnlijk zeer bescheiden zal blijven. Tegelijkertijd wordt een daling van de varkensvleesconsumptie per hoofd van de bevolking in de EU verwacht (EC, 2024).
- *De import van suiker wordt beheerd via een tariefcontingent voor geraffineerde suiker voor Brazilië (verlaging van het tarief binnen het contingent voor een deel van het huidige WTO-contingent) en (een relatief klein, nieuw quotum voor) Paraguay.*
Wat het tariefcontingent voor Brazilië betreft blijft het volume ongewijzigd. Toch wordt het tarief binnen het quotum van 180.000 ton van het voor Brazilië specifieke WTO-quotum voor suiker bestemd voor raffinage (momenteel 98 euro per ton) afgeschaft. Dit is een relatief kleine tariefverlaging voor ongeveer de helft van het tariefcontingent. Het nieuwe tariefcontingent dat aan Paraguay is toegekend (10.000 ton) is ook bescheiden. De verwachte extra instroom van suiker uit de Mercosur is gering en dat geldt ook voor de verwachte gevolgen voor de suikermarkt in de EU, ook omdat de suikerconsumptie in de EU tussen nu en 2035 naar verwachting zal afnemen omdat consumenten overgaan op een voedingspatroon met een lagere suikerinname. Momenteel bedraagt het binnenlandse gebruik van suiker in de EU naar schatting 16,5 miljoen ton (EC, 2024), waarvan de import uit Brazilië en Paraguay 2,3% vertegenwoordigt (zie tabel 2.8).
- *De import van ethanol wordt gereguleerd via twee tariefcontingenten, één voor de chemische sector (bijvoorbeeld voor de productie van bioplastics) en één voor andere gebruikers van ethanol, zoals voor brandstof voor het wegvervoer (in mengsels met fossiele brandstoffen).*
Verwacht wordt dat de vraag naar ethanol in de EU zich de komende jaren tot 2028 zal stabiliseren en in 2035 met 20% zal zijn gedaald als gevolg van de meest recente 'FIT-for-55'-wetgeving, met inbegrip van de nieuwe editie van de richtlijn voor hernieuwbare energie (RED III) en de deadline van 2035 voor het uitfasen van de verkoop van auto's en bestelwagens met verbrandingsmotoren (EC, 2024). De daling van de vraag naar ethanol in de loop van de tijd zal naar verwachting worden gevolgd door een afname van de import (EC, 2024).
- *Er worden nieuwe tariefcontingenten toegekend voor rijst, honing, suikermaïs en zuivelproducten.*
De zuivelquota (voor kaas, melkpoeder en babymelkpoeder) zijn wederzijds, wat betekent dat EU-exporteurs naar Mercosur een vergelijkbare hoeveelheid binnen het quotum hebben die met vrijstelling van invoerrechten wordt toegekend.¹⁷ De huidige export van de EU naar Mercosur ligt onder de hoeveelheden binnen het quotum die Mercosur aan EU-exporteurs toekent, wat ook te wijten is aan de strenge etiketteringsvoorschriften en het Braziliaanse systeem van exportlijsten, waarbij gedetailleerde inspecties op locatie bij de bedrijven vereist zijn (zie ook Van Berkum, 2015). Als de kwalificatieprocedures voor de export naar Mercosur zouden worden versoepeld, zou de export uit de EU van producten met een hoge toegevoegde waarde zoals kaas en babymelkpoeder naar Mercosur aantrekkelijk zijn, hoewel het een kleine markt zal blijven in verhouding tot de totale export van de EU (en Nederland) naar derde landen.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld <https://www.foodnavigator.com/Article/2018/04/23/EU-ban-on-Brazil-imports>. De daling van de import uit Brazilië in 2018 en 2019 was het gevolg van het 'zwak vlees'-schandaal. Braziliaans pluimveevlees was met salmonella besmet en veel EU-landen schortten de import uit Brazilië op.

¹⁷ De tariefcontingenten voor zuivelproducten zijn de enige bilaterale tariefcontingenten die bij het akkoord zijn ingevoerd.

Tabel 2.7 Producten die onder de regelingen over tariefcontingenten voor import in de EU vallen: huidige tariefcontingenten vergeleken met toekomstige tariefcontingenten volgens het handelsakkoord tussen de EU en Mercosur

Product	Bestaand WTO-tariefcontingent a)	Tariefcontingent aan het einde van de uitvoeringsperiode van het akkoord
Rundvlees	45.146	Het importtarief van 20% voor het huidige WTO-tariefcontingent van 45.146 ton (kwaliteitsrundvlees 'Hilton'-rundvlees, vers grasgevoerd, extensieve productie) zal worden verlaagd tot 0% (afschaffing bij de inwerkingtreding). Er zal een aanvullend contingent worden gecreëerd met 75.154 ton productgewicht (= 99.000 ton equivalent geslacht gewicht) tegen 7,5% importtarief. In dit contingent geldt een volumeverhouding 55% vers, 45% bevroren.
Pluimveevlees	346.625	Nieuw extra tariefcontingent van 153.000 ton (= 180.000 ton cwe) tegen 0%, waarvan 90.000 ton met bot, het resterende zonder bot).
Varkensvlees		25.000 ton tegen 83 euro/ton
Suiker	314.481	Van het bestaande Braziliaanse WTO-tariefcontingent voor suiker voor raffinage wordt 180.000 ton wordt het importtarief verlaagd tot 0% en voor Paraguay wordt een nieuw quotum van 10.000 ton rechtenvrij gecreëerd voor suiker voor raffinage.
Ethanol		450.000 ton tegen 0%, ethanol voor chemisch gebruik
Ethanol		200.000 ton tegen het MFN-tarief van 1/3, voor alle toepassingen
Rijst		60.000 ton tegen 0%
Honing		45.000 ton tegen 0%
Suikermais		1.000 ton tegen 0%
Kaas b)		30.000 ton tegen 0%
Melkpoeder b)		10.000 ton tegen 0%
Babymelkpoeder b)		5.000 ton tegen 0%

a) de huidige tariefcontingenten die in verdere productcategoriegegevens met voorwaarden binnen het contingent zijn gespecificeerd, worden toegelicht in tabel 2.5; b) wederzijdse tariefcontingenten.

Bron voor toekomstige tariefcontingenten: EC, samenvatting van de tekst van het akkoord juli 2019. Bijlage – Schema voor de afschaffing van tarieven. Relaties-onderhandelingen-en-overeenkomsten - Bibliotheek

In tabel 2.8 geven we opnieuw een overzicht van wat de EU heeft aangeboden als nieuwe preferentiële hoeveelheden van de drie soorten vlees en suiker, en hoe deze zich verhouden tot de huidige import van deze producten en tot de totale import, consumptie en productie in de EU. De EU is een netto-exporteur van alle drie de soorten vlees en een netto-importeur van suiker.

Tabel 2.8 Toekomstige tariefcontingenten in het licht van het huidige marktevenwicht in de EU: een samenvattend overzicht voor vlees en suiker

	Toekomstige tariefcontingenten uit Mercosur (in 2040), in ton (CWE)	EU27 import uit Mercosur (gemiddelde 2021-2023) in ton (CWE)	EU27 import (gemiddelde 2021-2023), in ton (CWE)	Aandeel van het toekomstige tariefcontingent in de huidige EU-import	EU27 consumptie (gemiddelde 2021-2023) in miljoen ton (CWE)	Aandeel van het toekomstige tariefcontingent in het huidige verbruik in de EU	EU27 productie (gemiddelde 2021-2023) in miljoen ton (CWE)
Rundvlees	158.534	111.123	328.000	48%	6,5	2,4%	6,7
Pluimveevlees	587.794	243.846	800.000	73%	12,1	4,9%	13,3
Varkensvlees	25.000	0	105.000	24%	18,3	0,1%	22,2
Suiker	190.000	287.106	1.900.000	10%	16,6	1,1%	15,3

Bron: Tabel 2.7 voor het toekomstige tariefcontingent voor Mercosur; tabel 2.6 voor de import van de EU27 uit Mercosur in 2023; EC (2023) voor de import, het verbruik en de productie in de EU.

2.3.2 Niet-tarifaire maatregelen die van invloed zijn op de bilaterale handel tussen de EU en Mercosur

Niet-tarifaire maatregelen (NTM's) zijn beleidsmaatregelen, afgezien van tarieven of tariefcontingenten, die direct of indirect een economische impact kunnen hebben op de handelsstromen tussen landen. NTM's zijn zogenaamde 'achter de grens'-regelingen die de handel beïnvloeden en vele verschillende vormen kunnen

hebben. Hieronder bevinden zich de sanitaire en fytosanitaire normen (SPS, sanitary and phytosanitary standards) en technische handelsbarrières (TBT, technical barriers to trade) die betrekking hebben op respectievelijk de toepassing van de regelgeving over voedselveiligheid en de gezondheid van dieren en planten, alsmede de technische verordeningen, normen, test- en certificeringsprocedures die (door de WTO-overeenkomst) geacht worden te zijn gecreëerd voor legitieme doeleinden, zoals de bescherming van de consument of van het milieu.¹⁸ Hoewel de WTO-overeenkomsten over sanitaire en fytosanitaire normen en technische handelsbarrières een algemene basis bieden voor een gelijk speelveld, wordt in de overeenkomsten ook erkend dat WTO-leden volgens hun eigen regelgevende autoriteit legitieme belangen beschermen. Daarom zijn de SPS- en TBT-maatregelen van de EU- en Mercosur-landen niet (volledig) op elkaar afgestemd of geharmoniseerd, wat in het geval van bilaterale handel kosten met zich meebrengt om aan de eisen van een handelspartner te voldoen. Landen kunnen bilateraal afspraken maken over de wijze waarop verschillen in de uitvoering en interpretatie van SPS- en TBT-regels beter kunnen worden afgestemd.

De EU-databank voor markttoegang (MADB) rapporteert over de SPS, TBT en andere kwesties in de bilaterale handel met derde landen die de handel vanuit EU-perspectief belemmeren. Het algemene doel van de MADB is meer transparantie te brengen in de belemmeringen waarmee EU-exporteurs worden geconfronteerd en de inspanningen om deze kwesties op te lossen te vergemakkelijken. Zie <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/barriers> voor het meest recente overzicht van de gerapporteerde handelsbelemmeringen.

De MADB toont een verscheidenheid aan handelsbelemmeringen waarmee EU-exporteurs in de handel met Mercosur te maken hebben, van de claim dat de intellectuele-eigendomsrechten (IPR), waaronder geografische aanduidingen, onvoldoende worden beschermd tot niet-automatische importvergunningen met lange goedkeuringsprocedures, verschillen in etiketterings-, merk- en verpakkingseisen voor wijn en eisen voor diensten (met name voor de technische, telecomunicatie- en verzekeringssector). Wat de SPS-maatregelen betreft, zijn er klachten van EU-exporteurs van planten en plantaardige producten dat de procedures voor de Pest Risk Analysis (PRA) die nodig zijn om de Braziliaanse markt te betreden, zeer lang duren. PRA is de belangrijkste fytosanitaire eis die het Braziliaanse ministerie van Landbouw toepast om de import van planten en producten daarvan in Brazilië toe te staan. De eis voor een PRA' gaat soms met langdurende procedures gepaard – in sommige gevallen tien jaar. Versnelling in de procedures zullen naar verwachting de handelsbetrekkingen tussen de tuinbouwsector van de EU (groenten en fruit, en bloemteelt) en Brazilië versterken (Van Berkum, 2015). Bovendien wordt de achterstand bij de evaluaties van de inspectie- en certificatiesystemen van de EU-lidstaten door het Braziliaanse ministerie van Landbouw beschouwd als een ernstige belemmering voor de export van EU-vlees en -zuivel naar dat land. In de handel met Argentinië zijn de belangrijkste gemelde knelpunten het gebrek aan bescherming van intellectuele-eigendomsrechten en de niet-automatische procedures voor importvergunningen die gelden voor een brede lijst van producten (zoals chemische stoffen en machines) en die meer administratieve werkzaamheden en dus hogere handelskosten met zich meebrengen.

Uit eerdere raadplegingen (in het kader van het onderzoek van 2020) over handelsbelemmeringen met vertegenwoordigers van Nederlandse bedrijven in Nederland is gebleken dat Mercosur niet wordt beschouwd als een belangrijke afzetmarkt, waarbij de afstand, taalbarrières en beperkte culturele banden met de regio worden genoemd. Als men de kansen voor Nederlandse bedrijven op de Mercosur-markten wil vergroten en de handelsstromen wil vergroten, is alleen een handelsakkoord niet voldoende en moet dit worden aangevuld met andere handelsbevorderende activiteiten.

Nederlandse bedrijven die in het verleden daadwerkelijk hebben besloten om actief te worden op de Mercosur-markten ondervinden doorgaans uitdagingen met de juridische en fiscale situatie van de landen. De markten worden omschreven als 'vrij complex', met name Brazilië. Sommige ondernemers hebben ook aangegeven dat zij zijn gestopt met exporteren vanwege het gebrek aan handelsfacilitatie en hoge transactiekosten. Met name het midden- en kleinbedrijf (mkb) lijkt door deze kwesties te worden ontmoedigd. Sommige grotere ondernemingen hebben handelsbeperkingen omzeild door een productie- of dienstverleningsfaciliteit in Brazilië te openen in plaats van uit Nederland te exporteren.

¹⁸ Zie voor de principes in WTO-overeenkomsten: https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsund_e.htm

Zoals de MADB aangeeft, vormen douaneprocedures en -normen een belangrijke belemmering voor de export van landbouwproducten naar de Mercosur-markten. De tekst van het EU-Mercosur-handelsakkoord bevat bepalingen voor een proces om aan gemeenschappelijke normen te werken, maar in de hoofdstukken over deze kwesties wordt niet verwezen naar een dwangmaatregel, waardoor onduidelijk is in hoeverre een dergelijke aanpak tot concrete en afdwingbare doelstellingen zal leiden. Bovendien kan in het algemeen worden aangenomen dat een betere afstemming van Braziliaanse goederen op de EU-normen veel tijd zal vergen, hetgeen betekent dat de waargenomen marktkansen slechts langzaam zullen worden benut.

2.3.3 Verwachtingen over de gevolgen van het akkoord voor de handel tussen de EU en Mercosur: literatuuronderzoek

Recente studies zoals van Hagemeijer et al. (2021) waarin de impact van het EU-Mercosur-handelsakkoord wordt gekwantificeerd, bevestigen grotendeels de uitkomsten van het onderzoek van de London School of Economics (LSE), dat in opdracht van de Europese Commissie is uitgevoerd ter ondersteuning van de onderhandelingen over het associatieakkoord tussen de EU en Mercosur (LSE, 2020). Over het algemeen zijn de effecten laag wat betreft het bbp, de productie en de werkgelegenheid aan beide zijden (maar met name aan de EU-zijde) en in sectorale termen zal het handelsakkoord naar verwachting het bestaande patroon van handelsspecialisatie verdiepen, d.w.z. in de EU wordt een uitbreiding verwacht in de maakindustriële sectoren, zoals de chemische industrie, machines en transportapparatuur, terwijl in de Mercosur-landen een toename van de productie wordt verwacht in de agrifoodsector. Deze verwachte veranderingen zijn in procenten groter aan de kant van Mercosur dan aan de kant van de EU. Deze uitkomsten komen ook overeen met die uit het onderzoek van Wageningen uit 2020.¹⁹

In andere recente analyses van de mogelijke gevolgen van het handelsakkoord wordt bezorgdheid geuit over de gevolgen die verschillen in productienormen in beide regio's kunnen hebben voor de bilaterale handel, het milieu en de biodiversiteit (zie bijv. HBst, 2020; Trade Different Coalition, 2022; Institute d'Leverage, 2023; Gehring et al., 2024). Deze studies verwachten dat een verlaging van de importtarieven van de EU de export van landbouwproducten uit de Mercosur zal stimuleren, hetgeen waarschijnlijk zal leiden tot een intensievere landbouwproductie met een groter gebruik van pesticiden en andere productiemiddelen, of het gebruik van groeibevorderaars in de veehouderij in deze landen zal stimuleren. De vraag wordt gesteld of de huidige traceersystemen nauwkeurig genoeg werken om voldoende inzicht te geven in de naleving van afspraken over productienormen, zoals regelgeving over dierenwelzijn of werknemersrechten en -regelgeving. Er wordt ook twijfel geuit over de doeltreffendheid van de Europese veiligheidscontrole aan de grenzen, zowel wat betreft de definitie van normen als de frequentie van de controles op geïmporteerde levensmiddelen, die kunnen leiden tot nieuwe gezondheidsschandalen en het vertrouwen van de Europese consumenten in voedselveiligheid ernstig kunnen ondermijnen (Institute d'Leverage, 2023). Ook de beroepsverenigingen en andere organisaties van landbouwbedrijven hebben naar aanleiding van de bevindingen van het DG SANTE van de EU over de tekortkomingen aan Braziliaanse zijde (EC, 2024) twijfels geuit over traceersystemen en doeltreffende Europese controles op de voedselveiligheid aan de grens. Maar het feit dat het DG SANTE deze tekortkomingen signaleert en de Braziliaanse autoriteiten informeert dat er maatregelen moeten worden genomen om aan de Europese normen te voldoen, omdat anders de import uit het land zal worden stopgezet, zou het bewijs moeten zijn dat het Europese voedselveiligheidssysteem aan de grens goed functioneert.

In de in de vorige paragraaf genoemde rapporten wordt gesteld dat het akkoord kan leiden tot een verdere intensivering van de wederzijdse handel, en met name tot een uitbreiding van de export van landbouwproducten zoals soja en vlees naar de EU. Dit zou kunnen leiden tot verdere ontbossing en intensiever grondgebruik in de Mercosur-landen, met negatieve gevolgen voor het milieu (waaronder hogere CO₂-emissies) en de biodiversiteit. Bij het inschatten van de economische en ruimtelijke gevolgen van meer handel in landbouwproducten tussen de twee handelspartners laat Arima et al. (2021) zien dat in een 'worst case'-scenario – dat wil zeggen, met weinig milieubeheer en strategieën voor het gebruik van meerdere teelten in Brazilië – de ontbossing in het Amazonegebied zal toenemen om de uitbreiding van gewassen en weidegronden met ongeveer 170.000 hectare mogelijk te maken. Hoewel de aantallen klein lijken in vergelijking met de 81 miljoen hectare die al ontbost is in de Braziliaanse Amazone, wordt in het onderzoek

¹⁹ NB: Bij het vergelijken van de resultaten van modelprojecties moeten de kenmerken van het gebruikte model en de aannames die aan de toekomstige projectie ten grondslag liggen altijd zeer zorgvuldig worden onderzocht.

benadrukt dat de groeiende vraag naar grondstoffen in de EU verantwoordelijk kan worden gehouden voor verdere ontbossing en verlies aan biodiversiteit in de tropische landen waaruit de import afkomstig is. Een soortgelijke boodschap komt naar voren in rapporten van ngo's (bijv. Trade Different Coalition, 2022) of in onderzoek van politieke partijen (bijv. Gehring et al., 2024). In de genoemde verwijzingen worden ook alternatieve vormen van partnerschap voorgesteld die de EU en Mercosur kunnen aangaan en die handel en duurzaamheid beter in evenwicht brengen. De reden waarom het akkoord niet in alle parlementen van de EU-lidstaten brede steun heeft gekregen, is dat veel politici vinden dat dit evenwicht ontbreekt.

Ondertussen heeft de Europese Commissie onderhandeld over aanvullende verplichtingen voor het akkoord die tot doel hebben de duurzaamheidsparagraaf van het akkoord concreter te maken.²⁰ De stimulans hiervoor van de kant van de EU zijn de Green Deal-beleidsmaatregelen waarin de EU de doelstellingen heeft geformuleerd voor de opbouw van een klimaatneutrale economie en het streven naar ecologisch herstel. Veel van de Europese doelstellingen voor het Green Deal-beleid zijn nu in de Europese wetgeving verankerd. Ook de ontbossingswet die in 2023 is uitgevaardigd, speelt hier een rol. De ontbossingsverordening van de Europese Unie (EUDR) is van toepassing op de import van zeven producten (runderen, cacao, koffie, palmolie, rubber, soja en hout). Deze producten mogen in de EU worden ingevoerd of verkocht, als ze worden geproduceerd op grond dat na 30 december 2020 niet meer is ontbost of aangetast. In de (her)onderhandelingen heeft de EU het handelsakkoord meer in overeenstemming proberen te brengen met de huidige Europese wetgeving, waarin veel meer aandacht wordt besteed aan de bestrijding van klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en andere milieuschade. Een belangrijke factor is natuurlijk ook de houding van de Mercosur-partners. Met name de Braziliaanse president Lula (herkozen in 2022) lijkt erop gebrand om in de economische ontwikkelingen van zijn land waarborgen voor ecologische aspecten op te nemen.²¹ Dit biedt ook mogelijkheden om meningsverschillen te overbruggen tijdens de onderhandelingen over de toevoeging van duurzaamheidseisen aan het handelsakkoord.

²⁰ Op 6 december 2024 hebben de EU en Mercosur een politiek akkoord bereikt over een verbeterde partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Mercosur ([EU-Mercosur: Tekst van het akkoord](#)). Sommige handelsgerelateerde onderdelen van de partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Mercosur omvatten verbeterde en aanvullende elementen die voortvloeien uit de onderhandelingen die zijn gevoerd tussen maart 2023 en december 2024. Kortom, de aanvullende teksten zijn een verdere concretisering van het streven om de ontbossing te stoppen en de handel bij te laten dragen aan duurzame ontwikkeling. Op het gebied van markttoegang zijn tariefverlagingsregelingen aangepast voor de automobielsector (met name elektrische voertuigen) en wordt Paraguay het recht verleend om jaarlijks maximaal 1.500 ton varkensvlees rechtenvrij uit te voeren naar de EU vanaf de datum van inwerkingtreding van het akkoord, als onderdeel van het tariefcontingent voor varkensvlees van de EU (25.000 ton vanaf jaar 5 van het uitvoeringsproces). Aangezien dit onderzoek zich op 1 december 2024 in de eindfase bevond en omdat het politiek akkoord op gebied van markttoegang slechts enkele – namelijk de zojuist genoemde – tariefsverlagingsafspraken bevat, zijn de nieuwe onderhandelde teksten niet in deze studie betrokken.

²¹ Als voorbeeld van de inspanningen van de overheid om ontbossing te bestrijden, heeft het Braziliaanse instituut voor ruimteonderzoek (INPE) in oktober 2024 cijfers gepresenteerd waaruit blijkt dat de ontbossing in het Amazonegebied in 2024 30% lager zou zijn dan in 2023 (zie <https://www.gov.br/secom/en/latest-news/2024/09/august-2024-amazon-deforestation-lowest-in-six-years>).

3 Effecten van het handelsakkoord voor de Nederlandse economie en die van de rest van de EU

3.1 Beschrijving van de scenario-aannames, de gebruikte gegevens, de toegepaste tariefverlagingen en de toegepaste verlagingen van de NTM-handelskosten

3.1.1 Modelkenmerken van MAGNET

Het effect van het Mercosur-akkoord wordt gekwantificeerd aan de hand van het macro-economische model MAGNET (Woltjer et al. 2014). Het MAGNET-model is een multiregionaal, multisectoraal, berekenbaar algemeen evenwichtsmodel (CGE) gebaseerd op de neoklassieke micro-economische theorie (Nowicki et al. 2009, van Meijl et al. 2006, Woltjer et al. 2014). De kern van de MAGNET-database is de GTAP-dataset (Aguiar et al. 2019). MAGNET gaat uit van perfecte concurrentie, wat betekent dat producenten prijsnemers zijn. Bovendien wordt ervan uitgegaan dat de producenten de goedkoopste combinatie kiezen van onvolkomen vervangbare arbeid, kapitaal, grond, natuurlijke hulpbronnen en tussenproducten. De kern van MAGNET is een input-outputmodel, dat industrieën in waardeketens verbindt van primaire goederen, via telkens hogere stadia van tussentijdse verwerking, tot de eindassemblage van goederen en diensten voor consumptie. Naast de productie- en dienstenmarkten heeft MAGNET de landbouw- en levensmiddelenmarkten verder verfijnd en gaat het ervan uit dat de internationaal verhandelde producten gedifferentieerd zijn naar land van herkomst (Armington 1969).

Cruciaal voor dit onderzoek is het modelleren van productiefactormarkten, met inbegrip van grond en arbeid. MAGNET bevat een grondaanbodfunctie (Van Meijl et al. 2006, Dixon et al. 2016) die de relatie tussen het totale aanbod aan landbouwgrond en de werkelijke grondprijs specificeert gegeven beperkingen in verband met biofysische beschikbaarheid (potentiële oppervlakte van geschikte grond) en institutionele factoren (agrarisch en stedelijk beleid, natuurbewoud). In MAGNET zijn de factormarkten verdeeld (gesegmenteerd) in agrarische en niet-agrarische arbeid en kapitaal. Dit weerspiegelt het empirische bewijs voor imperfecte arbeidsmobiliteit (De Janvry et al. 1991), en is dus een verbetering ten opzichte van andere CGE-modellen die uitgaan van perfecte mobiliteit.

MAGNET is een mondiaal model, dat macro-economische en sectorale effecten vastlegt, en zoals bij alle modellen is het niet mogelijk om de hele economie perfect na te bootsen. Daarom moeten er bepaalde voorbehouden worden gemaakt, zoals het feit dat goederen en sectoren verzamelingen zijn. De sector varkensvlees en ander wit vlees is bijvoorbeeld een verzamelsector die naast varkensvlees ook konijnenvlees en andere soorten vlees bevat. Bovendien berust de database van dit mondiale model op diverse bronnen van officiële statistieken, die soms kunnen verschillen van bronnen op microniveau als gevolg van verschillende factoren zoals vertrouwelijkheid.

3.1.2 Belangrijke aannames om een toekomstig basisscenario en een scenario voor handelsakkoorden op te stellen

In het kader van deze studie wordt een hypothetische situatie gesimuleerd waarin het Mercosur-akkoord vanaf 2025 wordt geratificeerd en geïmplementeerd. Het akkoord zou binnen 15 jaar volledig zijn geïmplementeerd, wat betekent dat alle wijzigingen in de markttoegang (tarieven en tariefcontingenten) volledig worden ingevoerd. Daarom houden we in het model rekening met economische veranderingen in de periode tussen 2025 en 2040.

De MAGNET-basisprognoses zijn doorgaans gebaseerd op SSP2, een middenweg-scenario binnen de gedeelde sociaaleconomische paden, waarbij de bevolkingsontwikkeling en de bbp-trajecten voor landen over

de hele wereld worden voorspeld (O'Neill et al., 2017). Deze sociaaleconomische prognoses zijn exogene basisgegevens voor het model. In dit onderzoek zijn de SSP2-gegevens geactualiseerd op basis van de AgLink-basisgegevens van de Europese Commissie die rekening houden met belangrijke mondiale gebeurtenissen zoals COVID-19 en de Russische invasie in Oekraïne, en de herziene groeiverwachtingen op langere termijn voor landen als de EU-lidstaten en de Mercosur-landen. Verwacht wordt dat veranderingen in deze sociaaleconomische input voor het model aanzienlijke gevolgen zullen hebben voor de verschillende indicatoren die in de basislijn van het model worden geproduceerd. Bijvoorbeeld, in de context van COVID-19 is de economische groei in de meeste economieën lager geweest dan eerder was voorspeld, vooral in de jaren onmiddellijk na het uitbreken van de pandemie in 2020. De lager dan verwachte economische groei is weerspiegeld in de huidige MAGNET-basislijn. Dit was nog niet het geval in het vorige EU-Mercosur-onderzoek, omdat toen de gevolgen van de wereldwijde pandemie nog niet volledig voelbaar waren en nog niet volledig konden worden doorgrond. De aanhoudende oorlog tussen Rusland en Oekraïne heeft verwoestende gevolgen gehad voor de Oekraïense economie, terwijl ook de groei in andere verwante economieën negatief werd beïnvloed. Dit is ook terug te zien in de herziene groeiprognoses in de huidige AgLINK-basislijn, die door de OESO/FAO worden gebruikt in hun prognoses voor de komende tien jaar die zijn gepubliceerd in hun jaarlijkse Landbouwvooruitzichten (OESO/FAO, 2024).

Voorts houden we rekening met de tenuitvoerlegging van de meest recent gesloten handelsovereenkomsten van de EU, zoals de economische partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Japan (EPA EU-Japan 2019), de diepe en brede vrijhandelsruimte tussen de EU en Oekraïne (DCFTA 2017), de uitgebreide en economische handelsovereenkomst tussen de EU en Canada (CETA 2017) en de vrijhandelsovereenkomsten met Singapore, Vietnam en Nieuw-Zeeland, met het voorbehoud dat sommige nog niet volledig van kracht zijn. Meer specifiek: De vrijhandelsakkoorden met Singapore (2019) en Vietnam (2020) zijn afgesloten en inmiddels in werking getreden; de CETA wordt voorlopig toegepast en het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Nieuw-Zeeland is sinds 1 mei 2024 van kracht. Bovendien vond begin 2020 de Brexit officieel plaats. De handelsbetrekkingen van de EU met het Verenigd Koninkrijk zijn nu vastgelegd in een handelsakkoord (handels- en samenwerkingsovereenkomst) met veel nultarieven voor landbouwproducten en andere goederen, maar wel met grenscontroles.

De GLB-subsidies zijn opgenomen in het basisscenario en worden gemodelleerd als productiefactorsubsidies (subsidies op factorinkomens), wat ongeveer overeenkomt met de wijze waarop rechtstreekse betalingen binnen de EU worden toegewezen.²² Het budget voor subsidies uit de eerste pijler komt overeen met de OESO-gegevens uit 2017 zoals deze in de GTAP-databank zijn opgenomen en de modulatie wordt toegepast waardoor de bedragen tot 2040 jaarlijks met 2% worden verlaagd. Het basisscenario omvat geen beleid op het gebied van milieu en klimaatverandering, zoals het Europees systeem voor de handel in emissierechten (ETS), dat Europese bedrijven (in de sectoren die in de EU-ETS-richtlijn worden genoemd) verplicht te betalen voor broeikasgasemissies en het 'Carbon Border Adjustment Mechanism' (CBAM), en houdt geen rekening met milieumaatregelen die nodig zijn om de doelstellingen van het Europese beleid voor nitraat en waterkwaliteit te verwezenlijken. Toch is de opname van ETS en CBAM relevant, en momenteel werken we aan een modelversie waarin dit mechanisme is opgenomen. Op het moment van deze analyse was de ETS-versie nog niet beschikbaar.

Met deze aannames simuleren we twee scenario's: het basisscenario oftewel het 'business as usual'-scenario, en het beleidsscenario ofwel het Mercosur-akkoord-scenario. Door de uitkomsten van deze twee scenario's in 2040 te vergelijken, meten we de geschatte economische effecten van het Mercosur-akkoord in dat jaar.

²² Momenteel wordt een uitgebreide GLB-module, waarin verschillende onderdelen van GLB-subsidies worden meegenomen en waarin ook de plannen van de EU-lidstaten worden weergegeven, geactualiseerd. Deze is daarom niet gebruikt voor dit onderzoek. Echter, met deze uitgebreide GLB-module worden geen grote gevolgen voor de resultaten verwacht.

Tabel 3.1 Samenvatting van de belangrijkste modelaannames die aan de scenario's ten grondslag liggen

Onderwerpen	Aannames
Drijvende macrofactoren	Het bbp en de bevolkingsgroei volgen de Aglink-prognoses van de OESO/FAO ²³
Drijvende Brexit-factoren	Tariefverlagingen en aannames over de NTMS-handelskosten in de handelsbetrekkingen tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk, zoals in eerdere Brexit-onderzoeken (EP-onderzoek van Wageningen Economic Research en het onderzoek van Scottish Trade)
Recente vrijhandelsakkoorden	CETA, EU-Japan, EU-Oekraïne, vrijhandelsakkoorden met Singapore, Nieuw-Zeeland, Vietnam
GLB	GLB-subsidies, geschat op basis van rechtstreekse betalingen en verdeeld als factorinkomenssubsidies + toekomstige begrotingsprognoses
CO ₂ -prijs	In het basisscenario en het handelsscenario wordt geen ETS toegepast
Milieubeleid	Geen (verdere) maatregelen om te voldoen aan de EU-stikstofrichtlijn en/of de EU-kaderrichtlijn Water

3.1.3 Vertalen van het handelsakkoord naar de modelstructuur en parameters

Om het akkoord naar het model om te zetten, gebruiken we het markttoegangsschema dat is overeengekomen door de Europese Commissie en Mercosur.²⁴ In het schema zijn de wijzigingen opgenomen van de bestaande handelsbeschermende maatregelen op 8-cijferige tarieflijnen. Op 8-cijferig niveau blijven de tarieven ongewijzigd, worden ze gedeeltelijk verlaagd of volledig afgeschaft. In andere gevallen worden tariefcontingenten geïmplementeerd of aangepast. De exportbelastingmaatregelen voor Mercosur zijn ook opgenomen op de 8-cijferige tarieflijnen. We gebruiken gegevens over de handelswaarde om deze maatregelen te aggregeren om vervolgens de effecten van importtarieven en exportbelastingen op geaggregeerd sectorniveau te kunnen schatten.

Tekstvak 1. Tariefverlagingen en wijzigingen in andere markttoegangsmatregelen volgens het akkoord in een notendop

Volgens het principeakkoord van de Commissie, het document waarin het akkoord wordt samengevat (EC, 2019a), zal Mercosur 91% van de import uit de EU volledig liberaliseren gedurende een overgangsperiode van maximaal tien jaar voor de meeste producten en maximaal vijftien jaar voor sommige van de meest gevoelige producten van Mercosur. De EU zal 92% van haar import uit Mercosur liberaliseren over een overgangsperiode van maximaal tien jaar. Wat de tarieflijnen betreft zal Mercosur 91% en de EU 95% van de lijnen in hun respectieve regelingen volledig liberaliseren.

Wat de toegang tot de markt voor industrieproducten betreft zal de EU de invoerrechten op alle industrieproducten afschaffen gedurende een overgangsperiode van maximaal tien jaar. Mercosur zal de invoerrechten in sectoren als auto's, auto-onderdelen, machines, chemicaliën en farmaceutische producten volledig afschaffen.

Mercosur zal de markttoegang voor landbouwproducten uit de EU verbeteren door geleidelijk de invoerrechten af te schaffen op 93% van de tarieflijnen van de EU-export van agrifood naar de regio. Deze lijnen vertegenwoordigen 95% van de exportwaarde van landbouwproducten uit de EU naar Mercosur. De EU zal 82% van de import van landbouwproducten liberaliseren, waarbij de resterende import onderworpen is aan gedeeltelijke liberaliseringsverplichtingen, met inbegrip van tariefcontingenten voor meer gevoelige producten (zie paragraaf 2.2.2 hierboven), waarbij een zeer klein aantal producten in zijn geheel wordt uitgesloten. De heffingen die Mercosur momenteel oplegt voor de export naar de EU van producten zoals soja-producten (veevoeder voor gebruik in de EU) zullen worden verlaagd of afgeschaft.

Voor onderwerpen zoals herkomstregels, douane en handelsbevordering, SPS, diensten en instellingen (investerings) en andere aspecten van het akkoord belicht het samenvattende document de belangrijkste kwesties en verwijst het naar de aanvullende documenten die kunnen worden geraadpleegd.

²³ De Aglink-prognoses hebben betrekking op de landbouwvooruitzichten van de EU voor de belangrijkste Europese landbouwmarkten tot 2035. Dit is gebaseerd op een reeks aannames met betrekking tot macro-economische omstandigheden, het vaste klimaat van het landbouw- en handelsbeleid en de ontwikkelingen op de internationale markt, gebaseerd op de meest recente vooruitzichten van de OESO en de FAO. Zie hier: [Middellange termijn - Europese Commissie](#)

²⁴ De schema's voor de afschaffing van de tarieven voor [de EU-Mercosur: Tekst van het akkoord \(europa.eu\)](#)

Wij houden binnen het model rekening met tariefcontingenten op geaggregeerd sectorniveau, en dit is daarmee een schatting die is gebaseerd op de tariefcontingenten gespecificeerd op de onderliggende 8-cijferige tarieflijn. We nemen het volgende op: (1) de bestaande tariefcontingenten in het basisscenario (vóór het Mercosur-akkoord), (2) de introductie van nieuwe tariefcontingenten (als onderdeel van het Mercosur-akkoord), inclusief, (2a) wijzigingen van de tarieven binnen het contingent (als onderdeel van het Mercosur-akkoord), en 2b) wijzigingen van het totale contingent volume (als onderdeel van het Mercosur-akkoord). Details over deze tariefcontingenten zijn te vinden in tabel 2.5-2.7 in het vorige hoofdstuk. Daarnaast hebben we ons mechanisme voor de modellering van de tariefcontingenten geactualiseerd waardoor de beperking van de handelsbewegingen in het kader van de quota is versoepeld.²⁵

Tot slot hebben we gekeken naar de NTM's die van invloed zijn op de handel in goederen en diensten die vanuit de EU op de Mercosur-markt wordt gebracht. Hierbij volgen we dezelfde argumentatie en aanpak als in ons onderzoek uit 2020 (zie bijlage 2 in Carrico et al. 2020 voor meer achtergrondinformatie). Wij beschouwen de niveaus van de standaarden binnen de Europese Economische Ruimte (EER) als grotendeels geharmoniseerd en gebruiken dit dan ook als het basisniveau van NTM's. Vervolgens nemen we in aanmerking hoeveel de handelskosten voor de Mercosur-exporteurs per verhandeld product zouden moeten verminderen om dichterbij het niveau van de NTM's in de EER te komen.

Voor NTM's die de handel in goederen beïnvloeden, gebruiken we schattingen van de handelskosten van de Wereldbank (Kee en Nicita, 2017), en voor NTM's die de handel in diensten beïnvloeden, gebruiken we schattingen van de handelskosten voor Mercosur van de Wereldbank (Jafari en Tarr, 2015) en voor de EER die van de OESO (Benz en Jaax, 2020). Door een veronderstelling aan te nemen hoeveel NTM-gerelateerde handelskosten zullen dalen bij een EU-Mercosur handelsakkoord schatten we de efficiëntiewinst op basis van prijs- en kwantiteitseffecten die we in MAGNET implementeren.

Het uitgangspunt is dat de handelsbarrières voor NTM's in Mercosur in het kader van het EU-Mercosur akkoord zullen verminderen en in de richting van het EER-niveau bewegen, maar dat de niveaus van deze handelsbarrières niet zullen dalen tot die van de EER. In navolging van Disdier et al. (2016) veronderstellen we dat NTM gerelateerde handelskosten met 10% kunnen afnemen, wat betekent dat de huidige kloof tussen de relatieve NTM-kosten voor handel in de EER en de NTM-kosten voor handel in Mercosur met 10% zou afnemen. Nu zouden de handelsbarrières (van NTM's) voor de import van verse groenten en fruit uit de EU naar Argentinië met 53% moeten worden verlaagd om het niveau van de handelsbarrières (van NTM's) op de markt voor verse groenten en fruit binnen de EER te bereiken (d.w.z. de kloof is 53%). Als we ervan uitgaan dat Mercosur-landen verbeteringen zullen aanbrengen om de kloof met het niveau van de handelsbarrières (van NTM's) binnen de EER met 10% te verkleinen, dan zouden de handelsbarrières (van NTM's) voor verse groenten en fruit die vanuit de EU in Argentinië worden ingevoerd volgens onze aanname met 5,3% dalen. Dit wordt beschouwd als equivalent aan een toename van 5,3% in de efficiëntie van de import.

Voor de aanname van 10% afname van NTM-handelskosten vinden we, naast de literatuur, verder steun uit gesprekken met stakeholders uit de industrie, zoals gerapporteerd in Carrico et al. (2020). De meeste vertegenwoordigers van het bedrijfsleven wezen op de tijdrovende procedures voor het verkrijgen van toegang tot de Mercosur-markten. Met name in het geval van landbouw- en voedselproducten zouden er grote verschillen zijn in de eisen die aan voedselveiligheid en de kwaliteit van de producten worden gesteld.

Voor de handel in goederen zijn NTM's land specifiek en bilateraal. Een vermindering van de handelsbarrières (van NTM's) voor goederen volgt dus het bovenstaande voorbeeld van handelsbarrières voor groenten en fruit uit de EU naar Argentinië die met 5,3% afnemen. Voor NTM's in de handel in diensten wordt er echter van uitgegaan dat als een land de barrières vermindert, dit geldt voor alle handelspartners. Daarom zal een liberalisering van de dienstenmarkt door elk van de Mercosur-leden deze markt zowel binnen Mercosur en als ook voor Europa en andere handelspartners openen.

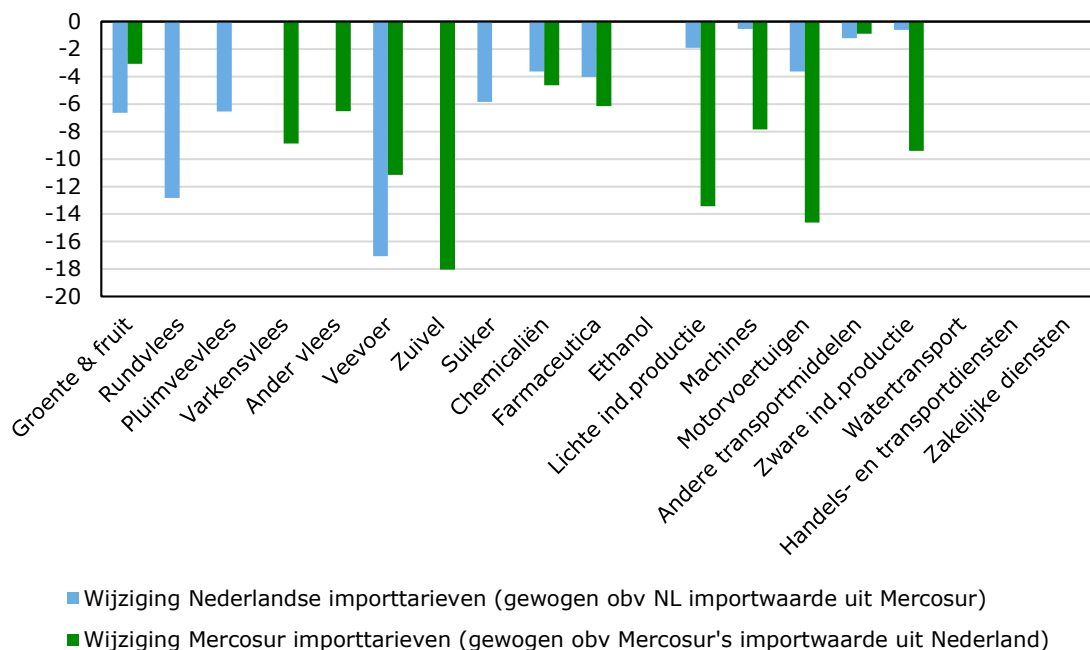
²⁵ Het in het vorige onderzoek gebruikte MAGNET-model beperkte de handel tot het niet overschrijden van de quota. Vanwege de verlagingen van de tarieven binnen het tariefcontingent en de uitbreiding van de quotumniveaus impliceert deze beperking dat de handel de neiging heeft om binnen het quotum te blijven. In deze exercitie hebben we deze beperking opgeheven waardoor de handel de quota mag overschrijden, maar voor de handel boven de quota zal een hoger tarief gelden.

De handelskosten in de bilaterale betrekkingen tussen de EU en Mercosur zullen ook dalen als gevolg van verlagingen van importtarieven en exportbelastingen. Het akkoord kent drie soorten tarieven/belastingen:

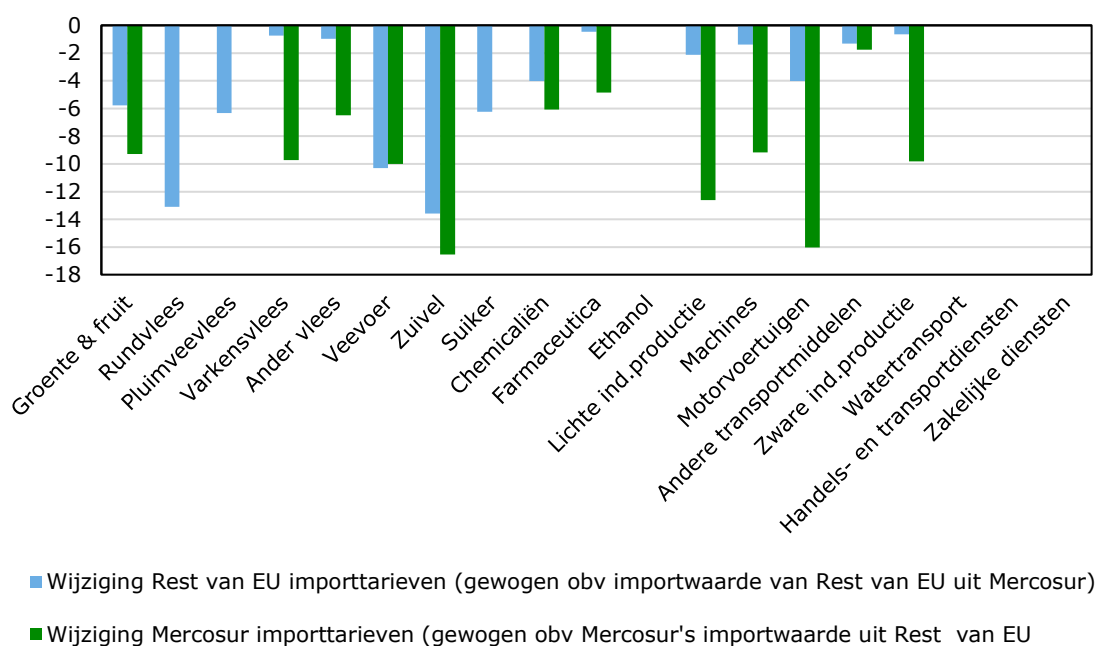
1. de door Nederland/de rest van de EU geheven importtarieven voor goederen en diensten die uit de vier Mercosur-landen worden ingevoerd
2. de importtarieven die door de vier Mercosur-landen worden geheven voor goederen en diensten die uit Nederland/de rest van de EU worden ingevoerd, en de
3. exportbelastingen/subsidies die door de vier Mercosur-landen worden geheven voor goederen en diensten die naar Nederland/de rest van de EU worden uitgevoerd.

In figuur 3.1 en 3.2 geven we weer in welke mate de handelskosten kunnen afnemen door de verlaging van de twee importtarieven aan beide kanten (soort 1 en 2 van hierboven); de exportbelastingen/subsidies die door de Mercosur-landen worden geheven zijn te klein om zichtbaar te zijn in de figuren, en daarom nemen we ze niet op. De figuren tonen de geaggregeerde vermindering van de handelskosten door afbouw van importtarieven, waarbij de tariefverlagingen voor belangrijke goederengroepen worden berekend aan de hand van het handelsgewogen gemiddelde.²⁶ Zo komt de daling van de zuivelhandelskosten voor Nederlandse bedrijven voort uit een 18% verlaging van de importtarieven van Mercosur, terwijl de handelskosten voor zuivel bij import in Nederland ongewijzigd blijven (figuur 3.1). De daling van de handelskosten voor zuivel importerende bedrijven in de rest van de EU bestaat daarentegen uit een verlaging met 13% van de importtarieven die door de EU worden geheven en een verlaging met 17% aan handelskosten door vermindering van de importtarieven die door Mercosur worden geheven (voor uit EU exporterende bedrijven) (figuur 3.2). Waarom Nederlands zuivel importerende bedrijven geen vermindering van handelskosten zal ervaren, maar zuivel importerende bedrijven uit andere EU-landen wel, is doordat sommige producten op het gedetailleerde productniveau hoge importtarieven hebben en relevant zijn voor de handel in sommige EU-landen maar niet voor de Nederlandse handel. Doordat tarieflijnen op gedetailleerd niveau van elkaar verschillen en de samenstelling van import en export verschillend zijn per handelspartner, zullen afspraken over importtariefverlaging een verschillend effect hebben op de groei van de export en de import in de deelnemende EU- en Mercosur-landen. De figuren 3.1 en 3.2 geven inzicht in de mate waarin de export en import van elk van deze goederen en goederengroepen in Nederland/de rest van de EU kan worden beïnvloed door de afspraken over tariefverlaging.

²⁶ Om beter te begrijpen hoe handelsgewogen tarieven worden afgeleid, nemen we een eenvoudig voorbeeld, waarbij een goederengroep uit twee afzonderlijke goederen bestaat (1 en 2). Stel dat de importtarieven voor de producten 1 en 2 respectievelijk 10% en 20% bedragen en dat voor de importeurs in Nederland en de EU dezelfde tarieven gelden voor beide producten. Veronderstel nu dat Nederland voor 1 miljoen euro aan product 1 importeert en voor product 2 niets, dan zou het totale tarief voor de goederengroep waar de Nederlandse importeurs mee te maken krijgen gelijk zijn aan $(1 \times 10\% + 0 \times 20\%) / (1 + 0) = 10\%$. Veronderstel nu dat de EU voor 1 miljoen euro aan product 2 importeert en niets voor product 1, dan zou het totale tarief voor de goederengroep voor de EU-importeurs gelijk zijn aan $(0 \times 10\% + 1 \times 20\%) / (0 + 1) = 20\%$. In dit eenvoudige voorbeeld kunnen we zien dat terwijl de Nederlandse en de EU-importeurs te maken hebben met dezelfde importtarieven op het individuele goederenniveau, de effectieve tarieven op het geaggregeerde niveau in beide regio's kunnen verschillen. Aangezien de in dit onderzoek gepresenteerde goederen geaggregeerde goederen op GTAP-niveau of op MAGNET-niveau zijn, zijn de tarieven voor deze goederen dus geaggregeerde tarieven die zelfs in het basisjaar (2017) voor Nederland en de EU kunnen verschillen. Uitgaande van dit eenvoudige voorbeeld zou de impliciete effectieve tariefverlaging 10% voor Nederland en 20% voor de EU bedragen, als we er verder van uitgaan dat het handelsakkoord alle bestaande tarieven in beide regio's zal opheffen – dat wil zeggen dat zowel Nederland als de EU met dezelfde tariefverlagingen van 100% te maken hebben. NB: deze aggregatie van handelsgewogen tarieven is ook van toepassing op de door de Mercosur-landen ingevoerde goederen. Dit eenvoudige voorbeeld geeft aan waarom tariefverlagingen in figuur 3.1 en 3.2 kunnen verschillen, zelfs voor dezelfde goederengroep.



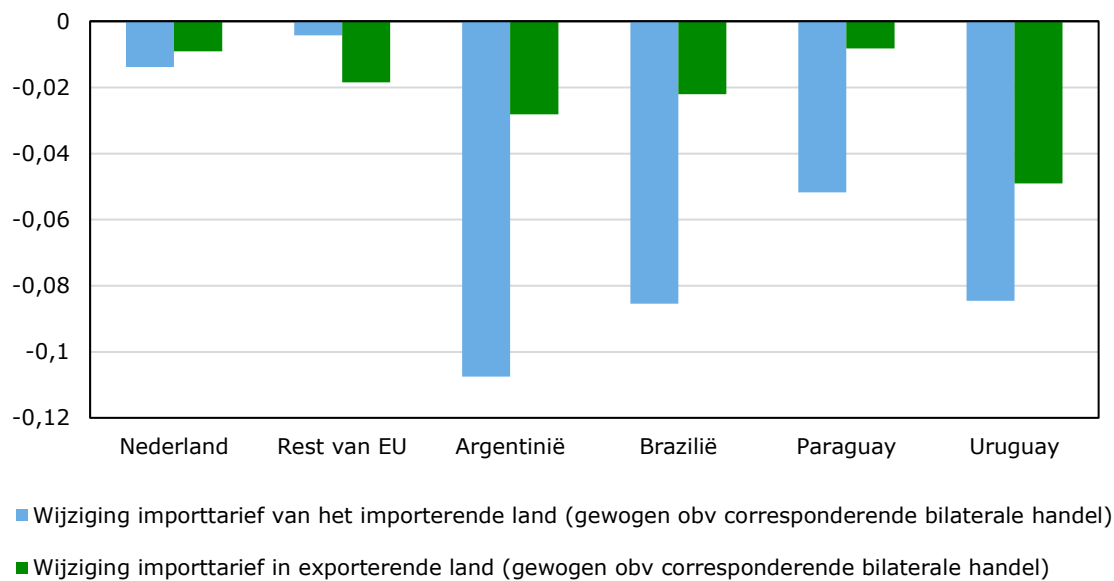
Figuur 3.1 Vermindering van de handelskosten door verlagingen van de importtarieven voor Nederlandse bedrijven (% van de handelswaarde)



Figuur 3.2 Vermindering van de handelskosten door verlagingen van de importtarieven voor bedrijven uit de rest van de EU (% van de handelswaarde)

Figuur 3.3 toont de totale verlagingen van de importtarieven voor alle goederen, waarbij het aandeel van de handel in het bbp als totale gewicht wordt gebruikt. Belangrijk is echter dat we bij het meten van de relevante handelskosten voor de Nederlandse bedrijven en de bedrijven uit de rest van de EU de totale kosten berekenen die verbonden zijn aan hun respectievelijke handel met de vier Mercosur-landen als geheel, en dat we ook de handelskosten meten waarmee elk Mercosur-land te maken heeft, waarbij we hun respectievelijke handel met de hele EU gebruiken. Op deze manier krijgen we een beter inzicht in hoe de economie in elke deelnemende partij in het algemeen kan worden beïnvloed door de verlaging van de handelskosten. Het is duidelijk dat de

Mercosur-landen gemiddeld, uitgedrukt in procenten van het bbp, meer van het akkoord kunnen profiteren dan de EU, vanwege de grotere daling van de totale handelskosten voor Mercosur.



Figuur 3.3 Vermindering van de handelskosten (als % van het BBP) als gevolg van verlagingen van de importtarieven

Ter verduidelijking leggen we de betekenis van de balken in de afbeelding uit met Argentinië als voorbeeld. De oranje balk geeft het effect (in % van het BBP) aan van een daling van de handelskosten als gevolg van een lagere importtarief uit het invoerende land. Voor Argentinië verwijst dit naar dalende importtarieven die worden geheven op ingevoerde goederen uit de rest van de EU en Nederland. De gele balk geeft de daling van de Argentijnse handelskosten aan als gevolg van de daling van de importtarieven in Nederland en de rest van de EU voor hun uit Argentinië ingevoerde goederen. Deze gele balk geeft derhalve de daling aan van de handelskosten van Argentinië als exporteur naar de EU en Nederland. Het verschil in lengte van de balken wijst erop dat het BBP van Argentinië meer wordt beïnvloed door tariefverlagingen door de handelspartners (in dit geval de EU en Nederland) dan door tariefverlagingen van de eigen import (allemaal als handelsgewogen tariefverlagingen). De groei van het BBP wordt dus voornamelijk gedreven door de toename van de export en in mindere mate door goedkopere import. Dit geldt ook voor de andere Mercosur-landen en voor Nederland, maar niet voor de rest van de EU.

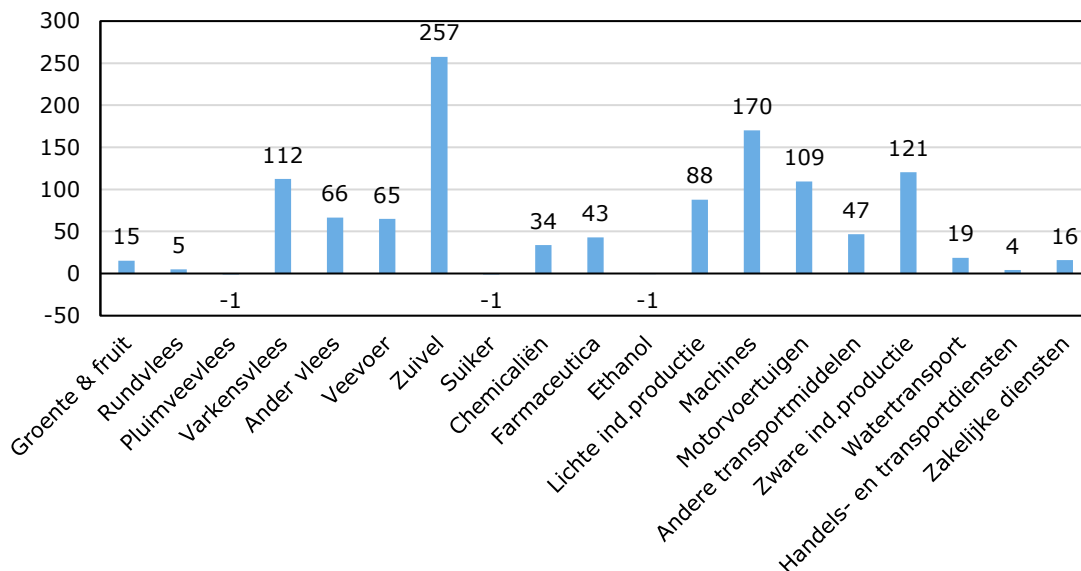
Wij geven de algemene verlagingen van de importtarieven aan waarmee een land te maken heeft voor wat betreft het BBP. Het idee achter dit perspectief is dat twee landen te maken kunnen krijgen met dezelfde (gewogen gemiddelde) procentuele verlaging van de importtarieven, maar als de twee landen een verschillende trade exposure (= handelswaarde als aandeel van het BBP) hebben, dan kan eenzelfde procentuele tariefverlaging nog steeds zeer uiteenlopende gevolgen hebben voor hun respectievelijke BBP. Het uitdrukken van alle tariefverlagingen in termen van het BBP leidt dus tot een intuïtiever verband tussen de verlagingen van importtarieven en de potentiële gevolgen voor het BBP, en draagt ertoe bij dat de effecten van tariefverlagingen in alle landen beter vergelijkbaar zijn, vooral wanneer al deze landen in hetzelfde figuur worden gepresenteerd.

3.2 Effecten voor de handel en productie in Nederland en de rest van de EU

In deze paragraaf rapporteren we de gevolgen van het akkoord tussen de EU en Mercosur voor de handel en productie in Nederland en de rest van de EU. De figuren in deze paragraaf geven de afwijkingen weer van het scenario van het akkoord ten opzichte van het basisscenario in 2040 (d.w.z. NIET de groeicijfers ten opzichte van 2025 of een ander referentiejaar). Resultaten worden vermeld in zowel procentuele veranderingen (%) als in waarden (in miljoenen euro's), en wanneer waarde-afwijkingen worden vermeld, gebruiken we reële waarden gebaseerd op de constante prijs van 2023, waardoor alle gerapporteerde waardeveranderingen consistent en dus beter vergelijkbaar zijn.²⁷

3.2.1 Effecten op de Nederlandse handel en productie

Als gevolg van een volledige implementatie van het EU-Mercosur-handelsakkoord wordt verwacht dat de Nederlandse export in procenten aanzienlijk zal toenemen in een aantal sectoren, waarbij de grootste stijging wordt verwacht voor zuivel (257%, wat gelijk staat aan 33 miljoen euro) en voor verschillende maakindustrieën, zoals blijkt uit figuur 3.4. Deze effecten zijn grotendeels het gevolg van de relatief sterke verlagingen van de importtarieven die de vier Mercosur-landen op Nederlandse export heffen, zoals blijkt uit figuur 3.1.

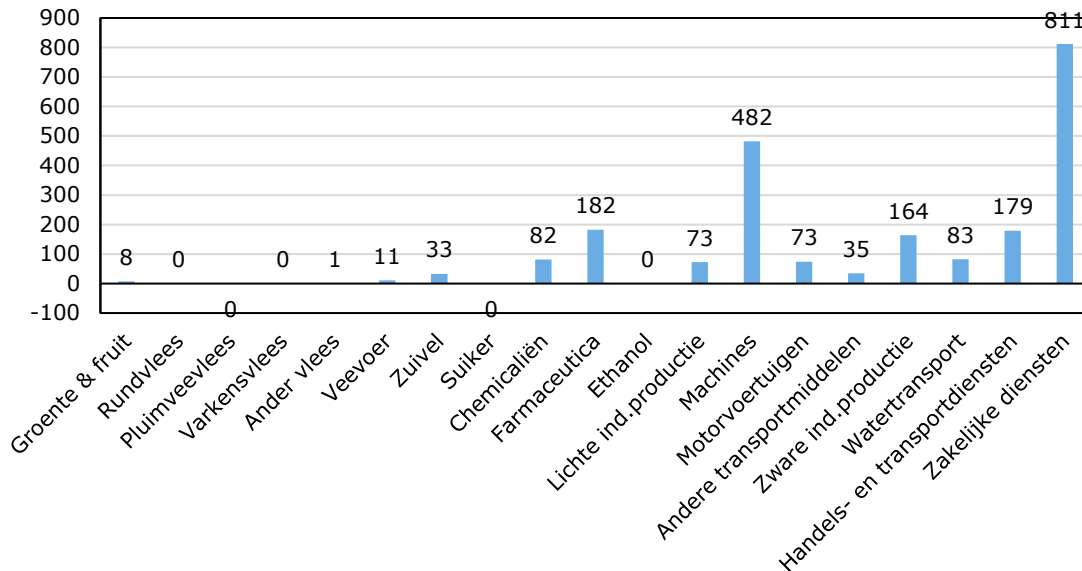


Figuur 3.4 Verandering in Nederlandse export naar vier Mercosur-landen (%)²⁸

²⁷ Om deze vergelijkbare constante prijs af te leiden, hebben we eerst de modelresultaten gerapporteerd met de constante prijs van 2017 in US\$. Vervolgens hebben we de dollarprijs omgerekend naar de constante prijs in euro's aan de hand van de gemiddelde wisselkoers van 2017 van de OESO (<https://www.oecd.org/en/data/indicators/exchange-rates.html?oecdcontrol-00b22b2429-var3=2017>). Daarna hebben we de constante prijs van 2017 omgerekend naar de constante prijs van 2023 door een inflatiecorrectie toe te passen aan de hand van de jaarlijkse gemiddelde inflatiegegevens (Harmonized Index for Consumer Prices) van EUROSTAT (<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bulk?lang=en&searchFilter=infla>).

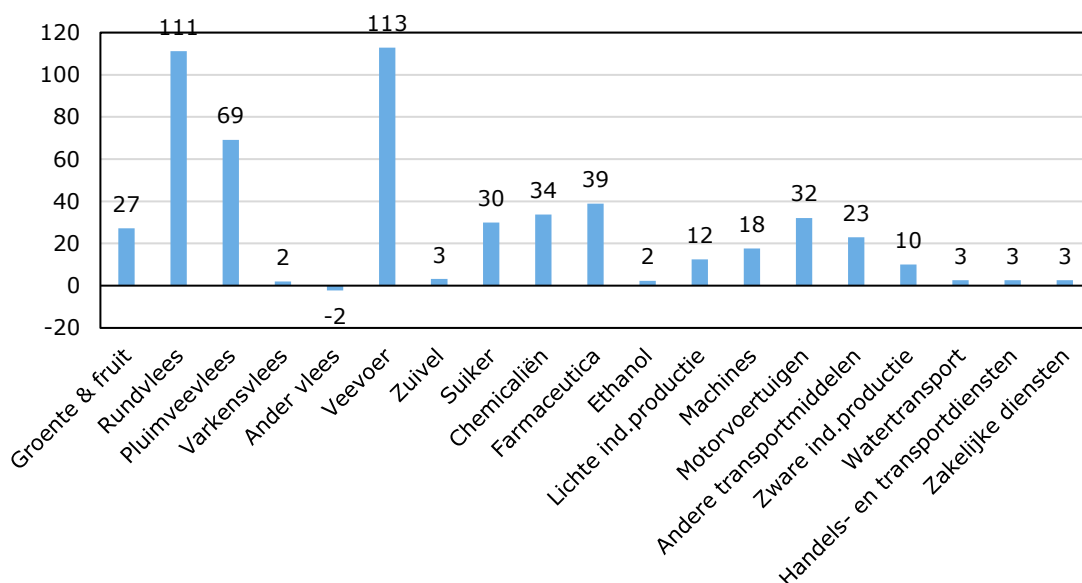
²⁸ De geaggregeerde sectoren handel en zakelijke dienstverlening die in dit onderzoek worden gepresenteerd, volgen de GTAP-gegevensclassificaties; de geaggregeerde handelssector omvat de volgende deelsectoren: verkoop, onderhoud en reparatie van motorvoertuigen en motorfietsen; detailhandel in motorbrandstoffen; groothandel en commissiehandel, met uitzondering van auto's en motorfietsen; niet-gespecialiseerde detailhandel in winkels; detailhandel in levensmiddelen, dranken en tabak in gespecialiseerde winkels; andere detailhandel in nieuwe goederen in gespecialiseerde winkels; detailhandel in tweedehandsgoederen in winkels; detailhandel niet in winkels; reparatie van persoonlijke en huishoudelijke goederen; hotels en restaurants. De geaggregeerde sector zakelijke dienstverlening omvat: vastgoedactiviteiten; verhuur van vervoersmiddelen; verhuur van andere machines en uitrusting; verhuur van onder andere persoonlijke en huishoudelijke goederen; computer- en aanverwante activiteiten; onderzoek en ontwikkeling.

Ondanks een procentuele toename van de export van enkele landbouwproducten wordt niet verwacht dat de exportwaarde van deze agrifoodproducten een uitgesproken hoger niveau zullen bereiken (de grootste toename is te zien van de exportwaarde voor zuivelproducten, met 33 miljoen euro). De exportwaarde van zakelijke dienstverlening naar Mercosur-landen zal daarentegen naar verwachting sterk stijgen (811 miljoen euro), net als de exportwaarde van machines (482 miljoen euro); deze toename weerspiegelt ook de grote absolute omvang van de Nederlandse export in deze sectoren naar Mercosur in 2040.



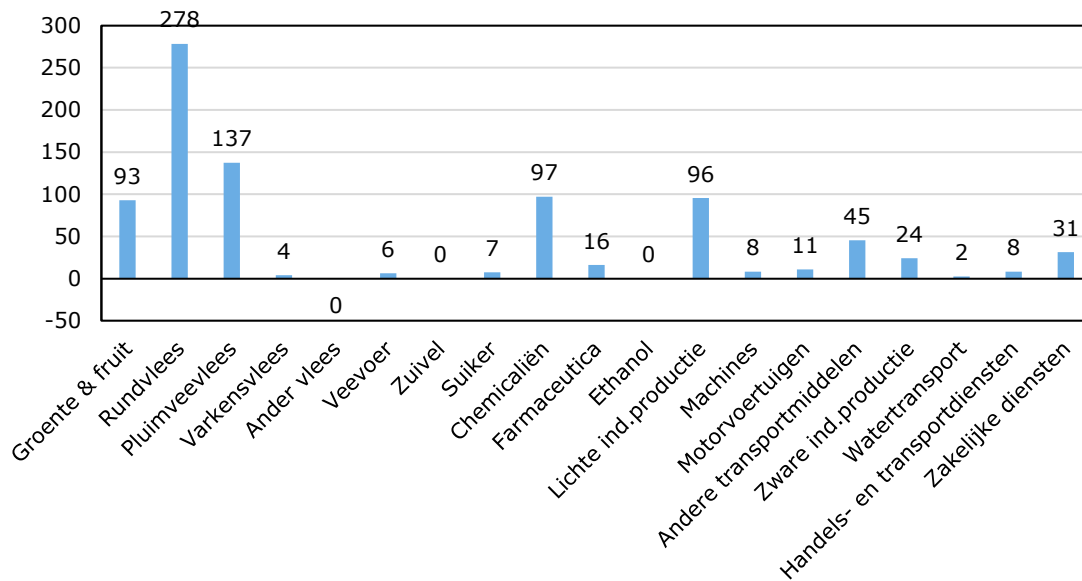
Figuur 3.5 Verandering in Nederlandse export naar vier Mercosur-landen (in miljoenen euro's)

Onder het handelsakkoord zal de Nederlandse import naar verwachting aanzienlijk toenemen, met name de import van een aantal agrifoodproducten. Procentueel gezien neemt de import van diervoeders en rundvlees het meest toe, met respectievelijk 113% en 111%, gevolgd door pluimveevlees met bijna 70% (figuur 3.6). Deze toename wordt voornamelijk veroorzaakt door het feit dat de importtarieven voor deze producten volgens het akkoord aanzienlijk zullen dalen en dat de quota voor rundvlees, pluimveevlees en suiker zullen worden uitgebreid (zie hoofdstuk 2.3.1).



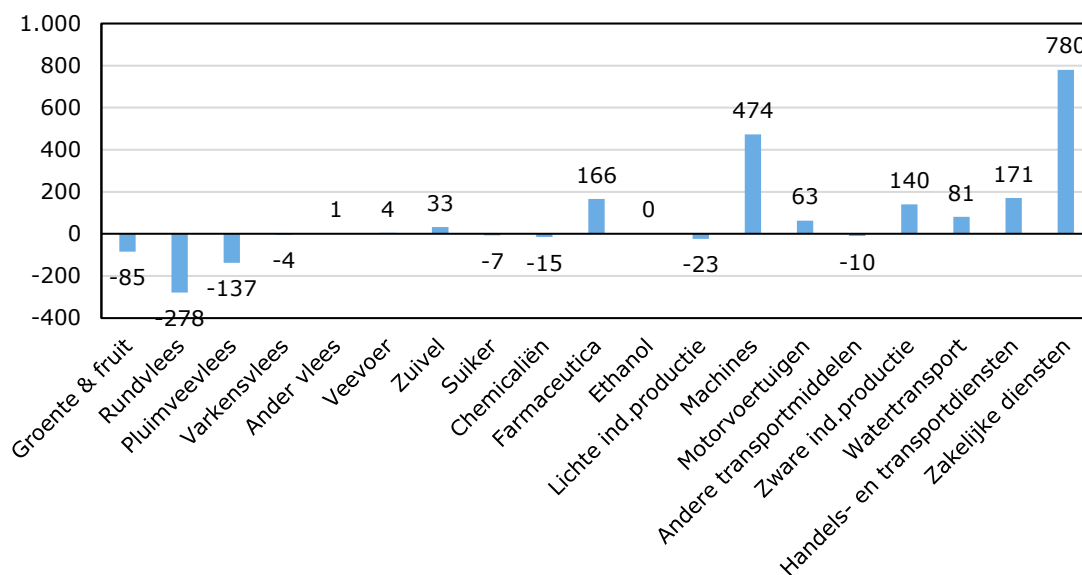
Figuur 3.6 Verandering in Nederlandse import uit vier Mercosur-landen (%)

Wat de waardeveranderingen betreft, zoals blijkt uit figuur 3.7, zal met name de import van rundvlees toenemen (met 278 miljoen euro), gevolgd door de import van pluimveevlees met een verwachte stijging van 137 miljoen euro. De importwaarde van deze vleescategorieën is al omvangrijk (zie ook figuur 2.1) waardoor een procentueel sterke stijging ook in absolute zin aanzienlijk zal zijn.



Figuur 3.7 Verandering in Nederlandse import uit vier Mercosur-landen (in miljoenen euro's)

De relatieve verandering tussen export en import geeft meteen een indicatie van de gevolgen voor de Nederlandse bilaterale handelsbalans met Mercosur-landen bij de volledige uitvoering van het handelsakkoord. Uit figuur 3.8 blijkt dat de sterke toename van de import van landbouwproducten, met name de toename van de import van rundvlees en pluimveevlees, zal leiden tot een verslechtering van de bilaterale handelsbalans voor deze producten, waarbij de handelsbalans voor rundvlees het sterkst zal verslechteren (278 miljoen euro). De industrie- en dienstensectoren daarentegen zullen naar verwachting hun handelsbalans verbeteren, waarbij de zakelijke dienstverlening naar verwachting de grootste bijdrage levert (780 miljoen euro), gevolgd door machines (474 miljoen euro). De totale bilaterale handelsbalans zal naar verwachting met 879 miljoen euro verbeteren (opmerking: niet alle goederen en dienstensectoren worden gerapporteerd in figuur 3.8).

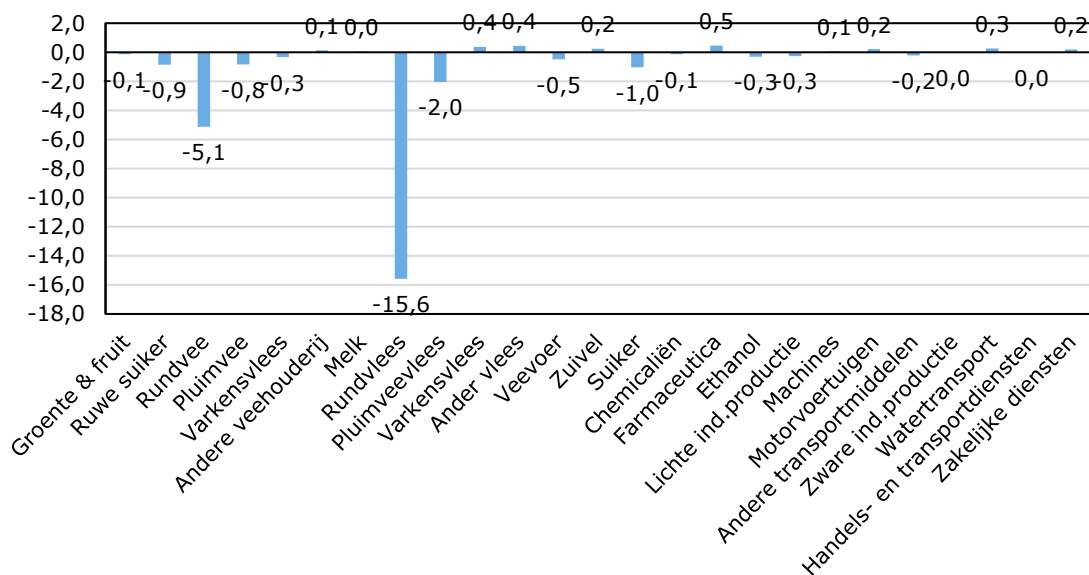


Figuur 3.8 Verandering van de Nederlandse handelsbalans met vier Mercosur-landen (in miljoenen euro's)

De relatieve verandering in export- en importwaarden geeft ook een indicatie van de wijze waarop de binnenlandse productie zich als gevolg van dit handelsakkoord zal aanpassen. Als reactie op een relatieve exporttoename is de binnenlandse productie geneigd toe te nemen om aan de groeiende vraag te voldoen. Anderzijds leidt een relatieve importtoename doorgaans tot een afname van de binnenlandse productie. Deze relatieve verandering in export en import vormt de motor achter de meeste veranderingen in de binnenlandse productie, zoals getoond in figuur 3.9, waar een toename van de import van rund- en pluimveevlees, niet alleen de Nederlandse handelsbalans voor deze producten verslechtert, maar ook een aanzienlijke afname veroorzaakt in de binnenlandse productie van deze (verwerkte) producten. De sterke daling van de productie van verwerkt rundvlees (15,6% ofwel 458 miljoen euro) leidt ook tot een lagere productie in de (primaire) rundveesector (van 5%). De afname van de productiewaarde van ver/bewerkt rundvlees is niet alleen het gevolg van veranderingen in de bilaterale handelsbetrekking met Mercosur-landen maar wordt ook veroorzaakt door een daling van de Nederlandse export van rundvlees naar andere afzetmarkten; zo neemt de afzet van Nederlands rundvlees in andere EU-lidstaten af als gevolg van het toegenomen en concurrerende aanbod van rundvlees uit Mercosur op die voor Nederland zo belangrijke markten. Let wel dat Nederlands rundvlees grotendeels afkomstig is van melkkoeien en van een andere kwaliteit dan het 'Hilton beef' en ander rundvlees uit Mercosurlanden dat doorgaans van hoge kwaliteit is. De productie van pluimveevlees en van suiker in Nederland neemt af om dezelfde reden.²⁹ Daarbij geldt dat, hoewel de veranderingen in de bilaterale handelsbalans de reactie van de productie in de meeste sectoren intuïtief lijken te verklaren, de uiteindelijke productie-effecten van het handelsakkoord het resultaat zijn van het samenspel van drie factoren: de mate waarin prijseffecten ten gevolge van tariefveranderingen binnen de toeleveringsketen worden doorgegeven aan de uiteindelijke afnemer (zgn. prijstransmissie), het aandeel van export- of importwaarde in de binnenlandse productiewaarde (de zgn. trade exposure) en verschuivingen in het concurrentievermogen van Nederland andere markten dan de Mercosur-landen (het zogenaamde indirecte effect van het handelsakkoord, wat zich bijvoorbeeld voordoet op de Europese markt, waar de Nederlandse concurrentiepositie verslechtert omdat het aanbod uit Mercosur aantrekkelijker wordt)³⁰. Het resultaat van de effecten van deze factoren kan zelfs tot een productieverandering leiden die een andere richting aangeeft dan de verandering in de bilaterale handelsbalans zou suggereren (zie figuur 3.9 en figuur 3.15 voor de andere EU-landen). De productiewaarde van veevoeder in Nederland zal bijvoorbeeld iets afnemen, terwijl de bilaterale handelsbalans met Mercosur is verbeterd (ofschoon waardeverandering gering is).

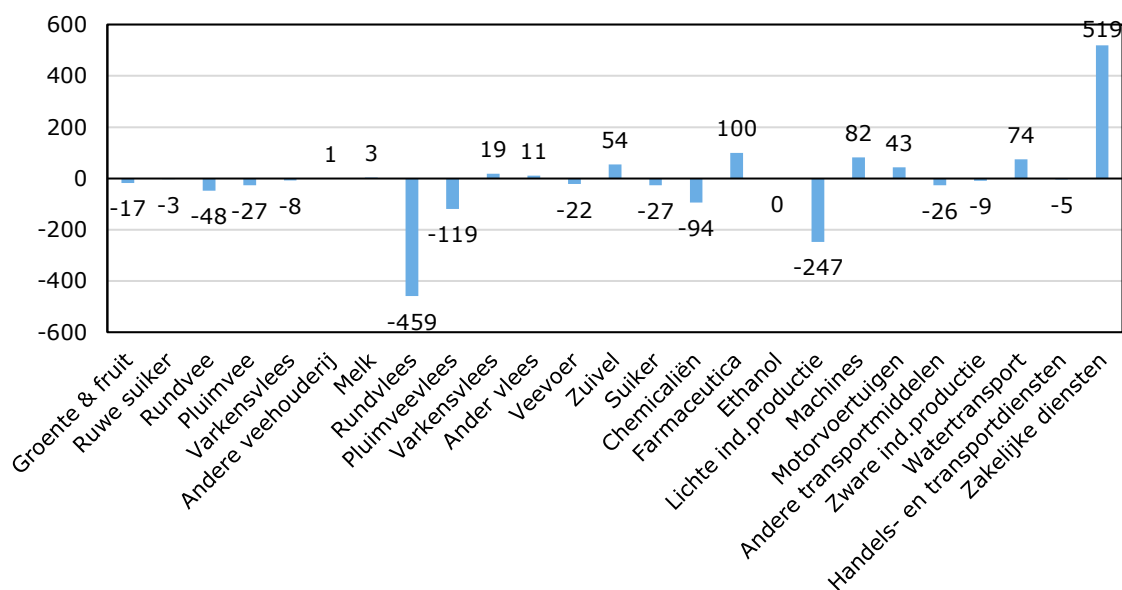
²⁹ Het is belangrijk te benadrukken dat in MAGNET zowel de primaire veehouderij als de daarmee verbonden verwerkte vleessectoren zijn gerepresenteerd. Het model heeft vier primaire veehouderijsectoren (rundvee, pluimvee, varkens, overig vee) en vier daarmee verbonden vleessectoren (rundvlees, pluimveevlees, varkensvlees, overig vlees). Aangezien de handel vooral betrekking heeft op bewerkt vlees en niet op levende dieren, rapporteren we alleen de verwerkt-vleessectoren voor de handelscijfers (bijv. figuur 3.4-3.8). Voor de productie rapporteren we wel de bijbehorende veehouderijsectoren, als uitkomst van het in MAGNET gemodelleerde toeleveringsketeneffect.

³⁰ Bij de berekening van de effecten van het Mercosur handelsakkoord is verondersteld dat de importeur de volledige, in het akkoord afgesproken, verlaging van het importtarief doorgeeft aan de uiteindelijke afnemer van het verhandeld product. De trade-exposure van productcategorieën volgt uit de (historische) data van het model en de veranderingen in het concurrentievermogen is de uitkomst van de modelsimulatie van de effecten van de prijsveranderingen ten gevolge van tariefveranderingen.



Figuur 3.9 Verandering in de Nederlandse productiewaarde (in miljoenen euro's) als gevolg van de volledige implementatie van het EU-Mercosur-handelsakkoord

Hieronder worden de gevolgen van het handelsakkoord voor de productie uitgedrukt in waarden. De procentuele veranderingen zoals weergegeven in figuur 3.9 vertalen zich ook in een aanzienlijk bedrag voor de rundvleesverwerkende sector. Anderzijds valt een relatief kleine procentuele verandering in de productie van zakelijke diensten samen met een hogere productiewaarde van meer dan 500 miljoen euro.

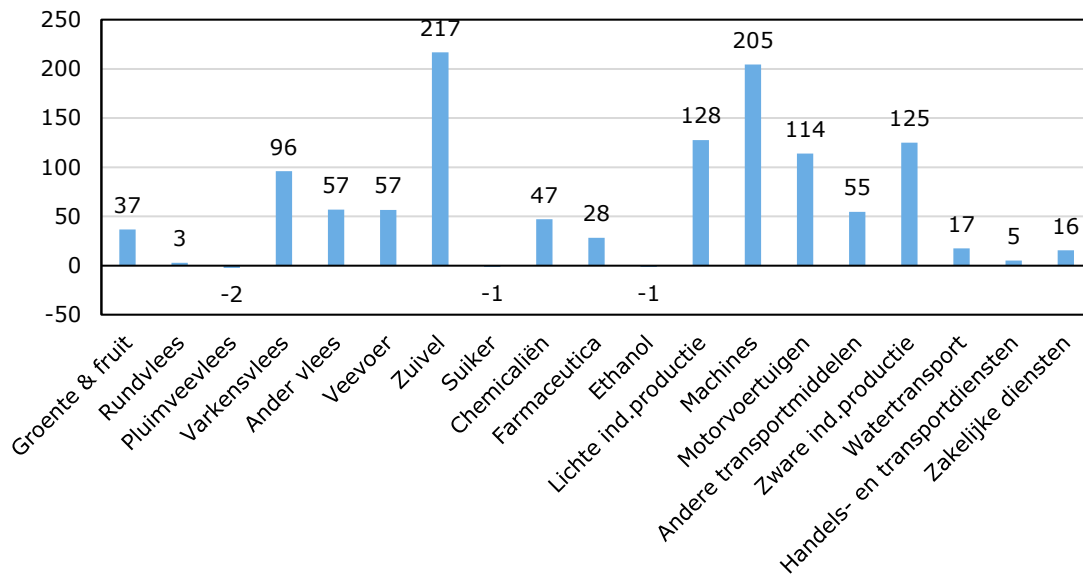


Figuur 3.10 Verandering in de Nederlandse productie (in miljoenen euro's) als gevolg van de volledige implementatie van het EU-Mercosur-handelsakkoord

3.2.2 Gevolgen voor de handel en productie in de Rest van de EU

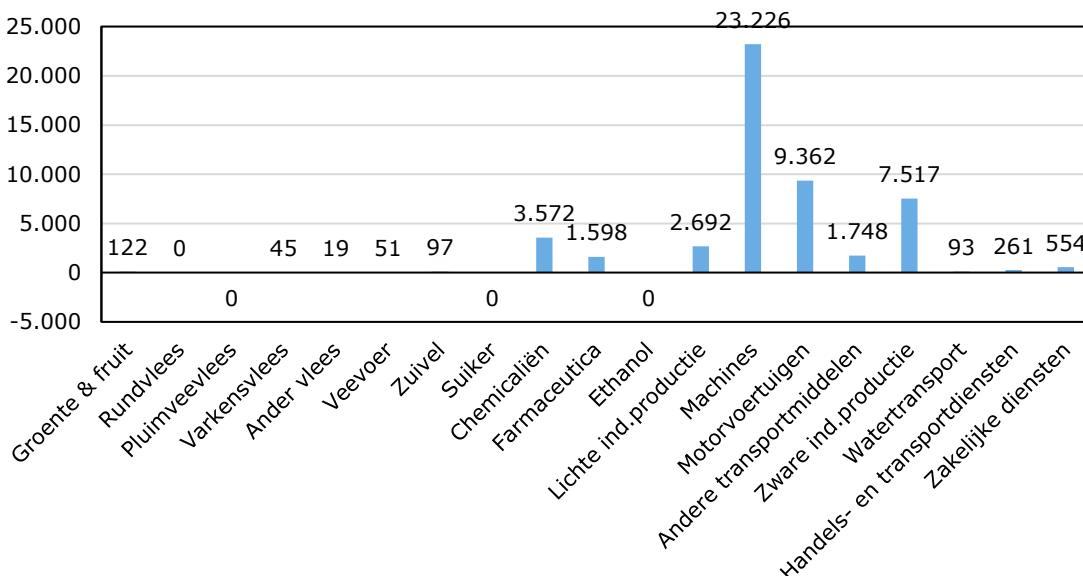
Als gevolg van het EU-Mercosur-handelsakkoord zal de export van de Rest van de EU (EU26) naar Mercosur in het algemeen toenemen. Uit een vergelijking van de gevolgen voor export voor de Rest van de EU (figuur 3.11) en voor Nederland (figuur 3.4) blijkt dat de procentuele veranderingen in de exportwaarde in beide regio's een vergelijkbare patroon vertoont. Zo neemt de export uit zowel de Rest van de EU als Nederland toe van een aantal landbouwproducten en is dat procentueel het meest voor zuivelproducten. De

op een na grootste procentuele exportstijging van de Rest van de EU wordt net als voor Nederland voorzien voor de machinesector. Dat het patroon van de exportgroei hetzelfde is voor Nederland en de rest van de EU is niet verwonderlijk, aangezien het handelsakkoord waarover de EU heeft onderhandeld op alle lidstaten van toepassing is.



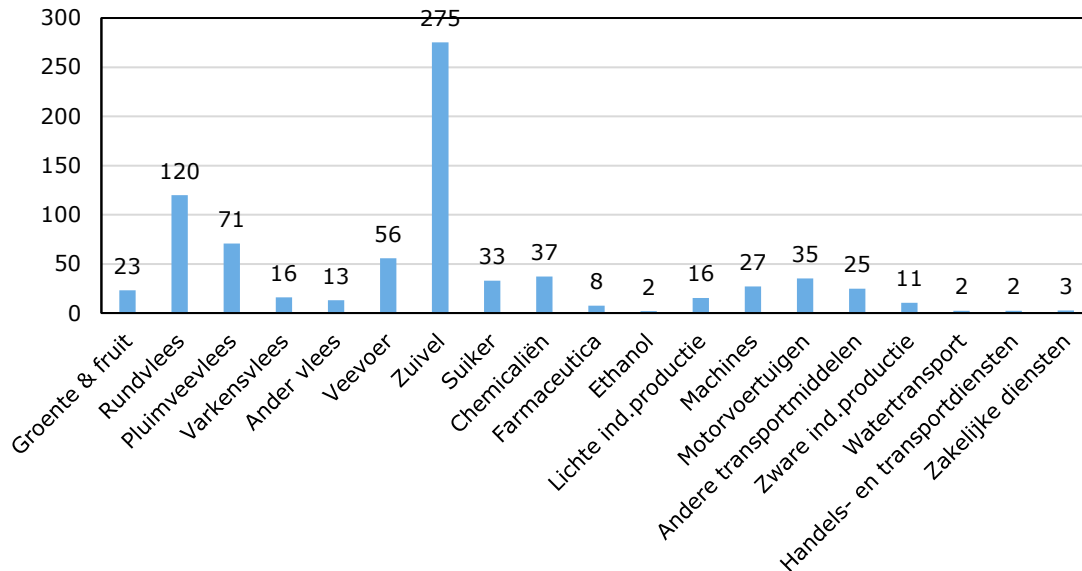
Figuur 3.11 Verandering in de export van EU26 naar vier Mercosur-landen (%)

Wat de waardeveranderingen betreft, vindt de groei van de export van EU26 naar Mercosur, net als in Nederland, vooral plaats in de maakindustrie sector, zoals blijkt uit figuur 3.12. In EU26 kent de machinesector de snelste exportgroei (23,2 miljard euro), waarmee deze die van Nederland ruimschoots overtreft, voornamelijk door de omvang van de economie in EU26.



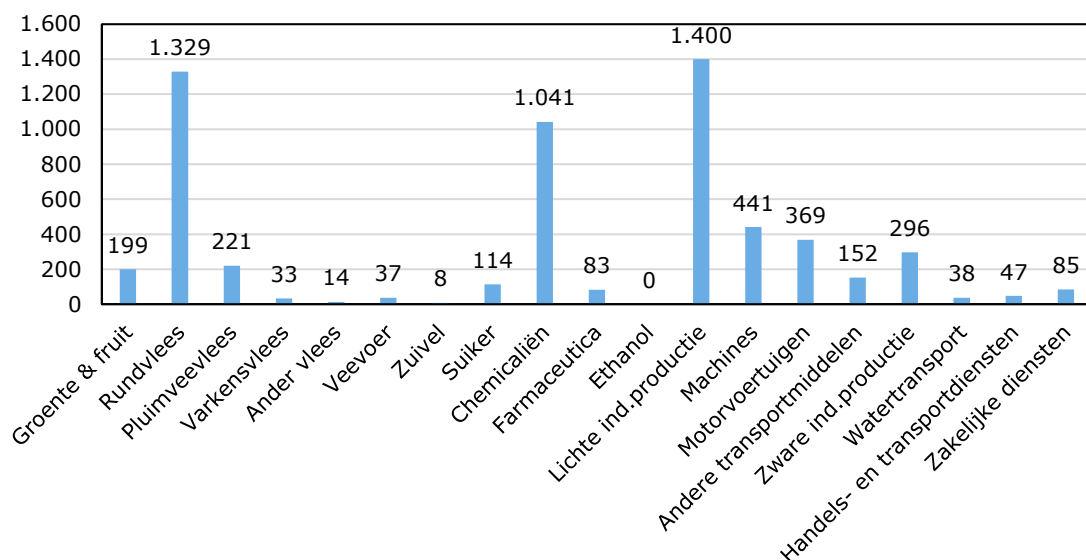
Figuur 3.12 Verandering in de export van de rest van de EU naar vier Mercosur-landen (in miljoenen euro's)

Net als in Nederland zal de import van EU26 uit Mercosur door het akkoord ook toenemen, waarbij de toename van de import van agrifoodproducten het grootst zal zijn, zoals blijkt uit figuur 3.13. De import van zuivel vertoont de grootste groei (275%), gevolgd door rundvlees en pluimveevlees. De procentuele groeicijfers van import van EU26 uit Mercosur verschillen van die van Nederland, onder meer omdat er verschillen zijn in het concurrentievermogen van de sectoren tussen de twee regio's en in het aandeel dat import uit Mercosur in de totale import van een productgroep heeft.



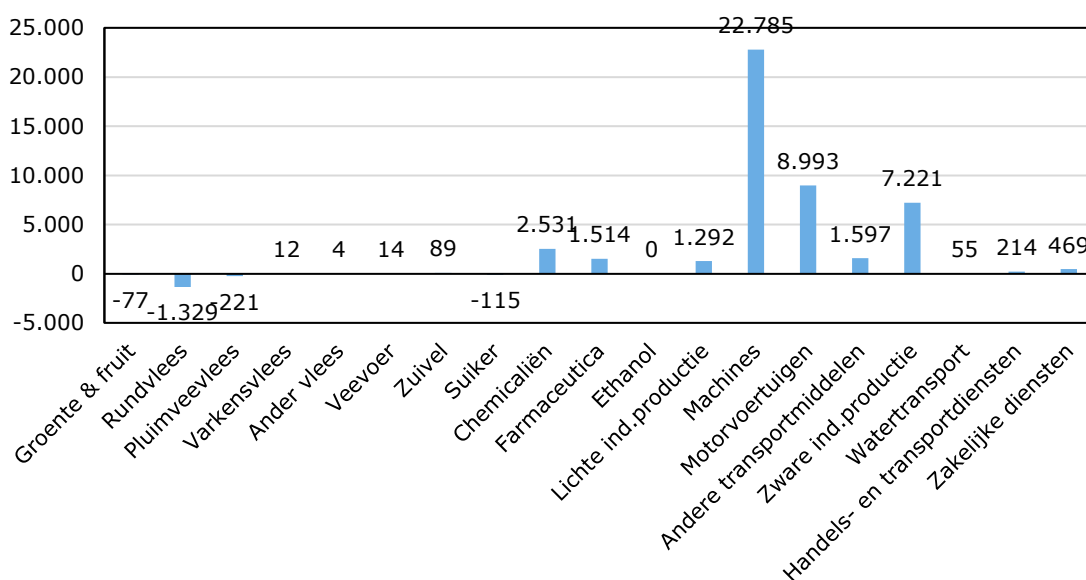
Figuur 3.13 Verandering in de import van EU26 uit vier Mercosur-landen (%)

In waarde uitgedrukt, wordt verwacht dat import van EU26 uit Mercosur aanzienlijk zal toenemen, met name van producten die door de lichte industrie worden voortgebracht (zoals dranken, textiel, hout- en papierproducten), met een verwachte toename van bijna 1,4 miljard euro (figuur 3.14). Dat geldt ook voor rundvlees waarvan de importwaarde naar verwachting in 2040 ongeveer 1,3 miljard euro hoger zal zijn dan in het basisscenario. Hoewel zuivel een grote procentuele stijging kent, zal de importwaarde in euro's niet veel toenemen.



Figuur 3.14 Verandering in de import van EU26 uit vier Mercosur-landen (in miljoenen euro's)

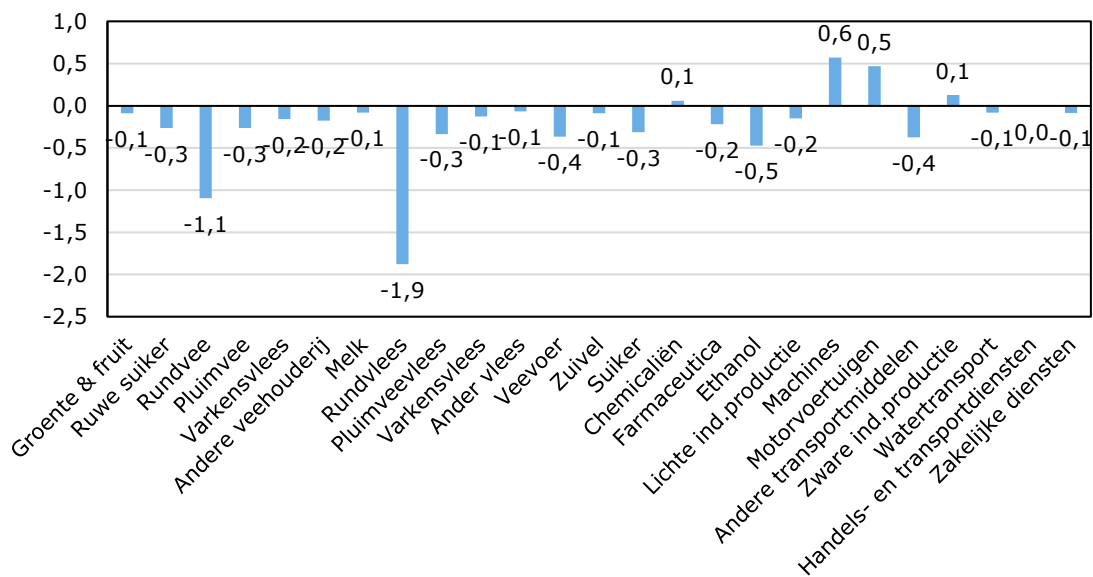
Door de toename van de export en de import van agrifoodproducten is de netto handelspositie voor deze producten voor EU26 nauwelijks veranderd; alleen rundvlees en pluimveevlees zien een bescheiden verslechtering van hun handelsbalans (figuur 3.15). De maakindustrie sectoren laten echter een heel ander beeld zien: de handelsbalans van de in de figuur onderscheiden sectoren zal sterk verbeteren, onder andere door de groei van export van computers, elektronica en optische instrumenten (alleen behorend tot de productcategorie Machines/machinerie). Ook de dienstensectoren laten een verbetering van hun handelsbalans zien.



Figuur 3.15 Verandering in de handelsbalans van EU26 met vier Mercosur-landen (in miljoenen euro's)

Veranderingen in export- en import in EU26 als reactie op de handelsafspraken met Mercosur geven aanleiding tot veranderingen in de binnenlandse productie in de betrokken sectoren (figuur 3.16). Afgezien van de sectoren rundvlees en rundvee vertoont de productiewaarde van de meeste andere sectoren een bescheiden afname, terwijl de binnenlandse productie van machines en motorvoertuigen naar verwachting aanzienlijk zal toenemen. Deze veranderingen in productiewaarde zijn grotendeels in overeenstemming met de verandering

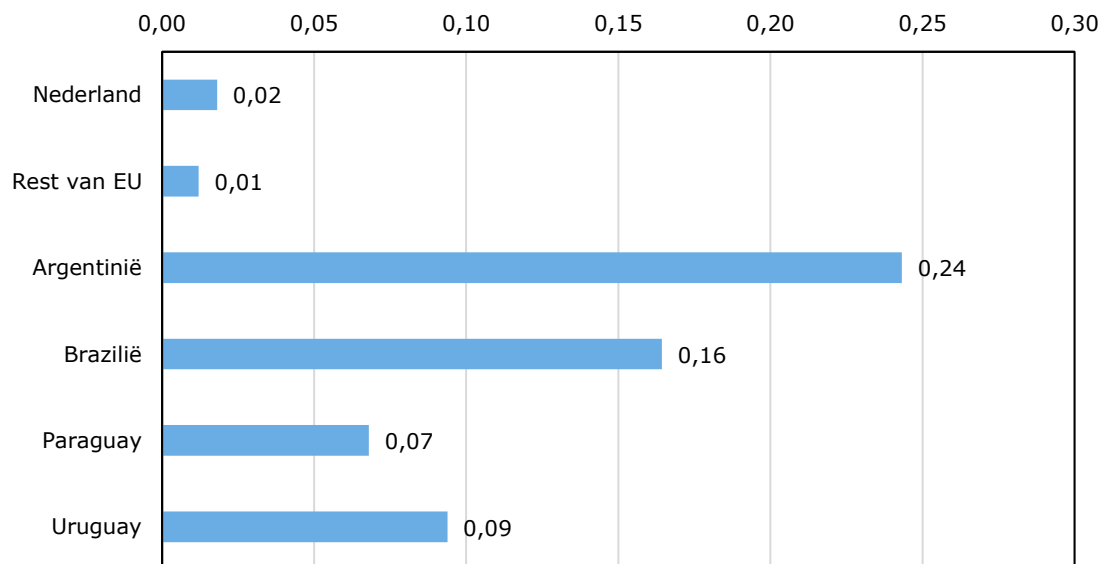
van de handelspositie van deze sectoren. Met name de omvang van de daling van de rundvleesproductie in de rest van de EU (1,9%) is veel kleiner dan die in Nederland (15,6%). Dit verschil wordt voornamelijk veroorzaakt door de verschillende trade exposure in rundvlees in de twee regio's: in de EU wordt slechts ongeveer 5% van de productie naar het buitenland uitgevoerd, in Nederland meer dan 80%.



Figuur 3.16 Verandering in de productie van EU26 (%)

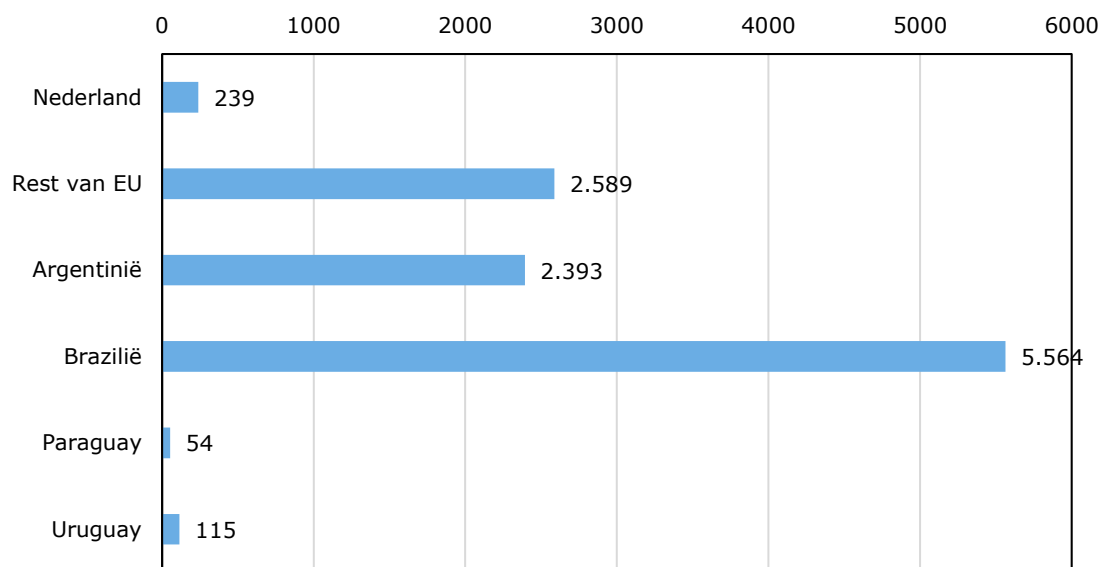
3.3 Macro-economische effecten

De effecten van het handelsakkoord voor de export, import en binnenlandse productie in de EU en de Mercosur-landen worden uiteindelijk weerspiegeld op macro-economisch niveau, dat kan worden uitgedrukt in de indicator van het Binnenlands Bruto Product (BBP). Uit figuur 3.17 blijkt dat het BBP van de Mercosur-landen bij de volledige implementatie van het handelsakkoord procentueel meer toegenomen zal zijn dan de economieën van de EU. Dit is in overeenstemming met de ingeschatte verlaging van de handelskosten voor elk van de bij het handelsakkoord betrokken landen, zoals dat ook is geïllustreerd in figuur 3.1.3, waar wordt aangetoond dat de afspraken in het handelsakkoord ertoe zullen leiden dat de totale handelskosten voor Mercosur meer zullen afnemen dan die voor Nederland en de EU.



Figuur 3.17 Verandering van het bbp (%)

Verwacht wordt dat het Nederlandse BBP ten opzichte van het BBP in 2040 in het basisscenario een bescheiden waardegroei zal laten zien (239 miljoen euro, zie figuur 3.18). Het BBP van EU26 zou daarentegen 2588,4 miljoen euro hoger uitkomen, veel meer dan het bedrag voor Nederland en de meeste Mercosur-landen, wat gezien de grote omvang van de EU-economie aannemelijk is. De grootste economieën in Mercosur, Brazilië en Argentinië, zullen naar verwachting een aanzienlijke toename van het BBP realiseren, waarbij die voor Brazilië het hoogst uitvalt. De kleinere economieën in Mercosur, Paraguay en Uruguay, zouden een stijging van het BBP van respectievelijk 53,6 miljoen euro en 115,2 miljoen euro kennen.



Figuur 3.18 Verandering van het bbp (miljoenen euro's)

3.4 Conclusies uit de modelsimulaties

Op basis van onze MAGNET-analyse van het scenario van het EU-Mercosur-handelsakkoord in vergelijking met het 'business-as-usual'-basisscenario voor de projectieperiode 2025-2040 zijn de belangrijkste conclusies van de verwachte effecten van het handelsakkoord:³¹

De macro-economische effecten zullen naar verwachting gering zijn voor zowel Nederland (+0,02%) als de rest van de EU (+0,01%). Die zijn iets hoger voor de Mercosur-landen. Na de implementatie van het handelsakkoord zou het BBP van Argentinië, Brazilië, Paraguay en Uruguay respectievelijk 0,24%, 0,17%, 0,07% en 0,09% hoger zijn in 2040 ten opzichte van het niveau in dat jaar volgens het basisscenario.

Op sectorniveau zijn er echter meer uitgesproken effecten: verschillende industrie- en dienstensectoren in Nederland en de rest van de EU realiseren een relatief sterke exportgroei, zoals de sectoren zakelijke dienstverlening en handel, machines en zware industrie.

In de agrifoodsector zullen de gevolgen voor rundvlees en pluimveevlees merkbaar zijn, vooral als gevolg van de toegenomen concurrentie van import uit Mercosur. Omdat de productiewaarde van de (verwerkende) rundvleessector krimpt, neemt die in de toeleverende primaire veehouderijsector ook af. Ook de productiewaarde in de Nederlandse en de Europese pluimveesector zal naar verwachting dalen als gevolg van de toegenomen import van pluimveevlees uit de Mercosur-landen.

Wat de effecten op de Nederlandse bilaterale handelsbalans met Mercosur betreft, wordt verwacht dat die voor rundvlees het meest zal verslechteren (met 278 miljoen euro). De maakindustrie- en dienstensector daarentegen zullen naar verwachting hun handelsbalans zien verbeteren, waarbij de handelsbalans voor de zakelijke dienstverlening het meest zal verbeteren (met 780 miljoen euro), gevolgd door die voor machines (474 miljoen euro). De totale bilaterale handelsbalans voor alle goederen en diensten zal naar verwachting met 879 miljoen euro verbeteren.

³¹ Bij de interpretatie van de scenarioresultaten van de uitvoering van het EU-Mercosur-handelsakkoord is het belangrijk te benadrukken dat de veranderingen afwijkingen zijn van de uitkomsten van het basisscenario in 2040; het gaat niet om groeicijfers ten opzichte van 2025 of een ander referentiejaar.

4 Inkomenseffecten van het handelsakkoord op Nederlandse agrarische gezinsbedrijven

4.1 Inleiding

Net als in het onderzoek van 2020 werken wij ook nu de inkomenseffecten van het handelsakkoord op agrarische gezinsbedrijven nader uit.³² In dit hoofdstuk worden de resultaten op sectorniveau van het handelsakkoordscenario gebruikt om de inkomenseffecten op bedrijfsniveau te schatten voor de belangrijkste soorten landbouwbedrijven die zijn opgenomen in het Bedrijveninformatienet³³ van Wageningen Social & Economic Research. Om de inkomenseffecten te kunnen inschatten worden de agrarische prijzenwijzigingen, die het gevolg zijn van de implementatie van het handelsakkoord met Mercosur volgens de MAGNET-modelsimulatie uit het vorige hoofdstuk geïmplementeerd in een model op bedrijfsniveau.³⁴

Zoals eerder aangegeven resulteert deze analyse uitsluitend in 'eerste orde' effecten en zonder rekening te houden met de effecten van mogelijke veranderingen in het gedrag van boeren (bijv. een innovatie die leidt tot meer opbrengst), veranderingen in de prijs van land of kapitaal of structurele veranderingen in de sector (dus veranderingen in de grootte van de onderneming, de structuur – hoeveel en welke gewassen worden verbouwd – en toegepaste technologie) in de loop van de tijd. Bovendien houden we het productievolume constant; hierdoor ontstaat een beoordeling van de effecten van het handelsakkoord op basis van alleen de prijseffecten, zonder dynamische aanpassingen in de productieniveaus van de agrarische bedrijven die normaal gesproken zouden volgen op prijsveranderingen. Met deze vereenvoudigde aanpak simuleren we geen inkomens op bedrijfsniveau in het basisscenario voor 2040, aangezien dit vraagt om een aantal belangrijke aannames wat betreft de hierboven genoemde punten, die bij dit onderzoek buiten beschouwing zijn gelaten. Als alternatief zijn de effecten op de inkomens door het Mercosur-handelsakkoord gerelateerd aan het huidige inkomen en worden de effecten dus getoond alsof het Mercosur-akkoord direct en volledig is geïmplementeerd. We maken dus de aanname dat de inkomens op bedrijfsniveau in het basisscenario voor 2040 (zonder Mercosur-akkoord) gelijk zijn aan het gemiddelde van 2018-2023 (onze uitgangssituatie) en relateren de berekende veranderingen in het inkomen aan dat niveau in 2040.

De prijsveranderingen door het Mercosur-akkoord op bedrijfsniveau zijn relatief klein, variërend van +0,08 tot -0,44% voor alle (13) primaire producten die in de MAGNET-modelsimulatie uit hoofdstuk 3 zijn meegenomen. De prijsveranderingen van de productcategorieën waarop onze analyse van inkomenseffecten is gericht, zijn samengevat in tabel 4.1. De veranderingen zijn het grootst voor bedrijven met vleesrunderen en/of -kalveren (in het MAGNET-model een gecombineerde categorie) en vrijwel nihil voor de andere productcategorieën, gezien het feit dat de verwachte import van deze producten uit Mercosur verwaarloosbaar is (zie paragraaf 3.3).

³² De effecten van het akkoord zijn, op enkele zeer grote bedrijven na, bijna allemaal gerelateerd aan agrarische gezinsbedrijven. Alleen in de glastuinbouw is er sprake van (veel) bedrijven die bestaan uit een rechtspersoon met werknemers.

³³ Het Bedrijveninformatienet is een gestratificeerde steekproef waarin agrarische bedrijven per grootte en type (strata) zijn opgenomen. Ga voor meer informatie naar <https://www.wur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten/Wettelijke-Onderzoekstaken/Centrum-voor-Economische-Informatievoorziening-1/Land-en-tuinbouw.htm> Bedrijven-Informatienet van A tot Z.

³⁴ Dit is een rekentool die is gebaseerd op individuele prijs- en volumedata uit het Bedrijveninformatienet. De rekentool kan per (type) agrarisch bedrijf simuleren wat het effect van prijs- en volumeveranderingen is op omzet, kosten en inkomsten.

Tabel 4.1 Toegepaste verandering in prijs (%) per productcategorie

Productcategorie	Schatting prijsverandering	Opmerking
Suikerbiet	-0,03	Geeft prijsveranderingen voor de gehele akkerbouwsector weer
Vleesvee (rundvlees & kalfsvlees)	-0,44	Kalveren mesten voor de productie van kalfsvlees is een aparte sector in Nederland
Pluimvee (pluimveevlees en eieren)	0,04	Voor pluimveevlees- en voor leghennenbedrijven wordt uitgegaan van een zelfde prijsverandering
Varkens	0,04	
Rauwe melk	-0,01	
Diervoeders	0,08	In de Nederlandse voedersamenstelling hebben olieperskoeken een groot aandeel, maar er zijn ook vele andere inputs, zoals diensten, arbeid, apparatuur en energie, waarvan de prijsveranderingen als gevolg van het handelsakkoord van invloed zijn op de productie van diervoeders

Bron: Resultaten MAGNET.

Er moet een belangrijke kanttekening worden gemaakt bij de gesimuleerde prijseffecten voor de vleesveesector. Rund- en kalfsvlees zijn in het MAGNET-model samengevoegd tot één sector. Dat resulteert in één geschatte prijs voor de twee producten, terwijl het in feite twee zeer verschillende soorten vlees zijn. Wit kalfsvlees is bijvoorbeeld een luxeproduct van hoogwaardige kwaliteit, dat voor veel hogere prijzen wordt verkocht dan 'gemiddeld' rundvlees. Ook rosé kalfsvlees is relatief duur vergeleken met rundvlees. De markt voor kalfsvlees verschilt sterk van die voor rundvlees wat betreft marktsegment en exportfocus – Italië en Frankrijk zijn grote afnemers – waarbij kwaliteit, en niet prijs, de onderscheidende factor is. Bovendien is de productie in hoge mate verticaal geïntegreerd, waardoor de hele sector voordelen geniet door schaalgrootte en prijsschokken kan opvangen. (Bakker et al., 2012; Berkhout et al., 2019).³⁵ Daarnaast exporteert Mercosur geen kalfsvlees naar de EU en de verwachting is dat dit door het handelsakkoord ook niet zal veranderen. De effecten van het akkoord op de EU-markt voor kalfsvlees zullen daarom indirect zijn via effecten op de markten voor rund- en andere soorten vlees met invloed op de vraag in de EU naar kalfsvlees. Op basis van deze factoren nemen we aan dat de verkoopprijs van kalfsvlees niet wordt beïnvloed door het handelsakkoord tussen de EU en Mercosur.

4.2 Prijsveranderingen gekoppeld aan agrarische bedrijfstypes

De prijseffecten hebben betrekking op vlees (rund, kalf, varken en pluimvee), melk, suiker en diervoeders. Dat wil zeggen dat het prijseffect van de verschillende soorten vlees op de omzet van rundvlees, varkensvlees en pluimveevlees van elk individueel bedrijf wordt toegepast, evenals het prijseffect van melk, suiker en diervoeder op de omzet van melk en suikerbieten en op de kosten van aangekocht diervoeder voor de diersector. Deze effecten worden vertaald naar (gespecialiseerde) zogeheten NSO-bedrijfstypes.³⁶ Deze types zijn akkerbouw-, melkvee-, varkens-, vleeskuiken-, leghennen-, vleeskalveren- en vleesveebedrijven (rundvee dat voornamelijk wordt gehouden voor vlees, niet voor melk). Daarnaast onderscheiden we een overige groep met daarin schapen-, paarden- en geitenbedrijven, gemengde bedrijven (die niet vallen onder de overige akkerbouw en dierhouderij) en tuinbouwbedrijven (kassen en volle grond).

Tabel 4.2 geeft een overzicht van het aantal bedrijven per bedrijfstype in Nederland. Voor ieder bedrijfstype is een nominaal opbrengstniveau aangegeven, wat een indicatie geeft van de grootte van een gemiddeld bedrijf in duizenden euro's en staat voor een standaardoutput (SO) op jaarbasis. Dit maakt het mogelijk om

³⁵ Ongeveer twee derde van de kalfsvleesproductie gebeurt op contractbasis. De boer krijgt hierbij een vergoeding voor het houden van de dieren, energiekosten, afvoer van mest enz., terwijl de opdrachtgever eigenaar is van de kalveren en ook het diervoeder aanlevert. De vergoedingen voor contractboeren zijn de laatste jaren redelijk stabiel gebleven, maar de verkoopprijzen fluctueerden en de EU-subsidies zijn afgenomen. Dat duidt erop dat de prijsveranderingen van kalfsvlees voornamelijk door de marges van de opdrachtgever zijn opgevangen. Aangenomen wordt dat de prijsontwikkelingen voor kalfsvlees dat niet op contractbasis wordt geproduceerd de prijsontwikkelingen voor vlees dat op contractbasis wordt geproduceerd volgen.

³⁶ NSO = de Nederlandse variant van de Europese standaardoutput. Zie <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/onderzoeksinstituten/social-economic-research/over-ons/data-modellen-en-tools/bedrijfsomvang-en-type.htm>

de economische prestaties van verschillende bedrijven te vergelijken. In de onderstaande tabel wordt ook de term 'Agrarische inkomens per onbetaalde arbeidsjaareenheid (AJE)' gebruikt. Dit is een vergoeding die de boer en zijn huishouden ontvangen voor het gebruik van hun arbeid en kapitaal in het bedrijf. Het geeft ook het aantal onbetaalde arbeidsjaareenheden aan per bedrijfstype voor een gemiddeld bedrijf. Dit is relatief hoog voor melkvee- en leghennenpenbedrijven, wat betekent dat er in deze bedrijven in vergelijking met andere bedrijfstypes meer gezinsleden bijdragen aan het bedrijfsresultaat. Er wordt een zesjarig gemiddelde gebruikt als referentie, omdat de inkomens sterk kunnen variëren per jaar. Dit vlak grote toevallige verschillen tussen de bedrijfstypes af.

Tabel 4.2 *Inkomens per onbetaalde arbeidsjaareenheid, aantal AJE's, Standaardoutput (SO) en aantal bedrijven; gemiddelden van 2018-2023; voor geselecteerde bedrijfstypes*

	Aantal bedrijven	SO (x 1.000 euro)	Inkomens uit bedrijven per onbetaalde AJE	Aantal onbetaalde AJE's	Inkomens per bedrijf (x 1.000 euro)
Akkerbouwbedrijven	7.650	247	83	1,1	92
Melkveebedrijven	14.280	466	58	1,6	94
Varkensbedrijven	1.800	1.067	115	1,2	137
Vleeskuikenbedrijven	500	1.292	165	1,3	207
Leghennenbedrijven	640	937	111	1,5	169
Vleeskalverenbedrijven	1.230	703	38	1,3	50
Vleesveebedrijven	3.590	80	-3	1,0	-3
Overige bedrijven	12.890	909	132	1,4	191
Totaal	42.580	577	85	1,4	118

Bron: Bedrijveninformatienet Wageningen Economic Research. Zie bijlage 3 in Carrico et al. 2020 voor uitleg over de begrippen bedrijfstype, SO en inkomens per (onbetaalde) arbeidsjaareenheid.

Tabel 4.2 laat zien dat:

- de omvang van de SO het kleinst is voor grondgebonden bedrijven (akkerbouw-, melkvee- en vleesveebedrijven), waarbij de SO voor rundvlees veruit het geringst is.
- de inkomens uit bedrijven sterk variëren tussen de verschillende types: de inkomens uit vleeskuikenbedrijven zijn bijvoorbeeld relatief hoog, terwijl de inkomens uit vleeskalverenbedrijven relatief laag zijn.
- de inkomens uit de groep vleesveebedrijven zelfs negatief zijn (-3.000 in 2018-2023; dit was -13.000 in 2016-2018, de referentieperiode voor het onderzoek uit 2020). Deze groep bestaat voornamelijk uit hobbybedrijven met een klein aantal vlees- en graasdieren, bijvoorbeeld melkveebedrijven die een groot deel van hun bedrijf hebben verkocht (grond en melkkoeien) maar nog steeds op kleinere schaal slachtvee houden.

4.3 Effecten van prijsveranderingen op bedrijfsinkomens per bedrijfstype

Prijswijzigingen als gevolg van de implementatie van het EU-Mercosur-handelsakkoord zullen veranderingen in opbrengsten teweegbrengen. Voor de diersectoren worden ook veranderingen in de kosten van diervoeder door prijsveranderingen in granen en oliezaden (beide belangrijke bestanddelen van diervoeder) meegenomen. De diersectoren hebben te maken met enigszins duurder diervoeder, ten gevolge van iets hogere arbeids- en andere kosten bij het vervaardigen van het voer (zie ook tabel 4.1).

Tabel 4.3 vat de gevolgen voor de inkomens samen (veranderingen in inkomens, rekening houdend met veranderende kosten van diervoeder waarbij alle andere kosten gelijk blijven). De tabel geeft de inkomenseffecten per kwintiel weer, wat betekent dat de sectorpopulatie (alle bedrijven) in vijf gelijke groepen is verdeeld en dat ze worden ingedeeld op basis van het inkomenseffect: de 0-20%-groep zijn de 20%-bedrijven met de grootste inkomenseffecten, enzovoort. De grootste negatieve inkomenseffecten zijn te zien op Vleeskalverenbedrijven, leghennenbedrijven en vleesveebedrijven. In absolute cijfers bedragen de

negatieve effecten 590 euro voor een gemiddeld Vleeskalverenbedrijf, 530 euro voor een gemiddeld leghennenbedrijf en 420 euro voor een gemiddeld vleesveebedrijf. De inkomens van melkveebedrijven dalen met gemiddeld 330 euro per bedrijf en die van de andere sectoren iets minder (gemiddeld 150-200 euro). Uit de tabel blijkt ook dat het inkomenseffect voor de bedrijven in het eerste kwintiel aanzienlijk groter is dan in de daaropvolgende kwintielen, wat erop wijst dat de effecten per sector nogal scheef zijn. Deze scheve verdeling houdt verband met de kostenstructuur van de ondernemingen; in deze berekeningen bepaalt met name de verhouding tussen omzet en voederkosten het inkomenseffect van het handelsscenario.

Tabel 4.3 *Inkomenseffecten per bedrijfstypecategorie, ingedeeld naar inkomenseffect, in euro's gemiddeld 2018-2023 a)*

	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%	Gemiddeld
Akkerbouwbedrijven	-40	-10	-10	0	0	-20
Melkveebedrijven	-570	-290	-210	-150	-70	-330
Varkensbedrijven	-470	-160	-90	-40	20	-180
Vleeskuikenbedrijven	-580	-300	-200	-120	-40	-240
Leghennenbedrijven	-1.070	-480	-290	-140	-10	-530
Vleeskalverenbedrijven	-2.370	-130	30	60	110	-590
Vleesveebedrijven	-560	-180	-110	-60	0	-420
Overige bedrijven	-200	-10	0	0	90	-40
Totaal	-420	-150	-130	-40	-20	-160

a) Zoals aangegeven in paragraaf 4.1 gaan we ervan uit dat de inkomens van de sector in 2040 (einde van de implementatieperiode van de EU-Mercosur-akkoord) gelijk zijn aan de gemiddelden over de periode 2018-2023.

Bron: Bedrijveninformatienet Wageningen Social & Economic Research.

Samenvattend kan worden gesteld dat de gemiddelde inkomenseffecten per bedrijf in 2040 het grootst zijn voor vleeskalveren, leghennen en vleesveebedrijven: de gemiddelde inkomens op de vleeskalverenbedrijven liggen 590 euro lager dan in het basisscenario in 2040, voor leghennen- en vleesveebedrijven liggen ze respectievelijk 530 euro en 420 euro lager. De inkomenseffecten op andere bedrijfstypes zijn kleiner (zie tabel 4.4).

Tabel 4.4 *Inkomens per bedrijf (2040), inkomenseffecten door het EU-Mercosur-akkoord en het aandeel van inkomenseffect in de gemiddelde inkomens per bedrijf (2040), per bedrijfstype*

	Inkomens per bedrijf (1.000 euro)	Inkomenseffect (euro)	Aandeel van het inkomenseffect in de gemiddelde inkomens 2018-2023 (%)
Akkerbouwbedrijven	92	-20	0,0
Melkveebedrijven	94	-330	-0,4
Varkensbedrijven	137	-180	-0,1
Vleeskuikenbedrijven	207	-240	-0,1
Leghennenbedrijven	169	-530	-0,3
Vleeskalverenbedrijven	50	-590	-1,2
Vleesveebedrijven	-3	-420	-13,3
Overige bedrijven	191	-40	0,0

Noot: inkomens per bedrijf in 2040 zijn verondersteld gelijk te zijn aan het gemiddelde inkomen over de jaren 2018-2023.

5 Belangrijkste bevindingen

Naar aanleiding van de motie van Kamminga et al. die op 31 januari 2024 door het Nederlandse parlement werd aangenomen, bevat dit onderzoek een kwantitatieve analyse van het principeakkoord tussen de EU en Mercosur dat is ondertekend op 28 juni 2019. In het handelsdeel van dat akkoord zijn de EU en Mercosur overeengekomen de tarieven binnen vijftien jaar met respectievelijk 91% en 95% te liberaliseren, nieuwe tariefcontingenten in te voeren, en de markttoegang te vergemakkelijken door middel van andere afspraken. Hoewel de huidige Nederlandse handelsbetrekkingen met Mercosur beperkt zijn (de export naar Mercosur vormt 3% van de totale buitenlandse export van de EU), verwachten Nederlandse exporteurs met name te profiteren van de tarief liberalisering omdat alle EU-exporteurs te maken hebben met relatief hogere tarieven om de Mercosur-markt te betreden. Daarnaast wordt verwacht dat de handel wordt gestimuleerd door nieuwe tariefcontingenten die Mercosur onder het akkoord implementeert op kaas, melkpoeder en babymelkpoeder, met quotaniveaus die hoger zijn dan de huidige exportniveau's.

Met het MAGNET-model zijn effecten doorgerekend van het EU-Mercosur-akkoord op macro-economisch en sectorniveau bij een hypothetische volledige implementatie in 2040. In vergelijking met het onderzoek van 2020 zijn de onderliggende aannames over het bbp en de bevolkingsgroei in overeenstemming gebracht met de meest recente prognoses en wordt rekening gehouden met de meest recente handelsakkoorden van de EU. Wijzigingen in tarieven en exportbelastingen zijn berekend op basis van het schema voor markttoegang, de afspraken over tariefcontingenten, en niet-tarifaire maatregelen (NTM's) zijn gemodelleerd met behulp van schattingen van de Wereldbank en de OESO (op een vergelijkbare manier als in het onderzoek van 2020).

Prijsveranderingen uit MAGNET zijn ingevoerd in een model op bedrijfsniveau om voor een reeks bedrijfstypes in de landbouwsector de effecten op de inkomensniveaus te schatten.

De verwachte macro-effecten van het EU-Mercosur-akkoord zijn zeer klein voor zowel Nederland als de rest van de EU27, met een stijging van het Nederlandse bbp van 0,02% en 0,01% voor de rest van de EU27. De resultaten weerspiegelen de structuur van de Europese economie. De meeste output is afkomstig uit de dienstensectoren, waarin meer dan twee derde van de totale economische output in Europa wordt geproduceerd. De belangrijkste door het akkoord veroorzaakte prijsveranderingen komen door tariefverlagingen en uitbreiding van tariefcontingenten. De sectoren die hier het meest mee te maken krijgen (landbouw en maakindustrie) vormen echter slechts een klein deel van de totale economische output van Nederland, en veranderingen in deze sectoren zullen een beperkt economie-breed effect hebben.

Op sectorniveau zijn de effecten echter divers, met winsten en verliezen die worden bepaald door de relatieve trade exposure van sectoren (d.w.z. het aandeel van export en/of import in de productiewaarde van een sector) en de handelskosten in de huidige bilaterale handelsrelaties met Mercosur. In Nederland zullen verscheidene maakindustrie sectoren en zakelijke diensten profiteren van een betere markttoegang als gevolg van lagere tarieven, waardoor hun export (in absolute termen) naar de Mercosur-markt aanzienlijk zal toenemen. Met name de Nederlandse sectoren machines en zakelijke dienstverlening zullen profiteren van een betere markttoegang tot de Mercosur-landen, waardoor hun bilaterale handelsbalans aanzienlijk verbetert. Dientengevolge neemt in deze sectoren de productie toe maar tamelijk bescheiden. De rundvleessector en de pluimveevleessector daarentegen worden geconfronteerd met meer concurrentie door meer import uit Mercosur, waardoor de productie in deze sectoren afneemt met respectievelijk 15,6 en 2%. Ook de productie in de (primaire) rundveessector krimpt met 5,1%. Een belangrijke opmerking is dat de toename van de import uit Mercosur in de EU door de huidige verschillen in SPS-normen in de EU en Mercosur afhankelijk is van de naleving van de EU-wetgeving voor voedselveiligheid en SPS-normen. Hoewel de handelseffecten variëren per sector verbetert de handelsbalans tussen Nederland en Mercosur door het akkoord, wat wil zeggen dat de totale export naar Mercosur meer toeneemt dan de import uit Mercosur.

Als gevolg van het handelsakkoord zullen de inkomens van agrarische bedrijven lager zijn dan wat volgens het basisscenario wordt ingeschat voor 2040. Het verschil is het grootst voor gespecialiseerde vleeskalverenbedrijven (-590 euro), leghennenbedrijven (-530 euro) en rundvleesbedrijven (gemiddeld -420 euro). De inkomsteneffecten voor de andere bedrijfstypes zijn eveneens negatief, maar minder dan de drie genoemde bedrijfstypes. Als kanttekening bij deze uitkomsten moet worden gemeld dat er geen rekening is gehouden met de productievolume- en structuurveranderingen van de sector door de tijd heen. Daarom zijn de veranderingen in opbrengsten wel meegenomen, maar veranderingen in schaalgrootte en kosten niet.

Bronnen en literatuur

- Arima, E., P. Barreto, F. Taheripour en A. Aguiar, Dynamic Amazonia: The EU–Mercosur Trade Agreement and Deforestation. *Land* 2021, 10, 1243. <https://doi.org/10.3390/land10111243>
- Benz, S., en A. Jaax (2020), 'The costs of regulatory barriers to trade in services: New Estimates of Ad Valorem Tariff Equivalents', OECD Trade Policy Papers, No. 238.
- Bekkers, F., K. Aartsma en T. Sweijs (2024), Barsten en blokken. Confrontatie en samenwerking in een wereld van wisselende coalities. *De Strategische Monitor* 2023. HCSS/Clingendael
- Berkhout, P., en P. Galema (2022). Duurzaam verdienen. Analyse verdienvermogen duurzaamheidsmodellen landbouw. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 147
- Carrico, C., S. van Berkum, A. Tabeau, J. Jager en N. Plaisier (2020), *Impacts of the EU-Mercosur trade agreement on the Dutch economy*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Report 2020-065
- DG SANTE (2024). Eindrapport van een audit van Brazilië, uitgevoerd van 27 mei tot en met 14 juni 2024 ter evaluatie van de controles op residuen van farmacologisch actieve stoffen, bestrijdingsmiddelen en contaminanten in dieren en dierlijke producten. DG(SANTE) 2024-8087. Ref. Ares(2024)7124144 - 08/10/2024
- Disdier, A.-C., C. Emlinger en J. Fouré (2016), 'Interdependencies between Atlantic and Pacific agreements: Evidence from agri-food sectors', *Economic Modelling*, Vol. 55: 241–253.
- EC (2019b), Memo voor de Handelsbeleidscommissie. Onderwerp: EU-Mercosur. EU-Mercosur-handelsakkoord – doorgeven schema's voor markttoegang. WK 12087/2019 INT. Brussel, 31 oktober 2019. <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/5896ba4d-b083-485d-a8d2-62b50264c3b3/details>
- EC (2019), EC, samenvatting van de tekst van het akkoord juli 2019. [EU-Mercosur: Tekst van het akkoord \(europa.eu\)](https://europa.eu) (laatste wijziging: 8 september 2022). Opgevraagd op: 2 oktober 2024.
- EC (2023), EU-landbouwvooruitzichten voor de markten, 2023-2035. Europese Commissie, DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling, Brussel.
- EC (2024), eindrapport van een audit van Brazilië, uitgevoerd van 27 mei tot en met 14 juni 2024 ter evaluatie van de controles op residuen van farmacologisch actieve stoffen, bestrijdingsmiddelen en contaminanten in dieren en dierlijke producten. Europese Commissie, DG Gezondheid en Voedselveiligheid. DG SANTE – 2024-8087. [Food Audits and Analysis | Food Safety \(europa.eu\)](https://europa.eu)
- Gehling, M. et al (2024), Study: Alternatives for a fair and sustainable partnership between the EU and Mercosur: scenarios and guidelines. Onderzoek in opdracht van de Groenen/EVA in het Europees Parlement.
- Guyomard, H., L.G. Soler, C. Detang-Déssendre, en V. Réquillart (2023), The European Deal improves the sustainability of food systems but has uneven economic impacts on consumers and farmers. *Communications Earth & Environment*, 2023, 4:358, <https://doi.org/10.1038/s43247-023-01019-6>
- Hagemejer, J., et al. (2021), Trade aspects of the EU-Mercosur Association Agreement. Studie op verzoek van de INTA-Commissie van het Europees Parlement. November2021 –PE 653.650, Brussel.

Heinrich Boll Stiftung (HBst), (2020), The EU-Mercosur Agreement: Increasing Pesticide Use and GMOs, and Undermining Healthy Food Production and Standards. <https://eu.boell.org/en/2020/12/05/eu-mercotur-agreement-increasing-pesticide-use-and-gmos-and-undermining-healthy-food>

Heinrich Boll Stiftung (HBst), (2020), Food safety and the EU-Mercosur Agreement: risking weaker standards on both sides of the Atlantic. <https://eu.boell.org/en/2020/12/07/food-safety-and-eu-mercotur-agreement-risking-weaker-standards-both-sides-atlantic>

Institute d’Leverage (2023), The EU-Mercosur free trade agreement. Its impact on agriculture. Onderzoek in opdracht van de Groenen/EVA in het Europees Parlement.

Jafari, Y., en D. Tarr (2015), ‘Estimates of Ad Valorem Equivalents of Barriers Against Foreign Suppliers of Services in Eleven Services Sectors and 103 Countries’, *World Economy*, Vol. 40(3): 544-573.

Kee, H.L., en A. Nicita (2017), ‘Trade Frauds, Trade Elasticities and Non-Tariff Measures’, Mimeo.

LSE (2020), ‘Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur’, Final Report. <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/assets/documents/SIA-in-Support-of-the-Association-Agreement-Negotiations-between-the-EU-and-Mercosur-Final-Report.pdf>

OESO/FAO (2024), OESO-FAO Landbouwvooruitzichten 2024-2033, Parijs en Rome, <https://doi.org/10.1787/4c5d2cfb-en>

O’Neill, B.C., Kriegler, E., Ebi, K.L., Kemp-Benedict, E., Riahi, K., Rothman, D.S., van Ruijven, B.J., van Vuuren, D.P., Birkmann, J., Kok, K., Levy, M., Solecki, W. (2017). The roads ahead: narratives for shared socioeconomic pathways describing world futures in the 21st century. *Global Environ. Change*, 42, pp. 169-180

Trade Differently coalition (2022), The EU-Mercosur free trade agreement: a critical analysis and an alternative. <https://www.bothends.org/en/Whats-new/Publicaties/The-EU-Mercosur-free-trade-agreement-a-critical-analysis-and-an-alternative/>

RVO (2023), Basisregeling tariefcontingenten. Bijlage 1: alle contingenten met voorwaarden. Augustus. RVO, Afdeling IMM.

USDA/FAS (2023), Biofuels annual. Brazilië. BR2023-0018

World Bank (2024), Global Economic Prospects, juni 2024. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-2058-8.

WRR (2024), Nederland in een fragmenterende wereldorde. Advies aan de regering. WRR-rapport 109. Den Haag. WRR.

Bijlage 1 Motie Kamminga en anderen

MOTIE VAN HET LID KAMMINGA C.S.

Voorgesteld 31 januari 2024

De Kamer,
gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de Tweede Kamer meerdere malen haar zorgen heeft geuit over het EU-Mercosur-verdrag, onder meer om de bezorgdheid dat dit verdrag zou leiden tot een toename van oneerlijke concurrentie voor Europese boeren;

overwegende dat Nederlandse boeren er, zeker in deze tijden, op zouden moeten kunnen rekenen dat het kabinet hen beschermt tegen oneerlijke concurrentie van buitenaf;

verzoekt het kabinet voorafgaand aan besluitvorming over het EU-Mercosur-verdrag een update te ontvangen van het rapport van Wageningen Economic Research, en specifiek te onderzoeken wat de effecten zullen zijn op de Nederlandse landbouwsector als het Mercosurverdrag zal worden ingevoerd,

en gaat over tot de orde van de dag.

Kamminga
Van Campen
Boswijk
Vedder

Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 XVII, nr. 24

Bijlage 2 Managementsamenvatting van het onderzoek van 2020

Managementsamenvatting in Carrico, C., S. van Berkum, A. Tabeau, J. Jager, N. Plaisier, 2020. *Effecten van het EU-Mercosur-akkoord op de Nederlandse economie*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Report 2020-065

Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de motie van Voordewind c.s., die is aangenomen door de Tweede Kamer op 4 juli 2019 en waarin de overheid werd gevraagd om een kwantitatieve analyse van de effecten van het EU-Mercosur-akkoord op de Nederlandse economie. Het onderzoek gaat in op de effecten van het akkoord op de Nederlandse handelsstromen, het nationale inkomen en productie voor de landbouw-, industriële en dienstensectoren. De analyse toont de gevolgen voor de volgende specifieke sectoren: pluimveevlees, zuivel, rundvlees, varkensvlees, diervoeder, suiker, ethanol, chemicaliën, geneesmiddelen, machines, en handels- en transportdienstverlening. De analyses op bedrijfsniveau worden uitgevoerd voor Nederlandse gezinsbedrijven in de vlees- en zuivelsectoren.

Na twintig jaar onderhandelen werd op 28 juni 2019 het EU-Mercosur-akkoord gesloten (hierna akkoord genoemd). De EU en Mercosur kwamen overeen om importtarieven van respectievelijk 95% en 91% van alle tarieflijnen te verminderen over een periode van 15 jaar vanaf het moment van ratificatie. Daarnaast worden nieuwe importtariefcontingenten (importvolumes die tegen een gereduceerd of nultarief worden geïmporteerd) geïmplementeerd, waarvan sommige voortborduren op bestaande contingenten. Er zijn verder bepalingen in het akkoord opgenomen om markttoegang te faciliteren, waaronder afspraken over (het naleven van) sanitaire en fytosanitaire normen en technische handelsbarrières. Het beginselakkoord (het openbare document van de Europese Commissie waarin het akkoord wordt beschreven, van 1 juli 2019) geeft aan dat het akkoord belangrijke nieuwe mogelijkheden biedt voor bedrijven om diensten en producten aan te bieden aan beide kanten van de Atlantische Oceaan, maar op het moment van schrijven van dit rapport ontbreekt het aan gedetailleerde afspraken om dat te kunnen bevestigen.

De huidige Nederlandse handelsrelaties met Mercosur zijn beperkt: de Nederlandse export naar Mercosur bedraagt slechts 2,3% van de totale export naar landen buiten de EU in 2018. Dit is vergelijkbaar met de EU als geheel, waarvan de export naar Mercosur maar 2,2% van de export naar niet-EU-landen bedraagt. Ook de import vanuit Mercosur is in verhouding laag, met 2,7% en 2,0% van de import uit niet-EU-landen voor respectievelijk Nederland en de EU.

Met de huidige tariefstructuur betalen Nederland en andere exporteurs in de EU veel hogere tarieven om tot de Mercosur-markt toe te treden dan dat Mercosur betaalt om tot de EU-markt toe te treden. De gemiddelde tarieven voor Mercosur-goederen die in de EU worden geïmporteerd zijn bijvoorbeeld maar 3%. Daarentegen liggen de gemiddelde tarieven voor EU-goederen die in Mercosur worden geïmporteerd tussen 7% (Paraguay) en 14,4% (Argentinië). Gegeven de verschillen in relatieve tarieven van exporteurs in Nederland, de EU en Mercosur kunnen exporteurs in Nederland en de EU dus relatief meer rendement verwachten door de nieuwe tarief liberalisering onder het akkoord.

De EU past tariefcontingenten toe op de invoer van rundvlees, pluimveevlees, suiker en knoflook uit Mercosur. Hoewel er momenteel verschillende tariefcontingenten van kracht zijn op rundvlees uit alle Mercosur-landen, gelden de contingenten voor de import van pluimveevlees en suiker alleen voor Brazilië en de contingenten op knoflook alleen voor import uit Argentinië. Onder het akkoord worden deze contingenten vervangen met nieuwe tariefcontingenten voor de hele Mercosur voor rundvlees, pluimveevlees, varkensvlees, ethanol, rijst, honing, maïs, kaas, melkpoeder en babymelkpoeder. Alleen voor Brazilië en Paraguay worden nieuwe contingenten op suiker geïntroduceerd. Mercosur introduceert tariefcontingenten op kaas, melkpoeder en babymelkpoeder uit de EU. De contingenten die onder het akkoord worden geïmplementeerd zijn vaak hoger dan de huidige hoeveelheden en daarom is de verwachting ook dat de handel toe zal nemen.

Naast importtarieven zijn er ook andere belangrijke handelsbelemmeringen tussen Nederland (en de EU) en Mercosur, die voortkomen uit niet-tarifaire maatregelen. In de EU-Databank Markttoegang (MADB) zijn een aantal problemen genoemd op het gebied van fytosanitaire normen en technische standaarden voor EU-exporteurs naar de Mercosur-markt, waaronder onvoldoende bescherming van intellectuele eigendomsrechten en geografische indicaties, en extreem lange procedures om bijvoorbeeld fytosanitaire controles (risicoanalyse op plantenziekten) uit te voeren of om exportvergunningen goed te keuren. Hoewel de afspraken in het akkoord bedoeld zijn ter verbetering van veel van deze problemen, doet het aantal problemen vermoeden dat het verbeteringsproces erg veel tijd en middelen zal kosten. Om inzicht te krijgen in de verwachtingen rondom het akkoord zijn er gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het Nederlandse bedrijfsleven in de landbouw-, industrie- en dienstensectoren. Zij gaven aan dat de handel op den duur naar verwachting zal toenemen door de verlaagde tarieven. Ook betwijfelen ze of het akkoord er voor zal zorgen dat de regelgeving omtrent fytosanitaire normen en technische standaarden beter op elkaar worden afgestemd en worden geïmplementeerd zodat de handel wordt aangemoedigd. De huidige openbaar beschikbare tekst van het akkoord beschrijft vooral het samenwerkingsproces om overeenkomstige standaarden te bereiken, maar niet welke doelen wanneer moeten worden behaald. Daarom is het volgens de geïnterviewden uit het bedrijfsleven erg onzeker of dit handelsakkoord de belemmeringen die voortkomen uit verschillen van huidige niet-tarifaire maatregelen zal verhelpen,.

De effecten van het akkoord zijn kwantitatief doorgerekend met het MAGNET-model, een mondiaal economisch model met internationale handelsnetwerken. Dit model is gebruikt om inzicht te krijgen in de effecten op macro-economisch en sectorniveau vanuit een hypothetische volledige implementatie van het akkoord in 2035. Op basis van de tariefveranderingen op gedetailleerd productniveau (8-cijferige tarieflijnen) zijn veranderingen in samengestelde tarieven en exporthellingen voor geaggregeerde goederen bepaald. Verder zijn de nieuwe tariefcontingenten geïmplementeerd. Tenslotte zijn de aangedragen versoepelingen van handelsbarrières door niet-tarifaire maatregelen gemodelleerd met schattingen van handelskosten veroorzaakt door niet-tarifaire maatregelen voor goederen, gedaan door de Wereldbank, en voor diensten, gedaan door de Wereldbank en de OESO.

De modelresultaten tonen zeer bescheiden geschatte macro-economische effecten van het akkoord voor Nederland, met een verwachte bbp-stijging van 0,03% oftewel 287 miljoen euro in 2035, uitgaande van een volledig geïmplementeerd akkoord in dat jaar en in vergelijking met een basisscenario in 2035 zonder akkoord. Naar schatting stijgt het bbp van de rest van de EU-27 met 0,02% oftewel 2,9 miljard euro. Deze lage percentages komen vooral door de economische structuur van Nederland en de EU, waarbij diensten, met meer dan tweederde van de totale economisch output, de grootste sector is. Dat betekent dus dat de landbouw- en industriële sectoren, die het meest beïnvloed worden door de liberalisering (via veranderingen in tarieven en tariefcontingenten) in het kader van het akkoord in feite kleine onderdelen van de Nederlandse en Europese economie zijn.

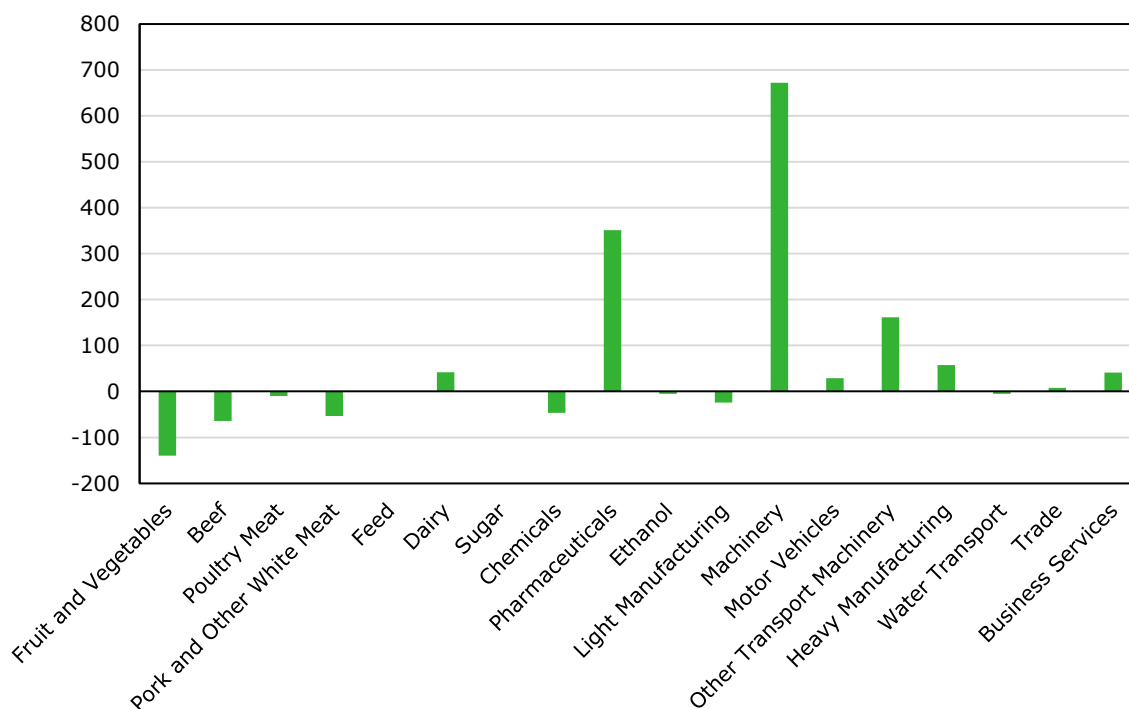
Op sectorniveau zijn er positieve en negatieve effecten voor de Nederlandse economie, grotendeels samenhangend met het relatieve belang van import, respectievelijk export als aandeel van de productie van de sectoren. In Nederland wordt de grootste productietoename verwacht voor de sectoren overige transportmiddelen (geen motorvoertuigen) (1,42%), geneesmiddelen (1,16%) en pluimveevlees (0,93%). De groei van de productie in de pluimveesector wordt veroorzaakt door indirecte effecten van het akkoord. De productie in de pluimveesector in de rest van de EU zal naar verwachting krimpen door de concurrentie uit Mercosur, maar er is genoeg toename van de vraag in de EU waardoor de concurrerende sector in Nederland meer kan afzetten in de rest van de EU-27. De groei van de sectoren voor overige transportmachines en geneesmiddelen wordt veroorzaakt door directe effecten van het akkoord. Deze sectoren exporteren relatief veel naar Mercosur en dus stimuleert de groeiende export productie-uitbreiding. Veranderingen in de (reële) loonsom (de arbeidscomponent van de toegevoegde waarde) in sectoren volgen op productie-effecten.

Importbelemmeringen voor landbouwproducten in Nederland zijn, in vergelijking met die voor de industriële of dienstensectoren, het grootst. Daarom zullen deze sectoren na implementatie van het akkoord relatief met meer concurrentie uit Mercosur te maken krijgen. Vooral de vleesveesector en de groente- en fruitsector

zullen meer importeren, met een daling van de productie tot gevolg met respectievelijk 0,61% en 0,21%. De productie in de gehele rundveesector (melk en vlees) krimpt met 0,49%.

Voor de varkensvleessector worden weinig gevolgen verwacht. Er is weliswaar een (klein) tariefcontingent aan Mercosur toegekend, maar vanwege de huidige verschillen in veterinaire standaarden (bijv. EU-verbod op de diervoedertoevoeging ractopamine en dieridentificatie-eisen) wordt niet verwacht dat deze zal worden benut. Zo zal ook de verwachte stijging van de rundvleesimport uit Mercosur naar Europa afhangen van naleving van SPS-normen in overeenstemming met EU-regelgeving. Ook in de afgelopen jaren is de Braziliaanse export van pluimveevlees niet altijd in overeenstemming geweest met de EU-voedselveiligheidsstandaarden. Daarom is de verwachte toename van de export van pluimveevlees van Mercosur naar de EU erg afhankelijk van verdere investeringen in productiemethoden en voedselveiligheidsinspectiesystemen in Mercosur om te voldoen aan EU-regelgeving.

Over het algemeen zijn de netto resultaten voor Nederland positief, zoals te zien in de veranderingen voor de handelsbalans per sector voor bilaterale handel tussen Nederland en Mercosur in figuur ES.1. Uit de bilaterale handelsbalans van landbouwproducten blijkt dat voor deze producten (uitgezonderd zuivel) de import meer groeit dan de export. De netto afname is echter relatief klein in vergelijking met de substantiële groei van de handelsbalans in de industriële sectoren en dus is de totale groei van de handelsbalans voor alle sectoren positief.



Figuur ES.1 Veranderingen in de handelsbalans in 2035 tussen Nederland en Mercosur onder het Mercosur-akkoord, miljoen €

Op basis van de met het MAGNET-model verkregen prijs- en volumeveranderingen voor landbouwproducten zijn de inkomenseffecten op bedrijfsniveau ingeschat. De gevolgen zijn positief voor varkensbedrijven (gemiddeld 2.100 euro per bedrijf) en pluimveebedrijven (gemiddeld 700 euro voor vleeskuikenbedrijven en 1.200 euro voor leghennenbedrijven). De inkomenseffecten voor melkveebedrijven en akkerbouwbedrijven zijn nagenoeg nul. Pluimvee- en varkensbedrijven halen voordeel uit lagere diervoederprijzen. De inkomenseffecten voor vleesvee- en vleeskalverenbedrijven zijn negatief. Het gemiddelde inkomenseffect van 800 euro voor vleeskalverenbedrijven komt overeen met een afname van 2% ten opzichte van het gemiddelde inkomensniveau in 2017-2019. Er zal vooral een negatief effect zijn op de inkomens van de grotere bedrijven waar ook volwassen vleesrunderen worden gehouden. Voor vleesveebedrijven – een relatief kleinschalig bedrijfstype in Nederland met negatieve langetermijninkomens – wordt het negatieve

effect geschat op een afname van 700 euro van het gemiddelde inkomen per bedrijf, oftewel 5,4%. Als kanttekening bij deze uitkomsten op bedrijfsniveau moet worden genoemd dat er geen rekening is gehouden met structurele veranderingen in de sector in verloop van tijd. Daarom zijn veranderingen in opbrengsten wel meegenomen, maar veranderingen in de schaalgrootte en kosten (m.u.v. voerkosten die het directe gevolg zijn van het afsluiten van het akkoord) zijn niet meegenomen in de simulaties op bedrijfsniveau.

Wageningen Social & Economic Research
Postbus 88
6700 AB Wageningen
T 0317 48 48 88
E info.wser@wur.nl
wur.nl/social-and-economic-research

RAPPORT 2025-020a



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.700 medewerkers (7.000 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.
