



Ex-post-Evaluierung der Umsetzung des Handelsabkommens zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie Kolumbien, Peru und Ecuador

Abschlussbericht

Januar 2022

Zusammenfassung

Erarbeitet von BKP Economic Advisors

Die in dem Bericht geäußerten Ansichten sind die der Autoren und stellen keine offizielle Ansicht der Europäischen Kommission dar.



***Europe Direct ist ein Service, der Ihnen hilft,
Antworten auf Ihre Fragen zur Europäischen Union zu finden.***

Gebührenfreie Telefonnummer (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Die bereitgestellten Informationen sind kostenlos, ebenso wie die meisten Anrufe (obwohl einige Betreiber, Telefonzellen oder Hotels Gebühren erheben können).

RECHTLICHER HINWEIS

Dieses Dokument wurde für die Europäische Kommission erstellt, gibt jedoch nur die Ansichten der Autoren wieder, und die Kommission kann nicht für die Verwendung der darin enthaltenen Informationen verantwortlich gemacht werden.

Weitere Informationen zur Europäischen Union finden Sie im Internet (<http://www.europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2022

ISBN 978-92-76-47681-8

doi:10.2781/045043

© Europäische Union, 2022

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Generaldirektion Handel
Direktorat D — Amerika, Landwirtschaft und Lebensmittelsicherheit
Einheit D2 — Lateinamerika

*Europäische Kommission
B-1049 Brüssel*

ZUSAMMENFASSUNG

1. Seit 2013 hat die Europäische Union (EU) ein Handelsabkommen mit Kolumbien und Peru, dem Ecuador 2017 beigetreten ist. Das Abkommen öffnet schrittweise die Märkte auf beiden Seiten und erhöht die Stabilität und Berechenbarkeit des Handels- und Investitionsumfelds. Es ist eines der ersten Handelsabkommen der „neuen Generation“ der EU, das sich durch seinen umfassenden Regelungsbereich auszeichnet, der neben der Liberalisierung des Handels mit Waren und Dienstleistungen auch Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen, Wettbewerb, Rechte an geistigem Eigentum sowie Fragen des Handels und der nachhaltigen Entwicklung umfasst.

2. Nach mehreren Jahren Umsetzungserfahrung wird eine Ex-post-Evaluierung durchgeführt mit dem Ziel, die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen sowie menschenrechtlichen (einschließlich arbeitnehmerrechtlichen) Auswirkungen des Abkommens zu analysieren und festzustellen, ob Verbesserungen in der Umsetzung nötig sind. Um die Bewertung des Abkommens durch die Europäische Kommission zu unterstützen, wurde eine Bewertungsstudie bei einem Konsortium unter der Leitung von BKP Economic Advisors in Auftrag gegeben. Dieser Abschlussbericht präsentiert in Band I die Ergebnisse der Evaluierung sowie Schlussfolgerungen und Empfehlungen, zusätzliche Daten und Hintergrundinformationen in Band II, und eine Reihe von Fallstudien in Band III. Die Antworten auf die Evaluierungsfragen werden in einem separaten Synthesebericht dargestellt. Die Bewertungsmethodik wurde im Anfangsbericht der Evaluierung ausführlich beschrieben.

Evaluationsergebnisse und Schlussfolgerungen

3. **Die Effektivität des Abkommens im Hinblick auf die Verwirklichung der operativen Ziele war moderat.** Die *Zollliberalisierung* ist wie geplant erfolgt und hat sowohl bilateral als auch global zu mehr *Warenhandel* geführt, als dies ohne das Abkommen der Fall gewesen wäre. Dennoch war das Ausmaß des Anstiegs des Warenhandels begrenzt; dies ist auch eine Folge des zuvor bestehenden präferenziellen Marktzugangs für die Anden-Partnerländer zum EU-Markt im Rahmen des APS+-Arrangements. Prozedurale und andere nichttarifäre Instrumente wurden von den Vertragsparteien nicht als Ersatz für Zölle eingesetzt. Obwohl die Vertragsparteien im Laufe der Jahre eine Reihe von Problemen angesprochen haben, betreffen diese in der Regel sehr spezifische Produkte mit begrenzten potenziellen Auswirkungen auf den bilateralen Handel insgesamt.

4. Die Wirksamkeit des Abkommens bei der Erleichterung des *Handels mit Dienstleistungen* und *bilateralen Investitionen* ist schwer zu bestimmen. In diesen Bereichen sind die Vertragsparteien keine über das bestehende Maß an Marktzugang hinausgehenden Verpflichtungen eingegangenen, und diese beiden Bereiche haben auch eine begrenzte Rolle bei der Umsetzung des Abkommens gespielt. Auch die Öffnung der *öffentlichen Beschaffungsmärkte* hat nicht zu einer verstärkten Beteiligung von Lieferanten und Anbietern der jeweils anderen Vertragspartei geführt.

5. Bei der Registrierung und Durchsetzung *geschützter geografischer Angaben* (g.g.A.) wurden Fortschritte erzielt, obwohl dies manchmal langwierig war; zudem bleibt Raum für Verbesserungen bei der Durchsetzung von g.g.A. Die Regeln zum *Wettbewerbsschutz* des Abkommens bilden eine solide Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit und Konsultationen zwischen der Europäischen Kommission und den Wettbewerbsbehörden der Anden-Partnerländer.

6. Formelle *Streitbeilegungsverfahren* wurden nicht eingeleitet, und etwa die Hälfte der festgestellten Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertragsparteien wurde von den eingerichteten (Unter-)Ausschüssen erfolgreich beigelegt. Dies deutet darauf hin, dass der Ansatz der Parteien im Großen und Ganzen funktioniert. Die Tatsache, dass formelle Streitigkeiten an die Welthandelsorganisation (WTO) „ausgelagert“ werden, deutet jedoch auf eine große Zurückhaltung der Vertragsparteien hin, von den Bestimmungen des Abkommens zur formellen Streitbeilegung Gebrauch zu machen.

7. Spürbare Auswirkungen der Umsetzung des *Vertragstitels zum „Handel und nachhaltiger Entwicklung“* (trade and sustainable development, TSD) lassen sich in den Bereichen feststellen, in denen Hilfsprojekte durchgeführt wurden oder in denen die EU eigene Maßnahmen ergreifen konnte. In anderen Bereichen könnten zudem der Dialog mit der EU oder Beiträge der Zivilgesellschaft im Rahmen der Umsetzung des TSD-Titels als einer von mehreren Faktoren zu den ergriffenen Maßnahmen beigetragen haben. Insgesamt hat der Dialog im Rahmen des TSD-Titels die Fortsetzung bestimmter Maßnahmen in den Anden-Partnerländern gefördert bzw. eine Verschlechterung der Situation dort verhindert; jedoch ist es schwierig, konkrete Maßnahmen oder Änderungen zu identifizieren, die dem Abkommen als Haupteinflussfaktor zugeschrieben werden könnten.

8. *Technische Hilfe* und Unterstützung wurde in unterschiedlichem Umfang in Bezug auf verschiedene Bereiche bereitgestellt, die unter das Abkommen fallen, und war insgesamt wirksam bei der Behebung einer Reihe von Schwachstellen in den Anden-Partnerländern. Uneinigkeit besteht jedoch zwischen den Interessengruppen darüber, ob die bereitgestellte technische Unterstützung ausreichend war.

9. Die **Wirkung des Abkommens wird insgesamt als positiv, wenn auch relativ begrenzt, bewertet**. In *wirtschaftlicher* Hinsicht hat es zu einem leichten Anstieg des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in allen Parteien und weltweit geführt. Im Allgemeinen haben Sektoren profitiert, in denen die Parteien einen komparativen Vorteil haben – in den Anden-Partnerländern Landwirtschaft und Nahrungsmittel, aber auch einige (meist leichte) Industrien; und in der EU Industriesektoren, angeführt vom Maschinenbau und dem Automobilsektor. Aufgrund dieser Stärkung von Sektoren mit bestehenden komparativen Vorteilen hatte das Abkommen bisher eine begrenzte Wirkung auf die Exportdiversifizierung in den Andenländern – obwohl eine Diversifizierung innerhalb der Primärindustrie (d.h. eine Verlagerung von Rohstoffen zur Landwirtschaft) und innerhalb des Agrarsektors festzustellen ist. Ebenso hat eine Diversifizierung der Exporteure stattgefunden, einschließlich einer Zunahme von exportierenden Kleinstunternehmen, kleinen und mittleren Unternehmen (KKMU). Die öffentlichen Einnahmen wurden in keiner der Vertragsparteien spürbar beeinträchtigt, außer in Kolumbien, wo sich die entgangenen Einnahmen auf etwa 1 % der gesamten Staatseinnahmen belaufen.

10. Bei den *sozialen* Auswirkungen entsprechen die sektoralen Beschäftigungsverschiebungen den wirtschaftlichen Veränderungen. In der EU sind die Auswirkungen vernachlässigbar; in den Anden-Partnerländern gibt es die stärksten positiven Auswirkungen im Gemüse-, Obst- und Nussektor sowie in anderen Agrar- und Lebensmittelsektoren; Rückgänge sind in einigen Industriezweigen zu verzeichnen. Die Auswirkungen auf Wohlfahrt und Armut sowie für Verbraucher werden als positiv, aber eher begrenzt eingeschätzt. Gleiches gilt für die Auswirkungen auf Frauen, auch unterstützt durch Förderprogramme, obwohl bestehende Geschlechterungleichheit durch das Abkommen kaum verändert wurde. In Bezug auf Arbeitsbedingungen und Arbeitnehmerrechte haben die Regierungen der Anden-Partnerländer zwar Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsplatzqualität ergriffen, die auch durch EU-finanzierte Projekte unterstützt werden, aber es bleiben Probleme in Bezug auf Arbeitsaufsicht, Gewerkschaftsarbeit und besondere Arbeitsregelungen für ausgewählte (landwirtschaftliche) Sektoren. Schließlich haben sich die Praktiken der sozialen Verantwortung von Unternehmen (CSR) ausgeweitet, ein positiver Trend, der durch den verstärkten Handel zwischen den Andenländern und der EU infolge des Abkommens unterstützt wurde.

11. Die *Umweltauswirkungen* des Abkommens werden insgesamt als sehr gering erachtet (als Folge der geringen wirtschaftlichen Auswirkungen), und sind gemischt. Die Auswirkungen der Zollsenkungen auf die globalen Treibhausgasemissionen sind leicht positiv. Die Gesamtauswirkungen auf die Biodiversität sind marginal, jedoch wahrscheinlich negativ auf lokaler bzw. regionaler Ebene durch die erhöhte Produktion bestimmter Produkte wie Avocados in Peru und Garnelen in Ecuador. In Ecuador und Peru wird keine Auswirkung auf die Entwaldung festgestellt, und in Kolumbien wird ein geringer Beitrag zur Entwaldung

durch landwirtschaftliche Aktivitäten (etwa 0,5 % der gesamten Entwaldung durch landwirtschaftliche Aktivitäten im Land). Andere Umweltauswirkungen sind marginal.

12. Die Auswirkungen des Abkommens auf die *Menschenrechtssituation* in den Anden-Partnerländern waren ebenfalls begrenzt, und in der EU konnten keine Auswirkungen festgestellt werden. Eine Erstüberprüfung der Auswirkungen auf die Menschenrechte ergab, dass nur das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (einschließlich des Rechts, Gewerkschaften zu gründen und beizutreten), Kinderrechte (einschließlich der Kinderarbeit) und das Recht auf Wasser durch das Abkommen möglicherweise in spürbarer Weise beeinträchtigt werden könnten. Für die ersten beiden Rechte zeigte eine tiefere Analyse potenziell gemischte, aber insgesamt geringe Auswirkungen des Abkommens, die sowohl durch die sektoralen wirtschaftlichen Auswirkungen als auch durch die Umsetzung des TSD-Titels verursacht werden. Für das Recht auf Wasser konnten in der eingehenden Analyse keine signifikanten Auswirkungen des Abkommens nachgewiesen werden, obwohl nicht auszuschließen ist, dass eine erhöhte Produktion bestimmter wasserintensiver bzw. wasserverschmutzender Produkte einen geringfügigen Beitrag zu bereits vorhandenem Wasserstress in bestimmten Regionen geleistet haben könnte.

13. Die **Effizienz des Abkommens in Bezug auf die Zielerreichung wird als hoch bewertet**: die Nutzungsrate der Zollpräferenzen ist hoch, die Handelsumlenkung im Rahmen anderer Freihandelsabkommen – und alternative handelspolitische Instrumente waren für die EU entweder nicht verfügbar, hätten größere Verzerrungen verursacht oder wären weniger gezielt gewesen.

14. *Die institutionelle Effizienz wird als gemischt bewertet*: Der Handelsausschuss und die Unterausschüsse haben ihre Rolle als Foren für den Informations- und Meinungsaustausch gespielt, aber ihr Beitrag zur Lösung von Differenzen zwischen den Vertragsparteien war gemischt, insbesondere wenn es um unterschiedliche Auslegungen des Abkommens ging. Der Dialog der Zivilgesellschaft, insbesondere der Dialog mit den im Abkommen etablierten Beratungsgruppen oder innerstaatlichen Mechanismen, würde davon profitieren, wenn diese Beratungsgruppen bessere Möglichkeiten hätten, zu den Diskussionen der Vertragsparteien beizutragen. Zum Beispiel könnten die Parteien die Ergebnisse des Monitoring zur Verfügung stellen, und die Möglichkeiten für die Zivilgesellschaft, Vorschläge (z. B. für Kooperationstätigkeiten) einzureichen und auf Probleme hinzuweisen könnten erweitert werden. Die unzureichende Umsetzung von Empfehlungen der Zivilgesellschaft durch die Vertragsparteien ist ein weiterer Mangel – im Gegensatz zu einigen anderen EU-Freihandelsabkommen enthält das Abkommen keine Verpflichtung der Vertragsparteien in dieser Hinsicht. Die Effizienz der nationalen Beratungsgruppen in den Parteien ist ebenfalls uneinheitlich, hauptsächlich aufgrund von Unterschieden in der Verfügbarkeit von Ressourcen und Kapazitäten.

15. Die **Kohärenz des Abkommens** mit der Handelspolitik der EU insgesamt, mit dem Engagement der EU für die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) und die Agenda für menschenwürdige Arbeit sowie mit der Umweltpolitik der EU war zum Zeitpunkt seiner Unterzeichnung hoch. Zu dieser Zeit spiegelte beispielsweise die Aufnahme des TSD-Titels die bestehenden Richtlinien und Strategien in Bezug auf nachhaltige Entwicklung wider. Auch die Auswirkungen des Abkommens sind moderat kohärent mit umweltpolitischen Zielen und dem Engagement der EU für die SDGs und die Agenda für menschenwürdige Arbeit, aber die positiven Beiträge in diesen Bereichen sind gering. Darüber hinaus hat sich in einigen Bereichen die Kohärenz des Abkommens mit den inzwischen deutlich weiterentwickelten umweltpolitischen Zielen der EU verringert: So kam es in Kolumbien aufgrund der durch die Zollliberalisierung des Abkommens ausgelösten Ausweitung der landwirtschaftlichen Produktion zu geringer Entwaldung. (Obwohl deren Ausmaß und Schwere begrenzt sind, erfordern selbst diese beobachteten kleinen Entwicklungen im Interesse der Politikkohärenz eine kontinuierliche Überwachung von Maßnahmen zu deren Minderung).

16. In Bezug auf die Kohärenz mit den handelspolitischen Zielen und Prioritäten der EU steht das Abkommen nicht im Widerspruch zu den neuen Prioritäten (und es gibt daher

keine Inkohärenz), aber es fördert sie auch nicht aktiv: Themen wie die Entwicklung von globalen Wertschöpfungsketten, Dienstleistungshandel, digitaler Handel und E-Commerce oder die grüne und digitale Transformation sind, sofern sie überhaupt von dem Abkommen erfasst werden, meist beschränkt auf allgemeine Aussagen. Sie haben auch keine wichtige Rolle bei der Umsetzung des Abkommens gespielt, noch wurden sie durch die Umsetzung des Abkommens gestärkt. Es fehlt also an „positiver Kohärenz“ mit diesen neuen Themen.

17. Unsere Schlussfolgerung zur **Relevanz des Abkommens für die Handelsbedürfnisse und -problem der Vertragsparteien** ist gemischt und steht in engem Zusammenhang mit der Bewertung der Kohärenz: Das Abkommen war und bleibt relevant im Sinne der Bereitstellung einer Grundlage für die Förderung des bilateralen Handels und des Handels und der Entwicklung der Vertragsparteien im weiteren Sinne. Die neuen Herausforderungen, Bedürfnisse und Probleme, die sich seit der Unterzeichnung des Abkommens sowohl für die EU als auch für die Anden-Partnerländer ergeben haben, erfordern jedoch erhöhte Aufmerksamkeit. Das Abkommen selbst, seine Umsetzung und seine Ergebnisse behandeln diese Themen nur in begrenztem Umfang.

Hauptempfehlungen

18. Die wichtigsten **Empfehlungen zur weiteren Verbesserung der Abkommensumsetzung** lauten:

- Die Parteien könnten in den jeweiligen Ausschüssen im Rahmen des Abkommens weitere Maßnahmen zur Handelserleichterung erwägen, darunter die Förderung des Konzepts der ermächtigten Ausführer, potenziell die erweiterte Nutzung digitaler Dokumente, eine Überprüfung der Notwendigkeit des Erfordernisses des direkten Transports zur Gewährleistung der Präferenzberechtigung, und Maßnahmen zur Erleichterung des elektronischen Handels.
- Ein verstärkter Fokus auf die Entwicklung des bilateralen Handels mit Dienstleistungen und Investitionen wird empfohlen, z.B. durch die Einrichtung eines eigenen Unterausschusses.
- Es sollte erwogen werden, die strategische Rolle des Handelsausschusses als Entscheidungsfindungs- und Problemlösungsgremium zu stärken; auch sollte eine größere Bereitschaft zur Nutzung der formellen Streitbeilegungsmechanismen im Falle langwieriger Meinungsverschiedenheiten in Betracht gezogen werden.
- Die Rolle des TSD-Unterausschusses bei der Behandlung von Problemen könnte durch die Entwicklung von Aktionsplänen gestärkt werden, in denen die von der betreffenden Partei zu ergreifenden Maßnahmen mit entsprechenden Zeitplänen, Ergebnissen und verantwortlichen Institutionen festgeschrieben werden.
- Um die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien und der Zivilgesellschaft zu fördern, empfehlen wir (1) einen verstärkten innerstaatlichen Dialog zwischen der Regierung und der Zivilgesellschaft, einschließlich Konsultationen vor den Sitzungen des TSD-Unterausschusses; und (2) spezielle Sitzungen zwischen den Mitgliedern des TSD-Unterausschusses aller Vertragsparteien mit allen Beratungsgruppen oder nationalen Mechanismen als Teil des gemeinsamen Jahrestreffens (oder einen ähnlichen Mechanismus).
- Weitere Zusammenarbeit und technische bzw. finanzielle Unterstützung wird empfohlen: (1) in technischen Bereichen (wie sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen oder öffentliches Beschaffungswesen); (2) um die Produktionskapazität von KKMU weiter zu entwickeln, so dass diese sich an Wertschöpfungsketten und Exporten beteiligen können; (3) zur Förderung der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit des Abkommens (z.B. Arbeitsaufsicht, Formalisierung von Jobs, Einhaltung von Arbeitsnormen und Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz); und (4) zur Stärkung der Nicht-EU-Beratungsgruppen bzw. innerstaatlichen Konsultationsmechanismen.
- Bessere Systeme zur Erfassung und Überwachung handelsbezogener Sozial- und Arbeitsdaten, aufgeschlüsselt nach Sektor und Geschlecht, sollten eingeführt werden.

19. Die wichtigsten **Empfehlungen zu Wirkung, Kohärenz und Relevanz des Abkommens** sind:

- Neben der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen muss deren Qualität ausreichend Beachtung geschenkt werden. Es muss sichergestellt werden, dass gesetzlich vorgeschriebene Bedingungen in die Praxis umgesetzt und von der Arbeitsaufsicht durchgesetzt werden. Außerdem sollten Maßnahmen ergriffen werden, um zu verhindern, dass das Abkommen zur Entwaldung beiträgt. Darüber hinaus wird empfohlen, Initiativen zur Verringerung der Emissionen von Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF) zu unterstützen. Die Zusammenarbeit im Rahmen des Abkommens sollte genutzt werden, um zur Schaffung einer entwaldungsfreien Landwirtschaft und landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten beizutragen, unter anderem durch Unterstützung zur Verbesserung der Waldbewirtschaftung sowie der Sorgfaltspflicht und der Kontrollen im Forstsektor. Um diese Probleme anzugehen, könnte der TSD-Unterausschuss konkrete Ziele festlegen, damit der Fortschritt in Richtung dieser Ziele überwacht und reflektiert werden kann.
- Einige aktuelle Handelsfragen – wie der digitale Handel oder die Folgen des europäischen Green Deal und der „Farm to Fork“-Strategie für den Handel – werden im Abkommen nicht inhaltlich behandelt. Der Umfang des Abkommens und die im Rahmen des Abkommens eingerichteten Institutionen bieten aber einen Rahmen für die Erörterung und Behandlung dieser Themen in der Umsetzung des Abkommens. Sollte sich zwischen den Vertragsparteien jedoch ein gemeinsames Verständnis über die Vorteile einer expliziteren Behandlung dieser Themen im Rahmen des Abkommens herausbilden, könnte eine Modernisierung des Abkommens in Betracht gezogen werden, auch um die Bestimmungen für die Nachhaltigkeit und Inklusivität des bilateralen Handels zu stärken.

WIE ERHALTE ICH EU-PUBLIKATIONEN

Kostenlose Veröffentlichungen:

- ein Exemplar:
über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehr als ein Exemplar oder Poster/Karten:
von den Vertretungen der Europäischen Union (https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/representations-member-states_de);
von den Delegationen in Nicht-EU-Ländern
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm);
vom Europe Direct-Service (https://europa.eu/european-union/contact_de) oder
00 800 6 7 8 9 10 11 (gebührenfreie Nummer von überall in der EU) (*).

(*) Die bereitgestellten Informationen sind kostenlos, ebenso wie die meisten Anrufe (obwohl einige Betreiber, Telefonzellen oder Hotels Gebühren erheben können).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements:

- über eine der Verkaufsstellen des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union (<https://op.europa.eu/de/web/about-us/contact>).

