

Fleischeinfuhren der Zollkontingente 5 und 6: Dynamik trotz Mengenbeschränkungen

Autor: Nicolas Hofer

Quellen: Eidgenössische Zollverwaltung (EZV); Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Verordnung über den Schlachtvieh- und Fleischmarkt, Allgemeine Verordnung über die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen; Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), Factsheet: Freihandelsabkommen EFTA-Mercosur; Agristat, Schlachtviehstatistik

Trotz Beschränkung schwanken die Einfuhrmengen in den Zollkontingenten 5 und 6 über die Jahre. Grössere Verschiebungen sind auf der Ebene Produktkategorie und Herkunftsland ersichtlich. Die Importe stammen grösstenteils aus der EU und aus den Ländern des Mercosur. Die Gesamtimporte hängen dabei nicht zuletzt von den Präferenzen der Schweizer Konsumenten ab. Durch Druck weiterer Freihandelsbemühungen könnten die Mindestmengen zukünftig stärker zunehmen.

Einführung der Zollkontingente

Seit dem Beitritt zur WTO 1995 basieren die Schweizer Fleischimporte auf zwei Zollkontingenten, die den Marktzutritt durch einen tiefen Kontingentszollansatz (KZA) gewährleisten. Bei diesen handelt es sich um mengenmässige Zugeständnisse. Sie bilden den Mindestmarktzutritt, der ausländischen Akteuren gewährleistet wird. Einerseits ist dies das Zollkontingent Nummer 5 mit einer Grösse von 22 500 Tonnen brutto pro Jahr, die wiederum auf einzelne Teilzollkontingente unterteilt sind. Andererseits ist es das Zollkontingent Nummer 6 mit einer Grösse von 54 500 Tonnen brutto pro Jahr, wovon 42 200 Tonnen auf Geflügelfleisch entfallen.

Im Zollkontingent 5 wird vorwiegend rotes Fleisch vom Rind, Schaf, Pferd und Ziegen eingeführt, während im Zollkontingent 6 vorwiegend weisses Fleisch von Geflügel und Schweinen eingeführt wird. Sind die Kontingente erschöpft, können zwar weiterhin Importe getätigt werden, allerdings zum höheren Ausserkontingentszollansatz (AKZA). Dieser kann sich erheblich vom tieferen KZA unterscheiden. So beträgt beispielsweise der KZA für Fleisch von Tieren der Rindviehgattung, frisch oder gekühlt von Kälbern (Zolltarifnummer 0201.1011) CHF 94.00 pro 100 kg brutto. Der entsprechende AKZA beträgt CHF 758.00 pro 100 kg brutto.

Die Importkontingente werden vom Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) verwaltet. Dieses kann die Kontingente beispielsweise bei tiefer Inlandversorgung erhöhen. Das BLW legt für jede Einfuhrperiode die Menge an Fleischwaren fest, die eingeführt werden darf. Die Einfuhrperiode kann je nach Tierkategorie vier Wochen, ein Jahresquartal, oder ein Kalenderjahr betragen. Bei der Bestimmung der Einfuhrmenge werden vorgängig die aktuelle Marktlage beachtet und die betroffene Branche angehört.

Dynamisme malgré des restrictions quantitatives dans les importations de viande dans les contingents tarifaires n° 5 et 6

Auteur : Nicolas Hofer

Sources : Administration fédérale des douanes (AFD) ; Office fédéral de l'agriculture (OFAG), ordonnance sur les marchés du bétail de boucherie et de la viande ; ordonnance générale sur les importations de produits agricoles ; Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), fiche d'information Accord de libre-échange AELE-Mercosur ; Agristat, statistique du bétail de boucherie

Malgré des restrictions, les quantités importées dans les contingents tarifaires n° 5 et 6 fluctuent d'année en année. Ce sont la catégorie des produits et le pays d'origine qui donnent à voir les principaux changements. La plupart des importations proviennent de l'Union européenne et des États du Mercosur. Les importations totales dépendent en premier lieu des préférences des consommateurs suisses. À l'avenir, la pression qu'exercent les tentatives de négociations de nouveaux accords de libre-échange pourrait entraîner une hausse relativement marquée des quantités minimales.

Introduction des contingents tarifaires

Depuis son adhésion à l'OMC en 1995, la Suisse fonde ses importations de viande sur deux contingents tarifaires, lesquels garantissent l'accès au marché à un taux du contingent (TC) préférentiel. Ces deux contingents sont en fait des concessions quantitatives, qui définissent l'accès minimal au marché garanti aux partenaires commerciaux étrangers. Il y a d'une part le contingent tarifaire n° 5, d'un volume de 22 500 tonnes brutes par an réparties dans des contingents tarifaires partiels, et d'autre part le contingent tarifaire n° 6, d'un volume de 54 500 tonnes brutes par an, dont 42 200 tonnes sont à attribuer à la viande de volaille.

Le contingent tarifaire n° 5 voit surtout les importations de la viande rouge de bœuf, de mouton, de cheval et de chèvre, tandis que le contingent tarifaire n° 6 connaît surtout celles de la viande blanche de volaille et de porc. Une fois les contingents épuisés, les importations restent possibles, mais à un taux hors contingent (THC), lequel peut être beaucoup plus élevé que le TC. Par exemple, les viandes des animaux de l'espèce bovine, fraîches ou réfrigérées de veaux (numéro du tarif des douanes 0201.1011) présentent un TC de 94 fr. 00 contre un THC de 758 fr. 00 pour 100 kg bruts.

C'est l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) qui gère les contingents d'importation. Il peut par exemple les relever si l'auto-provisionnement est faible. Pour chaque période d'importation, l'OFAG définit la quantité de viande pouvant être importée. Suivant la catégorie d'animaux, la période d'importation peut être de quatre semaines, d'un trimestre ou d'une année civile. Avant de fixer une quantité d'importation, l'OFAG examine la situation du marché et auditionne les milieux concernés.

Entwicklung der Fleischeinfuhren der Zollkontingente 5 und 6

Für die nachstehende Analyse wurden Daten der Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) verwendet. Es handelt sich dabei jeweils um das Nettoeinfuhrgewicht in Tonnen, das nicht direkt mit der Zollkontingentgrösse vergleichbar ist, welche üblicherweise auf Basis des Bruttogewichts (inklusive Verpackung) verhandelt wird.

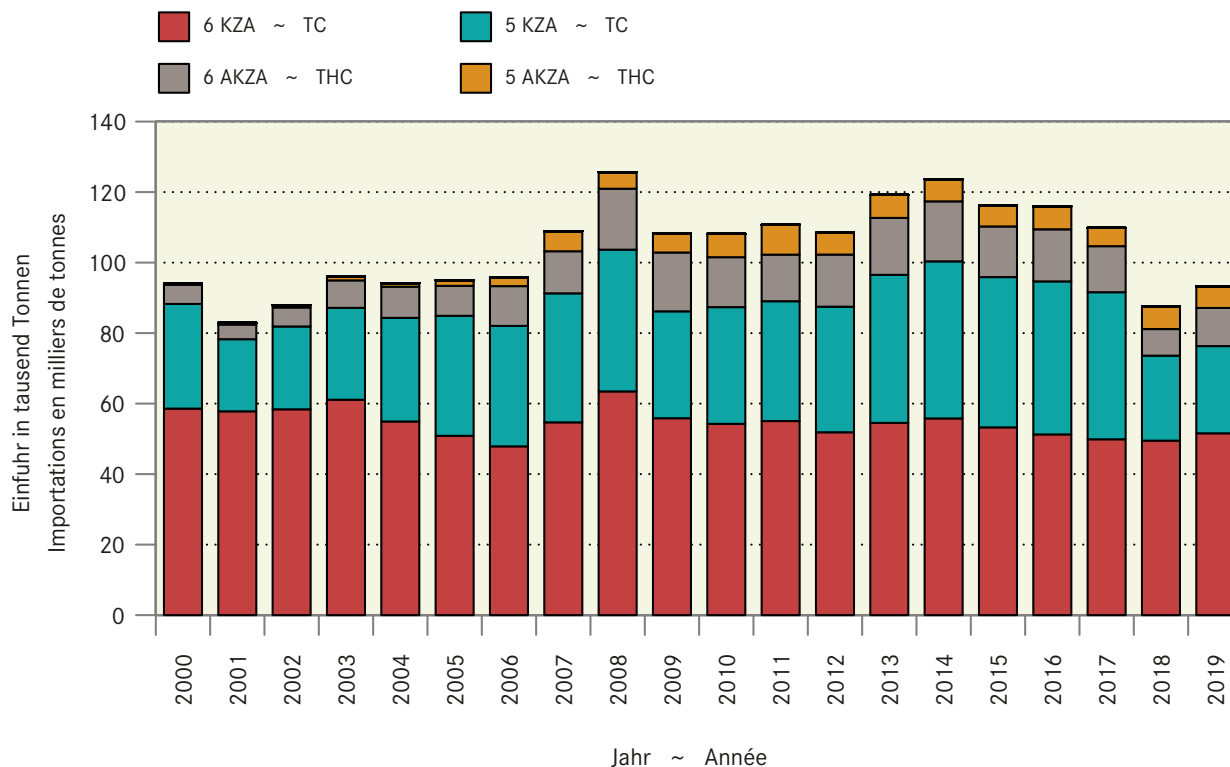
Die totalen Einfuhren der Kontingente 5 und 6 sowie der entsprechenden Einfuhren unter dem AKZA erfahren bis 2014 eine leichte Steigerung, nehmen im Jahr 2018 aber stark ab. Die Einfuhren im Zollkontingent 6 verhalten sich über die letzten Jahre hinweg mehrheitlich konstant. Die Einfuhren im Kontingent 5 fluktuieren stärker und verzeichnen, abgesehen vom abrupten Rückgang in 2018, eine leicht steigende Tendenz. Deutlich erkennbar sind die Zunahmen der Einfuhren unter dem AKZA beider Kontingente (siehe Grafik 1).

Évolution des importations de viande dans les contingents tarifaires n° 5 et 6

L'analyse suivante se fonde sur les données de l'Administration fédérale des douanes (AFD). Il s'agit à chaque fois du poids net des marchandises importées en tonnes. Il n'est pas possible de comparer directement cette mesure au volume du contingent tarifaire, lequel est généralement négocié sur la base du poids brut des marchandises (c'est-à-dire avec l'emballage).

Les importations totales dans les contingents tarifaires n° 5 et 6, de même que celles des marchandises soumises au THC dans ces mêmes contingents, ont connu une légère hausse jusqu'en 2014, avant de chuter en 2018. De manière générale, les importations dans le contingent n° 6 se sont comportées de manière constante au cours de ces dernières années. À l'inverse, les importations dans le contingent n° 5 ont été sujettes à des variations plus marquées et affichent désormais une tendance légèrement haussière, mis à part le recul abrupt enregistré en 2018. Dans les deux contingents, l'augmentation des importations soumises au THC ne passe pas inaperçue (cf. graphique 1).

Grafik 1: Totaleinfuhren der Kontingent 5 und 6
 Graphique 1: Importations totales des contingents n° 5 et 6



Im Folgenden werden die beiden Zollkontingente einzeln genauer betrachtet. Die Importmengen werden hierzu einzelnen Produktkategorien zugeordnet und zudem nach Herkunftsland ausgewiesen.

Zollkontingent 5

Beim Kontingent 5 ist Rindfleisch die wichtigste Produktkategorie mit Mengenanteilen von rund 66,0% im Jahr 2019 und einer leicht steigenden Tendenz in den letzten Jahren. Schaffleisch hält seinen Importanteil kontinuierlich über die Jahre, während Pferdefleisch seit dem Pferdefleischskandal im Jahr 2013 leicht an Anteilen eingebüsst hat.

Die Schlachtnebenprodukte verzeichnen über die Jahre ebenfalls leicht zunehmende Mengen. Hierbei handelt es sich um genießbares Fleisch, das wohl vorwiegend in der Tierfutterindustrie verarbeitet wird. Ab dem Oktober 2017 wurden diese Mengen vorübergehend nicht mehr in den Kontingenten importiert. Dies erklärt die starken Mengenabnahme des Zollkontingents 5, die bereits zuvor andiskutiert wurde. Ab dem 01.01.2020 werden diese Mengen wieder im Kontingent integriert (siehe Grafik 2).

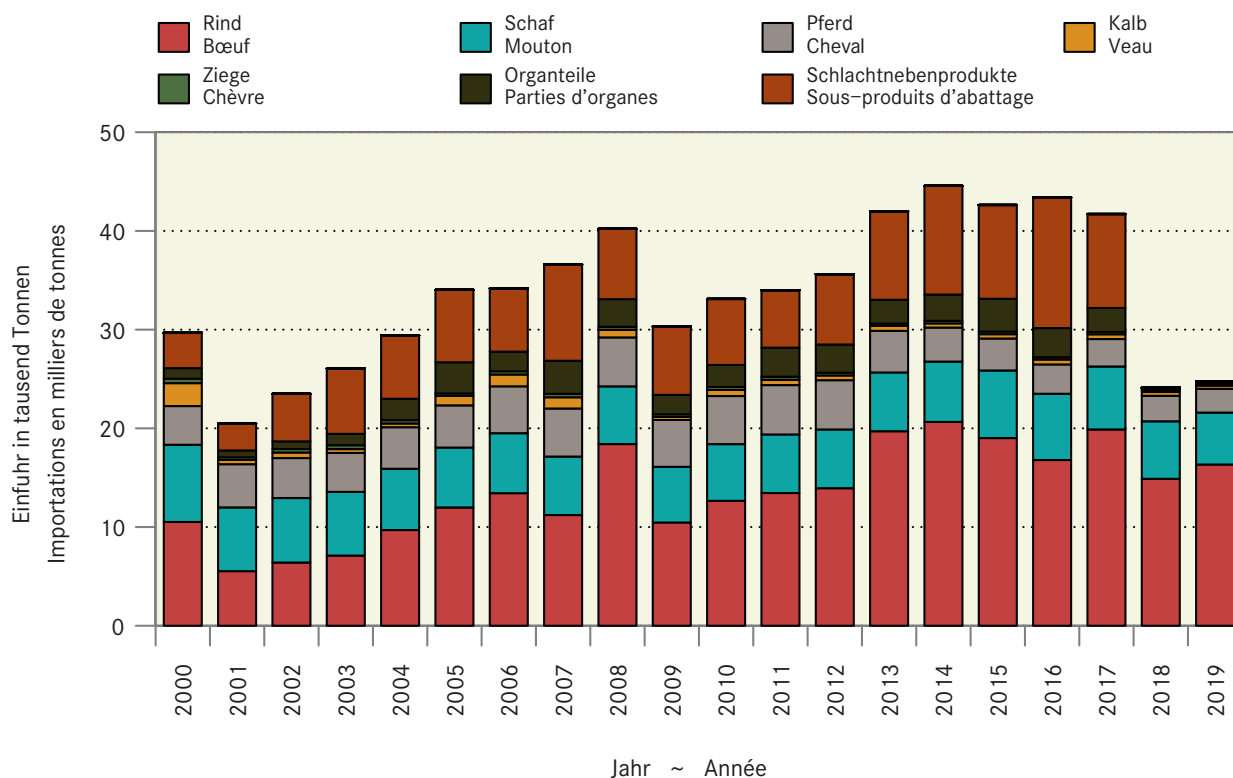
Dans la suite du texte, les deux contingents tarifaires sont examinés d'un peu plus près de manière séparée. Pour ce faire, les quantités importées sont d'abord réparties dans les catégories de produits, puis présentées en fonction du pays d'origine.

Contingent tarifaire n° 5

Dans le contingent n° 5, la viande de bœuf est la catégorie de produits la plus importante : elle constituait environ 66 % du contingent en 2019 et affichait une tendance légèrement haussière au cours des années précédentes. La part des importations de viande de mouton reste stable au fil des ans, tandis que la viande de cheval a perdu du terrain depuis le scandale de la viande de cheval en 2013.

Les sous-produits d'abattage affichent eux aussi une légère hausse au cours de ces dernières années. Il s'agit là de viande consommable, dont il se peut qu'elle soit transformée avant tout dans l'industrie alimentaire animale. À partir d'octobre 2017 et pendant un certain temps, ces sous-produits n'ont plus été importés dans les contingents. Ce changement de régime explique la diminution importante qu'ont connue les quantités du contingent et qui avait déjà été abordée auparavant. À partir du 1er janvier 2020, ces produits ont réintégré le contingent (cf. graphique 2).

Grafik 2: Fleischeinfuhren im Kontingent 5 nach Produktkategorien
Graphique 2: Importations de viande dans le contingent n°5 selon catégories de produit



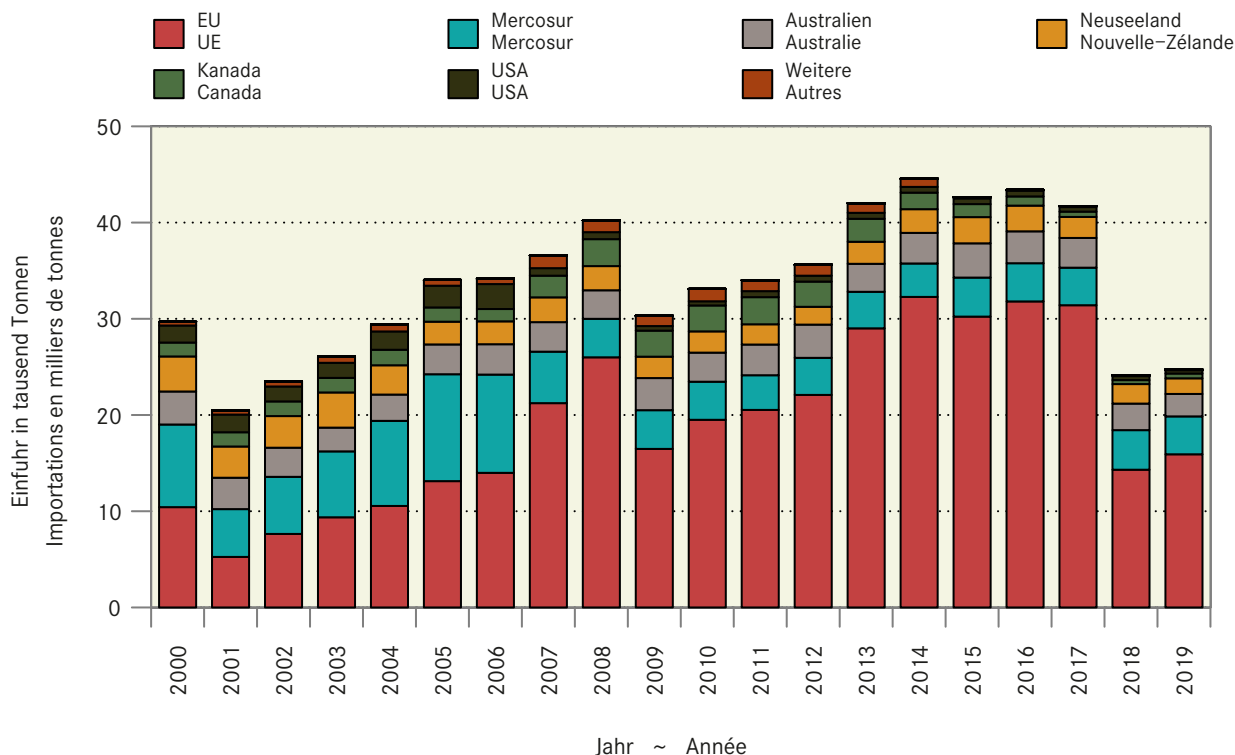
Wichtigste Einfuhrregion des Zollkontingents 5 sind die 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU). Importe aus der EU sind über die letzten Jahre stark angestiegen und machen 2019 64,4% der gesamten Einfuhrmenge im Kontingent 5 aus.

Die Mitglieder des Mercosur haben über die Jahre an Anteilen eingebüßt, verfügen zusammen mit Australien und Neuseeland aber immer noch über bedeutende Anteile (siehe Grafik3).

Les principales régions d'importation du contingent n° 5 sont les 28 États membres de l'Union européenne (UE). Les importations provenant de ces pays ont augmenté de manière significative au cours de ces dernières années, représentant 64,4% de toute la quantité importée dans le contingent n° 5 en 2019.

Les États du Mercosur ont perdu du terrain au fil des ans, mais occupent encore une place importante dans le contingent, à l'instar de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande (cf. graphique 3).

Grafik 3: Einfuhren von Fleisch im Kontingent 5 nach Regionen
 Graphique 3: Importations de viande dans le contingent n° 5 selon régions



Kontingent 6

Das Zollkontingent 6 wird deutlich von Geflügelfleischimporten dominiert. Schweinefleisch verzeichnet tendenziell sinkende Importmengen, die im Jahr 2019, infolge der deutlich sinkenden Inlandproduktion, wieder leicht zunehmen. Deutlich ersichtlich ist der Rückgang der Geflügelfleischimporte während der Vogelgrippeepidemie der Jahre 2004 – 2007 (siehe Grafik 4).

Contingent tarifaire n° 6

Les importations de viande de volaille dominent le contingent n° 6. Les quantités importées de viande de porc affichent une baisse constante, mais la tendance s'est inversée à la suite de la nette diminution de la production indigène en 2019. Le recul des importations de viande de volaille entre 2004 et 2007, lorsque a sévi la pandémie de la grippe aviaire, est considérable (cf. graphique 4).

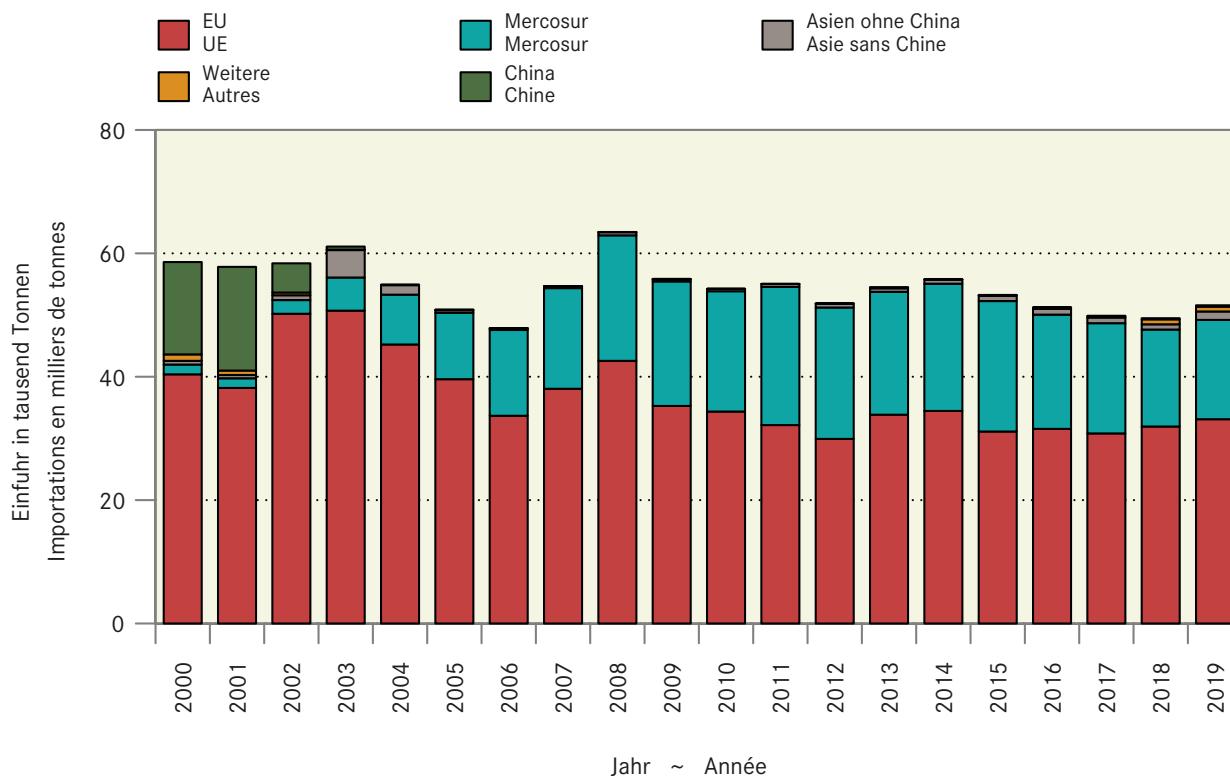
Grafik 4: Einfuhren von Fleisch im Kontingent 6 nach Produktkategorien
Graphique 4: Importations de viande dans le contingent n° 6 selon catégories de produit



In den Jahren 2000 bis 2003 verzeichnete China nennenswerte Anteile an den Importen im Kontingent 6. Ab dem Jahr 2005 wird hingegen beinahe ausschliesslich aus der EU und den Mercosur-Ländern importiert. Die Mercosur-Länder können die asiatischen Länder über die Jahre verdrängen und ihre Anteile grösstenteils halten. 2019 betrug die Importe aus der EU 64,2% und aus dem Mercosur 31,2% der Gesamteinfuhrmenge im Kontingent 6 (siehe Grafik 5).

Entre 2000 et 2003, la Chine représentait encore une part notable des importations dans le contingent n° 6. Cependant, la Suisse n'importe presque plus que de l'UE et des États du Mercosur à partir de 2005. Au fil des ans, le Mercosur a grignoté la part des pays asiatiques et, dans la majeure partie des cas, a empêché qu'ils s'en remettent. En 2019, la quantité totale importée dans le contingent n° 6 provenait à 64,2% de l'UE et à 31,2% du Mercosur (cf. graphique 5).

Grafik 5: Einfuhren von Fleisch im Kontingent 6 nach Regionen
Graphique 5: Importations de viande dans le contingent n° 6 selon régions



Einfuhren und Inlandproduktion

Vergleicht man die gesamte Importmenge (innerhalb und ausserhalb der Kontingente) mit der Inlandproduktion, zeigt sich je nach Produktkategorie ein unterschiedliches Bild. Für diese Vergleiche wurden die Importmengen in verkaufsfertiges Fleisch (VFF) umgerechnet. Allfällige Exporte wurden in dieser Analyse nicht berücksichtigt.

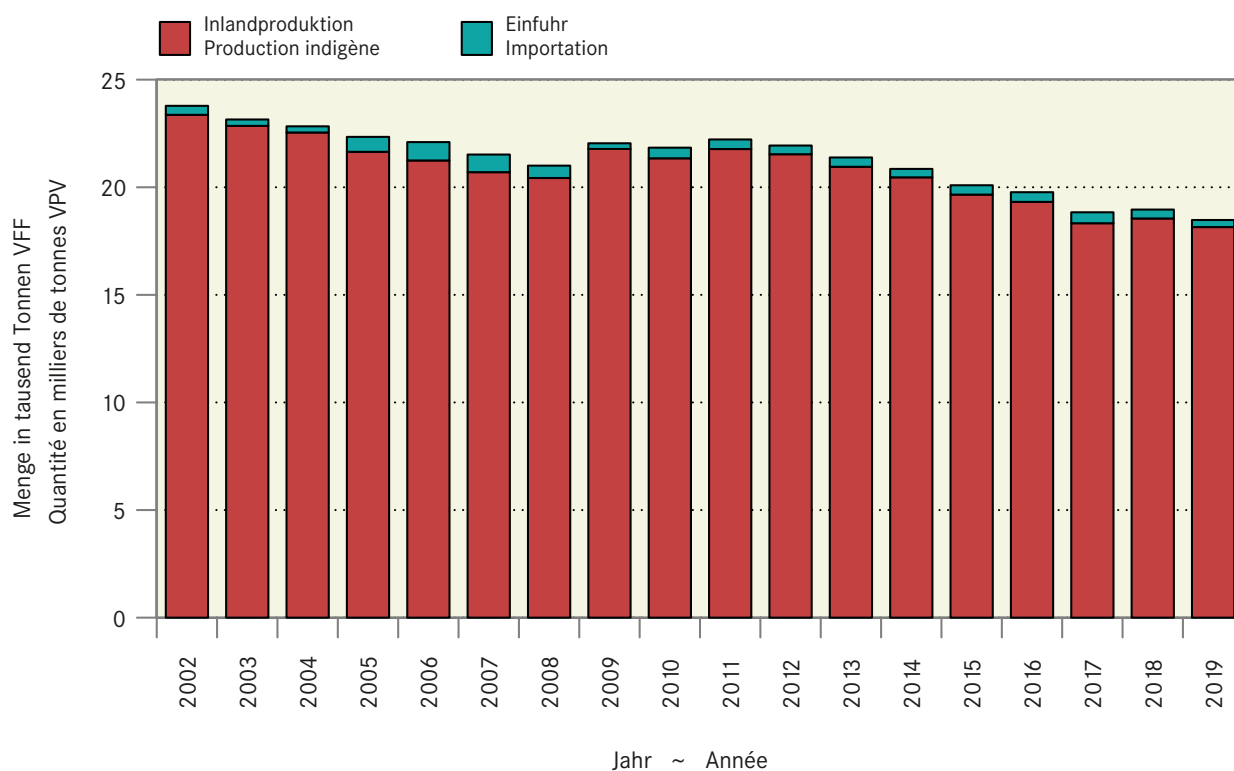
Beim Kalbsfleisch spielen die Importe im Vergleich zur Inlandproduktion eine marginale Rolle und machen im Jahr 2019 lediglich 1,8% der Gesamtmenge (Inlandproduktion plus Einfuhren) aus. Die Inlandproduktion zeigt über die Jahre eine leicht rückläufige Tendenz (siehe Grafik 6).

Importations et production indigène

Les comparaisons de la quantité importée totale (au TC et au THC) avec la production indigène donnent lieu à des résultats différents selon les catégories de produits. Pour effectuer ces comparaisons, les quantités importées ont été converties en viande prête à la vente (VPV). Aucune exportation n'a été prise en compte dans les comparaisons.

Les importations de viande de veau jouent un rôle marginal par rapport à la production indigène : en 2019, elles ne représentaient que 1,8% de la quantité totale (production indigène + importations). La production indigène connaît une légère baisse au fil des ans (cf. graphique 6).

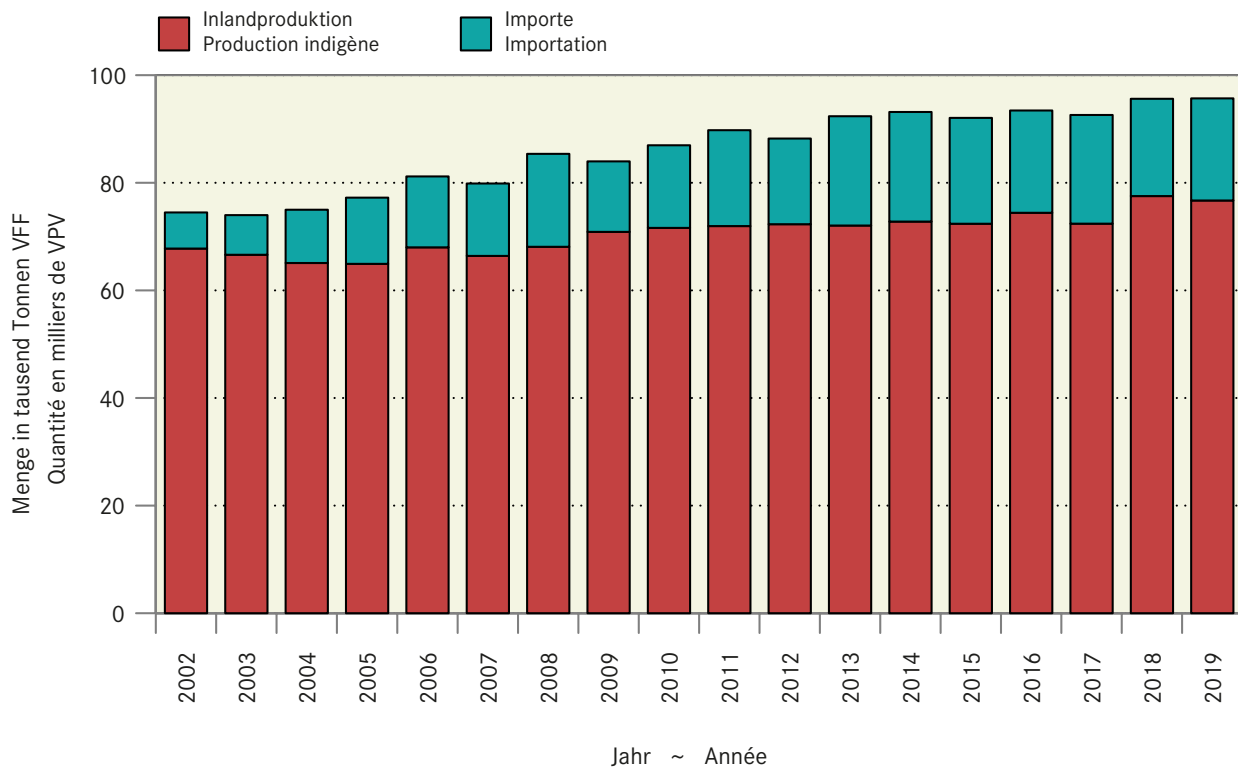
Grafik 6: Kalbfleisch: Inlandproduktion und Einfuhren
Graphique 6: Viande de veau: Production indigène et importations



Beim Rindfleisch verzeichnet die Inlandproduktion eine stagnierende Tendenz, die im Jahr 2018 durch eine leicht höhere Produktion gebrochen wird. Die Stabilität der Inlandproduktion trotz sinkendem Kuhbestand basiert auf der Umstellung von Kälber- auf Grossviehmast und auf der Zunahme der Schlachtgewichte. Auch beim Rindfleisch bleiben die Importe mengenmässig weit hinter der Inlandproduktion und weisen im Jahr 2019 einen Anteil von 19,8% der Gesamtmenge (Inlandproduktion plus Einfuhren) auf (siehe Grafik 7). Rund ein Drittel der Rindfleischimporte wird unter dem AKZA getätigt.

La monotonie que connaît la production indigène de viande de bœuf a été rompue en 2018 par une production en légère hausse. Malgré la diminution du cheptel bovin, la production indigène est restée stable en raison du passage de l'engraissement des veaux à celui de gros bétail et à l'augmentation du poids mort. Les quantités importées de viande de bœuf restent elles aussi loin en deçà de la production indigène : en 2019, elles ne constituaient que 19,8% de la quantité totale (production indigène + importations) (cf. graphique 7). Près d'un tiers des importations de viande de bœuf est soumis au THC.

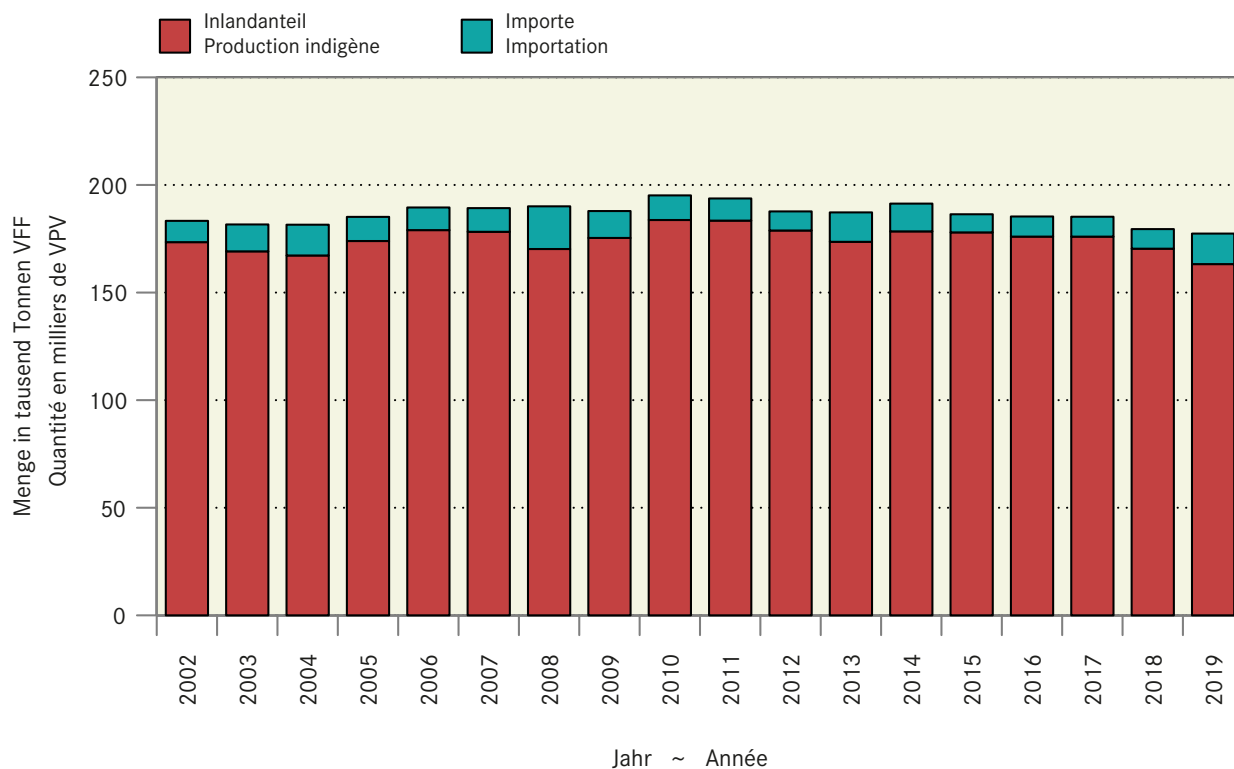
Grafik 7: Rindfleisch: Inlandproduktion und Einfuhren
Graphique 7: Viande de bœuf: Production indigène et importations



Der Schweinemarkt zeigt in den Jahresvergleichen eine leicht volatile Inlandproduktion (Schweinezyklus), die von den Importmengen teils gedämpft werden. Seit 2014 lässt sich zudem eine sinkende Tendenz in der Menge an Schweinefleisch (Inlandproduktion und Importe) ausmachen. 2019 ist diese so tief, wie noch nie im betrachteten Zeitraum (siehe Grafik 8). Der Importanteil betrug 2019 7,9% der Gesamtmenge (Inlandproduktion plus Einfuhren).

En comparaison annuelle, le marché des porcs affiche une production indigène quelque peu volatile (cycle du porc), que les quantités importées parviennent à compenser en partie. De plus, la quantité totale de viande de porc (production indigène + importations) semble diminuer depuis 2014. En 2019, cette quantité était basse comme jamais elle ne l'avait été depuis 2002 (cf. graphique 8), les importations comptant pour 7,9%.

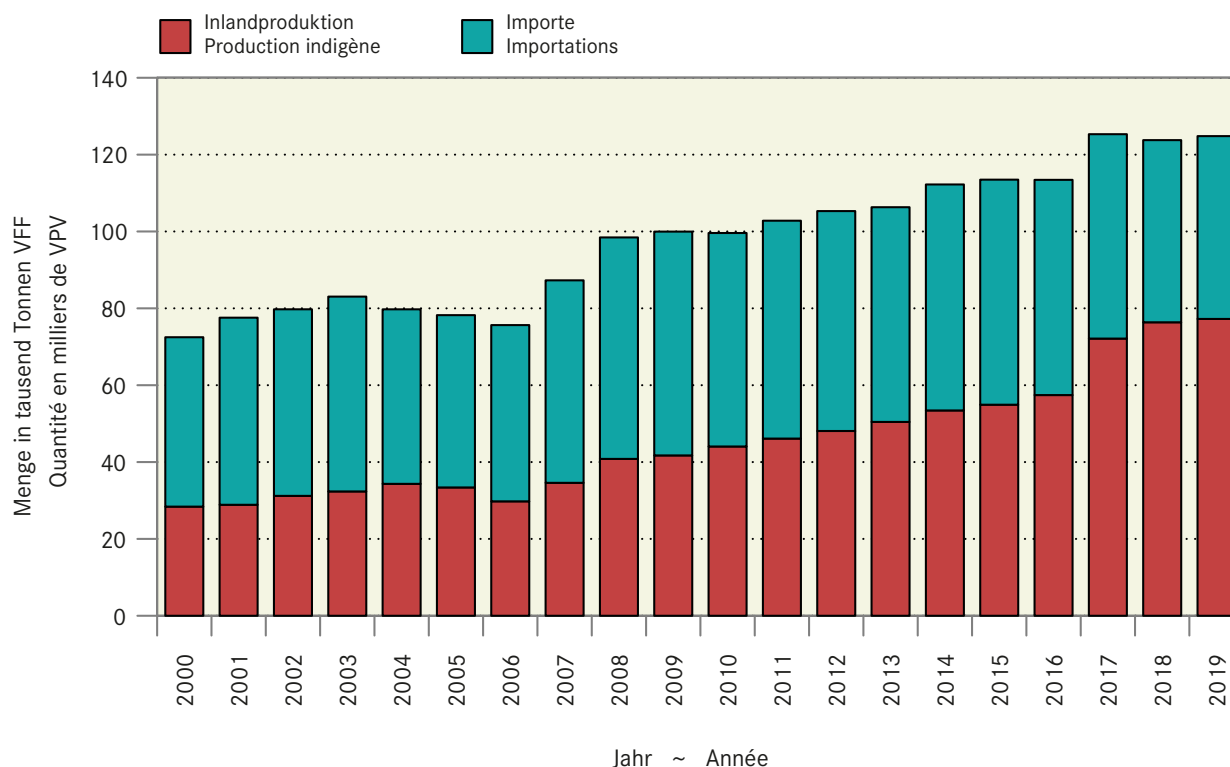
Grafik 8: Schweinefleisch: Inlandproduktion und Einfuhren
Graphique 8: Viande de porc: Production indigène et importations



Beim Geflügelfleisch nimmt die Menge aufgrund der steigenden Nachfrage der Konsumenten insgesamt deutlich zu. Davon profitiert vor allem die Inlandproduktion. Augenscheinlich ist, dass beim Geflügelfleisch die Importe eine zentrale Rolle spielen. 2019 betrug sie 38,1% der Gesamtmenge (Inlandproduktion plus Einfuhren, siehe Grafik 9).

En raison de la demande grandissante des consommateurs, la quantité de viande de volaille connaît une hausse marquée dans l'ensemble. Cette tendance profite avant tout aux producteurs indigènes. Il ne fait aucun doute que les importations de viande de volaille jouent un rôle prépondérant : en 2019, elles représentaient 38,1 % de la quantité totale (cf. graphique 9).

Grafik 9: Geflügelfleisch: Inlandproduktion und Einfuhren
Graphique 9: Viande de volaille: Production indigène et importations



Fazit

Auch wenn die Kontingente mengenmässig beschränkt sind, fluktuieren die effektiv eingeführten Mengen über die Jahre. Zudem verzeichnen Einfuhren unter dem AKZA eine steigende Tendenz. Auf Ebene Produktkategorie sowie Einfuhrregion zeigen sich über die Jahre hinweg mehrere, teils starke Verschiebungen der Einfuhrmengen. Die wichtigsten Herkunfts-Regionen sind bei beiden Kontingenten die EU und die Länder des Mercosur.

Die Gesamtmenge (Importe und Inlandproduktion) an Kalb- und Schweinefleisch weist eine sinkende Tendenz auf. Die Gesamtmenge an Rindfleisch bleibt grösstenteils konstant, die an Geflügelfleisch weist eine steigende Tendenz auf. Die Importanteile spielen beim Kalb- und Schweinefleisch eine untergeordnete Rolle. Beim Rindfleisch betrug sie 2019 19,8% der Gesamtmenge. Beim Geflügelfleisch verfügen die Importe über höhere Anteile und machten 2019 38,1% der Gesamtmenge aus.

Wie sich die Fleischimporte der Zollkontingente 5 und 6 in Zukunft weiterentwickeln, hängt neben dem Konsumentenverhalten auch von der Entwicklung der Kontingentsgrössen ab. Zollfreier Zutritt zum Schweizer Fleischmarkt ist oft Thema bei Verhandlungen von Freihandelsabkommen. So wurde beispielsweise im August 2019 beim Abschluss des Freihandelsabkommens mit den Mercosur-Ländern Konzessionen für 3 000 Tonnen Rind-, 1 000 Tonnen Poulet- und 200 Tonnen Schweinefleisch gewährt. Dieses Abkommen muss jedoch noch unterzeichnet und durch das Schweizer Parlament ratifiziert werden.

Bilan

Les restrictions quantitatives que connaissent les contingents tarifaires n'empêchent pas les quantités effectivement importées de fluctuer d'année en année. De plus, les importations soumises au taux hors contingent ont tendance à augmenter. Au fil des années se dessinent plusieurs déplacements, parfois importants, des quantités importées, et ce, tant sur le plan des catégories de produits que des régions d'importation. Dans les deux contingents, les principales régions d'importation sont l'UE et les États du Mercosur.

La quantité totale de viande de veau et de porc (production indigène + importations) affiche une tendance baissière, celle de viande de bœuf est en grande partie constante, et celle de viande de volaille s'inscrit en hausse. Les quantités importées de viande de veau et de porc jouent un rôle mineur. En 2019, les quantités importées de viande de bœuf représentaient 19,8% de la quantité totale, et celles de viande de volaille même 38,1%.

L'évolution des importations de viande dans les contingents tarifaires n° 5 et n° 6 dépendra non seulement du comportement des consommateurs, mais aussi des volumes contingentés. L'accès en franchise au marché suisse de la viande donne souvent matière à discuter lors des négociations d'accords de libre-échange. Par exemple, l'accord passé en août 2019 avec les États du Mercosur a été conclu suite à la garantie de concessions pour 3000 tonnes de viande de bœuf, 1000 tonnes de viande de poulet et 200 tonnes de viande de porc. Cet accord doit encore être signé, puis ratifié par le Parlement.