

De vis wordt duur betaald bij geo-economie

Na decennia van handelsliberalisatie maakt de geopolitiek een comeback. Om de strategische leveringszekerheid van kritieke goederen of grondstoffen veilig te stellen, overweegt de Europese Unie voorraden aan te leggen en de productie zelf ter hand te nemen. Maar is dit economisch gezien wel verstandig?

IN HET KORT

- Traditionele geopolitieke instrumenten, zoals invoerheffingen of uitvoerbepalingen, hebben meestal hoge economische kosten.
- Maatregelen als reshoring of zelf produceren, die de afhankelijkheid verminderen, hebben ook hoge kosten of zijn niet effectief.
- Zelfs voor de levering van zeldzame aardmetalen of de coronavaccins lijkt protectionisme niet bevorderlijk.

GERDIEN MEIJERINK

Programmaleider bij het Centraal Planbureau (CPB)

MAARTEN VAN 'T RIET

Wetenschappelijk onderzoeker bij het CPB

De twee decennia vanaf de jaren negentig hebben zich gekenmerkt door handelsliberalisatie – handelstarieven werden teruggeschroefd en opkomende economieën zoals China sloten zich aan bij de Wereldhandelsorganisatie. Mede als gevolg daarvan nam de wereldhandel een enorme vlucht. Tevens gingen de productieprocessen fragmenteren. Van steeds meer producten werden de onderdelen in verschillende landen gemaakt, om vervolgens weer elders in elkaar gezet te worden. En deze fragmentatie deed de wereldhandel weer extra groeien.

In het afgelopen decennium kwam de handelsliberalisatie tot stilstand. Er kwam steeds meer protest tegen vrijhandel, tegen handelsovereenkomsten, en tegen de Wereldhandelsorganisatie vanuit de laaggeschoolde arbeiders die hun banen zagen verdwijnen – en ook vanuit consumenten én producenten die zich zorgen maakten over de veel lagere standaarden in de lagelonenlanden (met kinderarbeid, slechte arbeidsomstandigheden en milieuvervuiling) (Van Schaik, 2020).

De laatste jaren is er een derde, geopolitieke, motivatie voor protectionisme bij gekomen – namelijk de zorg dat bedrijven of landen te afhankelijk zijn van slechts één aanbieder. Als de marktmacht van deze aanbieder zou worden ingezet om geopolitieke doelen te bereiken, dan is er sprake van 'geo-economisch handelen'. Geopolitiek is machtspolitiek. *"In plaats van op het recht, of op de markt, te vertrouwen, zetten geopolitieke spelers macht in om hun doelen te bereiken."* (Van Middelaar et al., 2021).

Van oudsher waarschuwen economen voor het politiek inzetten van economische sancties, omdat dit vaak maar

weinig effect sorteert terwijl het wel ten koste gaat van economische efficiëntie. Dit artikel bespreekt recente literatuur waarin deze waarschuwing kracht wordt bijgezet. Vervolgens laten we aan de hand van twee casussen zien dat ook maatregelen die de geopolitieke afhankelijkheid terugdraaien en behoorlijk kostbaar kunnen zijn.

Maatregelen niet effectief

Van politici en economen hebben de nadelen van handelsliberalisatie een tijd lang weinig aandacht gekregen (Rodrik, 2011). Maar de weerstand tegen het afhankelijk zijn van de wereldhandel, heeft toch een politieke dimensie gekregen. Politici zijn de nadelen van wereldhandel politiek gaan framen, en protectionistische maatregelen gaan inzetten om die nadelen te lijf te gaan. Dit soort maatregelen worden vaak beantwoord met tegenmaatregelen vanuit het buitenland – namelijk de *tit-for-tat*- of lik-op-stuk-strategie die soms uitloopt op een handelsoorlog.

Protectionistische maatregelen zoals invoerheffingen of uitvoerbepalingen zijn echter niet effectief (doelgericht) bij de geopolitieke doeleinden waar ze voor gebruikt worden, noch zijn ze efficiënt (doelmatig) – 'de vis wordt dan duur betaald' (Corden, 1987; Kutlina-Dimitrova en Lakatos, 2017).

Invoerheffingen

Invoerheffingen kunnen de eigen productie beschermen. Ze maken ingevoerde producten duurder, en daardoor binnenlands geproduceerde goederen relatief goedkoper, wat meer vraag naar binnenlandse producten oplevert.

Tegelijkertijd zijn invoerheffingen echter een verstoring van de markt, en betekenen daarom welvaartsverliezen. Amiti et al. (2020) laten zien dat de invoerheffingen die de regering-Trump op verschillende producten legde, voor een groot deel werden doorberekend aan Amerikaanse bedrijven en consumenten. In het geval van staal verlaagden de buitenlandse aanbieders hun prijzen – zodat het staal alsnog goedkoop op de Amerikaanse markt terechtkwam maar de vraag naar binnenlands geproduceerd staal niet toenam. De invoerheffingen hebben aldus weinig gedaan voor de banen in de staalindustrie, waar het de regering-Trump uiteindelijk om ging.

Overigens is er voor invoerheffingen wel een economische onderbouwing: het beschermen van een jonge, pas gestarte industrie, die de internationale concurrentie nog niet aankan (*infant industry*-argument) (Tinbergen (1962) besprak het al zestig jaar geleden). Het idee daarbij is dat de heffingen tijdelijk zijn, en het mogelijk maken dat de industrie volwassen wordt.

Uitvoerbeperkingen

Uitvoerbeperkingen maken minder afhankelijk van de wereldhandel. Ze dwingen binnenlandse producenten om hun producten in eigen land af te zetten. Landen die afhankelijk zijn van de internationale markt, zien het aanbod dalen en de prijzen stijgen, en kunnen hierdoor hard getroffen worden. Daarom wordt de strategie van uitvoerbeperkingen ook wel *beggar-thy-neighbour* genoemd: je maakt je burens tot bedelaars.

Zeldzame aardmetalen zijn niet zeldzaam

Toen de wereldvoedselprijzen in 2007 stegen, voerde India een uitvoerbeperking in voor rijst en tarwe om de prijzen van deze goederen aldaar constant te houden. Dit leidde tot flinke protesten van boeren die niet van de prijsstijging konden profiteren. Zij gingen meer produceren om eenzelfde inkomen te krijgen, en lobbyden voor extra subsidies. De Indiase consumenten konden goedkoop rijst en tarwe kopen, maar omdat de arme consumenten al gesubsidieerde rijst en tarwe kregen, werd het doel van de uitvoerbeperkingen overbodig. Sterker nog, het beleid was erg kostbaar, en leidde tot zulke enorme overschotten dat er bergen rijst en tarwe lagen weg te rotten (Meijerink en Joshi, 2016).

Productie in eigen regio ook niet effectief

Om de afhankelijkheid van buitenlandse leveranciers – en daarmee de mogelijkheden voor andere mogelijkheden om geo-economisch druk uit te oefenen – te beperken wordt er vaak overwogen om voorraden ‘op te zetten’, ofwel het ‘terughalen’ van productie naar eigen land of regio (ook wel *reshoring* genoemd), evenals het zelf opzetten van de productie van kritieke grondstoffen of vaccins in eigen land of regio. Leveringszekerheid is hierbij het doel.

Hoewel er de laatste tijd steeds meer wordt gesproken over reshoring, lijken bedrijven hierover niet heel enthousiast te zijn. De weliswaar wat verouderde cijfers laten een verwaarloosbaar kleine stijging zien in de afgelopen jaren. Daarnaast, blijken bedrijven die wel reshoren, ook meer te *offshoren* (Oldenski, 2015). Ook is het niet erg waarschijnlijk dat reshoring tot grote werkgelegenheidswinsten zal leiden. Met name wordt reshoring naar OESO-economieën waargenomen in termen van kapitaalinvesteringen (oftewel automatisering), die niet leiden tot extra werkgelegenheid (De Backer et al., 2016).

Aan de hand van twee casussen (zeldzame aardmetalen en vaccins) gaan we in op reshoring of productie in eigen land. Voorraden aanleggen is soms ook een optie, maar niet altijd mogelijk – en ook niet zonder kosten (zie Würdemann et al. (2012) voor het aanleggen van strategische graanvoorraden).

Zeldzame aardmetalen

Zeldzame aardmetalen zijn zogenaamde kritieke grondstoffen, grondstoffen die “*economisch gezien het belangrijkste zijn en waarvan de aanvoer in het gedrang kan komen.*” (Europese Commissie, 2020). Voor de levering daarvan is de Europese Unie (EU) volledig afhankelijk van derde landen, en in sommige gevallen alleen van China. Thierry Breton, Europees Commissaris voor de Interne Markt, zegt hierover: “*Wij kunnen ons [dit] niet veroorloven.*”

Een belangrijke realisatie echter is dat er bij zeldzame aardmetalen geen sprake is van een klassiek monopolie, waarbij de marktmacht leidt tot een hogere marktprijs (en tot lagere productie dan optimaal zou zijn vanuit het perspectief van maatschappelijke welvaart) – maar juist wel een lagere marktprijs en hogere productie dan optimaal. Zeldzame aardmetalen blijken namelijk fysiek niet zo zeldzaam te zijn, alleen het op een milieubewuste manier winnen en verwerken ervan is zeer kostbaar (Mot et al., 2018).

Wie bereid is om lagere milieustandaarden te hantieren, kan goedkoper produceren. Door op grootschalige winning met milieuschade in te zetten, heeft China marktmacht gekregen – deze kan het land geopolitiek benutten. Aldus bezien bestaat er de bijzondere, perverse, situatie dat hoge-inkomenslanden, met strenge milieunormen, voor hun energietransitie afhankelijk blijken te zijn van goederen die goedkoop ingevoerd kunnen worden omdat ze geproduceerd worden in landen met minder strenge milieunormen.

Tegelijkertijd biedt bij kritieke goederen de onbeprijde milieuschade een handvat om, op termijn, iets aan de strategische afhankelijkheid te doen. Aan de grens kunnen *niet-tarifaire maatregelen* opgelegd worden, bijvoorbeeld door alleen invoer toe te staan van schoon gewonnen en verwerkte goederen. Hierdoor stijgt de binnenlandse prijs zodat, waar mogelijk, een lokale milieubewuste winning, verwerking of productie eerder lonend zal zijn, en er innovatie uitgelokt wordt voor alternatieven en voor hergebruik en recycling.

Vaccins

Bij de coronavaccins had de EU twee doelen. Na de slechte ervaring met de ongelijke verdeling van medische apparatuur binnen de EU in de allereerste weken van de pandemie, wilde de EU de strijd om coronavaccins tussen EU-landen vermijden. Ook wilde de EU dat het vaccin voor elk EU-land betaalbaar zou zijn.

Die beide doelen zijn gehaald. En toch is er het gevoel dat de EU-strategie is mislukt, omdat het Verenigd Koninkrijk (VK) en de Verenigde Staten (VS) veel eerder konden starten met massale vaccinaties. Dit kwam mede omdat de VS een uitvoerverbod had ingesteld, en het VK in het contract met AstraZeneca had laten zetten dat de Britse bestelling eerst geleverd zou worden. In de opstartperiode met productieproblemen en (te) weinig vaccins viste de EU daardoor achter het net – en kreeg pas later de bestelde vaccins geleverd.

Had de EU leveringszekerheid niet kunnen garanderen door bijvoorbeeld reshoring of het opzetten van eigen capaciteit? Wij stellen van niet. Ten eerste was er niet zozeer sprake van marktfalen. De productie van het coronavaccin is

een voorbeeld van een zeer gefragmenteerd productieproces. De grote vaccinproducenten (Pfizer/BioNTech, Moderna, AstraZeneca/Oxford, Johnson & Johnson) hebben vestigingen op verschillende locaties, en gebruiken inputs (zoals lipide-nanodeeltjes of vaccinflacons) van andere bedrijven die ook weer op verschillende locaties zitten. In een paper over de toeleveringsketens voor COVID-19-vaccins laten Brown en Bollyky (2021) zien dat juist daardoor de productie van grote hoeveelheden coronavaccins snel kon worden opgeschaald. Tientallen bedrijven in bijna honderd geografisch verspreide vestigingen konden snel complexe wereldwijde toeleveringsketens opzetten. Dat laat al zien dat reshoren een bijna onmogelijke opgave zou zijn. De markt heeft dus goed gewerkt.

Ten tweede heeft de onderlinge afhankelijkheid waarschijnlijk een echte handelsoorlog voorkomen. Aangezien verschillende onderdelen van de meeste coronavaccins in verschillende landen worden geproduceerd, kunnen regeringen minder snel hun toevlucht nemen tot 'vaccin-nationalisme' (de weigering om vaccins uit te voeren). Brown en Bollyky (2021) laten zien dat ondanks het de facto uitvoerverbod van vaccins door de VS en het VK er eind 2020 en begin 2021 toch wederzijdse handel tussen de VS, het VK en de EU plaats heeft gevonden. Zo waren er voor het Pfizer/BioNTech-vaccin (dat in Europa werd geproduceerd) lipide-nanodeeltjes nodig die niet onmiddellijk binnen de EU beschikbaar waren – deze werden ingevoerd uit het Verenigd Koninkrijk.

Ten derde had de late levering aan de EU andere oorzaken. Zo wijzen Deutsch en Wheaton (2021) en Freymann en Ardissino (2021) erop dat de EU besloot om tegen een zo laag mogelijke prijs in te kopen, en met het goedkeuren van verschillende vaccins een zorgvuldige, en dus langere procedure te volgen. Het VK daarentegen heeft veel meer voor de vaccins willen betalen, was sneller in de goedkeuringsprocedure en heeft in het contract met AstraZeneca laten zetten dat zij als eerste zouden worden geleverd. Ook had de EU geen eerdere ervaring op dit gebied van contractonderhandelingen – gezondheid was altijd een bevoegdheid geweest van afzonderlijke lidstaten – en speelde overheidsfalen een rol. Omdat de productiecapaciteit nog niet op volle toeren draaide, werd de EU de dupe van haar eigen keuzes en falen. Zelfs zonder het de facto uitvoerverbod van het Verenigd Koninkrijk, zou de EU de vaccins later hebben gekregen.

Op korte termijn hebben de VS en het VK inderdaad voordeel gehad van hun uitvoerverboden. Maar de vraag is of de complexe en grote investeringen zoals het reshoren van alle productie-aspecten van coronavaccins naar de EU het antwoord was geweest. Allereerst, omdat productie van vaccins al op Europese bodem plaatsvond en geen garantie voor leveringszekerheid bood (de toeleveranciers doen er evenzeer toe). Ten tweede had een snellere goedkeuringsprocedure van vaccins door het Europees Geneesmiddelenbureau, het eerder contracteren van vaccins (tegen een wellicht hogere prijs) en een snellere uitrol van de vaccinatie veel kunnen helpen. Maar dat heeft allemaal niets met reshoring te maken. En ten derde omdat het achterblijven van de EU bij het vaccineren slechts tijdelijk is gebleken. In de EU is op 7 september 2021 het aandeel van de bevolking dat vol-

ledig is gevaccineerd, hoger dan in de VS (59 tegenover 53 procent) maar iets lager dan in het VK (63 procent) (Johns Hopkins University CSSE, 2021).

Conclusie

Overheden die protectionistisch handelsbeleid voeren vanuit geopolitieke redenen, snijden zichzelf vaker wel dan niet in de vingers. Zowel het eigen beleid als het *lik-op-stuk*-antwoord van het buitenland brengt kosten met zich mee. Het is daarom wel te begrijpen waarom overheden met de gedachte spelen om reshoring of eigen productiecapaciteit te ondersteunen, en zich zo te beschermen tegen geopolitieke schade. Maar ook bescherming is niet gratis.

Zelfs in het geval van de kritieke goederen die op de lijst van de EU staan, is voorzichtigheid geboden. Hierbij spelen er milieu-externaliteiten, die gezorgd hebben voor de machtspositie van andere landen. De binnenlandse markt zou alvast kunnen wennen aan hogere prijzen voor de kritieke goederen wanneer de milieuschade aan de grens beprijsd zou worden; daarmee zou de afhankelijkheid verminderen. In het geval van vaccins lijken de markten goed te hebben gewerkt. Het reshoren of zelf produceren van vaccins is niet alleen zeer complex en kostbaar, maar ook geen recept voor succes. Internationale afhankelijkheden lijken hier juist een goed tegengemiddeld voor vaccin-nationalisme.

Literatuur

- Amiti, M., S.J. Redding en D.E. Weinstein (2020) Who's paying for the US tariffs? A longer-term perspective. *AEA Papers and Proceedings*, 110, 541–546.
- Brown, C.P. en T.J. Bollyky (2021) *How COVID-19 vaccine supply chains emerged in the midst of a pandemic*. Peterson Institute for International Economics, Working Paper, 21-12.
- Corden, W.M. (1987) *Protection and liberalization: a review of analytical issues*, IMF Occasional Paper 54.
- De Backer, K., C. Menon, I. Desnoyers-James en L. Moussiégt (2016) *Reshoring: myth or reality?* OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, 27.
- Deutsch, J. en S. Wheaton (2021) *How Europe fell behind on vaccines*. Artikel op www.politico.eu, 27 januari.
- Europese Commissie (2020) *Veerkracht op het gebied van kritieke grondstoffen: de weg naar een grotere voorzieningszekerheid en duurzaamheid uitstippelen*. COM(2020) 474 final. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Freymann, E. en E. Ardissino (2021) *Why Europe is falling behind on vaccines*. Artikel op foreignpolicy.com, 8 februari.
- Johns Hopkins University CSSE (2021) *Covid-19 Data Explorer*. Te vinden op ourworldindata.org.
- Kutlina-Dimitrova, Z. en C. Lakatos (2017) *The global costs of protectionism*. World Bank Policy Research Working Paper, 8277.
- Meijerink, G.W. en P.K. Joshi (2016) India's price support policies and global food prices. In: F. Brouwer en P.K. Joshi (red.), *International trade and food security; the future of Indian agriculture*. New Delhi: CAB International, p. 134–149.
- Mot, E., S. Hoogendoorn, T. Hendrich et al. (2018) *Niet-hernieuwbare grondstoffen voor de circulaire economie*. CPB Achtergronddocument, 20 juni.
- Oldenski, L. (2015) *Reshoring by US firms: what do the data say?* Peterson Institute for International Economics, Policy Brief, 15-14.
- Rodrik, D. (2011) *The globalization paradox: why global markets, states, and democracy can't coexist*. Oxford: Oxford University Press.
- Schaik, I. van (2020) De toegenomen scepsis over vrijhandel vraagt om aanpakken schaduwzijden. *ESB*, 105(4786S), 42–45.
- Middelaar, L. van, F.-P. van der Putten en M. Sie Dhian Ho (2021) *Nederland en de wending naar de Europese geopolitiek*. *De Groene Amsterdammer*, 145(5), 36–41.
- Tinbergen, J. (1962) *Shaping the world economy: suggestions for an international economic policy*. New York: Twentieth Century Fund.
- Würdemann, W., G.W. Meijerink en M. van Dorp (2012) *Strategic food grain reserves*. In: B. Lilliston en A. Ranallo (red.), *Grain reserves and the food price crisis: selected writings from 2008–2012*. Washington: IATP, p. 67–70.