



De economische-, handels- en ontwikkelingsaspecten van de toekomstige EU-Afrika partnerschapsagenda,

i.v.m. de “European Union – African summit, 17-18 February, 2022¹

Steven Brakman, RuG, Faculteit Economie & Bedrijfskunde

Uitgangspunt. Het onderwerp dat ter discussie staat is: “*de economische-, handels- en ontwikkelingsaspecten van de toekomstige EU-Afrika partnerschapsagenda...in het kader van de kennisagenda van de commissie waarin het thema “Afrikastrategie, met focus op economische ontwikkeling en goed bestuur” is opgenomen. Dit past in het recent geformuleerde EU beleid.*”²

De kern van het beleid is dat een moderne relatie tussen EU en Afrika “*must move away from a donor-recipient relationship (zie voetnoot 2).*”

- De agenda is dermate breed dat meer focus gewenst is. Men spreekt bijv. over: een green transition, energy en digital transformation, climate adaption, sustainable jobs, good governance, prioritizing education, diversity, improving Health care and National Health systems, protect sexual and reproductive health and rights along safeguarding human dignity of refugees and migrants. Het gevaar dreigt dat enigszins lege verklaringen worden afgelegd waar niemand bezwaar tegen zal maken, maar waarbij ook geen concrete stappen voorwaarts gezet gaan worden. Niemand zal bezwaar maken tegen (Rapporteur [Chrysoula Zacharopoulou](#)): “*Africa, in all its diversity and desire to release its untapped potential, will have a decisive impact on the future of the world. Our African friends are our allies and all Europeans have to grasp the importance and the opportunity that this partnership offers to us* (zie voetnoot 1).” Men kiest voor bevordering van “*vrede, veiligheid, democratie, mensenrechten, en migratie ...[ook] ter versterking van de economische samenwerking, bestrijding van klimaatverandering en bevordering van duurzame ontwikkeling*” Een dergelijke lange lijst, met door iedereen erkende urgente problemen, met als doel vrede en veiligheid verdient een meer resultaatgerichte focus en een heldere en realistische doelstelling.
- De volgende oproep biedt mogelijkheden : “*a demand for Europe to support African regional integration with the intention of eventually helping to reduce the continent’s dependence on foreign imports*” en “*The EU also has to encourage African ambitions for a continental free trade area.*” Ik ga hierbij nader in op de mogelijkheden van handelsverdragen om de economische ontwikkeling in Afrika te bevorderen en tevens andere ontwikkelingsdoelstellingen hieraan te verbinden.

¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/02/17-18/>

² <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20210322IPR00522/empowering-africa-parliament-defines-strategy-for-a-new-eu-africa-partnership>. En <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/180/africa>

Voor achtergrond van Partnerverdragen tussen de EU en Afrika, zie: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/economic-partnerships/>



- De EU is voor Afrika voor veel producten een van de grootste handelspartners (Ruim een derde van de handel is met de EU lidstaten – ruwweg €245 miljard. Een vergelijkbaar bedrag betreft de Directe Buitenlandse Investerings). Er zijn verschillende soorten *Economic Partnerships* tussen Afrika en de EU; van relatief eenvoudige samenwerkingsverbanden, waarin tariefreductie centraal staat, tot meer geavanceerde verdragen waarbij ook sprake is van verdergaande overeenkomsten (bijv. *dispute settlements*). Daarnaast zijn er Regionale Handels Overeenkomsten tussen landen op het Afrikaanse continent, waarvan De African Continental Free Trade Area (AfCFTA) de grootste is (deze wordt soms vergeleken met de Afrikaanse tegenhanger van de EU). De EU ziet de AfCFTA als mogelijkheid om een van continent-tot-continent vrijhandelsakkoord af te sluiten. Hier liggen concrete mogelijkheden diverse doelen te bereiken. Hieronder een korte analyse van dit voorstel.
- **Kenmerk.** De recente ontwikkeling van regionale handelsakkoorden laat een beweging zien van 'shallow' naar 'deep' integratie. De 'shallow' verdragen gaan voornamelijk over het afschaffen van protectionistische maatregelen aan de grens, zoals invoertarieven en handelsbeperkende regelgeving. De 'deep' genoemde verdragen gaan veel verder dan strikt handel bevorderende maatregelen maar betreffen ook maatregelen die invloed hebben op de soevereiniteit van overheden. Het betreft hier bijv. regelgeving m.b.t. arbeidsomstandigheden, naleven van milieustandaarden, bescherming van investering (*Investor-State Dispute settlement*), productveiligheid, e.d. Onderzoek laat zien dat het aantal onderwerpen dat besproken wordt in PTAs (Preferential Trade Agreements) tussen 1990 en 2015 verdubbeld is (tot 23).³ Via veelomvattende verdragen worden meerdere doelen nagestreefd.⁴
- **Kracht.** Voorkomt *race-to-the-bottom* d.m.v. stroomlijnen van wet- en regelgeving. Hier kan verschil worden gemaakt tussen product maatregelen en proces maatregelen. Product maatregelen betreffen bijv. emissie standaarden voor vervuilende industrieën. Proces standaarden hebben betrekking op bijv. arbeidsomstandigheden bij het productieproces. Regeringen, maar ook lobby processen kunnen positieve uitkomsten bevorderen. Krachtige lobbies oefenen ook een *countervailing* kracht uit, waardoor er welvaart verhogende effecten ontstaan.
- **Zwakte.** Hoe 'dieper' het handels verdrag (hoe meer provisies), hoe groter het aantal deelnemers, hoe lastiger overeenstemming is te krijgen. De moeizame WTO-onderhandelingen over multilaterale verdragen (Doha) illustreren deze moeilijkheden.

³ Kohl, T., S.Brakman, H.Garretsen (2016), Do Trade Agreements Stimulate International Trade Differently, Evidence from 296 Trade Agreements, *The World Economy*, Vol. 39, pp. 97-131: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/twec.12272> . Een recente(re) dataset is te vinden bij: C, A. Osnago, M.Ruta (2017), Horizontal depth: A new database on the content of Preferential Trade Agreements, Policy Research Working Paper, 7981, World Bank, Washington: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26148>

⁴ Voorbeelden van 'Deep' agreements zijn de Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP; momenteel gepauzeerd), Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA, vanaf 21 september 2017 deels van kracht, wacht op definitieve ratificatie. In Nederland moet de Eerste Kamer nog stemmen), Trans Pacific Partnership (TPP, van start zonder VS).



- **Mogelijkheden.** Past in trend van regionale verdragen die verder gaan dan louter grensmaatregelen. Evenals dat in de EU is gebeurd, kan een EU-AfCFTA verdrag leiden tot convergentie van wet- en regelgeving op relevante terreinen (mogelijk gestimuleerd door lobby processen). Zo kan convergentie van wet- en regelgeving tot stringenter regulering voeren mbt arbeidsomstandigheden, stimuleren van diversiteit, of striktere milieu wetgeving.
- **Risico.** Politieke weerstand. De anti-globaliserings sentimenten die ontstonden rond TTIP en CETA illustreren dat verder gaande maatregelen dan het opheffen van protectie bij de grens weerstanden kunnen oproepen. Daarnaast bieden diepe verdragen meer mogelijkheden voor 'special interest' lobbyen en het bedienen van 'special-interest groups.'⁵ Rodrik (2018, pp.75-76) merkt op: *"..trade agreements empower another set of special interests and politically well-connected firms, such as international banks, pharmaceutical companies, and multinational corporations...they are likely to produce welfare-reducing, or purely redistributive outcomes under the guise of free trade."* Daarnaast spelen ook niet politieke sentimenten een rol.
- **Uitkomsten.** Wat zijn de economische uitkomsten van een handelsverdrag? De standaard manier om dit te onderzoeken is een zgn. 'zwaartekrachtmodel.' Hierbij is de omvang van handelsstromen positief gerelateerd aan de omvang van de handelspartners en negatief gerelateerd aan 'afstand.'⁶ Afstand is hierbij een breed begrip; het gaat om afstand in kilometers, maar ook om culturele afstand, zoals verschillende economische systemen, institutionele verschillen, of verschillen in wet- en regelgeving. Deze afstand wordt ook bepaald door het al dan niet aanwezig zijn van een handelsverdrag; een handelsverdrag verkleint de "afstand." Die verlaging ontstaat deels door het wegnemen van grensbelemmeringen, maar ook door convergentie van wet- en regelgeving. De economische effecten hiervan kunnen omvangrijk zijn. Een ruwe schatting geeft aan dat de handel met meer dan 22% zou kunnen stijgen.⁷ Dit zou een impuls van zo'n €60mrd aan totale goederen handel kunnen betekenen.⁸ De verschillen tussen landen zijn echter groot. Dit gaat zowel op voor landen in Afrika als voor landen in de EU. Eigen berekeningen, zie figuur 1, laten zien dat invoering van een handelsverdrag tussen de EU en AfCFTA vooral een positief effect heeft voor Afrika. In de figuur worden, Nederland, Afrika, en de rest van de wereld apart weergegeven. Er worden twee scenario's weergegeven. Scenario 1 (oranje) laat zien wat er gebeurd als alle handelsverdragen van Afrika met de EU en onderling worden verwijderd. De effecten zouden negatief zijn,

⁵ Zie bijv. Maggi, G., and R.Ossa (2020), Are Trade Agreements Good for You? NBER Working Paper No. w27252; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3615448# Zie ook Rodrik, D. (2018), What do Trade Agreements really do? Journal of Economic Perspectives, Vol. 32, pp. 73-90.

⁶ Baier, S.L., Y. V. Yotov, T. Zylkin (2019), On the widely differing effects of free trade agreements: Lessons from twenty years of trade integration, Journal of International Economics, Vol. 116, pp. 206-226: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022199618304367>

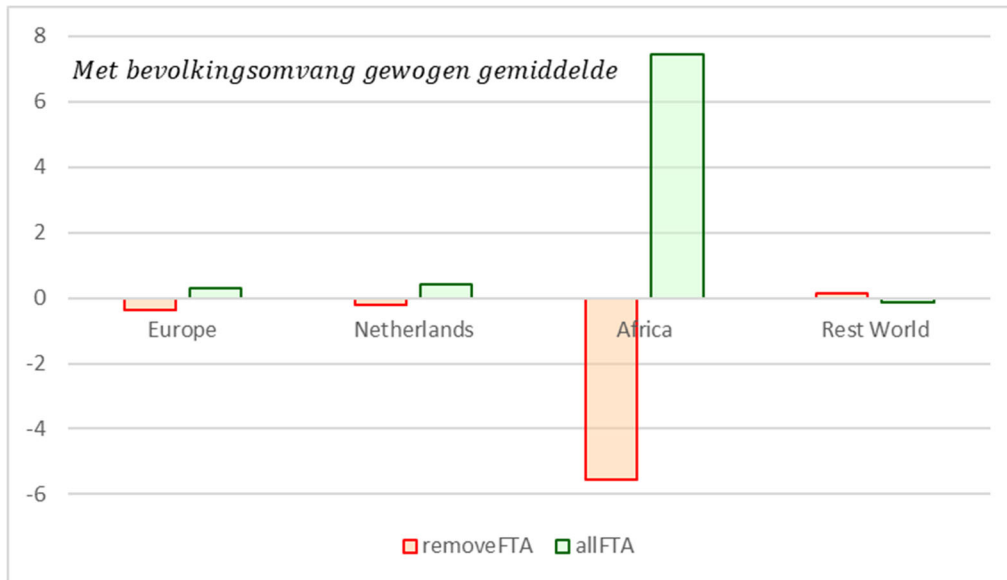
⁷ Dit is een extrapolatie voor Afrika van een gewogen gemiddelde (gewogen met het aantal deelnemers in een handelsverdrag gecorrigeerd voor de variantie van de schattingen) van alle geschatte elasticiteiten in tabel 1 van Baier et al. (2019): $e^{0.2}-1= 22\%$. Dit is hoogstwaarschijnlijk een overschatting; zie ook de eigen berekeningen (Figuur 1).

⁸ Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Africa-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#Manufactured_goods_dominant_exports_to_Africa



hetgeen betekent dat de bestaande verdragen een positief effect hebben gehad. Scenario 2 geeft het effect van een vergaand verdrag tussen de EU en Afrika weer (groen). M.n. voor Afrika zou het effect positief zijn.

Figuur 1. Afrika met (groen/rechts) en zonder (oranje/links) handelsverdragen, procentuele verandering handel



Met dank aan Prof. Dr. Charles van Marrewijk (UU) en Dr. Tristan Kohl (RuG) voor hulp bij het construeren van deze figuur. N.B. niet voor alle landen in Afrika is het effect positief (bijv. Egypte). Het VK is bij EU ondergebracht, en Rusland bij de rest van de wereld.⁹

- Voor Nederland betekent een dergelijk verdrag een toename van de handel richting Afrika van 0.5% van de totale Nederlandse handel (de bijdrage aan het BBP is dan ruwweg 0.2%). Deze effecten kunnen verbijzonderd worden naar verschillende kenmerken van handelsverdragen; het blijkt dat de diepte van verdragen een positieve bijdrage levert aan de positieve effecten van een handelsverdrag.¹⁰ Dit ondersteunt de conclusie dat diepere verdragen gunstiger effecten hebben dan meer 'shallow' verdragen. M.n. Convergentie van wet-en regelgeving zoals "a country's rule of law" en "bureaucracy quality." Hoe hoger de kwaliteit op deze terreinen, hoe hoger de positieve effecten (alhoewel er variatie in de uitkomsten zit).
- **Conclusie. Handelsverdragen zijn een middel om op constructieve wijze niet alleen de economie in Afrika te stimuleren maar ook wet-en regelgeving te verbeteren.**

⁹ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de methode, gebaseerd op het zwaartekracht model: Brakman, S., H.Garretsen, T.Kohl (2017), Consequences of Brexit and options for a "Global Britain", Papers in Regional Science, Vol. 97, pp. 55-72: <https://rsaiconnect.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/pirs.12343>.

¹⁰ Zie Baier et al., 2019, p.219.