

**PLAN VAN AANPAK NOTITIE HANDELINGSPERSPECTIEVEN KWETSBAARHEDEN
INTERNATIONELE WAARDEKETENS NAAR AANLEIDING VAN CORONACRISIS**

A. INLEIDING

In de Politieke Vijfhoek is besloten dat een notitie zal worden opgesteld over de impact van de Coronacrisis op de handel (werkstroom 7d post-corona recessie: impact op handel) en in het bijzonder over structurele economische aanpassingen t.a.v. mondiale waardeketens, de rol van de EU en internationale verhoudingen (werkstroom 8).¹ Dit in aanvulling op de werkzaamheden die worden uitgevoerd om de schade aan de NL economie tijdens de lockdown zoveel mogelijk te beperken (korte termijn). Dit plan van aanpak beschrijft hoe deze notitie tot stand zal komen en schetst de contouren ervan.

B. DOEL

Doel van deze notitie is te komen tot een verkenning van de onderhavige problematiek van leveringszekerheid en internationale waardeketens en een aanzet te geven voor nader uit te werken oplossingsrichtingen. Hierbij is het streven om te komen tot een eerste gedeelde interdepartementale analyse ten behoeve van een gecoördineerde respons. Dit zal onder meer behulpzaam zijn bij het beantwoorden van vragen over leveringszekerheid door de Coronacrisis die nu al leven in de Tweede Kamer en de publieke opinie.

Centrale vraag: Hoe kan de leveringszekerheid voor essentiële/kritieke goederen en diensten (zoals medische goederen) voor Nederland in gevaar komen door verstoring van mondiale waardeketens² (zoals door de Coronacrisis) en welke handelingsperspectieven zijn er om deze te adresseren?

Doel is om als eindproduct te komen tot een notitie die antwoord geeft op de volgende **deelvragen**:

Afbakening

1. Wat zijn essentiële/kritieke goederen en diensten binnen het kader van deze notitie?

Risico-analyse: in kaart brengen kwetsbaarheden en oorzaken

2. In hoeverre en waar zijn tijdens de Coronacrisis knelpunten ontstaan in de internationale waardeketen, in het bijzonder die voor medische goederen?
3. Wat zijn hiervan de oorzaken?
4. Wat valt er in bredere zin te zeggen over het risico op verstoring van waardeketens van essentiële/kritieke goederen en diensten?

Risico-management: in kaart brengen bestaande en nieuwe maatregelen

5. Welke maatregelen hebben bedrijven en overheden al getroffen om verstoring van internationale waardeketens van essentiële/kritieke goederen te voorkomen of te mitigeren?
6. Wat zijn de mogelijke oplossingsrichtingen om herhaling van de gesignaleerde knelpunten te voorkomen?
7. Wat zijn daarvan de voor- en nadelen?
8. Welke vervolgstappen zijn wenselijk om te komen tot een oplossing?

¹ Zie: "Memo Politieke Vijfhoek, "Aanpak economische vragen Corona-crisis in vijfhoekverband van 30 maart 2020", Notitie 7d en 8.

² "waardeketens" wordt hier gebruikt als equivalent van aanvoerlijnen (ENG: supply chains).

C. ACHTERGROND

Tijdens de Coronacrisis zijn kwetsbaarheden aan het licht komen in de internationale waardeketens waar Nederlandse bedrijven gebruik van maken, in het bijzonder ten aanzien van medische goederen die nodig zijn voor de bestrijding van die crisis.

Er is gebleken dat Nederland voor medische goederen zoals generieke medicijnen en mondkapjes voor het overgrote deel afhankelijk is van leveranties van buiten de EU, met name vanuit China. In Nederland en andere landen bleken onvoldoende voorraden aanwezig.

Grenscontroles werden aan gescherpt en sommige grenzen zijn gesloten. Dit heeft de aanvoer van goederen moeilijker gemaakt. Sommige landen en ook de EU voerden exportrestricties in voor medische goederen.

Nederlandse ziekenhuizen bleken niet in staat om de gewenste hoeveelheid medische producten in het buitenland te bestellen. Ook werden bestaande leveringscontracten niet altijd nageleefd.

Behalve medische goederen zijn ook andere waardeketens geraakt, zoals die van de landbouw- en levensmiddelensector en van de industrie.

Deze gebeurtenissen hebben vragen in het leven geroepen over de risico's van internationale waardeketens en hoe daarmee om te gaan. Deze vragen sluiten aan bij een aantal bestaande discussies over de wenselijkheid van globalisering en vrijhandel. Spanningen rond globalisering waren al voor de Corona-crisis zichtbaar: o.a. handelsconflict VS-China, Brexit, China dat een zeer assertieve strategie volgt om zelfvoorzienend te worden op belangrijke technologie terreinen, grote druk op het multilaterale handelssysteem, CETA etc.³

Als gevolg van de Coronacrisis bestaat het risico van een nationale en internationale overreactie. De grootste uitdaging is voor de (nabije) toekomst: voorkomen van vergaande ontkoppeling van mondiale waardeketens, waken voor protectionistische en nationalistische tendensen. Uitgangspunt is en blijft dat open markten Nederland en de wereld veel hebben gebracht en brengen: welvaart, honderden miljoenen mensen uit de armoede, de nieuwste technologieën en innovaties en veiligheid. Het optrekken van grenzen is geen oplossing voor de langere termijn en zeker geen oplossing voor het economische verkeer. Wel moeten we goed kijken naar kwetsbaarheden in mondiale waardeketens voor kritieke goederen en diensten en zorgen dat we (NL/EU) weerbaarder maken tegen externe schokken. Kortom, op een verstandige manier omschakelen van crisis- naar risicomanagement is een gezamenlijke opgave van bedrijfsleven en overheid.

De coronacrisis leidt ook tot nieuwe uitdagingen op het gebied van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen en het respecteren van mens en milieu in de waardeketen van bedrijven. Op de korte termijn zien we dit door de grote gevolgen die de crisis heeft voor productielanden: de grote daling in de vraag leidt tot problemen voor de leveranciers en daarmee de werknemers daar. Bedrijven hebben conform de OESO-richtlijnen een verantwoordelijkheid de negatieve gevolgen van stilvallende handel te beperken. Voor de langere termijn zien we een discussie ontstaan over het mondiale handelssysteem, onder andere met aangepaste waardeketens. Ook hierbij moet het perspectief van de verantwoordelijkheid van bedrijven voor schade voor mens en milieu worden meegenomen.

³ In deze context zijn ook raakvlakken met internationale financiering en de gevolgen daarvan voor het Nederlands bedrijfsleven. Wereldwijd is sprake van een tendens naar een meer differente aanpak: terwijl de EU en OESO-landen blijven inzetten op een systeem gebaseerd op regels, kiezen landen als China voor een meer unilaterale aanpak.

D. AANPAK1. Acties per deelvraag

#	Deelvragen	Acties
Afbakening		
1.	Wat zijn essentiële/kritieke goederen en diensten binnen het kader van deze notitie?	• Werkomschrijving van essentiële/kritieke goederen en diensten formuleren. Het gaat hier om een praktische definitie die voldoende houvast moet bieden voor deze notitie waar niet voor elk grensgeval uitsluitel hoeft te bieden. Er zal hierbij zoveel mogelijk worden aangesloten bij bestaande definities.
Risicoanalyse		
2.	In hoeverre en waar zijn tijdens de Coronacrisis knelpunten ontstaan in de internationale waardeketen, in het bijzonder die voor medische goederen en andere essentiële/kritieke goederen en diensten?	• Informatie verzamelen welke verstoring van waardeketens zich tijdens de coronacrisis hebben voorgedaan. Dit kan aan de hand van nieuwsberichten, analyses van internationale organisaties, brancheorganisaties, statistieken, bestaande analyses binnen verschillende departementen, etc. • Inschatting van de gevolgen van verstoring van waardeketen. Dit kan aan de hand van nieuwsberichten, analyses van internationale organisaties, brancheorganisaties, statistieken, etc. (zie Annex).
3.	Wat zijn hiervan de oorzaken?	• Informatie verzamelen over maatregelen van overheden tijdens de coronacrisis met impact op waardeketens. Dit kan aan de hand van overzichten die worden bijgehouden door verschillende internationale instanties en gespecialiseerde media (zie Annex). • Informatie verzamelen over marktdynamiek tijdens de coronacrisis met een impact op waardeketens. Denk aan ontwikkeling van vraag en aanbod, besluiten van bedrijven met impact op productie. Dit kan onder meer op basis van nieuwsberichten, statistieken en informatie van brancheorganisaties, bestaande analyses binnen verschillende departementen, (zie Annex).
4.	Wat valt er in bredere zin te zeggen over het risico op verstoring van waardeketens van essentiële/kritieke goederen en diensten?	• Inventariseren van casuïstiek van historische gebeurtenissen die hebben geleid tot verstoring van internationale waardeketens (denk aan boycots, militaire conflicten, etc.). Denk hierbij aan casus als Oliecrisis en recentere opschorting van export van zeldzame metalen aan Japan door China. • Summiere scenario-analyse: wat voor gebeurtenissen zouden zich kunnen voordoen die invloed hebben op internationale waardeketens? Wat zou de impact daarvan kunnen zijn (indicatief)? Denk hier ook bij aan toekomstige risico's die verstorend kunnen werken, zoals opwarming van de aarde en schaarste aan grondstoffen.
Risicomanagement		
5.	Welke maatregelen hebben bedrijven	Inventarisatie van voorzorgsmaatregelen die bedrijven

	en overheden al getroffen om verstoring van internationale waardeketens te voorkomen of te mitigeren?	treffen om verstoring van internationale waardeketens te beheersen (supply chain management). Dit kan door gesprekken met mensen uit het veld en experts, raadplegen van literatuur. Inventarisatie van maatregelen die Nederland en de EU al hebben getroffen. Denk aan strategische voorraden, energiebeleid EU, EZK grondstoffenscanner, etc.
5.	Wat zijn de mogelijke oplossingsrichtingen om herhaling van de gesignaleerde knelpunten te voorkomen?	Inventarisatie van opties voor aanvullende oplossingen. Dit kan door het verzamelen van voorstellen die circuleren in andere EU landen, denkinspanning van alle bij het traject betrokken onderdelen en departementen.
6.	Wat zijn daarvan de voor- en nadelen?	Voor- en nadelen van oplossingsrichtingen in kaart brengen. Denk aan inschatting van de financiële kosten voor overheid, bedrijven en consumenten, inschatting van effectiviteit, consistentie met ander overheidsbeleid, zoals op het gebied van IMVO.
7.	Welke vervolgstappen zijn wenselijk om te komen tot een oplossing?	Voorlopige weging van voordelen en nadelen van de verschillende opties. Identificatie van meest veelbelovende richtten en procesmatig voorstel doen voor hoe deze verder kunnen worden uitgewerkt.

E. OUTLINE EINDPRODUCT

In lijn met wat hiervoor onder B. is opgemerkt over het doel van deze exercitie, zal de notitie een eerste inzicht verschaffen in de onderhavige problematiek en de bestaande waarborgen. Vervolgens zal de notitie oplossingsrichtingen schetsen, die in een of meerdere vervolgtrajecten verder kunnen worden uitgewerkt.

De notitie zal bestaan uit de volgende onderdelen, in lijn met bovenstaande deelvragen en aanpak:

Afbakening (1)

Voor welke essentiële producten en sectoren is het belangrijk risico's en maatregelen in kaart te brengen?

Risicoanalyse (2-4)

Knelpunten waardeketens door Coronacrisis

Een analyse van hoe en op welke manier de Coronacrisis leidt tot verstoring van de internationale waardeketens van kritieke goederen en diensten:

- impact op vraag
- impact op aanbod
- impact op proces grensoverschrijding
- (potentiele) impact op publieke opinie over open grenzen en mondialisering

Bredere risico-inventarisatie waardeketens

Nagaan in hoeverre vergelijkbare kwetsbaarheden bestaan of kunnen bestaan in andere waardeketens dan welke zijn geraakt door de Coronacrisis.

Risicomanagement (5-8)

Overzicht van bestaande maatregelen cq. waarborgen

Bedrijven houden al rekening met risico's in waardeketens als onderdeel van hun reguliere supply chain management en risicomanagement. Ook zijn er op EU-nationaal niveau al maatregelen genomen voor de robuustheid van waardeketens, zoals op het gebied van energie en grondstoffen. Alvorens we over de noodzaak van nieuwe maatregelen kunnen oordelen, dienen wij eerst een overzicht te hebben over de bestaande waarborgen. Ook is van belang waarom dit in de Coronacrisis onvoldoende is gebleken.

Een overzicht en appreciatie van mogelijke aanvullende maatregelen voor de toekomst ten aanzien van kritieke goederen en diensten

Hierin komt de vraag aan de orde welke instrumenten we kunnen inzetten om risico's te mitigeren. Hierbij ook ideeën van andere (EU-)landen op dit terrein in kaart brengen. Hierbij valt te denken aan maatregelen als: onderzoeken van kwetsbaarheden in waardeketens, voorraadbeheer, diversifiëren van waardeketens, reshoring van productie, etc.

Ook zullen we ingaan op het niveau waarop de maatregelen dienen te worden genomen: nationaal, Europees, internationaal. Hierbij zullen we ook voornemens van andere (EU-)landen op dit terrein in kaart brengen. Ook zullen we ingaan op het niveau waarop de maatregelen dienen te worden genomen: nationaal, Europees, internationaal.

Vervolgens zal worden ingegaan op de afweging van de verschillende maatregelen. Voor- en nadelen van de opties zullen over de volle breedte worden gezien, inclusief eventuele impact op IMVO.

Vervolgstappen (8)

De notitie zal tot slot een oplossingsrichting voorsstellen en beschrijven hoe deze verder gestalte kan krijgen. Hierbij is ook rekening te houden met de publieke opinie en het belang van Europese en internationale coördinatie.

F. BETROKKEN DEPARTEMENTEN EN ROLVERDELING

BZ coördineert het traject en werkt nauw samen met andere departementen. Voor elk departement is er één contactpersoon. Deze contactpersoon is de linkende pin tussen BZ en het betreffende departement. Hij/zij verzamelt alle input die vanuit verschillende directies wordt aangeleverd, zet tussenversies van het paper bij de verschillende directies uit en zorgt voor afstemming op hoogambtelijk niveau. FIN, EZK, en VWS zijn reeds aangehaakt op het traject, er wordt nog een contactpersoon gezocht bij I&W en LNV.

Departement*	Betrokken directies	CONTACTPERSOON
BZ	EAB , IMH, DIO, DDE, DIE, ESA	(10)(2e)
FIN	BFB , AFEP	(10)(2e)
EZK	B&I , AEP, DEIZ	(10)(2e)
VWS		(10)(2e) (10)(2e) (10)(2e) (10)(2e) of (10)(2e) (10)(2e)
LNV		ntb
I&W		ntb

* Bovenstaande lijst kan nog worden aangevuld.

Uitgangspunten samenwerking

- Veel onderdelen van betrokken departementen hebben al analyses gemaakt op deelonderwerpen of zijn hiermee bezig. We zullen zo goed mogelijk gebruik maken van alle

denkkracht. We zullen de beschikbare informatie samenbrengen en zo veel mogelijk delen met alle betrokkenen zodat iedereen een beter overzicht krijgt.

- Ook voor de appreciatie van oplossingsrichtingen is van belang dat ieders perspectief gehoord en meegenomen wordt.
- Om het bovenstaande te realiseren zullen wij onder meer in verschillende fasen van het traject uitvragen doen middels gestandaardiseerde formats en vragenlijsten aan de betrokken onderdelen en departementen en de ontstane overzichten circuleren.
- De tijdslijnen zijn kort. Daarom moet rekening worden gehouden met korte deadlines voor uitvragen e.d.

Daarnaast zullen -zoveel als mogelijk is in de krappe planning- externen worden benaderd om input te leveren. Hierbij kan worden onderscheiden tussen partijen die stakeholders vertegenwoordigen en experts. Mogelijke

Stakeholders

- VNO-NCW
- FME (Federatie Technologische Industrie)
- IDH (the Sustainable Trade Initiative)
- Transport en Logistiek Nederland
- ...

Experts

- Harry Garretsen, Universiteit Groningen
- (10)(2e) (10)(2e), RUG en CPB
- CBS
- DNB
- Selectie van logistiek (risico)managers van verschillende internationale bedrijven in Nederland
- UNCTAD
- OECD
- ...

G. PLANNING

Definitief maken PvA	Week 16
informatie verzamelen t.b.v. risicoanalyse deel	Week 17 en 18
Informatie verzamelen t.v.b risicomitigatie deel	Week 17 en 18
Stakeholders en experts benaderen	Week 17 en 18
Informatie ordenen en beoordelen	Week 18
inventariseren van oplossingsrichtingen t.v.b. risicomitigatie deel	Week 18
voorlopige beoordeling oplossingsrichtingen en formuleren way forward	Week 19
Schrijven conceptnotitie	Week 20
Afstemming conceptnotitie	Week 21
Definitief maken notitie	27 mei (week 22)

Deze planning kan tussentijds wijzigen.

ANNEX: VOORLOPIGE LIJST VAN INFORMATIEBRONNEN

Assent compliance, Supply Chain impact map. See: https://www.assentcompliance.com/product/platform/covid-19-impact-map/?itm_channel=web&itm_content=digital-tool&itm_source=mainsite-prod&itm_medium=text-link&itm_campaign=bau-covid#request.

CBS, Covid 19 impact on supply chains. See: <https://www.cbs.nl/en-gb/dossier/coronavirus-crisis-cbs-figures/covid-19-impact-on-supply-chains>. [data afhankelijkheid NL van import uit China en Italie. Maar geen gegevens over daadwerkelijke disrupties.]

CPB, Scenario's coronacrisis. See: <https://www.cpb.nl/scenarios-coronacrisis>.

Corona journaal BHOS

Dashboard projectgroep IV. Oa Purchasing Managers Index (PMI) via IHS Markit, data goederenoverslag.

European Commission, Coronavirus response: Transport measures. <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/measures-ms-covid-19.pdf>.

Global Trade Alert, INDEPENDENT MONITORING OF POLICIES THAT AFFECT WORLD COMMERCE. See: <https://www.globaltradealert.org/>.

Global Trade Alert, Tackling Covid-19 together: the trade policy dimension. See: <https://www.globaltradealert.org/reports/download/51>. [bevat veel data over Covid-19 gerelateerde goederen en handelsmaatregelen].

International Air Transport Association, Air Freight Monthly Analysis, February 2020. See: <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/air-cargo-monthly-analysis---feb-2020/>. [goede en actuele indicator voor int handel in goederen ontwikkeling]

International Road Transport Union, Coronavirus information hub. See: <https://www.iru.org/covid19>. [includes detailed list of measures for road transport country by country].

International Trade Center, Market access map. See: <https://www.macmap.org/en/covid19>. [overzicht handelsmaatregelen corona per land, international, geactualiseerd]

OESO

Realtime data grensopstoppen wegverkeer (<https://covid-19.sixfold.com/>) [actuele kaart van situatie grensovergangen wegverkeer in EU]

Transport en logistiek Nederland: overzicht landspecifieke maatregelen (<https://www.tln.nl/>) [link doet het niet]

UN, news item corona impact on food supply chain. See: <https://news.un.org/en/story/2020/04/1061032>.

UNCTAD, Port responsiveness. See: <https://tft.unctad.org/ports-covid-19/>

UNCTAD, Repositories of measures on cross-border movement of goods and persons. See: <https://unctad.org/en/Pages/Coronavirus/measures-affecting-cross-border-movement-of-goods-and-persons.aspx>. [overzicht met links naar andere bronnen]

UNECE, Observatory on border crossing status due to Covid-19. See: <https://wiki.unece.org/display/CTRBSC/Observatory+on+Border+Crossings+Status+due+to+COVID-19+Home>. [overzicht grensmaatregel ivm covid 19 wereldwijd, per land, geactualiseerd]

WTO, Covid-19 and world trade. See:

https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm.

WTO, Trade Barometer. [indicatoren voor ontwikkelingen van int handel in goederen en diensten die prognose geven voor ontwikkeling komende maanden] See: landing page:

https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/wtoi_11mar20_e.htm. See: service trade barometer 11 March 2020: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/wtoi_11mar20_e.pdf.

See goods trade barometer of February:

https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/wtoi_17feb20_e.pdf.

World bank database voor handel in COVID-19 gerelateerde producten. See:

https://dataviz.worldbank.org/t/DECDG/views/Covid-19_Trade/story?iframeSizedToWindow=true&embed=y&showAppBanner=false&display_count=no&showVizHome=no.