

## 2. Handel

### **DEEL A: AFHANKELIJKHEDEN VAN INTERNATIONALE KETENS VOOR HANDEL, PRODUCTIE EN TRANSPORT**

#### **Samenvatting**

Tijdens de coronacrisis heeft een sterke toename in de wereldwijde vraag naar medische hulpmiddelen gezorgd voor grote schaarste en een concurrentiestrijd tussen landen om toegang tot medische goederen. Daarnaast heeft het geleid tot de realisatie dat kwetsbaarheden moeten worden geadresseerd in de afhankelijkheid van ketens voor productie, handel en transport m.b.t. medische en andere kritieke goederen. Deze afhankelijkheden zijn aanleiding om te onderzoeken of aanvullende maatregelen nodig zijn om publieke belangen met betrekking tot leveringszekerheid te beschermen. Er bestaat een breed scala aan mogelijke beleidsrichtingen. Eventuele maatregelen dienen plaats te vinden op basis van een volledige kosten-/batenanalyse. Uitgangspunt is de internationale marktwerking zo min mogelijk te verstoren. Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met het internationale krachtenveld en gewaakt worden voor nationalistische en protectionistische tendensen.

#### **Analyse**

##### a) Aanleiding

Internationale ketens voor productie, handel en transport (hierna kortheidshalve: leveringsketens<sup>1</sup>) waren al voor de coronacrisis onderdeel van politieke discussie. Kwetsbaarheden in die ketens zijn toegenomen door o.a. oplopende geopolitieke spanningen, w.o. het handelsconflict tussen de VS en China en technologische ontwikkelingen. Hierdoor zijn economie en politiek sterker verweven geraakt en zijn de zorgen over onze veiligheid en de Nederlandse en EU concurrentiekracht op de langere termijn toegenomen. Ook wordt de roep om meer duurzame en inclusieve handel steeds sterker. Denk aan de Green Deal, de circulaire economie<sup>2</sup>, IMVO<sup>3</sup> en mondiale voedselzekerheid. Deze ontwikkelingen leiden tot een roep om herbezinning op de huidige organisatie van de internationale economie.

De coronacrisis heeft meer specifiek aanleiding gegeven voor reflectie op de leveringszekerheid voor kritieke goederen.<sup>4</sup> <sup>5</sup> Dat is de focus van deze notitie.<sup>6</sup> Leveringszekerheid is niet geborgd als Nederland en de EU sterk afhankelijk zijn van een beperkt aantal derde landen. In het kader van deze notitie is gekeken naar de volgende sectoren: gezondheid, voedsel, energie, overige grondstoffen en hightech als voorbeelden van sectoren waar sprake is van kritieke goederen.<sup>7</sup>

##### b) Uitgangspunten overheidsbeleid leveringszekerheid

<sup>1</sup> Onder "leveringsketen" wordt hier verstaan: de keten van processen nodig zijn voor de productie en distributie van een goed.

<sup>2</sup> Dit kan zorgen voor verduurzaming en minder risico's op mens en milieu in de keten doordat producten van dichterbij komen, maar dient niet noodzakelijkerwijs de belangen van productielanden omdat ook de kans op economische ontwikkeling zo mist.

<sup>3</sup> Net als bij leveringszekerheid, wordt hiervoor het internationale productieproces in kaart gebracht. Hier met als doel risico's op mens en milieu in de waardeketens van bedrijven aan te pakken.

<sup>4</sup> "Kritieke goederen" wordt hier gebruikt als een verzamelnaam voor goederen die van bijzonder belang zijn omdat het ontbreken ervan leidt tot bovengemiddelde schade voor menselijk leven en andere publieke belangen.

<sup>5</sup> De Tweede Kamer heeft hier specifiek voor geneesmiddelen, vaccins en persoonlijk beschermingsmateriaal ook om gevraagd (motie Marijnissen/Heerma, 25 295, nr. 255).

<sup>6</sup> Voor de internationale handel heeft de coronacrisis op de korte termijn aanleiding geven tot neergang van de Nederlandse export door onder meer dalende vraag.

<sup>7</sup> Welke goederen exact als kritiek zijn aan te merken is een politieke discussie op zichzelf. Dit naar analogie van de discussie die is voorgegaan aan het vaststellen van een lijst van vitale processen binnen de infrastructuur in Nederland. Zie: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur/overzicht-vitale-processen>. Die lijst hanteert het perspectief van infrastructuur in Nederland. In deze notitie kijkt naar internationale afhankelijkheden, waardoor ook andere sectoren worden meegenomen, zoals de medische sector en voedsel.

Productie en transport van goederen is in Nederland en de EU in principe aan de markt, die geacht wordt dit het meest efficiënt te kunnen uitvoeren. Internationale handel is een onderdeel van dit principe en heeft in de afgelopen decennia geleid tot groei van de wereldwijde welvaart, door specialisatie, lagere prijzen en een groter aanbod van goederen en diensten. Dit uitgangspunt geldt ook voor kritieke goederen en diensten. Leveringszekerheid ligt daardoor voor een groot deel bij bedrijven ("supply chain management"<sup>8</sup>).

In uitzondering op bovenstaand uitgangspunt, is er in de EU en Nederland op bepaalde terreinen al beleid ter waarborging van leveringszekerheid. Zo hebben alle landen die zijn aangesloten bij het Internationaal Energieagentschap (IEA) bijvoorbeeld sinds 1973 een van overheidswege ingestelde strategische aardolie-reserve, heeft het EU landbouwbeleid als een van zijn doelstellingen het veiligstellen van de voedselvoorziening en werd eind vorig jaar in Nederland een politieke discussie gevoerd over de vraag of het aanhouden van een 'ijzeren voorraad' (minimaal beschikbare voorraad) van medicijnen bij groothandels en apotheken noodzakelijk was.

c) Voorlopige observaties naar aanleiding van de coronacrisis

De coronacrisis kan worden gezien als een stresstest van de bestaande omgang met leveringszekerheid van kritieke goederen.

- Over het geheel genomen zijn leveringsketens voor **kritieke goederen** tijdens corona blijven functioneren. De productie is over algemeen doorgedaan en (Nederlandse) grenzen bleven grotendeels open, zoals bij import en export van levensmiddelen.
- Een uitzondering zijn met name coronagerelateerde **medische producten**. Hiervoor zijn tekorten ontstaan. Aan de basis daarvan ligt een explosieve stijging van de vraag naar die producten, die de productie niet heeft kunnen bijbenen. De stijging van de vraag staat op zichzelf los van de afhankelijkheid van internationale leveringsketens. Vervolgens kregen deze (schaars geworden) goederen te maken met exportrestricties.
- De verstoring van de leveringsketens is groter bij **niet-kritieke goederen**. Dit komt onder meer doordat de productie hiervoor als gevolg van overheidsmaatregelen vaker is stilgelegd. Ook hebben zich meer problemen voorgedaan in de transportsector, onder meer via de lucht. Hierdoor ervaren Nederlandse bedrijven zowel aanleveringsproblemen als moeite om hun producten te exporteren.

Verder heeft de coronacrisis laten zien dat de weerbaarheid van leveringsketens voor schokken van buitenaf beperkt is, door onder meer:

- **Het Just-in-time (JIT) principe**<sup>9</sup>  
JIT is afgelopen jaren vanuit bedrijfseconomische efficiëntie overwegingen zeer sterk doorgevoerd, waardoor minimale voorraden worden aangehouden, minimale transactiekosten optreden en er een minimaal tijdsbeslag is. Dat levert goedkope producten op. Het nadeel is dat leveringsketens als geheel kwetsbaar zijn als zij ergens worden onderbroken.
- **Beperkt inzicht in complexe ketens**  
Bedrijven, zorginstellingen en overheden hebben niet altijd een volledig overzicht over de internationale afhankelijkheden binnen leveringsketens. De reden is de grote complexiteit van de leveringsketens door (geavanceerde) producten, een sterk (internationaal) versnipperd productieproces, veel verschillende leveranciers, etc. Voor zorginstellingen bijvoorbeeld, die voor (kritieke) medische producten afhankelijk zijn van deze complexe leveringsketens, is dit een grote kwetsbaarheid gebleken.
- **Invoed van (buitenlandse) overheden**  
Landen hebben geïnterfereerd in internationale handelsstromen met beroep op noodclausules

<sup>8</sup> Supply chain management (SCM), ook wel bekend als ketenmanagement, wordt gebruikt om de integrale stromen tussen de verschillende schakels rondom een organisatie te beheren en waar mogelijk te verbeteren. Het gaat om het strategisch coördineren van toeleverketens waarbij goed samenwerken met partners zowel binnen als buiten de keten essentieel is.

<sup>9</sup> Just-In-Time (JIT) is een concept dat essentieel is in hedendaagse supply chain management. Doel van JIT is het besparen van kosten door de hoeveelheid goederen en materialen, die een bedrijf op voorraad heeft te verminderen. Hier geldt dat de productie de vraag volgt. De productiecycclus begint als de afnemer een bestelling bij de producent heeft geplaatst. Dat betekent dat voorraden pas worden geleverd, wanneer ze nodig zijn.

in internationale handelsverdragen en het EU recht. Bijvoorbeeld door exportrestricties voor medische producten af te kondigen. Bij enkele kritieke goederen zijn grote concentraties van afhankelijkheden van leveringen vanuit China blootgelegd.

### **Beleidsrichtingen**

Bovengenoemde kwetsbaarheden kunnen aanleiding vormen voor het treffen van nadere maatregelen voor het versterken van de leveringszekerheid. Bedrijven hebben hier primair een eigen verantwoordelijkheid. Zij houden de eigen leveringsketens opnieuw tegen het licht. Daarnaast is er aanleiding om te toetsen in hoeverre bestaande afhankelijkheden in de leveringsketen aansluiten bij de gewenste risico-acceptatiegrens van de overheid.

Opties voor een overheidsrespons liggen qua intensiteit op een continuüm van laissez-faire tot autarkie. Denk voor mogelijke overheidsrespons bijvoorbeeld aan:

- Internationale afspraken over omgang met schaarse medische producten
- Aanleggen van voorraden, of stimuleren van flexibiliteit in productie
- Diversifiëren van leveringsketens

Specifiek voor medische producten wordt door VWS momenteel al gewerkt aan een strategie voor de korte en lange termijn, ter uitvoering van de motie Marijnissen/Heerma.<sup>10</sup>

Overheidsingrijpen in leveringsketens is een politieke afweging. Als uitgangspunt voor overheidsoptreden geldt dat dit zo min mogelijk marktverstrend dient te zijn. Dit om de voordelen van internationale handel in termen van economische efficiëntie zo veel mogelijk te behouden. De koninklijke weg is dat de overheid vooral kijkt hoe zij de markt het beste kan faciliteren opdat de juiste maatregelen (kunnen) worden getroffen. Een voorbeeld, maar ook een hele lastige om kwetsbaarheden te verminderen, is het maken van goede internationale afspraken over hoe om te gaan met wereldwijde schaarste van bijvoorbeeld medische goederen in crisissituaties. Verder moet worden bezien wat met EU samenwerking kan worden bereikt. Tegelijkertijd moeten we ook rekening houden met andersoortige strategieën van andere landen en deze in kaart te brengen. Er bestaat een risico op een overreactie of kaping van de discussie vanuit protectionistische overwegingen.

### **DEEL B: INTERNATIONALE HANDEL EN STAATSTEUN**

- Internationale handel wordt mede beïnvloed door het ingrijpen van buitenlandse overheden in hun eigen markt, zoals in de vorm van staatssteun. Dit heeft niet alleen een effect op het concurrentievermogen en handel van buitenlandse bedrijven in hun thuismarkten, maar ook op internationale markten. Dat kan de concurrentiekracht van Nederlandse bedrijven op internationale markten negatief beïnvloeden.
- Na de coronacrisis zal de neiging van overheden, ook in Europa, om hun eigen industrieën (structureel) te ondersteunen met staatssteun toenemen. De focus zal daarbij mogelijk meer komen te liggen op de gezondheidszorg.
- In beginsel is Nederland terughoudend over het gebruik van staatssteuninstrumenten, zoals *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI). Naast potentieel overheidsfalen, kan dit tot een oneerlijk concurrentievoordeel voor deelnemende landen leiden. De verdeling van concurrentiekracht is dan gebaseerd op welke lidstaten de meeste middelen ter beschikking hebben. Dit staat haaks op de waarde van een gelijk speelveld.
- Een belangrijk notie is dat er veel andere manieren zijn binnen de reguliere staatssteunkaders om onze economische weerbaarheid en concurrentiepositie te verstevigen. Denk aan reguliere publieke investeringen (bijvoorbeeld in R&D en innovatie), gezonde concurrentie (bijvoorbeeld middels het *level playing field instrument*), investeringstoetsing en de in onderdeel A geschetste beleidsopties die leveringszekerheid vergroten.
- Voor sommige gevallen kan het echter nuttig zijn om meer steun te geven dan de normale staatssteunkaders toestaan. Het IPCEI-instrument kan projecten die een sterke positieve impact hebben op de gehele interne markt en Europese maatschappij, maar moeite hebben

<sup>10</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25295-255.html>.

om genoeg financiering uit de markt te halen helpen om toch van de grond te laten komen. Publieke investeringen via een IPCEI-project kunnen zo leiden tot een versterking van de Europese concurrentiekracht en positieve maatschappelijke effecten hebben. De Nederlandse belangen zullen steeds zorgvuldig afgewogen moeten worden voordat tot deelname aan een IPCEI wordt besloten.

