

RAPPORTAGE INDUSTRIEEL PARTICIPATIEBELEID 2015 - 2016

Inleiding

Deze rapportage bestaat uit 3 delen. Eerst wordt ingegaan op de uitgangspunten van het Industrieel Participatiebeleid en daarna op de Europese initiatieven om tot een efficiënte en competitieve defensie- en veiligheidsindustrie te komen. Tenslotte komen de kwantitatieve resultaten van het Industrieel Participatiebeleid (IP-beleid) aan de orde, waarin de nog lopende overeenkomsten die zijn afgesloten onder het oude compensatiebeleid zijn meegenomen.

1. Uitgangspunten van het Industrieel Participatiebeleid

a. Nederlands beleid op het gebied van defensie- en veiligheidsindustrie (DVI)

Het basisuitgangspunt is dat een innovatieve DVI bijdraagt aan de bescherming van de wezenlijke veiligheidsbelangen van Nederland. Samenwerking met de DVI in de zogenoemde 'gouden driehoek', dus inclusief kennisinstituten, stelt de overheid in staat om op te treden als slimme aanschaffer en gebruiker van systemen. Daarbij vergroot een effectieve samenwerking met een sterke DVI de aantrekkelijkheid van Nederland als partner in internationale samenwerkingsprogramma's waardoor de Nederlandse positie versterkt wordt.

Het belang dat de Nederlandse overheid hecht aan de Nederlandse DVI is vastgelegd in de Defensie Industrie Strategie (DIS), die in 2013 door de Ministeries van EZK en defensie is aangeboden aan de Tweede Kamer [Kamerstuk 31125 nr. 20 d.d. 19-12-2013].

De DIS kent een aantal instrumenten ten behoeve van (samenwerking met) de Nederlandse DVI. Eén van die instrumenten is het Industrieel Participatie beleid (IP-beleid), waarmee beoogd wordt om de Nederlandse DVI te laten deelnemen aan de ontwikkeling, productie en instandhouding van defensie- en veiligheidssystemen. Industriële Participatie is verbonden met de verwerving van defensiematerieel, maar maakt geen onderdeel uit van het aanbestedingsproces van defensie. De andere instrumenten in de DIS zijn gericht op het versterken en het benutten van het innovatief vermogen van de Nederlandse industrie ten behoeve van defensiematerieel en exportondersteuning. De instrumenten in de DIS vormen met elkaar het integrale beleid. Deze rapportage beperkt zich tot het IP-beleid.

In 2018 zal de DIS worden geactualiseerd. Deze actualisering zal onder meer gericht zijn op de wezenlijke veiligheidsbelangen, de prioritaire technologiegebieden, de ontwikkelingen op het gebied van innovatie en maatschappelijke uitdagingen en de Europese initiatieven gericht op de versterking van de defensie industrie.

b. Verwerving van defensiematerieel en diensten

In het regeerakkoord van het huidige Kabinet is het uitgangspunt van het beleid voor de inschakeling van de Nederlandse industrie bij de verwerving van defensiematerieel duidelijk aangegeven:

*“Nederland blijft er in Europees verband op aandringen dat er zoveel mogelijk *level playing field* gaat ontstaan. Dit schept ruimte voor Europese productie en verkoop en onze innovatieve industrie. Nederland houdt zich daarbij nadrukkelijk het recht voor om bij aanbestedingstrajecten op het gebied van defensie de hiervoor relevante bepaling van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (art. 346) ruimhartig te interpreteren vanuit het perspectief van nationaal veiligheids- en economisch belang. “*

Dit ondersteunt en versterkt het in de DIS beschreven beleid. In bepaalde gevallen kan het Ministerie van Defensie op basis van de DIS een opdracht direct bij de Nederlandse industrie plaatsen. Als dit zonder concurrentiestelling gebeurt, kan gebruik worden gemaakt van de ruimte die Art 346 VWEU biedt. In beginsel worden defensie systemen in concurrentie aanbesteed. Meestal geschiedt dit via de Aanbestedingswet op het gebied van Defensie en Veiligheid (ADV).

Bij het plaatsen van de opdracht in het buitenland bestaat de mogelijkheid om Industriële Participatie te eisen tegen de achtergrond van een wezenlijk veiligheidsbelang. Ook hierbij is de DIS het beleidskader. De in de DIS beschreven prioritaire technologiegebieden worden gebruikt om te bepalen of een IP-eis gelegitimeerd is en daarnaast vormen deze gebieden de leidraad om met de aanbieders de inhoud van de IP te bepalen. Het doel is dat IP de Nederlandse positie (eindproducent of toeleverancier) op de prioritaire technologiegebieden uit de DIS versterkt. De samenwerking tussen Defensie en EZ is vastgelegd in het "Protocol regelende de samenwerking met betrekking tot defensiematerieel tussen het ministerie van Defensie en het ministerie van Economische Zaken".

De Europese Commissie heeft meerdere malen aangegeven dat in haar ogen een onrechtmatig gebruik van artikel 346 VWEU door lidstaten een grote hindernis vormt in de totstandkoming van een interne markt op het gebied van defensie en veiligheid. Nederland onderschrijft het belang van een open, transparante en goed functionerende defensiemarkt en concurrerende defensie industrie, maar behoudt zich het recht voor om net als andere landen wezenlijke veiligheidsbelangen te beschermen.

Tijdens het wetgevingsproces voor de ADV zijn door de Tweede Kamer de nodige zorgen geuit over de mate waarin Richtlijn 2009/81/EG werkelijk kansen zou bieden voor de Nederlandse DVI in het buitenland. Dit heeft geleid tot de Motie Ten Broeke [Kamerstuk 32500X nr.57 d.d. 08-12-2010] waarin de regering wordt opgeroepen bij de aanschaf van militair materieel zo veel mogelijk gebruik te maken van de mogelijkheden die artikel 346 biedt om aan te besteden volgens het principe «militair, tenzij».

Om wezenlijke nationale veiligheidsbelangen, inclusief industriële capaciteiten, te beschermen wordt in voorkomende gevallen gebruik gemaakt van het uitzonderingsartikel 346 VWEU. Hierbij dient te worden aangetekend dat de Europese Commissie zich op het standpunt stelt dat Art 346 VWEU strikt dient te worden uitgelegd en zich in dat kader expliciet heeft uitgesproken tegen het verstoren van de werking van de interne markt door afspraken over industriële tegenprestaties ('offset'). Daarom worden afspraken voor industriële participatie gemaakt op basis van de bescherming van wezenlijke veiligheidsbelangen en niet op basis van puur economische overwegingen.

2. Beleidsmatige ontwikkelingen in Europa relevant voor de defensie- en veiligheidsindustrie

a. Beleid gericht op de Europese Defensiemarkt

De Europese Unie speelt pas relatief kort een rol op het gebied van Defensie. In 2004 is het Europees Defensie Agentschap opgericht om de samenwerking in Europa bij het ontwikkelen van defensiecapaciteiten te versterken. Hier hoorden ook (vrijwillige) afspraken bij over een efficiëntere markt voor defensiematerieel en versterking van de Europese defensie industrie. In 2006 heeft de Europese Commissie een plan gelanceerd om de defensiesector in Europa te versterken. Dat is in eerste instantie gericht op de interne markt met de Europese aanbestedingsrichtlijn nr. 2009/81/EG en richtlijn nr. 2009/43/EG voor het verkeer van militaire goederen tussen Europese lidstaten. In februari 2013 is richtlijn 2009/81/EG omgezet in Nederlandse wetgeving met de Aanbestedingswet op het gebied van Defensie en Veiligheid (ADV). Sindsdien zijn de inspanningen van de Europese Commissie vooral gericht geweest op de implementatie van de richtlijnen.

In 2016 is de richtlijn door de Europese Commissie geëvalueerd. Dit heeft niet geleid tot voorstellen voor wijzigingen van de richtlijn. Wel heeft de Europese Commissie de richtlijn op een aantal punten met separate notities nader uitgelegd.

Rond de totstandkoming van een open markt en een internationaal gelijk speelveld voor de defensie- en veiligheidsindustrie zijn nog steeds de nodige zorgen, ondanks dat richtlijn 2009/81/EG inmiddels in alle Europese landen wordt toegepast

Een belangrijke tekortkoming van de richtlijn is de beperkte doorwerking van de concurrentie die door aanbesteding wordt nagestreefd op het niveau van toeleveranciers. Voor defensiesystemen is

er in de regel een beperkt aantal aanbieders. Echte verbetering van de concurrentiekracht moet dus komen door gebruik te maken van de concurrentiekracht en het innovatief vermogen van toeleveranciers. Toeleveringsketens hebben echter een overwegend nationaal karakter. Het is dus van belang dat er aandacht is voor de totstandkoming van een open markt op het niveau van toeleveranciers. In de Europese Raad is op initiatief van Nederland en met steun van vele lidstaten het probleem dat toeleveranciers hebben om toegang te krijgen tot internationale toeleveringsketens geagendeerd. De Europese Commissie is verzocht om met aanvullende maatregelen te komen om te zorgen dat toeleveranciers uit de hele EU een kans hebben toe te treden tot toeleveringsketens van defensiesystemen. De Europese Commissie heeft hiervoor een expertgroep in het leven geroepen, bestaande uit vertegenwoordigers van zowel lidstaten als industrie. Deze expertgroep heeft in December 2016 een advies uitgebracht. De Europese Commissie heeft aangegeven nog in 2017 op basis hiervan een officieel advies aan de lidstaten te publiceren en in overleg te treden met de defensie industrie om te onderzoeken of de adviezen die gericht zijn op de systeembouwers omgezet kunnen worden in een convenant.

b. Beleid gericht op de Europese Defensie industrie

Na de Europese Raad in december 2013 heeft de Europese Commissie zich ook gericht op de versterking van de defensiesector. Dit heeft geresulteerd in het European Defence Action Plan (EDAP) en de ontwikkeling van het Europees Defensie Fonds (EDF). Hierover is uw Kamer in 2017 geïnformeerd (Kamerstuk 22 112, nr. 2302 en Kamerstuk 22 112, nr. 2374). Het EDF bestaat uit twee delen: het eerste is gericht op onderzoek en technologie en gaat deel uitmaken van het onderzoeksbudget in het nieuwe meerjarig financieel kader (vanaf 2021) met een verwachte omvang van €500 mln. per jaar. Vanaf 2017 is een voorbereidingsprogramma gestart van €90 mln. verdeeld over 3 jaar. Het tweede deel behelst het Europees Defensie Industrieel Ontwikkelingsprogramma (EDIDP). Dit programma heeft een verwachte omvang van €500 mln. verdeeld over 2018 en 2019 en zal ca. 20% bijdragen aan de ontwikkelingsfase van defensie materieel. Onder andere haalbaarheidsstudies en de ontwikkeling van prototypes worden uit dit budget gefinancierd. Op termijn leidt dit mogelijk tot een fonds van ca. €1 mld. Europees geld waaruit gezamenlijk Europese defensie capaciteiten ontwikkeld worden. Met een bijdrage vanuit de lidstaten komt er dan een totaal budget van ca. €5 mld. per jaar beschikbaar. Bij nieuwe voorstellen van de Europese Commissie wordt uw Kamer geïnformeerd via de bestaande BNC-procedures. Over de voortgang op het gebied van EU defensie initiatieven wordt uw Kamer op regelmatige basis geïnformeerd middels Kamerbrieven.

De additionele middelen die beschikbaar komen voor gezamenlijke projecten gecombineerd met de verhoging van de defensiebudgetten in veel landen kunnen van grote invloed zijn op de verhoudingen binnen de defensie sector.

Deze Europese ontwikkelingen zijn dan ook van belang voor het Nederlandse beleid gericht op de DVI, omdat de Nederlandse industrie met zijn concurrentiekracht en innovatief vermogen een sterke uitgangspositie heeft om een rol van betekenis te spelen, maar zal deze alleen kunnen effectueren met een gerichte strategie en in samenspel met de overheid. EZK zal zich samen met Defensie, en overige departementen, inspannen om de Nederlandse DVI te ondersteunen bij hun initiatieven om deel te nemen aan de Europese programma's die in het kader van het EDF worden ontwikkeld.

3. Resultaten van het industrieel participatiebeleid (IP-beleid) over 2015-2016

De getallen in deze rapportage betreffen de realisatie uit de lopende IP-verplichtingen. De gerapporteerde resultaten sluiten aan op de rapportage over 2013 en 2014 die aan de Tweede Kamer zijn gerapporteerd met Kamerstuk 26231 nr. 27 d.d. 11 december 2015.

De streefwaarde voor de prestatie-indicator voor de invulling van industriële participatie (IP) verplichtingen in de begroting van Economische Zaken bedroeg voor de jaren 2015 en 2016 €350 mln. Dit cijfer betreft het voortschrijdend 5-jaars gemiddelde dat aan zgn. 'IP-claims' wordt goedgekeurd. In de begroting voor 2013 is al aangegeven dat deze streefwaarde waarschijnlijk verder naar beneden zal worden bijgesteld. De belangrijkste oorzaken van de afname en de omlaag bijgestelde streefwaarde zijn:

- het IP-beleid kent geen automatisme meer voor het eisen van industriële participatie en ook staat niet op voorhand vast wat het percentage zal zijn. De verwachting is 60% van de opdrachtwaarde in die gevallen waar een IP-eis zal worden gesteld. Dit percentage is gebaseerd op de ervaring dat bedrijven dit aandeel gemiddeld hebben gerealiseerd in Nederland.
- door budgettaire beperkingen is de afgelopen jaren minder materieel door het Ministerie van Defensie aangeschaft waardoor de aanvulling met nieuwe verplichtingen beperkt was. Inmiddels werkt defensie wel weer aan de voorbereiding van de aanschaf van nieuw defensiematerieel.

Vanaf 2017 is geen prestatie-indicator voor het Industrieel Participatie beleid meer in de begroting opgenomen. Deze indicator past niet meer in de huidige opzet van de begroting. Daarbij past een kwantitatieve indicator ook niet goed meer bij het uitgangspunt is dat het Industrieel Participatiebeleid gericht is op het versterken van de Nederlandse defensie technologische en industriële basis en daarmee de essentiële veiligheidsbelangen van Nederland. Het is dus geen economisch instrument en de economische opbrengsten zijn derhalve een afgeleid effect.

a. Invulling van de verplichtingen

Voor 2015 bedroeg de waarde van het 5-jaars gemiddelde €347 mln., voor 2016 €301 mln. De gerealiseerde industriële participatie bedroeg in 2015 en 2016 respectievelijk €306 mln. en €200 mln. (Tabel 1).

Tabel 1: Gerealiseerde IP per jaar 2012 – 2016

	2012	2013	2014	2015	2016	Gemiddeld
Aantal claims	600	417	590	532	363	500
Goedgekeurd	€ 382	€ 248	€ 368	€ 306	€ 200	€ 301
Afgekeurd	€ 199	€ 57	€ 208	€ 99	€ 45	€ 122

Afgeronde bedragen in miljoenen €

b. Defensie gerelateerde industrie

Omdat het beleid er primair op is gericht om het gesloten karakter van de defensiemarkt te doorbreken, wordt specifiek gerapporteerd over het percentage van de gerealiseerde IP dat neersloeg bij de Nederlandse defensie gerelateerde industrie. Van de gerealiseerde IP in 2015 en 2016 is respectievelijk 63,6% en 69,0% ingevuld met defensie gerelateerde activiteiten. Dit percentage zal in de komende jaren toenemen tot 100% omdat in de nieuwe IP-overeenkomsten geen activiteiten meer worden geaccepteerd die niet gerelateerd zijn aan ontwikkeling, productie of instandhouding van militaire goederen.

c. Inschakeling van het MKB

Eén van de doelstellingen van het beleid is bijdragen van een evenwichtige en concurrerende toegang van het Midden- en Klein Bedrijf (MKB) tot de internationale leveringsketens van militaire goederen. In tabel 2 vindt u de totale gerealiseerde IP naar bedrijfsgrootte in de periode 2012-2016. Het percentage gerealiseerde IP dat neerslaat bij het MKB fluctueert. Dit wordt veroorzaakt doordat in sommige jaren er enkele grote opdrachten bij grote bedrijven geplaatst worden. In de afgelopen jaren zijn er weinig grote defensie investeringen geweest; daardoor is het percentage dat bij het MKB terecht komt relatief hoog.

Tabel 2: Percentages gerealiseerde IP naar bedrijfsgrootte

Werkzame personen	2012	2013	2014	2015	2016	Gemiddeld.
<250	48,7	34,0	47,7	56,6	69,4	51,3
250-500	2,2	5,8	1,9	10,0	1,7	4,3
>500	49,1	60,1	50,4	33,4	28,9	44,4

Omdat de bedrijven uit de categorieën met meer dan 250 werkzame personen ook vaak delen van opdrachten uitbesteden bij kleinere bedrijven, zal het reële percentage van de IP dat is terechtgekomen bij het MKB nog iets hoger liggen.

d. *Categorieën activiteiten waarmee IP is ingevuld*

In tabel 3 is aangegeven met welke categorieën activiteiten de invulling van de IP-verplichting in 2015 en 2016 is gerealiseerd.

Tabel 3: *Categorieën van activiteiten bij invulling IP*

Categorie van activiteiten	% 2015	% 2016
Uitbesteding, 'build to print': opdrachten voor bewerkingen vanaf tekening	28,4	25,0
Inkoop van standaardproducten	18,7	23,3
Complexe uitbesteding, licentiebouw en coproductie: componenten en subsystemen waarvoor NL bedrijf een deel ontwikkeling en/of veel 'engineering' doet	25,3	33,0
Engineering (incl. Software)	3,3	0,9
Investerings ('Venture capital')	0,7	0,0
Marketingassistentie	4,7	1,1
Overdracht van kennis, licenties en technologie	4,4	2,0
Uitruil tussen overheden van wederzijdse compensatieverplichtingen	2,9	5,2
Overig: o.a. onderhoud/repairatie, R&D, vestiging	11,6	9,5
Totaal	100,0	100,0

Uit de tabel blijkt dat de uitbesteding van onderdelen en 'build to print' (bewerkingen vanaf tekening) alsmede de complexe uitbesteding, licentiebouw en co-productie samen met inkoop in 2015 en 2016 evenals in andere jaren het leeuwendeel van de gerealiseerde IP uitmaken. De verdeling tussen de overige categorieën schommelt over de jaren heen.

e. *Toepassing van 'multipliers'*

In het kader van het IP-beleid worden op case by case basis 'multipliers' toegepast. Een multiplier houdt in dat een bepaalde opdracht een groter bedrag van de IP-verplichting wordt ingevuld dan de nominale waarde van de opdracht. Het doel hiervan is om activiteiten met een bijzonder karakter te stimuleren zoals onderzoek, technologie- en productontwikkeling op een van de prioritaire technologiegebieden uit de DIS.

In tabel 4 is weergegeven wat in de jaren 2015 en 2016 het effect was van het toepassen van multipliers op de invulling van de IP-verplichtingen.

Tabel 4: *Effecten van 'multipliers' in 2015 en 2016*

Toegepaste 'multiplier'	2015	2016	2015	2016
	Zonder 'multiplier'		Met 'multiplier'	
1 (geen 'multiplier')	€ 239,5	€ 105,4	€ 239,5	€ 105,4
> 1 tot en met 5	€ 27,6	€ 34,1	€ 60,0	€ 90,2
> 5 tot en met 10	€ 0,6	€ 0,4	€ 4,4	€ 4,2
Totaal opdrachten	€ 267,7	€ 139,9	€ 303,9	€ 199,8
Investerings: >10 ¹	€ 0,2	€ 0,0	€ 2,3	€ 0,0
Totaal	€ 267,9	€ 139,9	€ 306,2	€ 199,8

Afgeronde bedragen in miljoenen €

¹ In 2007 is besloten om de maximale 'multiplier' die wordt toegepast, te verlagen en vast te stellen op 10. Verplichtingen met bedrijven die zijn aangegaan vóór dit besluit en waarbij een hogere 'multiplier' is toegepast zijn in dit overzicht verwerkt

f. Stand van zaken lopende overeenkomsten

Tabel 5 geeft aan wat de wijzigingen in de totale voorraad lopende overeenkomsten zijn ten opzichte van de vorige rapportages. Omdat overeenkomsten in de regel een looptijd hebben van 5 tot 10 jaar, is er altijd een 'voorraad' overeenkomsten die op het rapportagemoment ten dele zijn ingevuld. Het jaar 2015 begon met 73 overeenkomsten. Daarvan zijn er in 2015 en 2016 17 afgedaan doordat de verplichting is ingevuld en zijn er 17 nieuwe bijgekomen. De nog openstaande verplichtingen zijn van 31 december 2014 tot eind 2016 gewijzigd van €261 mln. naar €452 mln. per 31 december 2016. Deze zullen de komende jaren door diverse activiteiten worden ingevuld. De toename van het nog in te vullen bedrag is dat er meer nieuwe overeenkomsten zijn afgesloten dan in de vorige rapportage periode. De verwachting is dat dit de komende jaren verder zal stijgen door het toenemende budget van het Ministerie van defensie.

De in 2015 en 2016 gerealiseerde IP van respectievelijk €306 mln. en €200 mln. (zie tabel 1) zijn niet zichtbaar in tabel 5 omdat in tabel 5 alleen de stand van de invulling aan het eind van het jaar te zien is.

Tabel 5: Aansluiting huidige met vorige rapportage

Aantal ovk.	2015	Mln €
73	Initiële compensatieverplichting lopende compensatie-overeenkomsten per 31 december 2014	2.993
6	Nieuwe overeenkomsten 2015	90
	Wijzigingen op bestaande overeenkomsten	155
10	Afgedane (in 2015 volledig ingevulde) overeenkomsten	-/- 469
69	Initiële verplichting lopende compensatie- of industriële participatie overeenkomsten per 31 december 2015	2.769
	Realisatie lopende overeenkomsten t/m 31 december 2015	-/- 2.566
	Nog in te vullen verplichtingen per 31 december 2015	203
Aantal ovk.	2016	Mln €
11	Nieuwe overeenkomsten 2016	316
	Wijzigingen op bestaande overeenkomsten	142
7	Afgedane (in 2016 volledig ingevulde) overeenkomsten	-/- 264
73	Initiële verplichting lopende compensatie- of industriële participatie overeenkomsten per 31 december 2016	2.963
	Realisatie lopende overeenkomsten t/m 31 december 2016	-/- 2.511
	Nog in te vullen verplichtingen per 31 december 2016	452

Afgeronde bedragen in miljoenen €