

Vergaderjaar 2006–2007

26 488

Behoeftestelling vervanging F-16

Nr. 47

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2006

Inleiding

In het kader van de vervanging van het huidige jachtvliegtuig, de F-16, neemt Nederland sinds 2002 als *level 2 partner* deel aan de ontwikkeling in de Verenigde Staten van de F-35, beter bekend als de *Joint Strike Fighter* (JSF). Naast de ontwikkelingsfase – voluit de *System Development and Demonstration Phase* (SDD-fase) – begint in 2007 de productie-, instandhoudings- en doorontwikkelingsfase, de *Production Sustainment and Follow-on Development Phase* (PSFD-fase). Voor het einde van dit jaar kunnen Nederland en de andere acht SDD-partners een *Memorandum of Understanding* (MoU) tekenen waarmee zij de samenwerking in het JSF-project met de PSFD-fase voortzetten.

Zoals ook in de defensiebegroting voor 2007 (Kamerstuk 30 800 X, nrs. 1–2) is vermeld, heeft het MoU geen betrekking op de feitelijke bestelling van jachtvliegtuigen en wordt daarover later beslist. Zolang Nederland geen toestellen bestelt, worden daarom alleen kosten in rekening gebracht voor de deelneming aan de PSFD-fase. Op grond van de overeengekomen verdeelsleutel gaat het voor ons land in het eerste jaar om 3,1 miljoen euro. Het kabinet heeft besloten het MoU begin november a.s. te ondertekenen. In deze brief zet ik, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, de beweegredenen voor het besluit uiteen.

De multilaterale PSFD-overeenkomst

Een aantal landen is al geruime tijd betrokken bij de ontwikkeling van de JSF in de Verenigde Staten. Zo waren Denemarken, Nederland en Noorwegen vanaf 1996 *informed partner* in de toenmalige *Concept Demonstrator Phase*. In februari 2002 besloot het toenmalige kabinet tot deelneming aan de SDD-fase op *level 2*. Dat besluit berustte onder meer op een grondige vergelijking van de JSF en de Eurofighter, de Rafale, de Advanced F-16 en de Gripen, waaruit bleek dat de JSF naar verwachting het beste vliegtuig voor de beste prijs zou worden. Inmiddels, ruim vier

jaar later, zijn er geen aanwijzingen dat het oordeel uit 2002 zou moeten worden herzien. Ik heb dit onlangs ook gemeld in de jaarrapportage over 2005 (Kamerstuk 26 488, nr. 42). Negen landen nemen thans deel aan de SDD-fase, te weten Australië, Canada, Denemarken, Italië, Nederland, Noorwegen, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Zoals in de jaarrapportages over 2004 en 2005 en in het bijzonder in de kamerbrieven van december 2005 (Kamerstukken 26 488, nr. 38 en nr. 39) is gemeld, voorzien de partners voor de volgende fase van het project een multilaterale overeenkomst, het PSFD MoU.

Het PSFD MoU regelt de inrichting van de productie, de instandhouding en de doorontwikkeling van de JSF tijdens de gehele levensduur van het toestel. De overeenkomst tussen de overheden van de SDD-partnerlanden heeft tot doel de operationele inzetbaarheid van het toestel gedurende de gehele levensduur op doeltreffende en doelmatige wijze te garanderen. Het MoU behelst voorts afspraken over het management van het PSFD-programma en over de financiële, contractuele en industriële verplichtingen. Na consultaties en formele onderhandelingen in de periode van september 2003 tot en met juni 2006 hebben de negen partnerlanden inmiddels de MoU-afspraken vastgelegd. Deze behelzen onder meer:

- onderzoek naar en vaststelling van risicobeheersende maatregelen op het gebied van wet- en regelgeving en valutamanagement;
- heldere regelingen voor terugbetalingen bij verkopen aan derden;
- spelregels voor industriële participatie;
- duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het hoogste internationale orgaan dat het programma de komende decennia gaat besturen.

De inrichting van de productielijn en de instandhoudingsorganisatie kost geld. Ondertekening van het PSFD MoU schept dan ook de verplichting mee te betalen. De kosten worden later verdisconteerd in de stuksprijs die kopers in rekening wordt gebracht als zij de JSF van de plank kopen. Deze ontvangsten worden weer onder de partners verdeeld (*recoupment*), met de bedoeling dat zij uiteindelijk niet slechter af zijn dan landen die de ontwikkeling van de JSF hebben afgewacht en het toestel pas later kopen. De verdeling van de gezamenlijke kosten tussen de partners in de PSFD-fase berust op het aantal vliegtuigen dat zij overwegen te gaan afnemen. Voor de Amerikaanse overheid vormen de opgaven van de partnerlanden bovendien een indicatie van de benodigde capaciteiten van de productielijnen, waarover met de hoofdaannemers Lockheed Martin, Pratt&Whitney en het *Fighter Engine Team* (een samenwerkingsverband van Rolls Royce en General Electric) een contract zal worden gesloten. Eerder is in de *business case* die de overheid en de industrie in ons land hebben opgesteld het aantal van 85 toestellen gehanteerd. Dit getal zal in een aanhangsel bij het PSFD MoU worden opgenomen en is indicatief voor de capaciteiten die Defensie vanaf het begin van de jaren 20 denkt nodig te hebben. In vervangingsscenario's houdt Defensie er rekening mee dat er ook na 2020 toestellen instromen.

Ondertekening van het MoU impliceert de bereidheid volwaardig aan de PSFD-fase mee te doen, maar schept geen verplichting om metterdaad toestellen te kopen. Het MoU kan worden opgezegd met een opzegtermijn van 90 dagen. Verderop in deze brief worden de financiële implicaties toegelicht. Een partner kan ook het voorziene aantal in het MoU aanpassen. Mocht hij daartoe besluiten, dan ontstaat geen recht op restitutie van eerder betaalde kosten. Als het voorziene aantal stijgt, volgt evenmin een naheffing. Een aanpassing van het voorziene aantal vliegtuigen door één partner leidt per definitie tot een nieuwe verdeelsleutel en dus tot gewijzigde bijdragen van alle andere partners. Een vermindering

van aantallen leidt tot een stijging van de partnerbijdragen en een verhoging leidt tot een daling van de partnerbijdragen.

Financiën

De eerder beschreven kostenverdeelsleutel bepaalt de bijdrage van de partnerlanden aan de inrichting van de productie, de instandhouding en de doorontwikkeling van het toestel. De thans voorziene aantallen van de negen partnerlanden zouden voor Nederland leiden tot een kostenplafond van 586 miljoen dollar in lopende prijzen¹ ofwel 359 miljoen euro in prijspeil 2006. Hiervan is 231 miljoen dollar respectievelijk 153 miljoen euro bestemd voor de inrichting van de productie en de instandhouding en 355 miljoen dollar respectievelijk 206 miljoen euro voor de technische voorbereiding van de doorontwikkeling. De plafondbedragen gelden voor de looptijd van het MoU, te weten 45 jaar, met een betalingsreeks van 40 jaar. De plafondbedragen zijn in het MoU opgenomen en kunnen niet zo maar worden overschreden; daarvoor is een wijziging van het MoU nodig die de partners gezamenlijk moeten overeenkomen. Dat geldt ook als een partner zijn vliegtuigaantal aanzienlijk zou verlagen waardoor de bijdragen van de partners de kostenplafonds zouden gaan overschrijden. Zoals hierboven is gemeld, moet een partner die besluit het MoU op te zeggen een opzegtermijn van 90 dagen in acht nemen. De betalingsverplichtingen daarna komen te vervallen. De betaling die Nederland na ondertekening van het MoU in november a.s. voor het eerste PSFD-jaar moet doen, bedraagt 3,1 miljoen euro (prijspeil 2006).

Alle complexe wapensystemen, óók de JSF, moeten in de loop van de tijd worden aangepast vanwege operationele ontwikkelingen, wegens veranderende wet- en regelgeving en omwille van de onderhoudbaarheid. Bij de JSF worden de kosten voor verdere doorontwikkeling fasegewijs – per *update* – verplicht na een positief besluit daarover van de desbetreffende partner. Zoals hierboven gemeld, wordt voor Nederland thans rekening gehouden met een totaalbedrag van 206 miljoen euro voor de verdere doorontwikkeling. Voorstellen voor doorontwikkeling worden aan het *JSF Executive Steering Board* (JESB) voorgelegd, waarin Nederland zitting heeft en zijn stem kan laten horen. Een soortgelijke werkwijze hanteren Nederland en de F-16 partners ook bij de doorontwikkeling van de F-16.

Het belang van ondertekening

Militaire overwegingen. Door de deelneming aan de SDD-fase hebben Nederlandse (militaire) deskundigen invloed gehad op het ontwerp van het toestel en hebben zij inzicht gekregen in de wijze waarop *lessons learned* uit recente militaire conflicten zijn toegepast bij de ontwikkeling van het toestel. Ondertekening van het PSFD MoU waarborgt de betrokkenheid in deze belangrijke vervolgfase. Ook schept ondertekening van het MoU de mogelijkheid in het begin van het productieproces enkele toestellen aan te schaffen voor beproevingen en evaluaties door vliegers en ondersteunend personeel van de Nederlandse luchtmacht. Hun ervaringen zijn ook belangrijk met het oog op de latere invoering van de JSF in de luchtmacht. De Nederlandse overheid kan bovendien personeel afvaardigen om zitting te nemen in stuurgroepen en in het JESB. Het JESB bewaakt de doelstellingen van het totale programma in termen van product, tijd en geld. Deze raad besluit onder meer over wijzigingen in de managementstructuur, de kostenplafonds, het onderhouds- en bevoorradingsstelsel en het doorontwikkelingsproces. Voorts behandelt het JESB problemen over exportregelgeving, voorgenomen exportverkoop en industriële aspecten.

¹ Lopende prijzen: het bedrag uitgedrukt in het prijspeil van het jaar van uitgave. De verplichting in het MoU wordt in lopende prijzen aangegeven.

Industriële participatie en instandhoudingsactiviteiten

In de brief van 11 februari 2002 (26 488, nr. 8) is gemeld dat deelneming aan de SDD-fase zou leiden tot verschillende economische voordelen. Ten eerste ging het om de omzetverwachtingen voor de Nederlandse industrie. Lockheed Martin heeft in een briefwisseling met de minister van Economische Zaken in 2002 een omzetverwachting van 8,8 miljard dollar (op basis van 6000 toestellen) uitgesproken voor Nederlandse bedrijven in de ontwikkelings- en productiefase, mits zij concurrerend zouden zijn. Dit is herbevestigd in een briefwisseling met de Staatssecretaris van Economische Zaken in 2004. Daar bovenop is gerekend met een omzet van bijna 2 miljard dollar voor de motorenleveranciers Pratt & Whitney en de combinatie General Electric – Rolls Royce. In de afgelopen jaren is de Tweede Kamer regelmatig geïnformeerd over de inschakeling van de Nederlandse industrie, onlangs nog in de rapportage Vervanging F-16 over 2005. In die rapportage kwam de industriële participatie uit op een bedrag van bijna 650 miljoen dollar en inmiddels is dat bedrag gestegen tot ruim 700 miljoen dollar.

Met de Amerikaanse hoofdaannemers zijn onderhandelingen gevoerd over nadere afspraken met betrekking tot industriële participatie. Inmiddels zijn deze onderhandelingen met Lockheed Martin afgesloten en bevinden de besprekingen met de motorenleveranciers zich in de eindfase. De afspraken over industriële participatie met Lockheed Martin zijn vastgelegd in een *Letter of Intent* (Lol). In de commercieel-vertrouwelijke bijlage bij deze Lol worden de omzetsmogelijkheden voor de Nederlandse industrie nader uitgewerkt.

Lockheed Martin heeft gemeld dat de Nederlandse industrie door deelneming aan de SDD-fase een goede uitgangspositie heeft verworven voor contracten in de vervolgfases van het JSF-programma. Dit blijkt ook uit de goede verwachtingen over de toekomstige kansen voor de Nederlandse industrie zoals beschreven in de Lol. De prognose voor de industriële participatie geeft geen aanleiding om de eerder aan de Tweede Kamer gepresenteerde productieomzetverwachtingen aan te passen.

Uiteraard betreft het een verwachting en geen garantie dat deze omzetten werkelijk zullen worden gehaald. De industrie zal concurrerende aanbiedingen moeten (blijven) doen. De Nederlandse overheid zal vanzelfsprekend druk blijven uitoefenen op de hoofdaannemers om de prognoses werkelijkheid te doen worden. De Staatssecretaris van Economische Zaken zal u de Lol afzonderlijk en vertrouwelijk doen toekomen.

Een andere overweging om aan de SDD-fase mee te doen was het vooruitzicht dat deelneming zou bijdragen aan de versterking van de Nederlandse kenniseconomie. Op verzoek van het ministerie van Economische Zaken heeft Het Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart (NIVR) de resultaten op dit terrein in kaart gebracht. Het instituut komt in zijn rapport «Onderzoeksresultaten naar de gevolgen van de Nederlandse deelneming in de ontwikkeling van de JSF» van eind augustus jl. tot de conclusie dat de Nederlandse SDD-betrokkenheid inderdaad «resulteert in een aanzienlijk hoger niveau van de kenniseconomie in Nederland». Het NIVR spreekt in dit verband van «unieke kansen voor de versterking van de kenniseconomie» en «Een keuze voor deelneming aan de PSFD-fase verzilvert die kansen».

Zoals bekend hebben Italië en Nederland overeenstemming bereikt over een aanpak van de Europese instandhoudingsactiviteiten voor de JSF. De beide landen hebben 30 maart van dit jaar een MoU ondertekend met als doel de Europese samenwerking binnen het multinationale JSF-verband

te verbeteren. Afgesproken is dat Nederland onderzoekt of het zijn vliegtuigen in Italië kan laten assembleren, terwijl Italië onderzoekt of de Italiaanse motoren en andere vliegtuigcomponenten in Nederland kunnen worden onderhouden. Het MoU kan worden aangevuld met bepalingen over andere gezamenlijke activiteiten. Alle zes Europese partnerlanden en, eventueel, Europese exportlanden kunnen zich bij het bilaterale MoU aansluiten en afspraken maken over de productie en de instandhouding van de JSF. Deze activiteiten passen ook goed bij het bredere *Maintenance Valley* initiatief, waarover de Staatssecretaris van Economische Zaken u eerder dit jaar met een brief heeft geïnformeerd (Kamerstuk 25 820, nr. 12). Het Italiaans-Nederlandse MoU wordt van kracht zodra het PSFD MoU is ondertekend. Inmiddels hebben Stork Fokker en Alenia Aeronautica een samenwerkingsovereenkomst gesloten over de voorziene assemblagelijns in Turijn. Ook over de motoren is een overeenkomst in de maak, in eerste instantie tussen Dutch Aero en Avio.

De Staatssecretaris van Defensie,
C. van der Knaap