

Vergaderjaar 2005–2006

29 826

Industriebeleid

Nr. 19

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 november 2005

Tijdens de behandeling van de Industriebrief¹ op 14 juni jl. heeft uw Kamer de motie-Slob c.s. (Kamerstukken 2004/2005, 29 826, nr. 7) ingediend. Deze motie roept de regering op om samen met de sector een analyse te maken van de effecten op middellange termijn voor de Nederlandse economie/export van de situatie van het ontbreken van een Europees Level Playing Field op het terrein van innovatie en R&D voor de Nederlandse scheepsbouw. Tevens wordt gevraagd aan te geven welk beleid de regering hier al dan niet tegenover wil gaan stellen.

In deze brief zal ik eerst ingaan op de Europese beleidskaders inzake scheepsbouwinnovatie, het beleid van andere Europese landen, de positie van de Nederlandse scheepsbouw en het Nederlandse beleid terzake. Daarbij zal ik ook kort stil staan bij de laatste stand van zaken met betrekking tot de OESO onderhandelingen. Aansluitend ga ik dieper in op de analyse waar het gaat om de mogelijke verstoring van het level playing field. Deze analyse is in goed overleg met de sector uitgevoerd. Tot slot geef ik op basis van deze analyse aan welke beleidsmatige consequenties ik hieraan verbind. Hiermee kom ik ook tegemoet aan uw verzoek om een reactie te geven op een brief die de VNSI (Vereniging Nederlandse Scheepsbouw Industrie) aan uw Kamer had gestuurd.

Europese beleidskader

Mede naar aanleiding van het door de Europese scheepsbouwindustrie in 2003 opgestelde Leadership 2015 rapport² heeft de Europese Commissie in 2004 het initiatief genomen om in de Europese kaderregeling voor Scheepsbouw specifieke regels op te nemen waaraan ondersteuning van scheepsbouwinnovatie moet voldoen. Deze regels wijken af van de gebruikelijke generieke R&D-ondersteuningscriteria omdat er bij scheepsbouw veelal sprake is van ordergebonden R&D inspanningen. Dergelijke investeringen kwamen binnen de reguliere Europese kaders niet voor ondersteuning in aanmerking. Deze nieuwe regels maken het mogelijk dat Europese lidstaten Research

¹ Industriebrief, «Hart voor Industrie», Kamerstukken 2004/2005, 29 826, nr. 1.

² Leadership 2015, «Defining the future of the European Shipbuilding and Repair Industry», 2003.

& Development en Innovatie (RD&I) uitgaven tot een niveau van 20% mogen ondersteunen. Waren deze regels in eerste instantie algemeen geformuleerd, in de 2e helft van 2004 is meer duidelijkheid gekomen over de uitgangspunten/criteria die de Europese Commissie hanteert voor het stimuleren van RD&I in de scheepsbouw. Dit heeft er toe geleid dat een aantal Europese landen specifieke RD&I regelingen ten behoeve van de scheepsbouw ter notificatie bij de Europese Commissie hebben ingediend en inmiddels goedgekeurd hebben gekregen.

Uit de informatie van Nederlandse ambassades van de 12 meest relevante lidstaten komt het volgende beeld naar voren:

- Frankrijk (€ 25 mln p/j), Spanje (€ 20 mln p/j) en Duitsland (ca € 7 mln p/j) hebben specifieke scheepsbouwinnovatieregelingen ingevoerd;
- Polen heeft plannen voor een dergelijke regeling;
- Finland neemt op dit moment een afwachtende houding aan;
- Andere EU landen hebben geen specifieke innovatieregelingen. Uit rapporten blijkt echter wel dat meerdere EU landen specifieke maritieme onderzoeksprogramma's hebben (o.a. Spanje en Finland) waar de scheepsbouw ook gebruik van kan maken.

Nationaal beleid

Het Nederlandse beleid inzake scheepsbouw is in internationaal verband (EU/OESO) altijd gericht geweest op afschaffing van steun (met name ordersteun). Bij de steun die in het verleden is verleend heeft de Nederlandse overheid zich altijd terughoudend opgesteld, teneinde de sector te stimuleren keuzes te maken en zich te richten op het efficiënt bouwen van technologisch hoogwaardige schepen. Dit beleid heeft zijn vruchten afgeworpen getuige de toenemende orderportefeuille in de afgelopen jaren.

Dit beleid kent echter ook een keerzijde. In 2000 heeft het consultantbureau Ernst&Young een evaluatie-onderzoek «Besluit subsidies Zeescheepsnieuwbouw» uitgevoerd. Daaruit kwam onder andere naar voren dat Nederlandse werven het verschil in subsidiepercentages tussen Nederland en andere Europese lidstaten moesten compenseren. De Nederlandse werven deden dit door efficiënter te produceren, lagere bedrijfsresultaten te accepteren en minder te investeren. Juist dit laatste punt werd door Ernst&Young gezien als zorgelijke ontwikkeling, omdat alleen door investeringen de productiviteitsgroei vast gehouden kan worden.

Op 16 april 2004 heeft de Minister van Economische Zaken een brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken 2003/2004, 29 505, nr. 6) gestuurd waarin wordt aangegeven dat de overheid (samen met de sector) in het kader van de nationale invulling van Leadership 2015 een drietal prioriteiten onderkent, te weten: handhaving level playing field, invoeren van een borgstellingsregeling en scheepsbouw innovatie.

Handhaving Level Playing Field

Hiervoor heeft het Kabinet destijds € 50 mln. voor de verlenging van de TROS regeling ter beschikking gesteld. Daarnaast wordt in de brief het grote belang van internationale afspraken om te komen tot een level playing field benadrukt. In dit verband wil ik u op de hoogte te stellen van de laatste ontwikkelingen. Eind september zijn de OESO-onderhandelingen om te komen tot een mondiaal level playing field, vastgelopen. Het bleek na bijna 3 jaar onderhandelen niet mogelijk te zijn om voldoende «common ground» te vinden om tot een, voor alle partijen acceptabele, oplossing te komen. Op een aantal onderwerpen («Differential Treatment» en «Pricing Discipline») waren er grote principiële

verschillen van mening tussen enerzijds Zuid Korea en China en anderzijds Europa. Met betrekking tot «Differential Treatment» gaat het er om of China op het terrein van scheepsbouw aan te merken is als een ontwikkelingsland en zo ja onder welke voorwaarden dit acceptabel zou zijn voor de andere betrokken partijen. Inzake de «Pricing Discipline» betreft het de invoering van een mechanisme waarmee, ingeval van een dispuut tussen landen, op objectieve manier de prijs van een schip kan worden vastgesteld.

Er is nu besloten een zogenaamde «reflectieperiode» in te lassen. Bezien wordt of de onderhandelingen op een later tijdstip gecontinueerd kunnen worden. Op dit moment is daar geen duidelijkheid over. In dit verband merk ik op dat ik me sterk zal blijven maken voor het realiseren van een level playing field. Eventuele initiatieven om de OESO-onderhandelingen te continueren zal ik dan ook zeker ondersteunen.

Borgstellingsregeling

Om tegemoet te komen aan de financieringsproblematiek in de sector heeft het kabinet in eerder aangegeven brief van 16 april 2004 ook aangegeven € 20 mln. ter beschikking te stellen voor het invoeren van een garantieregeling. De Europese Commissie heeft de regeling inmiddels goedgekeurd en ook de Raad van State heeft haar advies gegeven. Op dit moment heb ik nog overleg met de sector en financiële instellingen waar het gaat om een aantal uitvoeringsaspecten van de regeling. Ik verwacht dit jaar de regeling te kunnen publiceren.

Scheepsbouw innovatie

In de brief van 16 april 2004 wordt ook aangegeven dat met betrekking tot de gedachtevorming over de mogelijkheden om innovatie te stimuleren eerst de discussie in Europees verband tussen de Europese Commissie en de Europese scheepsbouwindustrie moest worden afgewacht. Hierbij speelden ook de uitkomsten van een onderzoek naar de mogelijkheden, die het EZ instrumentarium kan bieden om innovatie in de sector te stimuleren, een rol. Uit deze analyse kwam naar voren dat de Nederlandse scheepsbouw (inclusief de maritieme toeleveranciers) – met uitzondering van de WBSO – nagenoeg geen gebruik heeft gemaakt van het huidige EZ technologiestimulerings-instrumentarium. Belangrijkste reden is dat een belangrijk deel van de innovatie plaatsvindt tijdens de bouw van een schip. Overigens ondersteun ik de maritieme sector (incl. de scheepsbouw) wel op een aantal andere terreinen. Het gaat dan om subsidiebijdragen aan onder andere Stichting Nederland Maritiem Land (NML) en het MARIN. Daarnaast biedt de herijking van het financiële EZ-instrumentarium ook perspectieven voor het maritieme cluster als onderdeel van het Sleutelgebied «Water». Ik kom hier later op terug.

Positie Nederlandse scheepsbouw

Innovatie

Begin dit jaar heeft Stichting Nederland Maritiem Land (NML) een studie laten verrichten naar de uitgaven van de Nederlandse scheepsbouw op het terrein van RD&I. Dit onderzoek is uitgevoerd door een Engels consultancy bureau (FMI) en bestrijkt de periode 2000–2004. Het beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt is dat:

- De Nederlandse scheepsbouw tussen de € 134 mln. en € 231 mln. in RD&I heeft geïnvesteerd met een gemiddelde van € 180 mln. per jaar;
- De Nederlandse werven meer complexe schepen hebben gebouwd dan het Europees gemiddelde. Meer dan de helft van de nieuw gebouwde schepen bestaat uit (gedeeltelijke) prototypes;

- De hoge complexiteit gepaard gaat met hoge risico's;
- De subsectoren megajachten en scheepsreparatie per jaar respectievelijk € 9,3 mln. en € 2,3 mln. in contractgebonden RD&I hebben geïnvesteerd;
- Van de totale RD&I inspanningen tussen € 12 en € 20 mln. in procesgerelateerde RD&I is geïnvesteerd.

De resultaten van deze studie zijn mede tot stand gekomen op basis van informatie van de brancheverenigingen als de VNSI (Vereniging Nederlandse Scheepsbouw Industrie), de HME (Holland Marine Equipment) en de BMOC (Branchevereniging Maritiem Onderzoek en Consultancy).

Onder complexe sloopstypes zoals boven is aangeduid, vallen onder andere baggerschepen, megajachten, multipurpose schepen, passagiersschepen, visserijschepen, werkschepen en product- & chemicaliëntankers. Bij een deel van dit type schepen is sprake van zogenaamde «one-offs» (dus geen seriebouw). Uit informatie van de VNSI op basis van een Europees onderzoek in opdracht van de CESA (Europese scheepsbouw branchevereniging) komt naar voren dat waar het gaat om de categorie complexe schepen (prototypes) het RD&I deel ca. 30% van de contractprijs uitmaakt.

Financiële positie

De VNSI heeft vertrouwelijke informatie aangeleverd inzake de financiële positie van de Nederlandse scheepsbouw. Het betreft een analyse door PriceWaterhouseCoopers over de jaren 1993 t/m 2001. Hieruit blijkt dat in 2001 bij een productiewaarde van € 1,2 miljard een winstmarge is gerealiseerd van 1,5%. Hier is een dalende trend te zien ten opzichte van de jaren 1990 en 2000 waarin de winstmarges op respectievelijk 2,3% en 2,6% lagen. Deze cijfers bevestigen overigens het eerder aangegeven beeld van Ernst&Young naar aanleiding van de evaluatie van het «Besluit subsidies Zeescheepsnieuwbouw». Het investeringsniveau in dezelfde periode lag gemiddeld op circa 1,7% ten opzichte van de gemiddelde productiewaarde.

Productiviteit

In de analyse is ook gekeken naar de productiviteitscijfers van de Nederlandse scheepsbouw in relatie met andere Europese landen. Het is echter moeilijk om op sector niveau betrouwbare gegevens te vinden. Uiteindelijk bleek het mogelijk om op basis van cijfers van Van Ark cs. (2003, Universiteit Groningen) de productiviteitsontwikkeling in beeld te brengen. Uit deze statistieken komt naar voren dat de Nederlandse scheepsbouw qua productiviteit ongeveer op het Europese gemiddelde ligt. Hierbij dient echter wel te worden opgemerkt dat het totaalcijfers betreft waarbij naast de nieuwbouw en reparatie van schepen ook de nieuwbouw en reparatie van sport- en recreatievaartuigen worden meegenomen. Dit betekent dat het beeld vermoedelijk positiever zal zijn wanneer gekeken wordt naar alleen de productiviteit van de zeescheepsbouw, echter op dit sub-sector niveau is geen goed (internationaal vergelijkend) cijfermateriaal voorhanden.

Ook de VNSI heeft op basis van een aantal factoren een analyse gemaakt. Hierbij is gekeken naar het productievolume in relatie tot het aantal in de scheepsbouw werkzame personen. Een internationale vergelijking is echter lastig omdat bijvoorbeeld ook de scheepsreparatie is meegenomen in de voorhanden statistieken. In dat verband merkt de VNSI ook op dat het moeilijk is om de productiviteit internationaal te vergelijken, omdat de Nederlandse scheepsbouw relatief veel zogenaamde «one-off/prototype»

schepen bouwt terwijl in andere Europese landen meer seriematige (minder complexe) schepen worden gebouwd.

Analyse (potentiële) verstoring level playing field

Productievolume

In de scheepsbouw worden de productievolumes uitgedrukt in GT (Gross Tonnage) of CGT (Compensated Gross Tonnage). De maat van complexiteit van een schip wordt tot uitdrukking gebracht door het officieel gemeten tonnage in GT te vermenigvuldigen met een factor. Deze factoren zijn internationaal vastgesteld voor alle scheepstypen. Kort weg geldt hoe hoger de CGT-factor hoe complexer het schip. In onderstaand overzicht wordt een internationaal vergelijkend beeld gepresenteerd van de gemiddelde CGT-factor en het daaraan gekoppelde productievolume.

Land	CGT-factor	Produc.volume in CGT
Nederland (2001–2004)	1,70	463 000
Frankrijk (idem)	1,44	355 000
Spanje (idem)	1,24	375 000
Duitsland (idem)	0,95	1 025 000
EU (idem)	0,97	
Wereld (idem)	0,60	
Italië (2004, completions)	1,25	633 603
Finland (2001–2004)	1,13	266 419
Polen (idem)	0,72	448 684

Uit bovenstaande tabel blijkt dat Nederland het hoogst scoort in Europa waar het gaat om de bouw van complexe schepen. Tevens is duidelijk dat Spanje en Frankrijk de voornaamste Europese concurrenten zijn op het terrein van de bouw complexe schepen.

Level Playing Field

Om een analyse te maken van de mogelijke effecten van een verstoring van het level playing field is de volgende denklijn gevolgd. Het is bekend dat de Europese kaders voor scheepsbouw maximaal 20% innovatiesteun toe staan. Daarnaast wordt aangenomen dat in de categorie complexe schepen (prototypes) het RD&I deel ca. 30% van de contractprijs uitmaakt. Dit percentage is afkomstig uit het eerder genoemde Europese onderzoek dat de CESA heeft laten uitvoeren. Op basis hiervan kan worden aangenomen dat gemiddeld genomen een subsidiepercentage van 6% (20% van 30%) per schip zou kunnen worden gegeven.

Uitgaande van dit gemiddelde subsidiepercentage kan, op basis van bovenstaande CGT productievolumes en de bekende subsidiebudgetten in Frankrijk (€ 25 mln. per jaar), Spanje (€ 20 mln. per jaar) en Duitsland (€ 7 mln. per jaar), de volgende tentatieve rekensom worden gemaakt met betrekking tot de potentiële verstoring van het level playing field :

- *Frankrijk*: met € 25 mln. subsidie kan met een gemiddeld subsidiepercentage van 6% een potentiële orderomvang van € 416 mln. worden ondersteund;
- *Spanje*: met € 20 mln. subsidie kan met een gemiddeld subsidiepercentage van 6% een potentiële orderomvang van € 333 mln. worden ondersteund;
- *Duitsland*: met € 7 mln. subsidie kan met een gemiddeld subsidiepercentage van 6% een potentiële orderomvang van € 116 mln. worden ondersteund.

In deze lijn van rekenen zou de totale potentiële orderomvang die met deze subsidies is gemeoid, ca. € 865 mln. bedragen. Dit getal is de optelsom van de mogelijke potentiële orderomvang in bovengenoemde landen. Daarbij is overigens geen rekening gehouden met eventuele overlap in de orderomvang. Wanneer de € 865 mln. gerelateerd wordt aan de Nederlandse orderomvang van ca. € 1,2 mld. per jaar, dan zou dus maximaal 2/3 hiervan door de directe concurrenten kunnen worden gesubsidieerd. In de praktijk zal dit effect waarschijnlijk lager zijn, bijvoorbeeld vanwege de eerder genoemde mogelijke overlap in orders.

In de analyse is op basis van de beschikbare informatie uitgegaan van gemiddeld 6% steun. Bij de prijs van een schip speelt natuurlijk ook de kwaliteit een belangrijke rol. Nederlandse werven hebben op het punt van de kwaliteit een concurrentievoorsprong. Daarmee kunnen Nederlandse werven de eventuele innovatiesubsidies, die concurrenten in eerder genoemde EU landen kunnen krijgen, ook compenseren. Echter, zoals al eerder is aangegeven, bouwen de Nederlandse werven complexe schepen. Op dergelijke type schepen zal het in de praktijk kunnen voorkomen dat de feitelijk steun hoger zal liggen dan het gemiddelde van 6%. Deze innovatiesubsidies zouden dus een effect kunnen hebben op de concurrentiepositie van de Nederlandse scheepsbouw en hun toch al lage winstmarges verder onder druk zetten.

Conclusie

Uit bovenstaande analyse blijkt dat innovatie nu en in de toekomst van groot belang is voor de Nederlandse scheepsbouw. Tevens blijkt dat er sprake kan zijn van een verstoring van het Europees level playing field. Het is echter onzeker of de sector hier daadwerkelijk nadelige consequenties van ondervindt, gezien de goede concurrentiepositie en de goed gevulde orderportefeuille. Wil de sector deze positie vasthouden c.q. uitbouwen, dan zal de sector in de komende jaren in toenemende mate moeten investeren in RD&I. Daarbij is het van belang dat de sector – net als in het verleden – een hoog ambitie niveau toont door in te zetten op grensverleggende innovaties. De recente historie heeft laten zien dat dit een succesvolle strategie is, die mede de huidige goede positie van de Nederlandse scheepsbouw heeft bepaald.

Ik wil benadrukken dat de regering oog heeft voor de zaken die spelen in de scheepsbouwsector. Vorig jaar zijn bijvoorbeeld in het totaal € 70 mln. extra middelen vrijgemaakt voor de TROS en de Borgstellingsregeling. Het gaat echter niet alleen om financiële ondersteuning, maar ook om het realiseren van een level playing field. In dat verband heb ik in het recente verleden de Europese Commissie meermalen aangesproken op haar verantwoordelijkheid om op te treden tegen concurrentieverstorende praktijken in andere Europese lidstaten.

Innovatie zal in toenemende mate de kritische succesfactor zijn voor de concurrentiepositie van de sector. In mijn ogen biedt de programmatische aanpak zoals aangegeven in de brief inzake de herijking van het financieel instrumentarium¹ hier goede aanknopingspunten voor. Ik zou de sector dan ook willen uitdagen om – als onderdeel van het maritieme cluster – binnen het Sleutelgebied «Water» deze uitdaging op te pakken en hier invulling aan te geven. Ik ben van mening dat er op deze manier een goede aansluiting is te realiseren met het nieuwe, offensieve EZ beleid, zoals de Minister en ik dat recent met u hebben besproken. Daarnaast kan de sector ook gebruik maken van het reeds bestaande reguliere EZ instrumentarium waarbij met name de WBSO, waar het gaat om proces-innovatie, goede mogelijkheden biedt.

¹ Brief Herijking Financieel Instrumentarium, «Sterke basis voor topprestaties: vernieuwde EZ-instrumenten voor ondernemers», Kamerstukken 2004/2005, 29 800 XII, nr 73.

Hoewel ik hiermee niet tegemoet kom aan de wens van de sector om een specifieke scheepsbouwinnovatie regeling in te voeren, hoop ik dat de sector de kans grijpt om binnen de nieuwe programmatische aanpak met goede voorstellen te komen om op het terrein van RD&I te blijven excelleren. Op deze manier kan de Nederlandse scheepsbouw haar concurrentiepositie versterken.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
C. E. G. van Gennip MBA