

Vergaderjaar 2003–2004

26 488

Behoeftestelling vervanging F-16

Nr. 21

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN DEFENSIE EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2004

Inleiding

Met onze brief van 4 juni jongstleden hebben wij toegezegd om u na de bijeenkomst van de «US Defense Aquisition Board (DAB)» en de voltooiing van de analyse inzake de omzetverwachtingen van de Nederlandse industrie nader te informeren over de laatste stand van zaken in het JSF-programma en over de gevolgen voor het project «Vervanging F-16». De bijeenkomst van de DAB heeft zoals gepland plaatsgevonden op 17 juni. Formele terugkoppeling van de DAB vindt plaats nadat het zogenoemde «Acquisition Decision Memorandum» is getekend. Naar verwachting zullen de hierin op te nemen besluiten in lijn zijn met de tijdens de «Chief Executive Officers conference» gepresenteerde programma-wijzigingen.

Op 22 juni hebben we gesproken met de programmaleider van Lockheed Martin, waarbij hij zijn toegezonden brief over de omzetverwachtingen van de Nederlandse industrie nader heeft toegelicht. Inmiddels is er ook meer duidelijkheid over de huidige omzetverwachtingen bij Lockheed Martin.

In antwoord op uw vraag over de speciale vertegenwoordiger voor de inschakeling van de Nederlandse industrie in het JSF-programma, delen wij u mede dat de heer Van Hoof deze functie niet kan continueren. Wij beraden ons thans op zijn mogelijke opvolging.

Naar aanleiding van de bijeenkomst van de DAB en de nadere informatie inzake omzetverwachtingen informeren wij u in aanvulling op de jaar-rapportage 2003 over de laatste stand van zaken in het JSF-programma. Ook zal hierbij in kwalitatieve zin worden ingegaan op de gevolgen van de laatste ontwikkelingen voor de «business case».

Programmawijzigingen

In de jaarrapportage is vermeld dat extra tijd nodig is voor de extra ontwerpinspanning om de noodzakelijke gewichtsreducties voor met name de STOVl te bereiken. Daarnaast is een extra inspanning nodig voor de ontwikkeling van de software van de JSF. Dit heeft tot gevolg dat de SDD-fase met anderhalf jaar moet worden verlengd. Voltooiing van de SDD-fase is nu in 2013 voorzien.

Vanwege de verlenging van de SDD-fase zal één jaar later worden gestart met de preproductiefase. Deze zogenoemde «Low Rate Initial Production» (LRIP) zal hierdoor aanvangen in 2007. Verder wordt één LRIP-jaar toegevoegd, zodat nu zeven LRIP-jaren zijn gepland met in totaal 519 vliegtuigen, in plaats van de eerder geplande 465 vliegtuigen. De productiefase («Full Rate Production» (FRP)) vertraagt hiermee in totaal twee jaar en vangt aan in 2014. De prognose van het totaal aantal te produceren vliegtuigen (LRIP + FRP) blijft gelijk.

Gevolgen voor het Amerikaanse budget

Vooraf om de gewichtsproblemen op te lossen worden in de Amerikaanse presidentiële begroting voor 2005 aanvullende fondsen opgenomen voor de SDD-fase. Voorts wordt in de Amerikaanse begroting een voorziening getroffen om risico's op een meer conservatieve wijze af te dekken. Verder wordt het project uitgebreid met «anti tamper» maatregelen om te voorkomen dat software van de JSF in vijandelijke handen valt. Zoals reeds in de jaarrapportage is vermeld, heeft de Amerikaanse regering hiervoor de prognose voor het SDD-budget met \$ 7,4 miljard verhoogd, van \$ 33,1 naar \$ 40,5 miljard.

In de jaarrapportage is vermeld dat de schatting van de kale stuksprijs (de stuksprijs exclusief het ontwikkelingskostendeel), de zogenoemde «Unit Recurring Fly-away» (URF) prijs, in september 2003 is verhoogd van \$ 38,1 miljoen naar \$ 42,6 miljoen (prijsspeil 2002). Deze aanpassing was voornamelijk het gevolg van algemene kostenstijgingen (pensioenlasten, verzekeringspremies en ziektekosten). Vanwege de noodzakelijke programmawijzigingen voor de productiefase is thans de geschatte kale stuksprijs bijgesteld naar \$ 45,2 miljoen (prijsspeil 2002).

De Amerikaanse overheid heeft de geraamde kosten voor het totale programma in 2004 bijgesteld van \$ 200 miljard naar \$ 244,8 miljard. Dit bedrag bestaat uit de kosten voor de «Concept Demonstration Phase» (CDP) van \$ 4,2 miljard, de geschatte kosten voor de SDD-fase en de productiefase, respectievelijk \$ 40,5 miljard en \$ 199,8 miljard, alsmede een bedrag van \$ 200 miljoen voor het bouwen van testfaciliteiten die ook worden gebruikt voor de ontwikkeling. In de kosten voor de productiefase is de productie van 2443 vliegtuigen voor de Verenigde Staten inbegrepen.

Nederlandse financiële bijdrage aan de SDD-fase

Nederland heeft zich in het SDD-MoU verplicht tot een financiële bijdrage van \$ 800 miljoen. In lijn met dit MoU kan een hogere bijdrage niet worden afgedwongen. De Amerikaanse overheid heeft de internationale partners gevraagd hoe moet worden omgegaan met de verhoging van het SDD-budget en welke mening de internationale partners hebben over «equitable sharing of the financial cost target increase». Evenals de andere partners heeft Nederland aangegeven niet te zullen bijdragen in de hogere kosten.

In de begroting van Defensie voor de periode 2002 tot 2012 zijn fondsen gereserveerd voor deelname aan de SDD-fase. Thans is in totaal € 200,1 miljoen (\$ 189,5 miljoen) betaald aan de Amerikaanse overheid. Voor de resterende betalingen aan de Amerikaanse overheid is in de periode 2004–2012 nog € 557,9 miljoen (prijspeil 2003; \$ 560,5 miljoen in lopende prijzen) door Defensie gereserveerd. Voor projecten die conform de in de SDD-MoU opgenomen bepalingen, in Nederland mogen worden uitgevoerd, is in 2003 € 4,8 miljoen betaald. Deze uitgaven zijn gedaan naar aanleiding van de Nederlandse behoefte om binnen het JSF-programma een geavanceerde «embedded training» capaciteit te laten ontwikkelen en op te laten nemen in de JSF. Voor de periode 2006–2009 is nog € 41,1 miljoen (prijspeil 2003) gereserveerd voor Nederlandse projecten.

Gevolgen voor de verwervingsvoorbereiding

Als gevolg van de programmawijziging zal de levering van vliegtuigen aan de partners waarschijnlijk later aanvangen. De Amerikaanse overheid beziet thans de exacte gevolgen voor alle partners. Het verwervingsbesluit is thans nog niet aan de orde. De invloed van onder meer de kale stukprijs en de dollarkoers op het verwervingsbesluit kunnen pas worden overzien nadat de kwantitatieve behoefte en, op basis hiervan, het taakstellend budget voor de verwerving is vastgesteld.

Beschouwing van de «business case»

Inleiding. Voor de deelname aan de SDD-fase is in 2002, ten tijde van het SDD-besluit, een «business case» uitgewerkt waarin alle uitgaven en inkomsten voor participatie en kopen van de plank door middel van discontering in de tijd vergelijkbaar zijn gemaakt. In de berekening van de «business case» is het uitgangspunt gehanteerd dat meedoen aan de SDD-fase de belastingbetaler niet meer geld mag kosten dan als de JSF van de plank zou worden gekocht. De berekening leverde een financieel tekort op, dat met een toezegging van de Nederlandse industrie is gedicht. Deze toezegging behelst de afdracht aan de Staat van een bepaald nader te berekenen percentage van de te realiseren JSF-gerelateerde productie-omzet. Deze toezegging is vastgelegd in de Medefinancierings-overeenkomst. In 2002 is dit percentage vooralsnog vastgelegd op 3.5%. Afgesproken is de «business case» in 2008 opnieuw te berekenen. Dan zal op basis van de beschikbare informatie een nieuw financieel tekort en een geactualiseerde omzetsbasis, waarover wordt afgedragen, worden berekend. Het dan berekende nieuwe afdrachtpercentage, zal vanaf dat moment gelden «for better and for worse».

Zowel voor de overheid als voor de industrie zijn de uitgangspunten in de «business case» nog met allerlei onzekerheden omgeven. Gelet hierop is een tussentijdse berekening van het afdrachtpercentage niet zinvol. Wel is het mogelijk om abstraherend van andere variabelen aan te geven in welke richting het afdrachtpercentage beweegt indien een bepaalde variabele wijzigt. Tegen deze achtergrond zullen wij hieronder de recente ontwikkelingen in beschouwing nemen.

Effecten op het «gat» in de «business case». In de brief van 11 februari 2002 (Kamerbrief 26 488 nr. 8) zijn voor de basisberekening van de «business case» de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Totaal aantal te produceren vliegtuigen: 4 500
- Aantal door Nederland aan te schaffen toestellen: 85
- Aanschaf periode: 2012–2025
- Dollarkoers in €: 1,15
- Kans op vrijstelling voor exportlanden voorbetaling NRC: 50%

In de Medefinancieringsovereenkomst is afgesproken dat de aanname over het totaal aantal te produceren vliegtuigen zal worden bepaald aan de hand van de prognoses van de Amerikaanse overheid. De Amerikaanse overheid heeft aangegeven dat de prognoses voor het totaal aantal te produceren vliegtuigen naar aanleiding van de huidige programma-wijzigingen niet is bijgesteld. Ook het geschatte aantal vliegtuigen voor export is gelijk gebleven (1390 stuks). Daarom wordt het in de «business case» gehanteerde totaal aantal te produceren toestellen niet bijgesteld.

De verhoogde kale stuksprijs zal een belangrijke rol spelen bij het vaststellen van het aantal vliegtuigen dat Nederland zal afnemen. Daarentegen is nu ook sprake van een dollarkoers die gunstiger is dan waarvan in 2002 in de berekening is uitgegaan ($\$ 1 = \text{€ } 1,15$). Zoals gezegd, is het verwervingsbesluit nu echter nog niet aan de orde. De invloed van de kale stukprijs en de dollarkoers op het verwervingsbesluit kunnen pas worden overzien nadat de kwantitatieve behoefte en, op basis hiervan, het taakstellend budget voor de verwerving is vastgesteld. Er is thans geen reden om het rekenvoorbeeld van 85 toestellen te wijzigen.

Als gevolg van de programmawijzigingen zal de levering van JSF's aan Nederland naar verwachting niet meer vanaf 2010 mogelijk zijn. Bij de berekening van de «business case» in 2002 is reeds voorzichtigheidshalve uitgegaan van een vervanging vanaf 2012. Dit uitgangspunt hoeft thans niet te worden aangepast.

In 2002 is de «business case» berekend met een dollarkoers van $\$ 1 = \text{€ } 1,15$. Gezien de huidige dollarkoers ligt het voor de hand om thans uit te gaan van een koers van $\$ 1 = \text{€ } 1$. Dit geldt echter niet voor de SDD-bijdrage, omdat deze reeds is afgedekt met termijndollars van $\$ 1 = \text{€ } 1,05 587$. Ten opzichte van de situatie in 2002 is de SDD-bijdrage afgenomen (wegens de gewijzigde dollarkoers). Maar dit geldt ook voor de inkomsten (ontwikkelingskostenvoordeel, royalty's en organisatiekosten). Per saldo levert de gewijzigde dollarkoers een licht negatief effect op voor het door de industrie te dichten tekort.

In de basisberekening van 2002 is als uitgangspunt gehanteerd dat landen die later de JSF van de plank zullen kopen, een kans hebben van 50% om een vrijstelling te krijgen voor het betalen van ontwikkelingskosten op de stuksprijs. Er zijn thans geen ontwikkelingen te melden die het noodzakelijk zouden maken om dit uitgangspunt te wijzigen.

De ontwikkelingskosten die in de stuksprijs worden verwerkt, de «Non Recurring Costs» (NRC), zullen door de verhoging van het Amerikaanse SDD-budget stijgen. Omdat Nederland niet zal bijdragen in de hogere kosten van de SDD-fase en bij de verwerving van de JSF geen ontwikkelingskosten hoeft te betalen, wordt het voordeel voor Nederland in vergelijking met «kopen van de plank» groter. Het «gat» in de «business case» wordt hierdoor dus kleiner. De verhoging van het SDD-budget heeft, gelet op de aanname dat het aantal vliegtuigen voor export niet wijzigt, geen gevolgen voor de door Nederland te ontvangen royalty's. De hogere SDD-kosten hebben bij een gelijkblijvende Nederlandse bijdrage weliswaar tot gevolg dat het Nederlandse aandeel in de ontwikkeling van de JSF afneemt, maar dit heeft geen effect op de door Nederland te ontvangen bedrag aan royalty's, omdat de ontwikkelingskosten op de kale stuksprijs navenant toenemen.

Resumerend hebben de huidige ontwikkelingen zowel een negatief als een positief effect op het door de Nederlandse industrie te dekken tekort. De gewijzigde dollarkoers levert een licht negatief effect op, terwijl de verhoging van het SDD-budget een positief effect veroorzaakt. Per saldo

leveren deze ontwikkelingen naar de huidige inzichten en onder de gegeven aannamen een positief effect op voor het door de Nederlandse industrie te dekken tekort.

Omzetprognose voor de Nederlandse industrie. Voorts is gezien in hoeverre de omzetprognose voor de Nederlandse industrie moet worden bijgesteld en wat hiervan het effect is op het afdrachtpercentage. Op dit moment heeft de Nederlandse industrie voor een bedrag van \$ 212 miljoen aan contracten verworven. Het gaat hierbij om ruim \$ 200 miljoen aan pure ontwikkelingscontracten. Deze ontwikkelingscontracten maken trouwens geen deel uit van de Medefinancieringsovereenkomst. Informatie over de voortgang is echter wel relevant, omdat bedrijven die al in de ontwikkelingsfase meedoen, op grond van hun kennis en ervaring met het project, hoewel niet gegarandeerd, een betere uitgangspositie hebben om ook in de LRIP- en in de «Full Rate» Productiefase orders te verwerven.

De omzetprognoses die ten grondslag liggen aan de «business case» zijn gebaseerd op gegevens van de Amerikaanse hoofdcontractanten. Hoewel deze partijen er altijd uitdrukkelijk op hebben gewezen dat contracten in concurrentie moeten worden verworven («best value» principe) hebben zij ten tijde van het opstellen van de «business case» de Nederlandse regering voorzien van omzetverwachtingen voor de Nederlandse industrie.

Voor de omzetverwachtingen van de door Lockheed Martin te gunnen contracten hebben twee brieven aan de Minister van Economische Zaken van 5 en 7 februari 2002 een cruciale rol gespeeld. Met deze brieven indicerde Lockheed Martin een omzetverwachting van \$ 800 miljoen in de SDD-fase en \$ 8 miljard in de productiefase¹, waarbij de Nederlandse overheid ervan uitging dat de geïndiceerde \$ 800 miljoen gedurende de SDD-fase geheel was gebaseerd op te verwerven ontwikkelingscontracten. Tegen het einde van 2003 bleek echter dat Lockheed Martin de LRIP-omzet meerekende in dit bedrag, zoals ook aan u gemeld in antwoord op vragen van de leden Timmermans en Blom (Aanhangsel van de Handelingen Vergaderjaar 2003–2004, nr. 469). Er is met Lockheed Martin veelvuldig gediscussieerd over de productieomzetverwachtingen in de verschillende fasen van het JSF-programma. Als sluitstuk van de discussie op ambtelijk niveau heeft Lockheed Martin met de brief van 20 mei jongstleden (u op 4 juni toezonden) een verder inzicht gegeven in haar schatting van de omzetverwachting voor de Nederlandse industrie. Uit deze brief kan een aantal conclusies worden getrokken:

- De brief geeft een beeld van de productieomzetverwachtingen op basis van de huidige SDD-contracten. Deze contracten kunnen volgens Lockheed Martin leiden tot een omzet van \$ 5,5 miljard, terwijl er volgens Lockheed Martin nog mogelijkheden zijn voor verhoging van de omzet.
- Lockheed Martin telt de productieomzet voor de LRIP mee als onderdeel van de door haar geïndiceerde \$ 800 miljoen gedurende de SDD-fase. De uiteindelijke contractwaarde van de door de Nederlandse industrie te verwerven ontwikkelingsopdrachten wordt hierdoor beperkt. Hoewel ontwikkelingsopdrachten van belang zijn voor de verwerving van contracten in de verdere fasen van het programma, telt voor de «business case» uiteindelijk alleen de productie-omzet.

De brief van Lockheed Martin laat een aantal vragen echter onbeantwoord. Deze vragen hebben onder meer betrekking op de totale productieomzetverwachting en de concrete onderbouwing daarvan. Tijdens ons gesprek op 22 juni jongstleden bleek dat Lockheed Martin nog steeds vol vertrouwen was over de in 2002 geïndiceerde productieomzetwaarde. Wij

¹ Deze bedragen waren gebaseerd op een planningsaantal van 6000 te produceren toestellen. In de «business case» is voor de productieomzetten voorzichtigheidshalve uitgegaan van een totaal aantal te produceren toestellen van 4500. Daarom wordt in de «business case» rekening gehouden met een productieomzet van $(4500/6000 \times 8 =)$ \$ 6 miljard voor de door Lockheed Martin te gunnen contracten.

hebben met Lockheed Martin afgesproken dat zij na de zomer schriftelijk een nadere onderbouwing geeft van deze omzetverwachtingen.

Wij blijven de omzetverwachtingen voor de Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen bij Lockheed Martin op de voet volgen. We zullen daartoe na de zomer de door Lockheed Martin toegezegde onderbouwing kritisch bezien. Daarnaast blijven wij ook in gesprek met Pratt & Whitney en General Electric/RollsRoyce om te verzekeren dat zij ook hun deel van de omzetverwachtingen waarmaken.

Tenslotte speelt ook het Nederlands bedrijfsleven zelf een belangrijke rol bij het maken van schattingen van toekomstige productie-omzetten. De prognoses die de overheid hanteert voor de toekomstige productie-omzetten houden dan ook rekening met schattingen van zowel de Amerikaanse als de Nederlandse industrie. Onze huidige prognoses (gebaseerd op ontwikkelcontracten die Nederlandse partijen nu reeds hebben verworven) geven overigens vooralsnog geen aanleiding tot het herzien van productie-omzetverwachtingen.

Op grond van het resultaat tot nu toe en de laatste gegevens van Lockheed Martin zijn er thans onvoldoende aanwijzingen om het volume van de omzetverwachtingen in de «business case» te herzien. Omdat de productie echter als gevolg van de programmawijzigingen een jaar later start, zal de omzetafdracht van de Nederlandse industrie aan de Nederlandse overheid langer op zich laten wachten.

Effect op het afdrachtpercentage. Zoals reeds eerder geconcludeerd, leveren de programmawijzigingen naar verwachting op dit moment een positief effect op voor het door de Nederlandse industrie te dekken tekort, hetgeen een verlagend effect heeft op het afdrachtpercentage. Voorts is vastgesteld dat er vooralsnog onvoldoende aanwijzingen zijn om het volume van de omzetverwachting bij te stellen. Door de verschuiving van de productiefase zal de omzetafdracht echter wel later plaatsvinden, hetgeen een verhogend effect heeft op het afdrachtpercentage. Op basis van onze beschouwing concluderen wij dat deze momentopname van de ontwikkelingen en de omzetprognoses naar verwachting op dit moment geen verhogend effect hebben op het in 2008 te herberekenen afdrachtpercentage voor de Nederlandse industrie.

Conclusies

Resumerend concluderen wij het volgende:

- De SDD-fase zal vanwege de huidige programmawijzigingen met anderhalf jaar worden verlengd.
- De preproductiefase verschuift één jaar, waarmee deze fase in 2007 zal starten. Voorts wordt deze fase met één jaar verlengd. De productiefase verschuift hiermee in totaal twee jaar en vangt aan in 2014. De Amerikaanse overheid geeft aan dat de prognose van het totaal aantal te produceren vliegtuigen gelijk blijft. De consequenties voor de levering van de JSF aan Nederland worden thans bezien.
- De prognose van het Amerikaanse SDD-budget is bijgesteld van \$ 33,1 miljard naar \$ 40,5 miljard. Nederland zal niet bijdragen in de hogere kosten. De Nederlandse bijdrage aan de SDD-fase blijft dus \$ 800 miljoen.
- De kale stukprijs is vanwege de programmawijzigingen gestegen van \$ 42,6 miljoen naar \$ 45,2 miljoen.
- In totaal bedraagt het geschatte Amerikaanse budget voor het JSF project \$ 244,8 miljard, een stijging van \$ 45 miljard. Met dit budget is rekening gehouden met een productie van 2443 vliegtuigen voor de Verenigde Staten.

- Met Lockheed Martin is afgesproken dat zij na de zomer een nadere schriftelijke onderbouwing geeft van de omzetverwachtingen.
- Vooral nog zijn er onvoldoende aanwijzingen om het volume van de omzetverwachting bij te stellen.
- De momentopname van de huidige ontwikkelingen en de omzetprognoses zullen naar verwachting geen verhogend effect hebben op het in 2008 te herberekenen afdrachtpercentage voor de Nederlandse industrie.

De Staatssecretaris van Defensie,
C. van der Knaap

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