

RAPPORTAGE INDUSTRIEEL PARTICIPATIEBELEID 2019-2020

Inleiding

Deze tussentijdse rapportage bestaat uit twee delen. Eerst wordt ingegaan op de uitgangspunten voor en actualisatie van het Industrieel Participatie (IP)-beleid als gevolg van de Defensie Industrie Strategie (DIS) die is herzien in 2018. Zowel de gewijzigde veiligheidssituatie als de ontwikkelingen op het gebied van defensie en veiligheid in Europa gaven aanleiding om het IP-beleid te actualiseren. Ten tweede komen de kwantitatieve resultaten van het IP-beleid over 2019 en 2020 aan de orde, waarin de nog lopende overeenkomsten, die zijn afgesloten onder het oude compensatiebeleid, zijn meegenomen.

1. Uitgangspunten voor en actualisatie van het Industrieel Participatiebeleid

a. Beleidsmatige ontwikkelingen in Europa op het gebied van defensie & veiligheid

De defensie- en veiligheidsgelateerde markt binnen de Europese Unie (en daarbuiten) kenmerkt zich door gesloten (nationale) markten en een gebrek aan een gelijk speelveld (*level playing field*). De *Original Equipment Manufacturers* (OEM's) van defensiesystemen in Europa bevinden zich vooral in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje en Zweden. Ook de toeleveranciersketens van deze OEM's hebben overwegend een (gesloten) nationaal karakter. De middelgrote en kleinere EU-lidstaten (waaronder Nederland) beschikken over een bescheidener defensie-industrie waarvoor het lastig is om toegang te krijgen tot de toeleveranciersketens van de grote Europese en Amerikaanse OEM's. De Europese Unie heeft zich mede daarom sterk ingezet om een open en toegankelijke Europese defensiemarkt te creëren met een gelijk speelveld. Dit beleid is onder meer de aanzet geweest voor de totstandkoming van Richtlijn 2009/81/EG, geïmplementeerd begin 2013. Uit de in 2016 uitgevoerde evaluatie van de Europese richtlijn 2009/81/EG door de Europese Commissie zelf, kan worden geconcludeerd dat de Richtlijn nog niet heeft geresulteerd in de opening van alle (deel)markten, een koude consolidatie van de Europese Defensiemarkt bevordert en vooral in het voordeel werkt van de grote landen die beschikken over eigen OEM's en toeleveranciers (Kamerstuk 31 125, nr. 112).

Een andere belangrijke ontwikkeling is de komst van EU initiatieven op het gebied van defensie zoals het Europees Defensiefonds (EDF), *Permanent Structured Cooperation* (PESCO) en *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD). Op termijn moet het EDF leiden tot een verbetering van de defensiesamenwerking tussen lidstaten en de gezamenlijke ontwikkeling van Europese defensie capaciteiten, waarbij duplicatie moet worden voorkomen en/of interoperabiliteit moet worden verbeterd. Het EDF bestaat uit twee delen: het eerste is gericht op onderzoek met een verwachte omvang van €4,1 miljard euro en het tweede deel is een ontwikkelingsprogramma met een verwachte omvang van €8,9 miljard in het nieuwe Meerjarig Financieel Kader. Hoewel het EDF beoogt de R&D en capaciteitsontwikkeling van defensiesystemen binnen Europa te rationaliseren en toegang tot markten voor alle Europese industrieën hierbij wil verbeteren, is Nederland ook beducht op bevoordeling van de lidstaten met een grote defensie-industrie, waarbij het risico van een koude consolidatie op de loer ligt. Over de voortgang op het gebied van EU-defensie-initiatieven wordt de Kamer regelmatig geïnformeerd (zie onder meer Kamerstuk 22 112, nr. 2302, Kamerstuk 22 112, nr. 2374, en Kamerstuk 22 112, nr. 2676).

b. Industrieel Participatiebeleid als onderdeel van de Defensie Industrie Strategie (2018)

Nederland wil blijven beschikken over een eigen technologische en industriële basis, zodat de eigen nationale veiligheid kan worden geborgd en een zeker autonoom handelingsperspectief behouden blijft, zoals vermeld in de Kamerbrief 'Visie op de toekomst van de industrie in Nederland' d.d. 30 oktober 2020 (Kamerstuk 29 826, nr. 124). Bij het ontbreken van een dergelijke basis zou Nederland volledig afhankelijk zijn van de kennis, en productie- en onderhoudscapaciteiten van leveranciers die onder controle staan van (al dan niet bevriende) mogendheden. Om dit te borgen heeft de Nederlandse regering een Defensie Industrie Strategie (DIS) vastgesteld in 2007 en aangepast in 2013 en 2018.

De huidige DIS, die op 15 november 2018 door de ministeries van Economische Zaken (EZK) en Klimaat en Defensie is aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 31 125 nr. 92), presenteert welke kennis, technologie en industriële capaciteiten zoveel als mogelijk nationaal moeten worden verankerd om de wezenlijke belangen van nationale veiligheid te kunnen beschermen. Daarmee wordt ook de gewenste Nederlandse Defensie Technologische en Industriële Basis (DTIB) geschetst. In de DIS (2018) worden tien kennisgebieden, elf technologiegebieden en een set aan industriële capaciteiten gedefinieerd. Op deze gebieden is Nederland innovatief en kunnen de beste producten tegen de beste prijs worden geleverd. Aangezien Nederland hier onderscheidend is, zijn de gebieden niet alleen van belang voor het beschermen van de wezenlijke belangen van nationale veiligheid, maar kan Nederland ook de Europese DTIB versterken en een hoogwaardige bijdrage leveren aan de Europese veiligheid. Zo wordt Nederland een aantrekkelijkere partner in internationale samenwerkingsprogramma's.

Bij het herzien van de DIS in 2018 is ook gekeken in hoeverre de instrumenten nog passend en actueel zijn binnen de huidige Europese en pan-Europese context. De DIS (2018) presenteert dan ook een aantal bestaande en nieuwe instrumenten ten behoeve van een versterking, bescherming en internationale positionering van de Nederlandse DTIB. Eén van de instrumenten die in de DIS (2018) wordt benoemd is het IP-beleid dat wordt uitgevoerd door het ministerie van EZK. Voor elke aanschaf door Defensie van meer dan € 5 miljoen o.b.v. artikel 346 VWEU of de Aanbestedingswet Defensie en Veiligheid wordt getoetst of een inzet op het realiseren van industriële participatie (IP) in samenwerking met de geïnteresseerde partijen tot de mogelijkheden behoort en daarmee kan bijdragen aan het beschermen van de wezenlijke veiligheidsbelangen zoals geïdentificeerd in de DIS.

c. De infractieprocedure tegen het Nederlandse Industrieel Participatiebeleid is beëindigd

Om wezenlijke nationale veiligheidsbelangen, inclusief industriële capaciteiten, te beschermen wordt voor het toepassen van ons IP-beleid in voorkomende gevallen gebruik gemaakt van het uitzonderingsartikel 346 VWEU. De Europese Commissie (CIE) heeft 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. De CIE stelt dat artikel 346 VWEU strikt dient te worden uitgelegd en heeft zich in dat kader expliciet uitgesproken tegen het verstoren van de werking van de interne markt door afspraken over industriële tegenprestaties ('offset').

De CIE was van mening dat Nederland een onterecht beroep deed op artikel 346 VWEU ter rechtvaardiging van het IP-beleid en stelde daarom Nederland op 25 januari 2018 in gebreke. Nederland onderschrijft het belang van een open, transparante en goed functionerende defensiemarkt en concurrerende defensie-industrie, maar behoudt zich het recht voor - aangezien het beleid van de CIE vooral in het voordeel lijkt te werken van de grote lidstaten - om net als andere landen wezenlijke veiligheidsbelangen te beschermen. Daarom worden afspraken voor IP gemaakt op basis van de bescherming van wezenlijke veiligheidsbelangen en niet op basis van economische overwegingen. Op 30 oktober 2020 maakte de CIE, na een intensieve dialoog, bekend dat de door Nederlandse autoriteiten aangekondigde vervolgstappen voor de CIE aanleiding zijn om de infractieprocedure tegen Nederland te sluiten. In de kwartaalbrief van de minister van Buitenlandse Zaken over de stand van zaken bij de implementatie van EU-richtlijnen in de Nederlandse wet- en regelgeving (Kamerstuk 21 109, nr. 248 d.d. 29 januari 2021) is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.

d. De actualisatie van het Industrieel Participatiebeleid

Het IP-beleid is essentieel voor het realiseren van de in de DIS geformuleerde doelstellingen. Het IP-beleid wordt enerzijds ingezet om de Nederlandse DTIB verder te versterken en anderzijds om Nederlandse defensiebedrijven en kennisinstituten te positioneren binnen de veelal gesloten en op nationaal niveau georganiseerde Europese en trans-Atlantische toeleveringsketens van ontwikkeling, productie en instandhouding van defensiematerieel. IP stimuleert ten eerste duurzame samenwerking tussen buitenlandse wapensysteemfabrikanten of OEM's en in Nederland gevestigde bedrijven. Ten tweede is IP ondersteunend bij toegang tot en ontsluiting van de relevante en nieuwe technologieën, kennis en ervaring, en ten derde is het een belangrijk

instrument om op basis van concurrerende voorwaarden de gesloten internationale toeleveringsketens te openen. Het IP-beleid is hiermee een belangrijk instrument voor de internationale positionering van de Nederlandse defensie-industrie en het creëren van een meer *level playing field*. Daarmee kan een waardevolle bijdrage aan de Europese industriële basis worden waargemaakt en wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de Nederlandse en Europese veiligheid.

Nederland past, in lijn met het tempo van de ontwikkeling van de veiligheidssituatie en defensiesamenwerking in Europa, zijn beleid continu aan. Bij de vaststelling van Richtlijn 2009/81/EG bijvoorbeeld is het toenmalige compensatiebeleid afgeschaft en vervangen door het huidige IP-beleid dat juist expliciet is toegespitst op afgebakende gebieden die van wezenlijk belang zijn voor de Nederlandse veiligheid. In de huidige DIS (2018) zijn zowel de wezenlijke belangen van nationale veiligheid als de in Nederland benodigde kennis- en technologiegebieden en industriële capaciteiten om de wezenlijke veiligheidsbelangen duurzaam te kunnen borgen in nog meer detail uitgewerkt dan in de DIS 2013.

Op basis van zowel de inzichten die zijn ontstaan tijdens de dialoog met de CIE in het kader van de ingebrekestelling als de in de herziene DIS gepresenteerde ambitie voor de Nederlandse DTIB is het IP-beleid geactualiseerd. Het geactualiseerde IP-beleid, toegepast vanaf de tweede helft van 2019, wordt, binnen de kaders van de Europese aanbestedingsregelgeving, gericht op de bescherming van de wezenlijke belangen van nationale veiligheid door alleen nog activiteiten toe te staan die expliciet te relateren zijn aan de in de DIS beschreven industriële capaciteiten en kennis- en technologiegebieden. Daarnaast is er binnen het geactualiseerde beleid expliciete aandacht voor het voorkomen van eventuele verstoringen van de Europese interne markt voor civiele producten en diensten.

2. Resultaten van het Industrieel Participatiebeleid (IP-beleid) over 2019 en 2020

De getallen in deze rapportage betreffen de realisatie uit de lopende IP-verplichtingen en zijn getoetst door de Audit Dienst Rijk (ADR). De gerapporteerde resultaten sluiten aan op de rapportage over 2017 en 2018 die aan de Tweede Kamer zijn gerapporteerd met Kamerstuk 26231, nr. 31 d.d. 20 juni 2019.

In eerdere jaarrapportages werd er gerapporteerd op basis van een streefwaarde voor de prestatie-indicator voor de invulling van IP-verplichtingen in de begroting van Economische Zaken en Klimaat. Dit cijfer betrof het voortschrijdend 5-jaars gemiddelde dat aan zogenaamde 'IP-claims' wordt goedgekeurd. Vanaf 2017 is er echter geen prestatie-indicator voor het IP-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 dat het industrieel participatiebeleid gericht is op het versterken van de Nederlandse DTIB en daarmee het waarborgen van de essentiële veiligheidsbelangen van Nederland.

a. Invulling van de verplichtingen

Voor 2016 is er een dalende trend van gerealiseerde IP waarneembaar. Vanaf 2017 is er een voorzichtig stijgende lijn bij gerealiseerde IP te zien (zie Tabel 1). Het is de verwachting dat deze trend de komende jaren voorzichtig zal doorzetten. De belangrijkste redenen voor deze toename zijn:

- door een verruiming van het defensiebudget zal naar verwachting de komende jaren meer materieel door het ministerie van Defensie worden aangeschaft waardoor er nieuwe IP-overeenkomsten zullen worden afgesloten; en
- de herziene DIS van 2018 biedt meer aanknopingspunten voor IP, binnen de kaders van de Europese regelgeving, dan de DIS uit 2013.

De gerealiseerde IP bedroeg in 2019 € 322 miljoen en in 2020 € 320 miljoen (Tabel 1).

Tabel 1: Gerealiseerde IP in miljoen € per jaar 2016 – 2020

	2016	2017	2018	2019	2020	Gemiddeld
--	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	------------------

Aantal claims	363	285	310	293	283	307
Goedgekeurd	€ 200	€ 266	€ 337	€ 322	€ 320	€ 289
Afgekeurd	€ 45	€ 37	€ 117	€ 76	€ 23	€ 60

Afgeronde bedragen in miljoenen €

b. Defensiegerelateerde industrie en kennisinstellingen

Omdat het beleid primair gericht is op het garanderen van onze nationale veiligheid en doorbreking van het gesloten karakter van de internationale defensiemarkt, wordt specifiek gerapporteerd over het percentage van de gerealiseerde IP dat neersloeg bij de Nederlandse defensie-industrie en kennisinstellingen. Van de gerealiseerde IP in 2017 en 2018 werd respectievelijk 91,4% en 90,4% ingevuld met defensiegerelateerde activiteiten. In 2019 was dit 89% en in 2020 78%. De daling ten opzicht van 2017 en 2018 is te verklaren door een aantal grote claims dat gerelateerd is aan overeenkomsten waarin er ruimte is voor de uitvoering van zogenoemde *dual use* activiteiten. Het is echter de verwachting dat het percentage in de komende jaren zal toenemen tot 100% omdat in de nieuwe IP-overeenkomsten alleen activiteiten worden geaccepteerd die gerelateerd zijn aan de ontwikkeling, productie of instandhouding van militaire goederen.

c. Inschakeling van het midden- en klein bedrijf (mkb)

Eén van de doelstellingen van het beleid is bijdragen aan een evenwichtige en concurrerende toegang van het mkb tot de internationale leveringsketens van militaire goederen. In tabel 2 vindt u de totale gerealiseerde IP naar bedrijfsgrootte in de periode 2016-2020. Het percentage gerealiseerde IP dat neerslaat bij het mkb fluctueert. Dit wordt veroorzaakt doordat in sommige jaren door buitenlandse OEM's enkele grote opdrachten bij grote Nederlandse bedrijven geplaatst worden. Dit was met name in 2018 het geval. In 2019 zien we weer een sterke toename van het percentage IP dat bij het mkb terecht komt.

Tabel 2: Percentages gerealiseerde IP naar bedrijfsgrootte

Werkzame personen	2016	2017	2018	2019	2020	Gemiddeld.
<250	69,4	55,7	32,1	65,4	61,0	56,7
250-500	1,7	6,5	8,9	4,2	3,5	5,0
>500	28,9	37,8	58,9	30,4	35,5	38,3

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 2019 en 2020 is gerealiseerd.

Tabel 3: Categorieën van activiteiten bij invulling IP

Categorie van activiteiten	% 2019	% 2020
Uitbesteding, 'build to print': opdrachten voor bewerkingen vanaf tekening	10,6	7,6
Inkoop van producten	50,6	49,1
Complexe uitbesteding, licentiebouw en coproductie: componenten en subsystemen waarvoor NL bedrijf een deel ontwikkeling en/of veel 'engineering' doet	2,0	14,9
Engineering (incl. Software)	0,5	1,6
Investerings ('Venture capital')	0,0	0,0
Marketingassistentie	0,6	0,0
Overdracht van kennis, licenties en technologie	8,8	2,8
Uitruil tussen overheden van wederzijdse compensatieverplichtingen	0,0	0,0
Overig: o.a. onderhoud/replicatie, R&D, vestiging	27,0	24,0
Totaal	100,0	100,0

Tabel 3 geeft aan op welke wijze de Nederlandse DTIB door IP wordt versterkt. Uit de tabel blijkt dat de inkoop van producten, R&D, onderhoud & reparatie, uitbesteding van onderdelen en 'build to print' (bewerkingen vanaf tekening) alsmede de complexe uitbesteding, licentiebouw en coproductie in 2019 en 2020, evenals in andere jaren, het leeuwendeel van de gerealiseerde IP uitmaken. De verdeling tussen de categorieën schommelt door de jaren heen. Wel lijkt er in 2019 en 2020 een grotere influx te zijn van hoogwaardige kennis, kunde en technologieën in de Nederlandse DTIB dan in de jaren daarvoor. Het percentage activiteiten besteed aan marketingassistentie is nihil. Dat is in lijn met het uitgangspunt dat het IP-beleid niet een economisch doel heeft, maar zich richt op een bescherming van onze wezenlijke veiligheidsbelangen en het behoud van een zekere mate van strategische autonomie op het niveau van het Koninkrijk der Nederlanden.

e. Toepassing van 'multipliers'

In het kader van het IP-beleid worden op case-by-case basis 'multipliers' toegepast. Een multiplier houdt in dat met 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 binnen een van de prioritaire gebieden uit de DIS.

In tabel 4 is weergegeven wat in de jaren 2019 en 2020 het effect was van het toepassen van multipliers op de invulling van de IP-verplichtingen. De gemiddeld toegepaste multiplier kan per jaar (sterk) verschillen, omdat deze afhankelijk is van de mate waarin de 'geclaimde' activiteiten bijdragen aan de prioritaire gebieden uit de DIS. De hoogte van de multiplier is afhankelijk van de kwaliteit van de activiteiten. Hoe groter de bijdrage aan de versterking van de Nederlandse DTIB hoe hoger de multiplier. Zo worden bijvoorbeeld R&D-activiteiten hoger gewaardeerd dan inkoopgerelateerde activiteiten. In 2019 is voor een iets groter financieel volume aan hogere multipliers toegekend dan in 2020.

Tabel 4: Effecten van 'multipliers' in miljoen € in 2019 en 2020

Toegepaste 'multiplier'	2019	2020	2019	2020
	Zonder 'multiplier'		Met 'multiplier'	

1 (geen 'multiplier')	€ 223,1	€ 211,5	€ 223,1	€ 211,5
> 1 tot en met 5	€ 20,8	€ 31,6	€ 55,4	€ 84,2
> 5 tot en met 10	€ 6,0	€ 3,1	€ 43,8	€ 24,2
Totaal opdrachten	€ 249,9	€ 246,2	€ 322,3	€ 319,9
Investerings: >10 ¹	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0
Totaal	€ 249,9	€ 246,2	€ 322,3	€ 319,9

Afgeronde bedragen in miljoenen €

f. Stand van zaken lopende overeenkomsten

Tabel 5 bevat de wijzigingen in de totale voorraad lopende overeenkomsten 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 2020 begon met 81 overeenkomsten. Daarvan zijn er in 2020 11 afgedaan doordat de overeenkomsten zijn ingevuld en zijn er 8 nieuwe bijgekomen. Op 31 december 2020 waren er in totaal 78 lopende overeenkomsten.

De nog openstaande verplichtingen zijn van 31 december 2019 tot eind 2020 gewijzigd van €856 miljoen naar €1.182 miljoen per 31 december 2020. Deze zullen de komende jaren door diverse activiteiten worden ingevuld. Het is de verwachting dat het aantal nieuwe overeenkomsten de komende jaren, door het toegenomen budget van het ministerie van Defensie en als gevolg daarvan een groter aantal (omvangrijke) nieuwe overeenkomsten, verder zal stijgen.

De in 2019 en 2020 gerealiseerde IP van respectievelijk €322 miljoen en €320 miljoen (zie tabel 1) is niet zichtbaar in tabel 5 omdat daarin alleen de stand van de invulling aan het eind van het jaar te zien is.

Tabel 5: Aansluiting huidige met vorige rapportage

Aantal ovk.	2019	Miljoen €
87	Initiële verplichting lopende compensatie- of industriële participatie overeenkomsten per 31 december 2018	4.018
7	Nieuwe overeenkomsten 2019	102
	Wijzigingen op bestaande overeenkomsten	104
13	Afgedane (in 2019 volledig ingevulde) overeenkomsten	-/- 336
81	Initiële verplichting lopende compensatie- of industriële participatie overeenkomsten per 31 december 2019	3.888
	Realisatie lopende overeenkomsten t/m 31 december 2019	-/- 3.032
	Nog in te vullen verplichtingen per 31 december 2019	856
Aantal ovk.	2020	Miljoen €

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

81	Initiële verplichting lopende compensatie- of industriële participatie overeenkomsten per 31 december 2019	3.888
8	Nieuwe overeenkomsten 2020	588
	Wijzigingen op bestaande overeenkomsten	57
11	Afgedane (in 2020 volledig ingevulde) overeenkomsten	-/- 139
78	Initiële verplichting lopende compensatie- of industriële participatie overeenkomsten per 31 december 2020	4.394
	Realisatie lopende overeenkomsten t/m 31 december 2020	-/- 3.212
	Nog in te vullen verplichtingen per 31 december 2020	1.182

Afgeronde bedragen in miljoenen €