

Vergaderjaar 2008–2009

26 231

Compensatiebeleid aanschaf defensiematerieel in het buitenland

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2009

Hierbij bied ik u de rapportage over de resultaten van het compensatiebeleid over 2007 en 2008 aan. Deze sluit aan bij de rapportage over 2006, die op 19 november 2007 aan de Kamer is verstuurd (Kamerstuk 26 231, nr. 14).

De rapportage start met een schets van de recente ontwikkelingen binnen de EU en het Europees Defensie Agentschap die betrekking hebben op de Europese defensiemarkt en het compensatiebeleid. Daarnaast wordt er kort aandacht besteed aan de implementatie van de Defensie Industrie Strategie (DIS). Tenslotte worden de resultaten gepresenteerd die in 2007 en 2008 met het compensatiebeleid zijn behaald.

In 2007 en 2008 is respectievelijk € 678 mln en € 557 mln aan compensatie gerealiseerd. De in 2007 verhoogde VBTB streefwaarde van minimaal € 450 mln is in beide jaren hiermee ruimschoots overschreden.

Uit de gepresenteerde cijfers blijkt dat het aandeel van de compensatie dat met militaire activiteiten is ingevuld zowel in 2007 als in 2008 hoog was (resp. ruim 69% en 66%). Ook het aandeel van het MKB lag in beide jaren net boven het 5-jaars gemiddelde (ruim 32%).

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven

JAARRAPPORTAGE COMPENSATIEBELEID 2007–2008: ALGEMEEN

1. Europese ontwikkelingen

a. Binnen de Europese Unie (EU)

Begin december 2007 presenteerde de Europese Commissie het «defensiepakket» bestaande uit een overkoepelende mededeling met daarin een strategie gericht op een sterke en concurrerende Europese defensie industrie en daaruit voortvloeiend een tweetal richtlijnvoorstellen.

Over de Mededeling: «A Strategy for a Stronger and More Competitive European Defence Industry» heeft de Raad voor Concurrentievermogen eind mei 2007 een aantal conclusies aanvaard.

Aanbestedingsrichtlijn

Het eerste voorstel voor een specifieke aanbestedingsrichtlijn op het vlak van defensie en veiligheid is zowel door de Raad als het Europees Parlement vervolgens in de loop van 2008 voortvarend behandeld, hetgeen leidde tot gezamenlijke inhoudelijke overeenstemming op 19 december 2008. Na formele goedkeuring door de Raad en de publicatie in het Publicatieblad van de EU vermoedelijk in juni 2009 treedt de richtlijn in werking en hebben de lidstaten 2 jaar de tijd om deze om te zetten in nationale wet- en regelgeving. De richtlijn beoogt de tot dusverre gesloten en gefragmenteerde nationale markten voor defensiematerieel via transparante aanbestedingsprocedures tot een interne Europese markt te transformeren en te openen waarbij tegelijkertijd ook rekening wordt gehouden met de terechte veiligheidsbelangen van de lidstaten.

De richtlijn is van toepassing op opdrachten voor defensie- en veiligheidsmaterieel en -diensten boven een drempelwaarde van € 412 000 voor leveringen en van € 5 150 000 voor werken. Omdat de beoogde marktopening hoofdzakelijk merkbaar zal zijn op het niveau van de grotere Europese leveranciers van defensiesystemen (gevestigd in de EU-lidstaten met een grote defensie industrie) en niet per definitie doorwerkt naar de onderliggende leveringsketens van Europese middelgrote en kleine bedrijven, kan de richtlijn ingrijpende gevolgen hebben voor de Nederlandse defensie industrie die hoofdzakelijk met toeleveren en in marktniches actief is. Een belangrijk gevolg van de inwerkingtreding van deze richtlijn zal immers zijn dat het beroep van de lidstaten op het uitzonderingsartikel 296 van het Verdrag, waaronder compensatie kan worden geëist, naar verwachting zal verminderen. In de richtlijn zijn wel specifieke bepalingen opgenomen t.a.v. de toegang tot die leveringsketens voor toeleverende bedrijven.

Richtlijn stroomlijning vergunningsprocedures

Ook het tweede voorstel uit het 'defensiepakket' voor een richtlijn ter vereenvoudiging en stroomlijning van de vergunningsprocedures voor de overdracht van defensiegoederen (onderdelen, componenten en sub-systemen) binnen de EU, is in de loop van 2008 tot een succesvol einde gebracht. Door middel van een vergunningstechnische vereenvoudiging voor het EU intra-verkeer in onderlinge toelieferingen van defensieproducten tussen lidstaten, vermindert deze richtlijn de administratieve barrières en lasten voor de Europese bedrijven en worden de Europese onderlinge toelieferingen op defensievlak bevorderd. Hierin ligt de verbinding met de eerder genoemde specifieke aanbestedingsrichtlijn voor defensie en veiligheid.

Op dit moment zijn de gevolgen van beide richtlijnen op het bereiken van een gelijk speelveld op de Europese defensiemarkt nog moeilijk in te schatten. Nadat deze in 2011 zijn omgezet in nationale wet- en regelgeving in de afzonderlijke lidstaten, zal er nog geruime tijd overheen gaan voordat de precieze uitwerking in Europa en binnen de Nederlandse situatie kan worden beoordeeld.

b. Binnen het Europees Defensie Agentschap (EDA)

Als belangrijke vorderingen in het kader van het Europees Defensie Agentschap (EDA) kunnen worden gemeld:

De EDA gedragscode voor defensieverwerving (sinds 1 juli 2006 van kracht) begint geleidelijk aan zijn vruchten af te werpen. Deze vrijwillige gedragscode heeft betrekking op het aanmelden bij het EDA van de voornemens tot verwerving van defensiematerieel waarop artikel 296 van het EG Verdrag van toepassing is en heeft als doel een geleidelijke realisatie van een transparante en open defensiemarkt. De marktwaarde van de gepubliceerde contracten onder deze gedragscode nam toe van € 2,2 miljard in 2007 naar € 5,4 miljard in 2008. De totale waarde van de gegunde contracten onder mededinging nam toe van € 0,7 miljard in 2007 tot € 2,1 miljard in 2008. Nederland behoort met Frankrijk en Polen tot de landen die de meeste contracten publiceren op het «Electronic Bulletin Board». De totale contractwaarde buiten mededinging (vallend onder de uitzonderingen van de gedragscode) groeide van € 1,5 miljard in 2007 naar € 3,3 miljard in 2008.

Tevens is het aantal «cross border contract awards» gegroeid van 20% in 2007 naar 33% in 2008, waarvan het merendeel binnen Europa, maar ook daarbuiten (meestal VS). Het effect op het Europese MKB is tevens merkbaar, ongeveer de helft van de gegunde contracten ging naar het MKB, waarvan 20% in «cross border contracts». Dit is slechts een begin, het EDA neemt verdere initiatieven om de bekendheid met en het gebruik van het Electronic Bulletin Board door het Europese MKB te vergroten.

In mei 2007 stelden de ministers van Defensie de «European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB) Strategy» vast, die de richting aangeeft naar een sterkere, meer competente en competitieve EDTIB via enerzijds introductie van meer marktwerking en anderzijds meer gezamenlijke inspanningen op het vlak van onderzoek en technologie. Het in juli 2008 vastgestelde «Capability Development Plan» schetst een globaal beeld van de toekomstige capaciteitsbehoefte in het licht van het Europese Veiligheids- en Defensie Beleid, de trends daarin en de tekortkomingen en geeft tevens de agenda aan voor daadwerkelijke programma's en concrete mogelijkheden tot samenwerking tussen de lidstaten. De in oktober en in november 2008 vastgestelde «Armaments Co-operation Strategy» en de «Defence Research & Technology Strategy» completeren het raamwerk van de vier pijlers waarop het EDA is gebaseerd.

Tot slot is er in oktober 2008 door de Bestuursraad van het EDA de basis gelegd voor de «Code of Conduct on Offsets» die per 1 juli 2009 in werking moet treden. Deze vrijwillige gedragscode is erop gericht om de transparantie en het wederzijds vertrouwen tussen de deelnemende lidstaten te vergroten door informatie over en ervaringen met het gehanteerde compensatie instrument uit te wisselen. Langs deze weg zal er tevens verder worden onderzocht hoe dit instrument in verschillende vormen de ontwikkeling van de EDTIB (zie boven) zou kunnen stimuleren, waarbij de mogelijke negatieve invloed op de concurrentie over de grenzen heen kan worden beperkt. Het uiteindelijke doel op de langere termijn is het bereiken van een gelijk speelveld op de Europese en mondiale defensiemarkt.

2. Implementatie Defensie Industrie Strategie

EZ heeft samen met het ministerie van Defensie en in overleg met de defensie gerelateerde industrie een Defensie Industrie Strategie (DIS) opgesteld die een integrale strategische visie op de Nederlandse defensie-industrie en de rol van de overheid daarbij presenteert. De DIS is in maart 2008 door de Tweede Kamer goedgekeurd en wordt op dit moment geïmplementeerd.

In het licht van een op termijn voorzichtige Europese ontwikkeling in de richting van meer marktwerking en een gelijk speelveld worden de beleidsinstrumenten van beide ministeries offensief en proactief ingezet om de Nederlandse industrie internationaal beter te positioneren. Zo werden in 2008 de R&D instrumenten van Defensie alsmede het compensatiebeleid meer gericht op de prioritaire technologiegebieden, de eerste projecten binnen de Maatschappelijke Innovatie Agenda Veiligheid opgestart en het overleg tussen het ministerie van Defensie en het bedrijfsleven geïntensiveerd door het organiseren van contactdagen over mogelijkheden voor de Nederlandse industrie in relatie tot (toekomstige) verwervingstrajecten. De Nederlandse defensiegerelateerde industrie wordt op steeds intensievere wijze betrokken bij materieelprojecten, onder andere via beleidsinstrumenten als het «Launching Customership» en het «Small Business Innovation Research» (SBIR) waardoor ervaring is opgedaan met het specifiek inschakelen van het MKB.

3. Resultaten van het compensatiebeleid over 2007 en 2008

a. Invulling van de verplichtingen

Om compensatieverplichtingen tijdig in te vullen moet gemiddeld € 450 mln per jaar aan ingediende «compensatieclaims» worden goedgekeurd. Deze operationele doelstelling (bepaald door de openstaande verplichtingen en de gemiddelde looptijd van de overeenkomsten) is opgenomen als VBTB-prestatieindicator in de begroting van Economische Zaken (voortschrijdend 5-jaarsgemiddelde). Deze indicator is met ingang van 2007 opgehoogd van € 350 mln naar € 450 mln.

De resultaten van compensatie, zoals weergegeven in tabel 1, zijn zowel in 2007 als in 2008 uitstekend te noemen. De gerealiseerde compensatie (waarde van de goedgekeurde claims) bedroeg in die jaren respectievelijk € 678 mln en € 557 mln en ligt ruim boven deze prestatie-indicator en ook ruim boven het gemiddelde van wat de afgelopen 5 jaar is gerealiseerd.

Tabel 1: Gerealiseerde compensatie per jaar 2004–2008 (stroomgrootheden)

	2004	2005	2006	2007	2008	Gemiddeld
Aantal claims	775	910	760	910	463	764
Goedgekeurd	€ 322	€ 576	€ 466	€ 678	€ 557	€ 520
Afgekeurd	€ 78	€ 153	€ 105	€ 180	€ 231	€ 149

Afgeronde bedragen in miljoenen €

b. Defensiegerelateerde industrie

Van de gerealiseerde compensatie in 2008 is 66,3% ingevuld met defensiegerelateerde activiteiten, een lichte daling t.o.v. 2007: 69,4% (in 2006 was dit percentage: 51,3% en in 2005: 57,0%). Hiermede komt het gemiddelde over de afgelopen 5 jaar op 57,1%, (vorig jaar was dit gemiddelde 50,6%). Er is dus sprake is van een stijgende trend. Omdat bij deze invulling de inschakeling en versterking van de Nederlandse defensiegerelateerde industrie voorop staat is het streven erop gericht dit aandeel in de komende jaren te handhaven dan wel uit te bouwen.

c. Inschakeling van het MKB

Een van de doelstellingen van het compensatiebeleid is een evenwichtige inschakeling van het Midden- en Klein Bedrijf (MKB). In dit verband is MKB gedefinieerd als ondernemingen met een personeelsaantal tot 100 werkzame personen. In tabel 2 vindt u de totale gerealiseerde compensatie naar bedrijfsgrootte in de periode 2004–2008.

Tabel 2: Gerealiseerde compensatie naar bedrijfsgrootte

Werkzame personen	2004	2005	2006	2007	2008	2004–2008
Gem.						
< 100	33,8%	13,3%	46,4%	32,2%	32,3%	31,6%
100 – 500	30,0%	38,0%	19,0%	30,3%	23,2%	28,1%
> 500	36,2%	48,7%	34,6%	37,5%	44,5%	40,3%

Na een daling in 2007 t.o.v. 2006 is er voor het MKB in 2008 sprake van een stabilisatie. Overigens vertoont dit percentage over de afgelopen periode een nogal grillig verloop. Hierbij teken ik aan dat naar schatting ca. 15% van de opdrachten geplaatst bij bedrijven met meer dan 500 personeelsleden, door deze bedrijven weer wordt uitbesteed aan het Nederlandse MKB. Het reële percentage van de compensatie dat terecht is gekomen bij het MKB wordt in 2007 dus geschat op 37,8% en in 2008 op 39,0% (32,3% + 15% van 44,5%).

Tabel 3: Directe en indirecte compensatie naar bedrijfsgrootte in 2006, 2007 en 2008

Werkzame personen	2006		2007		2008	
	direct	indirect	direct	indirect	direct	indirect
< 100	29,1%	53,3%	32,6%	31,9%	18,3%	38,4%
100 – 500	3,4%	25,2%	26,6%	32,5%	18,6%	25,3%
> 500	67,5%	21,5%	40,8%	35,6%	63,1%	36,3%

Tabel 3 geeft de verdeling tussen directe en indirecte compensatie in de verschillende bedrijfsgrootteklassen weer. Directe compensatie bestaat uit leveringen van onderdelen t.b.v. de (soort) systemen die Defensie aanschaft. Indirecte compensatie heeft betrekking op andere activiteiten.

d. Categorieën activiteiten waarmee compensatie is ingevuld

In tabel 4 is aangegeven met welke categorieën activiteiten de invulling van de compensatie in 2007 en 2008 is gerealiseerd.

Tabel 4: Categorieën van activiteiten bij invulling compensatie

Categorie van activiteiten	% 2007	% 2008
Uitbesteding, «build to print»: opdrachten voor bewerkingen vanaf tekening	45,3%	40,9%
Inkoop van standaardproducten, civiel en «dual use»	15,1%	21,3%
Complexe uitbesteding, licentiebouw en coproductie: componenten en subsystemen waarvoor NL bedrijf een deel ontwikkeling en/of veel «engineering» doet	10,5%	13,0%
Engineering (incl. Software)	7,6%	5,6%
Investerings («Venture capital»)	6,7%	8,8%
Marketingassistentie	4,8%	2,5%
Overdracht van kennis, licenties en technologie	3,7%	5,9%

Categorie van activiteiten	% 2007	% 2008
Uitruil tussen overheden van wederzijdse compensatieverplichtingen	3,0%	2,0%
Overig: o.a. onderhoud/repatriatie en R&D	3,3%	–
Totaal	100,0%	100,0%

Uit de tabel blijkt dat de uitbesteding van onderdelen en «build to print» (bewerkingen vanaf tekening) alsmede de inkoop van standaardproducten in beide jaren het leeuwendeel van de gerealiseerde compensatie uitmaken. De meer kennisintensieve activiteiten in de andere categorieën bieden een wisselend beeld.

e. Toepassing van «multipliers»

«Multipliers» worden de laatste jaren meer toegepast om te stimuleren dat:

- een groter deel van de compensatie wordt ingevuld met militaire activiteiten;
- het overblijvende civiele deel meer wordt ingevuld met kennisoverdracht en investeringen omdat deze economisch interessanter zijn dan additionele civiele opdrachten.

In tabel 5 is weergegeven wat de effecten in 2007 en 2008 zijn van het toepassen van «multipliers». Het verlenen van de «multiplier» van 1–5 handhaaft zich in beide jaren maar de toepassing van de «multiplier» van 5–10 vermindert in 2007 en blijft in 2008 geheel achterwege. Deze ontwikkeling kan in samenhang met de ingevulde activiteiten zoals blijkt uit tabel 4 als minder gunstig worden beschouwd. Ook in 2007 en 2008 komen nog investeringen in jonge en innovatieve bedrijven voor met de daarbij horende hoge «multipliers», voor een waarde van respectievelijk € 2,0 mln en € 3,5 mln. In 2007 is besloten om de maximale «multiplier» die wordt toegepast, te verlagen en vast te stellen op 10. De vóór dit besluit aangegane verplichtingen met bedrijven waarbij een hogere «multiplier» is toegepast zijn in dit overzicht verwerkt.

Tabel 5: Effecten van «multipliers» in 2007 en 2008

Toegepaste «multiplier»	2007		2008	
	Zonder «multiplier»	Met «multiplier»	Zonder «multiplier»	Met «multiplier»
1 (geen «multiplier»)	€ 521,6	€ 400,9	€ 521,6	€ 400,9
van 1 tot 5	€ 53,4	€ 69,9	€ 107,9	€ 107,2
van 5 tot 10	€ 0,3	–	€ 2,8	–
Totaal opdrachten	€ 575,3	€ 470,8	€ 632,3	€ 508,1
Investeringen: tussen 10 en 35	€ 2,0	€ 3,5	€ 45,4	€ 49,3
Totaal	€ 577,3	€ 474,3	€ 677,7	€ 557,4

In miljoenen €

f. Stand van zaken lopende overeenkomsten

Tabel 6 geeft aan wat de wijzigingen in de totale voorraad lopende overeenkomsten zijn ten opzichte van de vorige rapportages. Omdat compensatieovereenkomsten in de regel een looptijd hebben van 5 tot 10 jaar, is er altijd een «voorraad» overeenkomsten die maar ten dele zijn ingevuld. Nam in het jaar 2007 het aantal overeenkomsten per saldo af van 82 naar 76 stuks, in 2008 groeide het aantal per saldo weer naar 86 overeenkomsten. De nog openstaande verplichtingen aan het slot van 2007 van ruim

€ 1,8 miljard zijn in de loop van 2008 verder afgenomen naar € 1,6 miljard. Deze zullen de komende jaren door compensatieactiviteiten worden ingevuld. De in 2007 en 2008 gerealiseerde compensatie van respectievelijk € 678 mln en € 557 mln (zie tabel 1). Een deel van deze gerealiseerde bedragen is verwerkt in de afgedane overeenkomsten en het resterende bedrag in de overeenkomsten die na 2008 nog doorlopen.

Tabel 6: Aansluiting huidige met vorige rapportage (voorraadgrootheden)

Aantal ovk.	2007		
82		Initiële compensatieverplichting lopende compensatie- overeenkomsten per 31 december 2006	3 697
11		Nieuwe overeenkomsten 2007	455
		Wijzigingen op bestaande overeenkomsten	155
17		Afgedane (in 2007 volledig ingevulde) overeenkomsten	-/- 435
76		Initiële compensatieverplichting lopende compensatie- overeenkomsten per 31 december 2007	3 872
		Realisatie lopende overeenkomsten t/m 31 december 2007	-/- 2 002
		Nog in te vullen verplichtingen per 31 december 2007	1 870
Afgeronde bedragen in miljoenen €			
Aantal ovk.	2008		
76		Initiële compensatieverplichting lopende compensatie- overeenkomsten per 31 december 2007	3 872
18		Nieuwe overeenkomsten 2008	320
		Wijzigen op bestaande overeenkomsten	46
7		Afgedane (in 2008 volledig ingevulde) overeenkomsten	-/- 84
1		Ontbonden overeenkomst*	-/- 5
86		Initiële compensatieverplichting lopende compensatie- overeenkomsten per 31 december 2008	4 149
		Realisatie lopende overeenkomsten t/m 31 december 2008	-/- 2 527
		Nog in te vullen verplichtingen per 31 december 2008	1 622

Afgeronde bedragen in miljoenen €

* Een door het ministerie van Defensie ontbonden overeenkomst met een leverancier.