

Vergaderjaar 2012–2013

32 768

Implementatie van richtlijn nr. 2009/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied, en tot wijziging van richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG (Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied)

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2012

Tijdens de behandeling door uw Kamer van het wetsvoorstel Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied (Kamerstukken II, 2010/11, 32 768, nr. 1) op 26 september jl. (Handelingen II 2012/13, nr. 5, item 5, blz. 7–26) heb ik het lid Eijsink (PvdA) toegezegd om in een brief uitwerking te geven van de door de regering in te zetten flankerende instrumenten om de positie van het midden- en kleinbedrijf te ondersteunen, van het nieuwe industriële participatiebeleid, van de herziening van de Defensie Industrie Strategie (DIS), van de Commissie Defensie Materieelontwikkeling (CODEMO) regeling en van de evaluatie van het Defensie Materieel Proces (DMP).

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Defensie, een nadere uiteenzetting aan over genoemde onderwerpen.

1. Flankerende instrumenten ten behoeve van positie midden- en kleinbedrijf

De richtlijn heeft als doel te komen tot de verwezenlijking van een open en transparante Europese markt voor defensie- en veiligheidsmateriaal, met meer concurrentie en gelijke concurrentievoorwaarden. De richtlijn voorziet in gelijke spelregels voor aanbestedingen van defensie- en veiligheidsmateriaal in de gehele Europese Unie. Het kabinet juicht een meer open en transparante Europese defensie- en veiligheidsmarkt toe. Tijdens het debat over het wetsvoorstel Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied op 26 september jl. steunden verschillende fracties dit standpunt.

Voor de verdere versterking en ontwikkeling van een vitale en krachtige Europese defensie technologische en industriële basis, is meer concurrentie en een gelijk speelveld noodzakelijk. Dit is van groot belang voor de toeleveringsketen waarin de Nederlandse defensiegerelateerde industrie actief is. Zoals ik heb aangegeven tijdens het debat met uw Kamer biedt het nieuwe kader ook kansen voor de Nederlandse defensie- en veiligheidsindustrie om in te schrijven op opdrachten die de Europese lidstaten op basis van deze richtlijn moeten aanbesteden. Opdrachten die voorheen niet openbaar werden aanbesteed, maar onder artikel 346 Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie (VWEU) werden verworven.

Via de bepalingen voor onderaanneming ontstaan voor de Nederlandse toeleverende bedrijven mogelijkheden om een plaats te verwerven in de leveringsketens van de grote defensieondernemingen. De Nederlandse industrie heeft de verantwoordelijkheid om zich te positioneren op de nationale en internationale defensie- en veiligheidsmarkt en actief acquisitie te voeren om hun producten en diensten voor het voetlicht te brengen. De belangenvereniging Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid (NIDV) kan daarbij een proactieve rol innemen en haar leden wijzen op de mogelijkheden en Europese afzetkansen als gevolg van richtlijn 2009/81/EG.

Tegelijkertijd besef ik dat de Europese defensie- en veiligheidsmarkt zich nog in een beginstadium bevindt wat betreft de ontwikkeling naar een «reguliere» Europese markt voor overheidsopdrachten. Van belang is dat voor de Nederlandse defensie- en veiligheidsindustrie een *level playing field* wordt behouden. Om deze reden voert het kabinet de motie-Ten Broeke cs. (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 X, nr. 57) uit. Ter ondersteuning van de positie van het midden- en kleinbedrijf zet het kabinet daarnaast in op een aantal flankerende instrumenten.

Ten eerste zal mijn ministerie samen met het ministerie van Defensie regelmatig overleg voeren over hoe de Nederlandse industrie het best kan worden betrokken bij de verwervingen, hetzij via een gerechtvaardigd beroep op artikel 346 VWEU met de uitvoering van het industriële participatiebeleid, hetzij via een aanbesteding op basis van de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied met de mogelijkheid om de (buitenlandse) hoofdaannemer te verplichten tot het betrekken van zijn onderaannemers in concurrentie. Dit biedt kansen voor de Nederlandse bedrijven om mee te dingen naar die opdrachten, waarbij zij daadwerkelijk een rol kunnen spelen.

Om goed inzicht in de capaciteiten van de Nederlandse industrie en hun positie in de toeleveringsketen(s) te houden, zet het kabinet het structurele overleg met de belangenorganisatie Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid (NIDV) (het zogenaamde DEN-overleg) voort. Daarnaast worden de gesprekken die op onregelmatige basis worden gevoerd met individuele ondernemingen in deze sector ook voortgezet, zodat deze informatie kan worden betrokken bij het bepalen van de juiste verweringsstrategie.

Dat inzicht is ook relevant voor de mogelijkheden om het midden- en kleinbedrijf via onderaanneming een kans te geven een opdracht te bemachtigen. Nederlandse ondernemers kunnen op die wijze in concurrentie een positie verwerven in de internationale toeleveringsketens van de grote internationale defensieondernemingen. Wanneer duidelijk is dat in een concrete aanbesteding Nederlandse bedrijven geen specifieke capaciteiten en expertise bezitten, dan is de verplichting tot concurrentiestelling van onderaanneming enkel zinvol als dit leidt tot een lagere prijs van het te verwerven product of de dienst.

Ten tweede blijf ik samen met de minister van Defensie en in samenwerking met het bedrijfsleven initiatieven ontplooiën via deelname aan internationale defensiebeurzen en gerichte missies in de belangrijkste Europese lidstaten met een grote defensie-industrie om de capaciteiten van de Nederlandse defensie- en veiligheidsindustrie voor het voetlicht te brengen.

De overheid zal deze belangen ook via economische diplomatie blijven behartigen. Zo wordt de Nederlandse defensiegerelateerde industrie jaarlijks ondersteund bij de deelname aan drie internationale defensiebeurzen om hen in het buitenland zo goed mogelijk te positioneren zowel bij potentiële afnemers (overheden) als bij hoofdaannemers, de zogenaamde *Original Equipment Manufacturers* (OEM's). In 2013 zijn dat de defensiebeurzen in Istanbul (IDEF van 7-10 mei) en in Londen (DSEI van 10-13 september). Een derde te ondersteunen beurs wordt nog in overleg met de Nederlandse industrie bepaald. Dit jaar is een gerichte handelsmissie georganiseerd naar Istanbul (Turkije). In de toekomst zal dit instrument vaker worden benut om de Nederlandse defensie- en veiligheidsindustrie zowel binnen als buiten Europa zich te laten positioneren.

Tenslotte heb ik uw Kamer toegezegd dat ik bereid ben, indien op grond van klachten van Nederlandse defensiebedrijven blijkt dat aanbestedende diensten uit andere EU-lidstaten de naleving van de richtlijn ontwijken of zich in onvoldoende mate houden aan wat met deze richtlijn wordt beoogd, dit nader te onderzoeken en langs diplomatieke weg lidstaten hierop aan te spreken, dan wel de Europese Commissie hiervan op de hoogte te brengen.

2. Uitwerking van het industrieel participatiebeleid

Als gevolg van de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied, de implementatie daarvan in het voorliggende wetsvoorstel en het verscherpte toezicht van de Europese Commissie met betrekking tot de inroeping van artikel 346 VWEU, was het noodzakelijk dat Nederland het tot dusverre gevoerde compensatiebeleid aanpaste aan de vereisten die volgens de Europese Commissie daarvoor gelden. Compensatieorders zijn uitsluitend mogelijk bij opdrachten die verworven worden op basis van een gerechtvaardigd beroep op artikel 346 VWEU en waarbij compensatie noodzakelijk is om de wezenlijke belangen van nationale veiligheid te beschermen. Per geval dient dat beoordeeld te worden. Daarnaast kan compensatie alleen ingevuld worden met defensie- en veiligheidgerelateerde activiteiten. Binnen deze randvoorwaarden is het industrieel participatiebeleid ontwikkeld. Wanneer er voortvloeiend uit een concrete verwervingsopdracht onder artikel 346 VWEU naar het oordeel van mijn ministerie met betrekking tot de industriële inschakeling en capaciteitenbehoud en -ontwikkeling wezenlijke belangen van nationale veiligheid in het geding zijn, zal het nieuwe industriële participatiebeleid worden ingeroepen.

In de praktijk zal van geval tot geval en afhankelijk van de aard van het verwervingsproject de potentiële buitenlandse leveranciers worden uitgenodigd delen van deze verwervingsopdracht militair in te vullen bij Nederlandse toeleveranciers uit de defensie- en veiligheidsindustrie. Richtinggevend hierbij is het gemiddelde percentage van de compensatieverplichtingen dat in de afgelopen vijf jaar door buitenlandse leveranciers met militaire activiteiten is ingevuld zonder, dan wel met zeer geringe, meerkosten voor het ministerie van Defensie. Waar mogelijk zal worden ingezet op een hoger ambitieniveau, maar alleen indien dit niet leidt tot onoverkomelijke meerkosten voor het ministerie van Defensie.

3. Herziening van de Defensie Industrie Strategie (DIS)

Het kabinet heeft in de huidige Defensie Industrie Strategie (DIS, 27 augustus 2007, Kamerstuk 31 125, nr. 1) de strategische en integrale visie van de overheid op de Nederlandse defensiegerelateerde industrie gepresenteerd. Daarnaast wordt de rol van de overheid in relatie tot de defensiegerelateerde industrie beschreven. Ook bevat de DIS de overheidsvisie op de positie van de Nederlandse defensiegerelateerde industrie in internationaal perspectief. Vanuit dat perspectief draagt de DIS bij aan de ontwikkeling van een gelijkwaardige en open Europese defensie-industrie. Hierbij worden goede trans-Atlantische verhoudingen niet uit het oog worden verloren. De DIS heeft een looptijd van tien jaar en als fundamenteel uitgangspunt dat de operationele behoefte van het ministerie van Defensie altijd en onverkort leidend is.

Echter, de strategische context is sinds 2007 zowel vanuit nationaal als vanuit internationaal perspectief veranderd. In nationaal perspectief zijn dat onder meer de beleidsbrief «Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld» (32 733, nr. 1 van 8 april 2011), de Strategie-, Kennis- en Innovatieagenda (SKIA) (32 733, nr. 3 van 19 mei 2011) en het Bedrijfsleven-Topsectorenbeleid (32 637, nr. 1 van 4 februari 2011). In internationaal perspectief betreft dit de voortschrijdende Europese consolidatie van de defensiegerelateerde industrie, de financiële en economische crisis leidend tot krimpende defensiebudgetten, richtlijn 2009/81/EG, en de Europese Commissie die aangekondigd heeft artikel 346 VWEU streng toe te passen.

Deze veranderingen nopen het kabinet om eerder dan voorzien – vijf jaar na publicatie van de DIS – al tot aanpassing van de strategie. Hierbij blijft het fundamentele uitgangspunt gelden dat de operationele behoefte van het ministerie van Defensie altijd en onverkort leidend is. Op grond van dit uitgangspunt zijn in de DIS thans zes prioritaire technologiegebieden benoemd waarop de Nederlandse defensiegerelateerde industrie kan excelleren, om zo haar positie op de Europese markt te versterken. In een deelstudie worden momenteel door *The Hague Centre of Strategic Studies* (HCSS) en TNO de zes prioritaire technologiegebieden herijkt. Een vitale Nederlandse defensiegerelateerde industrie is en blijft van belang voor de Nederlandse Defensie als *smart user* en *smart buyer* van haar materieel. Ook staat het stimuleren en bestendigen van een innovatieve Nederlandse (kennis-) economie centraal. De Nederlandse defensiegerelateerde industrie maakt (samen met de Nederlandse kennisinstututen) deel uit van de Europese Defensie Technologische en Industriële Basis (EDTIB). Een gezonde EDTIB is van belang voor het optimaal vervullen van de (toekomstige) behoefte van het ministerie van Defensie aan materieel op een betaalbare wijze, en voor een gelijkwaardige Europese en trans-Atlantische militaire samenwerking.

Bij de evaluatie en herziening van de DIS staat onder meer centraal de strategische context van zowel de nationale als de Europese defensie technologische en industriële basis. Daarnaast staan de wezenlijke belangen van nationale veiligheid, als criteria voor een beroep op artikel 346 VWEU, centraal. Vanwege het verscherpte toezicht door de Europese Commissie op het toepassen van artikel 346 VWEU door de lidstaten zal de DIS nader ingaan op de «wezenlijke belangen van nationale veiligheid» om de toepassing van artikel 346 VWEU te kunnen rechtvaardigen. Tenslotte zal de herziene DIS worden verankerd in de interne verwervingsprocedures en -instrumenten van Defensie. Wij verwachten uw Kamer begin 2013 over de resultaten van de herziening te kunnen informeren.

4. Commissie Defensie Materieelontwikkeling (CODEMO)

De CODEMO is in 2009 opgericht in reactie op de motie van de leden Eijnsink, Knops en Voordewind (Kamerstuk 32 123 X, nr. 76). Over de CODEMO is de Kamer geïnformeerd met de brief van 24 november 2010 (Kamerstuk 32 500-X, nr. 42). De taak van CODEMO is het stimuleren van materieelontwikkelingsprojecten op het gebied van defensiematerieel door het Nederlandse bedrijfsleven, mede in het licht van het versterken van de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse Defensiegerelateerde Industrie en het bevorderen van de export. Voor het MKB is het doorgaans moeilijk om gericht innovatieve militaire producten te ontwikkelen welke aansluiten op materiële en operationele Defensiebehoeftes. Daarom zijn vanuit overheidswege financiële middelen beschikbaar gesteld via de CODEMO om het MKB hierbij te ondersteunen. In dit kader is op 25 oktober jl. een contract gesloten tussen Defensie en Microflown voor de verwerving van akoestische sensoren (het *Acoustic Vector Sensor Increasing Situational Awareness* systeem). De CODEMO maakt deel uit van het instrumentarium dat voortvloeit uit de DIS en is onderdeel van de herziening van de DIS. De ministeries van Defensie en van EL&I zullen de uitkomsten hiervan opnemen in de nieuwe versie van de DIS.

5. Defensie Materieel Proces (DMP)

Sinds de jaren tachtig gebruikt Defensie het DMP voor de politiek-bestuurlijke sturing en beheersing van grote investeringsprojecten. Sindsdien is het DMP meermaals aangepast, onder meer als gevolg van de periodieke evaluaties. Momenteel wordt het DMP opnieuw geëvalueerd. De Audit Dienst Defensie onderzoekt momenteel de sturing en beheersing van materieelprojecten. Daarnaast wordt onderzoek uitgevoerd naar de kernprocessen rond werving en verwerving, waaronder het DMP (brief van 18 september 2012, Kamerstuk 32 733, nr. 81). Ook de omgang met veranderprocessen maakt deel uit van het onderzoek. Het onderzoek wordt uitgevoerd door ABD TOP Consultants. In hun opdracht hebben zij de ruimte gekregen om de genoemde processen zo nodig in de volle breedte te onderzoeken, voor zover dat binnen het tijdschema mogelijk is. Deze onderzoeken zullen voor het eind van het jaar worden voltooid en de resultaten zullen kort daarna aan de Kamer worden aangeboden.

6. Rapportage

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied heb ik uw Kamer tevens toegezegd jaarlijks te zullen informeren over de aanbestedingen op defensie- en veiligheidsgebied in het kader van richtlijn 2009/81/EG die door andere EU lidstaten zijn aangemeld op de Tender Electronic Daily (TED) van de Europese Commissie en te rapporteren over het beroep dat Nederland doet op artikel 346 VWEU. Beide toezeggingen zal ik in één rapportage combineren en aan uw Kamer sturen. Toegezegd is de jaarlijkse rapportage vanaf 2014 te betrekken bij de begrotingsbehandeling van EL&I of Defensie. Hierover zullen de beide ministeries nog nadere afspraken maken.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen