

Vergaderjaar 2022–2023

31 125

Defensie Industrie Strategie

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 126

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2023

ierbij bied ik uw Kamer de uitwerking aan van de toezegging die ik tijdens de commissievergadering van de Tweede Kamer, d.d. woensdag 1 februari 2023 (Kamerstuk 31 125, nr. 124) over de Defensie Industrie Strategie, heb gedaan aan het Kamerlid Hammelburg (D66) om in een Kamerbrief te rapporteren over hoe andere landen, in relatie tot Nederland, EU-Richtlijn 2009/81/EG toepassen. Specifiek heb ik Kamerlid Hammelburg (D66) toegezegd de Kamerbrief uit juni 2020¹ over dit onderwerp te actualiseren. Ik doe dit nadrukkelijk in de context van de geopolitieke ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de Europese defensiemarkt.

EU-lidstaten rapporteren niet zelf over hoe en in welke mate zij EU-Richtlijn 2009/81/EG toepassen. De enige twee bronnen met vergelijkbare data zijn – voor zover bekend – de door de Europese Commissie uitgevoerde evaluatie van de richtlijn uit 2016 en een onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Europees Parlement, gepubliceerd in oktober 2020. Over de uitkomsten van de evaluatie uit 2016 heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat uw Kamer in juni 2020² geïnformeerd. Deze brief betreft derhalve een actualisatie.

Hiertoe schets ik ten eerste de huidige context van de Europese defensiemarkt. Vervolgens recapituleer ik in hoofdlijn de belangrijkste bevindingen uit 2020. Daarna ga ik in op de bevindingen uit de studie voor het Europees Parlement. Ten slotte schets ik de belangrijkste relevante initiatieven die de komende periode binnen Europese Unie (EU) vorm krijgen.

¹ Kamerstuk 31 125, nr. 112

² Kamerstuk 31 125, nr. 112

Context Europese Defensiemarkt

De defensie- en veiligheidsgerelateerde markt binnen de EU (en daarbuiten) kenmerkt zich door gesloten nationale markten. Er is sprake van een gebrek aan een gelijk speelveld («level playing field»). De Original Equipment Manufacturers (OEM's) van defensiesystemen in de EU bevinden zich vooral in 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. Zonder gelijk speelveld is het voor deze industrieën lastig om toegang te krijgen tot de toeleveringsketens van grote Europese OEM's. De fragmentatie op de Europese defensiemarkt zorgt voor een zwakkere Europese defensie-industrie en remt innovatie. Een competitieve open Europese defensiemarkt waar bedrijven op basis van eerlijke concurrentie met elkaar concurreren versterkt het concurrentievermogen van Europese defensiebedrijven. Daarom zet het kabinet zich onverminderd in voor grensoverschrijdende industriële samenwerking en het openen van toeleveringsketens. EU-Richtlijn 2009/81/EG is een van de instrumenten dat bijdraagt aan een open en toegankelijke Europese defensiemarkt met een gelijk speelveld.

Europees onderzoek toepassing EU-Richtlijn 2009/81/EG

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat heeft uw Kamer met de voornoemde brief (kamerstuk 31 125, nr. 112) geïnformeerd over de evaluatie die de Commissie in 2016 heeft uitgevoerd van de implementatie van EU-Richtlijn 2009/81/EG. Uit de evaluatie blijkt onder andere dat de richtlijn nog niet heeft geresulteerd in de opening van alle (deel)markten. Nederland zou bovendien ten opzichte van andere Europese landen een relatief laag aantal aanbestedingen via EU-Richtlijn 2009/81/EG op de markt zetten.

Deze statistieken moeten alleen wel in de juiste context worden beschouwd. Uit het eindrapport van de evaluatie blijkt ook dat het percentage van de onder EU-Richtlijn 2009/81/EG aanbestede defensie-contracten tussen 2011–2015 dat bij de eigen industrie terechtkomt in Nederland (57%) veel lager is dan bijvoorbeeld Frankrijk en Duitsland. Zo blijkt dat 98% van de door Frankrijk onder de richtlijn aanbestede contracten tussen 2011–2015 zijn gecontracteerd met partijen in Frankrijk zelf. Voor Duitsland gaat dit op voor ca. 96% van de opdrachten. Dat is volgens een departementale analyse onder andere te verklaren doordat deze landen strenge eisen stellen aan de identiteit van en controle over defensieondernemingen, gecombineerd met strenge eisen aan (grensoverschrijdende) samenwerking van Europese defensieondernemingen. Dat maakt dat er een hoge drempel is voor een deel van de Europese defensie-industrie om zich te kwalificeren voor de aanbestedingen. Dat geldt in het bijzonder voor de defensie-industrie uit kleinere lidstaten.

Het Europees Parlement heeft in 2020 een onderzoek uit laten voeren naar de implementatie van het Defensiepakket uit 2009 waar naast EU-Richtlijn 2009/81/EG ook EU-Richtlijn 2009/43/EG onder valt. De onderzoekers gebruiken voor hun onderzoek naar de implementatie van EU-Richtlijn 2009/81/EG net als de Commissie in 2016 data uit het Tenders Electronic Daily (TED)-portaal. Dit EU-portaal is gewijd aan Europese aanbestedings-procedures.

De waarde van de op TED gepubliceerde defensieaankopen onder Richtlijn 2009/81/EG was tussen 2016 en 2020 gemiddeld 0,78% van het door de onderzoekers geschatte inkoopbudget van Nederland. Voor

Duitsland lag dit percentage op 1,8%. Zweden en Italië zaten in deze periode op respectievelijk 3,28% en 5,56%. Frankrijk publiceerde met 17,86% relatief hoog in TED. Uit deze cijfers kan worden afgeleid dat Nederland de aanbestedingsprocedures in EU-Richtlijn 2009/81/EG tussen 2016 en 2018 minder vaak toepaste dan een aantal andere EU-lidstaten.

De onderzoekers keken net als de Europese Commissie ook naar de aanbestedingen die via EU-Richtlijn 2009/81/EG werden gegund en tevens gingen naar bedrijven uit eigen land. De onderzoekers splitsen dit echter niet uit per land zoals de Commissie wel deed. Van de tussen 2016 en 2020 in TED gepubliceerde defensie-aanbestedingen ging 82% naar een partij uit eigen land. Tussen 2011 en 2015 lag dit percentage op 88%.

Belangrijke Europese initiatieven op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking op de Europese defensiemarkt

Sinds de inwerkingtreding van EU-Richtlijn 2009/81/EG zijn er verschillende initiatieven genomen die beogen de Europese defensie-industrie te versterken, de fragmentatie op de Europese defensiemarkt te verminderen en de grensoverschrijdende industriële samenwerking te bevorderen. Het belangrijkste instrument hiervoor is het Europees Defensiefonds (EDF). Het EDF is onderdeel van het lopende meerjarige financieel kader van de EU. Via het EDF wordt tussen 2021 en 2027 ongeveer EUR 8 miljard geïnvesteerd in onderzoek en ontwikkeling gerelateerd aan defensiecapaciteiten. Via het EDF wordt grensoverschrijdende samenwerking tussen OEMs, toeleveranciers en onderzoeksinstituten op uiteenlopende thema's gestimuleerd.

De Europese Commissie heeft daarnaast een voorstel in voorbereiding voor de verwervingsfase die volgt op onderzoek en ontwikkeling. Dit European Defence Investment Programme (EDIP) bevat regels omtrent de gezamenlijke aanbesteding van defensiecapaciteiten die via samenwerking tussen lidstaten in Europees verband zijn ontwikkeld. Uw Kamer is eerder met dit initiatief bekend gesteld via het BNC-fiche over de gezamenlijke mededeling van de analyse van de lacunes op het gebied van defensie-investeringen en de te volgen koers.³ Voor korte termijnbehoeftes presenteerde de Europese Commissie in 2022 een voorstel voor een verordening ter versterking Europese defensie-industrie door middel van gemeenschappelijke defensieaanbestedingen (European defence industry reinforcement through common procurement act – EDIRPA). Grensoverschrijdende samenwerking in de toeleveringsketen speelt een belangrijke rol in het EDIRPA-voorstel. Uw Kamer is eerder over dit initiatief geïnformeerd via een BNC-fiche.⁴ Ook in het recente voorstel op het gebied van de productiecapaciteit van munitie in de EU (Act in Support of Ammunition Production – ASAP) speelt grensoverschrijdende industriesamenwerking een rol.

Om een gelijk speelveld op de Europese defensiemarkt te bevorderen moet grensoverschrijdende industriesamenwerking en toegang tot toeleveringsketens een belangrijk onderdeel vormen van deze wetgevende voorstellen op het gebied van gezamenlijk aanbesteden en het opschalen van productiecapaciteit. Het kabinet zal zich blijvend inzetten

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3449

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3487

voor verankering van stimulansen voor grensoverschrijdende industriële samenwerking in toekomstige EU-voorstellen voor versterking van de Europese defensie-industrie.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens