

## Hoe bouw je de defensie-industrie op?

Het kabinet heeft ruim €1 mrd vrijgemaakt om de defensie-industrie in Nederland op te stuwen. Maar geldgebrek is niet het enige probleem waar de Nederlandse en de Europese industrie mee kampen. De oorlog in Oekraïne toont aan dat de industrie in Europa behoorlijk versnipperd is en dat hindert de samenwerking. Waar de VS over 4 soorten fregatten beschikken, gebruiken de legers in Europa maar liefst 26 verschillende fregatten.

Er rijden maar liefst twaalf verschillende tanks rond in de 27 lidstaten van de Europese Unie. En het belegerde Oekraïne kreeg vanuit meerdere EU-landen tien soorten Houwitsers om 155 millimeter-granaten mee af te schieten. Omdat sommige van die Houwitsers ook nog eens in meerdere varianten kwamen, leverde dit het Oekraïense leger 'ernstige logistieke moeilijkheden' op.

Zo schetste oud-president Mario Draghi van de Europese Centrale Bank in zijn recente advies aan Brussel de problemen waarvoor de Europese defensie staat. De fragmentatie is groot en de schaal is klein, mede omdat de defensie-industrieën in de afzonderlijke lidstaten nationaal georiënteerd zijn. Daardoor is er ook een groot gebrek aan gestandaardiseerde producten, wat de Europese defensiesamenwerking hindert. Probeer immers maar eens twaalf soorten tanks te leren besturen en die onderling uit te wisselen.

Het vraagstuk van de versnippering is al langer bekend, maar is sinds de Russische inval in Oekraïne nog nijpender geworden. Niet alleen omdat de verscheidenheid aan materieel voor Oekraïne enorm uitdagend is, maar ook omdat de legers van veel EU-landen er na decennialange bezuinigingen bedroevend voor staan. Zij zitten vanwege de toenemende spanningen in de wereld eveneens te springen om meer wapens en munitie, maar waar moet dat zo snel vandaan komen? De sterk gefragmenteerde Europese defensiemarkt kan niet zomaar ineens fors opschalen.

## PRODUCTIE IN DE EU.

Toch zal dit moeten gebeuren, vindt menig EU-land. De coronacrisis heeft laten zien hoe kwetsbaar Europa is als essentiële goederen zoals mondkapjes niet meer op eigen bodem worden gemaakt. Ook militair materieel en munitie moeten weer vaker in Europa én Nederland worden vervaardigd, schreven minister Ruben Brekelmans (VVD) en staatssecretaris Gijs Tuinman (BBB) vorige maand in hun Defensienota 2024. 'Defensie laat het mantra "beste product voor de beste prijs" los en laat tijdige beschikbaarheid en herkomst zwaarder meewegen', lieten ze weten.

Het ministerie maakt de komende jaren bovendien ruim €1 mrd vrij om de Nederlandse defensie-industrie een steuntje in de rug te geven. Die industrie is in omvang bescheiden en bestaat volgens adviesbureau Berenschot uit zo'n duizend bedrijven met een gezamenlijke omzet van €7,7 mrd in 2023. Defensie-expert Dick Zandee van Instituut Clingendael zegt dat de meeste ondernemingen ook nog eens kleine, specialistische toeleveranciers zijn die het

vooral redden door actief te zijn op het gebied van de 'dual use'-producten (die zowel een militaire als civiele toepassing hebben). Er zijn maar een paar grotere bedrijven zoals Damen Naval in Vlissingen en Thales dat onder meer radars en sensoren in Hengelo maakt.

Of de circa €1 mrd dan ook genoeg is om de Nederlandse industrie serieus op te stuwten in de vaart der volkeren, is volgens Zandee de grote vraag. Wat Nederland, en veel andere EU-landen parten speelt, is volgens hem Artikel 346 in het Europees Verdrag. Dat bepaalt dat EU-landen van de Europese aanbestedingsregels mogen afwijken bij de productie van wapens, munitie en militair materieel, als dit noodzakelijk is voor 'het hoeden van de wezenlijke veiligheidsbelangen'.

### **SAMEN AANBESTEDEN.**

Onder meer Frankrijk, Duitsland en Italië maken veelvuldig van Artikel 346 gebruik om hun eigen defensie-industrie te beschermen en bevoordelen, zegt Zandee. 'Probleem is dat pure defensiebedrijven in feite maar één opdrachtgever hebben: de overheid. Zelfs de Franse overheid is niet groot genoeg voor de eigen industrie om alleen daarop te drijven. Dat geldt uiteraard nog sterker voor de andere Europese landen die door Artikel 346 moeilijk toegang hebben tot markten elders in de EU. Desondanks zie ik het niet snel komen van een wijziging van dit artikel, omdat de weerstand te groot is.'

De Europese Commissie heeft dat ook ingezien, en probeert om de verdragsbepaling heen te werken met andere verlokkingen. Zo krijgt een lidstaat financiële steun als die samen met minstens twee andere EU-landen defensie-orders uitzet. Het voordeel van zo'n gezamenlijke aanbesteding is dat de defensie-industrie meer zekerheid krijgt. De orders zijn immers omvangrijker en langjariger, waardoor de industrie haartoeleveringsketens beter kan organiseren. Dat kan de hele sector een broodnodige impuls geven.

Ook Draghi pleit in zijn rapport voor veel meer vraagbundeling en gemeenschappelijke defensie-uitgaven van de lidstaten. Door samen als EU-landen grote opdrachten uit te zetten — met wat Draghi betreft een voorkeursbehandeling voor defensiegoederen uit de EU — wordt meteen de standaardisatie van materieel in Europa bevorderd, meent hij.

Brekelmans en Tuinman delen die mening, blijkens hun Defensienota. In maart stelde de Europese Commissie zich eveneens alten doel dat EU-landen in 2030 minstens 40% van hun defensiematerieel gezamenlijk aankopen. Nu is dat nog geen 20%.

### **NIEUWE DEFENSIEFONDSEN.**

Draghi oppert zelfs dat de Europese Commissie een centrale 'autoriteit voor de defensie-industrie' moet instellen die de aanbestedingen namens de EU-landen coördineert. De komst van gerichte EU-defensiefondsen helpt volgens hem de Europese industriële productie én innovatie nog eens extra op gang. Onder meer Frankrijk, Griekenland en Estland pleiten al langer voor het aangaan van nieuwe gezamenlijke Europese leningen ten bate van defensie, maar vooral Nederland en Duitsland zien daar niets in.

Intussen is Nederland wél al enige tijd bezig met vraagbundeling, zegt het ministerie van Defensie. Zo neemt Nederland voor €400 mln samen met Denemarken deel aan een Zweeds fonds voor de bouw van CV90-infanteriegevechtsvoertuigen voor Oekraïne. De Zweden vestigen in ruil daarvoor een deel van hun productiecapaciteit in Nederland, bij het Bunschotense familiebedrijf Van Halteren en diens twintig toeleveranciers. Verder heeft Defensie naar eigen zeggen onder meer actief bemiddeld bij de plaatsing van orders van de Multi Missie Radar van Thales door Noorwegen, Denemarken en Litouwen.

Inzet is om de Nederlandse defensie-industrie veel vaker op die manier te laten aansluiten bij Europese en Navo-orders, zegt een woordvoerder. Defensie wil optrekken met de industrie en kennisinstellingen zoals TNO in 'een nieuw publiek-privaat platform'. De dik €1 mrd aan stimuleringsgelden wordt volgens de zegsman dan ook vooral gebruikt om bestaande toonaangevende Nederlandse technologieën, zoals sensoren, ruimtevaart, kwantumtechnologie, intelligente systemen en slimme materialen, verder uitte bouwen. Bijvoorbeeld doorfabrieken te voorfinancieren of subsidiëren. Tegelijkertijd wil het kabinet ook nieuwe sterkten ontwikkelen, zoals de productie van drones. Clingendael-expert Zandee noemt die focus op innovatie een goede keuze. 'Elders in Europa zijn al goede munitiefabrieken, laat dit onze specialisatie zijn.'

### **SNEL ACHTERHAALD.**

Onderzoeker Frank Bekkers van het Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS) beaamt dat, maar waarschuwt wel dat Nederland niet allemaal drones voor op de plank moet produceren. 'De technologische ontwikkelingen op dronegebied gaan razendsnel, zoals de Oekraïne-oorlog laat zien. Wat je nu maakt, is over een maand al achterhaald.' Nederland kan daarom volgens hem veel beter de maakindustrie in stand houden en niet nog meer veranderen in een diensteneconomie. 'Als je hier productielijnen voor "gewone industrie" hebt, kun je die indien nodig snel ombouwen voor drones. Je moet dan natuurlijk wel zorgen dat je de kennis in huis hebt.'

Ook de defensie-industrie ziet nog beren op de weg. Volgens directeur Hans Huigen van brancheorganisatie NIDV bevat de Defensienota 2024 goede teksten en gaan de Europese beleidsintenties de juiste kant op. 'Maar nu komt het aan op de uitvoering. Want Defensie kan wel zeggen dat het meer in Nederland en Europa wil kopen en meer wil kijken naar de herkomst van grondstoffen en halffabricaten, maar wat als dat duurder blijkt te zijn dan materialen en componenten uit China of metaal uit Rusland?'

Huigen zou daarom graag zien dat Nederland zijn specificaties bij aanbestedingen aanpast. Die moeten voortaan eisen bevatten over waar de innovaties, componenten en basismaterialen zoals staal en aluminium vandaan komen. Anders blijven de eindproducenten kijken naar hoe ze de prijzen kunnen drukken door bijvoorbeeld Chinese bedrijven in te schakelen, denkt hij. 'Defensie moet zijn inkoopmacht meer gebruiken ten bate van Nederlandse en Europese industrie. Wat ons betreft heeft Nederland de mogelijkheden die het EU-aanbestedingsrecht biedt, zoals artikel 346, juist te beperkt ingezet.'