

Betreft: Reactie VNO-NCW op de internetconsultatie wetsvoorstel 'Weerbaarheid defensie en veiligheid gerelateerde industrie'

Datum: 29 augustus, 2024

VNO-NCW verwelkomt, mede namens FME, de mogelijkheid om te reageren op de internetconsultatie voor het wetsvoorstel 'Weerbaarheid defensie en veiligheid gerelateerde industrie'. Dit wetsvoorstel heeft als doel om de Nederlandse defensie-industrie en aanpalende veiligheidssectoren te beschermen, te versterken en beter internationaal te positioneren. Daarbij kwalificeert het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Defensie de 'Inzet Defensie' als een vitaal proces waarvoor vergaande overheidsingrepen worden geoorloofd.

Het wetsvoorstel kent drie elementen:

- Een deel marktordening dat de overheid de mogelijkheid geeft om bedrijven aanwijzingen te geven (een zgn. 'Dienst van Algemeen Economisch Belang', daeb). In dit deel van het wetsvoorstel krijgt de overheid de mogelijkheid om vergaande marktordeningsmaatregelen op te leggen aan de Nederlandse defensie-industrie en aan de veiligheid gerelateerde sectoren;
- De introductie van een nieuwe sectorale investeringstoets voor de Nederlandse defensie-industrie;
- De mogelijkheid om geschiktheidsverklaringen af te geven aan Nederlandse bedrijven die mee willen dingen naar buitenlandse defensieopdrachten en -subsidies.

VNO-NCW ziet het belang van dit wetsvoorstel. De geopolitieke veranderingen en recente crises benadrukken de urgentie van een sterke defensie-industrie. Europa en Nederland zijn te afhankelijk van de Verenigde Staten en missen de noodzakelijke zelfredzaamheid om de eigen veiligheid te borgen.

Er leven bij VNO-NCW stevige zorgen over met name het element marktordening. VNO-NCW pleit dan ook voor een stevige aanpassing van het wetsvoorstel op de volgende elementen:

- **Maak de afbakening veel scherper:** de reikwijdte van de wet, die ook betrekking heeft op de volledige dual-use sector, is zeer ruim gedefinieerd. Ook zijn de criteria waar een bedrijf onder moet vallen alvorens deze kan worden aangeduid als 'kritiek' ook breed gedefinieerd. Waarschijnlijk onbedoeld vallen nu grote delen van het bedrijfsleven onder het voorstel. Bedrijven weten hierdoor niet wanneer ze wel of niet onder de scope van het wetsvoorstel vallen. Deze onzekerheid zet druk op investeringen en daarmee op ons concurrentievermogen;
- **Maak duidelijker dat wetsvoorstel echt last resort is:** wat VNO-NCW betreft moet dit wetsvoorstel een last resort zijn. Het proces wanneer een bedrijf kan worden aangewezen als een leverancier van een daeb is echter onduidelijk. Ook is onduidelijk of en op welke manier het bedrijfsleven wordt betrokken;
- **Zet in op marktconforme vergoedingen:** bedrijven die zijn aangewezen als daeb kunnen verplicht worden gesteld om hun productiecapaciteit aan te passen, ketens te verleggen of strategische voorraden aan te houden. Dit brengt aanzienlijke financiële en operationele risico's met zich mee. Onduidelijk is of en hoe bedrijven hiervoor een marktconforme vergoeding krijgen en hoe deze wordt bepaald;
- **Voorkom nationale kop en verstoren gelijk speelveld:** het wetsvoorstel geeft aan vooruit te lopen op Europese wet-regelgeving. Onhelder is daardoor in hoeverre dit wetsvoorstel inhaakt op vergelijkbare Europese en NAVO-initiatieven (bv. EDIS en EDIP). Dit kan leiden tot een vormgeving die afwijkt van Europa en brengt dus het risico met zich mee van een nationale kop, een ongelijk speelveld en verdere erosie van de NLDTIB.

Met urgentie aan de slag!

Bovenstaande laat onverlet dat VNO-NCW het belang van het doel van het wetsvoorstel onderschrijft. VNO-NCW vindt het daarbij van belang te benadrukken dat het voor het versterken van de NLDTIB én het verminderen van de afhankelijkheden vooral van belang is dat de overheid met urgentie aan de slag gaat met het actieplan productiezekerheid. Het bedrijfsleven vindt dit ook een zaak van behoorlijk bestuur. Er mag immers verwacht worden dat alvorens met dit soort stevige marktorderingsingrepen te komen dat de overheid er alles in het redelijke en op aantoonbare wijze aan heeft gedaan om met marktconforme oplossingen te komen. Dit is op dit moment niet het geval. VNO-NCW wijst erop dat de kernproblemen van de NLDTIB eerder liggen in het gebrek aan nationale orders, rigide aanbestedingsprocedures, en beperkte voorfinancieringsmogelijkheden.

Tot slot is het van belang dat er een proces wordt ingericht waarin het Nederlandse bedrijfsleven zo goed mogelijk wordt geconsulteerd bij de verdere invulling van het wetsvoorstel en daarbij zo goed mogelijk aansluit op de behoefte van de Nederlandse Krijgsmacht en het Ministerie van Defensie. VNO-NCW wil zich hier, als vertegenwoordiger van het grootste deel van het Nederlands bedrijfsleven, samen met haar leden (zoals de FME, NIDV en anderen) voor inzetten. In de bijlage treft u een verdere duiding van onze reactie en een aantal vragen over het wetsvoorstel ook op de andere twee delen.

1. Achtergrond

Zonder veiligheid en stabiliteit is economische vooruitgang en brede welvaart onmogelijk – iets wat verschuivende machtsverhoudingen, opkomend protectionisme en opeenvolgende technologische ontwikkelingen ons pijnlijk duidelijk maakt. De Russische invasie van Oekraïne op 24 februari 2022 laat zien dat dreigingen kunnen omslaan in daadwerkelijke agressie met alle gevolgen van dien. Deze vorm van agressie onderstreept de noodzaak en urgentie van een sterk Europa en een sterk Nederland.

De huidige geopolitieke verschuiving is echter al langer zichtbaar en daarmee niet de enige dreiging die zich nu manifesteert. Hiermee beperkt de geopolitieke machtsstrijd zich niet tot het klassieke veiligheidsdomein – zo bedreigen cyberaanvallen onze kritieke infrastructuur, wordt de ruimte gemilitariseerd en worden economische- en asymmetrische middelen ingezet om de strijd van vandaag te voeren. Deze ontwikkelingen vragen om snel en gecoördineerd handelen door de EU en de NAVO om de diversiteit aan dreigingen op de korte- en lange termijn het hoofd te kunnen bieden.

Daarnaast legt de huidige geopolitieke situatie de Europese- en Nederlandse tekortkomingen ten aanzien van onze militair-industriële slagkracht en onze grote afhankelijkheid van de Verenigde Staten bloot. Europa en Nederland zijn momenteel onvoldoende in staat om onze nationale en bondgenootschappelijke veiligheid, de internationale rechtsorde en stabiliteit te borgen. Daarbij vindt er een omschakeling plaats van “wars of choice” naar “wars of necessity” waarbij er rekening wordt gehouden met een grootschalig conflict. Dit vraagt om zelfredzaamheid, slagkracht en handelingsvermogen. Reden voor VNO-NCW om weerbaarheid als vierde pijler op te nemen in haar koers ‘Ondernemen voor Brede Welvaart’. Vanuit deze context hebben wij met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel ‘Wet weerbaarheid defensie en veiligheid gerelateerde industrie’.

2. Appreciatie VNO-NCW

Het huidige wetsvoorstel heeft als doel de Nederlandse defensie-industrie (hierna NLDTIB) en de veiligheid gerelateerde industrie te beschermen, te versterken en beter internationaal te positioneren. Daarbij kwalificeert het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Defensie de ‘Inzet Defensie’ als een vitaal proces waarvoor vergaande overheidsingrepen worden geoorloofd.

Daarbij richt het wetsvoorstel zich op drie verschillende elementen:

1. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid onder marktordeningsprincipes om bedrijven aanwijzingen te geven (een zgn. ‘Dienst van Algemeen Economisch Belang’, hierna daeb) over bijvoorbeeld de productie en instandhouding van defensiematerieel, maar ook ten aanzien van samenwerking tussen bedrijven, met kennisinstellingen en andere partijen. Denk aan het sturen op strategische voorraden, de bevoorradingsketen en het opschalen van productiecapaciteit;
2. De introductie van een nieuwe sectorale investeringstoets voor de Nederlandse defensie-industrie en de veiligheid gerelateerde industrie om zo fusies, overnames en investeringen te voorkomen die tot risico’s leiden voor de nationale veiligheid. Hiermee beoogt de Rijksoverheid de Nederlandse defensie-industrie en veiligheid gerelateerde industrie te beschermen;
3. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel de mogelijkheid van de Rijksoverheid om geschiktheidsverklaringen af te geven aan Nederlandse bedrijven die mee willen dingen

naar buitenlandse defensieopdrachten en -subsidies.

Vanuit VNO-NCW leven er grote zorgen over met name het eerste element waarin de Rijksoverheid zichzelf de mogelijkheid toeschrijft om vergaande marktorderingsstappen te ondernemen die de Nederlandse concurrentiepositie, economische weerbaarheid en vitaliteit, van niet alleen de NLDTIB maar ook van andere sectoren, direct raakt. Daarnaast hebben wij verschillende vragen over de overige twee elementen die het wetsvoorstel voorschrijft.

Aangezien onze zorgen met name betrekking hebben op het marktorderingselement, zullen wij daar in onze appreciatie uitgebreider stilstaan bij de risico's en vergaande gevolgen voor alle betreffende sectoren. In bijlage I vindt u de overige vragen die wij hebben voor wat betreft de investeringstoets en de geschiktheidsverklaringen.

2.1. Ordeningsaspecten binnen de Nederlandse defensie-industrie en de aan defensie gerelateerde industrie

Het wetsvoorstel voorziet via een combinatie aan beleidsaanpassingen, voorschriften en nieuwe wet- en regelgeving om de productie, opschaling en innovatiecapaciteit beter te laten aansluiten op de behoefte van de Nederlandse Krijgsmacht – dit betreft tevens de beschikbaarheid en voorraadvorming. Om dit o.a. juridisch te kunnen onderbouwen, kwalificeert het Ministerie van Defensie, het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Justitie en Veiligheid de Nederlandse Krijgsmacht als een 'vitaal proces' (dienst van algemeen economisch belang, dae).

Variërend per dienst kennen de daeb's een looptijd van respectievelijk 10-, 5-, en 2- jaar – en deze kunnen daarna opnieuw worden verlengd. Daarbij is het belangrijk om te benadrukken dat er in het wetsvoorstel expliciet wordt aangegeven dat een daeb kan worden opgelegd aan:

- Bedrijven die actief zijn binnen de NLDTIB;
- Bedrijven en ondernemingen die producten voor tweërlei gebruik ontwikkelen en produceren (dual-use);
- Bedrijven die relevant zijn voor de Nederlandse Krijgsmacht op het gebied van energievoorziening, medicijnen, grondstoffen en logistiek. Dit betreft ook strategische voorraadvorming en de bevoorradingsketen. Voor wat betreft dit laatste, kunnen bedrijven met een bevoorradingsplicht de opdracht worden gegeven om de toeleveringsketen naar vermogen te diversifiëren op één of meer in gespecificeerde manieren.

In alle gevallen wordt er gesproken over een "eventuele" of "in principe redelijke winstopslag" voor bedrijven wanneer deze een daeb opgelegd krijgen – dit geldt echter niet voor bedrijven die een bevoorradingsverplichting opgelegd krijgen.

Met betrekking tot de rechtvaardiging van het opleggen van een daeb hanteren de betrokken ministeries de volgende beredenering: "Deze autonomie is nodig voor de gegarandeerde toegang tot- en beschikbaarheid van (internationale) kennis, rechten, mensen en middelen die noodzakelijk zijn om militaire capaciteiten in stand te houden en operaties uit te voeren" en "het wetsvoorstel dat tot ordeningsaspecten wordt gerekend, heeft tot doel bij te dragen aan het oplossen van problemen die de NLDTIB ondervindt in relatie tot de inzetbaarheid en operationele relevantie van de krijgsmacht".

2.2. Knelpunten opschaling NLDTIB

In het wetsvoorstel spreekt men van verschillende knelpunten die de Nederlandse defensie-industrie ervaart voor wat betreft opschaling van de productiecapaciteit. Zo wordt er gerefereerd aan financiële knelpunten, ontbreken van een level-playing-field, beslistmacht in het buitenland, onzekere orderportefeuilles, consolidatie op EU-niveau en de toename van dual-use goederen. Hoewel deze analyse zeker elementen bevat die de opschaling van de NLDTIB in de weg zit, raakt het naar de opvatting van VNO-NCW onvoldoende de kern van het probleem en rechtvaardigt het op deze grond niet de invoering van enige mate van marktordeningsaspecten. De kern van het probleem ligt volgens VNO-NCW in eerste instantie bij de volgende aspecten:

- 1. Orders aan de NLDTIB vanuit Nederland blijven uit:** wanneer Nederland geen orders plaatst bij de Nederlandse defensie-industrie kunnen zij niet gaan opschalen. Het plaatsen van een order is een essentiële randvoorwaarde om op te kunnen schalen. Buitenlandse overheden plaatsen echter sneller en soepeler orders bij de eigen- en buitenlandse defensie-industrie;
- 2. Flexibiliteit binnen het huidige aanbestedingsprocedure is niet mogelijk:** de operationele gereedheid van defensie moet op de korte termijn worden versterkt. Zodoende moet er nagedacht worden over een vernieuwde aanbestedingsstrategie met oog voor snellere en directere (nationale) gunning (346 VWEU), versnellen van de aanschaf van nieuw materieel, afsluiten langdurige contracten en het aangaan van vroegtijdige samenwerking met de Nederlandse industrie in de bepaling en ontwikkeling van de benodigde capaciteiten (vóór de A-brief). Zo kan de NLDTIB sneller aan de vraag voldoen;
- 3. Voorfinanciering is niet mogelijk:** momenteel is er geen voorfinanciering mogelijk binnen grote aanbestedingen – de betrokken bedrijven worden telkens volledig achteraf betaald. Dit maakt het voor een kapitaalintensieve industrie lastig om zich in te schrijven op nationale aanbestedingen;
- 4. Snelle innovatieopshaling is door nationaal beleid te beperkt:** defensie maakt veelal gebruik van pilot-trajecten voor reeds bewezen innovatietoepassingen – dit werkt in gevallen vertragend. Om dit te versnellen zou defensie daadkrachtiger op kunnen treden door reeds bewezen innovatieve toepassingen versneld te valideren en te fungeren als launching customer om de Nederlandse slagkracht op onze niche-capaciteiten te vergroten;
- 5. Het ontbreekt aan strategische keuzes:** het mist aan een duidelijke lange termijn visie vanuit het Ministerie van Defensie waarop de defensie-industrie kan acteren – zo ontbreekt het aan strategische keuzes die moeten worden gemaakt, zoals: over welke capaciteiten willen we als Nederland zelf beschikken en op welke onderdelen moet er vergaand samen worden gewerkt. In dit kader is er een zekere balans nodig bij het creëren van wederzijdse afhankelijkheden om strategisch autonoom te kunnen opereren. NLDTIB kent nu geen duidelijkheid;
- 6. Strikt exportbeleid:** wenselijk om aan te sluiten bij het exportpact van Duitsland, Frankrijk en Spanje voor de gemeenschappelijke ontwikkeling van dual-use goederen en militair materieel die niet vallen onder “de minimis” principe. Door aan te sluiten bij dit verdrag worden de nationale beperkingen voor wapenexportbeleid (grotendeels) opgeheven, wat direct bijdraagt aan een sterke defensie-industrie die internationaal kan exporteren en daarmee bijdraagt aan een sterkere eigen defensie;
- 7. Financiering:** defensie wil de productie van materiaal en munitie snel en substantieel opschalen. Hiervoor is het essentieel dat de Nederlandse defensie-industrie de vereiste

groei doorlopend kunnen (blijven) financieren. Dit vraagt om langetermijn orders, marktconforme voorfinanciering én ketenfinanciering en een marktconform rendement om ook institutionele beleggers aan te trekken. Daarnaast moet er voor het aanstaande innovatiefonds voor de Nederlandse defensie-industrie goed worden gekeken naar de uitvoerende kant – mocht dit bij InvestNL worden belegd, moet het huidige beleggingsbeleid van InvestNL worden aangepast. Nu is het zo dat InvestNL niet in bedrijven mag investeren die meer dan 10% van hun omzet genereren door het produceren en leveren van militaire toepassingen.

Een aantal van deze aspecten worden opgepakt in de onlangs gelanceerde ‘Actieagenda Productie- en Leveringszekerheid’ en in de ‘Defensie-industrie Strategie in Nieuwe Geopolitieke Context’ – dit zou voortvarend moeten worden uitgevoerd zodat de NLDTIB daadwerkelijk kan opschalen. VNO-NCW vinden dat hier prioriteit aan moet worden gegeven. De marktordeningsaspecten in het wetsvoorstel zouden daarmee echt een last resort moeten zijn en zijn waarschijnlijk in belangrijke mate de facto overbodig.

2.3. Gebrek aan complementariteit op nationaal, EU en NAVO-niveau

Zowel op NAVO- als EU-niveau is er sinds 2022 een sterke focus gekomen op het versterken en verder opschalen van de defensie-industrie. Om dit te kunnen realiseren, ligt de nadruk op vergaande samenwerking en coördinatie met Europese lidstaten en de NAVO.

Daarbij is het doel van de Europese Commissie helder: in het kader van het verhogen van de Europese strategische autonomie moet de Europese defensie technologische en industriële basis (EDTIB) vergaand worden versterkt; deze moet innovatiever, competitiever en weerbaarder worden. Hiervoor heeft de Europese Commissie op 5 maart 2024 haar Europese Defensie-industrie strategie (EDIS) gelanceerd die tijdens de volgende commissieperiode verder zal worden uitgebreid en uitgevoerd. Binnen dit kader sluit EDIS zo goed mogelijk aan op het veiligheidsbeleid van de NAVO.

De strategie richt zich in dit kader op versnelde innovatieopscaling, Europese investeringsprogramma's (zo wordt het beleid van Europese Investeringsbank aangepast om Europese samenwerking voor de ontwikkeling van defensiematerieel verder te stimuleren en een consolidatieslag van de markt te faciliteren), het versterken van de internationale- en Europese supply chains, het aanleggen van strategische voorraden, internationale samenwerking binnen de EU en NAVO en het integreren van defensiebeleid binnen alle relevante en aanpalende Europees beleid die de doelstelling verder ondersteunt.

EDIS haakt daarbij in op reeds bestaand Europees beleid dat verder bijdraagt aan het verder versterken van de Europese strategische autonomie; zo wordt bijvoorbeeld de toegang tot kritieke grondstoffen die nodig zijn voor de EDTIB geregeld via de ‘Critical Raw Materials Act’, ook wordt de Europese semicon-industrie verder versterkt via de EU Chips Act/Chips for Europe Programme, voor de risicomitigatie van kritieke technologiegebieden is onlangs het EU Observatory of Critical Technologies opgericht en wordt innovatie verder opgeschaald via onder andere het Europees Defensie Fonds en het NATO Innovation Fund. Voor geneesmiddelen is de Critical Medicines Alliance actief, die onder meer werkt aan het verder versterken van geneesmiddelenproductie in Europa. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een Europees vastgestelde lijst van essentiële medicijnen.

Kijkend naar het wetsvoorstel, haakt deze niet tot nauwelijks aan op nationaal, Europees of NAVO-beleid. Dit kan leiden tot een vormgeving die afwijkt van Europa en brengt het risico met

zich mee van een nationale kop wat, het ongelijke speelveld verder vergroot en wat vergaande gevolgen kan hebben voor de internationale concurrentiepositie van de NLDTIB op zowel EU als NAVO-niveau.

2.4. De scope van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel hanteert marktordeningsprincipes en het opleggen van daeb's aan ondernemingen c.q. bedrijven die van doorslaggevende betekenis kunnen zijn voor de Nederlandse Krijgsmacht en de MIVD. Daarin maakt men een onderscheid tussen bedrijven die bijdragen aan de productiecapaciteit en bedrijven die bijdragen aan de bevoorrading.

De scope die de Rijksoverheid hiervoor hanteert is breed gedefinieerd en kan potentieel elke sector raken – daarbij loopt de scope van de semiconductor-industrie, grondstoffen en medicijnen tot en met uitrusting en voedsel- en energiebedrijven.

Aanvullend, merken we op dat de Memorie van Toelichting naast “producten voor tweëerlei gebruik” ook nog spreekt van “andere goederen (zoals medicijnen, verband, medische hulpmiddelen)” – onduidelijk waar de scope van “andere goederen” begint en eindigt. Daarmee is de scope te breed gedefinieerd en huist teveel risico's; de lijst lijkt ongelimiteerd en ongericht en kan daarmee onze concurrentiepositie en economische weerbaarheid onevenredig hard raken.

Het is bovendien maar zeer de vraag of de betrokken ministeries over de middelen beschikken om in detail te kijken naar de toeleveringsketens van potentieel duizenden producten en honderdduizenden componenten, subcomponenten en materialen. De toeleveringsketens waar men over spreekt zijn namelijk buitengewoon complex – hier wordt in zeer beperkte mate rekening mee gehouden.

2.5. Negatieve gevolgen NLDTIB en brede bedrijfsleven

Ten eerste, het wetsvoorstel kan verstrekkende gevolgen hebben voor niet alleen de NLDTIB maar voor het hele brede bedrijfsleven. Bijvoorbeeld, naast het gegeven dat het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Economische Zaken daeb's kunnen opleggen aan bedrijven voor specifieke diensten, producten en voorraden, is er ook een mogelijkheid om een daeb op te kunnen leggen in het volgende geval:

- Een bedrijf moet met voorrang produceren van door de Minister van Defensie gespecificeerde goederen en/of technologieën ten opzichte van andere internationale opdrachtgevers tegen een marktconforme vergoeding.

Deze daeb heeft als doel om ervoor te zorgen dat de Nederlandse overheid altijd voorrang krijgt op andere internationale opdrachten. Dit terwijl de NLDTIB in grote mate afhankelijk is van andere internationale partijen voor orders; nu en in de toekomst. Dit kan er in veelvoorkomende gevallen voor zorgen dat een contract met een buitenlandse partij vroegtijdig moet worden opgeheven, niet mag worden aangenomen of moet worden uitgesteld. De eventuele monetaire schade die hieruit kan volgen dient contractueel te worden afgevangen door de onderneming zelf en valt anders onder het eigen bedrijfsrisico. Dit roept de volgende vragen op:

- Hoe wordt het risico gemitigeerd dat internationale overheden en bedrijven afhaken bij cruciale contracten waardoor de stabiliteit en continuïteit van juist de NLDTIB in gevaar komt?

- Kan de overheid garanderen dat dit wetsvoorstel ook op de langere termijn zal bijdragen aan een verbeterde marktpositie van Nederlandse bedrijven en versterking van de NLDTIB, gezien de fluctuerende internationale politieke- en economische omstandigheden?

Ten tweede geeft het wetsvoorstel aan dat wanneer een onderneming niet in staat is of wegens bedrijfsredenen de daeb niet accepteert of kan uitvoeren, een boete kan worden opgelegd die maximaal 10% van de omzet van de onderneming kan bedragen, ook wanneer dit een dochteronderneming betreft. Aanvullend, een kostenvergoeding voor de geleverde dienst is niet vanzelfsprekend, hier wordt uitgegaan van een eventuele kostenvergoeding tegen een redelijke winstopslag. Beide gevallen worden niet verder gespecificeerd – daarbij mogen de gemaakte kosten niet of beperkt worden doorgerekend aan de afnemers. Over een eventuele kostenvergoeding van het aanleggen van strategische voorraden wordt niet gesproken.

Binnen deze kaders kiest Rijksoverheid voor publiekrechtelijke regulering boven de huidige vorm van civielrechtelijk contrateren met als opgaaf van redenen: “waarin sprake is van een afhankelijkheidsrelatie met het Ministerie van Defensie en de betrokken onderneming zal er altijd sprake zijn van een prijsdruk naar boven, omdat de onderneming in een comfortabele machtspositie verkeerd’.

Hierbij de volgende vragen:

- Hoe zal de overheid garanderen dat de compensatie voor hogere operationele kosten en schade voldoende is om bedrijven in deze sector te beschermen tegen financiële nadelen zonder dat dit ten koste gaat van hun concurrentievermogen op de markt?
- Welke criteria worden gehanteerd om te bepalen of en in welke mate kosten of schade in aanmerking komen voor compensatie?

Ten derde, geeft het wetsvoorstel aan dat er strategische voorraden moeten worden aangelegd van, en is niet gelimiteerd tot, grondstoffen, (generieke) medicijnen, verband en medische hulpmiddelen. In de kern zijn we allemaal vóór het aanleggen van voorraden door overheden (en de inspanningen op grond van deze wet moeten worden afgestemd op de EU-strategie voor het aanleggen van voorraden die momenteel in ontwikkeling is), maar we zijn zeer tegen een eis aan bedrijven om specifieke voorraden op te slaan van producten, componenten of materialen. Dat is een serieuze commerciële beslissing met mogelijk bijbehorende kosten.

Het is belangrijk dat hier proportionaliteit wordt bewaakt en bedrijven geen onhaalbare verplichtingen krijgen opgelegd. Bovendien blijken dat de huidige voorraadverplichtingen reeds dusdanige kosten en risico's met zich brengen dat in een meerdere gevallen, bedrijven geneesmiddelen van de Nederlandse markt halen. Zo werken maatregelen die tekorten moeten tegengaan juist tekorten in de hand.

Ten vierde, het wetsvoorstel geeft aan de voor strategische voorraadvorming en in sommige gevallen productie – ondernemingen kunnen worden verplicht om hun supplychain te diversifiëren, gebeurt dit niet kan er wederom een boete worden opgelegd.

Een voorbeeld: voor generieke geneesmiddelen zoals pijnstillers en antibiotica is dit vrijwel onmogelijk. Voor de productie van deze medicijnen is producent afhankelijk van één grondstof en één fabrikant, diversifiëren is daarom niet mogelijk. Een verplichting om de toeleveranciersketen te diversifiëren of te versterken kan voor geneesmiddelbedrijven een zware belasting vormen gezien: 1) de reeds bestaande geneesmiddelentekorten; 2) het lage prijsniveau van veel

geneesmiddelen; 3) het beperkte aantal grondstofleverancier (veelal gevestigd in China) waarvan geneesmiddelfabrikanten afhankelijk zijn en waarop zij nauwelijks tot geen invloed hebben, en 4) de relatief hoge administratieve lasten om een handelsvergunning uit te breiden met bijvoorbeeld een extra grondstofleverancier.

Tegen deze achtergrond, hebben wij de volgende vragen:

- In hoeverre waarborgt de overheid dat de dwingende maatregelen tot allerlei verplichtingen (aanleggen van voorraden, versterking of diversificatie van toeleveringsketens, leveren van producten etc.) niet leidt tot schade en hogere kosten voor bedrijven en dat zoiets niet leidt tot concurrentienadeel?
- Op welke manier investeert de overheid concreet in de NLDTIB en veiligheidsgerelateerde sectoren en draagt het bij aan een beter vestigingsklimaat voor bedrijven in deze sector?
- In hoeverre waarborgt de overheid dat Nederland interessant blijft voor buitenlandse bedrijven in de defensiesector om zich (tevens) in Nederland te vestigen of uitbreidingsinvesteringen in de activiteiten van hun Nederlandse subsidiary te doen?
- In hoeverre heeft de overheid rekening gehouden met mogelijk averechtse effecten van dit wetsvoorstel voor in Nederland gevestigde bedrijven met een buitenlandse moedermaatschappij, welke eventueel kan beslissen bepaalde activiteiten vanwege het dwingendrechtelijk karakter in zijn geheel te verplaatsen naar of (deels) onder te brengen bij andere buitenlandse dochtermaatschappijen?
- Hoe wordt onder conceptwet gewaarborgd dat de (potentiële) verplichting om de toeleveranciersketen te diversifiëren of te versterken niet het tegenovergestelde effect heeft doordat bedrijven hun activiteiten op de Nederlandse markt staken – wat leidt tot een vershraling van het aanbod en kan leiden tot een toename van de tekorten?

Het wetsvoorstel staat hier niet of nauwelijks bij stil – dit heeft onder andere te maken met het feit dat het bedrijfsleven niet is geconsulteerd en er geen economische impact assessment is gedaan.

Tot slot is het van belang dat een proces wordt ingericht waarin het Nederlandse bedrijfsleven zo goed mogelijk wordt geconsulteerd bij de verdere invulling van het wetsvoorstel en daarbij zo goed mogelijk aansluit op de behoefte van de Nederlandse Krijgsmacht en het Ministerie van Defensie. VNO-NCW wil zich hier, als vertegenwoordiger van het grootste deel van het Nederlands bedrijfsleven samen met haar leden (zoals de FME, NIDV en anderen) voor inzetten. In de bijlage treft u een verdere duiding van onze reactie en een aantal vragen over het wetsvoorstel ook op de andere twee delen.

BIJLAGE I: Aanvullende vragen

Vragen aan Economische Zaken & Defensie:

1. Kunnen geneesmiddelenbedrijven worden belast met een DAEB doordat (actieve stoffen voor) geneesmiddelen via Verordening 2021/821 vallen onder producten voor tweërlei gebruik? Of worden geneesmiddel niet aangemerkt als 'producten voor tweërlei gebruik' aangezien de Memorie van Toelichting naast 'producten voor tweërlei gebruik' ook nog spreekt van "andere goederen (zoals medicijnen, verband, medische hulpmiddelen?"

Context: Uit het voorstel wordt niet duidelijk of geneesmiddelen (of actieve stoffen) onder de Verordening vallen. Hiermee is onduidelijk of farmaceutische bedrijven belast kunnen worden met een DAEB.

Medische toepassingen zijn over het algemeen uitgezonderd van Categorie 1-producten in de verordening (en vallen daarmee niet onder het begrip 'Producten voor tweërlei gebruik' uit de conceptwet). Het is echter mogelijk dat (actieve stoffen voor) geneesmiddelen vallen onder Categorie 1-producten indien bepaalde medische toepassingen ook worden geclassificeerd als militaire toepassing (pijnmedicatie?). EZ en Defensie kunnen worden gevraagd of er ook militaire toepassingen zijn voor medische toepassingen, en aldus (bepaalde) geneesmiddelen toch onder de definitie van 'producten voor tweërlei gebruik' vallen.

Daarnaast merken we op dat de Memorie van Toelichting naast 'producten voor tweërlei gebruik' ook nog spreekt van "andere goederen (zoals medicijnen, verband, medische hulpmiddelen)" (pagina 3, 26 en 39). Dit suggereert dat geneesmiddelen niet worden aangemerkt als product voor tweërlei gebruik.

2. Hoe wordt gewaarborgd dat (de potentiële) verplichting om voorraden te vormen voor defensie de beschikbaarheid van geneesmiddelen voor regulier zorg niet beperkt en bedrijven niet belemmert om te voldoen aan de huidige wettelijke voorraadverplichtingen? Hoe wordt gewaarborgd dat de verplichting op grond van de conceptwet uiteindelijk niet als effect heeft dat geneesmiddelenbedrijven hun activiteiten op de Nederlandse markt staken – wat leidt tot een verschraving van het aanbod en kan leiden tot een toename van de geneesmiddelentekorten?

Context: zie tekst onder kopje achtergrond, 5e aandachtspunt. Het is belangrijk dat hier proportionaliteit wordt bewaakt en bedrijven geen onhaalbare verplichtingen krijgen opgelegd. Huidige tekorten van geneesmiddelen laten zien dat het niet makkelijk is om voldoende voorraad van geneesmiddelen aan te houden. Bovendien blijken dat de huidige voorraadverplichtingen reeds dusdanige kosten en risico's met zich brengen dat in een meerdere gevallen geneesmiddelenbedrijven van de Nederlandse markt halen. Zo werken maatregelen die geneesmiddelentekorten moeten tegengaan juist geneesmiddelentekorten in de hand.

Daarbij zijn geneesmiddelen essentieel in de zorg. Indien defensie onder de conceptwet bijvoorbeeld voorrang claimt op productie van geneesmiddelen dan kan dat een bedreiging vormen voor de reguliere zorg

3. Hoe wordt onder conceptwet gewaarborgd dat de (potentiële) verplichting om de toeleveranciersketen te diversifiëren of te versterken niet het tegenovergestelde effect

heeft doordat geneesmiddelenbedrijven hun activiteiten op de Nederlandse markt staken – wat leidt tot een verschraving van het aanbod en kan leiden tot een toename van de geneesmiddelentekorten?

Context: Mochten geneesmiddelenbedrijven onder de conceptwet kunnen worden belast met een DAEB, dan is de vraag hoe zich dit verenigt met andere verplichtingen die geneesmiddelenbedrijven hebben, zoals voorraadverplichtingen.

Een verplichting om de toeleveranciersketen te diversifiëren of te versterken kan voor geneesmiddelbedrijven een zware belasting vormen gezien: 1) de reeds bestaande geneesmiddelentekorten; 2) het lage prijsniveau van veel geneesmiddelen; 3) het beperkte aantal grondstofleverancier (veelal gevestigd in China) waarvan geneesmiddelfabrikanten afhankelijk zijn en waarop zij nauwelijks tot geen invloed hebben, en 4) de relatief hoge administratieve lasten om een handelsvergunning uit te breiden met bijvoorbeeld een extra grondstofleverancier.

Het is belangrijk dat de verplichtingen op grond van de conceptwet uiteindelijk niet resulteren in een verdere verschraving van het aanbod van geneesmiddelen op de Nederlandse markt en een toename van het aantal geneesmiddelentekorten. De ministers van EZ en Defensie moeten zich hier zeer bewust van zijn, en zouden in de Memorie van Toelichting kunnen benoemen hoe zij dat risico beogen te weg te nemen.

4. Hoe wordt de investeringstoets toegepast op bedrijven die buiten de EU produceren, en een overname beogen buiten de EU? Kan dat in het wetsvoorstel worden verduidelijkt?
5. Hoe realistische zijn de gemaakte kosteninschattingen voor de investeringstoets en hoe wordt gewaarborgd dat zo'n vereiste – en het risico dat een investeringstoets moet worden gedaan – niet leidt tot een afname van het aantal geneesmiddelenbedrijven dat actief is op de Nederlandse markt, en afbreuk doet aan het investeringsklimaat in Nederland?

Context: Geneesmiddelbedrijven zijn in het algemeen spelers die opereren op een internationale markt en hun producten in meerdere landen aanbieden. Veel bedrijven die in Nederland actief zijn, zijn ook afkomstig uit het buitenland. Naast de vraag hoe omgegaan wordt met dergelijke bedrijven (bij de investeringstoets) zijn de kosten die gepresenteerd worden te laag ingeschat. Deze kosten kunnen significant zijn in relatie tot de lage prijzen van veel geneesmiddelen. Daarmee kan de investeringstoets de beschikbaarheid van geneesmiddelen op de Nederlandse markt verder onder druk zetten.

Ook kunnen geneesmiddelenbedrijven ervoor kiezen geneesmiddelen niet meer op de Nederlandse markt aan te bieden en niet op de Nederlandse markt actief te zijn om (het risico dat) zij ook nog een investeringstoets moeten doen te vermijden. Daarmee kan afbreuk worden gedaan aan het investeringsklimaat voor de geneesmiddelensector, bijvoorbeeld ten aanzien van start- en scale-ups.

EZ en Defensie moeten zich bewust zijn van bovengenoemde risico's - te meer juist VWS met veldpartijen poogt geneesmiddelen op de Nederlandse markt te houden, verschraving van het aanbod te voorkomen, en (EZ en VWS) pogen het investeringsklimaat te verbeteren.

6. Er is behoefte aan complementariteit met de richtlijn kritieke entiteiten, die onder meer hybride dreigingen en terroristische aanslagen aanpakt. Het Ministerie van Defensie zou zich hier dus op zijn minst moeten aansluiten bij de Nederlandse omzetting van de Richtlijn (waar het overleg een paar weken geleden eindigde). De reikwijdte van de CER is ook beperkt tot "kritieke" medische hulpmiddelen (de EU-catalogus voor kritieke medische hulpmiddelen staat nog ter discussie, we ontvangen in september een nieuw concept).
7. Bevoorradingplan: we zijn allemaal vóór het aanleggen van voorraden door overheden (en de inspanningen op grond van deze wet moeten worden afgestemd op de EU-strategie voor het aanleggen van voorraden die momenteel in ontwikkeling is en waar ICU-apparatuur deel van uitmaakt), maar we zijn zeer tegen een eis aan bedrijven om specifieke voorraden op te slaan van producten, componenten of materialen. Dat is een serieuze commerciële beslissing met mogelijk bijbehorende kosten.
8. Toeleveranciersketen: aan de ene kant zijn we blij dat er niet weer een rapportageverplichting komt (hoewel het ministerie op de een of andere manier informatie van bedrijven zal moeten krijgen om de noodzaak van eventuele ketenmaatregelen te beoordelen. Dit geeft uiteraard verdergaande bevoegdheden aan de autoriteiten dan de CER. Wij denken dat de CER-verplichting van risicobeoordeling en -beheer voor bedrijven hier redelijker is, omdat het ons de vrijheid geeft om zelf de kwetsbaarheden in onze toeleveringsketen te beoordelen en dienovereenkomstig te handelen, in plaats van vooraf bepaalde verplichtingen op te leggen (wat misschien niet haalbaar is in praktijk of zo duur dat de beschikbaarheid van een apparaat in het algemeen in gevaar komt).
9. Is er een gestructureerd en uitvoerbaar plan voor vergroting van internationale kansen voor bedrijven in de defensiesector, welke middelen worden hiervoor ingezet en hoe wordt succes gemeten?
10. Hoe waarborgt de overheid dat deze publiekrechtelijk dwingende inmenging niet juist leidt tot een vermindering van innovatiekracht en internationale concurrentiepositie van bedrijven?
11. Op welke manier zal de overheid ervoor zorgen dat de kosten die voortvloeien uit de verhoogde regeldruk niet leiden tot een onevenredige last voor ondernemingen in deze sector zonder allerlei bureaucratische hindernissen?
12. Hoe wordt het risico gemitigeerd dat bedrijven door deze wet afhaken bij cruciale contracten, waardoor de stabiliteit en continuïteit van de defensie-industrie juist mogelijk in gevaar komt?
13. Kan de overheid garanderen dat dit wetsvoorstel ook op de lange termijn zal bijdragen aan een verbeterde marktpositie van Nederlandse bedrijven en versterking van de sector, gezien de fluctuerende internationale politieke en economische omstandigheden?
14. Hoe zal de overheid garanderen dat de compensatie voor hogere operationele kosten en schade voldoende is om bedrijven in deze sector te beschermen tegen financiële nadelen zonder dat dit ten koste gaat van hun concurrentievermogen op de markt?

15. Welke criteria worden gehanteerd om te bepalen of en in welke mate kosten of schade in
aanmerking komen voor compensatie?
16. In hoeverre heeft de overheid rekening gehouden met mogelijk averechtse effecten van dit
wetsvoorstel voor in Nederland gevestigde bedrijven met een buitenlandse
moedermaatschappij, welke eventueel kan beslissen bepaalde activiteiten vanwege het
dwingendrechtelijk karakter in zijn geheel te verplaatsen naar of (deels) onder te brengen
bij andere buitenlandse dochtermaatschappijen?
17. Hoewel het voorstel gepresenteerd wordt om een meer weerbare en internationaal
concurrerende defensie industrie te realiseren tbv de Nederlandse defensie, lijkt het meer
een een set maatregelen om behoeften en tekortkomingen bij Mindef op te lossen tegen
een zo laag mogelijke verplichting van de overheid jegens de defensie industrie.
18. Veel van de goedbedoelde intenties mbt strategische technologie bescherming en
opbouw, en of voorraadstelling kunnen net zo goed worden gerealiseerd door strategische
samenwerkingsovereenkomsten of lange termijn raamwerk overeenkomsten af te sluiten
met de Nederlandse industrie.
19. We zien de beoogde doelstellingen dan ook niet haalbaar op de voorgestelde wijze, terwijl
de regelgeving wel een grote inspanning van de overheid en bedrijfsleven vraagt en het ook
bedrijfsmatige risico's voor de defensie-industrie oplevert.
20. Daarnaast levert het uiteraard ook kansen op, maar zoals gezegd zijn daar ook
alternatieven voor binnen de bestaande wetgeving.

Opmerkingen mbt de sectorale investeringstoets:

21. Er is geen bezwaar tegen een meer specifieke defensieveiligheid gerichte
investeringstoets als een sectorspecifieke invulling van de wet VIFO. Overigens zijn we zo
meer in lijn met wat er in andere Europese landen al voorgeschreven is. Het vergt wel extra
inspanning/resources en met name voor minder grote bedrijven met kleinere compliance
organisaties zit een foutje in een kleine hoek met mogelijk grote gevolgen.

Opmerkingen mbt de veiligheidstoets:

22. Een dergelijke veiligheidstoets lijkt niet zinvol te zijn. Er zijn momenteel ook geen
aanbestedingen in de EU bekend waar dit een vereiste is. De ABDO (en internationale
tegenhangers) bieden voldoende zekerheid voor de overheid daar ABDO eisen project
gebonden zijn en een veiligheidsonderzoek wordt voltooid voorafgaande aan
contractering. Het niet hebben/aanvragen van een dergelijk certificaat kan belangrijke
leveranciers en met name MKB bedrijven uitsluiten van defensieopdrachten.
23. De veiligheidsdiensten zijn nu al erg belast met de bestaande ABDO verzoeken en het in
grote mate toegenomen aantal vertrouwensfuncties bij de overheid, die ook allemaal
veiligheidsonderzoeken vergen.
24. De lange doorlooptijd voor een dergelijke certificatie (die geen vervanging is van de
ABDO) is ook zodanig dat die voor menig aanbestedingstraject te laat komt.

- 25.** Daarnaast kan men afvragen hoe de waarde van een dergelijk certificaat gezien wordt door buitenlandse mogendheden. Die zullen uiteindelijk toch een eigen analyse willen uitvoeren. Die kijken eerder naar een opgebouwde reputatie aan de hand van reeds uitgevoerde defensiecontracten.

Opmerkingen mbt Monitoring en regulering van de Nederlandse Defensie Technologische en Industriële Basis (NLDTIB):

Hier zijn een groot aantal zorgen te benoemen. Zoals in de algemene opmerking al aangegeven kunnen de doelstellingen van de overheid beter door middel van lange termijn strategische samenwerkingsovereenkomsten worden afgedekt, hetgeen ook veel minder risico voor het bedrijfsleven oplevert en dit ook daadwerkelijk de internationale concurrentiepositie zou versterken (binnen de bestaande wettelijke kaders).

- 26.** Uitvoerbaarheid: De noodzaak van aanwijzingen voor verplichte productie, instandhouding, voorraad, enz komt voort uit een aantal periodiek uit te voeren analyses. Deze analyses, gebaseerd op huidige en toekomstige defensie behoeften, zijn echter zeer complex en intensief waarbij de vraag rijst wie of welke organisatie in staat is om dit uit te voeren en waar men de noodzakelijke gespecialiseerde kennis vandaan kan halen. Er is nu al een nijpend tekort aan zulke inhoudelijke specialisten (zeker bij Defensie).
- 27.** Blijven de aangewezen bedrijven (local champions) ook nog wel de beste oplossingen voor de eindgebruiker leveren? De technologische vooruitgang, alsmede nieuwe inzichten in oorlogsvoering (bijv de kleine attackdrones) gaat snel en vraagt flexibiliteit en reactiviteit.
- 28.** Wie betaalt voor de voorraden die een bedrijf mogelijk verplicht wordt aan te leggen? En wat gebeurt er met die voorraad wanneer de componenten obsoleet worden of dat er nieuwere alternatieven op de markt komen?
- 29.** De verplichte voorraad werkt ook sterk kostenverhogend voor een bedrijf en heeft grote gevolgen voor de cashpositie. Dit terwijl er geen commitments zijn van de overheid om hier ook daadwerkelijk vergoedingen of directe aanbestedingen aan te koppelen. Mogelijk geldt daarvoor nog steeds het concurrentieprincipe waar een dergelijk bedrijf dan in het nadeel is. Zeker de internationale concurrentiepositie wordt hierdoor negatief beïnvloed.
- 30.** De juridische implicatie van een potentieel aangewezen bewindvoerder is nog niet voldoende onderzocht, noch wat dit betekent voor een internationaal beursgenoteerd bedrijf dat in Nederland geregistreerd is. Dit vergt nog nader onderzoek, maar is mogelijk erg ingrijpend.