



Zicht op de economische effecten van het Nederlandse exportcontrolebeleid

dr. Y.M. Prince

drs. M.J. Overweel

Zoetermeer, 25 april 2005



Dit onderzoek is gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken.

De auteurs bedanken Ro Braaksma, Anne Bruins en Jolanda Hessels voor het uitvoeren van een deel van de interviews.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij EIM bv. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van EIM bv. EIM bv aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with EIM bv. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of EIM bv. EIM bv does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Het Nederlandse exportcontrolebeleid	7
3	De mening van het bedrijfsleven	9
3.1	Beoordeling exportcontrolebeleid	9
3.2	Exportcontrolebeleid in vergelijking met andere landen	10
3.3	Economische effecten van het exportcontrolebeleid	12
4	Conclusie	15
	Bijlage	
I	In de interviews gehanteerde gespreksleidraad	19

1 Inleiding

Aanleiding

Op 20 november 2003 is aan de Tweede Kamer toegezegd om een analyse te laten maken van de gevolgen van het Nederlandse exportcontrolebeleid voor de defensie-industrie. Achtergrond hiervan is het veelgehoorde geluid dat het Nederlandse exportcontrolebeleid restrictiever is dan dat in andere Europese landen, waardoor de Nederlandse defensiegerelateerde industrie concurrentieel nadeel ondervindt bij het exporteren van militaire goederen. Het Ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft onderzoeksbureau EIM gevraagd om een kwalitatief onderzoek uit te voeren om zicht te krijgen op de omvang van de economische effecten van dit vermeende restrictievere beleid voor het bedrijfsleven.

Onderzoeksvraag

EIM is gevraagd om na te gaan welke concrete en aanwijsbare beperkingen de Nederlandse defensiegerelateerde industrie in het exportcontrolebeleid ervaart ten opzichte van Europese concurrenten.

Onderzoeksaanpak

EZ heeft EIM verzocht de bovenstaande onderzoeksvraag te beantwoorden op basis van een kwalitatief onderzoek bestaande uit 25 diepte-interviews met bedrijven. Het bedrijfsleven dat in aanraking komt met het exportcontrolebeleid verricht exportactiviteiten met strategische goederen, te weten militaire goederen en dual use goederen. Dual use goederen kunnen zowel een militaire als een civiele toepassing hebben. Het is dus zaak om in het onderzoek spreiding te bewerkstelligen over bedrijven met militaire goederen en dual use goederen. Daarnaast heeft EZ zelf een lijstje bedrijven opgegeven die het in het kader van dit onderzoek graag geïnterviewd zou zien omdat deze bedrijven intensief contact met EZ onderhouden, relatief veel vergunningen aanvragen en de trefkans op concrete effecten van afgewezen aanvragen bij deze groep bedrijven dus relatief groot is. Tezamen resulteert dit grosso modo in de volgende verdeling:

- circa een derde van de bedrijven is op wens van EZ geïnterviewd
- circa een derde van de bedrijven is actief in militaire goederen
- circa een derde van de bedrijven is actief in dual use goederen.

De 25 bedrijven zijn door onderzoekers van EIM geïnterviewd in de eerste drie weken van februari 2005. Bij de interviews is gebruik gemaakt van een gespreksleidraad die is opgenomen in de bijlage.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt kort ingegaan op het Nederlandse exportcontrolebeleid. Hoofdstuk 3 doet verslag van hoe dit beleid door het (geïnterviewde) bedrijfsleven ervaren wordt, mede in vergelijking met andere landen; tevens wordt zicht gegeven op de ervaren economische effecten. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies die op basis van het onderzoek getrokken kunnen worden.

De lezer moet bij het lezen van dit rapport in gedachten houden dat de resultaten in dit rapport gebaseerd zijn op diepte-interviews met 25 bedrijven.

2 Het Nederlandse exportcontrolebeleid

Exportcontrolebeleid betreft uit- en doorvoer van militaire en dual use goederen

Het exportcontrolebeleid heeft betrekking op de uit- en doorvoer van strategische goederen. Het betreft zowel militaire als dual use goederen. In het In- en uitvoerbesluit Strategische Goederen uit 1963 staat in een bijlage omschreven welke goederen als militair moeten worden aangemerkt. Verordening (EG)/1334/2000 bevat in een bijlage de lijst met dual use goederen die het betreft. De uitvoer van deze goederen is alleen toegestaan indien bedrijven hiertoe beschikken over een vergunning. De werking van het exportcontrolebeleid voor strategische goederen is vastgelegd in het Handboek Strategische Goederen.¹

Bedrijven met militaire goederen die te maken hebben met het exportcontrolebeleid maken onder andere deel uit van de zgn. defensiegerelateerde industrie. Nog geen jaar geleden heeft het Ministerie van Economische Zaken een sectoranalyse naar deze industrie laten uitvoeren.² Hieruit is onder meer gebleken dat sprake is van 245 bedrijven met een defensiegerelateerde omzet van circa 1,7 miljard euro (in 2002). Iets minder dan de helft hiervan komt voor rekening van de export (ca. 765 mln. euro)³. Niet alle 245 bedrijven zijn exporteur van strategische goederen; een deel van de bedrijven is toeleverancier. En voor een groot deel van de bedrijven vormt de export van strategische goederen slechts een klein deel van de omzet.

Naast deze 245 bedrijven zijn er ook andere bedrijven die onder het exportcontrolebeleid vallen. Dit zijn bedrijven die dual use goederen voortbrengen. Daaronder vallen ook bedrijven die deel uitmaken van de chemische industrie en vallen onder het Chemisch Wapenverdrag (CW-verdrag). Ook voor veel van deze bedrijven geldt dat de export van dual use goederen geen groot deel van de omzet betreft.

De defensiegerelateerde industrie bestaat dus uit een grote groep bedrijven die voor een gering deel van de omzet te maken hebben met het exportcontrolebeleid, maar ook uit een kleinere groep bedrijven die gespecialiseerd zijn in strategische goederen en waarvoor de Nederlandse afzetmarkt te klein is. Deze laatste groep bedrijven is voor de omzet en continuïteit dus in grote mate afhankelijk van het gevoerde Nederlandse exportcontrolebeleid. De meeste afzetmarkten vallen binnen het EU- en NAVO-gebied waarvoor een lichte toets op de vergunningaanvraag geldt. Bedrijven die zaken willen doen met landen buiten het NAVO-gebied krijgen te maken met een strenger beleid. Het is dan ook te verwachten dat met name deze bedrijven concrete en aanwijsbare effecten van het vermeende restrictievere Nederlandse beleid ten opzichte van andere Europese landen aan kunnen geven. Dat is ook de reden waarom in de interviews met name ook deze groep bedrijven vertegenwoordigd is geweest. De verwachting is dat we hiermee het grootste deel van de concrete en aanwijsbare gevolgen van gemiste or-

¹ Voor meer informatie zie: www.exportcontrole.ez.nl.

² Jaap Wils en Arnold Ziegelaar, Sectoranalyse defensiegerelateerde industrie, Research voor Beleid, Leiden, 2004, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken. Zie ook kamerstuk nr. 26231-10 van 17 juli 2004.

³ Uitgaande van een exportomvang in Nederland van 280 miljard in 2002 (Bron: EIM, Kleinschalig Ondernemen 2002, Zoetermeer), is sprake van een aandeel van circa 0,3% van export van strategische goederen in de totale export van producten en diensten in Nederland.

ders door niet-verleende vergunningen in kaart hebben gebracht. Door de kwalitatieve aanpak van het onderzoek zullen we echter niet alle effecten afvangen maar we denken dat het aantal concrete en aanwijsbare gemiste orders niet veel groter zal zijn dan die we in het kader van dit onderzoek hebben aangetroffen.

Bestaande wet- en regelgeving veel ervaren knelpunt bij internationalisering

Overigens is het zo dat de bedrijven die strategische goederen exporteren net als andere bedrijven te maken hebben met knelpunten op het gebied van internationalisering. Uit tabel 1 blijkt dat MKB-bedrijven die exporteren met name de hoge kosten van het internationaliseringsproces (30%) en de bestaande wet- en regelgeving (28%) als knelpunt ervaren.

tabel 1 Knelpunten bij internationalisering, percentage van exporterende MKB-bedrijven, 2003

<i>Knelpunten</i>	<i>% van MKB-bedrijven dat exporteert</i>
Onvoldoende kennis en vaardigheden bij eigen bedrijf	20
Kwaliteit en/of specificaties van producten en diensten	17
Hoge kosten van het internationaliseringsproces	30
Prijs van producten en diensten	24
Gebrek aan informatie	7
Gebrek aan ondersteuning en/of advies	11
Bestaande wet- en regelgeving	28
Cultuur- en taalverschillen	20
Gebrek aan kapitaal of financiële middelen	21
Anders	20
Weet niet/wil niet zeggen	8

Bron: S.J.A. Hessels, M.J. Overweel en Y.M. Prince, Internationalisering van het Nederlandse MKB; bestaande en gewenste inzichten, EIM, Zoetermeer, 2004, p. 39.

3 De mening van het bedrijfsleven

3.1 Beoordeling exportcontrolebeleid

Bedrijfsleven is in het algemeen goed te spreken over het gevoerde beleid

Het geïnterviewde bedrijfsleven is in het algemeen goed te spreken over het Nederlandse exportcontrolebeleid. De beoordeling van het gevoerde beleid valt grosso modo uiteen in twee aspecten: de inhoud van het exportcontrolebeleid, en de wijze waarop dit wordt uitgevoerd. Deze twee aspecten zullen hieronder besproken worden.

Nederlands beleid wordt ervaren als papieren controle zonder al te veel problemen

De meeste bedrijven die in het kader van dit onderzoek geïnterviewd zijn vinden het Nederlandse exportcontrolebeleid in het algemeen duidelijk en goed na te leven ('export van bepaalde producten naar verdachte landen wordt onderzocht, naar andere landen niet'). Indien een bedrijf zelf de informatie met bijbehorende bewijsstukken netjes aanlevert, ondervindt men in de regel geen problemen. Bedrijven ervaren het beleid in Nederland als een papieren controle die niet al te veel problemen oplevert. En als er zich wel problemen voordoen of als je vragen hebt, dan is in eerste instantie de CDIU (wat betreft het aanleveren van de juiste documenten en de lijst van producten die vergunningplichtig zijn) en in tweede instantie het ministerie van EZ een behulpzame partij (wat betreft vertraging in de doorlooptijd en toetsing van de vergunningaanvraag).

Een deel van de bedrijven wijst erop dat er geen sprake is van Nederlands beleid maar van Europees beleid. Kennelijk wordt door deze bedrijven het Nederlandse exportcontrolebeleid als Europees beleid ervaren. Een aantal bedrijven ervaart echter wel verschillen want die zouden graag zien dat alle lidstaten van Europa op één lijn zouden zitten.

Wijze van uitvoering wordt als soepel en snel ervaren, maar niet altijd even consequent

De geïnterviewden benoemen de wijze waarop het beleid in Nederland wordt uitgevoerd in verschillende termen die veelal een positieve associatie oproepen:

- 'Het beleid wordt soepel uitgevoerd.'
- 'Er is geen ambtelijke opstelling.'
- 'Er wordt hulp geboden bij problemen.'
- 'De communicatie over de stand van zaken bij vergunningverlening is goed.'
- 'Er is sprake van snelle procedures.'

In het algemeen wordt de uitvoering van het beleid door het geïnterviewde bedrijfsleven als soepel en snel ervaren. De meeste bedrijven exporteren voornamelijk naar EU- en NAVO-landen, zodat ook verwacht mag worden dat dat weinig problemen oplevert.

Enkele bedrijven vinden de uitvoering van het beleid niet altijd even consequent. Zij ervaren een gebrek aan transparantie ('met name rond Israël en Turkije kunnen wij het beleid niet doorgronden') en rechtlijnigheid ('de politiek besluit om aan bepaalde landen die de mensenrechten schenden niet te leveren, en soms doen we dat dan toch') in de toepassing van het Nederlandse beleid. Deze onduidelijkheid lijkt voor een deel terug te voeren op een verandering in de tijd van de status van een bepaald exportland.

Minpunten: administratieve lasten en onduidelijkheid productenlijst
Ondanks de algemene tevredenheid met het gevoerde Nederlandse exportcontrolebeleid weten de geïnterviewden ook enkele minpunten te noemen. De twee punten die daaruit het meest naar voren springen zijn de administratieve lasten die men ervaart en de onduidelijkheid van de productenlijst. De administratieve lasten betreffen de administratieve handelingen die men in het bedrijf zelf moet verrichten alvorens de aanvraag bij de CDIU in te kunnen dienen. Er gaat veel tijd zitten in het regelen van de formaliteiten. Bedrijven die veel exportvergunningen aan moeten vragen hebben voor de administratieve handelingen speciale medewerkers in dienst; zij hebben de administratieve lasten hiermee eigenlijk erkend en nemen dit voor lief. In de bedrijven waarbij de omzet met strategische goederen en het aantal benodigde exportvergunningen niet zo groot is, is dit minder goed verankerd. Deze zien dan ook het meest tegen de administratieve handelingen op.

Bedrijven willen nog wel eens problemen ondervinden met het al dan niet goed inschatten van het antwoord op de vraag voor welke producten en stoffen nu wel of geen exportvergunning nodig is. Men vindt dat de communicatie daarover verbeterd kan worden. Dit kan te maken hebben met een relatieve onbekendheid van een deel van de bedrijven met de productenlijst of met het lastig toegankelijk zijn van deze lijst. Men ervaart dat de CDIU daar soms ook niet bij kan helpen. Als tip wordt gegeven om dit via een website te ontsluiten: een lijst met stoffen en producten waarvan de export vergunningplichtig is. Deze lijst wordt overigens al via een website ontsloten. Deze bedrijven zijn daarvan dus niet op de hoogte.

Daarnaast worden nog enkele andere minpunten ervaren zoals: de onzekerheid ('je weet nooit van tevoren of een exportvergunning wordt toegekend'), en dat bij vervolgoorders in hetzelfde land en voor dezelfde afnemer steeds opnieuw een vergunning aangevraagd moet worden. Men zou dan graag een soortement 'raamvergunning' willen ontvangen; men refereert aan Frankrijk waar dat wel zou kunnen.¹ Dergelijke 'raamvergunningen' worden in Nederland overigens ook afgegeven, maar dan alleen voor dual use goederen tot een bepaalde waarde en aan een bepaald aantal landen.

Deze minpunten worden met name ervaren door bedrijven die voor een klein(er) deel van hun omzet afhankelijk zijn van strategische goederen. Het blijkt dat een deel van de geprecipieerde minpunten op onbekendheid bij het betreffende bedrijfsleven berust. Meer informatie en communicatie over de bestaande mogelijkheden richting het relevante bedrijfsleven zouden de genoemde minpunten voor een deel weg kunnen nemen.

Deel van de bedrijven zou vergunningprocedure graag elektronisch zien verlopen

Een deel van de bedrijven vroeg zich af of de efficiency verhoogd zou kunnen worden door meer elektronisch af te handelen. De gehele procedure verloopt nu nog op papier; er kan mogelijk tijd gewonnen worden door meer handelingen elektronisch te doen plaatsvinden.

3.2 Exportcontrolebeleid in vergelijking met andere landen

Enkele bedrijven hebben geen zicht op buitenlands beleid

Enkele van de geïnterviewde bedrijven zijn niet in staat om een vergelijking te maken tussen het Nederlandse exportcontrolebeleid en dat in andere Europese landen; zij heb-

¹ Overigens kent Frankrijk een ander vergunningverleningsproces dan Nederland dat zich niet 1-op-1 laat vergelijken.

ben daar geen ervaring mee of ze hebben er niet veel zicht op omdat ze zaken doen met een specifiek product in steeds hetzelfde land. Het betreft bedrijven die minder dan 3% tot 10-20% van hun omzet met strategische goederen realiseren.

Deel van de bedrijven ervaart geen verschillen

Een deel van de bedrijven meldt uit ervaring dat het beleid in Nederland niet restrictiever is dan dat in andere landen, terwijl een ander deel een bewijs vanuit het ongerijmde hanteert. Zij melden nog nooit orders te zijn misgelopen door het Nederlandse exportcontrolebeleid. Ze hebben niet het idee dat bedrijven in andere EU-landen het makkelijker hebben, of dat deze bedrijven meer zouden mogen. Ook hier betreft het bedrijven waarvoor strategische goederen verantwoordelijk zijn voor een fractie tot 10-20% van hun omzet.

Paar bedrijven laten gevoel spreken: zij ervaren Nederland als strenger maar kunnen geen concrete cases noemen

Een paar bedrijven willen wel graag kwijt dat zij het Nederlandse exportcontrolebeleid als strenger dan in andere landen ervaren. Zij baseren zich dan echter veelal op gevoelens of 'van horen zeggen' zonder daarbij een concreet voorbeeld te kunnen noemen van een exportorder die ze door het Nederlandse exportcontrolebeleid verloren zijn aan een concurrent in het buitenland. Ze gebruiken zinsnedes als: 'Nederland is restrictiever met name door scherper en preciezer te controleren. Nederland heeft de neiging om roomser dan de paus te willen zijn' en 'Als twee landen in conflict zijn met elkaar (bijv. Israël versus Jordanië of Turkije versus Griekenland), dan levert Nederland niets aan die landen. Duitsland, België en Frankrijk leveren dan gewoon aan allebei de landen.' Men doelt met het strengere beleid eigenlijk niet zozeer op het beleid zelf, maar meer op de uitvoering van het beleid.

Concrete cases komen voornamelijk van bedrijven waarvoor militaire goederen van groot belang zijn

In de inleiding is vermeld dat EZ een lijstje met namen van bedrijven voor interviews heeft verstrekt. Buiten de bedrijven die op dit lijstje stonden is in dit onderzoek slechts één bedrijf aangetroffen dat een concrete case kon noemen waarin het Nederlandse exportcontrolebeleid in hun ogen strenger was uitgevoerd dan in een ander EU-land. Voor vrijwel alle bedrijven die concrete cases konden noemen zijn militaire goederen van groot belang voor de omzet. Deze cases en de economische gevolgen van de gemiste orders worden in paragraaf 3.3 besproken.

Nederland houdt zich strikter aan de regels

Als bedrijven het Nederlandse exportcontrolebeleid als strenger ervaren, vinden zij meestal dat Nederland zich strikter aan de regels houdt dan andere EU-landen, wat leidt tot meer negatieve besluiten. Daarnaast wijst men op de (ontzettend) lange doorlooptijden bij sommige bespreekgevallen, waardoor soms voor het bedrijf belangrijke orders geen doorgang vinden (zie box 1 in paragraaf 3.3 voor voorbeelden).

Enkele landen worden als strenger dan Nederland ervaren

Een bedrijf dat vroeger onder het Amerikaanse beleid viel, beoordeelt het Amerikaanse beleid als strenger; het Nederlandse beleid is toleranter. Daardoor worden momenteel meer orders gewonnen dan voorheen. In de Verenigde Staten duurde de vergunning-procedure ook veel langer. Dat het exportcontrolebeleid in de Verenigde Staten een stuk strenger is dan dat in Nederland wordt door meer bedrijven genoemd.

Er bestaat ook de indruk dat Engeland vrij streng is en dat het een sterke hang vertoont naar het beleid van de Verenigde Staten. Men ervaart Engeland als streng bij de doorvoer: producten die bij de doorvoer via Engeland gaan, willen aldaar nog wel eens lang of helemaal vastgehouden worden, omdat ze verdacht (zouden) zijn.

Duitsland wordt een aantal keer genoemd als een land waarin het vergunningsproces bureaucratischer verloopt. Bijvoorbeeld, als de doorlooptijd van een vergunningaanvraag zes weken is, duurt dat in Duitsland ook zes weken en in Nederland is dat regelmatig sneller.

Een enkele keer wordt Noorwegen genoemd dat strikter is dan Nederland, terwijl de overheid aldaar de defensie-industrie steunt bij het zoeken naar orders en ook financiële ondersteuning geeft. Ook Italië zou strikter zijn in het toezicht op de export van strategische goederen: 'daar mag je niet eens een offerte maken zonder exportvergunning'.

3.3 Economische effecten van het exportcontrolebeleid

Door op het beleid te anticiperen, lopen bedrijven omzet mis

Een aantal (met name kleine handels)bedrijven anticipeert op het ervaren strengere beleid in Nederland door potentiële orders voor bepaalde land-productcombinaties gewoonweg te laten lopen. Daarmee loopt men dus wel omzet mis. 'We laten sommige vergunningplichtige producten vanwege de strenge controle links liggen' en 'We beginnen niet eens meer aan bepaalde land-productcombinaties'. Men kan de omvang hiervan echter niet duiden.

Een enkel groot internationaal bedrijf maakt deel uit van een groep met dochterbedrijven in het buitenland. Als het bedrijf verwacht in Nederland met een bepaalde order niet door de controle heen te komen, speelt men de betreffende order door naar een buitenlandse dochter. Daardoor wordt door Nederland dus exportomzet misgelopen. Als dit vaak voorkomt, zou de Nederlandse vestiging door de buitenlandse moeder wel eens gesloten kunnen worden; dit zou in Nederland tot verlies van een R&D-afdeling, kennis en werkgelegenheid leiden.

Negatieve besluiten leiden uiteraard tot missen van orders en dragen soms bij aan de sluiting van een bedrijf

Het spreekt vanzelf dat door een negatief besluit bij de aanvraag van een vergunning een order mis wordt gelopen. Zie box 1 voor concrete voorbeelden. Zoals gezegd komen de negatieve besluiten volgens de geïnterviewden voornamelijk tot stand doordat Nederland zich strikter aan de regels houdt dan andere EU-landen en omdat bij twijfelsituaties de doorlooptijd (veel) te lang duurt waardoor de afnemer tussentijds afhaakt. Daarin worden Frankrijk, Engeland, Duitsland en Zweden genoemd als landen waarin wel of sneller een vergunning werd verleend in vergelijking met Nederland. Wat door de bedrijven echter nog vervelender gevonden wordt is dat zij door het missen van een bepaalde order vaak ook het zicht op (veelal omvangrijke) vervolgoorders verliezen. Uiteraard heeft dit voor deze bedrijven een negatieve invloed op de omzet- en werkgelegenheidsontwikkeling gehad. Soms wordt door de gemiste order ook een kans gemist om specifieke R&D-kennis in Nederland op te bouwen.

Bij een deel van de bedrijven leidt de gemiste order weliswaar tot minder omzet, maar heeft het verder geen nadelige gevolgen voor de continuïteit van het bedrijf gehad. Bij enkele bedrijven waarbij de gemiste order deel uitmaakte van hun kernactiviteiten en van grote omvang was, hebben negatieve besluiten wel vergaande gevolgen gehad. Bij deze bedrijven, hoofdzakelijk actief in militaire goederen, was het missen van een paar grote exportorders namelijk de nekslag voor het voortbestaan van het bedrijf. Ove-

rigens speelden bij de sluiting van deze bedrijven ook andere ontwikkelingen een rol, bijvoorbeeld een krimpende markt na 1989, de overname door een buitenlands moederbedrijf dat de R&D-afdeling verplaatste, een slechte afzetontwikkeling op de Nederlandse markt, of politieke beslissingen en adviezen waardoor het bedrijf bij de Nederlandse overheid nauwelijks nog aan de bak kwam en een verkeerde overname deed.

Geen verplaatsingen van bedrijfsactiviteiten naar buitenland

Het door een deel van het bedrijfsleven in theorie ervaren en in praktijk ondervonden restrictievere Nederlandse exportcontrolebeleid in vergelijking met enkele andere EU-landen, heeft niet geleid tot het verplaatsen van bedrijfsactiviteiten naar het buitenland. Er wordt wel door een 'international' gespeculeerd over het sluiten van de Nederlandse vestiging door het buitenlandse moederbedrijf indien men vindt dat in Nederland te veel vergunningen niet goedgekeurd worden.

Box 1 Voorbeelden van (economische effecten door) gemiste orders

- Een product voor Iran zou oorspronkelijk geleverd worden door een Pools bedrijf, maar dat kreeg financiële problemen en geen uitvoervergunning. Toen kwam de afnemer bij een Nederlands bedrijf terecht dat een vergunningaanvraag indiende. De vergunningaanvraag moest getoetst worden en er ontstond grote discussie over het doel van het product. Het product zou namelijk ook voor nucleaire doeleinden gebruikt kunnen worden, dacht de overheid. Dit gehele traject heeft te lang geduurd waarna de afnemer afhaakte. Met de order was circa 7 miljoen euro gemoeid, waarna er circa 27 miljoen euro aan vervolgoorders in het verschiet lagen. Duitsland en Engeland gaven later wel binnen een maand een vergunning af.
- Een ander bedrijf had een soortgelijke ervaring met een levering aan Iran. De gehele procedure liep 1,5 jaar waarna men eindelijk een vergunning kreeg. Helaas was dit te laat, want de afnemer had ondertussen een Zweeds bedrijf benaderd en dat had de vergunning zo binnen. Het betrof een bedrag van circa 1 miljard gespreid over 5 jaar.
- Voor de levering van een bepaald militair product aan Maleisië ontving een Nederlands bedrijf geen vergunning. Een Frans bedrijf mag het product nu wel leveren.
- Een bedrijf verkreeg in Nederland geen vergunning voor een levering van munitie aan bepaalde landen, waarna Franse bedrijven kennelijk zonder problemen voor dezelfde bestemmingen wel vergunning kregen.
- Een bedrijf ontving geen vergunning voor de levering van munitie aan Indonesië, terwijl de Engelse overheid daar wel een vergunning voor afgaf.
- Een bedrijf had een vergunning voor een grote levering aan Turkije. Toen kwam Turkije ineens op de lijst met ‘verdachte’ landen en werd geen enkele levering meer toegestaan, ook levering van onderdelen niet. Nu mag levering aan Turkije weer wel, maar nu wil de klant geen zaken meer met het Nederlandse bedrijf doen. Daarmee wordt dus omzet misgelopen. De directe verloren omzet bedroeg zeker 2 miljoen euro en door het mislopen van de vervolgoorders worden miljoenen aan omzet gemist.
- Een bedrijf wilde zijn producten ten behoeve van levering aan Thailand in China gaan bouwen. Daar werd geen vergunning voor verleend omdat de beoordelaars bang waren dat de kennis van het Nederlandse bedrijf dan aan China overgedragen zou worden. Dit was onterecht omdat de onderdelen met de specifieke kennis pas op het laatste moment door eigen mensen in Thailand ingebouwd zouden worden. Duitsland en Frankrijk zouden volgens het bedrijf minder moeite hebben met dit soort orders. Het betrof een misgelopen order van 200 miljoen euro. Tevens werden de nodige spin-offs misgelopen.
- Een bedrijf wilde radarapparatuur aan Indonesië leveren. Daarvoor werd geen vergunning verleend, terwijl een Zweeds bedrijf zelfs kanonnen aan Indonesië mocht leveren.

Bron: in het kader van dit onderzoek geïnterviewde vertegenwoordigers van bedrijven.

4 Conclusie

Exportcontrolebeleid wordt in het algemeen ervaren als soepel en snel zonder al te veel problemen

Het geïnterviewde bedrijfsleven is in het algemeen goed te spreken over het Nederlandse exportcontrolebeleid. Indien men zich netjes aan de formaliteiten houdt en er geen extra toetsing nodig is, verloopt alles voorspoedig. In het algemeen typeert men dit vergunningsproces als goed te doen, soepel en snel. De meeste bedrijven exporteren voornamelijk naar EU- en NAVO-landen, zodat ook verwacht mag worden dat dat weinig problemen oplevert. Als er zich wel problemen voordoen of als men vragen heeft, dan richten de meesten zich in eerste instantie tot de CDIU en in tweede instantie tot EZ. Zowel de CDIU als EZ wordt gezien als een behulpzame partij.

Enkele bedrijven vinden de uitvoering van het beleid niet zo consequent. Er worden geluiden opgevangen over een gebrek aan transparantie en rechtlijnigheid in de uitvoering van het Nederlandse beleid. Dit lijkt met name terug te voeren op wisselingen in de tijd van de status van een bepaald exportland. Dit wordt dus met name ervaren door bedrijven die zaken (willen) doen met 'politiek gevoelige' landen.

Ervaren minpunten: met name administratieve lasten en onduidelijkheid over productenlijst

Het bedrijfsleven ervaart ondanks de soepele en snelle uitvoering echter ook enkele minpunten: daarbij worden met name de met de vergunningaanvraag gepaard gaande administratieve lasten genoemd en de onduidelijkheid over de productenlijst. Deze minpunten worden met name ervaren door bedrijven die voor een klein(er) deel van hun omzet afhankelijk zijn van strategische goederen. Meer informatie en communicatie richting dit deel van het bedrijfsleven zou een deel van de gepercipieerde minpunten op kunnen lossen. Deze bedrijven blijken namelijk niet altijd goed op de hoogte te zijn van wat wel en niet mag en moet.

Suggesties door het bedrijfsleven: Europees beleid en digitalisering

Een deel van de bedrijven merkt op dat zij liever zouden zien dat het beleid in Europa op één lijn gebracht zou worden en dat het hele vergunningsproces gedigitaliseerd zou worden. Dit laatste zou waarschijnlijk kunnen leiden tot een verbetering van de efficiency en tegelijkertijd tot het verbeteren van de twee voornoemde minpunten.

Niet alle bedrijven hebben zicht op verschillen

Enkele van de geïnterviewde bedrijven zijn niet in staat om een vergelijking te maken tussen het Nederlandse exportcontrolebeleid en dat in andere Europese landen; zij hebben daar geen ervaring mee of ze hebben er niet veel zicht op. Het betreft bedrijven die minder dan 3% tot 10-20% van hun omzet met strategische goederen realiseren.

Deel van de bedrijven ervaart geen verschillen, anderen percipiëren wel verschillen

Een deel van de bedrijven meldt uit ervaring dat het beleid in Nederland niet restrictiever is dan in andere landen. Ook een deel meldt nog nooit orders te zijn misgelopen door het Nederlandse exportcontrolebeleid. Een ander deel van de bedrijven percipieert wel dat het Nederlandse exportcontrolebeleid strenger is dan in andere landen. Zij kunnen dit echter niet hard maken met concrete voorbeelden. Ook in deze gevallen betreft

het bedrijven die minder dan 3% tot 10-20% van hun omzet met strategische goederen realiseren.

Daar staat tegenover dat enkele bedrijven juist vinden dat andere EU-landen een restrictiever beleid dan Nederland voeren, zoals Engeland, Duitsland, Noorwegen en Italië. Overigens blijkt uit de door de bedrijven concreet genoemde cases dat Engeland en Duitsland in sommige situaties soepeler met de vergunningverlening zijn omgegaan. Daarnaast komen Frankrijk en Zweden naar voren als landen waarin in bepaalde cases wel of sneller een vergunning werd verleend in vergelijking met Nederland. Er blijkt dus niet een eenduidig beeld te bestaan dat het Nederlandse exportcontrolebeleid strenger is dan in andere Europese landen.

Met name bedrijven met militaire goederen als kernproduct hebben verschillen ondervonden en benoemen concrete cases

Concrete cases van land-productcombinaties waarin een Nederlands bedrijf geen vergunningaanvraag voor een order werd verleend terwijl een buitenlands bedrijf daarvoor wel of sneller een vergunning kreeg, komen met name van bedrijven die de productie van militaire goederen als kernactiviteit hebben. Zij zijn in hun omzet dus in grote mate afhankelijk van de besluiten over het al dan niet toekennen van een exportvergunning. De negatieve besluiten komen volgens de geïnterviewden voornamelijk tot stand doordat Nederland zich strikter aan de regels houdt dan andere EU-landen en omdat bij twijfelsituaties de doorlooptijd (veel) te lang is waardoor de afnemer tussentijds afhaakt. Het is aan te bevelen dat in het Nederlandse exportcontrolebeleid bij toetsingsprocedures gebruik gemaakt gaat worden van vaste termijnen waarbinnen een bedrijf de uitslag tegemoet kan zien. Dan weten namelijk zowel het betreffende bedrijf als de afnemer waar ze aan toe zijn.

Economische gevolgen: gemiste omzet, orders en vervolgorders

Een aantal (met name kleine handels-)bedrijven anticipeert op het ervaren strengere beleid in Nederland door potentiële orders voor bepaalde land-productcombinaties te laten lopen. Daarmee loopt men dus ook omzet mis, waarvan men de omvang echter niet kan duiden. Een enkel groot internationaal bedrijf speelt soms orders door naar een buitenlandse dochter; dit als men verwacht dat in Nederland een bepaalde order niet door de controle heen komt.

Het is evident dat bedrijven bij een negatief besluit ten aanzien van vergunningverlening de omzet behorende bij de betreffende order mislopen. Als gevolg hiervan lopen bedrijven echter vaak ook vervolgorders mis; de cumulatie van deze orders zou in praktijk de oorspronkelijke order qua omzet ruim kunnen overstijgen. Het is duidelijk dat dit een negatieve invloed op de omzet- en werkgelegenheidsontwikkeling van de betreffende bedrijven heeft. De meeste bedrijven kunnen de misgelopen omzet van de case wel concreet benoemen, maar de omvang van de vervolgorders niet. Daarnaast worden kansen gemist om specifieke R&D-kennis gelieerd aan de betreffende orders in Nederland op te bouwen. Bedrijfsverplaatsingen naar het buitenland hebben nog niet plaatsgevonden.

De gemiste orders hebben bij enkele bedrijven die voornamelijk actief waren in militaire goederen, bijgedragen aan het moeten sluiten van het bedrijf. Het gaat om bedrijven die met de betreffende strategische goederen een belangrijk deel van hun omzet realiseerden. Daarbij was het missen van de specifieke order(s) niet van doorslaggevende maar wel van grote betekenis. Daarnaast speelden overnames en een afnemende afzetmarkt een belangrijke rol.

Het betreft een gering deel van de export van de Nederlandse defensie-industrie: gevolgen in kwantitatieve zin vallen mee, in kwalitatieve zin loopt het Nederlandse imago een deuk op

Deze studie heeft een kwalitatief inzicht gegeven in de vraag welke economische effecten zich als gevolg van het vermeende restrictievere exportcontrolebeleid in Nederland ten opzichte van andere Europese landen voor kunnen doen. Vooralnog lijken de economische effecten zich grotendeels te beperken tot de bedrijven die militaire goederen als kernproducten hebben en voor hun omzet in grote mate afhankelijk zijn van het al dan niet doorgaan van enkele exportorders. De verwachting is dat niet veel meer andere bedrijven dan die we in deze studie hebben geïnterviewd, hierdoor belangrijke nadelige gevolgen hebben ondervonden. Immers voor de meeste bedrijven in de defensiegerelateerde industrie vormen strategische goederen een klein deel van de (export)omzet. De afgekeurde aanvragen hebben dus betrekking op een gering deel van de pakweg 245 bedrijven die in 2002 goed waren voor een defensiegerelateerde export van circa 765 miljoen euro (zie hoofdstuk 2); ofwel op een deel van de circa 0,3% van de totale export van goederen en diensten in Nederland. Dat is procentueel gezien niet veel, maar het betreft wel met name de grote, toonaangevende bedrijven die exportomzet mislopen waardoor naar verwachting ook toeleveranciers de nodige omzet mislopen. Daarnaast zijn deze bedrijven vaak in (vergaande) contractonderhandelingen als de overheid onverhoopt besluit dat de order niet door kan gaan; dit komt het imago van de Nederlandse defensie-industrie in het buitenland niet ten goede. Ondanks dat de afnemer weet dat het een besluit van de overheid is, worden de negatieve gevolgen ondervonden door het bedrijfsleven en komt dit toekomstige onderhandelingen met dezelfde partijen/buitenlanden niet ten goede.

Verder heeft deze studie laten zien dat er in enige mate sprake is van anticiperend beleid door bedrijven; deze bedrijven vragen voor bepaalde land-productcombinaties gewoonweg geen vergunning meer aan. Het lijkt met name te gaan om (kleine) handelsbedrijven. Voorts hebben we in deze studie geen aanwijzingen gevonden dat productie naar het buitenland verplaatst zou zijn. De huidige studie kan echter niet aangeven in welke mate dit anticiperende beleid en eventuele productieverplaatsing in het niet-onderzochte deel van de defensiegerelateerde industrie zich voordoet. Ook kan niet aangegeven worden welke indirecte gevolgen de toeleveranciers van de bedrijven die belangrijke orders zijn misgelopen, hebben ondervonden. Voor een dergelijke economische impactanalyse is een grootschaliger, kwantitatief onderzoek nodig.

Bijlage I In de interviews gehanteerde gespreksleidraad

Introductie

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken (EZ) voert EIM momenteel een onderzoek uit op het gebied van het exportcontrolebeleid. Daarin gaan we na of het bedrijfsleven het exportcontrolebeleid in Nederland als strenger ervaart dan dat in andere EU-landen en welke concrete economische gevolgen dit voor het bedrijfsleven heeft (gehad). Omdat uw bedrijf in de afgelopen jaren in aanraking is geweest met het betreffende beleid, vernemen wij graag uw mening.

Opbouw interview

Het interview bestaat uit twee delen:

- enkele kenmerken van uw bedrijf en bedrijfsactiviteiten
- in hoeverre u het Nederlandse exportcontrolebeleid als strenger ervaart dan dat in andere EU-landen, en welke concrete economische gevolgen dit voor uw bedrijf heeft (gehad)

Enkele kenmerken bedrijf(sactiviteiten)

- Hoeveel mensen werken er in uw bedrijf (alleen in Nederland)?
- Wat voor type goederen produceert uw bedrijf?
- Wat is ongeveer de procentuele verdeling van de bedrijfsomzet over de volgende 3 groepen producten:
 - militaire goederen .. %
 - dual use .. %
 - overig .. %
- Welk deel van uw omzet wordt geëxporteerd? Naar welke landen voornamelijk?
- Hoe vaak vraagt u per jaar een exportvergunning aan?
- Over welke bedragen gaat het gemiddeld per jaar?
- Met welke partijen bent u bij de aanvraag van de exportvergunningen in aanraking geweest, en hoe tevreden bent u met hun rol? [denk aan: CDIU, min. van EZ, min. BZ, Douane, brancheorganisatie]

Economische effecten van het exportcontrolebeleid

[erg belangrijk: goed doorvragen naar concrete effecten en voorbeelden: die moeten straks ook in de rapportage genoemd worden]

- Wat vindt u van het in Nederland gevoerde exportcontrolebeleid?
- In hoeverre vindt u dat Nederland een restrictiever exportcontrolebeleid voert dan andere EU-landen?
 - waarom?
 - met welke EU-landen vergelijkt u Nederland dan?
 - welk aspect in de vergunningprocedure is dan met name strenger dan in andere EU-landen?
 - welke producten en EU-landen betreft het in het bijzonder?
 - geeft u eens een concreet voorbeeld: product/land/wat strenger in de procedure?

- Welke aspecten van het Nederlandse exportcontrolebeleid ervaart u als stringenter dan in andere EU-landen? [wachten op spontane antwoorden, dan vragen naar:]
 - meer negatieve besluiten bij vergunningaanvragen
 - minder mogelijkheden om af te wijken van de exportverboden
 - langere doorlooptijd bij vergunningprocedures
- Bent u door het Nederlandse exportcontrolebeleid wel eens orders misgelopen die door andere bedrijven in de Europese Unie wel uitgevoerd konden worden?
 - hoe vaak is dit in de afgelopen 3 jaar voorgekomen?
 - in welke EU-land(en) werd(en) de order(s) wel toegestaan?
 - geeft u eens een concreet voorbeeld: product/land?
 - welke omvang hebben deze orders gemiddeld?
- Zo ja, hoe groot schat u de nadelige gevolgen voor uw bedrijf in:
 - voor de omzet
 - voor het bedrijfsresultaat
 - voor de werkgelegenheid; welk soort werkgelegenheid is verdwenen
 - voor de continuïteit van uw bedrijf
 - voor de Research & Development in uw bedrijf
- Zo ja, welke gevolgen heeft dit voor uw bedrijfsstrategie gehad?
 - stopzetten van bepaalde investeringen in Nederland? Welk soort investeringen?
 - afstoten of verkopen van afdelingen of bedrijfsonderdelen? Welk soort activiteiten?
 - verplaatsen van productie naar het buitenland? Naar welke landen?
 - openen van vestigingen in het buitenland? In welke landen?
- Welke EU-landen voeren volgens u een strenger exportcontrolebeleid dan Nederland?
 - geeft u eens een concreet voorbeeld: product/land/wat strenger in de procedure?
 - in hoeverre leidt dit tot extra orders voor uw bedrijf?
 - welke invloed heeft dit op:
 - de omzet
 - de werkgelegenheid
 - investeringen

EIM, 2005