

Betere kansen voor Nederlandse bedrijven in het JSF-programma

F.P.M. Hillebrand en mr. R.C. Nulkes*

De Nederlandse regering neemt deel aan de ontwikkelingsfase, de zogenaamde *System Development and Demonstration* (SDD)-fase, van het *Joint Strike Fighter* (JSF)-programma. Daardoor hebben bepaalde Nederlandse bedrijven een betere toegang tot de Amerikaanse JSF-producenten gekregen dan bedrijven uit landen die niet deelnemen. Die betere toegang bestaat uit een soepeler procedure voor exportvergunningen, de zogenaamde *Global Project Authorization* of kortweg GPA.

In dit artikel beschrijven wij de GPA. Eerst gaan wij echter in op de algemene procedure die voor een Nederlands bedrijf moet worden gevolgd om een Amerikaanse exportvergunning te verkrijgen. Daarna geven wij informatie over het JSF-programma, waarbij wij vooral de onderwerpen vermelden die voor de industrie van

belang zijn. Vervolgens beschrijven wij de op de GPA gebaseerde bijzondere procedure om een exportvergunning te verkrijgen in het JSF-programma, waarbij wij ook de voorbeeldwerking van deze GPA voor andere Amerikaanse programma's vermelden. Wij sluiten af met een samenvatting. (Aan het einde van dit artikel is een afkortinglijst opgenomen.)

Algemene procedure

Non-disclosure agreement

Het is algemeen bekend dat het verkrijgen van een Amerikaanse exportvergunning voor militaire zaken en diensten voor een buitenlands bedrijf tot op heden een moeilijk en veelal langdurig proces is. Het gaat als volgt. Al tijdens de eerste serieuze contacten tussen een Nederlands en Amerikaans bedrijf om in aanmer-

king te komen voor een defensieorder, is het gebruikelijk dat partijen een *Non-disclosure agreement* overeenkomen. Hierin regelen partijen dat zij elkaars informatie vertrouwelijk behandelen. Zij maken daarin afspraken over aan wie zij die informatie mogen verstrekken. In deze fase is nog slechts sprake van globale informatieverstrekking over het programma.

Technical assistance agreement

De volgende stap is een *Technical assistance agreement*. Wanneer het zich laat aanzien dat het Amerikaanse bedrijf een offerte zal vragen aan het Nederlandse bedrijf, moet zij eerst een 'Technical assistance agreement' (TAA) opstellen en tekenen.¹ Met die TAA is het mogelijk informatie zoals tekeningen en kwaliteitsvoorschriften (het *Technical Data Package*) vanuit de Verenigde Staten vrij te geven aan het Nederlandse bedrijf. Kortom, al die technische informatie die nodig is om een offerte te maken. Als direct duidelijk is dat partijen een contract zullen afsluiten, kunnen zij deze stap overslaan en kan direct een *Manufacturing license agreement* (MLA) worden aangevraagd.²

Manufacturing license agreement

Als het Amerikaanse bedrijf een productiecontract gunt aan een Nederlands bedrijf, moet een MLA worden opgesteld. Hiermee is het mogelijk ook gegevens te exporteren over de productietechnologie, het *Manufacturing Data Package*, en kan het echte

* Frank P.M. Hillebrand werkt bij de RDM-Groep; lkol mr. Ron C. Nulkes werkt bij de staf van de bevelhebber der luchtmacht. Beiden waren betrokken bij de totstandkoming van de 'Medefinancieringsovereenkomst' tussen de Nederlandse regering en het Nederlandse bedrijfsleven. Die overeenkomst is afgesloten in het kader van de Nederlandse deelname aan de ontwikkelingsfase van het JSF-programma. Het artikel is in de zomer van 2003 geschreven op persoonlijke titel.

¹ De definitie van een 'Technical assistance agreement' luidt: 'An agreement (e.g., contract) for the performance of a defense service(s) or the disclosure of technical data, as opposed to an agreement granting a right or license to manufacture defense articles. Assembly of defense articles is included

under this section, provided production rights or manufacturing know-how are not conveyed. Should such rights be transferred, Sec. 120.21 is applicable. (See part 124 of this subchapter).' (Zie Code of Federal Regulations (CFR), title 22, section 120.22).

² De definitie van een 'Manufacturing license agreement' luidt: 'An agreement (e.g., contract) whereby a U.S. person grants a foreign person an authorization to manufacture defense articles abroad and which involves or contemplates: (a) The export of technical data (as defined in Sec. 120.10) or defense articles or the performance of a defense service; or (b) The use by the foreign person of technical data or defense articles previously exported by the U.S. person. (See part 124 of this subchapter)'. (Zie CFR, title 22, section 120.21).

werk beginnen. Zonder MLA is het contract feitelijk onuitvoerbaar terwijl er wel een leveringsverplichting is. Kortom, een MLA is altijd nodig.

Offerte

Bij offerte-indiening hebben Nederlandse bedrijven vaak al een achterstand. Om te komen tot een TAA worden Nederlandse bedrijven op de Amerikaanse markt vaak geconfronteerd met een langdurig en ondoorzichtig administratief proces. Aangezien de export van gegevens die betrekking heeft op militaire goederen valt onder de Amerikaanse *International Traffic in Arms Regulation*³ (ITAR), moet het Amerikaanse bedrijf voor de TAA goedkeuring aanvragen bij het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij omvangrijke of gevoelige orders is toestemming vereist van het Amerikaanse Congres. Het is niet ongebruikelijk dat dat proces meer dan drie maanden in beslag neemt. Hierdoor ontstaat soms een situatie waarin voor buitenlandse industrieën onvoldoende tijd overblijft om een offerte in te dienen. In die periode is het beter geen enkele wijziging meer op de TAA aan te brengen, aangezien het proces dan weer van voren af aan begint. Omdat buitenlandse bedrijven nauwelijks mogelijkheden hebben het proces bij het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken te versnellen, is het zaak dat het Amerikaanse bedrijf de juiste gegevens van het Nederlandse bedrijf in de aanvraag opneemt. Zo kan een verkeerde naamspelling al leiden tot afkeuring van de TAA. Voorts is het soms problematisch prijsopgaven van Amerikaanse toeleveranciers te krijgen, nodig om een

goede offerte te kunnen opstellen. Ook als de TAA niet 'breed' genoeg is opgesteld, kan het gebeuren dat een Amerikaanse toeleverancier wederom een TAA moet aanvragen met genoemde gevolgen. Al met al een situatie die ertoe kan leiden dat niet-Amerikaanse industrieën bij de uitgifte van de offerteaanvraag reeds op fikse achterstand staan.

Wachttijd

In de situatie dat werkelijk een contract tussen een Amerikaans en Nederlands bedrijf tot stand komt, is het zaak dat het Amerikaanse bedrijf in een zo vroeg mogelijk stadium werkt aan het aanvragen van de 'Manufacturing license agreement'. Dit voorkomt de situatie dat het Nederlandse bedrijf een contract aangaat en vervolgens niet voortvarend aan de slag kan omdat zij nog moet wachten op dit document. Dan zou de eerste vertraging in uitvoering van het contract reeds een feit zijn. Ook hier moeten bedrijven rekening houden met enkele maanden doorlooptijd bij het ministerie en in voorkomend geval het Congres. Daarbij geldt ook dat de juiste gegevens in de aanvraag tot goedkeuring moeten zijn opgenomen, anders moet ook dan de hele procedure opnieuw beginnen. Het is duidelijk dat Nederlandse bedrijven veel hindernissen moeten nemen om niet in vertraging te geraken of een achterstand ten opzichte van (Amerikaanse) concurrenten op te lopen.

Tot zover de algemene procedure voor het verkrijgen van een Amerikaanse exportvergunning. Voordat wij ingaan op de bijzondere exportprocedure in het JSF-programma, geven wij een beschrijving van dat programma en welke rol voor de Nederlandse industrie is weggelegd.

JSF-programma

In het JSF-programma wordt een *family of aircraft* ontwikkeld. In juni 2002 hebben de Amerikaanse onderminister van defensie⁴ en onze staatssecre-

taris van Defensie *Memoranda of Understanding* (MOU) ondertekend voor Nederlandse participatie in de *System Development and Demonstration*-fase van het JSF-programma. Hierin wordt een *multi-role*-jachtvliegtuig ontwikkeld, bestemd voor de Amerikaanse luchtmacht, marine en mariniers, alsmede voor de Britse marine en luchtmacht. In 2001 heeft de Amerikaanse overheid de ontwikkelingsopdracht voor de JSF verstrekt aan Lockheed Martin. Daarnaast heeft zij aan Pratt & Whitney en General Electric contracten gegund motoren voor de JSF te ontwikkelen. Verwacht wordt dat met het totale programma (ontwikkeling én productie) meer dan \$ 225 miljard gemoeid is; het is het grootste acquisitieprogramma in de Verenigde Staten.⁵

Nederland al eerder betrokken

Het JSF-programma is verdeeld in een aantal fasen: vanaf 1996 tot 2001 de *Concept Demonstration Phase* (CDP) en thans de *System Development and Demonstration*-fase. Daarna volgt de productiefase. Vanaf circa 2006 worden de eerste vliegtuigen geproduceerd. Nederland heeft vanaf 1996 samen met Denemarken en Noorwegen deelgenomen in een deelproject van de CDP, het *Requirements Validation Project* (RVP). Met dit project, waarbij twee Nederlandse vertegenwoordigers in het *JSF Program Office* (JSFPO) waren gedetacheerd, heeft Nederland inzicht gekregen in de bijzonderheden van het programma, waaronder de industriële mogelijkheden. In die periode heeft de Nederlandse overheid subsidie verleend aan Nederlandse bedrijven om zich te positioneren voor JSF-orders van de Amerikaanse industrie. Bedrijven dienden daarvoor projecten aan te melden bij het ministerie van Economische Zaken. De Nederlandse overheid subsidieerde een goedgekeurd project voor tweederde deel en het bedrijf moest zelf eenderde financieren. In totaal is circa 90 miljoen euro aan subsidie verstrekt en hebben de

3 De ITAR is opgenomen in de CFR. Voor de eisen en procedure voor een Amerikaanse exportvergunning zie 'Title 22, part. 124 CFR'. Dit gaat dus om de relatie tussen een Amerikaanse en een buitenlands bedrijf.

4 Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, mr. Aldridge.

5 Meer bijzonderheden over de (militaire) behoeftstelling van het project Vervanging F-16 staan vermeld in brieven aan de Tweede Kamer, zie TK 26488, nrs. 1 e.v.



JSF type X-35C (Foto: US Air Force; bron: IMG/KL)

Nederlandse bedrijven zelf circa 45 miljoen euro bijgedragen.⁶

Bijzonderheden System Development and Demonstration-fase

Het JSF-programma wordt uitgevoerd volgens Amerikaanse acquisitieprocedures; het is een Amerikaans programma met internationale deelnemers. Internationale overheidsdeelname is gebaseerd op *Section 27 Arms Export Control Act*, waarvoor het Amerikaanse Congres toestemming heeft gegeven.⁷ Voor het JSF-programma houdt dat onder meer in dat het management naar Amerikaanse maatstaven is ingericht. Op contracten tussen de Amerikaanse overheid en

bedrijven is het Amerikaanse recht van toepassing. Maar landen hebben over hun deelname kunnen onderhandelen en hebben invloed in het management (zie hieronder). Het gaat dus niet om activiteiten in het kader van *Foreign Military Sales* (FMS). In dat geval gaat het om een contract tussen het Amerikaanse ministerie van Defensie en een land voor de levering van zaken of diensten; de Amerikaanse overheid legt eenzijdige voorwaarden op aan landen die zaken kopen of diensten afnemen.

Het totale budget voor de SDD-fase bedraagt ongeveer \$ 30 miljard. Slechts op uitnodiging van de VS stond deelname open. Deelname was mogelijk op drie niveaus. Eind 1999 werd Nederland uitgenodigd deel te nemen aan de SDD-fase. Inmiddels neemt Nederland deel op het middelste (tweede) niveau voor een bedrag van \$ 800 miljoen. Van dit bedrag mag Nederland \$ 50 miljoen aanbesteden bij Nederlandse bedrijven of instellingen indien dit, naar oordeel van de directeur van het JSFPO, het JSF-pro-

gramma in zijn algemeenheid ten goede komt. Het gaat dan bijvoorbeeld om projecten die aan de Nederlandse industrie worden gegund en die Nederland sowieso zou hebben laten uitvoeren in verband met de invoering van de JSF. Daarbij kan worden gedacht aan onderzoeken door technologische instellingen of infrastructurele voorbereidingen voor de invoering van de JSF.

Het gaat dus niet om afzonderlijke contracten voor *unique items* van de Koninklijke Luchtmacht. Evenmin kan een bedrijf een contract met de luchtmacht afsluiten voor een project waarvoor het in Amerika bot heeft gevangen. Het moet immers het JSF-programma in zijn algemeenheid ten goede komen.

Andere 'JSF-landen'

Naast de VS en Nederland nemen aan de SDD-fase deel: het Verenigd Koninkrijk (niveau 1), Italië (niveau 2) en Turkije, Canada, Australië, Noorwegen en Denemarken (niveau 3).

⁶ Subsidieprogramma Technologieprojecten JSF-programma, TK 1999-2000, 25820 nr. 10.

⁷ Art. 27 'Arms Export Control Act' is opgenomen in de 'US Code, Section 2767, 'Authority of President to enter into cooperative projects with friendly foreign countries''. Dit gaat dus om de relatie tussen overheden.

Hoe hoger het niveau, hoe meer moet worden betaald, en hoe meer invloed een land in het programma heeft. Thans laat de Amerikaanse regering geen nieuwe landen meer toe. Wel kan een land op basis van het *Foreign Military Sales*-programma betrokkenheid kopen. Singapore en Israël hebben inmiddels officieel de intentie uitgesproken op die basis te willen worden betrokken. De Amerikaanse overheid beschouwt hen dan echter niet als deelnemers van het programma, maar als bijzondere 'Foreign Military Sales'-klanten. De Amerikaanse overheid noemt ze *Security Cooperation Partners*.

Geen compensatie maar *best value for money*

In het succesvolle F-16-programma – en in de meeste contracten met de

Amerikaanse overheid en producenten – stond compensatie centraal. F-16-producent Lockheed Martin garandeerde Nederlandse (tegen) orders. Daarop wordt in dit artikel verder niet ingegaan. Compensatie staat op gespannen voet met het principe van *best value for money*. Daarom heeft de Amerikaanse overheid geen garanties gegeven voor (Nederlandse) industriële deelname. Formeel is derhalve sprake van een *business-to-business*-relatie. Maar uit de bilaterale 'Memorandum of Understanding' tussen Nederland en de Verenigde Staten voor deelname vloeit voort dat de Amerikaanse industrie Nederlandse bedrijven volledig in beschouwing moet nemen bij de concurrentiestelling van toeleveringscontracten. Dat geldt derhalve voor de drie Amerikaanse hoofdproducenten en hun (primaire) toeleveranciers met

wie Nederlandse bedrijven zaken kunnen doen. Dit is een belangrijke kapstok voor Nederlandse industriële deelname aan het programma. Door tijdens de SDD-fase als toeleverancier deel te nemen aan de ontwikkeling van delen van de JSF en kennis op te bouwen, mag immers worden verwacht dat Nederlandse bedrijven ook tijdens de productie- en instandhoudingsfase orders in de wacht slepen. Daarvoor zijn echter geen garanties gegeven.

Publiek-Private Samenwerking

De Nederlandse regering wilde alleen meedoen aan de SDD-fase als het Nederlandse bedrijfsleven zou meebetalen. En zonder Nederlandse overheidsdeelname zou de kans op JSF-orders slecht zijn. De minister van



Voormalig minister van Economische Zaken, mevrouw Jorritsma, tekent de MFO



CREATION OF NEW LICENSE AUTHORIZATIONS

GLOBAL PROJECT AUTHORIZATION:

- *Comprehensive authorization issued to a registered U.S. exporter to perform activities in furtherance of an international agreement (MOU) to carry out a cooperative government-to-government program*
- *Exports and re-exports to and among approved end-users would require no further authorization by the licensing authorities of the participating governments*
- *Authorizations would be valid for the life of the MOU*

Slide uit de briefing over DTSI

Economisch Zaken noemde tijdens de ondertekeningssceremonie de Nederlandse deelname aan de SDD-fase daarom een goed voorbeeld van Publiek-Private Samenwerking (PPS). Eigenschappen van projecten waarvoor PPS een geschikt instrument is zijn:

- a. Complexe projecten waarbij het moeilijk is om alle onderdelen vooraf scherp te definiëren en contractueel vast te leggen.
- b. Projecten waarbij alle partijen blijvend belang hebben en waarbij de investeringen van de verschillende partijen van elkaar afhankelijk zijn.
- c. Projecten die er beter van worden als vroegtijdig kennis wordt uitgewisseld, zodat de verschillende plannen op elkaar worden afgestemd.⁸

⁸ Zie Wim van der Ham in B&G December 2002, par. 28 e.v. (B&G is het periodiek van de Bank Nederlandse Gemeenten.)

Nederlandse JSF-deelname gaat om een complex project dat vooraf niet scherp kon worden vastgelegd. Van de Nederlandse overheidsbijdrage aan de Verenigde Staten betaalt de Nederlandse industrie ongeveer een kwart. Nederlandse bedrijven hebben zich namelijk verplicht een percentage van de JSF-productieomzet en de hieraan gerelateerde omzet afkomstig van de Koninklijke Luchtmacht, aan de Nederlandse staat af te dragen. Dat is geregeld in de "Medefinancierings-overeenkomst" (MFO). Ook de Nederlandse staat heeft dus een direct belang bij industriële participatie. Beide partijen hebben een blijvend belang bij het project en zijn tot op zekere hoogte van elkaar afhankelijk. Kennisuitwisseling is daarbij één van de essentialia. Een militair project in de vorm van PPS derhalve.

Waarborging Nederlandse belangen

De Nederlandse afstemming ten aanzien van het JSF-programma vindt plaats in de 'Interdepartementale Coördinatiegroep', waarin de ministeries van Economische Zaken en

Defensie, de Koninklijke Luchtmacht, het industrieplatform NIFARP, de industriebelangenbehartiger NIID en het Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart (NIVR) zijn vertegenwoordigd. Dit forum komt in beginsel maandelijks bijeen. Voor de meer dagelijkse contacten is de 'Interdepartementale Werkgroep' ingesteld. Nederland heeft de mogelijkheid eventuele onderwerpen aan de orde te stellen in de *Chief Executive Officers* (CEO)-bijeenkomsten, waarin alle deelnemende landen zijn vertegenwoordigd. Daarin nemen deel de Amerikaanse onderminister van defensie voor acquisitie, de directeur van het JSFPO, de *captains of industry* van de Amerikaanse hoofdproducenten en voor Nederland de bewindspersoon die met materieel is belast (de staatssecretaris van defensie), de hoofd directeur materieel van het ministerie van Defensie en de bevelhebber der luchtmachtkrachten.

Ook wordt periodiek over de voortgang van Nederlandse industriële inschakeling gerapporteerd, bijvoorbeeld in de halfjaarlijkse bijeenkomsten van het *Executive Committee* (EC). De directeur van het JSFPO is voorzitter van het EC. De Nederlandse vertegenwoordiger in het EC is de sous-chef wapensystemen en materieelprojecten van de Directie Materieel Koninklijke Luchtmacht. Daarnaast heeft Nederland door tussenkomst van de Nederlandse *national deputy* bij het JSFPO direct inzicht in de Nederlandse industriële inschakeling. Om Nederlandse bedrijven nog verder te faciliteren bij verkrijging van JSF-orders, heeft het ministerie van Economische Zaken een vertegenwoordiger gedetacheerd op de Nederlandse ambassade in Washington. Met deze organisatiestructuur kan Nederland voldoende zicht houden op een eerlijke concurrentiestelling. Vanzelfsprekend bestaan ook rechtstreekse lijnen tussen Amerikaanse en Nederlandse bedrijven.

Hierna gaan wij in op de bijzondere procedure voor de verkrijging van een exportvergunning voor JSF-orders.



Voormalig staatssecretaris Van Hoof tekent de Memorandum of Understanding voor deelname aan de SDD-fase van het JSF-programma, onder toezicht van de Amerikaanse ambassadeur Sobel

Global Project Authorization

Mede door de Nederlandse overheidsdeelname in de 'Concept Demonstration Phase' en het hier genoemde subsidieprogramma van de Nederlandse overheid, hebben Nederlandse bedrijven een gunstiger concurrentiepositie verworven voor orders van de Amerikaanse hoofdleveranciers en (primaire) toeleveranciers. Wij hebben begrepen dat Nederlandse bedrijven ondanks de Amerikaanse bureaucratie al kans hebben gezien orders in de wacht te slepen ter waarde van bijna \$ 100 miljoen. Exportvergunningen zijn daartoe op de oude voet verstrekt. Maar al lange tijd ondervinden niet-Amerikaanse bedrijven problemen om door te dringen tot de Amerikaanse markt, niet vanwege de kwaliteit of prijzen van hun producten, maar door de bureaucratische barrières en de

lange tijd die gemoeid gaat met het verkrijgen van een Amerikaanse exportvergunning. De Amerikaanse bureaucratie zou die gunstige positie dus weer ongedaan kunnen maken.

De regering-Clinton was van mening dat die bureaucratische belemmeringen voor militaire programma's niet meer pasten in de 21e eeuw. Zij wilde zo veel mogelijk wederzijdse toegang tot de Amerikaanse, Europese en andere militaire markten, kortom 'globalisering'. De toenmalige Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Madeline Albright, nam het initiatief om op zeventien exportgebieden verbeteringen te bewerkstelligen, de *Defense Trade Security Initiatives* (DTSI). De regering-Bush heeft deze initiatieven (verder) uitgewerkt. Eén daarvan is de *Global Project Authorization*. Het JSF-programma is daarvoor een *pilot project*.⁹

Wat is de Global Project Authorization?

De GPA is een autorisatie van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken aan een Amerikaans

bedrijf.¹⁰ In het JSF-programma is de GPA verleend aan Lockheed Martin, een *registered U.S. exporter*. De GPA geeft een beschrijving van de condities waaronder het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken exporttoestemming kan geven voor het JSF-programma. Nadat het Amerikaanse Congres had ingestemd met deze GPA, is het op 25 oktober 2002 aan Lockheed Martin verzonden. De GPA heeft alleen betrekking op contracten die Lockheed Martin of een van haar Amerikaanse (primaire) toeleveranciers, afsluiten met buitenlandse bedrijven. Al die bedrijven moeten dan op een lijst staan, die het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken heeft goedgekeurd. Inmiddels zijn dat, naast Lockheed Martin, 38 Amerikaanse bedrijven. De buitenlandse contractpartners moeten afkomstig zijn uit landen die participeren in het JSF-programma, anders is opname niet mogelijk. Wij benadrukken dat voor bedrijven uit landen die geen participant zijn de algemene procedure geldt voor het verkrijgen van een exportvergunning. De GPA van Lockheed Martin geldt tot 30 september 2012. In dat jaar doet de Nederlandse regering krachtens de MOU de laatste betaling aan de Amerikaanse overheid voor SDD-deelname.

Het Compliance Plan

Ingevolge de GPA moeten Lockheed Martin en haar Amerikaanse toeleveranciers die met buitenlandse bedrijven een contract willen afsluiten, een *Compliance Plan* opstellen. Het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken moet het plan goedkeuren. Daaruit moet blijken hoe de Amerikaanse contractant de GPA in zijn bedrijfsvoering heeft geïmplementeerd. Het bedrijf moet daarin onder meer uiteenzetten hoe aan de Amerikaanse wetgeving wordt voldaan, hoe wordt gerapporteerd, hoe *track* wordt gehouden op verstrekte informatie et cetera. Inmiddels heeft het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken het 'Compliance Plan' van Lockheed Martin goedgekeurd en daarmee is het effectief. Andere Amerikaanse bedrijven hebben nog geen 'Compliance

⁹ Zie voor de 17 DTISI-onderwerpen www.dsca.osd.mil/dtsi; zie voor de GPA nr. 4 op die site.

¹⁰ Zie voor de juridische verankering van de GPA 'Section 126.9(a)' en 'section 126.14(a) (3) and (b) CFR'.

Plan' ingediend, maar verwacht wordt dat dat spoedig gebeurt.

Implementing agreement en Non-disclosure agreement

Tot zover het belangrijke voorwerk, dat inmiddels is uitgevoerd, om de procedure voor verkrijging van de exportvergunning voor JSF-orders te versnellen. Om daadwerkelijk toestemming van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken te

moet een *Implementing agreement* (IA) worden afgesloten.¹¹ Ook moeten de contractpartners een *Non-disclosure agreement* (NDA) ondertekenen. Daarvoor bestaan modellen. Daarna moet Lockheed Martin de 'Implementing agreement' en de 'Non-disclosure agreement' ter goedkeuring voorleggen aan dat ministerie. Anders dan in de algemene procedure moet het ministerie in beginsel binnen vijf dagen een beslissing nemen. Het

GPA beperkter dan aanvankelijke opzet

De GPA was aanvankelijk opgezet als algemene exporttoestemming voor alle internationale subcontracten in een bepaald programma. De regering-Bush heeft het karakter van de GPA na haar aantreden echter gewijzigd. Zij heeft een aantal onderdelen van het JSF-programma van de GPA uitgezonderd. Het gaat dan onder meer om de geclassificeerde delen van radartech-



JSF-concept-demonstratiemodel (Foto: US Air Force; bron: IMG/KL)

krijgen voor export van JSF-informatie en materieel door Lockheed Martin,

¹² Zie op de in noot 9 genoemde site voor de 'Bid and Proposal exemption' nr. 12.

¹¹ Het model van de 'Implementing agreement' heeft de volgende aanhef: 'Technical assistance agreement implementing the Joint Strike Fighter Global Project Authorization ('Implementing agreement')'. Omwille van de duidelijkheid hanteren wij hier alleen de term 'Implementing agreement'.

¹² Zie op de in noot 9 genoemde site voor de 'Bid and Proposal exemption' nr. 12.

Congres hoeft niet te worden geconsulteerd. Dat is dus aanmerkelijke winst ten opzichte van de maanden die het nu duurt. Wij onderstrepen dat de GPA een buitenlands bedrijf geen contract garandeert; er is evenmin een directe relatie tussen de financiële bijdrage van een land en het aantal 'Implementing agreements' en/of de financiële omvang van industriële participatie. Immers, 'best value for money' is het leidende principe in het JSF-programma.

nologie, elektronische oorlogvoering en *stealth*-technologie. In voorkomend geval is voor deze uitgezonderde categorieën de algemene procedure van toepassing. Voor die projecten moeten Nederlandse bedrijven dus met een lange doorlooptijd rekening houden. Lockheed Martin heeft echter met het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken afspraken gemaakt die aanvragen met voorrang te behandelen. In het offertestellingsproces kan dan wellicht gebruik worden gemaakt van de *bid and proposal*

exemption, een ander DTSI-initiatief.¹² Hierop gaan wij in dit artikel verder niet in. Daarnaast is het, zoals hiervoor vermeld, van belang dat een aantal (Nederlandse) bedrijven uit landen die participeren, inmiddels op oude voet 'Technical assistance agreements' voor de 'System Development and Demonstration'-fase heeft afgesloten. Deze blijven van kracht.

27 Nederlandse bedrijven op de GPA-lijst

De GPA van Lockheed Martin gold medio juni 2003 voor 214 niet-Amerikaanse bedrijven uit de deelnemende landen, waarvan 27 Nederlandse. Voor vijf Nederlandse bedrijven is de aanvraag om op de lijst te komen thans in behandeling bij het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken. Al deze Nederlandse bedrijven hebben de 'Medefinancierings-overeenkomst' ondertekend. Het is mogelijk de GPA verder uit te breiden met bedrijven uit deelnemende landen. In de eerste plaats moet Lockheed Martin of één van haar toeleveranciers dan beoordelen of dat bedrijf zicht heeft op een subcontract. Als dat zo is en het gaat om een Nederlands bedrijf, dan kan het zich vervoegen bij de Commissaris Militaire Productie van het ministerie van Economische Zaken. Die kan de EZ-vertegenwoordiger voor het JSF-programma bij de Nederlandse ambassade in Washington inschakelen. Ook kan het bedrijf de Nederlandse *national deputy* bij het JSFPO om informatie vragen. Nederlandse bedrijven moeten daarbij rekening houden met het feit dat de Amerikaanse bedrijven offertes verwachten en contracten aangaan op basis van Amerikaanse acquisitieprocedures. De (model)contracten zijn in het algemeen gebaseerd op het Amerikaanse recht. Zij doen er goed aan zich hierover te laten voorlichten.

General Electric en Pratt & Whitney vragen geen GPA

Zoals wij vermeldden heeft het Amerikaanse ministerie van Defensie afzonderlijke contracten afgesloten met General Electric en Pratt & Whitney voor de ontwikkeling van de



Piloot houdt de JSF stabiel voor een eerste 'refueling mission'

(Foto: US Air Force; bron: IMG/KL)

motoren van de JSF. Ook deze bedrijven kunnen derhalve een GPA aanvragen, maar zullen dit naar verwachting niet doen. Zij zullen de algemene procedure ter verkrijging van een exportvergunning volgen, waarbij op snelle afdoening zal worden aangedrongen. Hierbij is van belang dat een aantal technologieën dat in motoren wordt toegepast, ook in de GPA is uitgezon-

derd. Wellicht dat ook in dit offerte-stellingsproces gebruik kan worden gemaakt van de 'bid and proposal exemption'.

Voorbeeldfunctie

Tot nog toe is er slechts één GPA, en wel voor het JSF-programma. Verwacht wordt dat de opzet van het JSF-programma, waarin vertegenwoordig-

gers van de deelnemende landen zijn geïntegreerd, navolging krijgt in andere Amerikaanse programma's, zoals *Tactical Missile Defense*. Dan zal ook een GPA kunnen gelden. Op basis van de ervaringen die Lockheed Martin inmiddels heeft opgedaan om de GPA, het 'Compliance plan' en de 'Implementing agreements' te realiseren, mag worden verwacht dat de Amerikaanse defensiemarkt beter toegankelijk wordt voor buitenlandse bedrijven.

Samenvatting en afronding

Op de Amerikaanse defensiemarkt hebben buitenlandse bedrijven vanwege de algemene procedure voor verlening van exportvergunningen, doorgaans een nadeel ten opzichte van Amerikaanse bedrijven. Om toegang tot die markt te vergemakkelijken, heeft de Amerikaanse overheid in het kader van de 'Defense Trade Security Initiatives' een bijzondere

procedure ontwikkeld voor de verlening van exportvergunningen. Die procedure geldt voor bepaalde bedrijven uit landen die deelnemen in het JSF-programma.

Het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken heeft namelijk aan Lockheed Martin een 'Global Project Authorization' verleend. Lockheed Martin heeft inmiddels aan de daarin genoemde eisen voldaan. Deze GPA bevat een lijst met onder andere 27



Amerikaanse dankbetuiging (Bron: IMG/KL)



De Nederlandse defensie-industrie, samen met mevrouw Jorritsma

Nederlandse bedrijven. Als die bedrijven een 'Implementing agreement' en 'Non-disclosure agreement' met het Amerikaanse bedrijf hebben getekend, wordt de exportvergunning in beginsel binnen vijf dagen na aanvraag verleend. Dat is aanmerkelijke winst ten opzichte van de maanden durende algemene procedure. De GPA geldt voor het merendeel toeleverancierscontracten voor de JSF; bepaalde technologieën zijn echter uitgezonderd. Daarvoor geldt de algemene procedure, die dan wel versneld wordt doorlopen. Exportvergunningen die zijn verleend voordat de 'Global Project Authorization' effectief werd, blijven van kracht. Motorenontwikkelaars General Electric en Pratt & Whitney vragen voorshands geen 'Global Project Authorization' aan. Nederlandse bedrijven die niet op de GPA-lijst staan, kunnen als zij zicht hebben op een JSF-order, via het ministerie van Economische Zaken een verzoek daartoe indienen bij Lockheed Martin.

Naar ons oordeel is met het van kracht worden van de 'Global Project Authorization' van Lockheed Martin, voor Nederlandse bedrijven een belangrijke verbetering opgetreden bij het verkrijgen van JSF-orders. Zonder financiële ondersteuning van de Nederlandse industrie zou de Nederlandse regering niet hebben deelgenomen aan de 'System Development and Demonstration'-fase. En zonder

Nederlandse overheidsdeelname zou de 'Global Project Authorization' niet voor Nederlandse bedrijven hebben gegolden. Dit kan als één van de belangrijkste effecten van deze vorm van Publiek-Private Samenwerking worden aangemerkt. De opzet van internationale (overheids)deelname in het JSF-programma kan model staan voor andere Amerikaanse programma's. Als daarvoor ook 'Global Project Authorizations' worden afgege-

ven, zal dat een groot voordeel voor de Nederlandse industrie kunnen opleveren.

Nederland neemt op het middelste niveau deel aan de 'System Development and Demonstration'-fase. Bij de gunning van JSF-orders aan toeleveranciers is 'best value for money' leidend beginsel. Nederland kan op verschillende manieren controleren in welke mate de Nederlandse industrie wordt ingeschakeld. De Amerikaanse overheid heeft geen garanties gegeven voor (een financiële omvang van) Nederlandse industriële deelname in het JSF-programma. Maar Nederlandse bedrijven zijn concurrerend. Nu de belangrijkste bureaucratische barrière is weggenomen, mag worden verwacht dat voldoende JSF-orders in Nederland worden geplaatst. Het is nu echter aan de Nederlandse bedrijven te laten zien wat zij waard zijn: dat zij 'best value for money' te bieden hebben. Het is aan de Nederlandse overheid daarbij eerlijke concurrentiestelling in de gaten te houden.

Gebruikte afkortingen

CDP	- Concept Demonstration Phase
CEO	- Chief Executive Officers
CFR	- Code of Federal Regulations
DTSI	- Defense Trade Security Initiatives
EC	- Executive Committee
FMS	- Foreign Military Sales
GPA	- Global Project Authorization
IA	- Implementing agreement
JSF	- Joint Strike Fighter
JSFPO	- JSF Program Office
MFO	- Medefinancieringsovereenkomst
MLA	- Manufacturing license agreement
MOU	- Memoranda of Understanding (of Memorandum)
NDA	- Non-disclosure agreement
NIFARP	- Netherlands Industrial Fighter Aircraft Replacement Platform
NIID	- Stichting Nederlandse Industriële Inschakeling Defensieopdrachten
PPS	- Publiek-Private Samenwerking
RVP	- Requirements Validation Project
SDD-fase	- System Development and Demonstration-fase
TAA	- Technical assistance agreement