

Appreciatie Letta Rapport "Much more than a Market"

Op 18 april jl. heeft de voormalig Italiaanse premier, Enrico Letta, een onafhankelijk rapport over de toekomst van de interne markt gepubliceerd. Tijdens de Europese Raad (hierna: ER) van 30 juni 2023 is Letta door de Raad, het Belgische (destijds inkomende) voorzitterschap en het aankomende Hongaarse voorzitterschap gevraagd om onderzoek te doen naar de staat en de toekomst van de Europese interne markt. In het rapport getiteld 'Much more than a Market' omschrijft Letta de interne markt en de problemen waar deze tegen aanloopt. Het doel van het rapport is om een zo concreet mogelijke bijdrage te leveren aan de werkprogramma's van de nieuwe Europese Commissie (hierna: Commissie), de Strategische Agenda van de Europese Raad en Mario Draghi's rapport over de toekomst van het Europese concurrentievermogen. Op dit moment is het nog lastig in te schatten hoe het vervolgproces en de vervolgacties vormgegeven worden. Dit wordt de komende tijd verder uitgewerkt. Wel is bekend dat, mede op suggestie van het kabinet, het rapport in alle relevante Raadsformaties behandeld wordt. Dit vindt het kabinet positief omdat het bijdraagt aan politiek eigenaarschap op alle beleidsterreinen. Stappen vooruit zijn alleen mogelijk als iedereen zijn schouders eronder zet.

Algemene appreciatie:

Letta beschrijft in het rapport op urgente wijze de noodzaak om serieuze stappen te zetten in versterking van de interne markt. In zijn 30-jarig bestaan is de wereld rondom de interne markt ingrijpend veranderd. Het economisch gewicht van de EU en interne markt is aanzienlijk afgenomen ten opzichte van de rest van de wereld. Om mee te blijven tellen stelt Letta dat er onmiddellijk actie nodig is op alle fronten van de interne markt. Alleen dan kan de Europese Unie zich staande houden en concurrerend blijven in een veranderde wereld. Het kabinet deelt deze urgentie en heeft een positieve grondhouding tegenover het wegnemen van knelpunten op de interne markt. Het kabinet verwelkomt de hernieuwde energie en focus die het rapport brengt en wil die benutten om de komende jaren daadwerkelijk stappen te zetten ter versterking van de interne markt. Daar zet het kabinet zich al lange tijd voor in. De Europese interne markt is immers het fundament van de Europese economie en het concurrentievermogen van Europa, waar alle EU-burgers en bedrijven in alle lidstaten van profiteren. Juist in de huidige geopolitieke situatie is het van groot belang om dit fundament te verstevigen. Het is dan ook positief dat Letta dit onderschrijft en het belang van de interne markt in zijn totaliteit opnieuw op de kaart zet.

Letta doet in zijn rapport aanbevelingen over een uiteenlopend aantal beleidsterreinen om de Europese interne markt te verbeteren. Letta benadrukt dat zowel op de klassieke interne markt als op aangrenzende terreinen gelijktijdig actie ondernomen moet worden om de EU nu en in de toekomst concurrerend te houden. Bij de opvolging van de specifieke aanbevelingen hecht het kabinet eraan dat steeds het grotere doel, versterking van de interne markt, voor ogen wordt gehouden. Dat vraagt om een open houding van alle relevante spelers op de interne markt. Immers: stappen vooruit zijn alleen mogelijk als iedereen zijn schouders eronder zet. Het kabinet ondersteunt ook volledig de oproep van Letta tot een horizontale interne marktstrategie, waar Nederland tezamen met 14 andere lidstaten in januari ook toe heeft opgeroepen.¹

In de onderstaande appreciatie reageert het kabinet op het Letta-rapport en de aanbevelingen die in dit rapport naar voren komen. De appreciatie bestaat uit een omschrijving en beoordelingen van de aanbevelingen gecategoriseerd in vier thema's: 1) de vier vrijheden van de interne markt; 2) financiering; 3) sectoren; 4) externe dimensie van de interne markt.

1) De vier vrijheden:

Letta hanteert in het rapport een zeer brede benadering van de interne markt. Het is positief dat de interne markt als geheel weer op de politieke agenda staat, maar het kabinet zal erop letten dat hierdoor de aandacht niet afdwaalt van de klassieke interne markt: de ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen is gewaarborgd. Op deze terreinen moeten concrete ongerechtvaardigde belemmeringen worden aangepakt en nieuwe worden voorkomen. Dit vergt continue onderhoud zodat burgers en het bedrijfsleven optimaal profiteren van de voordelen die de interne markt biedt.² Letta roept, net als

¹ Bijlage bij Kamerstuk II, 2023-24, 21 501-30, nr. 596.

² Het kabinet zet zich hiervoor op nationaal niveau in met de Interne Markt Actieagenda, waarvoor de Voortgangsrapportage de laatste stand van zaken weergeeft: Kamerstuk II, 2023-24, 22112, nr. 3864.

het kabinet, op tot sterk politiek eigenaarschap voor de interne markt maar doet geen concrete suggesties voor het versterken hiervan.³ Hetzelfde geldt voor de onderdelen over implementatie en handhaving van interne-marktregels. Letta doet verder suggesties op thema's als betere regelgeving, consumentenbescherming, territoriale leveringsbeperkingen en het versterken van de sociale dimensie van de interne markt. Ook komt Letta met een voorstel om de vier vrijheden uit te breiden met een vijfde vrijheid; die van onderzoek, innovatie, kennis en onderwijs.

Betere regelgeving:

Letta omschrijft dat het functioneren van de interne markt ernstig wordt belemmerd door regeldruk, bureaucratie en lange en ingewikkelde consultatieprocessen. Letta wil dit op twee manieren aanpakken. De eerste is gefocust op het stroomlijnen van consultatieprocessen. Via een 'once only' aanpak voor het verzamelen van informatie bij stakeholders, meer financiële en technische steun en het gebruik van Europese burgerpanels wil Letta deze processen verbeteren en stakeholders een zwaardere stem geven. Ten tweede stelt Letta voor om regeldruk en bureaucratie aan te pakken door middel van het stroomlijnen van de 'Better Regulation Toolbox', ruimte in te bouwen voor experimenteren en flexibele oplossingen als de veranderende situatie daarom vraagt. Concrete suggesties zijn hierbij het efficiënter maken van impact assessments, transparantie omtrent politieke besluitvorming rondom wetgeving en vaker gebruik maken van een pakketbenadering om regelgeving in samenhang te beoordelen. Daarnaast pleit Letta ervoor om vaker te kiezen voor maximale harmonisatie. Tot slot, benadrukt Letta het belang van vereenvoudiging van regelgeving en stelt gerichte acties voor zoals 'digital by default' om het digitaal voldoen aan rapportageverplichtingen standaard mogelijk te maken, en verdere implementatie van de 'single digital gateway', een centraal punt voor het aanleveren van informatie. Voor het kabinet is betere regelgeving al jaren prioriteit en Nederland zet, evenals een aantal andere lidstaten, hier op EU-niveau stevig op in. De voorstellen van Letta sluiten goed aan bij de kabinetsprioriteiten. Het pleidooi van Letta over maximale harmonisatie kan het kabinet in zijn algemeenheid volgen. Tegelijkertijd hebben we er oog voor dat er situaties bestaan waarin ruimte moet zijn voor nationale keuzes bij de implementatie. Daarom zal het kabinet meegeven dat in de herziening van de betere regelgevingstoolbox ook territoriale impact analyses goed worden meegenomen.

Territoriale leveringsbeperkingen:

Het kabinet is voorstander van het verbieden van territoriale leveringsbeperkingen in Europees verband en zet zich hier ook hard voor in. Deze beperkingen die producenten of leveranciers opleggen aan hun afnemers zorgen ervoor dat afnemers enkel in een bepaald geografisch gebied producten kunnen inkopen. Dit vormt een belemmering van de interne markt en studies hebben laten zien dat het verbieden van deze beperkingen voordeel oplevert voor de consument. Het is daarom positief dat Letta hier in zijn rapport aandacht aan geeft. Echter, de aanbevelingen verdienen verdere uitwerking. Het kabinet zet zich actief in om mee te denken over een oplossing.

Consumentenbescherming:

Met betrekking tot consumentenbescherming onderstreept Letta het belang van het bevorderen van samenwerking tussen lidstaten bij het handhaven van consumentenrechtsovertredingen. Dit vraagt volgens Letta om het verlenen van meer handhavende bevoegdheden aan de Commissie. Het kabinet verwelkomt deze suggestie van Letta en is voorstander van het versterken van de samenwerking op EU-niveau bij overtredingen met een duidelijke EU-dimensie. De procedures voor collectieve handhaving door EU-autoriteiten moeten verder verbeterd worden en de handhaving kan effectiever door het toezicht op EU-niveau te organiseren.

De vijfde vrijheid: onderzoek, innovatie, kennis en onderwijs:

Letta stelt in zijn rapport voor de bestaande vier vrijheden uit te breiden met een vijfde vrijheid. Deze vijfde vrijheid moet verschillende gebieden omvatten waaronder onderzoek, innovatie, gegevens, competenties, kennis en onderwijs. Vrij verkeer hiervan zou bestaande versnipperde kennis, fragmentatie en ongelijkheden omzetten in kansen voor groei, innovatie en inclusiviteit. Het is positief dat het belang van onderzoek en innovatie op hoog Europees niveau verankerd wordt en veel van de ambities die Letta omschrijft sluiten aan bij de kabinetsinzet. Het merendeel van de elementen die Letta noemt onder de vijfde vrijheid is al in verschillende initiatieven vormgegeven,

³ Wat het kabinet betreft houdt politiek eigenschap in: het meewegen van het interne-marktperspectief als het nemen van concrete acties en op alle beleidsterreinen.

zoals in de 'Europese Onderzoeksruimte voor onderzoek en innovatie (*European Research Area* (ERA)) en het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (Horizon Europe). Deze uitvoeringspraktijk sluit echter nog niet volledig bij de ambities zoals vastgelegd in Europese wetgeving (art. 179) of de ambities van Letta op het gebied van onderzoek en innovatie. Daarom verwelkomt Nederland de adviezen van Letta en de hernieuwde ambitie omtrent de vijfde vrijheid. Op het gebied van onderwijs onderschrijft het kabinet het belang van Europese samenwerking en specifiek het toewerken naar een Europese Onderwijsruimte. Onderwijs is echter een nationale competentie en de inrichting van het curriculum ligt bij lidstaten zelf. Ondanks dat Letta anders concludeert zou er waarschijnlijk een Verdragswijziging nodig zijn om sommige van de voorstellen op onderwijsgebied te realiseren. Het kabinet steunt het versterken van en investeren in onderwijs, onderzoek en innovatie en Europese kennisecosystemen en waardeert het creatieve idee van een 5^{de} vrijheid. Het kabinet verwelkomt een concrete uitwerking hiervan.

Sociale dimensie van de interne markt:

Letta stelt dat te veel mensen, zeker in bepaalde regio's, niet profiteren van de voordelen van de interne markt. Daarom moet er meer gebeuren om opwaartse sociaaleconomische convergentie binnen de EU te bevorderen. Letta benadrukt dat een goed functionerende en eerlijke interne markt hand in hand gaan en dat aandacht voor de sociale dimensie van de interne markt cruciaal is voor sociale cohesie en het waarborgen van het draagvlak voor de interne markt. In dat kader beveelt hij onder meer aan om de Europese Arbeidsautoriteit te versterken en het juridisch kader rondom detachering van derdelanders te verduidelijken. Het kabinet onderschrijft dat het tegengaan van 'social dumping' en het bevorderen van een gelijk speelveld belangrijke voorwaarden zijn om ervoor te zorgen dat iedereen de vruchten kan plukken van de interne markt. Maatregelen op Europees niveau en adequate handhaving moeten garanderen dat op innovatie en kwaliteit wordt geconcentreerd en niet op arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en het beschermingsniveau van werknemers. Dit draagt bij aan opwaartse sociaaleconomische convergentie en een gelijk speelveld. Het kabinet verwelkomt daarom de aanbevelingen van Letta om de Europese Arbeidsautoriteit te versterken en het juridisch kader rondom de detachering van derdelanders te verduidelijken. Het kabinet zet hier zelf ook actief op in (Kamerstukken II, 2023/2024, 21 501-31, nr.723). Het kabinet onderschrijft ook de aandacht die Letta vestigt op betaalbare huisvesting. De voorstellen van Letta zijn in lijn met de actieve inzet van het kabinet in de EU op het terrein van betaalbare huisvesting.

2) Financiering:

Letta stelt in zijn rapport dat de EU en haar lidstaten op drie cruciale gebieden ambitieuze doelstellingen hebben gezet, namelijk 1) het verwezenlijken van de eerlijke, groene en digitale transitie; 2) de voortzetting van de uitbreiding van de EU; en 3) versterking van de defensiecapaciteit. Met betrekking tot deze doelstellingen blijft een belangrijke uitdaging onopgelost. Namelijk het financieren van deze ambities. Daarom komt Letta met een strategische aanpak die de interne markt moet aanzetten om private en publieke middelen effectiever aan te wenden. Hij benoemt hierbij drie belangrijke onderwerpen: kapitaalmarktunie, staatsteun en aanbesteden. Ook stelt Letta dat het verhogen van publieke en private investeringen niet voldoende is om de strategische doelen te bereiken. De beginselen van de circulaire economie moeten verankerd worden in de interne markt.

Letta noemt in het kader van versterking van de interne markt ook de fiscaliteit en benadrukt het belang van aanpakken van fragmentatie en het verkleinen van verschillen tussen de 27 verschillende belastingstelsels. Het kabinet is blij met de voortgang die de afgelopen jaren is geboekt, bijvoorbeeld op het gebied van indirecte belastingen, en snapt het pleidooi van Letta om belastingstelsels nog beter op elkaar af te stemmen. Verminderen van (fiscale) administratieve lasten bij grensoverschrijdend investeren, ondernemen en werken vergroot immers snelheid en zekerheid bij bedrijven en versterkt daarmee het concurrentievermogen en de aantrekkelijkheid om in de EU te investeren en ondernemen

Kapitaalmarktunie:

Letta pleit in zijn rapport voor het ontwikkelen van een "Savings and Investment Union" als vervolgstap voor de kapitaalmarktunie. Het doel hiervan is, net als bij de kapitaalmarktunie, het mobiliseren van privaat kapitaal in de EU en het aantrekken van kapitaal buiten de EU. Letta benoemt dat het private spaargeld in de EU productiever kan worden ingezet bij investeringen in

de EU, terwijl het nu deels buiten de EU wordt belegd. Met een 'spaar en investeringsunie' zou volgens Letta duidelijker gemaakt worden dat een sterke kapitaalmarktunie zowel de interne markt als brede welvaart bevordert door investeringen in Europese bedrijven en in de eerlijke, groene en digitale transitie, en niet slechts ten goede komt aan de financiële sector. Letta benoemt een reeks aan maatregelen om tot een spaar- en investeringsunie te komen. Deze maatregelen overlappen voor een groot deel met de onderwerpen die binnen de kapitaalmarktunie aan bod komen, zowel in de tweede actieplan van de Europese Commissie als in discussies over de prioriteiten voor de aanstaande Europese beleidscyclus. Het doel van de door Letta voorgestelde spaar- en investeringsunie is in lijn met de kabinetsvisie dat versterking van de kapitaalmarktunie tot stand moet komen door een focus op zowel verdieping via mobilisatie van kapitaal, als door integratie van de kapitaalmarkten, door standaardisatie en harmonisatie van regelgeving en versterking van het toezicht. Veel maatregelen die Letta noemt gaan in dezelfde richting als de visie van het kabinet.⁴ Tegelijkertijd vergt menig aanbeveling uit het rapport nog een nadere uitwerking voor een goede beoordeling van de beoogde effecten en de toegevoegde waarde. Bijvoorbeeld van de ontwikkeling van een Europese deep-tech aandelenbeurs voor scale-ups of een 28^{ste} EU-regime voor ondernemingsrecht. Positief zijn de aanbevelingen waarmee veel impact gemaakt kan worden, zoals versterking van het kapitaalmarkttoezicht door geleidelijke verbetering van de governance en uitbreiding van het mandaat van ESMA (de EU-toezichthouder), gerichte aanpak van obstakels in het faillissementsrecht, en aanpak van de fragmentatie van kapitaalmarktinfrastructuur. Daarnaast acht het kabinet ook nationale acties wenselijk, zoals ontwikkeling van pensioenstelsels om kapitaal te mobiliseren en huishoudens vermogen te laten opbouwen.

Verder doet Letta het voorstel om schuldtoelating van Europese instituties (obligaties van de Europese Commissie, Europese Investeringsbank, de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit en het Europees Stabiliteitsmechanisme) te harmoniseren. Volgens Letta zou dit fragmentatie op de obligatiemarkt tegengaan en positieve gevolgen hebben voor de rentekosten. Het kabinet betwijfelt of het bundelen van schuldtoelating van verschillende instituties het door Letta beoogde effect zal hebben. Het betreft bovendien zeer verschillende instellingen met een zeer verschillende kapitaal- en garantiestructuur en mandaten. Zonder concreet voorstel zijn de institutionele en financiële gevolgen lastig in te schatten.

Staatssteun:

Het kabinet is het met de analyse van Letta eens dat de eerste prioriteit het mobiliseren van privaat kapitaal moet zijn. De volgende stap is volgens Letta het debat over staatssteun, waarbij hij stelt dat er gedurfde en innovatieve oplossingen moeten worden ontwikkeld die een evenwicht vinden tussen enerzijds nationale gerichte staatssteun voor de industrie, voor zover dit op een evenredige manier marktfalen aanpakt, en anderzijds de noodzaak om versnippering van de interne markt te voorkomen. Volgens Letta is een manier om dit dilemma te slechten het vinden van een evenwicht tussen een striktere handhaving van staatssteun op nationaal niveau en de geleidelijke uitbreiding van financiële steun op EU-niveau als onderdeel van een EU-industriestrategie. Letta stelt in dat verband onder meer een State Aid Contribution Mechanism voor, waarbij lidstaten een nog nader te bepalen deel van hun nationale staatssteun moeten alloceren voor pan-Europese investeringen. Het kabinet onderschrijft de door Letta geschetste risico's voor de interne markt door het gebruik van staatssteun. Daar het gelijk speelveld op de Europese interne markt het fundament is voor een gezonde economie, is het voor het kabinet van belang dat het concurrentievermogen wordt versterkt door gebruik te maken van het gehele EU-beleidsinstrumentarium en het staatssteuninstrument niet te lichtvaardig wordt ingezet.⁵ Strikte Europese steunkaders, met waarborging voor een gelijk speelveld, zorgen ervoor dat de concurrentie tussen ondernemingen op de Europese interne markt eerlijk kan verlopen. Daarom is de kabinetsinzet ten aanzien van staatssteun dat er minder en vooral beter gerichte staatssteun gegeven moeten worden. Hoewel het voorstel van Letta voor een State Aid Contribution Mechanism verdere uitwerking behoeft voor een gedetailleerde appreciatie, ondersteunt het kabinet het belang van pan-Europese en grensoverschrijdende investeringen op de interne markt als onderdeel van

⁴ Kamerstukken II, 2023-24, 21 501-07, nr. 2011

⁵ Zoals ook aan uw Kamer gemeld in de Kamerbrief *kabinetsbeleid eerlijke concurrentie en gelijk speelveld industriële subsidies*, Kamerstuk II 21501-02, nr. 2864

het EU-beleidsinstrumentarium en waardeert het kabinet voorstellen die bijdragen aan de EU-concurrentiepositie waarbij rekening wordt gehouden met het gelijke speelveld.

Aanbesteden:

Letta onderschrijft dat overheden met aanbesteden een krachtig middel hebben om innovatie, duurzaamheid en sociale doelstellingen te stimuleren. Letta roept op om strategieën op aanbesteden aan te nemen waarin ook duurzaamheid, innovatie en sociale doelstellingen meegenomen worden. Het kabinet erkent de voorbeeldrol van overheden en is positief over het aannemen van centrale strategieën. Alleen al in Nederland wordt jaarlijks voor 100 miljard euro door overheden aanbesteed. Het kabinet onderneemt al verschillende initiatieven om meer ten goede te laten komen voor duurzame, innovatieve en sociale doelstellingen. Het kabinet ondersteunt de oproep van Letta om hier op Europese schaal meer aandacht aan te geven. Dat kan de werking van de Europese interne markt, en daarmee de concurrentiekracht ten goede komen. Op basis van het rapport van de Europese Rekenkamer over de aanbestedingsrichtlijnen, presenteert Letta een aantal voorstellen ter verbetering van het aanbestedingsstelsel. Zo stelt hij voor om van aanbestedingsrichtlijnen verordeningen te maken, zodat deze een meer verplichtend karakter krijgen. Ook moeten contracten aantrekkelijker worden voor het midden- en kleinbedrijf en moeten selectiecriteria verfijnd worden. Daarnaast beveelt Letta aan om meer te sturen op grensoverschrijdend gezamenlijk aanbesteden. Het kabinet ondersteunt deze denkrichting, maar vindt dat er nog een verdiepende analyse nodig is als vervolg op het rapport van de Europese Rekenkamer om de kernproblematiek bij aanbesteden verder te duiden. Het Letta-rapport loopt met een aantal voorstellen vooruit op een dergelijke analyse. Voorkomen moet worden dat te snel naar een veranderingen in wet- en regelgeving wordt gegrepen, terwijl ook al verbeteringen mogelijk zijn binnen het huidige kader. Bovendien waakt het kabinet voor een one-size-fits-all benadering, die geen recht doet aan de verschillen tussen verschillende overheidsorganisaties en bedrijfssectoren.

Circulaire economie:

Letta gaat in zijn rapport in op een breed scala aan aanbevelingen en deelgebieden op het gebied van circulaire economie. De voornaamste aanbeveling is de noodzakelijke beweging die gemaakt moet worden naar een circulaire interne markt, met duurzaamheid als pijler van deze markt. Daarnaast geeft Letta aan dat het Europese potentieel voor circulaire economie nog niet volledig benut wordt. Het kabinet onderschrijft het belang om de omslag van een lineaire naar een circulaire economie te maken, en daarbij de stap naar een circulaire interne markt. Daarnaast onderschrijft het kabinet de noodzaak voor het verduurzamen van de chemische industrie zoals Letta in zijn rapport stelt, concreet op het punt om innovatieve oplossingen te promoten zoals het gebruik van duurzame koolstof.

3) Sectoren

Letta benoemt in zijn rapport dat de Europese interne markt beter gebruikt moet worden om Europese bedrijven binnen Europa op te schalen. Letta wijst erop dat bedrijven in verschillende sectoren zoals telecom, energie en defensie, klein worden gehouden door de onvolledig functionerende interne markt. Letta komt daarom met voorstellen voor strategische schaalvergroting en diepere integratie van verschillende sectoren.

Defensie: Letta richt zich in het rapport tot het wegnemen van barrières in de defensie-industrie. Een gemeenschappelijk markt voor de defensie-industrie is volgens Letta van cruciaal belang in de huidige geopolitieke en veiligheidscontext. Hij stelt dat er meer wederzijds vertrouwen nodig is en het defensiebeleid meer op elkaar moet worden afgestemd. Om de Europese defensie-industrie te versterken moeten stappen gezet worden naar meer gezamenlijke aanbesteding, het integreren van MKB in de defensie-waardeketen en het Europeaniseren van deze ketens. Daarnaast doet Letta enkele voorstellen op het gebied van financiering. Het kabinet onderschrijft de urgentie en noodzaak om de Europese defensie-industrie te versterken. In dat kader verwelkomt het kabinet de Europese Defensie Industrie Strategie (EDIS) en Programma (EDIP). Het kabinet verwelkomt ook de oproep van Letta om het MKB te integreren in waardeketens. Op het gebied van financiering verwelkomt het kabinet de oproep van de ER van 21-22 maart aan de Commissie en de Raad om financieringsmogelijkheden te verkennen en hier voorafgaand aan de ER in juni over te rapporteren. Het kabinet steunt de eerste aangekondigde acties van de Europese Investeringsbank (EIB) rondom defensie op het terrein van dual-use investeringen, maar wil ook graag dat constructief onderzocht wordt of de Bank ook verder dan dual-use kan gaan op gebied van

defensie, mits de AAA-rating en markttoegang van de EIB niet in het geding komt. Het kabinet is geen voorstander van gezamenlijke schulduitgifte of het gebruik van het Europees Stabiliteitsmechanisme voor de financiering van de defensie-industrie of de nationale defensie-uitgaven.

Ruimtevaart: ook de ruimtevaartindustrie wordt door Letta als cruciale sector gezien. Letta heeft een paar aanbevelingen ten behoeve van een toekomstbestendige Europese ruimtevaartindustrie die toezien op duidelijkheid in de complementariteit en verantwoordelijkheden van de 'European Space Agency' (ESA) en de 'EU Space Programme Agency' (EUSPA), een beperking van de reikwijdte van ESA's georeturn systematiek, een EU-Ruimtevaartwet en diepere financiële marktintegratie. Het kabinet zet in op een veilige, duurzame en concurrerende ruimtevaartsector en de meeste aanbevelingen dragen daar aan bij. Het kabinet is echter niet overtuigd van de aanbeveling op de inperking van de georeturn-systematiek op alleen R&D, wetenschap en R&D-infrastructuur. Dit zal weinig impact hebben omdat dit al het merendeel van de ESA-uitgaven beslaat. De bewering dat dit zou leiden tot concurrentieverbetering wordt niet onderbouwd in het rapport en lijkt voorbij te gaan aan de marktmacht van een aantal bedrijven.

Energie: net als het kabinet ziet Letta een belangrijke rol weggelegd voor verdere versterking en integratie van de interne energiemarkt en samenwerking tussen lidstaten voor een veilig, betaalbaar en duurzaam energiesysteem. Het kabinet steunt een aantal aanbevelingen uit het rapport die onder andere gericht zijn op 1) opschaling van offshore windprojecten en de benodigde infrastructuur voor aanlanding, 2) het versterken van elektriciteitsnetten, en 3) het ontwikkelen van een Europese backbone voor waterstofinfrastructuur. Ook steunt het kabinet de notie dat gezamenlijke planning daarvoor essentieel is. Voor offshore infrastructuur pleit Letta voor een gezamenlijke aanpak met aandacht voor kostenverdeling voor grootschalige projecten, in lijn met de Nederlandse wens om kosten gelijkmatig te verdelen onder gebruikers voor behoud van het gelijke speelveld. Aanvullend is het kabinet van mening dat binnen de huidige wetgevingskaders meer duidelijkheid moet komen over de regulering van offshore biedzones voor hybride offshore projecten. Met betrekking tot de elektriciteitsnetten omschrijft Letta dat barrières moeten worden opgelost. Het kabinet deelt deze mening, maar mist de oproep tot een EU-brede uitvoeringsagenda om knelpunten voor de transitie weg te nemen, bijvoorbeeld ten aanzien van netcongestie en vergunningverlening. In dit kader acht het kabinet het van belang dat een gelijk speelveld wordt gecreëerd ten aanzien van de methodologie voor het toepassen van netwerktarieven. Letta wijst op het belang van grensoverschrijdende samenwerking voor energieprojecten– Nederland zoekt deze samenwerking actief op en is er voorstander van dat het vrijwillige karakter behouden blijft. Het kabinet deelt ook het belang van actieve energiediplomatie met betrouwbare partners op het terrein van leveringszekerheid en de energietransitie, en deelt de oproep om actief samen te werken met buurlanden van de EU en Afrika. Tot slot, onderschrijft Letta sterkere ondersteuning door EU-fondsen. Het kabinet deelt de boodschap dat EU-fondsen een mogelijke belangrijke aanvulling vormen. Echter, het kabinet is van mening dat eerst binnen de huidige Connecting Europe Facility (CEF) gekeken moet worden naar betere besteding van de middelen, voordat gekeken wordt naar oprichting van een nieuw EU-fonds voor grensoverschrijdende energie-infraprojecten. Tevens wil het kabinet niet vooruitlopen op de discussie over het volgende MFK (na 2027).

Gezondheidssector: het Letta rapport noemt gezondheid als belangrijke sector die van de interne markt kan profiteren en wijst erop dat de interne markt voor geneesmiddelen nog niet volmaakt is. Voor de gezondheidssector wordt gewezen op het belang van innovatie, evenals op het mitigeren van afhankelijkheden van landen buiten de EU in de toelevering van medische producten. Daarnaast kan de interne markt benut worden ter versterking van de veerkracht van de gezondheidssector specifiek op het terrein van klinisch onderzoek, de European Health Data Space, gemeenschappelijk inkopen, zoönose en lichaamsmaterialen bepleit. Tevens wijst Letta op diverse actuele vraagstukken zoals vergrijzing en de impact hiervan op zowel zorgvraag als zorgaanbod, mentale gezondheid, antimicrobiële resistentie en neurodegeneratieve ziektes. Het kabinet is positief dat de gezondheidssector prominent genoemd. De inrichting en financiering van zorgstelsels is een nationale competentie. Dat laat onverlet dat de interne markt en het vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal van fundamenteel belang is voor het goed functioneren van ons zorgstelsel. De gezondheidssector is van cruciaal belang en het kabinet deelt de analyse dat de economische kracht ligt in de mogelijkheden voor innovatie. Ook wordt de zorg dat de EU tegelijkertijd te afhankelijk is van landen buiten de EU in de toelevering van medische

producten gedeeld. Daarom wordt de aanbeveling om hier actie op te ondernemen, om zo duurzame toegang tot gezondheidszorg voor alle EU burgers veilig te stellen, door het kabinet onderschreven. Het kabinet herkent zich ook in de signalering van Letta aangaande de actuele vraagstukken op gezondheidsterrein en zet zich hier zowel nationaal en internationaal voor in.

Telecom: Letta brengt naar voren dat er in Europa nog 27 nationale telecommunicatiemarkten bestaan. Deze fragmentatie belet het ontstaan van zeer grootschalige, pan-Europese telecomaanhouders. Hierdoor zouden deze telecombedrijven moeilijk kunnen investeren, innoveren en mondiaal concurreren. Letta komt met voorstellen die helpen om grote en sterke pan-Europese telecombedrijven tot stand te brengen. Het gaat daarbij om het vergemakkelijken van consolidatie, minder nadruk op concurrentie, meer harmonisatie van EU-regulering en toezicht, meer Europese coördinatie op spectrumbeleid en versoepeling van netneutraliteit. Het kabinet mist een onderbouwing voor de noodzaak van zeer grote pan-Europese telecombedrijven. In de praktijk presteren kleinere telecomaanhouders (zoals in Nederland) zeker niet minder dan zeer grote telecombedrijven. Een goede onderbouwing is belangrijk, want consolidatie op de telecommarkt kan mogelijk nadelige gevolgen hebben voor innovatie, concurrentiekracht en positie van Europese eindgebruikers. Dit komt doordat er in een markt met minder aanhouders minder prikkel voor innovatie bestaat en aanhouders hogere prijzen rekenen door een gebrek aan alternatieven.

Transport: Letta noemt de transportsector als één van de fundamentele pijlers voor het vrije verkeer van mensen, goederen en diensten. Daarnaast benoemt Letta dat forse investeringen in het transportnetwerk noodzakelijk zijn om toekomstige opgaven, zoals klimaat weerbaarheid van de infrastructuur en militaire mobiliteit, het hoofd te bieden. Door geografische en logistieke barrières te verminderen draagt deze bij aan economische integratie en het concurrentievermogen van de EU. Specifieke aandacht geeft Letta aan het belang van het Europese spoornetwerk. Het kabinet onderschrijft het belang van goede infrastructuur en verbindingen, bijvoorbeeld door via het Trans-Europees Transportnetwerk (TEN-T) de van oorsprong 27 nationale transportnetwerken aaneen te sluiten tot een duurzaam, efficiënt en veilig Europees netwerk. Ook is het kabinet het met Letta eens dat Europese coördinatie van innovaties en Europese publieke en private financiering op bepaalde terreinen van meerwaarde kan zijn. Hierbij is een CEF dat inzet op duurzame en toekomstgerichte oplossingen een belangrijk element. Echter, Letta's aanbevelingen zijn weinig concreet, en dus zijn er vervolgstappen nodig om tot echte actiepunten te komen.

4) Externe dimensie van de interne markt:

In het laatste hoofdstuk van het rapport gaat Letta in op de toegenomen geopolitieke spanningen en de daaruit voortvloeiende mondiale economische fragmentatie die een impact hebben op de externe en interne dimensie van de Europese interne markt en daarmee de weerbaarheid en concurrentievermogen van de EU op het wereldtoneel bedreigen. Om deze geopolitieke uitdagingen het hoofd te bieden en de EU weerbaarder te maken, doet Letta een aantal aanbevelingen op het gebied van Europese economische veiligheid (EV), het handelsbeleid en uitbreiding van de Europese Unie. Het kabinet onderschrijft de noodzaak voor een meer weerbare EU als sterkere geopolitieke speler op het wereldtoneel, zoals uiteengezet in de Kamerbrief Open Strategische Autonomie.⁶

Economische veiligheid:

Met betrekking tot economische veiligheid stelt Letta een brede, integrale aanpak voor ter bevordering van de weerbaarheid, het concurrentievermogen en bescherming van de belangen van de EU. Volgens Letta dient het oprichten van een Economische Veiligheidsraad binnen de Raad van de Europese Unie als fundering van deze brede aanpak, waarbij iedere lidstaat een EV-minister aanstelt. Doel hiervan is om de intra-ministeriële samenwerking en horizontale coördinatie zowel binnen lidstaten als de EU te bevorderen en de veelzijdigheid van economische veiligheidsproblematiek effectiever aan te pakken. Het kabinet kan zich vinden in het voorstel voor een meer horizontale aanpak op EU-niveau waarbij de verschillende dimensies van economische veiligheid integraal worden besproken. Wel is het kabinet terughoudend om de bestaande afspraken omtrent Raadsconfiguraties open te breken, te meer omdat de Europese EV-strategie reeds voorziet in periodieke discussies om te spreken over de evoluerende geopolitieke context. Ook is de inrichting van nationale kabinetten vanzelfsprekend een nationale competentie. Goede

⁶ Kamerstuk nr. 35982-9.

interdepartementale samenwerking, zoals in Nederland, kan naar mening van het kabinet net zo effectief zijn aangezien economische veiligheid een horizontaal thema is. Het kabinet ondersteunt Letta's aanbeveling voor verbeterde coördinatie op EU-niveau met betrekking tot exportcontrole.⁷ Verder onderstreept het kabinet net als Letta de noodzaak om te werken aan de veerkracht van toeleveringsketens. Hierbij wil het kabinet wel benadrukken dat reshoring, waar door Letta de nodige nadruk op wordt gelegd, één van de handelingsperspectieven is voor het mitigeren van risicovolle strategische afhankelijkheden. Deze mogelijkheid kan overwogen worden als andere handelingsperspectieven geconstateerde risico's onvoldoende kunnen mitigeren. Reshoring brengt immers mogelijk hoge kosten en marktverstoring met zich mee. Tot slot pleit Letta voor het definiëren van een kader van economische samenwerking met rivaliserende partners, waarbij de nadruk wordt gelegd op het verminderen van risico's in plaats van ontkoppeling met een blijvende inzet op openheid. Het kabinet kan zich vinden in deze aanpak.

Handel:

Met betrekking tot EU-handelsbeleid onderstreept Letta net als het kabinet het belang van geïntegreerd Europees optreden en vraagt hij aandacht voor externe effecten van EU-wetgeving en het luisteren naar de zorgen van handelspartners. De EU moet volgens Letta de mogelijke erosie van de legitimiteit van haar (handels)beleid onder handelspartners adresseren. Daarbij geeft hij aan dat de EU scherp moet kijken naar de kosten/baten van actie en inactie, de gevolgen van maatregelen voor het Europees concurrentievermogen, en de externe effecten van zulk optreden (op handelspartners). Verder pleit Letta voor samenwerking met handelspartners op regelgevend gebied, het meewegen van impact van EU intern beleid op externe relaties, en effectieve implementatie van de trade toolbox. Daarbij is het van belang in lijn met EU interne wetgeving en standaarden ter bescherming van mens, plant, dier en milieu te handelen en hiervoor voldoende ruimte te houden. Ook moet er oog is zijn voor het concurrentievermogen van Europese bedrijven en het Europese gelijke speelveld in acht genomen worden. Het streven naar maximale harmonisatie bij de implementatie van het Europese regelgevingskader voor de interne markt zal verder helpen bij het wegnemen van ongerechtvaardigde belemmeringen. Daarnaast moet de EU blijven inzetten op een hoogwaardige, veilige en digitaal en duurzame interne markt. Dit met inachtneming van de internationale afspraken, zoals de WTO-regelgeving en internationale milieuverdragen. Ook vraagt Letta aandacht voor de slagvaardigheid van de EU-handelsagenda, waarbij hij bepleit dat een architectuur zoals bij EU-Chili, met een Geavanceerde Kaderovereenkomst en een interim-handelsakkoord, de standaardbenadering wordt. Het kabinet deelt het belang van een actieve handelsagenda, waarbij een eerlijk speelveld, handel en duurzame ontwikkeling aandachtspunten zijn.

Uitbreiding van de Europese Unie:

Tot slot, presenteert Letta een aantal zaken in relatie tot EU-uitbreiding. Letta stelt dat een gebalanceerde benadering gevonden moet worden waarbij kandidaat-lidstaten snel de voordelen van de interne markt ervaren en geleidelijk integreren tot de interne markt terwijl de stabiliteit van hun economieën en de interne markt wordt gewaarborgd. Volgens Letta moet hierbij gekeken worden naar deelgebieden waar kandidaat-lidstaten op realistische wijze op voorbereid kunnen zijn voorafgaand aan volledig lidmaatschap. Wat Letta betreft kan deze geleidelijke integratie verder gaan dan wat de huidige associatieakkoorden mogelijk maken. Ook benadrukt Letta dat goed gekeken moet worden naar het geheel aan *safeguards*, overgangsbepalingen en andere mechanismen die bij eerdere uitbreidingsrondes succesvol zijn gebleken om negatieve effecten te mitigeren. Het meeste concrete voorstel waar Letta mee komt is het oprichten van een Enlargement Solidarity Facility, gericht op steun aan sectoren in EU-lidstaten die mogelijk benadeeld worden door uitbreiding.

Het kabinet is voor een omkeerbaar en op merites gebaseerd integratieproces en vindt dat dat geleidelijke integratie goed voorbereid moet worden en niet de integriteit van de interne markt mag aantasten. Ook dient geleidelijke integratie volgens het kabinet in beginsel te passen binnen de kaders van de bestaande associatieakkoorden. Overname, implementatie en handhaving van het EU-acquis en de Kopenhagencriteria, waarbij de rechtsstaat centraal staat, vormen de basis voor voortgang van kandidaat-lidstaten in het toetredingsproces; op terreinen waar in te toekomst geleidelijke integratie voorgesteld wordt dient alle relevante EU-acquis overgenomen en

⁷ [Kabinetsappreciatie witboek over exportcontrole](#) | [Publicatie](#) | [Rijksoverheid.nl](#)
[Non-paper for improved EU coordination on export controls](#) | [Publicatie](#) | [Rijksoverheid.nl](#)

geïmplementeerd te zijn. Het kabinet is het eens met de analyse dat sommige sectoren en lidstaten meer beïnvloed zullen worden door uitbreiding dan anderen. Belangrijk dat hier een goede analyse voor komt, zoals Letta voorstelt. Het kabinet vindt de conclusie dat deze effecten financieel ondervangen moeten worden echter voorbarig en wil niet vooruitlopen op de discussie over het volgend MFK (na 2027). Ook wordt uit het voorstel van Letta niet duidelijk op welke manier het voorgestelde fonds gefinancierd zou worden.