

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie betreffende ‘Cohesie en de informatiemaatschappij’”

(97/C 355/04)

Op 5 juni 1997 heeft de Commissie besloten om het Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling voor regionale ontwikkeling, ruimtelijke ordening en urbanisme, die was belast met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 16 september 1997. Rapporteur was mevrouw Barrow.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 348e Zitting (vergadering van 1 oktober 1997), met 91 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, het volgende advies uitgebracht.

1. Inleiding

1.1. Binnen de EU groeit het besef hoe belangrijk informatie- en communicatietechnologieën (ICT's) zijn. Ook is duidelijk dat de EU in dit opzicht een achterstand heeft op haar mondiale concurrenten, met name de VS en Japan. Derhalve is het voor de EU als geheel een zaak van groot belang, én een uitdaging, dat er een strategie wordt ontwikkeld om Europa's actieve deelname en prestaties op het gebied van ICT's, alsmede de toepassingen ervan, te bevorderen, zodat een dynamische informatiemaatschappij van de grond komt. Dit vergt een brede benadering, waarbij de diverse aspecten van de informatiemaatschappij, inclusief de gevolgen ervan voor de cohesie, aan bod komen.

1.2. De uitdagingen van de informatiemaatschappij zijn reeds onder de aandacht gebracht in een reeks Mededelingen van de Commissie, die zelf weer stoelen op studies en rapporten, zoals die van de Werkgroep van deskundigen op hoog niveau het gebied van de informatiemaatschappij. Het Economisch en Sociaal Comité is meermaals verzocht, advies uit te brengen over verschillende aspecten van de ontwikkeling van de informatiemaatschappij⁽¹⁾.

1.3. In zijn adviezen heeft het ESC consequent gewezen op de noodzaak om een informatiemaatschappij Europese stijl te ontwikkelen, met aandacht voor de sociale dimensie, vooral wat de gevolgen voor werkgelegenheid en cohesie betreft⁽²⁾.

1.4. De Mededeling van de Commissie is een onmisbaar uitgangspunt voor de bevordering van de informatiemaatschappij in achtergebleven regio's. Het ESC is evenwel van mening dat de voorstellen van de Commissie nader uitgewerkt dienen te worden en dat daarin meer aandacht moet komen voor het snel veranderende karakter van de telecommunicatiesector en de informatiemaatschappij in het algemeen.

2. De Mededeling van de Commissie

2.1. De bedoeling van de Mededeling is om aanzetten te geven tot een strategie die moet garanderen dat de informatiemaatschappij zich in alle regio's van de EU gelijkmatig ontwikkelt, teneinde een „polarisatie tussen ‘informatierijken’ en ‘informatiearmen’ te voorkomen”; daardoor immers zouden de verschillen in ontwikkeling tussen de regio's nog groter kunnen worden. Het document is een aanvulling op het eerder verschenen Groenboek „Leven en werken in de Informatiemaatschappij: De mens voorop”⁽³⁾, waarin de nadruk ligt op de maatschappelijke aspecten van de informatiemaatschappij.

2.2. In de Mededeling wordt een kort overzicht gegeven van de ongelijke ontwikkeling in verschillende delen van de EU op het gebied van telecommunicatiediensten. Daarnaast wordt commentaar geleverd op het regelgevend kader en de huidige (nogal beperkte) rol die de structuurfondsen spelen bij het voorbereiden van achtergebleven regio's op de informatiemaatschappij. Ten slotte worden ideeën gelanceerd over de weg die nu moet worden ingeslagen.

2.3. De Commissie noemt in haar Mededeling drie actieterreinen: gebruik van regelgeving om garanties te scheppen dat alle regio's kunnen profiteren van de voordelen van de informatiemaatschappij, inspanningen om de desbetreffende infrastructuur-netwerken te voltooien, en steun voor initiatieven om de mensen meer bewust te maken van de mogelijkheden die de informatiemaatschappij biedt, alsmede initiatieven om de vraag naar informatie-activiteiten te stimuleren.

2.4. In aansluiting hierop wordt een reeks centrale uitgangspunten geformuleerd die betrekking hebben op regelgeving, investeringen in infrastructuur en vraagstimulering.

3. Algemene opmerkingen

3.1. De Commissie draagt met haar Mededeling bij tot het uitstippelen van een beleid inzake de informatiemaatschappij, waarbij zij zich nadrukkelijk concentreert op de vraag hoe hierin het cohesie-aspect moet worden

(1) PB C 296 van 29. 9. 1997; PB C 206 van 7. 7. 1997; PB C 66 van 3. 3. 1997; PB C 89 van 19. 3. 1997; PB C 212 van 22. 7. 1996.

(2) Bijvoorbeeld het advies over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's inzake „Europa in de voorhoede van de Wereldwijde Informatiemaatschappij” — PB C 296 van 29. 9. 1997.

(3) COM(96) 389 def.

ingepast. Zoals het ESC al in eerdere adviezen heeft verklaard, dient deze beleidsontwikkeling positief te worden beoordeeld.

3.2. In de Mededeling wordt echter onvoldoende aandacht besteed aan het meer algemene probleem waarmee de EU zich geconfronteerd ziet, namelijk haar achterstand op dit strategisch cruciale onderdeel van de economie t.o.v. de VS en Japan. In dit verband bedenken men dat de informatietechnologie-sector op dit ogenblik een groter aandeel heeft in het BBP dan de automobielenindustrie.

3.3. Ontwikkeling van de informatiemaatschappij in de EU, waarbij er tegelijkertijd voor wordt gezorgd dat de cohesie aan bod komt, dient de primaire doelstelling van het beleid te zijn.

3.4. Tevens zijn maatregelen gewenst om alle, met name de achtergebleven regio's, betere kansen te bieden om effectief te concurreren op het gebied van informatiemaatschappij-activiteiten. Het zal niet altijd gemakkelijk zijn om de verschillende doelstellingen met elkaar te verzoenen, want er kunnen moeilijke keuzes in het verscheid liggen bij beslissingen over de vraag wanneer ingegrepen moet worden om door de markt bepaalde investeringsbeslissingen te beïnvloeden. In dit verband is het van belang dat er rechtvaardige en doorzichtige regels worden opgesteld voor de ontwikkeling van informatiemaatschappij-activiteiten.

3.5. Zoals in de Mededeling wordt gesteld, kan de telecommunicatie-infrastructuur per regio aanzienlijke verschillen vertonen, hetgeen zou kunnen verhinderen dat in regio's met een minder ontwikkelde informatiesector dynamische ICT-activiteiten van de grond komen. Het blijft echter de vraag of men zich hierop wel blind moet staren. Regionale ontwikkeling kan op diverse manieren worden nagestreefd en het gaat er maar om hoe de schaarse middelen het best kunnen worden aangewend. Als binnen de beperkte budgettaire mogelijkheden van het structuurbeleid gevraagd wordt om versterking van de telecommunicatie-infrastructuur, is dit alleen verdedigbaar als het tegelijkertijd mogelijk is om in andere initiatieven te snoeien (of daarvan af te zien).

3.6. Ook moet worden ingezien dat niet elke regio ervan uit kan (of mag) gaan dat het volledige scala aan economische activiteiten wordt aangetrokken: sommige regio's zijn een betere vestigingsplaats voor de ICT-sector dan andere, niet zozeer door de aanwezige infrastructuur, als wel door de aanwezigheid van productiefactoren die hierop aansluiten. Er zijn in het verleden voorbeelden geweest van verkeerde beleidsbeslissingen, zoals de beruchte Zuid-Italiaanse „kathedraalen in de woestijn” (grote fabriekscomplexen die niet passen in de economische structuur) of het idee dat elke plaats zijn eigen wetenschapspark moet hebben. Hieraan gaat de Commissie in haar Mededeling voorbij, hoewel natuurlijk goed dient te worden afgewogen wat op een bepaald moment de doorslag moet geven: het bieden van mogelijkheden of het vermijden van verspilling.

3.7. Er zijn belangrijke veranderingen op til in de structuur van de telecommunicatie-sector en de wijze waarop deze wordt gereguleerd. Hierbij moet o.m. worden gebracht aan de geleidelijke privatisering van staatsnetwerken, de verschijning van nieuwe concurrenten op de markt en de opkomst van grensoverschrijdende telecommunicatie-diensten. In een aantal lid-staten betekent dit ook dat er in concurrerende netwerken wordt geïnvesteerd. In dit verband kan men zich afvragen hoe eventuele steun via de structuurfondsen valt te rijmen met de aanwezigheid van particuliere ondernemingen in deze sector en met het mededingingsbeleid meer in het algemeen. Het Comité is van mening dat de steun zich normaal gesproken dient te beperken tot investeringen in basisinfrastructuur, en dat er duidelijke richtsnoeren dienen te zijn voor de wijze waarop het geld wordt besteed.

3.8. Op het gebied van regelgeving zijn enkele van de belangrijkste veranderingen: de tenuitvoerlegging van Richtlijn 97/13/EG betreffende vergunningen en de verdere ontwikkeling van Richtlijn 90/358/EG betreffende diensten. Richtlijn 95/62/EG betreffende „Open Network Provision” krijgt ook speciale aandacht in de Mededeling (zie paragraaf 10), omdat deze van invloed is op de universele dienstverlening en andere regelgevende maatregelen, o.m. interconnectiekosten, d.w.z. de tarieven die door exploitanten van de basisinfrastructuur in rekening worden gebracht aan anderen die van hun netwerken gebruik willen maken (deze kunnen bijzonder veel invloed hebben op de potentiële rentabiliteit van nieuwkomers). Het Comité verzoekt de Commissie om te onderzoeken hoe de diverse ontwikkelingen op het gebied van regelgeving doorwerken op de voorstellen in de Mededeling, en om daarover op korte termijn verslag uit te brengen.

3.9. De informatiemaatschappij zal op verschillende wijzen gevolgen hebben voor de werkgelegenheid, en een goed begrip daarvan is noodzakelijk. Zoals altijd in het geval van technologische vooruitgang, ontstaan hierdoor nieuwe mogelijkheden voor de werkgelegenheid, maar tegelijk kan niet worden voorkomen dat arbeidsplaatsen verloren gaan doordat bepaalde soorten banen overbodig worden door nieuwe vormen van kapitaal.

3.9.1. Voor de sociaal-economische partners is hierbij een duidelijke rol weggelegd. Zij dienen ervoor te zorgen dat het verlies aan arbeidsplaatsen met zo min mogelijk maatschappelijke ontwrichting gepaard gaat.

3.10. Een breed scala aan nieuwe diensten en activiteiten op het gebied van de informatiemaatschappij zal er mettertijd toe leiden dat nieuwe arbeidsplaatsen worden gegenereerd. Zo hebben ontwikkelingen op het gebied van de telecommunicatie het gemakkelijker gemaakt dat back-office-activiteiten in de sector financiële dienstverlening worden verplaatst van overvolle financiële centra naar kleinere steden en gemeenten. Ook tal van andere diensten, vooral de zakelijke dienstverlening, kunnen worden verplaatst.

3.11. Er wordt wel eens aangenomen dat de meeste nieuwe werkgelegenheid als gevolg van de informatiemaatschappij zal ontstaan in het MKB, maar ook de perspectieven voor grotere ondernemingen die zich in achtergebleven regio's vestigen, mogen niet worden onderschat, met name in de sfeer van wat wel „teledienstverlening” wordt genoemd. Voorbeelden zijn de centrale

inbelpunten van grotere telecommunicatie-exploitanten en andere gedecentraliseerde activiteiten in de dataverwerkende sector.

3.12. De ervaringen met het telecommunicatie-initiatief „Highlands and Islands” zijn ook leerzaam, omdat het ertoe heeft bijgedragen arbeidsplaatsen te genereren of (wat niet minder belangrijk is) te behouden. Hoewel het aantal arbeidsplaatsen bij dergelijke initiatieven per saldo niet zo groot is, gaat er toch een belangrijke indirecte invloed van uit: rondom de nieuwe kernactiviteiten, ontwikkelen zich weer andere. Het is echter opmerkelijk dat dergelijke banen voor een belangrijk deel ten goede komen aan — en vaak ook worden gegenereerd door — mensen die zich nieuw in de regio vestigen. Niettemin profiteert ook de oorspronkelijke bevolking van het feit dat er aldus meer geld ter plaatse wordt besteed (het „multipliereffect” van de komst van hogere inkomensgroepen). Om de plaatselijke bevolking meer kansen op zeker werk te bieden, zijn aanvullende maatregelen vereist op terreinen als scholing.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Zoals het Comité ook reeds in eerdere adviezen heeft verklaard, hecht het er veel belang aan dat beleidsinitiatieven worden afgestemd op de feitelijke behoeften van het bedrijfsleven, de burgers en de sociaal-economische partners⁽¹⁾.

4.2. Het Comité toont zich bezorgd over het vooruitzicht van een verregaande concentratie in de mediasector en over de horizontale integratie van steeds meer zelfstandige „informatie”-ondernemingen in grote conglomeraten, waarvan vele in handen zijn van eigenaren buiten de EU.

4.3. Het Comité stelt vast dat vertraging is opgelopen bij de uitvoering van andere onderdelen van het door de Commissie gelanceerde permanente actieprogramma inzake de informatiemaatschappij⁽²⁾. Daarom is voorzichtigheid geboden bij het bepalen van de doelstellingen en dient men op te passen voor al te hoog gestemde verwachtingen, te meer omdat de middelen in het kader van de structuurfondsen bescheiden zijn.

4.4. De manier waarop de Commissie in haar Mededeling achtergebleven regio's over één kam scheert, houdt een zeker gevaar in. Het document verwijst zowel naar doelstelling 1- als naar doelstelling 2-regio's, maar het is onrealistisch om te verwachten dat er via de structuurfondsen zoveel regio's tegelijk kunnen worden geholpen. Het Comité zou graag willen dat de Commissie

uitlegt, hoe zij haar doelstellingen denkt te bereiken met de beperkte middelen die haar via de structuurfondsen ter beschikking staan. Dit punt vraagt dringend om nadere studie, vooral in het licht van de verschillen tussen de regio's. Het Comité steunt dan ook het voornemen van de Commissie om „de nieuwe programma's voor doelstelling 2 en de programma's voor doelstelling 1 [te] onderwerpen aan een grondige evaluatie”.

4.5. In dit verband mag worden verwacht dat de particuliere sector een cruciale rol zal spelen bij de bevordering van de informatiemaatschappij. De beleidslijnen die door de Commissie, de lid-staten en de regionale overheden worden ontwikkeld, zullen uit dienen te gaan van het snel veranderende karakter van de diverse sectoren op het gebied van de informatiemaatschappij: telecommunicatie, software, verleners van diensten met toegevoegde waarde, enz. Sommige daarvan zijn interessant voor het MKB, maar er liggen ook mogelijkheden om vestigingen van grote ondernemingen aan te trekken.

4.6. Culturele en sociale diversiteit zijn kenmerken van de EU en men kan zich afvragen of een uniforme, gecentraliseerde „informatiemaatschappij” wel een positieve ontwikkeling zou zijn. Om tal van redenen verkeren de regio's zelf in de beste positie om hun eigen strategische plannen op te stellen. Daarom is het van vitaal belang dat er, om goed gefundeerde plannen uit te werken, aandacht is voor regionale prioriteiten, en dat het subsidiariteitsprincipe consequent in acht wordt genomen.

4.7. De Irisi- en RISI-initiatieven, die tot het groeistimulerende onderdeel van het Commissiebeleid behoren, zijn belangrijke experimenten, al zijn zij nog zo beperkt van opzet. Tevens zijn het nuttige instrumenten om de behoeften van de regio's te peilen. Het Comité is zich ervan bewust dat het hierbij om „bottom-up”-benaderingen gaat, al heeft de Commissie ook geholpen om de regio's warm te maken voor deelneming. Hiermee rijst de vraag in hoeverre andere regio's ook willen meedoen aan soortgelijke initiatieven. Daarbij dringt zich tevens de vraag op welk overheidsniveau belast moet zijn met de uitvoering van het beleid; mogelijk zullen de beste resultaten worden bereikt als dit het overheidsniveau is dat voor een bepaald onderdeel van het beleid in de beste positie verkeert.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. De combinatie van liberalisering van de telecommunicatiemarkt en vooruitgang op het gebied van ICT biedt nieuwe kansen voor de regio's, maar als men deze wil benutten, dient de Commissie met speciale maatregelen te komen om de ontwikkeling vooruit te helpen. Daarbij dient zij onderscheid te maken tussen maatregelen die extra uitgaven met zich meebrengen, en maatregelen die dat niet doen. Voorts dient zij te onderkennen dat regio's verschillende behoeften hebben.

(1) Bijvoorbeeld het advies over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's inzake „Europa in de voorhoede van de Wereldwijde Informatiemaatschappij” — PB C 296 van 29. 9. 1997.

(2) Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's inzake „Europa in de voorhoede van de Wereldwijde Informatiemaatschappij”: een permanent actieprogramma (COM(96) 607 def.).

5.2. De wijze waarop de telecommunicatie-sector zelf zich zal ontwikkelen, heeft weer grote gevolgen voor de wijze waarop de komst van de informatiemaatschappij de cohesie zal beïnvloeden. Het Comité twijfelt eraan of in de voorstellen van de Commissie wel voldoende aandacht is geschonken aan het veranderde karakter van de telecommunicatie en andere informatie-sectoren als gevolg van privatisering, heviger mededinging en de snelle verspreiding van nieuwe technologieën en diensten. Feit is nu eenmaal dat er zich tegen de tijd dat de Mededeling is vertaald in concrete maatregelen, diepgrijpende veranderingen in de telecommunicatie zullen hebben voorgedaan wat betreft eigendomsverhoudingen en regelgeving.

5.3. Volledige en betrouwbare netwerken zijn een *sine qua non* voor de informatiemaatschappij, zodat eventuele hiaten in de infrastructuurvoorzieningen met voorrang dienen te worden opgevuld.

5.4. De ontwikkeling naar privatisering van de telecommunicatie en de komst van nieuwe exploitanten betekent echter dat de infrastructuur in financieel opzicht in toenemende mate een zaak van de particuliere i.p.v. de openbare sector aan het worden is. Daarom dient de Commissie terdege te beseffen dat haar regelgevende bevoegdheden, evenals die van de lid-staten, van groot gewicht zullen zijn en dat zij dient af te wege in welke gevallen het gebruik ervan meer effect zal sorteren dan financiering via de structuurfondsen.

5.5. Het begrip „universele dienst” is zonder meer van cruciaal belang voor de informatiemaatschappij. Het kan echter op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd, zodat het zin heeft om hier meer duidelijkheid over te verschaffen. De meest elementaire „dienst” is toegang tot een vaste telefoonlijn; de meer geavanceerde diensten echter vergen velerlei configuraties van hardware en software, die alle voor zich beschouwd kunnen worden als onderdelen van de „dienst” die universeel beschikbaar dient te zijn. Het Comité is ingenomen met de Commissievoorstellen inzake de universele dienst, met name die in paragraaf 13 van de Mededeling, maar verzoekt haar dit begrip te verfijnen en na te gaan hoe het op de beste wijze kan worden geoperationaliseerd, zodat het hele scala aan nieuw beschikbare diensten met

de bijbehorende tarieven erdoor wordt gedekt. Het Comité wijst erop dat het concept universele dienst een sterk evolutief karakter heeft; het is van wezenlijk belang om hier rekening mee te houden, zodat het beleid eventueel tijdig kan worden aangepast.

5.6. Daarom verzoekt het Comité de Commissie, een inschatting te maken van de gevolgen die de in de telecommunicatie te verwachten ontwikkelingen zullen hebben voor de cohesie, en voorstellen te doen om deze te relateren aan het cohesiebeleid.

5.7. Het Comité is het eens met de Commissie dat er bij de bevordering van cohesie een grote rol is weggelegd voor partnerschappen. Het is van belang dat speciale beleidslijnen worden uitgezet om de ontwikkeling vooruit te helpen; het Comité is er echter niet van overtuigd of deze wel genoeg doordacht zijn.

5.8. Hoewel er een neiging is om bij het cohesiebeleid de nadruk te leggen op het MKB en het feit dat het MKB zich onvoldoende aanpast aan ICT's, met name in achtergebleven regio's, kunnen er ook ruimschoots nieuwe mogelijkheden worden geschapen voor regio's om te profiteren van de informatiemaatschappij, als grote ondernemingen zouden worden gemobiliseerd en universiteiten en researchinstituten zouden worden ingeschakeld.

5.9. Opbouw van de informatiemaatschappij in de gehele EU, en meer in het bijzonder in achtergebleven regio's, vereist dat hierbij speciaal aandacht wordt geschonken aan de burgers. Ten eerste dient te worden gezorgd voor de noodzakelijke faciliteiten op het gebied van onderwijs en scholing, zodat de mensen leren omgaan met de nieuwe vaardigheden die worden vereist. Ten tweede dienen zij bewust te worden gemaakt van de geboden mogelijkheden.

5.10. Andere beleidsterreinen van de Commissie, zoals op het gebied van wetenschap en technologie (het op stapel staande Vijfde Kaderprogramma) of acties ten behoeve van herscholing van werknemers (incl. doelstelling 4 van de structuurfondsen) kunnen bijdragen tot de cohesie. Het Comité verzoekt de Commissie dit nader uit te werken.

Brussel, 1 oktober 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS