

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Verbeteren van modellen voor „participatieve publiek-private partnerschappen” om onlinediensten voor iedereen in de EU-27 toegankelijk te maken” (initiatiefadvies)**

(2011/C 48/13)

Rapporteur: **de heer CAPPELLINI**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 16 juli 2009 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

*Verbeteren van modellen voor „participatieve publiek-private partnerschappen” om onlinediensten voor iedereen in de EU-27 toegankelijk te maken.*

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 september 2010 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 15 en 16 september 2010 gehouden 465<sup>e</sup> zitting (vergadering van 16 september 2010) onderstaand advies uitgebracht, dat met 102 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met de Digitale Agenda van de Europese Commissie en met de in het rapport over de interne markt opgenomen voorstellen die tot doel hebben duurzame economische en sociale voordelen te behalen door een interne digitale markt tot stand te brengen en te zorgen voor ultrasnelle internetverbindingen waarmee burgers en MKB in landelijke en afgelegen gebieden toegang tot nieuwe toepassingen krijgen. Het EESC is het bovendien met de Europese Commissie, het Europees Parlement en het Comité van de Regio's eens dat er een intensievere monitoring nodig is om te waarborgen dat iedereen uiterlijk in 2013 toegang heeft tot vaste en draadloze breedbandnetwerken. Op alle niveaus moet meer geïnvesteerd worden en daarnaast moet het opzetten van publiek-private partnerschappen (PPP's) voor de dekking in landelijke en afgelegen gebieden en voor het updaten van netwerken worden overwogen.

1.2 Het EESC steunt het gemeenschappelijk beleidskader van de EU en de lidstaten ter verwezenlijking van de „Europa 2020”-doelstellingen en verzoekt de Europese Commissie dan ook een raadgevende ad-hocgroep in te stellen om lidstaten, kandidaat-lidstaten en geïnteresseerde private exploitanten te helpen de dekkingsgraad van breedband in landelijke en afgelegen gebieden beter te monitoren.

1.3 Wat de aansluiting van afgelegen gebieden op betaalbare hogesnelheidsbreedbandnetwerken betreft schiet de markt op belangrijke punten tekort. De Europese Commissie dient zich dan ook in te zetten voor een heel scala aan maatregelen die de ontwikkeling van open netwerken door initiatieven van de overheid en de publieke sector zullen vergemakkelijken. De EU moet de ontwikkeling van onlinediensten in de publieke en private sector ten volle benutten om de lokale en regionale dienstverlening op het vlak van gezondheidszorg, onderwijs, hulpdiensten van algemeen belang, veiligheid en sociale diensten te helpen verbeteren. Als alle overheden deelnemen aan PPP's kan kleine en middelgrote ondernemingen die zich specialiseren in

publieke ICT-diensten strategische ondersteuning worden geboden en kunnen de ICT-vaardigheden van jonge ondernemers verbeterd worden.

1.4 Via de structuurfondsen en instrumenten van de EIB (Europese Investeringsbank) en het EIF zou een impuls gegeven moeten worden aan private investeringen en PPP's in afgelegen, landelijke en arme gebieden om kwetsbare burgers en het MKB een betaalbare toegang tot internet te bieden. De Europese Commissie zou moeten voorzien in speciale programma's en maatregelen ten behoeve van de bevordering en verbreiding van lokale PPP's in het kader van interregionale en grensoverschrijdende proefprojecten en er zou een „Europese dag van onlinediensten voor iedereen” uitgeroepen moeten worden.

1.5 Het EESC hecht grote waarde aan het opzetten van sterkere partnerschappen tussen publieke en private verleners van openbare onlinediensten, om zo een betere en efficiëntere dienstverlening tot stand te brengen. Meer transparantie en actieve participatie van de burger zijn geboden, waarbij de verantwoordelijkheid voor de openbare infrastructuurinvesteringen en de controle op de resultaten echter onveranderd moeten blijven. Openbare diensten worden vaak verleend op lokaal en regionaal niveau. Kleine en middelgrote ondernemingen en hun verenigingen zouden daarbij partnerschappen met de publieke sector kunnen aangaan, ofwel als dienstverlener zelf ofwel – indien veel geld of een ruimere expertise nodig is – als onderdeel van een consortium. Dergelijke partnerschappen zijn al opgezet in sommige regio's van Frankrijk (Auvergne), Italië (Trentino-Zuid-Tirol, Lombardije) en andere EU-lidstaten.

1.6 Als er betaalbare en hoogwaardige draadloze breedband beschikbaar is, kan de toegankelijkheid en kwaliteit van overheidsdiensten op een hoger peil worden gebracht en het MKB in staat worden gesteld zijn concurrentievermogen op de markt te vergroten. Afgelegen regio's en gemeenten zullen het meest profiteren van toegang tot snellere breedbanddiensten.

1.7 Er zijn specifieke instrumenten nodig om alle burgers en consumenten toegang tot ultrasnelle vaste en draadloze breedbandverbindingen te kunnen bieden. Een adequater EU-staatssteunkader dat in overeenstemming is met de EU-mededingingsvoorschriften zou in dit verband nuttig zijn, net als een betere coördinatie van de verschillende EU-maatregelen en -programma's, zodat de keuze van de consument bijdraagt aan het realiseren van de doelstelling om alle burgers overal toegang tot onlinediensten te bieden.

1.8 Het EESC is het ermee eens dat ieder huishouden in 2013 over een betaalbare breedbandinternetverbinding moet kunnen beschikken. Het digitale dividend dient bevorderd en benut te worden om de dekkinggraad van draadloze breedbandverbindingen te vergroten en kwaliteit van de diensten te verhogen. De lidstaten moeten hun nationale doelstellingen voor de dekkinggraad van ultrasnelle en breedbandnetwerken actualiseren om regionale overheden en private partijen aan te sporen een Europese strategie inzake ultrasnel breedband op coherente wijze te ondersteunen. Vooral regionale overheden, raadgevende instanties op EU- en/of lidstaatniveau, MKB, organisaties en andere private partijen dienen van meet af aan bij het initiatief van de Europese Commissie inzake de toekomst van internet (The Future of the Internet) betrokken te worden.

1.9 Het EESC is voorstander van PPP-oplossingen met financieringsmodellen die het mogelijk maken burgers in landelijke en grensoverschrijdende regio's op tijdige en kosteneffectieve wijze aan te sluiten op breedbandnetwerken. In dit verband wijst het EESC erop dat digitale vaardigheden met name voor het MKB en jonge ondernemers in landelijke en afgelegen gebieden van cruciaal belang zijn om een inclusieve digitale samenleving tot stand te brengen, vooral in die gevallen waarin ouderen, achtergestelde bevolkingsgroepen en mensen met een laag inkomen een slechtere toegang tot onlinediensten hebben. Er moet ook iets aan de bestaande toegankelijkheidsproblemen worden gedaan.

1.10 De EU-instellingen moeten de ontwikkeling van onlinediensten in de publieke en private sector ten volle benutten om de lokale en regionale dienstverlening op het vlak van gezondheidszorg, onderwijs, noodhulp-, veiligheids- en overige diensten van algemeen belang en sociale diensten te helpen verbeteren.

## 2. Achtergrond/Algemene context

2.1 Internet is een van de strategisch belangrijkste infrastructuur van de 21<sup>e</sup> eeuw geworden en een belangrijke verplichting i.v.m. de handhaving door de EU van de universele dienst zoals voorzien in het Verdrag van Lissabon. De situatie in landelijke en afgelegen gebieden is echter nauwelijks verbeterd en eigenlijk is er geen sprake van een Europese onlinedienstenmarkt<sup>(1)</sup>. Aangezien de private sector geen interesse lijkt te hebben om in de vraag naar diensten te voorzien en de overheden alleen

deze uitdaging niet aankunnen, zou een geschikte oplossing kunnen zijn beide partijen (publiek en privaat) via PPP's de voordelen en risico's op dit gebied te laten delen. Een actieve participatie en rol van het maatschappelijk middenveld in PPP-verband bij de verbreiding van onlinediensten zou hierbij van doorslaggevend belang kunnen zijn.

2.2 In dit initiatiefadvies wordt deze kwestie nader bestudeerd en licht geworpen op de discussie over duurzame manieren om overal in Europa en voor iedereen, met name in de minst toegankelijke gebieden en de meest kwetsbare groepen, onlinediensten ingevoerd kunnen worden.

2.3 Het advies heeft in het algemeen tot doel:

— met hulp van het EESC en publieke en private belangenorganisaties te analyseren hoe PPP's ingezet kunnen worden om iedereen, zowel particulieren als bedrijven en met name ook lokale en regionale overheden, toegang tot onlinediensten te bieden;

— te laten zien welke mogelijkheden een duurzame en efficiënte inschakeling van PPP's bij de verbreiding van onlinediensten in Europa biedt op het vlak van sociale insluiting van kwetsbare groepen en economische integratie van afgelegen gebieden<sup>(2)</sup>;

— EU-instellingen en beleidsmakers, alsook publieke en private belanghebbenden die aan PPP's op het gebied van onlinediensten willen deelnemen, bij te staan door problemen op te sporen en mogelijke oplossingen te bieden, door effectbeoordelingen uit te voeren m.b.t. de vraag naar en het aanbod van onlinediensten in relatie tot de behoeften van het maatschappelijk middenveld, door de desbetreffende eisen op het gebied van werkgelegenheid en vaardigheden in kaart te brengen en door goede voorbeelden aan te dragen van beleid en programma's op EU-niveau die ook op nationaal/regionaal niveau toegepast kunnen worden.

2.4 ICT is doorgedrongen tot de meeste aspecten van onze samenleving. Naarmate de grenzen tussen vaste telefonie, internet, televisie en mobiele telefonie en andere communicatiediensten vervagen, wordt ook de grens tussen bedrijfsleven en overheid en tussen EU-beleid en nationaal beleid minder afgetekend. Feit is dat het met nationale en regionale beleidsmaatregelen niet is gelukt iedereen daadwerkelijk toegang tot deze diensten te bieden.

<sup>(1)</sup> „Een publiek-privaat partnerschap voor het internet van de toekomst”, COM(2009) 479 final.

<sup>(2)</sup> Het grootste probleem van onlinediensten in de EU is dat er geen gemeenschappelijke definitie van bestaat. onlinediensten worden meestal in engere zin opgevat: ICT, m.i.v. diensten als e-bestuur, e-bedrijven, e-gezondheid, informatieverstrekking door de overheid, e-leren, e-insluiting en e-overheidsopdrachten.

2.5 In dit licht heeft Neelie Kroes, de nieuwe EU-commissaris voor de Digitale Agenda, de aanzet gegeven tot een discussie over een publieke raadpleging *om na te gaan of we de regels moeten aanpassen om te waarborgen dat alle burgers en bedrijven in de EU toegang hebben tot essentiële communicatiediensten, waaronder snel internet. We moeten ervoor zorgen dat niemand van de digitale samenleving wordt uitgesloten.* Bovendien wordt het streven naar duurzame economische en sociale voordelen door middel van een interne digitale markt op basis van snel en ultrasnel internet en interoperabele toepassingen, waarbij iedereen uiterlijk in 2013 toegang tot een breedbandverbinding heeft, ook in de recente mededeling „Europa 2020” bevestigd.

2.6 In de Lissabonstrategie werd al gesteld dat er behoefte bestaat aan moderne digitale voorzieningen (zoals internet en GPS) en zgn. onlinediensten. De modernisering van publieke diensten dient dan ook gericht te zijn op:

- betere en veiligere diensten voor de burger;
- de wensen van bedrijven, met name het MKB, die minder bureaucratie en meer efficiëntie willen;
- continuïteit van diensten van algemeen belang (waaronder burgerbescherming) over de grenzen heen; dit is van cruciaal belang voor de mobiliteit in Europa en sociale cohesie in de lidstaten.

2.7 Op grond van het huidige regelgevingskader van de EU (de Universeledienstrichtlijn<sup>(3)</sup> van 2002) dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat alle burgers op een vaste locatie aansluiting hebben op het openbare telefoonnetwerk en toegang hebben tot openbare telefoniediensten voor spraak- en datacommunicatie die functionele toegang tot internet bieden. Consumenten moeten toegang hebben tot telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen en tot openbare betaaltelefoons en er moeten bijzondere maatregelen voor gebruikers met een handicap worden getroffen.

2.8 In een recente mededeling noemt de Europese Commissie PPP's als een van de mogelijkheden om de invoering van internet in Europa te versnellen en burgers in de EU onlinediensten aan te bieden. PPP's kunnen de Europese burger in staat te stellen beter gebruik te maken van bekende en opkomende technologieën met een meer holistische aanpak. Bovendien kunnen met behulp van PPP's belemmeringen van niet-technische aard achterhaald en door middel van een strategie weggenomen worden<sup>(4)</sup>. De term PPP dekt allerlei constellaties

en er zijn in de literatuur dan ook verschillende definities te vinden, zoals in de richtsnoeren van de VN<sup>(5)</sup> en in de praktijken van de EIB.

2.9 De Europese Commissie heeft een aantal openbare raadplegingen georganiseerd, waarbij ook het EESC was betrokken, over o.a. de volgende onderwerpen:

- toegangsnetwerken van de volgende generatie (NGA – *next generation acces*);
- het digitale dividend omzetten in sociale voordelen en economische groei in Europa;
- beginselen van de universele dienstverlening in e-communicatie.

2.10 Met de mededeling „Een publiek-privaat partnerschap voor het internet van de toekomst” (COM(2009) 479 final) wil de Europese Commissie een kader scheppen voor de opbouw van een „slimme” samenleving en vergroting van het concurrentievermogen van de Europese ICT-sector. De voorbereiding van een PPP-initiatief voor het internet van de toekomst, zoals sommige lidstaten en actoren uit het bedrijfsleven wensen, vergt een grotere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en de regionale overheden.

### 3. Algemene opmerkingen: PPP's en verbreiding van onlinediensten

3.1 Net zoals de beschikbaarheid van en toegang tot voedsel, water, onderwijs, gezondheidszorg, transport en de overheid in onze samenleving is gegarandeerd, is het van belang om te kiezen voor de duurzaamste oplossingen en de meest effectieve maatregelen om een gelijke behandeling van burgers en bedrijven in de informatiemaatschappij te garanderen, met name in landelijke en afgelegen gebieden van de EU.

3.2 Tot op heden is hiervan echter nog niet overall in de EU sprake; er zijn nog altijd gebieden en bevolkingsgroepen die van de digitale samenleving uitgesloten dreigen te worden. Deze digitale kloof kan verband houden met demografische factoren (leeftijd, geslacht, type huishouden, enz.), sociaaleconomische factoren (opleidingsniveau, werk, status, inkomen, enz.) en geografische factoren (woning, woonplaats, regionale of lokale kenmerken, geopolitieke situatie, enz.). De redenen voor marktfalen op het gebied van onlinediensten verschillen van geval tot geval, bijvoorbeeld ongunstige geografische situatie, lage bevolkingsdichtheid, hoge belastingen, of een combinatie hiervan. Vaak is er in dergelijke gebieden sprake van een zwakke vraag en weinig transacties, hetgeen particuliere exploitanten ervan weerhoudt te investeren.

<sup>(3)</sup> PB L 108 van 24.4.2002, blz. 51-77.

<sup>(4)</sup> White paper on the Future Internet PPP definition, januari 2010.

<sup>(5)</sup> Guide book on promoting good governance in Public-Private Partnership – Verenigde Naties, New York en Genève, 2008.

3.3 Er dient echter niet alleen aandacht te worden besteed aan uitsluiting ten gevolge van geografische omstandigheden, maar ook aan uitsluiting die verband houdt met te weinig financiële draagkracht of beperkte vaardigheden van bepaalde groepen gebruikers <sup>(6)</sup>. Er moet dan ook voor worden gezorgd dat alle burgers toegang tot onlinediensten krijgen, ongeacht hun geografische, financiële of sociale situatie.

3.4 Bijzondere inspanningen en maatregelen zijn geboden om de situatie van kwetsbare groepen en met name ook niet-stedelijke gebieden te verbeteren.

3.5 Het EESC heeft meerdere adviezen uitgebracht met belangrijke aanbevelingen t.a.v. verschillende onderwerpen die verband houden met onlinediensten, de interoperabiliteit daarvan en ICT-infrastructuur <sup>(7)</sup>.

3.6 PPP's kunnen volgens het EESC bijdragen tot de verbreiding van onlinediensten, een veelbelovend nieuw terrein waarop essentiële activiteiten ontplooid worden.

3.7 Uit onderzoek is gebleken dat de belangrijkste argumenten vóór een PPP-benadering zijn:

- kwalitatieve verbetering van onlinediensten voor kwetsbare groepen;
- betere kosten-batenverhouding door gebruik te maken van het innovatievermogen, de ervaring en de flexibiliteit van de private sector;
- meer investeringen in openbare infrastructuur om onlinediensten te verbreiden;
- blijvende toename van de flexibiliteit van en toegang tot middelen voor private partners;
- kwalitatieve verbetering van de overheidsuitgaven;
- grotere efficiëntie en convergentie van diensten van algemeen belang.

<sup>(6)</sup> PB C 139 van 11.5.2001, blz. 15; PB C 123 van 25.4.2001, blz. 53; PB C 108 van 30.4.2004, blz. 86.

<sup>(7)</sup> PB C 77 van 31.3.2009, blz. 60; PB C 175 van 28.7.2009, blz. 92; PB C 175 van 28.7.2009, blz. 8; PB C 317 van 23.12.2009, blz. 84; PB C 218 van 11.9.2009, blz. 36; PB C 224 van 30.8.2008, blz. 50; EESC-advies over het digitale dividend omzetten in sociale voordelen en economische groei, rapporteur: mevrouw Darmanin (TEN/417).

3.8 Investeren in dringende infrastructuurprojecten is bovendien vooral in de huidige crisistijd een belangrijk middel om de bedrijvigheid op peil te houden en kan ertoe bijdragen weer snel een aanhoudende economische groei te bereiken. In dit verband zouden PPP's doeltreffende manieren kunnen zijn om infrastructuurprojecten, diensten van algemeen belang en bedrijfsondersteunende diensten te realiseren ten behoeve van de plaatselijke ontwikkeling en het economisch herstel in sommige EU-regio's <sup>(8)</sup>.

3.9 Er zijn ook risico's verbonden aan PPP's op het gebied van onlinediensten. Zo bestaat het gevaar dat afgelegen gebieden niet worden gedekt, aangezien deze vaak verlies opleveren voor een particuliere dienstverlener. Daarom dient bij alle PPP's verplicht te worden gesteld dat ook dergelijke afgelegen gebieden toegang krijgen tot onlinediensten.

#### 4. De ontwikkeling van onlinediensten: cruciale aspecten

4.1 Dit advies gaat ook over de ontwikkeling van onlinediensten, d.w.z. het verbreiden van voorzieningen en het verschaffen van gelijke toegang tot onlinediensten in de hele EU. Daartoe dient de bestaande infrastructuur verbeterd en zondig een nieuwe, „slimme” infrastructuur aangelegd te worden. De volgende aspecten zijn daarbij van cruciaal belang:

- **Efficiëntie.** Dat er een infrastructuur voorhanden is wil nog niet zeggen dat die infrastructuur efficiënt functioneert of voor alle betrokken bevolkingsgroepen even toegankelijk is. Dit is onlangs nog gebleken uit de enquête die Eurobarometer deed naar de bekendheid met het alarmnummer 112. Hoewel dit alarmnummer in 20 EU-lidstaten wordt gebruikt, weet slechts een magere 32 % van de ondervraagden om welk nummer het gaat <sup>(9)</sup>. Deze situatie kan worden verbeterd door burgers beter te informeren en te laten deelnemen en door technologieën voor e-leren beter in te zetten.
- **Landelijke gebieden.** De toegang tot onlinediensten verschilt nog altijd van lidstaat tot lidstaat <sup>(10)</sup>. Landelijke gebieden hebben nog altijd een slechte toegang tot ICT: 23 % van de mensen heeft er geen aansluiting op vaste breedbandnetwerken <sup>(11)</sup>.

<sup>(8)</sup> „De mobilisering van particuliere en openbare investeringen voor herstel en structurele verandering op lange termijn: de ontwikkeling van publiek-private partnerschappen” (COM(2009) 615 final).

<sup>(9)</sup> Flash Eurobarometer 285 – The European Emergency Number 112, Analytic Report, Wave 3, februari 2010.

<sup>(10)</sup> Telecommunicatie: raadpleging over de toekomst van de universele dienst in het digitale tijdperk, IP/10/218, Brussel, 2 maart 2010 (zie [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/doc/library/public\\_consult/universal\\_service2010/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/public_consult/universal_service2010/index_en.htm)).

<sup>(11)</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Betere toegang tot moderne ICT op het platteland (COM(2009) 103 final).

4.2 Met een echte „open markt”-benadering zouden PPP's vanaf het allereerste begin een rol spelen en zou er sprake zijn van een echte deelname op alle niveaus van nationale, regionale en EU-autoriteiten, sociale partners, organisaties van het maatschappelijk middenveld, MKB-organisaties, consumentenorganisaties en andere belanghebbende partijen (exploitanten, verkopers, providers, verticale markten en markten voor toepassing, enz.).

4.3 Een goed uitgangspunt vormen de huidige EU-structuurfondsen, het koppel EIB/EIF en sommige specifieke programma's, zoals de mechanismen van het Kaderprogramma in de toekomstige ICT-werkprogramma's (2011-2013), waarvoor ca. 300 miljoen euro beschikbaar is.

4.4 In dit verband zouden PPP's kunnen voortbouwen op het werk van de vijf Europese Technologieplatforms, met als het ware een kruisbestuiving tussen internetgerelateerde kwesties en hun respectieve strategische onderzoeksactiviteiten. Kenmerkend voor een dergelijke PPP zou zijn dat er open, gestandaardiseerde, sectoroverschrijdende dienstenplatforms worden ontwikkeld.

4.5 Wat het Europees beleid betreft, komen vooral sectoren als gezondheidszorg, vervoer, milieu en energie in aanmerking voor de nieuwe „slimme”, op internet gebaseerde infrastructuur, waarmee de betrokken diensten snel beschikbaar zouden worden voor miljoenen gebruikers en consumenten.

Brussel, 16 september 2010

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Mario SEPI

---