



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.7.2012 r.
COM(2012) 417 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO**

Polityka w zakresie sektora bezpieczeństwa

Plan działania na rzecz innowacyjnego i konkurencyjnego sektora bezpieczeństwa
{SWD(2012) 233 final}

1. WPROWADZENIE

Zapewnienie bezpieczeństwa jest jednym z głównych problemów każdego społeczeństwa. Nie istnieje dziedzina polityki, która nie obejmowałaby istotnego elementu bezpieczeństwa. Pewne i bezpieczne otoczenie stanowi podstawę, na której opiera się każde stabilne społeczeństwo. Konkurencyjny sektor bezpieczeństwa w UE, oferujący rozwiązania na rzecz poprawy bezpieczeństwa, może w istotny sposób przyczynić się do odporności społeczeństwa europejskiego.

Sektor bezpieczeństwa jest sektorem o znacznym potencjale w zakresie wzrostu i zatrudnienia. W ciągu ostatnich dziesięciu lat wielkość światowego rynku bezpieczeństwa wzrosła niemal dziesięciokrotnie z około 10 mld EUR do około 100 mld EUR w roku 2011. Liczne badania pokazują, że rynek bezpieczeństwa w UE, jak i na całym świecie będzie w dalszym ciągu wzrastać, w tempie wyższym niż średni wzrost PKB¹.

W odpowiedzi na ten znaczny potencjał wzrostu rynku Komisja uczyniła sektor bezpieczeństwa jednym z głównych elementów inicjatywy przewodniej strategii „Europa 2020” pt. „Zintegrowana polityka przemysłowa w erze globalizacji — Konkurencyjność i zrównoważony rozwój na pierwszym planie”². W dokumencie tym Komisja ogłosiła rozpoczęcie specjalnej inicjatywy na rzecz polityki dotyczącej sektora bezpieczeństwa.

Niniejszy plan działania stanowi pierwszy krok w kierunku tej specjalnej inicjatywy. Głównym celem jest wzmocnienie wzrostu gospodarczego i zwiększenie zatrudnienia w unijnym sektorze bezpieczeństwa.

Dzięki wysokiemu poziomowi rozwoju technologicznego wiele unijnych przedsiębiorstw (zajmujących się bezpieczeństwem) wciąż jest wśród światowych liderów w większości segmentów sektora bezpieczeństwa. Ostatnie tendencje i prognozy rynkowe świadczą jednakże o tym, że w ciągu najbliższych lat udział przedsiębiorstw europejskich w rynku światowym będzie stale się zmniejszać. Prognozy dla tego sektora i niezależne badania przewidują, że jeżeli nie zostaną podjęte żadne działania zmierzające do zwiększenia konkurencyjności unijnego sektora bezpieczeństwa, obecny udział w rynku przedsiębiorstw unijnych działających sektorze bezpieczeństwa może spaść o jedną piątą, z około 25 % światowego rynku w 2010 r. do 20 % w 2020 r.

Wiodące na rynku przedsiębiorstwa amerykańskie wciąż osiągają najlepsze wyniki technologiczne. Dodatkowo korzystają one również ze zharmonizowanych ram prawnych i stabilnego rynku wewnętrznego. Daje im to nie tylko solidną podstawę, ale również przewagę w postaci wyraźnie rozpoznawalnej i odróżniającej się „marki amerykańskiej”, która w konkurencji międzynarodowej okazała się ogromną korzyścią dla tych przedsiębiorstw w porównaniu z przedsiębiorstwami unijnymi.

Ten brak podobnej „marki unijnej” jest szczególnie istotny, jeżeli weźmiemy pod uwagę, że w przyszłości główne rynki technologii bezpieczeństwa nie będą znajdować się w Europie,

¹ Wszystkie dane liczbowe i badania wymienione w niniejszym planie działania są szczegółowo omówione w dokumencie roboczym służb Komisji załączonym do niniejszego planu działania.

² COM(2010) 614 wersja ostateczna.

lecz w krajach o gospodarkach wschodzących w Azji, Ameryce Południowej i na Bliskim Wschodzie.

Kraje azjatyckie coraz szybciej wypełniają lukę technologiczną, która oddziela je od przedsiębiorstw unijnych. W przypadku utraty przewagi technologicznej przedsiębiorstwa unijne będą musiały stawić czoła ostrej konkurencji, także ze względu na to, że firmy unijne często znajdują się niekorzystnej sytuacji pod względem kosztów produkcji.

Głównym celem Komisji jest zatem zapewnienie lepszego funkcjonowania europejskiego rynku wewnętrznego dla technologii bezpieczeństwa. Korzystne warunki na rynku wewnętrznym, zwiększenie konkurencji i obniżenie kosztów produkcji poprzez wykorzystanie korzyści skali są również niezbędne do wzmocnienia pozycji unijnego sektora bezpieczeństwa w tych krajach wschodzących, które stanowią przyszłość sektora bezpieczeństwa. Szczególną uwagę należy zwrócić na wsparcie dla MŚP w ich wysiłkach w zakresie dostępu do międzynarodowych rynków w państwach trzecich.

W ramach europejskiego forum badań i innowacji w dziedzinie bezpieczeństwa (ESRIF), jak i w późniejszych komunikatach Komisji³ zajęto się już niektórymi z tych problemów. Dla sektora ICT promowanie bezpieczeństwa stanowi integralną część sprzętu i produktów oferowanych przez przedsiębiorstwa ICT i ma kluczowe znaczenie dla przyszłej konkurencyjności tego sektora. Kwestia ta zostanie poruszona także w przygotowywanej europejskiej strategii na rzecz bezpieczeństwa w internecie. Jednak do chwili obecnej nie istniało spójne podejście UE zmierzające do uczynienia unijnego sektora bezpieczeństwa bardziej konkurencyjnym i innowacyjnym.

Jak pokazują obecne badania i opinie zainteresowanych stron⁴, globalna konkurencja skupi się na wytwarzaniu produktów i technologii – nie zaś na usługach – ponieważ stanowią one ogromną większość potencjału eksportowego sektora bezpieczeństwa. Niniejszy plan działania nie obejmuje zatem usług w zakresie bezpieczeństwa jako takich (np. pracowników ochrony na miejscu), lecz tylko te, które odnoszą się do instalacji i konserwacji urządzeń bezpieczeństwa.

Komisja wykorzysta wszystkie instrumenty pozostające do jej dyspozycji, aby stworzyć prawdziwy rynek wewnętrzny dla technologii bezpieczeństwa i zapewnić tym samym unijnemu sektorowi bezpieczeństwa silną bazę wewnątrz UE w celu zwiększenia udziałów w rynkach wschodzących.

Komisja zagwarantuje, że wszelkie inicjatywy podejmowane w celu rozwoju rynku wewnętrznego dla technologii bezpieczeństwa będą zgodne z Kartą praw podstawowych, a w szczególności zapewnią poszanowanie prawa do prywatności i ochrony danych osobowych.

2. UNIJNY SEKTOR I RYNEK BEZPIECZEŃSTWA

Wartość światowego rynku bezpieczeństwa szacowana jest na około 100 mld EUR (dane z 2011 r.) przy około 2 mln zatrudnionych osób na całym świecie. Unijny rynek bezpieczeństwa szacuje się w przedziale od 26 mld EUR do 36,5 mld EUR i zatrudnia on około 180 000 pracowników (dane z 2011 r.).

³ COM(2009) 691 wersja ostateczna.

⁴ Zob. dokument roboczy służb Komisji.

Jednakże obecnie nie istnieje jasna definicja sektora bezpieczeństwa, a metodologiczna klasyfikacja tego sektora jest utrudniana przez liczne czynniki:

- Sektor bezpieczeństwa jako taki nie jest uwzględniany w głównych nomenklaturach statystycznych (NACE, PRODCOM itp.).
- Wytwarzanie produktów związanych z bezpieczeństwem jest ukryte wśród szerokiej gamy pozycji. W danych statystycznych dotyczących tych pozycji nie rozróżnia się między działalnością związaną z bezpieczeństwem i z nim niezwiązaną.
- Brak jest dostępnych danych statystycznych na poziomie europejskim pochodzących od samego sektora.
- Z perspektywy dostaw dostawcy sprzętu i systemów bezpieczeństwa mogą niechętnie podawać informacje dotyczące wydatków związanych z bezpieczeństwem.

Aby rozwiązać problem braku danych dotyczących sektora oraz rynku bezpieczeństwa, Komisja opracuje podstawę empiryczną, dzięki której możliwe będzie uzyskanie bardziej wiarygodnych danych dotyczących rynków bezpieczeństwa. Do takiego przedsięwzięcia niezbędna jest współpraca z głównymi stowarzyszeniami branżowymi.

Unijny sektor bezpieczeństwa można jednak zasadniczo podzielić na następujące podsektory⁵:

- ochronę lotnictwa,
- ochronę na morzu;
- bezpieczeństwo granic;
- ochronę infrastruktury krytycznej;
- wywiad antyterrorystyczny (w tym bezpieczeństwo cybernetyczne i komunikację);
- zarządzanie kryzysowe i ochronę ludności;
- ochronę bezpieczeństwa fizycznego; oraz
- odzież ochronną.

Rynek bezpieczeństwa ma trzy cechy charakterystyczne:

- (1) **Jest on rynkiem wysoce rozdrobnionym i podzielonym wzdłuż granic państwowych, a nawet regionalnych.** Bezpieczeństwo, będące jednym z najbardziej wrażliwych obszarów polityki, jest dziedziną, w której państwa członkowskie niechętnie rezygnują ze swoich prerogatyw krajowych.
- (2) **Jest to rynek instytucjonalny.** W dużej części rynek bezpieczeństwa jest nadal rynkiem instytucjonalnym, tj. nabywcami są organy publiczne. Nawet w tych

⁵ Wykaz ten nie jest wyczerpujący; bardziej szczegółowe informacje dotyczące poszczególnych sektorów i objętych nimi technologii można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji.

dziedzinach, w których jest to rynek komercyjny, wymogi bezpieczeństwa są nadal w dużej mierze kształtowane poprzez prawodawstwo.

- (3) **Ma on duży wymiar społeczny.** Bezpieczeństwo, będące jedną z najważniejszych potrzeb ludzkich, jest również dziedziną bardzo wrażliwą. Środki i technologie bezpieczeństwa mogą mieć wpływ na prawa podstawowe i często powodować obawy o ewentualne naruszenie prywatności.

3. GŁÓWNE PROBLEMY UNIJNEGO SEKTORA BEZPIECZEŃSTWA

Te trzy szczególne cechy rynku bezpieczeństwa są również czynnikami warunkującymi trzy główne problemy, przed którymi stoi unijny sektor bezpieczeństwa:

(1) *Rozdrobnienie unijnego rynku bezpieczeństwa*

Głównym problemem jest bardzo rozdrobniony charakter unijnego rynku bezpieczeństwa (np. brak zharmonizowanych procedur certyfikacji i norm). Różne podejścia doprowadziły w efekcie do stworzenia co najmniej 27 różnych rynków bezpieczeństwa, przy czym każdy z nich jest podzielony na znaczną liczbę sektorów bezpieczeństwa.

Powoduje to nie tylko wyjątkową sytuację w odniesieniu do rynku wewnętrznego, ale ma to także znaczny negatywny wpływ zarówno na podaż (przemysł), jak i popyt (publiczni i prywatni nabywcy technologii bezpieczeństwa). Prowadzi to do wysokich barier wejścia na rynek oraz utrudnia – jeśli nie uniemożliwia – prawdziwe osiągnięcie korzyści skali. Ponadto taki stan rzeczy prowadzi do braku konkurencji wśród dostawców oraz do nieoptymalnego wykorzystania środków publicznych.

(2) *Luka między badaniami naukowymi a rynkiem*

W działalności związanej z badaniami i rozwojem (B+R) w zakresie nowych technologii unijny sektor bezpieczeństwa ma często trudności w przewidywaniu, czy na rynku będzie na nie zapotrzebowanie, a nawet brakuje mu pewności, czy rynek dla nich będzie jeszcze w ogóle istniał. Jakkolwiek jest to powszechny problem, pojawiający się także w wielu innych sektorach przemysłowych, to jest on szczególnie istotny dla sektora bezpieczeństwa, który ma głównie do czynienia z rynkiem instytucjonalnym.

Prowadzi to do wielu negatywnych skutków: na przykład potencjalnie obiecujące koncepcje B+R nie są rozwijane, co oznacza, że niektóre technologie, które mogłyby poprawić bezpieczeństwo obywateli, nie są dostępne dla potencjalnych nabywców.

(3) *Wymiar społeczny technologii bezpieczeństwa*

Społeczna akceptacja nowych produktów i technologii stanowi ogólne wyzwanie w różnych sektorach przemysłowych. Istnieje jednak szereg cech, które odróżniają technologie bezpieczeństwa od innych obszarów. Technologie bezpieczeństwa mogą bezpośrednio lub pośrednio dotyczyć podstawowych praw, takich jak prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, ochrony danych osobowych, prywatności i godności ludzkiej.

Problemy związane ze społeczną akceptacją technologii bezpieczeństwa mają liczne negatywne konsekwencje. Dla przemysłu oznacza to ryzyko inwestowania w technologie, które zostają następnie odrzucone przez społeczeństwo, co prowadzi do marnowania

środków. Nabywcy zaś są zmuszeni do zakupu mniej kontrowersyjnego produktu, który jednak nie spełnia całkowicie wymogów bezpieczeństwa.

4. ROZWIĄZYWANIE PROBLEMÓW

Komisja określiła kilka kluczowych działań politycznych w celu zwiększenia konkurencyjności unijnego sektora bezpieczeństwa, stymulowania jego wzrostu oraz tworzenia miejsc pracy. Działania te dotyczą:

- **zmniejszenia rozdrobnienia rynku** poprzez: utworzenie ogólnounijnych lub międzynarodowych norm, harmonizację unijnych procedur certyfikacji i oceny zgodności dla technologii bezpieczeństwa oraz lepsze wykorzystanie synergii między technologiami bezpieczeństwa i obrony;
- **zmniejszenia luki między badaniami naukowymi a rynkiem** poprzez: dostosowanie programów finansowania i lepsze zasady prawa własności intelektualnej, ich wykorzystanie i komercjalizację, jak również pełne wykorzystanie zamówień przedkomercyjnych w kontekście badań nad bezpieczeństwem w ramach programu „Horyzont 2020”⁶;
- **lepszej integracji wymiaru społecznego** poprzez gruntowną ocenę skutków społecznych, w tym wpływu na prawa podstawowe, oraz poprzez tworzenie mechanizmów badania skutków społecznych w fazie B+R.

4.1. Zmniejszenie rozdrobnienia rynku

4.1.1. Normalizacja

Normy odgrywają istotną rolę w ograniczaniu rozdrobnienia rynków i pomagają przemysłowi osiągać korzyści skali. Normy mają również ogromne znaczenie dla nabywców, zwłaszcza w odniesieniu do interoperacyjności technologii wykorzystywanych przez jednostki odpowiedzialne za udzielanie pierwszej pomocy, organy ścigania itp. Ponadto normy są niezbędne dla zapewnienia jednolitej jakości podczas świadczenia usług w zakresie bezpieczeństwa. Stworzenie ogólnounijnych norm i ich promowanie w skali światowej jest także ważnym elementem globalnej konkurencyjności unijnego sektora bezpieczeństwa.

Jednak na poziomie unijnym istnieje tylko kilka norm w dziedzinie bezpieczeństwa. Rozbieżne normy krajowe stanowią poważną przeszkodę w tworzeniu prawdziwego rynku wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa, a tym samym hamują konkurencyjność unijnego przemysłu. Jeżeli UE chce w znacznym stopniu przyczynić się do tworzenia norm światowych, pokonanie tych rozbieżności krajowych jest podstawowym krokiem.

Komisja zapowiedziała już w komunikacie w sprawie strategicznej wizji w zakresie norm europejskich konieczność przyspieszenia wysiłków dotyczących normalizacji w dziedzinie bezpieczeństwa⁷. W związku z tym w 2011 r. Komisja zleciła europejskim organizacjom normalizacyjnym zgromadzenie szczegółowych informacji o istniejących międzynarodowych,

⁶ COM(2011) 809 wersja ostateczna.

⁷ COM(2011) 311 wersja ostateczna.

europejskich i krajowych normach w dziedzinie bezpieczeństwa, jak również przygotowanie wykazu luk w normalizacji. Główne luki zostały zidentyfikowane w następujących obszarach:

- produkty chemiczne, biologiczne, radiologiczne i jądrowe oraz materiały wybuchowe – minimalne normy w zakresie wykrywania, jak również normy pobierania próbek, w tym w dziedzinie ochrony lotnictwa;
- bezpieczeństwo granic – wspólne normy techniczne i normy interoperacyjności dla automatycznych systemów kontroli granicznej, jak również normy dla identyfikatorów biometrycznych; oraz
- zarządzanie kryzysowe i ochrona ludności – normy w zakresie interoperacyjności komunikacyjnej, a także interoperacyjności dowodzenia i kontroli, w tym interoperacyjności organizacyjnej, jak również w zakresie masowego powiadamiania ludności.

Działanie 1: W oparciu o te początkowe priorytety Komisja zwróci się do europejskich organizacji normalizacyjnych o opracowanie konkretnych i szczegółowych harmonogramów normalizacji. Takie harmonogramy powinny koncentrować się na następnej generacji narzędzi i technologii. W tym celu niezbędne będzie zaangażowanie użytkowników końcowych i sektora bezpieczeństwa oraz zachowanie spójności polityki.

Okres realizacji: od połowy 2012 r.

4.1.2. Procedury certyfikacji/oceny zgodności

Nie istnieją obecnie ogólnounijne systemy certyfikacji dla technologii bezpieczeństwa. Systemy krajowe bardzo różnią się między sobą, co w znaczący sposób przyczynia się do rozdrobnienia rynku bezpieczeństwa. Komisja określiła dziedziny⁸, w których w początkowej fazie należałoby ustanowić ogólnounijne systemy certyfikacji, począwszy od:

- urządzeń kontrolnych (do wykrywania) na lotniskach; oraz
- systemów alarmowych⁹.

W odniesieniu do urządzeń kontrolnych na lotniskach istnieje cała grupa aktów prawnych UE, które określają wymagania eksploatacyjne dla takich urządzeń¹⁰. Jednakże prawodawstwo to nie zawiera wymaganego mechanizmu oceny zgodności, tak aby certyfikacja urządzeń kontrolnych w jednym państwie członkowskim była wzajemnie uznawana w każdym innym państwie członkowskim. Brak zharmonizowanych norm i prawnie wiążącej oceny zgodności na poziomie UE w odniesieniu do urządzeń kontrolnych na lotniskach powoduje rozdrobnienie rynku wewnętrznego.

Jeśli chodzi o systemy alarmowe, istnieje już kilka norm europejskich. Ponadto istnieje zarządzany przez sam sektor mechanizm certyfikacji CertAlarm. Jednakże problem tego

⁸ Szczegóły dotyczące uzasadnienia i kryteria wyboru dziedzin można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji.

⁹ Należy zauważyć, że systemy alarmowe stanowią bardzo ważny segment z rynkiem o wartości 4,5 mld EUR i wielkości 50 % rynku w zakresie bezpieczeństwa fizycznego.

¹⁰ Zob. rozporządzenia (WE) nr 300/2008, (WE) nr 272/2009 i (UE) nr 185/2010.

systemu polega na tym, że jest on zarządzany przez podmioty prywatne, a organy państw członkowskich nie mają obowiązku akceptowania certyfikatów wydanych w ramach tego programu.

W przyszłości produkty certyfikowane na podstawie ogólnoeuropejskiego systemu certyfikacji mogłyby otrzymywać „oznakowanie bezpieczeństwa UE”, podobne do oznakowania CE stosowanego w dziedzinie bezpieczeństwa produktów. Zgodnie z sugestią europejskiego forum badań i innowacji w dziedzinie bezpieczeństwa takie oznakowanie mogłoby działać jako „znak jakości” dla produktów związanych z bezpieczeństwem (wyprodukowanych i zatwierdzonych w UE).

Według ostrożnych szacunków w przypadku tych dwóch kategorii produktów przemysł mógłby zaoszczędzić na kosztach badań i certyfikacji do 29 mln EUR rocznie.

Zharmonizowanie procedur certyfikacji w odniesieniu do systemów kontrolnych na lotniskach i systemów alarmowych powinno mieć również pozytywny wpływ na tworzenie wyraźniejszej tożsamości europejskiej tych technologii w postaci ewentualnej „marki europejskiej”. Taka marka powinna przyczynić się do wzmocnienia światowej konkurencyjności przedsiębiorstw unijnych względem amerykańskich i chińskich konkurentów.

Działanie 2: Po szczegółowej analizie oceny skutków i konsultacjach z zainteresowanymi stronami Komisja przedstawiłaby dwa wnioski ustawodawcze: wniosek ustanawiający ogólnounijny zharmonizowany system certyfikacji urządzeń kontrolnych (do wykrywania) na lotniskach oraz wniosek ustanawiający ogólnounijny zharmonizowany system certyfikacji systemów alarmowych. Celem jest osiągnięcie wzajemnego uznawania systemów certyfikacji.

Okres realizacji: od połowy 2012 r. do końca 2014 r.

4.1.3. Wykorzystywanie synergii między technologiami bezpieczeństwa i obrony

Wyraźnie odróżnić można rynek bezpieczeństwa (cywilnego) od rynku obrony (wojskowej). Jednak istnienie wspomnianych dwóch odrębnych rynków może samo w sobie być uznawane za rozdrobnienie. Do pewnego stopnia takie rozdrobnienie jest normalne, zważywszy że baza przemysłowa zaopatrująca te dwa rynki nie jest w pełni identyczna, a użytkownicy końcowi, obszary zastosowań, jak i wymogi także różnią się od siebie. Rozdrobnienie to jest jednak na wyższym poziomie - w zakresie B+R i rozwoju zdolności, a także na niższym poziomie - w dziedzinie normalizacji. Prowadzi to czasami do powielania wysiłków w zakresie B+R oraz niemożności osiągnięcia korzyści skali ze względu na różne normy na tych dwóch rynkach.

W odniesieniu do B+R dąży się obecnie do osiągnięcia synergii cywilno-wojskowej we współpracy z Europejską Agencją Obrony za pośrednictwem europejskich ram współpracy. W ramach tej współpracy prowadzona jest bieżąca koordynacja między tematem „Bezpieczeństwo” w ramach siódmego programu ramowego (7PR) a działaniami EAO w zakresie badań nad obronnością. Celem jest zsynchronizowanie tych badań, aby uniknąć ich powielania oraz wykorzystać ewentualną synergię. Komisja zamierza kontynuować i zacieśniać tę współpracę w ramach programu „Horyzont 2020”.

W odniesieniu do współpracy na jeszcze wyższym poziomie, jakkolwiek byłaby ona bardzo użyteczna w celu zapewnienia bardziej zsynchronizowanego planowania zdolności, Komisja jest zdania, że w kwestii bezpieczeństwa cywilnego zaangażowanych jest tak wiele organów publicznych, że obecnie niemożliwe jest wspólne planowanie zdolności z obszarem obrony, w którym zazwyczaj występuje tylko jeden podmiot na państwo członkowskie, tj. krajowe ministerstwo obrony.

W odniesieniu do współpracy na niższym szczeblu Komisja uważa, że należy dążyć do opracowania „norm hybrydowych”, tj. norm, które mają zastosowanie zarówno do bezpieczeństwa cywilnego, jak i technologii obronnych, w tych dziedzinach, gdzie technologie te są takie same, a obszary zastosowań są bardzo podobne. Komisja rozważa kilka obiecujących obszarów dla takich „norm hybrydowych”, między innymi radiostacje programowalne i niektóre wymagania technologiczne dla bezzałogowych systemów latających (np. technologie wykrywania i unikania, wymogi w zakresie podatności do lotu). Szacuje się, że w przypadku samych radiostacji programowalnych „normy hybrydowe” mogłyby prowadzić do ogólnego wzrostu sprzedaży w wysokości 1 mld EUR.

Działanie 3: Komisja, w ścisłej współpracy z Europejską Agencją Obrony, zamierza wydać europejskim organizacjom normalizacyjnym zlecenia na opracowanie „norm hybrydowych”. Pierwsze zlecenie zostanie wkrótce wydane dla radiostacji programowalnych.

Okres realizacji: od połowy 2012 r.

4.2. Zmniejszenie luki między badaniami a rynkiem

4.2.1. Dostosowanie programów finansowania, zasady prawa własności intelektualnej, ich wykorzystanie i komercjalizacja

Wniosek Komisji dotyczący programu „Horyzont 2020” ustanawia ścisły związek z licznymi dziedzinami polityki, a zwłaszcza z dziedziną spraw wewnętrznych. W tym celu „Horyzont 2020” przewiduje szczególne przepisy dotyczące praw własności intelektualnej w badaniach nad bezpieczeństwem, co pozwoli Komisji i jej państwom członkowskim nie tylko na dostęp do zaawansowanych projektów w dziedzinie badań nad bezpieczeństwem, ale również umożliwi wykorzystanie ich – na sprawiedliwych i rozsądnych warunkach – w kolejnych zamówieniach publicznych¹¹.

Powinno to doprowadzić do bardziej bezpośredniego i szybszego wykorzystywania wyników unijnych badań nad bezpieczeństwem przez organy krajowe oraz bliższej współpracy z głównie publicznymi użytkownikami końcowymi, co wzmocni znacznie wysiłki zmierzające do likwidacji luki między badaniami a rynkiem w dziedzinie bezpieczeństwa.

Ponadto dwa elementy Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, zaproponowanego na następny okres finansowania, dotyczące odpowiednio: granic zewnętrznych i współpracy wizowej i policyjnej oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego, przewidują możliwość działań finansowanych przez Unię, mających na celu testowanie i walidację wyników pochodzących z unijnych projektów badawczych w zakresie bezpieczeństwa¹².

Aby ta możliwość była skutecznie wykorzystywana, niezbędnym elementem są szczególne przepisy dotyczące praw własności intelektualnej w zakresie badań nad bezpieczeństwem, które pozwolą Komisji na korzystanie z tych praw własności intelektualnej na sprawiedliwych i rozsądnych warunkach. Dzięki temu Komisja będzie w stanie wykorzystywać wyniki badań w zakresie bezpieczeństwa w ramach kolejnych testów i walidacji.

Jeżeli potrzebne będą możliwości, jakimi dysponuje Unia, w odpowiednich przypadkach Komisja rozważy wzmocnienie tych środków testowych i walidacyjnych poprzez zakup dla UE prototypów.

Działanie 4: Komisja w pełni wykorzysta nowe przepisy dotyczące praw własności intelektualnej w zakresie badań nad bezpieczeństwem w ramach programu „Horyzont 2020”¹³, w szczególności poprzez możliwość przewidzianą w dwóch szczegółowych programach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego w celu testowania i walidacji wyników pochodzących z unijnych projektów badawczych w zakresie bezpieczeństwa.

Okres realizacji: od początku 2014 r.

¹¹ COM(2011) 810 wersja ostateczna.

¹² COM(2011) 750 i 753 wersja ostateczna.

¹³ Przyjęcie tych przepisów jest jednak wciąż przedmiotem zatwierdzenia przez Radę Europejską i Parlament Europejski.

4.2.2. Zamówienia przedkomercyjne

Zamówienia przedkomercyjne¹⁴ są bardzo pożytecznym narzędziem, tworzącym pomost między badaniami a rynkiem. W komunikacie dotyczącym „Unii innowacji”¹⁵ Komisja podkreśliła już ich znaczenie, w szczególności w dziedzinach, w których istnieje rynek instytucjonalny lub rynek w dużej mierze regulowany przepisami, uwzględniając fakt, że w sytuacji ograniczeń budżetowych zamówienia publiczne na innowacyjne produkty i usługi są niezbędne dla poprawy jakości i skuteczności usług publicznych. Zamówienia przedkomercyjne powinny ostatecznie umożliwić użytkownikom publicznym odgrywanie bardziej znaczącej roli w cyklu innowacji poprzez zakup nowych technologii. Nabywcy powinni działać jako „czynniki zmian”.

Niemniej jednak dotychczas tylko nieliczne państwa członkowskie skorzystały z programów zamówień przedkomercyjnych w dziedzinie bezpieczeństwa. Na poziomie UE, w ramach tematu „Bezpieczeństwo” 7PR, w zaproszeniu do składania wniosków z 2011 r. wprowadzono program walidacji przedeksplotacyjnej, który był prekursorem dla ewentualnych przyszłych programów w zakresie zamówień przedkomercyjnych.

Program „Horyzont 2020” obejmuje specjalny instrument zamówień przedkomercyjnych, który powinien w znacznym stopniu pomóc w pokonywaniu praktycznych trudności związanych z realizacją zamówień przedkomercyjnych.

W oparciu o doświadczenia amerykańskiego programu SBIR¹⁶, wstępnie zakładany 1-procentowy roczny wzrost dzięki wsparciu B+R poprzez program zamówień przedkomercyjnych mógłby prowadzić do zwiększenia sprzedaży w sektorze bezpieczeństwa o 2 mld EUR między chwilą obecną a 2020 r.¹⁷

Działanie 5: Komisja zamierza w pełni wykorzystać instrument zamówień przedkomercyjnych określony w programie „Horyzont 2020” i przeznaczyć na niego znaczną część budżetu na badania nad bezpieczeństwem. To nowe podejście do finansowania powinno zbliżyć badania do rynku poprzez powiązanie przemysłu, organów publicznych i użytkowników końcowych od samego początku realizacji projektu badawczego. Komisja uważa, że bezpieczeństwo granic i ochrona lotnictwa stanowią najbardziej obiecujące obszary dla zamówień przedkomercyjnych.

Komisja będzie również zachęcała państwa członkowskie do podjęcia podobnych inicjatyw na szczeblu krajowym, zgodnie z właściwymi przepisami unijnymi w zakresie zamówień publicznych.

Okres realizacji: od początku 2014 r.

¹⁴ Zamówienia przedkomercyjne są tutaj rozumiane jako podejście do świadczenia usług B+R, w ramach którego prawa własności intelektualnej nie należą (wyłącznie) do instytucji zamawiającej. Zob. COM(2007) 799 wersja ostateczna.

¹⁵ COM(2010) 546 wersja ostateczna.

¹⁶ SBIR to skrót oznaczający „Small Business and Innovation Research” (program innowacji i badań w małych przedsiębiorstwach) i jest amerykańskim programem wsparcia innowacji w MŚP wykorzystującym zamówienia przedkomercyjne.

¹⁷ Zob. dokument roboczy służb Komisji.

4.2.3. Dostęp do międzynarodowych rynków zamówień publicznych

Rynek zamówień publicznych UE jest tradycyjnie bardzo otwarty. Tej otwartości nie zawsze jednak towarzyszy podobny stopień otwartości po stronie naszych partnerów handlowych. Globalnie jedynie jedna czwarta światowego rynku zamówień publicznych jest otwarta na konkurencję międzynarodową.

Komisja złożyła wniosek w sprawie rozporządzenia¹⁸, które ma pomóc w otwarciu światowych rynków zamówień publicznych i zapewnić europejskim przedsiębiorstwom dostęp do tych rynków na sprawiedliwych zasadach. Rozporządzenie to ma dostarczyć szereg narzędzi, które zagwarantują osiągnięcie tych celów.

Działanie 6: Komisja w pełni wykorzysta dostępne instrumenty, aby zapewnić dostęp sektora bezpieczeństwa do międzynarodowych rynków zamówień publicznych na sprawiedliwych zasadach. Ze względu na newralgiczny charakter technologii bezpieczeństwa szczególną uwagę będzie się zwracać na przepisy dotyczące eksportu.

Okres realizacji: od końca 2013 r.

4.2.4. Ograniczenie odpowiedzialności cywilnej

Aby zlikwidować lukę między badaniami a rynkiem, a w szczególności aby zagwarantować, że ryzyko związane z odpowiedzialnością nie zniechęci sektora bezpieczeństwa do opracowywania, wprowadzania i komercjalizacji technologii i usług, które mogłyby ratować życie, po wydarzeniach z 11 września Stany Zjednoczone przyjęły ustawę o bezpieczeństwie (Safety Act). Przewiduje ona ograniczenia odpowiedzialności prawnej dla dostawców technologii i usług antyterrorystycznych. Na rynkach państw trzecich przepisy te mogą dać wiodącym na rynku przedsiębiorstwom amerykańskim przewagę konkurencyjną w stosunku do ich konkurentów z UE.

Oczywiste jest, że ustawa o bezpieczeństwie powstała w szczególnym amerykańskim kontekście prawnym, gdzie pozwy zbiorowe są częstym elementem. Chociaż nie przewiduje się ustanowienia odpowiednika amerykańskiej ustawy o bezpieczeństwie w Europie, istnieje jednak potrzeba lepszego zrozumienia i zbadania, w jakim stopniu kwestie odpowiedzialności powstrzymują przemysł przed wprowadzaniem obiecujących technologii i usług na rynek.

Brak jest ogólnego porozumienia w tej kwestii między zainteresowanymi stronami działającymi w tym sektorze, a szczegółowa analiza prawna dotycząca zgodności z krajowymi i unijnymi przepisami musi zostać dopiero przeprowadzona.

Działanie 7: Komisja otworzyła przetarg na przeprowadzenie szeroko zakrojonego badania, poddającego analizie prawne i gospodarcze skutki ograniczenia odpowiedzialności cywilnej. W ramach tego badania przeanalizowane zostaną również ewentualne alternatywne rozwiązania kwestii ograniczenia odpowiedzialności cywilnej, jakie zostały wprowadzone amerykańską ustawą o bezpieczeństwie, takie jak dobrowolny fundusz sektorowy, zalecenie Komisji itp. W badaniu zostaną odpowiednio uwzględnione skutki dla praw podstawowych.
Okres realizacji: 2012 r. - połowa 2013 r.

¹⁸ COM(2012) 124 wersja ostateczna.

4.3. Lepsza integracja wymiaru społecznego

4.3.1. Badanie wpływu społecznego na etapie B+R

Pełniejsze uwzględnianie wymiaru społecznego w działaniach sektora bezpieczeństwa pomogłoby zmniejszyć niepewność akceptacji społecznej. Powinno to umożliwić skuteczne wykorzystywanie inwestycji w B+R, jak również pozwolić nabywcom na zakup produktów, które w pełni spełniają ich wymogi bezpieczeństwa i jednocześnie są akceptowane przez społeczeństwo.

W związku z powyższym Komisja uważa, że wpływ społeczny i wpływ na prawa podstawowe powinien już być uwzględniany poprzez zaangażowanie społeczne przed etapem B+R i w jego trakcie. Pozwoliłoby to na uwzględnienie kwestii społecznych na wczesnym etapie procesu.

Komisja podjęła już szereg inicjatyw mających na celu uwzględnienie wymiaru społecznego w ramach tematu „Bezpieczeństwo” 7PR. Ze względu na program „Horyzont 2020” należy teraz skonsolidować te starania, aby włączyć społeczeństwo do badań i innowacji i uczynić badanie wpływu społecznego bardziej systematycznym.

Komisja, w stosownych przypadkach, będzie angażować społeczeństwo we wszystkie przyszłe projekty badań w dziedzinie bezpieczeństwa i uczyni badanie skutków społecznych obowiązkowym elementem tych projektów¹⁹. Komisja będzie w szczególności „sprawdzać” społeczne skutki nowych technologii we wszystkich programach zamówień przedkomercyjnych wskazanych powyżej.

4.3.2. Uwzględnienie ochrony prywatności już w fazie projektowania i domyślna ochrona prywatności w fazie projektowania

Z jednej strony niezmiernie trudne jest przełożenie uwarunkowań społecznych na wymogi technologiczne, co jest tym bardziej skomplikowane przez szeroką gamę produktów z dziedziny bezpieczeństwa oferowanych na rynku. Z drugiej strony kwestie społeczne związane z bezpieczeństwem znacznie różnią się pomiędzy państwami członkowskimi.

W związku z powyższym Komisja uważa, że najlepszym rozwiązaniem jest wprowadzenie koncepcji „ochrony prywatności już w fazie projektowania” i „domyślnej ochrony prywatności”²⁰ w fazie projektowania. W tym celu przedsiębiorca pragnący poddać kontroli swój proces produkcji jako zgodny z zasadą „ochrony prywatności już w fazie projektowania”, musiałby spełnić szereg wymogów określonych za pomocą odpowiedniej normy unijnej. Taka norma miałaby charakter dobrowolny. Komisja jest jednak przekonana, że wystąpi silna presja ze strony innych przedsiębiorstw, aby spełniać taką normę, która może być tak samo uznawana jak na przykład norma zarządzania jakością ISO 9000²¹.

¹⁹ Z wyjątkiem „nieodpowiednich” obszarów takich jak badania nad technologiami podstawowymi i projekty dotyczące prognoz i scenariuszy.

²⁰ Więcej szczegółów dotyczących domyślnej ochrony prywatności można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji.

²¹ COM(2012) 11.

Działanie 8: Komisja zleci europejskim organizacjom normalizacyjnym opracowanie normy wzorowanej na istniejących systemach zarządzania jakością, ale dostosowanej do zarządzania kwestiami ochrony prywatności w fazie projektowania.

Okres realizacji: połowa 2012 r. – połowa 2015 r.

5. MONITOROWANIE

Monitorowanie zaplanowanych środków politycznych będzie nadzorowane za pośrednictwem specjalnej grupy ekspertów utworzonej przez Komisję. Grupa ta będzie się składać ze wszystkich odpowiednich podmiotów działających w dziedzinie bezpieczeństwa.

Grupa będzie spotykać się co najmniej raz w roku w celu monitorowania postępów.

6. PODSUMOWANIE

Jest to pierwszy opracowany przez Komisję plan działania dotyczący konkretnie bezpieczeństwa. Zapowiedziane środki są zatem pierwszymi, zaś kompleksowość podejścia – począwszy od etapu B+R po normalizację i certyfikację – stanowi nowość. W zależności od przyszłych ocen ewentualne dalsze obszary harmonizacji mogłyby obejmować sektor transportu lądowego i morskiego, a także kwestię ograniczenia odpowiedzialności cywilnej.

Należy pamiętać, że wszystkie działania wymienione w niniejszym dokumencie ściśle wiążą się ze skłonnością państw członkowskich do współpracy z instytucjami europejskimi, organami normalizacyjnymi, zainteresowanymi podmiotami publicznymi i prywatnymi w celu przezwyciężenia rozdrobnienia rynków bezpieczeństwa w UE. W związku z tym Komisja zachęca państwa członkowskie do udzielenia jej wsparcia w inicjatywie na rzecz zwiększania konkurencyjności unijnych przedsiębiorstw działających w dziedzinie bezpieczeństwa i ograniczenia istniejących barier wejścia na rynek.

Komisja jest przekonana, że środki polityczne zarysowane w niniejszym planie działania będą zdecydowanie przyczyniać się do poprawy konkurencyjności europejskiego sektora bezpieczeństwa. Celem Komisji jest zapewnienie unijnemu sektorowi bezpieczeństwa silnej bazy wewnątrz UE. Dzięki niej sektor ten mógłby rozszerzać się na nowe i wschodzące rynki, na których oczekuje się znacznego wzrostu rynku bezpieczeństwa w przyszłości.

Taki wzrost zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz UE musi iść w parze ze wzmocnieniem środków mających na celu lepsze uwzględnianie wymiaru społecznego w działalności sektora bezpieczeństwa. Uwzględnienie ochrony prywatności już w fazie projektowania i przestrzeganie praw podstawowych musi zostać włączone do wszystkich unijnych technologii bezpieczeństwa jako ich kluczowy aspekt.