



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 26.7.2012
COM(2012) 417 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE**

Turvallisuusalan politiikka

Toimintasuunnitelma innovatiivisen ja kilpailukykyisen turvallisuusalan edistämiseksi
{SWD(2012) 233 final}

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE

Turvallisuusalan politiikka

Toimintasuunnitelma innovatiivisen ja kilpailukykyisen turvallisuusalan edistämiseksi

1. JOHDANTO

Turvallisuudesta huolehtiminen on yksi yhteiskuntien perushuolenaiheista. Turvallisuuskäsitteillä on merkitystä kaikilla politiikan aloilla. Turvallinen ja turvattu ympäristö on vakaan yhteiskunnan perusta. EU:n kilpailukykyinen turvallisuusala, joka tarjoaa turvallisuutta lisääviä ratkaisuja, voi merkittävästi parantaa eurooppalaisen yhteiskunnan selviytymiskykyä.

Turvallisuusosalalla on merkittävää kasvu- ja työllisyyspotentiaalia. Maailmanlaajuiset turvallisuusalan markkinat ovat viime vuosikymmenen aikana kasvaneet lähes kymmenkertaisiksi noin 10 miljardista eurosta noin 100 miljoonaan euroon vuonna 2011. Lukuisissa tutkimuksissa on todettu, että niin EU:n kuin maailmanlaajuisetkin turvallisuusalan markkinat kasvavat edelleen keskimääräistä BKT:n kasvuvauhtia nopeammin.¹

Ottaen huomioon tämän markkinoiden merkittävän kasvupotentiaalin komissio on valinnut turvallisuusalan yhdeksi EU 2020 -strategian lippulaivahankkeen *Globalisaation aikakauden yhdennetty teollisuuspolitiikka – Kilpailukyky ja kestävyys keskeiselle sijalle*² tärkeimmistä osista. Komissio ilmoitti kyseisessä asiakirjassa nimenomaan turvallisuusalan politiikkaa koskevan aloitteen käynnistämisestä.

Tämä toimintasuunnitelma on aloitteen ensimmäinen vaihe. Perimmäisenä tavoitteena on lisätä EU:n turvallisuusalan kasvua ja työllisyyttä.

Teknologisen kehitystasonsa ansiosta monet EU:n (turvallisuusalan) yrityksistä ovat edelleen johtavassa asemassa maailmanlaajuisesti useimmilla turvallisuussektorin osa-alueilla. Viimeaikainen kehitys ja markkinaennusteet antavat kuitenkin osviittaa siitä, että eurooppalaisten yritysten markkinaosuudet maailmanlaajuisilla markkinoilla tulevat pienentymään jatkuvasti lähivuosien aikana. Toimialan omien ennusteiden ja riippumattomien tutkimusten mukaan EU:n turvallisuusalan yritysten nykyinen markkinaosuus maailmanmarkkinoista voisi vähentyä viidenneksellä vuoden 2010 noin 25 prosentista 20 prosenttiin vuonna 2020, jollei ryhdytä toimiin EU:n turvallisuusalan kilpailukykyä lisäämiseksi.

Yhdysvaltaiset yritykset, jotka ovat markkinoilla johtavassa asemassa, ovat edelleen teknologian kehityksen eturintamassa. Niillä on myös etunaan yhdenmukaiset säädöspuitteet

¹ Kaikki tässä toimintasuunnitelmassa mainitut luvut ja tutkimukset esitellään yksityiskohtaisemmin tähän toimintasuunnitelmaan liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

² KOM(2010) 614 lopullinen.

ja vankat sisämarkkinat. Niiden perusta on näin ollen vahva, ja lisäksi ne hyötyvät selkeästi tunnustetusta ja erottuvasta amerikkalaisesta brändistä, joka on osoittautunut erittäin arvokkaaksi eduksi EU:n yrityksiin verrattuna kansainvälisessä kilpailussa.

Vastaavanlaisen ”EU:n brändin” puuttuminen on erityisen merkityksellistä, kun otetaan huomioon, että turvallisuusteknologian tärkeimmät tulevat markkina-alueet eivät ole Euroopassa vaan nousevan talouden maissa Aasiassa, Etelä-Amerikassa ja Lähi-idässä.

Aasian maat ovat kiihtyvällä vauhdilla pääsemässä EU:n yritysten rinnalle teknologian kehityksessä. Ilman teknologista etumatkaa EU:n yrityksillä on edessään kova kilpailu, kun muistetaan samalla, että ne ovat tuotantokustannusten osalta usein epäedullisessa asemassa.

Komission ensisijaisena tavoitteena on näin ollen luoda paremmin toimivat Euroopan sisämarkkinat turvallisuusteknologialle. Suotuisat sisämarkkinaolosuhteet, jotka lisäävät kilpailua ja vähentävät tuotantokustannuksia mittakaavaetuja hyödyntämällä, ovat myös olennaisen tärkeitä EU:n turvallisuusalan aseman lujittamiseksi niissä nousevan talouden maissa, jotka muodostavat turvallisuusalan tulevaisuuden. Erityisesti olisi pyrittävä tukemaan pk-yrityksiä, jotta ne pääsisivät kansainvälisille markkinoille unionin ulkopuolisissa maissa.

Euroopan turvallisuustutkimus- ja -innovaatiofoorumilla (ESRIF) ja komission myöhemmin antamassa tiedonannossa³ on jo käsitelty näistä kysymyksistä useita. Tietotekniikka-alan kannalta turvallisuuden parantaminen on olennainen osa tietotekniikkayritysten tarjoamia laitteita ja tuotteita, ja sillä on suuri merkitys tulevalle kilpailukyvyille. Tätä asiaa käsitellään myös tulevassa eurooppalaisessa verkkoturvallisuusstrategiassa. EU:ssa ei ole kuitenkaan toistaiseksi ollut käytössä johdonmukaista toimintamallia EU:n turvallisuusalan kilpailukyvyn ja innovatiivisuuden parantamiseksi.

Kuten tuoreista tutkimuksista ja sidosryhmien lausunnoista⁴ on käynyt ilmi, maailmanlaajuisen kilpailun synnyttämä paine ei kohdistu niinkään palveluihin kuin tuotteiden valmistukseen ja teknologioihin, koska turvallisuusalan vienti rakentuu lähinnä näiden varaan. Tässä toimintasuunnitelmassa ei tämän vuoksi käsitellä turvallisuuspalveluja sinällään (esim. paikan päällä työskentelevä turvallisuushenkilöstö) vaan ainoastaan niitä turvallisuuspalveluja, jotka liittyvät turvalaitteiden asentamiseen ja huoltoon.

Komissio aikoo hyödyntää kaikkia käytössään olevia välineitä todellisten sisämarkkinoiden luomiseksi turvallisuusteknologian alalla ja tarjota näin vankan perustan EU:n turvallisuusalan yrityksille, jotta ne voisivat hankkia markkinaosuuksia kehittyvillä markkinoilla.

Komissio varmistaa, että turvallisuusteknologian sisämarkkinoiden kehittämiseen tähtäävissä aloitteissa noudatetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjaa ja erityisesti oikeutta yksityisyyteen ja henkilötietojen suojeluun.

2. EU:N TURVALLISUUSALA JA SEN MARKKINAT

Maailmanlaajuisen turvallisuusalan markkinoiden arvioidaan olevan 100 miljardin euron arvoiset (vuoden 2011 luku), ja ne työllistävät maailmassa noin 2 miljoonaa ihmistä. EU:n

³ KOM(2009) 691 lopullinen.

⁴ Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja.

turvallisuusalan markkina-arvoksi arvioidaan noin 26–36,5 miljardia euroa, ja sen piirissä työskentelee noin 180 000 työntekijää (vuoden 2011 luvut).

Turvallisuusalalle ei kuitenkaan tällä hetkellä ole selkeää määritelmää, ja tämän toimialan järjestelmällisen luokittelun esteenä on useita tekijöitä:

- Turvallisuusala ei kuulu sellaisenaan keskeisten tilastonimikkeistöjen (NACE, Prodcom jne.) piiriin.
- Turvallisuuteen liittyvien tuotteiden tuottaminen luokitellaan useiden eri nimikkeiden alle. Näitä nimikkeitä koskevissa tilastoissa ei tehdä eroa turvallisuusalan toimien ja muiden toimien välillä.
- Euroopan tasolla ei ole käytössä toimialalta itseltään peräisin olevia tilastotietoja.
- Turvallisuuteen liittyvien laitteiden ja järjestelmien ostajat voivat olla haluttomia antamaan tietoja turvallisuusmenoista.

Turvallisuusalaa ja sen markkinoita koskevien tietojen puutteen korjaamiseksi komissio kokoaa empiiristä aineistoa, jonka pohjalta voidaan saada luotettavampia lukuja turvallisuusalan markkinoista. Tässä tehtävässä onnistuminen edellyttää yhteistyötä elinkeinoelämän keskeisten järjestöjen kanssa.

EU:n turvallisuusala voidaan karkeasti jakaa seuraaviin sektoreihin⁵:

- ilmailun turvaaminen
- merenkulun turvatoimet
- rajaturvallisuus
- elintärkeiden infrastruktuurien suojaaminen
- terrorismin vastainen tiedustelutoiminta (mukaan luettuina tietoverkkoturvallisuus ja viestintä)
- kriisinhallinta/pelastuspalvelu
- fyysisen turvallisuuden suojaus ja
- suojavaatteet.

Turvallisuusalan markkinoilla on kolme erityispiirrettä:

- (1) **Markkinat ovat erityisen pirstaleiset, ja ne jakautuvat kansallisten tai jopa alueellisten rajojen mukaan.** Koska turvallisuus on yksi arkaluonteisimmista politiikan aloista, se on myös yksi niistä aloista, joilla jäsenvaltiot ovat haluttomia luopumaan kansallisista oikeuksistaan.

⁵ Luettelo ei ole tyhjentävä. Yksityiskohtaisempi katsaus eri sektoreihin ja niihin sisältyviin teknologioihin esitetään komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

- (2) **Markkinat ovat institutionaaliset.** Turvallisuusalan markkinat ovat edelleen suurelta osin institutionaaliset markkinat, toisin sanoen ostajat ovat viranomaistahoja. Jopa niillä aloilla, joilla markkinat ovat kaupalliset, turvallisuusvaatimukset perustuvat suurelta osin lainsäädäntöön.
- (3) **Markkinoilla on vahva yhteiskunnallinen ulottuvuus.** Sen lisäksi, että turvallisuus on yksi olennaisimmista inhimillisistä tarpeista, se on myös hyvin arkaluonteinen ala. Turvallisuustoimenpiteillä ja -teknologioilla voi olla vaikutuksia perusoikeuksiin, ja ne aiheuttavat usein pelkoa yksityisyyden vaarantumisesta.

3. EU:N TURVALLISUUSALAN SUURIMMAT ONGELMAT

Edellä mainitut EU:n turvallisuusalan markkinoiden kolme erityispiirrettä johtavat myös seuraaviin kolmeen keskeiseen ongelmaan:

(1) *EU:n turvallisuusalan markkinoiden pirstaleisuus*

Suurin ongelma on EU:n turvallisuusalan markkinoiden huomattava pirstaleisuus (esim. yhdenmukaistettujen sertifiointimenettelyjen ja standardien puuttuminen). Toisistaan poikkeavat toimintamallit ovat johtaneet vähintään 27:n erillisen turvallisuusmarkkinan syntymiseen, ja jokainen näistä markkinoista on lisäksi jakautunut useisiin turvallisuussektoreihin.

Tämä aiheuttaa sisämarkkinoiden kannalta varsin ainutlaatuisen tilanteen. Lisäksi sillä on huomattavia kielteisiä vaikutuksia sekä tarjontapuolelle (toimialaan) että kysyntäpuolelle (turvallisuusteknologian julkisiin ja yksityisiin ostajiin). Sen seurauksena markkinoille pääsyyllä on suuria esteitä ja todellisten mittakaavaetujen aikaansaaminen on erittäin vaikeaa, jopa mahdotonta. Toimittajien välillä ei myöskään ole kilpailua eikä julkisia varoja kyetä käyttämään parhaalla mahdollisella tavalla.

(2) *Tutkimuksen ja markkinoiden välinen kuilu*

Kun uuden teknologian alalla tehdään tutkimus- ja kehitystoimia, EU:n turvallisuusalan on usein erittäin vaikea ennustaa, hyväksytäänkö tuote lopulta markkinoilla, tai saada jonkinlainen vahvistus sille, että tuotteelle ylipäänsä on olemassa markkinat. Tämä on laajalle levinnyt ongelma, joka koskettaa myös monia muita toimialoja. Erityisen suuri merkitys sillä kuitenkin on turvallisuusalalla, jonka markkinat ovat useimmiten institutionaaliset.

Tästä on useita negatiivisia seurauksia. Esimerkkinä voidaan mainita, että mahdollisesti lupaavia t&k-konsepteja ei kehitetä eteenpäin, mikä puolestaan tarkoittaa sitä, että kysyntäpuolelle ei saada käyttöön teknologiaa, joka voisi parantaa kansalaisten turvallisuutta.

(3) *Turvallisuusteknologian yhteiskunnallinen ulottuvuus*

Sosiaalisen hyväksynnän saaminen uusille tuotteille ja teknologioille on yleinen haaste useilla eri toimialoilla. Eräät erityispiirteet erottavat kuitenkin turvallisuusteknologian muista aloista. Turvallisuusteknologia saattaa liittyä välillisesti tai suoraan perusoikeuksiin, kuten yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen, henkilötietojen suojeluun, yksityisyyteen tai ihmisarvoon liittyvään oikeuteen.

Turvallisuusteknologian sosiaaliseen hyväksyntään liittyvistä ongelmista aiheutuu erinäisiä negatiivisia seurauksia. Toimiala saattaa investoida teknologiaan, jota ei tullakaan yleisesti hyväksymään, mikä johtaa turhiin investointeihin. Kysyntäpuoli puolestaan saattaa joutua hankkimaan vähemmän kiistellyn tuotteen, joka ei kuitenkaan täysin täytä turvallisuusvaatimuksia.

4. MAHDOLLISIA RATKAISUJA

Komissio on kartoittanut useita keskeisiä toimia, joilla voidaan lisätä EU:n turvallisuusalan kilpailukykyä, edistää sen kasvua ja vauhdittaa työpaikkojen luomista. Toimet liittyvät seuraaviin haasteisiin:

- **Markkinoiden pirstaleisuuden poistaminen:** EU:n laajuisten / kansainvälisten standardien luominen, turvallisuusteknologiaa koskevien EU:n sertifiointi- / vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyjen yhdenmukaistaminen ja turvallisuus- ja puolustusteknologioiden välisen synergian parempi hyödyntäminen.
- **Tutkimuksen ja markkinoiden välisen kuilun** pienentäminen: rahoitusohjelmien sovittaminen keskenään yhteen ja teollis- ja tekijänoikeuksien parempi hyödyntäminen ja kaupallistaminen sekä esikaupallisten hankintojen täysimääräinen käyttö turvallisuustutkimuksessa Horisontti 2020 -puiteohjelman yhteydessä.⁶
- **Yhteiskunnallisen ulottuvuuden ottaminen paremmin huomioon** arvioimalla perinpohjaisesti sosiaaliset vaikutukset samoin kuin vaikutukset perusoikeuksiin ja luomalla mekanismit yhteiskunnallisten vaikutusten testaamiseksi tutkimus- ja kehitystyössä.

4.1. Markkinoiden pirstaleisuuden poistaminen

4.1.1. Standardointi

Standardeilla on merkittävä asema markkinoiden eheyttämisessä. Ne myös auttavat toimialaa hyötymään mittakaavaeduista. Standardeilla on lisäksi suuri merkitys kysyntäpuolella erityisesti pelastustyöntekijöiden, lainvalvontaviranomaisten jne. käyttämän teknologian yhteentoimivuuden osalta. Standardeilla voidaan myös varmistaa turvallisuuspalvelujen tarjonnan yhtenäinen laatu. EU:n laajuisten standardien luominen ja niiden tuominen maailmanlaajuiseen tietoisuuteen on tärkeää myös EU:n turvallisuusalan maailmanlaajuisen kilpailukyvyn kannalta.

Turvallisuusosalalla on kuitenkin annettu vain muutama EU:n laajuinen standardi. Erilaiset kansalliset standardit hankaloittavat merkittävästi todellisten turvallisuusalan sisämarkkinoiden luomista ja heikentävät näin EU:n teollisuuden kilpailukykyä. Näiden kansallisten eroavuuksien poistaminen on olennaisen tärkeää, jotta EU voisi edistää merkittävästi maailmanlaajuisten standardien kehittämistä.

Komissio on jo ilmoittanut tiedonannossaan *Strateginen visio eurooppalaisille standardeille*, että turvallisuuden alalla on nopeutettava standardointitoimia.⁷ Komissio antoi tämän vuoksi

⁶ KOM(2011) 809 lopullinen.

⁷ KOM(2011) 311 lopullinen.

vuonna 2011 eurooppalaisille standardointielimille tehtäväksi koota yksityiskohtainen yleiskatsaus turvallisuusosalalla olemassa olevista kansainvälisistä, eurooppalaisista ja kansallisista standardeista ja laatia luettelo standardoinnin puutteista. Huomattavia puutteita havaittiin seuraavilla aloilla:

- kemialliset, biologiset, radiologiset ja ydinaineet sekä räjähteet – havaitsemista koskevat vähimmäisstandardit sekä näytteenottostandardit, myös ilmailun turvaamisen alalla;
- rajaturvallisuus – yhteiset tekniset ja yhteentoimivuutta koskevat standardit automatisoidussa rajavalvonnassa sekä biometrisiä tunnisteita koskevat standardit; ja
- kriisinhallinta/pelastuspalvelu – standardit viestinnän yhteentoimivuutta ja ohjaus- ja valvontajärjestelmän yhteentoimivuutta varten, mukaan luettuna organisaatioiden yhteistoimintakyky, sekä väestölle suunnatut joukkotiedotukset.

Toimi 1: Komissio pyytää näiden alustavien painopisteiden pohjalta eurooppalaisia standardointielimiä laatimaan konkreettiset ja yksityiskohtaiset standardoinnin etenemissuunnitelmat. Näissä etenemissuunnitelmissa olisi keskityttävä seuraavan sukupolven välineisiin ja teknologioihin. Loppukäyttäjien ja turvallisuusalan osallistuminen ja politiikan johdonmukaisuus ovat tältä kannalta olennaisen tärkeitä.

Täytäntöönpanokausi: vuoden 2012 puolivälistä

4.1.2. Sertifiointi- / vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyt

Turvallisuusteknologialle ei ole nykyisin olemassa EU:n laajuisia sertifiointijärjestelmiä. Kansallisissa järjestelmissä on suuria eroja, mikä entisestään pahentaa turvallisuusalan markkinoiden pirstoutumista. Komissio on kartoittanut osa-alueita⁸, joilla olisi näin alkuvaiheessa kannattavinta ottaa käyttöön EU:n laajuinen sertifiointijärjestelmä. Toiminta kannattaisi aloittaa seuraavista:

- lentokenttien turvatarkastuslaitteet (ilmaisinlaitteet) ja
- hälytysjärjestelmät⁹.

Lentokenttien turvatarkastuslaitteiden osalta on olemassa runsaasti EU-säädöksiä, joissa esitetään tällaisten laitteiden suorituskykyvaatimukset.¹⁰ Tähän lainsäädäntöön ei kuitenkaan sisälly vaadittua vaatimustenmukaisuuden arviointimekanismia niin, että turvatarkastuslaitteiden sertifiointi yhdessä jäsenvaltiossa olisi tunnustettu vastavuoroisesti missä tahansa muussa jäsenvaltiossa. Lentokenttien turvatarkastuslaitteiden yhdenmukaistettujen standardien ja oikeudellisesti sitovan vaatimustenmukaisuuden arvioinnin puuttuminen EU:n tasolla aiheuttaa sisämarkkinoiden pirstoutumista.

⁸ Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään kohdealueiden valintaa koskevat perustelut ja kriteerit.

⁹ Hälytysjärjestelmät ovat erittäin tärkeä markkinasegmentti, jonka arvo on 4,5 miljardia euroa eli 50 prosenttia fyysisen turvallisuuden suojauksen markkinoista.

¹⁰ Ks. asetukset (EY) N:o 300/2008, (EY) N:o 272/2009 ja (EU) N:o 185/2010.

Hälytysjärjestelmien alalla on jo olemassa joitakin eurooppalaisia suorituskykyvaatimuksia. Lisäksi on olemassa toimialasta lähtöisin oleva sertifiointimekanismi CertAlarm. Tämän järjestelmän heikkoutena on kuitenkin se, että se on yksityinen järjestelmä, eikä jäsenvaltioiden viranomaisilla ole velvollisuutta hyväksyä sen puitteissa annettuja todistuksia.

EU:n laajuisen sertifiointijärjestelmän pohjalta sertifioidut tuotteet voisivat vastaisuudessa saada EU:n turvamerkkin, joka vastaisi tuoteturvallisuuden alalla käytössä olevaa CE-merkintää. ESRIFin ehdotuksen mukaan tällainen merkki voisi toimia (EU:ssa valmistettujen ja validoitujen) turvallisuusalan tuotteiden laatu-merkintänä.

Varovaisten arvioiden mukaan toimiala voisi näiden kahden tuoteluokan osalta säästää testaus- ja sertifiointikuluissa jopa 29 miljoonaa euroa vuodessa.

Lentokenttien turvatarkastusjärjestelmien ja hälytysjärjestelmien sertifiointimenettelyjen yhdenmukaistaminen vaikuttaisi lisäksi myönteisesti selkeämmän eurooppalaisen identiteetin kehittymiseen näiden teknologioiden alalla (mahdollinen ”EU-brändi”). Tämän brändin pitäisi osaltaan parantaa EU:n yritysten maailmanlaajuisia kilpailukykyä niiden yhdysvaltalaisiin ja kiinalaisiin kilpailijoihin nähden.

Toimi 2: Komissio aikoo perusteellisen vaikutustenarvioinnin ja sidosryhmien kuulemisen pohjalta antaa kaksi säädösehdotusta: lentokenttien turvatarkastuslaitteiden (ilmaisinlaitteet) EU:n laajuisen yhdenmukaistetun sertifiointijärjestelmän perustamista ja hälytysjärjestelmiä koskevan EU:n yhdenmukaistetun sertifiointijärjestelmän perustamista koskevat säädökset. Tavoitteena on saada sertifiointijärjestelmät tunnustettua vastavuoroisesti.

Täytäntöönpanokausi: vuoden 2012 puolivälistä vuoden 2014 loppuun

4.1.3. Turvallisuus- ja puolustusteknologioiden välisen synergian hyödyntäminen

Turvallisuus- (siviiliala) ja puolustusalan (sotilasala) markkinat voidaan erottaa toisistaan selkeästi. Näiden kahden erillisen markkinan olemassaoloa voidaan kuitenkin jo itsessään pitää markkinoiden pirstoutumisena. Tämä pirstoutuminen on jossakin määrin normaalia, kun otetaan huomioon, että teollinen perusta, jolta nämä kaksi eri markkinaa saavat toimituksensa, ei ole täysin samanlainen ja että loppukäyttäjissä ja sovellusaloissa on eroja samoin kuin vaatimuksissa. Pirstoutuminen tuntuu niin toimitusketjun yläpäässä tutkimuksen ja kehittämisen ja voimavarojen kehittelyn tasolla kuin ketjun alapäässä standardoinnin tasolla. Seurauksena on toisinaan t&k-toimien päällekkäisyys. Mittakaavaetuja ei myöskään voida hyödyntää, koska markkinoilla on erilaiset standardit.

T&k-toimien osalta siviili- ja sotilaspuolen synergiaa tavoitellaan parhaillaan Euroopan puolustusviraston (EDA) kanssa *eurooppalaisten yhteistyöpuitteiden* avulla. Tämän yhteistyön puitteissa tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman turvallisuutta koskevaa aihealuetta ja puolustukseen liittyviä EDAn tutkimustoimia pyritään nykyisin koordinoimaan. Tavoitteena on synkronoida tämä tutkimustoiminta päällekkäisyyksien välttämiseksi ja mahdollisesta synergiasta hyötymiseksi. Komissio aikoo jatkaa ja laajentaa tätä yhteistyötä Horisontti 2020 -puiteohjelman kautta.

Mitä tulee vieläkin aikaisemman vaiheen yhteistyöhön, komissio katsoo, että tällaisesta yhteistyöstä olisi tuki hyötyä, jotta voitaisiin synkronoida voimavarojen suunnittelua. Siviiliturvallisuuden alalla toimii kuitenkin niin monta eri viranomaista, että nykyisin ei ole

mahdollista kehittää yhteistä voimavarojen suunnittelua puolustusalan kanssa, sillä puolustusallalla on yleensä vain yksi toimija kussakin jäsenvaltiossa (eli puolustusministeriö).

Myöhemmän vaiheen yhteistyön osalta komissio katsoo, että ”hybridistandardien” eli niin siviiliturvallisuusalaan kuin puolustusteknologiaan sovellettavissa olevien standardien kehittämistä olisi jatkettava aktiivisesti niillä aloilla, joilla teknologia on samaa ja sovellusalat ovat hyvin samantapaiset. Komissio tarkastelee lukuisia lupaavia aloja tällaisia ”hybridistandardeja” silmällä pitäen, esimerkkeinä ohjelmistoradio ja tietyt miehittämättömiä ilma-alusjärjestelmiä koskevat teknologiset vaatimukset (kuten tunnistamiseen ja väistämiseen tähtäävä teknologia ja lentokelpoisuusvaatimukset). Jo pelkästään ohjelmistoradion osalta hybridistandardien arvellaan lisäävän myyntiä miljardilla eurolla.

Toimi 3: Komissio aikoo tiiviissä yhteistyössä Euroopan puolustusviraston kanssa antaa eurooppalaisille standardointielimille standardointitoimeksiannot hybridistandardien kehittämiseksi. Ensimmäinen toimeksianto annetaan piakkoin ohjelmistoradion osalta.

Täytäntöönpanokausi: vuoden 2012 puolivälistä

4.2. Tutkimuksen ja markkinoiden välisen kuilun pienentäminen

4.2.1. Rahoitusohjelmien sovittaminen yhteen, teollis- ja tekijänoikeuksien hyödyntäminen ja kaupallistaminen

Komission ehdotuksessa Horisontti 2020 -puiteohjelmaksi luodaan tiivis yhteys eri politiikan aloihin, esimerkiksi sisäasioihin. Tätä varten Horisontti 2020 -ohjelmassa kaavaillaan erityisiä teollis- ja tekijänoikeuksia koskevia sääntöjä turvallisuustutkimukselle. Komissio ja jäsenvaltiot voisivat niiden ansiosta päästä käsiksi turvallisuustutkimushankkeiden uusiin tietoihin ja hyödyntää tätä uutta tietoa – oikeudenmukaisin ja kohtuullisin ehdoin – myöhemmissä julkisissa hankinnoissa.¹¹

Kansalliset viranomaiset voisivat näin hyödyntää EU:n turvallisuustutkimuksen tuloksia suoremmin ja nopeammin ja tehdä tiiviimpää yhteistyötä enimmäkseen julkisten loppukäyttäjien kanssa. Näin voidaan huomattavasti tehostaa toimia tutkimuksen ja markkinoiden välisen kuilun kuromiseksi umpeen turvallisuusallalla.

Seuraavalle rahoituskaudelle ehdotetun sisäisen turvallisuuden rahaston kahdessa välineessä, joissa käsitellään ulkorajoja ja viisumipolitiikkaa sekä poliisiyhteistyötä, rikollisuuden ehkäisemistä ja torjuntaa ja kriisinhallintaa, on otettu huomioon se, että EU:n turvallisuustutkimushankkeista saatuja tuloksia voidaan testata ja validoida unionin rahoittamilla toimilla.¹²

Jotta tätä mahdollisuutta voidaan käyttää tehokkaasti, tarvitaan turvallisuustutkimukseen liittyviä erityisiä teollis- ja tekijänoikeussääntöjä, joiden turvin komissio voi käyttää näitä teollis- ja tekijänoikeuksia oikeudenmukaisin ja kohtuullisin ehdoin. Turvallisuustutkimuksen tuloksia voidaan näin hyödyntää myöhemmässä testauksessa ja validoinnissa.

Jos unionin panosta tarvitaan, komissio harkitsee näiden testaus- ja validointitoimien vahvistamista ostamalla tarvittaessa prototyypejä EU:n käyttöön.

¹¹ KOM(2011) 810 lopullinen.

¹² KOM(2011) 750 ja 753 lopullinen.

Toimi 4: Komissio hyödyntää täysimääräisesti Horisontti 2020 -puiteohjelmassa esitettyä turvallisuustutkimuksen uusia teollis- ja tekijänoikeussäntöjä.¹³ Tämä tapahtuu erityisesti hyödyntämällä sisäisen turvallisuuden rahaston kahteen erityisohjelmaan sisältyvää mahdollisuutta testata ja validoida EU:n turvallisuustutkimushankkeista saatuja tuloksia.

Täytäntöönpanokausi: vuoden 2014 alusta

4.2.2. Esikaupalliset hankinnat

Esikaupalliset hankinnat¹⁴ ovat erittäin käyttökelpoinen väline tutkimuksen ja markkinoiden välisen kuilun pienentämisessä. Komissio korosti niiden merkitystä jo innovaatiounionista antamassaan tiedonannossa¹⁵ erityisesti aloilla, joilla markkinat ovat institutionaaliset tai joilla lainsäädäntö ohjaa suurelta osin markkinoita, ottaen huomioon, että innovatiivisten tuotteiden ja palvelujen julkiset hankinnat ovat elintärkeitä julkisten palvelujen laadun ja tehokkuuden parantamisessa julkisten varojen ollessa niukat. Esikaupallisten hankintojen ansiosta julkisilla käyttäjillä pitäisi voida olla keskeisempi asema innovaatiokyklissä uuden teknologian hankkijoina. Julkisten hankkijoiden pitäisi toimia muutosvoimina.

Tähän mennessä vain muutamat jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet turvallisuusallalla esikaupallisia hankintoja. EU:n tasolla otettiin vuoden 2011 ehdotuspyynnössä seitsemännen puiteohjelman turvallisuutta koskevalla aihealueella käyttöön toimintaa edeltävä validointi, joka toimii mahdollisen tulevan esikaupallisia hankintoja koskevan järjestelyn edeltäjänä.

Horisontti 2020 -puiteohjelmaan sisältyy erityinen esikaupallisten hankintojen väline, jonka pitäisi auttaa huomattavasti poistamaan käytännön esteitä esikaupallisten hankintojen toteutuksen tieltä.

Ottaen huomioon Yhdysvaltojen SBIR-järjestelmästä¹⁶ saadut kokemukset vuotuisen kasvuvauhtiin on alustavasti oletettu 1 prosentin lisäys. Esikaupallisia hankintoja koskevan järjestelyn kautta saadun t&k-tuen ansiosta turvallisuusalan myynti kasvaisi näin 2 miljardilla eurolla nykyhetkestä vuoteen 2020 ulottuvalla kaudella.¹⁷

Toimi 5: Komissio aikoo hyödyntää täysimääräisesti Horisontti 2020 -puiteohjelmassa esitettyä esikaupallisten hankintojen välinettä ja käyttää huomattavan osan turvallisuustutkimuksen määrärahoista tähän välineeseen. Tämän uuden rahoitusmallin pitäisi lähentää tutkimusta ja markkinoita toisiinsa, koska sen avulla saatetaan jo tutkimushankkeen alusta lähtien toimiala, viranomaiset ja loppukäyttäjät yhteen. Komissio katsoo, että rajaturvallisuus ja ilmailun turvaaminen ovat lupaavimmat alat, joilla esikaupallisia hankintoja voidaan käyttää.

¹³ Näiden sääntöjen antaminen edellyttää kuitenkin vielä Eurooppa-neuvoston ja Euroopan parlamentin hyväksyntää.

¹⁴ Esikaupallisilla hankinnoilla tarkoitetaan tässä toimintamallia sellaisten t&k-palvelujen hankkimiseksi, joiden teollis- ja tekijänoikeudet eivät kuulu (yksinomaan) hankintaviranomaiselle. Ks. KOM(2007) 799 lopullinen.

¹⁵ KOM(2010) 546 lopullinen.

¹⁶ SBIR on lyhenne sanoista ”Small Business Innovation and Research”, ja se on esikaupallisten hankintojen järjestelyä käyttävä Yhdysvaltojen ohjelma, jolla tuetaan innovointia pk-yrityksissä.

¹⁷ Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja.

Komissio kannustaa lisäksi jäsenvaltioita ryhtymään samanlaisiin aloitteisiin kansallisella tasolla julkisia hankintoja koskevan EU:n lainsäädännön mukaisesti.

Täytäntöönpanokausi: vuoden 2014 alusta

4.2.3. Pääsy kansainvälisille julkisten hankintojen markkinoille

EU:n julkisten hankintojen markkinat ovat perinteisesti hyvin avoimet, mutta sen kauppakumppanien markkinat eivät ole välttämättä yhtä avoimet. Koko maailman julkisten hankintojen markkinoista vain neljäsosa on avoinna kansainväliselle kilpailulle.

Komissio on ehdottanut asetusta¹⁸, jolla pyritään auttamaan avaamaan maailmanlaajuiset julkisten hankintojen markkinat ja varmistamaan, että eurooppalaisilla yrityksillä on oikeudenmukainen pääsy niille. Asetuksen odotetaan tarjoavan erinäisiä välineitä, joiden avulla voidaan varmistaa, että nämä tavoitteet saavutetaan.

Toimi 6: Komissio aikoo hyödyntää kaikkia käytettävissään olevia välineitä varmistaakseen unionin turvallisuusalan oikeudenmukaisen pääsyn kansainvälisille julkisten hankintojen markkinoille. Turvallisuusteknologian arkaluonteisuudesta johtuen on kiinnitettävä runsaasti huomiota asiaan liittyviin vientisäännöksiin.

Täytäntöönpanokausi: vuoden 2013 lopusta

4.2.4. Vahingonkorvausvastuun rajoittaminen

Tutkimuksen ja markkinoiden välisen kuilun pienentämiseksi ja erityisesti sen varmistamiseksi, ettei riski joutua vahingonkorvausvastuuseen estä turvallisuusalaa kehittämästä, ottamasta käyttöön ja kaupallistamasta teknologiaa ja palveluja, jotka voisivat pelastaa ihmishenkiä, Yhdysvallat otti syyskuun 11. päivän terrori-iskujen jälkeen käyttöön turvallisuuslain. Tässä laissa säädetään terrorismin torjuntaan käytettävien teknologioiden ja palvelujen tarjoajia koskevan oikeudellisen vastuun rajoittamisesta. Kolmansien maiden markkinoilla tämä lainsäädäntö saattaa antaa markkinoilla johtavassa asemassa oleville yhdysvaltalaisille yrityksille kilpailuedun eurooppalaisiin kilpailijoihinsa nähden.

On ilmeistä, että Yhdysvaltojen turvallisuuslaki on syntynyt maan oikeudellisesta tilanteesta, jossa ryhmäkanteita nostetaan usein. Euroopassa ei ole tarkoitus antaa tämäntyyppistä säädöstä, mutta on kuitenkin syytä ymmärtää paremmin ja tutkia sitä, missä määrin vahingonkorvauskysymykset estävät toimialaa tuomasta lupaavia teknologioita ja palveluja markkinoille.

Toimialan sidosryhmien keskuudessa ei ole päästy asiasta yksimielisyyteen, ja näiden näkökohtien yhteensopivuudesta kansallisten tai EU:n säädösten kanssa on vielä tehtävä perusteellinen oikeudellinen analyysi.

Toimi 7: Komissio on käynnistänyt tarjouskilpailun sellaisen mittavan tutkimuksen tekemiseksi, jossa analysoidaan vahingonkorvausvastuun rajoittamisesta aiheutuvia oikeudellisia ja taloudellisia seurauksia. Tutkimuksessa tarkastellaan lisäksi mahdollisia vaihtoehtoja vahingonkorvausvastuun rajoittamiselle (esim. Yhdysvaltojen turvallisuuslaissa

¹⁸ COM(2012) 124 final.

käyttöön otettuja toimia), kuten toimialan vapaaehtoista rahastoa, komission suositusta jne. Tutkimuksessa otetaan asianmukaisesti huomioon perusoikeuksiin liittyvät näkökohdat.

Täytäntöönpanokausi: vuodesta 2012 vuoden 2013 puoliväliin

4.3. Yhteiskunnallisen ulottuvuuden ottaminen paremmin huomioon

4.3.1. Yhteiskunnallisten vaikutusten tarkistaminen tutkimus- ja kehittämisvaiheessa

Yhteiskunnallisen ulottuvuuden ottaminen paremmin huomioon turvallisuusalan toiminnassa auttaisi vähentämään epävarmuutta sosiaalisen hyväksynnän saamisesta. T&k-investoinnit voitaisiin näin käyttää tehokkaasti, ja kysyntäpuoli voisi samalla hankkia tuotteita, jotka täysin täyttävät niiden turvallisuusvaatimukset ja jotka samalla saavat yhteiskunnan hyväksynnän.

Komissio katsoo näin ollen, että yhteiskunnalliset ja perusoikeuksiin kohdistuvat vaikutukset olisi otettava huomioon jo siinä vaiheessa, kun hankkeista kuullaan eri tahoja yhteiskunnassa – mikä voi tapahtua t&k-vaihetta ennen ja sen aikana. Näin yhteiskunnalliset näkökohdat voitaisiin ottaa huomioon jo varhaisessa vaiheessa.

Komissio on jo ryhtynyt useisiin toimiin yhteiskunnallisen ulottuvuuden ottamiseksi osaksi toimintaa seitsemannen tutkimusohjelman turvallisuutta koskevalla aihealueella. Horisontti 2020 -puiteohjelmaa ajatellen on nyt aika lujittaa näitä ponnisteluja, saada yhteiskunta mukaan tutkimukseen ja innovointiin ja tarkastaa yhteiskunnalliset vaikutukset entistä järjestelmällisemmin.

Komissio aikoo kaikissa tulevilla turvallisuustutkimuksen hankkeissaan tarvittaessa ottaa yhteiskuntakysymykset huomioon ja tehdä yhteiskunnallisen vaikutuksen testaamisesta pakollista.¹⁹ Komissio aikoo erityisesti tarkistaa uuden teknologian yhteiskunnalliset vaikutukset kaikissa edellä hahmotelluissa turvallisuuteen liittyvissä esikaupallisten hankintojen järjestelyissä.

4.3.2. Sisäänrakennettu yksityisyyden suoja ja oletusarvoinen yksityisyyden suoja suunnitteluvaiheessa

Yhteiskunnallisista näkökohdista on erittäin vaikea muodostaa teknologisia vaatimuksia. Lisähankaluutena on vielä se, että markkinoilla on runsaasti erilaisia turvallisuusalan tuotteita. Toisaalta turvallisuuteen liittyvät yhteiskunnalliset näkökohdat vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen.

Komissio katsoo tämän vuoksi, että suunnitteluvaiheessa olisi parasta ottaa käyttöön 'sisäänrakennetun yksityisyyden suojan'²⁰ ja 'oletusarvoisen yksityisyyden suojan' käsite. Talouden toimijan, joka haluaa saada tuotantoprosessinsa luokiteltua niin, että se täyttää sisäänrakennetun yksityisyyden suojan vaatimukset, on näin ollen täytettävä asianmukaisessa EU:n standardissa määritellyt vaatimukset. Tämä standardi olisi vapaaehtoinen. Komissio on kuitenkin vakuuttunut siitä, että yritykset painostaisivat voimakkaasti toisiaan noudattamaan

¹⁹ Poikkeuksen muodostavat "soveltumattomat" alat, kuten teknologian perustutkimus ja ennakkointia ja skenaarioita koskevat hankkeet.

²⁰ Lisätietoja sisäänrakennetusta yksityisyyden suojasta löytyy komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta.

tällaista standardia, jonka pitäisi saada samanlainen tunnustus kuin esimerkiksi ISO 9000 -hallintostandardilla on.²¹

Toimi 8: Komissio antaa eurooppalaisille standardointielimille toimeksiannon sellaisen standardin kehittämiseksi, jonka mallina ovat nykyiset laadunhallintajärjestelmät mutta jota sovelletaan yksityisyyden suojaa koskevien näkökohtien hallinnointiin suunnitteluvaiheessa.

Täytäntöönpanokausi: vuoden 2012 puolivälistä vuoden 2015 puoliväliin

5. SEURANTA

Ilmoitettujen toimenpiteiden seurantaa valvoo komission perustama asiantuntijaryhmä. Ryhmässä ovat mukana kaikki merkittävät turvallisuusalan toimijat.

Ryhmä kokoontuu vähintään kerran vuodessa edistymisen seuraamiseksi.

6. PÄÄTELMÄT

Tämä on ensimmäinen komission toimintasuunnitelma, jossa käsitellään nimenomaan turvallisuusalaa. Ilmoitetut toimet ovat siis ensimmäiset laatuaan, ja uutta on myös toimintamallin kattavuus – sehan ulottuu t&k-vaiheesta aina standardointiin ja sertifiointiin. Yhdenmukaistamista voidaan – tulevista arvioinneista saatavien tulosten pohjalta – seuraavaksi suunnitella maa- ja vesiliikenteen alalla ja vahingonkorvausvastuun rajoittamisen osalta.

Kaikkien tässä asiakirjassa lueteltujen toimien kannalta on olennaisen tärkeää, että jäsenvaltiot suostuvat tekemään yhteistyötä EU:n toimielinten, standardointielinten sekä julkisten ja yksityisten sidosryhmien kanssa EU:n turvallisuusalan markkinoiden pirstoutumisen poistamiseksi. Komissio kannustaa näin ollen jäsenvaltioita tukemaan komission aloitetta, jolla pyritään parantamaan EU:n turvallisuusalan yritysten kilpailukykyä ja vähentämään markkinoille pääsyn nykyisiä esteitä.

Komissio on vakuuttunut, että toimintasuunnitelmassa hahmotellut toimet auttavat vahvasti parantamaan Euroopan turvallisuusalan kilpailukykyä. Komission tavoitteena on tarjota EU:n turvallisuusalalle vankka perusta, josta se voi laajentua uusille ja kehittyville markkinoille, joilla suurimman osan turvallisuusalan markkinoiden tulevasta kasvusta voidaan olettaa tapahtuvan.

Tällaiseen kasvuun – niin EU:n sisällä kuin sen ulkopuolellakin – on liityttävä vahvasti yhteiskunnallisen ulottuvuuden ottaminen paremmin huomioon turvallisuusalan toiminnassa. Sisäänrakennettu yksityisyyden suoja ja perusoikeuksien kunnioittaminen on otettava keskeiseksi osaksi kaikkea EU:n turvallisuusteknologiaa.

²¹ COM(2012) 11.