



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 26.7.2012
COM(2012) 417 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

Beleid op het gebied van de veiligheidsindustrie

Actieplan voor een innovatieve en concurrerende veiligheidsindustrie
{SWD(2012) 233 final}

1. INLEIDING

Het bieden van veiligheid is in iedere samenleving van cruciaal belang. Veiligheid maakt een wezenlijk onderdeel uit van alle beleidsterreinen. Een veilige omgeving vormt de basis van elke stabiele samenleving. Een competitieve, in de EU gevestigde veiligheidsindustrie die de veiligheid helpt verhogen kan wezenlijk bijdragen tot de veerkracht van de Europese samenleving.

De veiligheidsindustrie vormt een sector met aanzienlijke mogelijkheden voor groei en werkgelegenheid. De laatste tien jaar is de wereldmarkt voor veiligheid bijna tien keer zo groot geworden. De marktomvang nam van 10 miljard EUR toe tot 100 miljard EUR in 2011. Talrijke studies tonen aan dat het groeipercentage van zowel de EU- als de wereldmarkt voor veiligheid hoger dan de gemiddelde groei van het bbp zal blijven¹.

Omdat deze groeimogelijkheden zo aanzienlijk zijn, heeft de Commissie de veiligheidsindustrie tot een van de kernpunten gemaakt van het EU 2020-vlaggenschipinitiatief “*Een geïntegreerd industriebeleid in een tijd van mondialisering - Concurrentievermogen en duurzaamheid centraal stellen*”². De Commissie heeft daarin een specifiek initiatief inzake een beleid op het gebied van de veiligheidsindustrie aangekondigd.

Dit Actieplan is de eerste stap in het kader van dit specifieke initiatief. Het uiteindelijke doel is het bevorderen van groei en werkgelegenheid binnen de veiligheidsindustrie van de EU.

Veel (beveiligings)ondernemingen in de EU behoren vanwege hun niveau van technische ontwikkeling nog steeds tot de mondiale koplopers in de meeste segmenten van de veiligheidssector. Recente ontwikkelingen en marktprognoses geven echter aan dat het marktaandeel van Europese ondernemingen op de wereldmarkt de komende jaren voortdurend zal afnemen. Ramingen van de sector en onafhankelijke studies gaan er vanuit dat wanneer er niets gebeurt om het concurrentievermogen van de EU-veiligheidsindustrie te vergroten, het huidige marktaandeel van EU-bedrijven in de veiligheidssector met een vijfde zou kunnen dalen, van ongeveer 25% van de wereldmarkt in 2010 tot 20% in 2020.

De Amerikaanse bedrijven die de markt leiden, lopen technologisch nog steeds voorop; zij genieten bovendien ook het voordeel van een geharmoniseerd rechtskader en een sterke interne markt. Dit geeft hun niet alleen een comfortabele basis, maar ook het voordeel van een duidelijk erkend en herkenbaar VS-merk, wat op het gebied van internationale mededinging ten opzichte van EU-ondernemingen een zeer waardevol voordeel is gebleken.

Dit ontbreken van een soortgelijk “EU-merk” is vooral gevaarlijk omdat in de toekomst de belangrijkste markten voor veiligheidstechnologie zich niet in Europa zullen bevinden, maar in opkomende landen in Azië, Zuid-Amerika en het Midden-Oosten.

Aziatische landen dichtten in een steeds hoger tempo de technologische kloof die hen scheidt van ondernemingen in de EU. Wanneer zij niet over een technologische voorsprong

¹ Alle cijfers en studies die in dit Actieplan worden genoemd, worden nader omschreven in het werkdocument van de diensten van de Commissie (“Staff Working Document”, hierna “SWD” genoemd) dat bij dit Actieplan is gevoegd.

² COM(2010) 614 definitief.

beschikken, zullen de EU-bedrijven met felle concurrentie te maken krijgen, temeer daar zij qua productiekosten vaak in het nadeel zijn.

De totstandbrenging van een beter functionerende interne Europese markt voor veiligheidstechnologieën vormt daarom het voornaamste doel van de Commissie. Gunstige interne-marktvoorwaarden, het bevorderen van de mededinging en het terugdringen van de productiekosten door gebruik te maken van schaalvoordelen, zijn ook van wezenlijk belang voor de verbetering van de positie van de EU-veiligheidsindustrie in de opkomende landen waar de toekomst van de veiligheidssector ligt. Bijzondere aandacht dient te worden geschonken aan de ondersteuning van kmo's bij hun pogingen om internationale markten in derde landen te betreden.

Het Europees forum voor onderzoek en innovatie op het gebied van veiligheid (hierna "ESRIF" genoemd) en de daarop voortbouwende mededeling van de Commissie³ hebben al aan een aantal van deze onderwerpen aandacht besteed. De bevordering van veiligheid vormt binnen de ICT-sector een integraal onderdeel van de apparatuur en de producten die ICT-bedrijven aanbieden en is van wezenlijk belang voor het toekomstige concurrentievermogen. Hieraan zal ook de nodige aandacht worden geschonken in het kader van de komende Europese strategie voor internetbeveiliging. Tot nog toe is er echter geen consistente, EU-brede aanpak om de EU-veiligheidsindustrie competitiever en innovatiever te maken.

Zoals actuele studies en standpunten⁴ van belanghebbenden hebben aangetoond, zal de druk van de mondiale mededinging zich veeleer richten op de vervaardiging van producten en technologieën dan op diensten, aangezien deze eerste verreweg het grootste deel uitmaken van de potentiële uitvoer in de veiligheidsindustrie. Dit Actieplan strekt zich daarom niet uit tot veiligheidsdiensten als zodanig (bijvoorbeeld veiligheidspersoneel ter plaatse), maar alleen tot die diensten die betrekking hebben op de installatie en het onderhoud van veiligheidsvoorzieningen.

Om daadwerkelijk een interne markt voor veiligheidstechnologieën tot stand te brengen, zal de Commissie gebruik maken van alle instrumenten die haar ter beschikking staan. Daarmee biedt zij een sterke thuisbasis voor de EU-veiligheidsindustrie, zodat deze op opkomende markten een marktaandeel kan verwerven.

De Commissie zal ervoor zorgen dat bij alle initiatieven voor de ontwikkeling van de interne markt voor veiligheidstechnologieën het Handvest van de grondrechten in acht wordt genomen, met name ten aanzien van het recht op privacy en het recht op bescherming van persoonsgegevens.

2. DE EU-VEILIGHEIDSINDUSTRIE EN -MARKT

De mondiale veiligheidsmarkt vertegenwoordigt naar schatting een waarde van ongeveer 100 miljard EUR (gegevens over 2011) en verschaft wereldwijd ongeveer 2 miljoen mensen werk. De EU-veiligheidsmarkt heeft een geschatte waarde tussen 26 miljard en 36,5 miljard EUR en is goed voor 180 000 werknemers (gegevens over 2011).

³ COM(2009) 691 definitief.

⁴ Zie het SWD.

Op dit moment is er echter geen duidelijke definitie van de veiligheidsindustrie en een aantal factoren staan aan een systematische classificatie van deze industrie in de weg:

- De voornaamste statistiekomenclaturen (NACE, Prodcom, etc.) omvatten niet de veiligheidsindustrie als zodanig.
- De productie van artikelen op het gebied van veiligheid gaat schuil achter een brede reeks rubrieken. De statistieken voor deze rubrieken maken geen onderscheid tussen activiteiten op het gebied van veiligheid en andere activiteiten.
- De sector zelf levert geen statistische gegevens op Europees niveau.
- Bezien vanuit de aanbodzijde kunnen afnemers van veiligheidsapparatuur en –systemen terughoudend zijn om informatie over uitgaven op het gebied van veiligheid te verschaffen.

Om het gebrek aan gegevens over de veiligheidsindustrie en de veiligheidsmarkt te compenseren, zal de Commissie een empirische basis ontwikkelen met behulp waarvan betrouwbaardere gegevens over de veiligheidsmarkten kunnen worden verkregen. Daartoe is samenwerking met de voornaamste bedrijfsverenigingen van wezenlijk belang.

De EU-veiligheidsindustrie kan desalniettemin grofweg in de volgende sectoren worden onderverdeeld⁵:

- beveiliging van de luchtvaart;
- maritieme veiligheid;
- grensbeveiliging;
- bescherming van kritieke infrastructuur;
- inlichtingen ten behoeve van terrorismebestrijding (met inbegrip van cyberbeveiliging en communicatie);
- crisisbeheer/civiele bescherming
- bescherming van fysieke veiligheid; en
- beschermende kleding.

De veiligheidsmarkt heeft drie kenmerken:

- 1) **Het is een zeer gefragmenteerde markt, die langs nationale of zelfs regionale grenzen is onderverdeeld.** Veiligheid is een van de meeste gevoelige beleidsterreinen en is dan ook een van de gebieden waar lidstaten aarzelen hun nationale prerogatieven op te geven.

⁵ Deze opsomming is niet limitatief. Het SWD bevat een gedetailleerder overzicht van de diverse sectoren en de technologieën die deze sectoren omvatten.

- 2) **Het is een institutionele markt.** De veiligheidsmarkt is grotendeels nog een institutionele markt, wat wil zeggen dat overheidsinstanties de kopers zijn. Zelfs op gebieden waar het om een commerciële markt gaat, hebben de veiligheidsvoorschriften toch nog overwegend een wettelijk kader.
 - 3) **De markt heeft een sterk maatschappelijke dimensie.** Veiligheid is niet alleen een van de meest wezenlijke menselijke behoeften, het is ook een hoogst gevoelig terrein. Veiligheidsmaatregelen en –technologieën kunnen gevolgen hebben voor grondrechten en men is vaak bang dat zij de privacy kunnen ondermijnen.
- 3. DE VOORNAAMSTE PROBLEMEN WAARVOOR DE EU-VEILIGHEIDSINDUSTRIE ZICH GESTELD ZIET**

Deze drie kenmerken van de veiligheidsmarkt zijn, bepalen ook de drie voornaamste problemen waarvoor de EU-veiligheidsindustrie zich gesteld ziet:

- 1) De fragmentatie van de EU-veiligheidsmarkt

Het grootste probleem is het uiterst gefragmenteerde karakter van de veiligheidsmarkt in de EU. Zo ontbreken er geharmoniseerde certificatieprocedures en normen. Uiteenlopende benaderingen hebben geleid tot het daadwerkelijk ontstaan van ten minste 27 verschillende veiligheidsmarkten, die allemaal zijn onderverdeeld in een groot aantal veiligheidssectoren.

Dit schept niet alleen een nogal uitzonderlijke situatie waar het de interne markt betreft, maar heeft ook een aanzienlijk negatief effect op zowel de aanbodzijde (de industrie) als de vraagzijde (publieke en private afnemers van veiligheidstechnologieën). Hoge barrières voor de toegang tot de markt zijn het gevolg en het wordt erg moeilijk, zo niet onmogelijk, om echte schaalvoordelen te verwezenlijken. Bovendien leidt deze situatie tot een gebrek aan concurrentie tussen aanbieders en een niet-optimaal gebruik van overheidsgelden.

- 2) De kloof tussen onderzoek en markt

Bij O&O inzake nieuwe technologieën is het voor de in de EU gevestigde veiligheidsindustrie vaak erg moeilijk om te voorspellen of een technologie uiteindelijk op de markt ingang zal vinden of om ook maar enige zekerheid te krijgen dat er überhaupt een markt voor is. Hoewel dit een wijdverspreid probleem is, dat zich ook in tal van andere industriële sectoren voordoet, is het met name relevant voor de veiligheidsindustrie, die meestal met een institutionele markt te maken heeft.

Dit heeft een aantal negatieve gevolgen. Zo worden O&O-concepten die veelbelovend kunnen zijn, niet onderzocht, wat vervolgens inhoudt dat bepaalde technologieën die de veiligheid van de burger zouden kunnen verbeteren, voor afnemers niet beschikbaar zijn.

- 3) De maatschappelijke dimensie van veiligheidstechnologieën

De maatschappelijke aanvaarding van nieuwe producten en technologieën is een algemene uitdaging, ongeacht de industriële sector waar het om gaat. Er zijn echter een aantal bijzonderheden die veiligheidstechnologieën onderscheiden van andere gebieden. Veiligheidstechnologieën kunnen direct of indirect van invloed zijn op grondrechten, zoals het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven en op bescherming van persoonsgegevens, privacy of menselijke waardigheid.

De problemen in verband met de maatschappelijke aanvaarding van veiligheidstechnologieën hebben een aantal negatieve consequenties. Voor de industrie bestaat het gevaar dat er geïnvesteerd wordt in technologieën die vervolgens niet door het publiek worden geaccepteerd, zodat de investering tevergeefs is. De afnemers worden gedwongen een minder omstreden product te kopen dat echter niet volledig aan de veiligheidsvoorschriften voldoet.

4. DE PROBLEMEN AANPAKKEN

De Commissie heeft een aantal essentiële beleidsmaatregelen aangewezen waarmee het concurrentievermogen van de EU-veiligheidsindustrie kan worden vergroot en de groei van die industrie en de werkgelegenheid kunnen worden bevorderd. Bij deze essentiële beleidsmaatregelen gaat het om:

- **beëindiging van de fragmentatie van de markt** door: de invoering van EU-brede/internationale normen, de harmonisatie van EU-certificatie-/conformiteitsbeoordelingsprocedures voor veiligheidstechnologieën en het beter benutten van synergieën tussen veiligheids- en defensietechnologieën;
- **verkleining van de kloof tussen onderzoek en markt** door: het op elkaar afstemmen van financieringsprogramma's en het beter benutten van de mogelijkheden van intellectuele-eigendomsrechten (hierna "IPR" genoemd) alsmede het ten volle gebruiken van precommerciële inkoop bij veiligheidsonderzoek in het kader van Horizon 2020⁶;
- **betere integratie van de maatschappelijke dimensie** door: een grondige beoordeling van de maatschappelijke gevolgen, waaronder de gevolgen voor de grondrechten, en het instellen van mechanismen om de maatschappelijke gevolgen in het O&O-stadium te testen.

4.1. Beëindiging van de fragmentatie van de markt

4.1.1. Normalisatie

Normen spelen een belangrijke rol bij het beëindigen van de fragmentatie van markten en het behalen van schaalvoordelen. Normen zijn ook uiterst belangrijk voor de afnemers, met name waar het gaat om de interoperabiliteit van door eerste-hulpverleners, rechthandhavingsautoriteiten e.d. gebruikte technologieën. Normen zijn ook van wezenlijk belang om ervoor te zorgen dat bij de levering van diensten de kwaliteit uniform is. Het invoeren van normen voor de hele EU en het bevorderen van de toepassing daarvan op mondiaal niveau is ook een vitale component van het wereldwijde concurrentievermogen van de veiligheidsindustrie van de EU.

Op het gebied van veiligheid bestaan er echter maar een paar normen die in de hele EU gelden. Uiteenlopende nationale normen vormen een belangrijk obstakel voor de totstandbrenging van een echte interne markt voor veiligheid en staan zo aan het concurrentievermogen van de EU-industrie in de weg. Wanneer de EU een aanzienlijke bijdrage wil leveren aan de totstandkoming van mondiale normen, dan vormt het slechten van deze nationale verschillen een essentiële stap.

⁶ COM(2011) 809 definitief.

De Commissie gaf in haar mededeling over een strategische visie voor Europese normen⁷ al aan dat het nodig is om de inspanningen inzake normalisering op het gebied van veiligheid op te voeren. De Commissie heeft daarom in 2011 de Europese normalisatie-instellingen de opdracht gegeven om een gedetailleerd overzicht op te stellen van de bestaande internationale, Europese en nationale normen op het gebied van veiligheid en om een lijst op te stellen van de lacunes op het gebied van normalisatie. Op de volgende terreinen werden aanzienlijke lacunes vastgesteld:

- chemische, biologische, radiologische, nucleaire bedreigingen en explosieven – minimumnormen voor detectie en normen voor monsterneming, onder meer op het gebied van beveiliging van de luchtvaart;
- grensbeveiliging – algemene technische normen en algemene normen inzake interoperabiliteit voor geautomatiseerde grenscontrolesystemen, alsook normen voor biometrische identificatiemiddelen; alsmede
- crisisbeheer/ civiele bescherming – normen voor interoperabiliteit op het gebied van communicatie en op het gebied van bevel en controle, met inbegrip van organisatorische interoperabiliteit, alsmede informatievoorziening aan de bevolking in haar geheel.

Actie 1: De Commissie zal de Europese normalisatie-instellingen op basis van deze eerste prioriteiten verzoeken om concrete en gedetailleerde routekaarten inzake normalisatie op te stellen. Deze routekaarten inzake normalisatie dienen te zijn toegespitst op de volgende generatie instrumenten en technologieën. Daartoe zijn de inbreng van eindgebruikers en de veiligheidsindustrie en beleidsamenhang van essentieel belang.

Implementatieperiode: vanaf medio 2012

4.1.2. Certificatie-/ conformiteitsbeoordelingsprocedures

Op dit moment zijn er geen EU-brede certificatiesystemen voor veiligheidstechnologieën. De nationale systemen lopen erg uiteen en dragen daardoor in hoge mate bij tot de fragmentatie van de veiligheidsmarkt. De Commissie heeft gebieden aangewezen waar⁸ het in een beginfase het meest zinvol zou zijn om EU-brede certificatiesystemen op te zetten, te beginnen met:

- controleapparatuur (detectieapparatuur) voor luchthavens; en
- alarmsystemen⁹.

Met betrekking tot de controleapparatuur voor luchthavens bestaat er een heel pakket EU-wetgeving waarin de prestatievereisten voor dergelijke apparatuur zijn neergelegd¹⁰. Deze wetgeving bevat echter geen bepalingen over het vereiste conformiteitsbeoordelingsmechanisme waardoor de certificatie van controleapparatuur in een

⁷ COM(2011) 311 definitief.

⁸ Details over de gronden en criteria voor de selectie van de doelgebieden is te vinden in het SWD.

⁹ Alarmsystemen vormen een zeer belangrijk segment, met een marktomvang van 4,5 miljard EUR ofwel 50 % van de fysieke veiligheidsmarkt.

¹⁰ Zie de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EG) nr. 272/2009 en (EU) nr. 185/2010.

lidstaat zou leiden tot erkenning in alle andere lidstaten. Het ontbreken van geharmoniseerde normen en van een wettelijk bindende conformiteitsbeoordeling van controleapparatuur voor luchthavens op EU-niveau heeft de fragmentatie van de interne markt tot gevolg.

Met betrekking tot alarmsystemen bestaan er al een aantal Europese prestatienormen. Bovendien is er het door de industrie ingevoerde certificatiemechanisme CertAlarm. Dit systeem heeft echter het probleem dat het in particulier beheer is en dat de autoriteiten van de lidstaten niet verplicht zijn om certificaten te accepteren die in het kader van die regeling worden afgegeven.

In de toekomst zouden producten die op basis van een EU-breed certificatiesysteem zijn gecertificeerd een “EU-veiligheidslabel” kunnen ontvangen, dat overeenkomt met de CE-markering op het gebied van productveiligheid. Zoals door het ESRIF gesuggereerd, zou zo’n label als een “kwaliteitszegel” kunnen fungeren voor (in de EU vervaardigde en goedgekeurde) veiligheidsproducten.

Voorzichtig geschat zou de industrie voor deze twee productcategorieën besparingen ten belope van 29 miljoen EUR per jaar kunnen realiseren op de kosten voor testen en certificeren.

Het harmoniseren van certificatieprocedures voor controlesystemen voor luchthavens en alarmsystemen zou ook een positief effect moeten hebben op de totstandkoming van een duidelijker Europese identiteit voor deze technologieën: een eventueel “EU merk”. Dit merk zou moeten bijdragen tot het vergroten van het concurrentievermogen van EU-ondernemingen ten opzichte van hun Amerikaanse en Chinese concurrenten.

Actie 2: Op voorwaarde dat er een grondige effectbeoordelingsanalyse en een raadpleging van de belanghebbenden plaatsvinden, stelt de Commissie twee wetgevingsvoorstellen voor: het ene behelst de invoering van een EU-breed geharmoniseerd certificatiesysteem voor controleapparatuur (detectieapparatuur) voor luchthavens; het andere behelst de invoering van een voor de hele EU geharmoniseerd certificatiesysteem voor alarmsystemen. Het doel is de totstandbrenging van wederzijdse erkenning van certificatiesystemen.

Implementatieperiode: medio 2012 – eind 2014

4.1.3. Het benutten van de synergieën tussen veiligheids- en defensietechnologieën

Er kan een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen een (civiele) veiligheids- en een (militaire) defensiemarkt. Het bestaan van deze twee afzonderlijke markten kan echter op zichzelf als fragmentatie worden beschouwd. Deze fragmentatie is tot op zekere hoogte normaal, aangezien de aanvoer naar deze twee markten niet vanuit een volkomen identieke industriële basis plaatsvindt en de eindgebruikers, de toepassingsgebieden en de voorwaarden verschillen. Deze fragmentatie doet zich echter zowel stroomopwaarts op het niveau van O&O en capaciteitsontwikkeling als stroomafwaarts op het niveau van normalisatie gevoelen. Vanwege het verschil in normen op deze twee markten leidt zij er soms toe dat inspanningen op het gebied van O&O zich overlappen en het onmogelijk wordt van schaalvoordelen te profiteren.

Met betrekking tot O&O wordt er thans met het Europees Defensiebureau (hierna “EDB” genoemd) naar civiel-militaire synergieën gestreefd via het *Europees samenwerkingskader*. In het kader van deze samenwerking worden het thema “veiligheid” van het Zevende

Kaderprogramma (hierna “KP7” genoemd) en de onderzoeksactiviteiten op het gebied van defensie van het EDB voortdurend gecoördineerd. Het is de bedoeling dit onderzoek te synchroniseren, teneinde overlappingsen te voorkomen en van mogelijke synergieën gebruik te maken. De Commissie is van plan deze samenwerking voort te zetten en uit te breiden in het kader van Horizon 2020.

In een nog vroeger stadium zou samenwerking zinvol zijn met het oog op een beter gesynchroniseerde capaciteitsplanning, maar de Commissie is van mening dat bij de civiele veiligheid zoveel overheidsinstanties betrokken zijn dat het op dit moment niet mogelijk is om een gemeenschappelijke capaciteitsplanning te verwezenlijken op civiel en militair terrein, waar meestal maar sprake is van één speler per lidstaat, te weten de nationale ministeries van defensie.

Met betrekking tot de samenwerking stroomafwaarts moet volgens de Commissie op gebieden waar de technologieën identiek zijn en de toepassingsgebieden sterk met elkaar overeenkomen, actief worden gestreefd naar de ontwikkeling van “hybride normen”, dat wil zeggen normen die zowel op civieleveiligheids- als op defensietechnologieën van toepassing zijn. De Commissie denkt voor dergelijke “hybride normen” aan een aantal veelbelovende gebieden, zoals softwaregedefinieerde radio en bepaalde technologische vereisten voor onbemande-luchtvaartuigsystemen (bijvoorbeeld technologieën voor waarneming en ontwijking en luchtwaardigheidsvoorschriften). Alleen al voor softwaregedefinieerde radio zouden hybride normen de totale verkoop met naar schatting één miljard EUR kunnen doen toenemen.

Actie 3: De Commissie is voornemens om in nauwe samenwerking met het Europees Defensiebureau de Europese normalisatie-instellingen opdrachten voor de formulering van “hybride normen” te geven. Een eerste opdracht zal binnenkort worden gegeven inzake softwaregedefinieerde radio.

Implementatieperiode: vanaf medio 2012

4.2. Verkleining van de kloof tussen onderzoek en markt

4.2.1. *Het op elkaar afstemmen van financieringsprogramma's, het beter benutten van de mogelijkheden van IPR*

In het voorstel van de Commissie voor Horizon 2020 wordt een nauwe link gelegd met een aantal beleidsgebieden, met name binnenlandse zaken. In Horizon 2020 wordt daartoe voorzien in specifieke IPR-regels voor veiligheidsonderzoek, op grond waarvan de Commissie en de lidstaten niet alleen toegang krijgen tot de nieuwste resultaten van projecten voor veiligheidsonderzoek, maar vervolgens ook – op redelijke en billijke voorwaarden – van die nieuwste resultaten gebruik kunnen maken bij aanbestedingen¹¹.

Dit zou een directere en snellere benutting door de nationale autoriteiten van de resultaten van het veiligheidsonderzoek in de EU en een nauwere samenwerking met de, vooral publieke eindgebruikers tot gevolg moeten hebben, waardoor de inspanningen om de kloof te dichten tussen onderzoek en markt op het gebied van veiligheid aanzienlijk zouden worden versterkt.

¹¹ COM(2011) 810 definitief.

Bovendien bieden de twee componenten van het voor de volgende financieringsperiode voorgestelde fonds voor interne veiligheid, namelijk de buitengrenzen en visa enerzijds en politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheer anderzijds, de mogelijkheid om in het kader van door de EU gefinancierde maatregelen de resultaten van EU-projecten voor veiligheidsonderzoek te controleren en te valideren¹².

De specifieke IPR-voorschriften voor veiligheidsonderzoek, die de Commissie in staat stellen om deze IPR onder redelijke en billijke voorwaarden uit te oefenen, zijn noodzakelijk om van deze mogelijkheid effectief gebruik te maken zodat de resultaten van veiligheidsonderzoek vervolgens bij het testen en valideren kunnen worden toegepast.

Wanneer capaciteiten van de Unie nodig zijn, zal de Commissie overwegen om deze maatregelen inzake testen en valideren te versterken door voor de EU, indien beschikbaar, geschikte prototypen te kopen.

Actie 4: De Commissie zal ten volle gebruik maken van de nieuwe IPR-regels waarin in Horizon 2020 voor veiligheidsonderzoek wordt voorzien¹³, met name door de mogelijkheid te benutten om de resultaten van EU-projecten voor veiligheidsonderzoek te testen en valideren overeenkomstig de twee specifieke programma's van het fonds voor interne veiligheid.

Implementatieperiode: met ingang van 2014

4.2.2. Precommerciële inkoop

Precommerciële inkoop (hierna "PCP" genoemd)¹⁴ is een zeer nuttig instrument om de kloof tussen onderzoek en markt te overbruggen. In haar mededeling over de Innovatie-Unie¹⁵ heeft de Commissie het belang hiervan al benadrukt, met name op gebieden waar van een institutionele markt sprake is of van een markt die hoofdzakelijk door wetgeving aangedreven wordt, aangezien in een tijd van budgettaire beperkingen overheidsopdrachten inzake innovatieve producten en diensten van vitaal belang zijn voor het verbeteren van de kwaliteit en de efficiency van overheidsdiensten. Op den duur zou PCP het publieke gebruikers mogelijk moeten maken om door de aankoop van nieuwe technologieën een meer centrale rol in de innovatiecyclus te spelen. Aanbestedende diensten zouden als "aanjagers van veranderingen" moeten fungeren.

Niettemin hebben tot nog toe maar een paar lidstaten op het gebied van veiligheid gebruik gemaakt van PCP-regelingen. Op EU-niveau is in het kader van het thema "veiligheid" in het KP7 in de oproep voor 2011 een preoperationele valideringsregeling geïntroduceerd, die als voorloper voor een mogelijke toekomstige PCP-regeling fungeert.

Horizon 2020 bevat een specifiek PCP-instrument dat aanzienlijk zou moeten bijdragen aan het overwinnen van hindernissen in verband met de uitvoering van PCP.

¹² COM(2011) 750 definitief en 753 definitief.

¹³ De vaststelling van deze regels hangt echter nog af van de goedkeuring door de Europese Raad en het Europees Parlement.

¹⁴ PCP (Pre-Commercial Procurement) wordt hier opgevat als een manier om O&O-diensten te verkrijgen, waarbij de IPR niet (exclusief) in handen van de aanbestedende overheidsdienst zijn. Zie COM(2007) 799 definitief.

¹⁵ COM(2010) 546 definitief.

Op grond van de ervaringen in Amerika met SBIR¹⁶ zou, uitgaande van een stijging van 1% van de jaarlijkse groei als gevolg van ondersteuning van O&O door middel van een PCP-regeling, de waarde van de verkopen in de veiligheidsindustrie tussen nu en 2020 toenemen met een bedrag van 2 miljard EUR¹⁷.

Actie 5: De Commissie is van plan ten volle gebruik te maken van het in Horizon 2020 opgenomen PCP-instrument en een aanzienlijk deel van het budget voor veiligheidsonderzoek aan dit instrument te besteden. Deze nieuwe financieringsbenadering moet onderzoek en de markt dichter bij elkaar brengen door industrie, overheidsinstanties en eindgebruikers reeds vanaf het prille begin van een onderzoeksproject bij elkaar te brengen. De Commissie is van mening dat grens- en luchtvaartbeveiliging de meest veelbelovende gebieden voor PCP zijn.

De Commissie zal de lidstaten ook aanmoedigen om soortgelijke initiatieven te ontplooiën op nationaal niveau, in overeenstemming met de relevante EU-wetgeving inzake overheidsopdrachten.

Implementatieperiode: met ingang van 2014

4.2.3. Toegang tot internationale markten voor overheidsopdrachten

De markt voor overheidsopdrachten van de EU is van oudsher zeer open. De markten voor overheidsopdrachten van onze handelspartners zijn dat echter niet altijd. Wereldwijd is slechts een kwart van de mondiale markt voor overheidsopdrachten voor internationale concurrentie opengesteld.

De Commissie heeft een verordening¹⁸ voorgesteld die moet helpen de mondiale markten voor overheidsopdrachten te openen en die ervoor moet zorgen dat Europese ondernemingen eerlijke toegang tot die markten hebben. Deze verordening zal naar verwachting een aantal instrumenten bieden die ervoor zullen zorgen dat deze doelstellingen worden bereikt.

Actie 6: De Commissie zal ten volle gebruik maken van de instrumenten die haar ter beschikking staan om te zorgen voor eerlijke toegang van de EU-veiligheidsindustrie tot de internationale markten voor overheidsopdrachten. Gezien de gevoelige aard van veiligheidstechnologieën zal de grootst mogelijke aandacht worden geschonken aan de relevante uitvoerregelingen.

Implementatieperiode: vanaf eind 2013

4.2.4. Beperking van aansprakelijkheid van derden

Om de kloof tussen onderzoek en markt te dichten en met name om ervoor te zorgen dat de dreiging van aansprakelijkheid de veiligheidsindustrie niet ervan weerhoudt om technologieën en diensten te ontwikkelen, in te zetten en te commercialiseren die levens zouden kunnen redden, heeft de VS na 9/11 de US Safety Act vastgesteld. De US Safety Act voorziet in beperkingen van de juridische aansprakelijkheid van aanbieders van technologieën en -diensten op het gebied van terrorismebestrijding. Op de markten van derde landen zou deze

¹⁶ SBIR is de afkorting van "Small Business Innovation and Research", een Amerikaanse programma ter ondersteuning van innovatie bij kmo's via een PCP-regeling.

¹⁷ Zie het SWD.

¹⁸ COM(2012) 124 final.

wetgeving de Amerikaanse marktleiders een concurrentievoordeel kunnen bieden ten opzichte van hun tegenspelers in de EU.

Het is evident dat de US Safety Act een product is van de specifieke juridische context in de VS, waar collectieve processen veelvuldig voorkomen. Hoewel het niet de bedoeling is om in Europa een equivalent van de US Safety Act in te voeren, is er wel behoefte aan een beter begrip van en meer studie naar de mate waarin aansprakelijkheidskwesties de industrie ervan weerhouden om veelbelovende technologieën en diensten op de markt te brengen.

Tussen de belanghebbenden uit de sector bestaat geen algemene overeenstemming op dit punt en een grondige juridische analyse van de verenigbaarheid met nationale of Europese regelingen moet nog worden uitgevoerd.

Actie 7: De Commissie heeft een aanbesteding uitgeschreven voor een omvangrijke studie waarbij de juridische en economische gevolgen van de beperking van de aansprakelijkheid van derden worden onderzocht. Deze studie zal ook ingaan op mogelijke alternatieven voor de beperking van de aansprakelijkheid van derden zoals die bij de US Safety Act is ingevoerd. Daarbij valt te denken aan een vrijwillig fonds van de industrie, een aanbeveling van de Commissie, etc. Bij deze studie zal naar behoren worden gekeken naar de implicaties voor de grondrechten.

Implementatieperiode: 2012 – medio 2013

4.3. Betere integratie van de maatschappelijke dimensie

4.3.1. “Controle” van het maatschappelijke effect tijdens de O&O-fase

Een betere integratie van de maatschappelijke dimensie in de activiteiten van de veiligheidsindustrie zou ertoe bijdragen de onzekerheid inzake de maatschappelijke aanvaarding te verminderen. Daardoor kunnen investeringen in O&O efficiënt worden aangewend en kunnen de afnemers producten kopen die niet alleen volledig aan hun veiligheidseisen voldoen, maar ook door de samenleving worden aanvaard.

De Commissie is daarom van mening dat rekening moet worden gehouden met het maatschappelijke effect en de gevolgen voor de grondrechten door een inbreng van de maatschappij al vóór en tijdens de O&O-fase. Dit maakt het mogelijk om in een vroeg stadium aan maatschappelijke kwesties aandacht te schenken.

De Commissie heeft al een aantal maatregelen genomen om de maatschappelijke dimensie te integreren in het thema “veiligheid” van het KP7. Gelet op Horizon 2020 is het echter thans het moment om deze inspanningen vaste vorm te geven, om de maatschappij bij onderzoek en innovatie te betrekken en om het maatschappelijke effect systematischer te controleren.

De Commissie zal zorgen voor inbreng van de maatschappij en het bij al haar toekomstige projecten voor veiligheidsonderzoek in voorkomend geval verplicht stellen om na te gaan wat het maatschappelijke effect is¹⁹. De Commissie zal bij al haar bovengenoemde PCP-regelingen op het gebied van veiligheid het maatschappelijke effect van nieuwe technologieën specifiek “controleren”.

¹⁹ Met uitzondering van “ongeschikte” gebieden, zoals bijvoorbeeld basistechnologie-onderzoek en projecten inzake prognoses en scenario's.

4.3.2. Privacy by design en privacy by default tijdens de ontwerpfase

Het is enerzijds uiterst moeilijk om maatschappelijke overwegingen om te zetten in technologische eisen; het brede gamma aan veiligheidsproducten dat op de markt is, compliceert dit nog meer. Anderzijds verschillen maatschappelijke kwesties op het gebied van veiligheid sterk per staat.

De Commissie is daarom van mening dat vooruitgang het beste kan worden geboekt door in de ontwerpfase de concepten van “privacy by design” (“ingebouwde privacy”) en “privacy by default” (“standaard-privacy”)²⁰ te introduceren. Daartoe zou de marktdeelnemer die graag wil dat getoetst wordt of zijn productieproces in overeenstemming met de voorwaarden inzake privacy by design is, aan een aantal eisen moeten voldoen die door een passende EU-norm zijn vastgelegd. Het hanteren van deze norm is niet verplicht. De Commissie is er echter van overtuigd dat ondernemingen een sterke groepsdruk zullen voelen om aan zo'n norm te voldoen; deze norm zou eenzelfde erkenning moeten krijgen als bijvoorbeeld de ISO 9000 norm voor management²¹.

Actie 8: De Commissie zal de Europese normalisatie-instellingen opdracht geven een norm te ontwikkelen uitgaande van de bestaande kwaliteitsbeheersystemen, maar toegespitst op de aanpak van privacy-kwesties in de ontwerpfase.

Implementatieperiode: medio 2012 – medio 2015

5. TOEZICHT

Het toezicht op de aangekondigde beleidsmaatregelen zal worden uitgevoerd door een door de Commissie in het leven geroepen speciale deskundigengroep. In deze groep zullen alle relevante actoren op het gebied van veiligheid vertegenwoordigd zijn.

Deze groep zal minstens één keer per jaar bijeenkomen om de voortgang te bespreken.

6. CONCLUSIE

Dit is het eerste actieplan van de Commissie dat specifiek op de veiligheidsindustrie is gericht. Niet alleen de aangekondigde maatregelen zijn daarom een primeur, maar ook de alomvattende benadering, die zich uitstrekt van de O&O-fase tot en met de normalisatie en certificatie, wat een novum is. Afhankelijk van toekomstige beoordelingen, zouden onder meer de sectoren weg- en zeevervoer en de beperking van de aansprakelijkheid van derden geharmoniseerd kunnen worden.

Er zij op gewezen dat alle acties die in dit document worden opgesomd, nauw samenhangen met de bereidheid van de lidstaten om in samenwerking met de Europese instellingen, de normalisatie-instellingen en de publieke en private belanghebbenden een einde te maken aan de fragmentatie van de veiligheidsmarkten in de EU. De Commissie spoort de lidstaten daarom aan om hun steun te geven aan het initiatief van de Commissie om het

²⁰ Meer details over privacy by design zijn te vinden in het SWD.

²¹ COM (2012) 11.

concurrentievermogen van de veiligheidsbedrijven in de EU te vergroten en de bestaande belemmeringen voor de toegang tot de markt te verminderen.

De Commissie is ervan overtuigd dat de in dit actieplan uiteengezette beleidsmaatregelen sterk zullen bijdragen tot verbetering van het concurrentievermogen van de Europese veiligheidsindustrie. De Commissie streeft ernaar om de EU-veiligheidsindustrie een sterke thuisbasis te verschaffen van waaruit deze industrie zich kan uitbreiden naar nieuwe en opkomende markten, waar in de toekomst aanzienlijke groei op het gebied van veiligheid kan worden verwacht.

Een dergelijke groei binnen en buiten de EU moet gepaard gaan met de versterking van maatregelen om de maatschappelijke dimensie beter in de activiteiten van de veiligheidsindustrie te integreren. Privacy by design en eerbiediging van de grondrechten moeten als cruciale elementen in alle veiligheidstechnologieën van de EU verankerd zijn.