

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí certifikační systém Unie pro detekční zařízení pro zajištění ochrany letectví před protiprávními činy

[COM(2016) 491 final – 2016/0236 (COD)]

(2017/C 125/04)

Zpravodaj: **Stefan BACK**

| | |
|--|---|
| Konzultace | Evropský parlament, 15. 9. 2016 Rada, 24. 10. 2016 |
| Právní základ | článek 114 Smlouvy o fungování Evropské unie |
| Odpovědná specializovaná sekce | Jednotný trh, výroba a spotřeba |
| Přijato ve specializované sekci | 13. 1. 2017 |
| Přijato na plenárním zasedání | 25. 1. 2017 |
| Plenární zasedání č. | 522 |
| Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování) | 138/1/3 |

1. Závěry a doporučení

1.1 EHSV znovu vyslovuje svou podporu akčnímu plánu pro inovativní a konkurenceschopný bezpečnostní průmysl z roku 2012 (dále jen „akční plán“) ⁽¹⁾.

1.2 EHSV upozorňuje rovněž na Evropský program pro bezpečnost (dále jen „program pro bezpečnost“) ⁽²⁾ a opětovně vyjadřuje svoji podporu akčnímu plánu proti nedovolenému obchodu se střelnými zbraněmi a výbušninami a proti jejich používání a návrhu směrnice o boji proti terorismu ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

1.3 S výhradami uvedenými níže EHSV nyní rovněž vítá cíl návrhu nařízení, kterým se zavádí certifikační systém Unie pro detekční zařízení pro zajištění ochrany letectví před protiprávními činy ⁽⁵⁾ (dále jen „návrh nařízení“), předložený Komisí jakožto první krok provádění akčního plánu. Vítá cíl uvedeného návrhu nařízení, jímž je zavést systém schválení typu detekčního zařízení s jednotným kontaktním místem pro certifikaci, a tím zjednodušit uvádění výrobků na trh, snížit náklady, zvýšit objem trhu a zvýšit konkurenceschopnost evropského průmyslu bezpečnostních výrobků.

1.4 EHSV však lituje, že návrh nařízení nezavádí jediný schvalovací orgán EU, k němuž by náležela technická zkušebna, neboť toto řešení by vedlo k optimální účinnosti a snížení nákladů. EHSV vyslovuje vážné pochybnosti stran účinného využívání zdrojů v případě navrhované možnosti oddělených technických zkušeben a schvalovacích orgánů.

⁽¹⁾ COM(2012) 417 final (Úř. věst. C 76, 14.3.2013, s. 37).

⁽²⁾ COM(2015) 185 final.

⁽³⁾ COM(2015) 624 final: Provádění Evropského programu pro bezpečnost: akční plán EU proti nedovolenému obchodu se střelnými zbraněmi a výbušninami a proti jejich používání a COM(2015) 625 final: Návrh směrnice o boji proti terorismu, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu.

⁽⁴⁾ Úř. věst. C 177, 18.5.2016, s. 51.

⁽⁵⁾ COM(2016) 491 final.

1.5 EHSV dále lituje, že návrh nařízení nezohledňuje skutečnost, že článek 6 nařízení (ES) č. 300/2008 o společných pravidlech v oblasti ochrany civilního letectví před protiprávními činy⁽⁶⁾ umožňuje zavést přísnější vnitrostátní požadavky nad rámec společné základní úrovně stanovené v tomto nařízení, což EHSV ve svém stanovisku k návrhu uvedeného nařízení⁽⁷⁾ výslovně uvítal.

1.6 EHSV lituje, že hledisko vnitřního trhu podle všeho převážilo nad bezpečnostními zřeteli natolik, že členským státům dokonce nebylo umožněno zavádět další vnitrostátní bezpečnostní požadavky za účelem ochrany podstatných vnitrostátních zájmů podle čl. 114 odst. 10 SFEU.

1.7 EHSV v tomto ohledu rovněž lituje, že SFEU na rozdíl od toho, co platí podle článku 346 SFEU pro vojenské vybavení nebo pro zadávání veřejných zakázek podle článku 15 směrnice 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek⁽⁸⁾, nepřipouští zvláštní vnitrostátní opatření na ochranu podstatných vnitrostátních zájmů proti teroristickým činům.

1.8 Vzhledem k vysoce odbornému a komplexnímu charakteru otázek, jež budou muset útvary Komise řešit, má EHSV pochybnosti o vhodnosti čl. 24 odst. 3 návrhu nařízení, jenž stanoví, že Komise předsedá koordináčnímu výboru technických zkušeben.

1.9 EHSV v tomto ohledu vyjadřuje rovněž politování nad tím, že možnost zahrnout do návrhu nařízení systém výměny informací a koordinace mezi jednotlivými vnitrostátními schvalovacími orgány nebyla, jak se zdá, vzata v potaz.

1.10 EHSV si klade otázku, zda rozsah, v němž návrh povoluje používání aktů v přenesené pravomoci ke změně technických požadavků, nejde nad rámec toho, co povoluje čl. 290 odst. 1 SFEU. Týká se to zejména čl. 27 písm. a) návrhu nařízení, který nijak neomezuje rozsah nebo charakter nových požadavků na výkonnost, jež mohou být prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci zahrnuty do přílohy I tohoto návrhu nařízení.

1.11 EHSV v každém případě upozorňuje na to, že pokud má Komise vydávat právní akty v této oblasti, bude muset mít potřebnou odbornou způsobilost k zajištění kvality těchto právních aktů.

1.12 EHSV v zásadě vítá návrh, aby EU usilovala o přijetí za řádného člena Evropské konference civilního letectví (ECAC). Vzhledem k tomu, že současné stanovy Evropské konference civilního letectví povolují členství pouze státům, že členy této konference nejsou jen členské státy EU a že výsledek takového jednání nelze mít za jistý, by však asi bylo realističtější prohlásit, že EU by měla podniknout náležité kroky za účelem získání členství v Evropské konferenci civilního letectví.

1.13 EHSV vzal na vědomí, že návrh nařízení obsahuje ustanovení o tom, že průměrná doba mezi podáním žádosti o provedení zkoušky technickou zkušebnou a poskytnutím výsledků zkoušky příslušnému schvalovacímu orgánu má činit nejvýše šest měsíců. EHSV navrhuje, že lepší variantou by bylo, aby technická zkušebna provedla úvodní posouzení žádosti za účelem stanovení doby potřebné k provedení zkoušky a informovala žadatele ve stanovené lhůtě. Pokud pak lhůta pro provedení zkoušky nebude dodržena, měl by o tom být žadatel uvědoměn a měly by mu být vysvětleny důvody zpoždění.

1.14 EHSV konstatuje, že systém posuzování výrobků vypracovaný v rámci Evropské konference civilního letectví v současnosti funguje dobře a přidaná hodnota systému EU schválení typu z provozního hlediska tudíž nemusí být nesporná. Touto poznámkou nejsou nijak dotčeny cíle v oblasti vnitřního trhu stanovené v návrhu nařízení.

1.15 Z uvedených důvodů má EHSV pochybnosti o přidané hodnotě současné podoby návrhu nařízení a chtěl by tudíž Komisi požádat, aby znovu promyslela jeho obsah s ohledem na poznámky předložené v tomto stanovisku.

⁽⁶⁾ Úř. věst. L 97, 9.4.2008, s. 72.

⁽⁷⁾ Úř. věst. C 185, 8.8.2006, s. 17.

⁽⁸⁾ Viz také interpretační sdělení o uplatňování článku 296 Smlouvy (stávající článek 346 SFEU) s ohledem na zadávání zakázek v oblasti obrany (KOM(2006) 779 v konečném znění) (Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 65).

2. Úvod

2.1 Návrh nařízení je krokem k provádění akčního plánu⁽⁹⁾. Cílem akčního plánu je:

- odstranit roztržičnost trhu vytvořením unijních certifikačních norem/mezinárodních norem, harmonizací postupů EU pro osvědčování/posuzování shody a využíváním součinností mezi bezpečnostními a obrannými technologiemi,
- zkrátit vzdálenost mezi výzkumem a trhem,
- zlepšit začlenění sociálního rozměru včasným zkoumáním společenských důsledků včetně možných dopadů na základní práva.

2.2 Jedním důležitým cílem akčního plánu je odstranit roztržičnost bezpečnostního trhu zavedením certifikačních systémů EU pro bezpečnostní technologie, zpočátku určených pro letištní detekční zařízení a poplašné systémy, a to tak, že bude zřízen systém jednotného kontaktního místa pro získání certifikace skýtající certifikovanému výrobku přístup na trh v celé EU. To by znamenalo zjednodušení, snížení nákladů na certifikaci, zvýšení objemu domácího trhu a tedy vyšší konkurenceschopnost vůči americkým a čínským výrobkům, jež mají výhodu větších objemů na větších domácích trzích.

2.3 Program pro bezpečnost⁽¹⁰⁾ schvaluje akční plán a zaměřuje se na podpůrnou činnost, jako je například odborná příprava, financování, výzkum a inovace.

2.4 Program pro bezpečnost zahrnuje celou řadu opatření proti financování terorismu, nedovolenému obchodu se střelnými zbraněmi a výbušninami a jejich používání a dále opatření na ochranu občanů a klíčové infrastruktury, včetně akčního plánu proti nedovolenému obchodu se střelnými zbraněmi a výbušninami a jejich používání a návrhu směrnice o boji proti terorismu⁽¹¹⁾.

2.5 Návrh nařízení zavádí certifikační systém vycházející ze společných požadavků na výkonnost, společných metod zkoušení a akreditace zkušebních laboratoří (technických zkušeben).

2.6 Tyto požadavky na výkonnost jsou shodné s požadavky stanovenými nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 300/2008⁽¹²⁾ o společných pravidlech v oblasti ochrany letectví před protiprávními činy a jeho prováděcími akty (článek 4 a příloha I návrhu nařízení).

2.7 Příslušné metody hodnocení byly vypracovány v rámci společného postupu hodnocení schváleného Evropskou konferencí civilního letectví.

2.8 Každý členský stát musí mít schvalovací orgán příslušný pro všechny aspekty schvalování zařízení (článek 6 návrhu nařízení). Členské státy nesmějí pro certifikované zařízení stanovit další požadavky (článek 4 návrhu nařízení).

2.9 Návrh nařízení stanovuje postupy nakládání se zařízeními, která představují riziko na vnitrostátní úrovni nebo se neshodují s certifikátem (články 17 až 19 návrhu nařízení).

3. Obecné připomínky

3.1 EHSV již přivítal akční plán⁽¹³⁾, Evropský program pro bezpečnost, akční plán proti nedovolenému obchodu se střelnými zbraněmi a výbušninami a proti jejich používání a návrh směrnice o boji proti terorismu⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ COM(2012) 417 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2015) 185 final.

⁽¹¹⁾ COM(2015) 624 final: Provádění Evropského programu pro bezpečnost: akční plán EU proti nedovolenému obchodu se střelnými zbraněmi a výbušninami a proti jejich používání a COM(2015) 625 final: Návrh směrnice o boji proti terorismu, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu.

⁽¹²⁾ Viz poznámka pod čarou 6.

⁽¹³⁾ Viz poznámka pod čarou 1.

⁽¹⁴⁾ Viz poznámka pod čarou 4.

3.2 EHSV nyní rovněž vítá, že záměrem návrhu nařízení je provádět akční plán skrze posílení evropského odvětví bezpečnostního průmyslu vytvořením většího domácího trhu a zvýšením konkurenceschopnosti tohoto průmyslu.

3.3 EHSV rovněž vítá cíl návrhu nařízení, jímž je zlepšit konkurenceschopnost bezpečnostního průmyslu EU a zjednodušit správní postupy zavedením jednotného kontaktního místa pro certifikaci s cílem snížit náklady a vytvořit větší domácí trh. EHSV bere na vědomí velký důraz na vnitřní trh a konkurenceschopnost a skutečnost, že bezpečnostní aspekty jsou zohledněny zejména se zřetelem k tomu, že větší konkurenceschopnost průmyslu může zvýšit jeho potenciál k inovacím a vývoji nových výrobků.

3.4 EHSV schvaluje přístup návrhu nařízení spočívající ve vydávání právních aktů týkajících se požadavků na výkonnost a využití společných metod zkoušení vypracovaných Evropskou konferencí civilního letectví a souhlasí s tím, že vzhledem k režimu utajení mnoha příslušných právních dokumentů je tento přístup nezbytný. EHSV je nicméně toho názoru, že návrh nařízení by bylo možné v mnoha důležitých ohledech zlepšit.

3.5 EHSV proto lituje, že návrh nařízení neumožňuje členskému státu uplatnit přísnější požadavky nad rámec společných základních norem podle článku 6 nařízení (ES) č. 300/2008, i když na tuto možnost poukazuje. Postupy pro nakládání se zařízeními představujícími riziko na vnitrostátní úrovni ani ochranný postup Unie nejsou vhodným nástrojem k řešení problému tohoto druhu.

3.6 EHSV na tomto místě připomíná, že ve svém stanovisku k návrhu nařízení (ES) č. 300/2008 ⁽¹⁵⁾ výslovně souhlasil, aby členskými státy bylo umožněno přijímat přísnější opatření podle článku 6 tohoto nařízení.

3.7 EHSV si uvědomuje těžkosti související s povolováním dalších vnitrostátních požadavků na výrobky spadající pod harmonizovaná kritéria, upozorňuje však na možnost povolování vnitrostátních požadavků, byť na omezenou dobu, na základě potřeby chránit vnitrostátní bezpečnostní zájmy, kterou poskytuje čl. 114 odst. 10 SFEU.

3.8 EHSV bere na vědomí skutečnost, že parlamenty nejméně dvou členských států v návrzích odůvodněných stanovisek k otázce subsidiarity, z nichž jeden byl předložen, poukazovaly na potřebu přizpůsobit bezpečnostní požadavky nejednotné úrovni vystavení riziku v jednotlivých členských státech ⁽¹⁶⁾. To znamená, že může být nezbytné posílit bezpečnostní požadavky oproti standardním požadavkům EU zavedením dalších vlastností a dokonalejší výkonnosti zařízení, mimo jiné i u letištních detekčních zařízení.

3.9 EHSV je toho názoru, že při provádění politiky, jejímž cílem je zlepšit ochranu proti teroristickým činům, musí být tento cíl považován za podstatnou součást každého navrhovaného opatření. Agendu průmyslové politiky související s tímto cílem je třeba považovat za podřízenou cíli boje proti terorismu.

3.10 Proto musí existovat jasně vymezený prostor pro samostatná opatření členských států vůči teroristickým hrozbám včetně stanovení dalších požadavků na detekční zařízení na letištích nad rámec standardních certifikačních požadavků. Články 17 a 18 návrhu nařízení se tímto problémem nezabývají a neposkytují členským státům dostatečnou volnost jednání umožňující jim chránit se proti teroristickým hrozbám. EHSV si je vědom, že SFEU v současném znění neobsahuje žádná zvláštní pravidla umožňující udělit bezpečnostním zařízením výjimku z pravidel vnitřního trhu z důvodu ochrany podstatných vnitrostátních zájmů, neboť článek 346 SFEU tuto možnost stanovuje pouze pro vojenské vybavení a ustanovení směrnice 2014/24/EU (článek 15) se týkají pouze zadávání veřejných zakázek ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Viz poznámka pod čarou 6.

⁽¹⁶⁾ Odůvodněné stanovisko Dolní sněmovny Parlamentu Spojeného království ze dne 1. listopadu 2016 obsažené v dokumentu Rady 14180/16 a francouzského Národního shromáždění, No 4060 rect. Proposition de Résolution Européenne.

⁽¹⁷⁾ Interpretační sdělení o uplatňování článku 296 Smlouvy (současný článek 346 SFEU) s ohledem na zadávání zakázek v oblasti obrany, s. 6, poznámka pod čarou 10. Směrnice 2004/18/ES byla později nahrazena směrnicí 2014/24/EU (KOM(2006) 779 v konečném znění).

3.11 EHSV bere na vědomí, že návrh nařízení Komisi opravňuje přijímat akty v přenesené pravomoci, kterými může změnit přílohu I, aby zohledňovala zavedení nových požadavků na výkonnost pro detekční zařízení pro zajištění ochrany letectví před protiprávními činy (čl. 27 písm. a)), a změnit přílohy nařízení s cílem přizpůsobit je vývoji vědeckých a technických poznatků (článek 27 písm. b)). Ustanovení čl. 290 odst. 1 SFEU omezují přenesení pravomoci na nepodstatné prvky dotčeného právního aktu včetně aktualizací v důsledku technického pokroku. Přenesení pravomoci v čl. 27 písm. a) návrhu nařízení toto omezení zřejmě překračuje. EHSV proto vyslovuje pochybnost o souladu přenesení pravomoci navrženém v čl. 27 písm. a) návrhu nařízení s SFEU.

3.12 V každém případě, pokud má Komise vydávat právní akty v této oblasti, bude potřebovat nezbytnou odbornou způsobilost k zajištění kvality těchto právních aktů.

3.13 Návrh nařízení obsahuje ustanovení o schvalovacím orgánu v každém členském státě. EHSV má pochybnost o tom, zda v době vstupu návrhu nařízení v platnost budou všechny členské státy schopny takovýto orgán zřídit, i o tom, zda tento požadavek přispívá k účinnému využívání zdrojů a má přidanou hodnotu, uváží-li se, že v současnosti je pouze pět členských států schopno provádět zkoušky zařízení a vydávat schválení typu. EHSV se domnívá, že jediný schvalovací orgán EU by byl účinnějším řešením v souladu s přístupem jednotného kontaktního místa.

3.14 V této souvislosti EHSV vyslovuje rovněž pochybnost o užitečnosti rozdělení zkušebních a certifikačních funkcí mezi technické zkušebny a schvalovací orgány, což znamená, že vlastní zkoušku výkonnosti výrobku provede technická zkušebna, jíž bylo uděleno osvědčení o míře způsobilosti, zatímco rozhodnutí o vydání certifikátu (schválení typu) přijme schvalovací orgán, který evidentně nemusí splňovat žádná zvláštní kritéria technické způsobilosti a bude se plně opírat o posouzení vypracované technickou zkušebnou. Pokud by důvodem pro tento dvouúrovňový systém měla být skutečnost, že ne všechny členské státy disponují vhodnou technickou způsobilostí, EHSV by doporučoval sloučit u omezeného počtu schvalovacích orgánů uvedené dvě funkce, anebo ideálně, jak již navrhoval, zřídit jeden společný schvalovací orgán pro celou EU.

3.15 EHSV rovněž podotýká, že společná metoda certifikačních zkoušek Evropské konference civilního letectví funguje řádně. Tím se problematizuje přidaná hodnota systému, který má na základě návrhu nařízení vzniknout, neboť rámec Evropské konference civilního letectví zajišťuje volný pohyb dotčených výrobků mezi členskými státy Evropské konference civilního letectví. Touto poznámkou nejsou nijak dotčeny cíle návrhu nařízení v oblasti vnitřního trhu.

3.16 EHSV bere na vědomí, že článek 10 návrhu nařízení stanoví, že EU se stává řádným členem subjektu odpovědného za vypracování společných metod zkoušení, tzn. Evropské konference civilního letectví. EHSV upozorňuje, že členství EU v Evropské konferenci civilního letectví by vyžadovalo předchozí změnu stanov Evropské konference civilního letectví, jež v současnosti umožňují stát se řádným členem pouze státům. Jelikož členství by bylo výsledkem jednání, EHSV by doporučoval změnit tento článek tak, aby stanovil, že EU by měl být udělen mandát k zahájení jednání za účelem získání řádného členství v Evropské konferenci civilního letectví.

4. Zvláštní připomínky

4.1 Návrh nařízení stanoví, že Komise zřídí odvětvovou skupinu technických zkušeben, jež zajistí spolupráci a koordinaci mezi technickými zkušebnami, a této skupině předsedá. Vzhledem k tomu, že tato skupina se pravděpodobně bude zabývat vysoce složitými odbornými otázkami, EHSV vyslovuje pochybnost o vhodnosti tohoto řešení.

4.2 EHSV je překvapen, že nebylo shledáno potřebným navrhnout výměnu informací a koordinaci mezi jednotlivými vnitrostátními schvalovacími orgány a mezi schvalovacími orgány a Komisí, ačkoli byl takový systém považován za užitečný pro technické zkušebny i v souvislosti s výkonem rozhodovací pravomoci vnitrostátních orgánů s významem pro uplatňování práva EU, například v oblasti hospodářské soutěže.

4.3 Ačkoli návrh nařízení stanoví, aby v každém členském státě existoval jeden schvalovací orgán, žádný takový požadavek se netýká technických zkušeben, které, jak bylo uvedeno výše, budou hrát v plánovaném certifikačním systému klíčovou úlohu. Tato skutečnost opět ukazuje na to, že požadavek na zřízení jednoho schvalovacího orgánu v každém členském státu má pouze symbolický význam, neboť certifikáty schválení typu a prohlášení o shodě vydaná na základě těchto certifikátů platí v celé EU. Postup nakládání se zařízeními představujícími riziko na vnitrostátní úrovni (článek 17 návrhu nařízení) by mohl mít na starost vnitrostátní orgán příslušný v bezpečnostních záležitostech.

4.4 Návrh stanoví, že technické zkušebny zajistí, aby průměrná doba mezi žádostí o provedení zkoušky zařízení a poskytnutím výsledků schvalovacímu orgánu činila nejvýše šest měsíců vyjma mimořádných situací nebo zvláštní žádosti výrobce. EHSV je toho názoru, že pevná lhůta v této podobě není žádoucí ani realistická. Lepší variantou by bylo, kdyby technická zkušebna byla povinna neprodleně posoudit dobu potřebnou k vyřízení žádosti a informovat žadatele ve stanovené lhůtě, například do 15 pracovních dnů. Pokud pak technická zkušebna nebude moci navrženou lhůtu dodržet, měla by vysvětlit důvody zdržení.

V Bruselu dne 25. ledna 2017.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Georges DASSIS
