

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af en EU-certificeringsordning for udstyr til securityscreening inden for luftfarten

(COM(2016) 491 final — 2016/0236 (COD))

(2017/C 125/04)

Ordfører: **Stefan BACK**

Anmodning om udtalelse	Europa-Parlamentet, 15.9.2016 Rådet, 24.10.2016
Retsgrundlag	Artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug
Vedtaget i sektionen	13.1.2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	25.1.2017
Plenarforsamling nr.	522
Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod)	138/1/3

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU gentager sin støtte til handlingsplanen fra 2012 for en innovativ og konkurrencedygtig sikkerhedsindustri (handlingsplanen) ⁽¹⁾.

1.2. EØSU henleder også opmærksomheden på den europæiske dagsorden om sikkerhed (sikkerhedsdagsordenen) ⁽²⁾ og giver på ny udtryk for sin støtte til handlingsplanen for bekæmpelse af ulovlig handel med og brug af skydevåben og eksplosivstoffer samt forslaget til direktiv om bekæmpelse af terrorisme ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

1.3. Med forbehold af nedenstående punkter, bifalder EØSU nu ligeledes målet i Kommissionens forslag til en forordning om oprettelse af en EU-certificeringsordning for udstyr til securityscreening inden for luftfarten ⁽⁵⁾ (forslaget) som et første skridt i gennemførelsen af handlingsplanen. Det roser forslaget målsætning om at indføre et typegodkendelsessystem for udstyr til screening med en »one-stop-shop«-certificering for at forenkle indførelsen af produkter på markedet, reducere omkostningerne, øge markedsvolumenet og forbedre konkurrenceevnen for den europæiske industri for sikkerhedsrelaterede produkter.

1.4. EØSU beklager imidlertid, at der med forslaget ikke oprettes én enkelt EU-godkendelsesmyndighed med en integreret teknisk tjeneste, da dette ville have sikret optimal effektivitet og omkostningsbesparelser. EØSU har alvorlige tvivl med hensyn til ressourceeffektiviteten i forslaget om at opdele de tekniske tjenester og godkendelsesmyndighederne.

⁽¹⁾ COM(2012) 417 final (EUT C 76 af 14.3.2013, s. 37).

⁽²⁾ COM(2015) 185 final.

⁽³⁾ COM(2015) 624 final: Gennemførelse af den europæiske dagsorden om sikkerhed: En EU-handlingsplan for bekæmpelse af ulovlig handel med og brug af skydevåben og eksplosivstoffer og COM(2015) 625 final: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af terrorisme og erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme.

⁽⁴⁾ EUT C 177 af 18.5.2016, s. 51.

⁽⁵⁾ COM(2016) 491 final.

1.5. EØSU beklager desuden, at den i artikel 6 i forordning (EF) nr. 300/2008 om fælles regler om sikkerhed inden for civil luftfart ⁽⁶⁾ indføjede mulighed for at foreskrive strengere krav på nationalt plan end det mindsteniveau, der er fastsat i den pågældende forordning, og som udtrykkeligt blev hilst velkommen af EØSU i udtalelsen ⁽⁷⁾ om forslaget til denne forordning, ikke er afspejlet i forslaget.

1.6. EØSU beklager dybt, at hensynet til det indre marked synes at have vejet tungere end sikkerhedsspørgsmål i en grad, så der end ikke gives mulighed for at tillade supplerende nationale sikkerhedskrav for at beskytte vitale nationale interesser i overensstemmelse med artikel 114, stk. 10, i TEUF.

1.7. I den henseende beklager EØSU også, at TEUF ikke tillader særlige nationale foranstaltninger for at beskytte væsentlige nationale interesser mod terrorhandlinger i tråd med reglerne for militært udstyr i henhold til artikel 346 i TEUF eller for offentlige indkøb i medfør af artikel 15 i direktiv 2014/24/EF om offentlige indkøb ⁽⁸⁾.

1.8. Set i lyset af den yderst tekniske og komplekse karakter af de spørgsmål, der vil skulle behandles af Kommissionens tjenestegrene, sætter EØSU spørgsmålstegn ved hensigtsmæssigheden af bestemmelsen i forslagens artikel 24, stk. 3, om, at Kommissionen skal varetage formandskabet for koordinationsudvalget for de tekniske tjenester.

1.9. I den henseende beklager EØSU også, at det tilsyneladende ikke har været en del af overvejelserne, at inkludere et system for udveksling af oplysninger og koordinering mellem de forskellige nationale godkendelsesmyndigheder i forslaget.

1.10. EØSU sætter spørgsmålstegn ved om det omfang, i hvilket forslaget tillader anvendelsen af delegerede retsakter til ændring af tekniske bestemmelser, går ud over, hvad der er tilladt i henhold til artikel 290, stk. 1 i TEUF. Dette er navnlig tilfældet med hensyn til artikel 27, litra a), i forslaget, der ikke sætter grænser for omfanget eller karakteren af de nye præstationskrav, som kan optages i bilag I til forslaget gennem delegerede retsakter.

1.11. Under alle omstændigheder påpeger EØSU, at Kommissionen, hvis den skal lovgive på dette område, får behov for den tekniske kompetence, der er nødvendig for at sikre kvaliteten af retsakterne.

1.12. EØSU støtter i princippet forslaget om, at EU bør søge at blive fuldgyldigt medlem af Den Europæiske Konference for Civil Luftfart (ECAC). I lyset af at den nuværende ECAC-vedtægt kun tillader stater som medlemmer, at ECAC-medlemskabet er bredere end EU's medlemsstater, og at resultatet af en sådan medlemskabsforhandlingsproces ikke kan tages for givet, kan det imidlertid være mere realistisk at anføre, at EU bør træffe passende foranstaltninger med henblik på at opnå medlemskab af ECAC.

1.13. EØSU har noteret sig forslagens bestemmelse om en maksimal gennemsnitlig frist på seks måneder mellem indgivelse af en anmodning om en prøvning til de tekniske tjenester og disses levering af prøvningsresultaterne til den relevante godkendelsesmyndighed. EØSU mener, at det ville være en bedre løsning at lade den tekniske tjeneste foretage en indledende vurdering af anmodningen med henblik på at fastlægge det tidsrum, der er nødvendigt til prøvningen, hvorefter ansøgeren underrettes inden for en nærmere fastsat frist. Hvis fristen for prøvningen efterfølgende ikke overholdes, bør ansøgeren informeres, og årsagerne til forsinkelsen begrundes.

1.14. EØSU bemærker, at ECAC's system for produktvurdering nu fungerer godt, og at der derfor kan stilles spørgsmålstegn ved merværdien af et EU-typegodkendelsessystem til driftsmæssige formål. Denne konstatering berører ikke de målsætninger for det indre marked, der er opstillet i forslaget.

1.15. Af de anførte grunde tvivler EØSU på forslagens merværdi i dets nuværende udformning og anmoder derfor Kommissionen om at tage dets indhold op til genovervejelse med henblik på at tage hensyn til de bemærkninger, der er fremsat i denne udtalelse.

⁽⁶⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 300/2008 om fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civil luftfart og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2320/2002 EUT L 97 af 9.4.2008, s. 72.

⁽⁷⁾ EUT C 185 af 8.8.2006, s. 17.

⁽⁸⁾ Se ligeledes den fortolkende meddelelse om anvendelse af EF-traktatens artikel 296 (nu artikel 346 i TEUF) på offentlige indkøb af forsvarsprodukter (COM(2006) 779 final) (EUT L 94 af 28.3.2014, s. 65).

2. Indledning

2.1. Forslaget er et skridt i retning af gennemførelsen af handlingsplanen ⁽⁹⁾. Målene med handlingsplanen er:

- at overvinde markedsfragmenteringen gennem fastlæggelse af EU-dækkende certificering/internationale standarder, harmonisering af EU's certificerings-/overensstemmelsesvurderingsprocedurer og udnyttelse af synergiene mellem sikkerheds- og forsvarsteknologier
- at mindske afstanden fra forskning til marked
- at forbedre integrationen af den samfundsmæssige dimension ved på et tidligt tidspunkt at vurdere de samfundsmæssige konsekvenser, herunder den mulige indvirkning på de grundlæggende rettigheder.

2.2. Et vigtigt formål med handlingsplanen er at sætte en stopper for fragmenteringen af sikkerhedsmarkedet ved at indføre EU-certificeringssystemer for sikkerhedsteknologi begyndende med screeningudstyr til lufthavne og alarmsystemer, som skal realiseres ved at oprette et »one-stop-shop«-system for certificering, der skal give det certificerede produkt adgang til markedet i hele EU. Dette vil medføre forenkling, reducerede certificeringsomkostninger, øget indenlandsk markedsvolumen og dermed en styrket konkurrenceevne set i forhold til amerikanske og kinesiske produkter, der har fordel af et større volumen på store hjemmemarkeder.

2.3. Sikkerhedsdagsordenen ⁽¹⁰⁾ bakker op om handlingsplanen i forbindelse med støtteaktiviteter såsom efteruddannelse, finansiering, forskning og innovation.

2.4. Sikkerhedsdagsordenen indeholder en bred vifte af foranstaltninger, der omfatter bekæmpelse af finansiering af terrorisme, ulovlig handel med og brug af skydevåben og eksplosivstoffer og yderligere foranstaltninger for at beskytte borgere og kritisk infrastruktur, herunder en handlingsplan til bekæmpelse af ulovlig handel med og brug af skydevåben og eksplosivstoffer og et forslag til direktiv om bekæmpelse af terrorisme ⁽¹¹⁾.

2.5. Forslaget indfører en certificeringsordning, der bygger på fælles præstationskrav, fælles prøvningsmetoder og akkreditering af prøvningslaboratorier (tekniske tjenester).

2.6. Præstationskravene er fastlagt i forordning (EF) nr. 300/2008 om fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civil luftfart ⁽¹²⁾ og dens gennemførelsesbestemmelser (artikel 4 og bilag I i forslaget).

2.7. Evalueringsmetoderne er udviklet i den fælles evalueringsproces (CEP), der er godkendt af ECAC.

2.8. Hver medlemsstat skal have en godkendelsesmyndighed, der skal have kompetence med hensyn til alle aspekter af godkendelse af udstyr (artikel 6 i forslaget). Medlemsstaterne må ikke stille yderligere krav til certificeret udstyr (artikel 4 i forslaget).

2.9. Forslaget fastlægger procedurer for behandling af udstyr, der udgør en risiko på nationalt plan, eller som ikke er i overensstemmelse med certificeringen (artikel 17-19 i forslaget).

3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU har allerede udtalt sig positivt om handlingsplanen ⁽¹³⁾, den europæiske dagsorden om sikkerhed, handlingsplanen for bekæmpelse af ulovlig handel med og brug af skydevåben og eksplosivstoffer og forslaget til direktiv om bekæmpelse af terrorisme ⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ COM(2012) 417 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2015) 185 final.

⁽¹¹⁾ COM(2015) 624 final: Gennemførelse af den europæiske dagsorden om sikkerhed: En EU-handlingsplan for bekæmpelse af ulovlig handel med og brug af skydevåben og eksplosivstoffer og COM(2015) 625 final: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af terrorisme og erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme.

⁽¹²⁾ Se fodnote 6 EUT L 97 af 9.4.2008, s. 72.

⁽¹³⁾ Se fodnote 1.

⁽¹⁴⁾ Se fodnote 4.

3.2. EØSU ser nu også med tilfredshed på forslagens målsætning om at gennemføre handlingsplanen gennem en styrkelse af den europæiske sikkerhedsindustrielle sektor ved at skabe et større hjemmemarked og dermed forbedre konkurrenceevnen for denne industri.

3.3. EØSU bifalder forslagens målsætninger om at forbedre EU's sikkerhedsindustriens konkurrenceevne og forenkle de administrative procedurer ved at indføre en »one-stop-shop« for certificering møntet på at reducere omkostningerne og skabe et større hjemmemarked. EØSU noterer sig det store fokus på det indre marked og konkurrenceevnen, og at sikkerhedsspørgsmål hovedsageligt behandles ud fra det perspektiv, at en forøgelse af industriens konkurrenceevne kan forbedre dens muligheder for innovation og udvikling af nye produkter.

3.4. EØSU bifalder forslagens tilgang baseret på at lovgive om præstationskrav og gøre brug af de fælles afprøvningsmetoder udarbejdet af ECAC og er enig i, at den fortløbige karakter af mange af de retlige oplysninger gør denne tilgang nødvendig. Ikke desto mindre mener EØSU, at forslaget kan forbedres på en række vigtige punkter.

3.5. EØSU beklager således, at muligheden i artikel 6 i forordning (EF) nr. 300/2008 for, at en medlemsstat kan anvende strengere foranstaltninger end de fælles grundlæggende normer, der er omhandlet i forslaget, ikke er medtaget i forslaget. Hverken procedurerne for udstyr, der udgør en risiko på nationalt plan, eller EU-beskyttelsesproceduren egner sig til håndtering af den slags problemer.

3.6. EØSU minder om, at udvalget specifikt bakkede op om muligheden for at give medlemsstaterne ret til at træffe strengere foranstaltninger i henhold til artikel 6 i forordning (EF) nr. 300/2008 i sin udtalelse om forslaget til den pågældende forordning ⁽¹⁵⁾.

3.7. EØSU er klar over, at der er vanskeligheder forbundet med at tillade yderligere nationale krav til produkter, der er omfattet af harmoniserede kriterier, men henleder alligevel opmærksomheden på den mulighed, der findes i artikel 114, stk. 10, i TEUF for at godkende nationale krav, der f.eks. er baseret på behovet for at beskytte nationale sikkerhedsinteresser, men kun i et begrænset tidsrum.

3.8. EØSU noterer sig, at parlamenterne i mindst to medlemsstater i sine forslag til begrundede udtalelser om nærhedsprincippet, hvoraf den ene er indgivet, har henvist til nødvendigheden af at kunne tilpasse sikkerhedskravene til de forskellige grader af risikoeksponering i de enkelte medlemsstater ⁽¹⁶⁾. Det betyder, at det kan være nødvendigt at øge sikkerhedskravene ved at indføre yderligere karakteristika og krav om forbedret præstationsevne for udstyr, herunder udstyr til screening i lufthavne, sammenlignet med EU's krav.

3.9. EØSU mener, at det i forbindelse med gennemførelsen af en politik, der har til formål at forbedre beskyttelsen mod terrorhandlinger, netop må være dette, der skal være det væsentlige element i ethvert forslag til foranstaltning. En industripolitisk dagsorden i tilknytning til dette formål må betragtes som underordnet målet om bekæmpelse af terrorisme.

3.10. Der må derfor være et klart råderum for en særskilt indsats fra medlemsstaternes side med henblik på at tackle terrortrusler, herunder mulighed for at stille yderligere krav til screeningudstyr i lufthavne, der går ud over standardkravene for udstedelse af certifikater. Artikel 17 og 18 i forslaget tager ikke hånd om dette problem og giver ikke medlemsstaterne tilstrækkeligt råderum til at beskytte sig selv mod terrortrusler. EØSU er klar over, at TEUF, som den nu foreligger, ikke indeholder særlige bestemmelser, som gør det muligt at undtage sikkerhedsudstyr fra reglerne for det indre marked af hensyn til forsvaret af vitale nationale interesser, idet artikel 346 i TEUF kun giver denne mulighed med hensyn til militært udstyr og bestemmelserne i direktiv 2014/24/EU (artikel 15) kun vedrører offentlige indkøb ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Se fodnote 6.

⁽¹⁶⁾ Begrundet udtalelse fra Underhuset i Det Forenede Kongeriges parlament den 1. november 2016 i Rådets dokument 14180/16 og den franske nationalforsamling, nr. 4060 rect. Proposition de Résolution Européenne.

⁽¹⁷⁾ Fortolkende meddelelse om anvendelse af EF-traktatens artikel 296 (artikel 346 i TEUF) på offentlige indkøb af forsvarsprodukter, s. 6, fodnote 10. Direktiv 2004/18/EF er siden blevet erstattet af direktiv 2014/24/EU — COM(2006) 779 final.

3.11. EØSU bemærker, at forslaget giver Kommissionen mulighed for at vedtage delegerede retsakter med henblik på at ændre bilag I for at afspejle indførelsen af nye præstationskrav til udstyr til securityscreening inden for luftfarten (artikel 27, litra a)) og ændre bilagene til forordningen for at tilpasse dem til udviklingen inden for den videnskabelige og tekniske viden (artikel 27, litra b)). Artikel 290, stk. 1, i TEUF begrænser delegationen til ikke-væsentlige elementer i den pågældende retsakt, herunder ajourføringer, der skyldes den tekniske udvikling. Delegationen i artikel 27, litra a), i forslaget synes at gå ud over denne begrænsning. EØSU sætter derfor spørgsmålstegn ved, om den delegation, der foreslås i forslagets artikel 27, litra a), er forenelig med TEUF.

3.12. Under alle omstændigheder vil Kommissionen, hvis den skal lovgive på dette område, få behov for den tekniske kompetence, der er nødvendig for at sikre kvaliteten af retsakterne.

3.13. Forslaget indeholder bestemmelser om en godkendelsesmyndighed i hver medlemsstat. EØSU stiller spørgsmålstegn ved både kapaciteten i alle medlemsstater til at oprette en sådan myndighed på tidspunktet for forslagets ikrafttræden samt ressourceeffektiviteten ved et sådant krav og dets merværdi i betragtning af, at det i øjeblikket kun er fem medlemsstater, der har kapacitet til at prøve udstyr og udstede en typegodkendelse. EØSU mener, at én enkelt EU-typegodkendelsesmyndighed ville have været en mere effektiv løsning i overensstemmelse med »one-stop-shop«-tilgangen.

3.14. I den henseende stiller EØSU også spørgsmålstegn ved nytten af at opdele prøvnings- og certificeringsopgaver mellem de tekniske tjenester og de godkendende myndigheder, hvilket betyder, at den faktiske undersøgelse af et produkts præstationsevne skal udføres af en teknisk tjeneste, der er certificeret hvad angår dets kompetenceniveau, mens beslutningen om at certificere (typegodkende) træffes af godkendelsesmyndigheden, som tydeligvis ikke skal opfylde nogen specifikke kriterier for teknisk kompetence, og som vil være helt afhængig af de vurderinger, der er foretaget af den tekniske tjeneste. Hvis begrundelsen for denne tostrengede ordning er, at den fornødne tekniske kompetence ikke findes i alle medlemsstater, foreslår EØSU at integrere de to funktioner i et begrænset antal godkendende myndigheder eller ideelt set som allerede foreslået at oprette en fælles godkendelsesmyndighed for hele EU.

3.15. EØSU noterer sig også, at ECAC's fælles prøvningsmetode til certificering nu fungerer hensigtsmæssigt. Dette rejser tvivl om merværdien af det system, der oprettes med forslaget, idet ECAC-rammen sikrer fri bevægelighed for de pågældende produkter blandt ECAC's medlemsstater. Denne konstatering berører ikke forslagets målsætninger vedrørende det indre marked.

3.16. EØSU bemærker, at forslagets artikel 10 foreskriver, at EU bliver fuldgyldigt medlem af det organ, der har ansvaret for udarbejdelsen af de fælles prøvningsmetoder, dvs. ECAC. EØSU påpeger, at EU's medlemskab af ECAC vil kræve en forudgående ændring af ECAC's vedtægt, idet den for nærværende kun tillader stater som fuldgyldige medlemmer. Da medlemskab ville være resultatet af en forhandlingsproces, foreslår EØSU, at bestemmelsen ændres for at præcisere, at EU bør bemyndiges til at indlede forhandlinger med henblik på at opnå fuldt medlemskab af ECAC.

4. Særlige bemærkninger

4.1. I forslaget anføres det, at Kommissionen skal oprette og lede en sektorgruppe af tekniske tjenester for at sikre samarbejde og koordinering mellem de tekniske tjenester. I betragtning af at denne gruppe sandsynligvis vil skulle behandle særdeles komplekse tekniske spørgsmål, sætter EØSU spørgsmålstegn ved, om denne løsning er hensigtsmæssig.

4.2. EØSU er overrasket over, at det ikke er blevet anset for nødvendigt at foreslå en udveksling af oplysninger og koordinering mellem de forskellige nationale godkendelsesmyndigheder og mellem de godkendende myndigheder og Kommissionen, set i lyset af at en sådan ordning er fundet hensigtsmæssig for de tekniske tjenester og i andre sammenhænge, hvor nationale myndigheder udøver beslutningskompetencer, som har relevans for gennemførelsen af EU-retten, f.eks. på konkurrenceområdet.

4.3. Mens forslaget indebærer én godkendelsesmyndighed for hver medlemsstat, stilles der ikke et sådant krav til de tekniske tjenester, der, som fremhævet ovenfor, vil spille en central rolle i den planlagte certificeringsordning. Også dette taler for, at kravet om én godkendelsesmyndighed i hver medlemsstat kun har en symbolsk værdi, i betragtning af at typegodkendelse og overensstemmelsesattester udstedt på grundlag af denne typegodkendelse er gyldige i hele EU. Proceduren for behandling af udstyr, der udgør en risiko på nationalt plan (artikel 17 i forslaget), kan varetages af en national myndighed med kompetence på sikkerhedsområdet.

4.4. I forslaget præciseres det, at de tekniske tjenester skal sikre, at den gennemsnitlige tid, der forløber mellem anmodningen om at foretage en prøvning af udstyr og levering af prøvningsresultaterne til godkendelsesmyndigheden, højst er 6 måneder, bortset fra under ekstraordinære omstændigheder eller på anmodning fra fabrikanten. EØSU mener, at en sådan frist hverken er hensigtsmæssig eller realistisk. En bedre løsning ville være en forpligtelse for den tekniske tjeneste til straks at vurdere, hvor lang tid det vil tage at behandle en anmodning og en forpligtelse til at underrette ansøgeren herom inden for en fastsat frist, f.eks. 15 arbejdsdage. Hvis denne frist efterfølgende ikke kan overholdes, bør den tekniske tjeneste give en begrundet forklaring.

Bruxelles, den 25. januar 2017.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
