

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse lennundusjulgestuses kasutatavaid läbivaatusseadmeid käsitlev liidu sertifitseerimissüsteem“

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

(2017/C 125/04)

Raportöör: **Stefan BACK**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Parlament, 15.9.2016 nõukogu, 24.10.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 114
Vastutav sektsioon	ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	13.1.2017
Vastuvõtmine täiskogus	25.1.2017
Täiskogu istungjärk nr	522
Hääletuse tulemus	138/1/3
(poolt/vastu/erapooletuid):	

1. Järeldused ja soovitused

1.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee kinnitab oma toetust 2012. aasta innovatiivse ja konkurentsivõimelise julgeolekupoliitika tegevuskavale (tegevuskava) ⁽¹⁾.

1.2 Komitee juhib samuti tähelepanu Euroopa julgeoleku tegevuskavale ⁽²⁾ ning kinnitab taas oma toetust tulirelvade ja lõhkeainetega ebaseadusliku kauplemise ning nende kasutamise vastasele ELi tegevuskavale, samuti komisjoni direktiivi ettepanekule terrorismivastase võitluse kohta ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

1.3 Alljärgnevaid märkusi arvesse võttes kiidab komitee nüüd heaks ka eesmärgi, mida komisjon järgib oma ettepanekus määruse kohta, millega kehtestatakse lennundusjulgestuses kasutatavaid läbivaatusseadmeid käsitlev liidu sertifitseerimissüsteem ⁽⁵⁾ (ettepanek), kui tegevuskava rakendamise esimese etapi. Ta kiidab ettepaneku eesmärki luua tüübikinnituse süsteem läbivaatusseadmetele ühtse sertifitseerimispunkti, et lihtsustada toodete turule viimist, vähendada kulusid, suurendada turu mahtu ja parandada Euroopa julgeolekutööstuse konkurentsivõimet.

1.4 Komitee tunneb kahetsust, et ettepanekus ei pakuta välja ühtainsat ELi tüübikinnitusasutust integreeritud tehnilise teenistusega, sest see tagaks optimaalse tõhususe ja kulude vähendamise. Komiteel on tõsiselt kahtlusi ressursitõhususe osas, mille annaks pakutud meede lahutada tehnilised teenistused ja tüübikinnitusasutused.

⁽¹⁾ COM(2012) 417 *final* (ELT C 76, 14.3.2013, lk 37).

⁽²⁾ COM(2015) 185 *final*.

⁽³⁾ COM(2015) 624 *final*: Euroopa julgeoleku tegevuskava rakendamine: tulirelvade ja lõhkeainetega ebaseadusliku kauplemise ning nende kasutamise vastane ELi tegevuskava ja COM(2015) 625 *final*: Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK terrorismivastase võitluse kohta.

⁽⁴⁾ ELT C 177, 18.5. 2016, lk 51.

⁽⁵⁾ COM(2016) 491 *final*.

1.5 Komitee peab kahetsusväärseks ka seda, et tsiviilennundusjulgestuse ühiseeskirju käsitleva määruse (EÜ) nr 300/2008 ⁽⁶⁾ artiklis 6 ettenähtud võimalus kohaldada liikmesriikides nimetatud määruses ette nähtud ühistest põhistandarditest rangemaid meetmeid, mille komitee oma nimetatud määruse ettepaneku kohta koostatud arvamuses ⁽⁷⁾ selgelt heaks kiitis, ei kajastu kõnealuses ettepanekus.

1.6 Komitee tunneb kahetsust selle pärast, et siseturu huvisid on nähtavasti peetud turvalisuse küsimustest olulisemaks, kuni selleni välja, et ei anta isegi võimalust kehtestada täiendavaid riiklikke turvanõudeid eluliselt tähtsate riiklike huvide kaitsmiseks vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 114 lõikele 10.

1.7 Sellega seoses väljendab komitee ka kahetsust, et ELi toimimise leping ei võimalda temaatilisi riiklikke meetmeid riigi oluliste huvide kaitseks terrorirünnakute eest, kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 346 sättega sõjavarustuse kohta ja direktiivi 2014/24/EL artikli 15 sättega riigihangete kohta ⁽⁸⁾.

1.8 Komitee kahtleb, kas ettepaneku artikli 24 lõige 3, milles sätestatakse, et komisjon on tehniliste teenistuste valdkondliku töörühma esimees, on korrektne, arvestades nimetatud teenistuste poolt käsitletavate küsimuste väga tehnilist laadi ja suurt keerukuse astet.

1.9 Sellega seoses väljendab komitee ka kahetsust, et nähtavasti ei ole kaalutud võimalust lisada ettepanekusse eri liikmesriikide tüübikinnitusasutuste vahelist teabevahetus- ja koordineerimissüsteemi.

1.10 Komitee kahtleb, kas see, kuivõrd ettepanek võimaldab kasutada delegeeritud õigusakte tehniliste sätete muutmiseks, ulatub kaugemale ELi toimimise lepingu artikli 290 lõikes 1 lubatust. Eelkõige kehtib see ettepaneku artikli 27 punkti a kohta, milles lubatakse, ulatust ja laadi piiramata, uute toimimisnõuete kehtestamist, mida võib lisada delegeeritud õigusaktidega ettepaneku I lisasse.

1.11 Igal juhul rõhutab komitee, et selle valdkonna õiguslikuks reguleerimiseks on komisjonil vaja tehnilisi pädevusi, et tagada õigusaktide vajalik kvaliteet.

1.12 Komitee kiidab põhimõtteliselt heaks ettepaneku, et EL peaks püüdma saada Euroopa Tsiviilennunduse Konverentsi (ECAC) täieõiguslikuks liikmeks. Võttes siiski arvesse asjaolusid, et ECACi kehtiva põhikirja alusel saavad liikmed olla vaid riigid, et ECACi liikmeskond on laiem kui ELi liikmesriigid, ja et sellise liikmesuse üle peetavate läbirääkimiste tulemust ei saa võtta iseenesestmõistetavana, oleks realistlikum öelda, et EL peaks astuma asjakohaseid samme, et saada ECACi liikmeks.

1.13 Komitee on võtnud teadmiseks ettepaneku sätte, mille kohaselt ei jää tehniliste teenistuste poolt katse tegemise taotluse ja tüübikinnitusasutusele katsetulemuste esitamise vahele keskmiselt rohkem kui kuus kuud. Komitee teeb ettepaneku, et parem lahendus oleks see, kui tehniline teenistus teeks taotluse alusel esialgse hindamise, et määratleda aeg, mis kulub katsete tegemiseks, ja teavitaks taotluse esitajat sellest kindla ajavahemiku jooksul. Kui testimist seejärel määratud ajaks läbi ei viida, tuleb taotlejat sellest teavitada ja viivituse põhjusi selgitada.

1.14 Komitee märgib, et ECACi tootehindamise süsteem toimib praegu hästi ja et ELi tüübikinnituse süsteemi lisandväärtus võib operatiivsetel põhjustel seetõttu olla küsitav. See tähelepanek ei mõjuta ettepanekus toodud siseturu eesmärke.

1.15 Eelnimetatud põhjustel kahtleb komitee ettepaneku lisandväärtuses selle praegusel kujul ja soovitab seetõttu komisjonil ettepaneku sisu üle vaadata, võttes arvesse käesolevas arvamuses esitatud tähelepanekuid.

⁽⁶⁾ ELT L 97, 9.4.2008, lk 72.

⁽⁷⁾ ELT C 185, 8.8. 2006, lk 17.

⁽⁸⁾ Vt ka tõlgendav teatis Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 296 (praegu ELi toimimise lepingu artikkel 346) kohaldamise kohta kaitsealaste riigihangete valdkonnas (KOM(2006) 779 lõplik) (ELT L 94, 28.3.2014, lk 65).

2. Sissejuhatus

2.1 Ettepanek on samm tegevuskava⁽⁹⁾ rakendamise suunas. Tegevuskava eesmärgid on:

- turu killustatuse vähendamine järgmisel viisil: kogu ELi hõlmava sertifitseerimise/rahvusvaheliste standardite väljatöötamine, ELi sertifitseerimis-/vastavushindamismenetluste ühtlustamine ning julgeoleku- ja kaitsetehnoloogiate vahelise koostoime kasutamine;
- lõhe vähendamine teadustegevuse ja turu vahel;
- sotsiaalse mõõtme integreerimise parandamine, uurides varases etapis sotsiaalset mõju, sealhulgas võimalikku mõju põhiõigustele.

2.2 Üks tegevuskava oluline eesmärk on kaotada julgeolekuturgude killustatus, võttes kasutusele kogu ELi hõlmava julgeolekutehnoloogiate sertifitseerimissüsteemi, alustades lennujaama läbivaatusseadmetest ja häiresüsteemidest. See saavutatakse ühtse kontaktpunkti süsteemi abil, mille kaudu antakse sertifitseeritud tootele kogu ELis turulepääsu võimaldav sertifikaat. See tooks kaasa lihtsustamise, vähendaks sertifitseerimise kulusid, suurendaks siseturu mahtu ja parandaks seega konkurentsivõimet võrreldes Ameerika Ühendriikide ja Hiina toodetega, mille eeliseks on suuremad mahud suurtel koduturgudel.

2.3 Euroopa julgeoleku tegevuskavas⁽¹⁰⁾ kiidetakse kõnealune tegevuskava heaks, keskendudes toetavatele meetmetele nagu koolitus, rahastamine, teadusuuringud ja innovatsioon.

2.4 Euroopa julgeoleku tegevuskava sisaldab mitmesuguseid meetmeid, mis hõlmavad terrorismi rahastamise vastu võitlemist, võitlust tulirelvade ja lõhkeainetega ebaseadusliku kauplemise ning nende kasutamise vastu ja täiendavaid meetmeid, et kaitsta kodanikke ja elutähtsaid infrastruktuure, sealhulgas ka tegevuskava tulirelvade ja lõhkeainetega ebaseadusliku kauplemise ning nende kasutamise vastu ja komisjoni direktiivi ettepanekut terrorismivastase võitluse kohta⁽¹¹⁾.

2.5 Ettepanekuga kehtestatakse sertifitseerimise süsteem, mis tugineb ühtsetele toimimisnõuetele, ühtsetele katsemetoditele ja katselaborite akrediteerimisele (tehnilised teenistused).

2.6 Toimimisnõuded on sätestatud tsiviillennundusjulgestuse ühiseeskirju käsitlevas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 300/2008⁽¹²⁾ ja selle rakendusaktides (ettepaneku artikkel 4 ja I lisa).

2.7 Hindamismeetodid on välja töötatud ühises hindamisprotsessis, mille on heaks kiitnud ECAC.

2.8 Igas liikmesriigis peab olema tüübikinnitusasutus, millel oleks pädevus kõikides seadmete kinnitamisega seotud aspektides (ettepaneku artikkel 6). Ükski liikmesriik ei tohi kehtestada täiendavaid nõudeid sertifitseeritud seadmete kohta (ettepaneku artikkel 4).

2.9 Ettepanekus sätestatakse menetlused seadmete jaoks, mis kujutavad endast ohtu riiklikul tasandil või mis ei vasta kinnitatud tüübile (ettepaneku artiklid 17–19).

3. Üldised märkused

3.1 Komitee on juba heaks kiitnud kõnealuse tegevuskava,⁽¹³⁾ Euroopa julgeoleku tegevuskava, tegevuskava tulirelvade ja lõhkeainetega ebaseadusliku kauplemise ning nende kasutamise vastu ning direktiivi ettepaneku terrorismivastase võitluse kohta⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ COM(2012) 417 *final*.

⁽¹⁰⁾ COM(2015) 185 *final*.

⁽¹¹⁾ COM(2015) 624 *final*: Euroopa julgeoleku tegevuskava rakendamine: tulirelvade ja lõhkeainetega ebaseadusliku kauplemise ning nende kasutamise vastu ELi tegevuskava ja COM(2015) 625 *final*: Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK terrorismivastase võitluse kohta.

⁽¹²⁾ Vt allmärkus 6.

⁽¹³⁾ Vt allmärkus 1.

⁽¹⁴⁾ Vt allmärkus 4.

3.2 Samuti tervitab komitee ettepanekus väljendatud kavatsust rakendada kõnealune tegevuskava Euroopa julgeolekutööstuse sektori tugevdamise kaudu, luues suurema siseturu ja parandades kõnealuse tööstuse konkurentsivõimet.

3.3 Komitee tervitab ettepaneku eesmärgi edendada ELi julgeolekutööstuse konkurentsivõimet ja lihtsustada haldusmenetlusi, kehtestades ühtse sertifitseerimispunkti kulude vähendamiseks ning suurema siseturu loomiseks. Komitee võtab teadmiseks tugeva põhirõhu siseturule ja konkurentsivõimele ning asjaolu, et julgeolekuküsimusi on käsitletud peamiselt vaid sellest seisukohast, et asjaomase tööstusharu konkurentsivõime suurendamine võib parandada selle võimalusi innovatsiooni ja uute toodete väljatöötamise osas.

3.4 Komitee kiidab heaks ettepaneku lähenemisviisi reguleerida toimimismõudeid ja kasutada ECACis välja töötatud ühtseid katsetootodikke, ning nõustub, et suure osa õiguslike materjalide salastatud iseloom muudab selle lähenemisviisi vajalikuks. Komitee on siiski seisukohal, et ettepanekut saaks mitmes olulises aspektis parandada.

3.5 Komitee väljendab kahetsust, et määruse (EÜ) nr 300/2008 artiklis 6 sätestatud võimalust, mille kohaselt on liikmesriigil õigus kohaldada ühistest põhistandarditest rangemaid meetmeid, ei ole ettepanekusse lisatud. Kumbki menetlus, ei menetlus seadmete jaoks, mis kujutavad ohtu riiklikul tasandil, ega liidu kaitsemeetmete menetlus ei sobi sedalaadi probleemi lahendamiseks.

3.6 Komitee tuletab siinkohal meelde, et ta kiitis selgelt heaks võimaluse, mis lubab liikmesriikidel vastavalt määruse (EÜ) nr 300/2008 artiklile 6 võtta rangemaid meetmeid, oma arvamuses selle määruse ettepaneku kohta ⁽¹⁵⁾.

3.7 Komitee on teadlik raskustest, mis on seotud täiendavate riiklike nõuete kehtestamisega toodetele, mis on hõlmatud ühtlustatud kriteeriumidega, kuid juhib siiski tähelepanu ELi toimimise lepingu artikli 114 lõikes 10 pakutud võimalusele, mis lubab – ehkki küll piiratud ajaks – kehtestada siseriiklikke nõudeid tulenevalt näiteks riiklike julgeolekuhuvide kaitsmise vajadusest.

3.8 Komitee võtab teadmiseks asjaolu, et vähemalt kahe liikmesriigi parlamendid on subsidiaarsust käsitlevate põhjendatud arvamuste ettepanekutes, millest üks on esitatud, viidanud vajadusele kohandada julgeolekunõudeid vastavalt turvalisuse eri tasemetele eri liikmesriikides ⁽¹⁶⁾. See tähendab, et võib osutuda vajalikuks suurendada turvanõudeid, kehtestades ELi standardnõuetega võrreldes täiendavad kriteeriumid ja seadmete suurema toimimisvõime, sealhulgas lennujaamade läbivaatusseadmete puhul.

3.9 Komitee on seisukohal, et rakendades poliitikat, mille eesmärk on parandada kaitset terrorirünnakute eest, tuleb seda eesmärki pidada iga kavandatava meetme oluliseks elemendiks. Selle eesmärgiga seotud tööstuspoliitika tegevuskava tuleb pidada terrorismivastase võitluse eesmärgiga võrreldes teisejärguliseks.

3.10 Seega tuleb liikmesriikidele selgelt võimaldada eraldi mänguruum terrorismiohuga tegelemiseks, sealhulgas täiendavate nõuete kehtestamiseks lennujaama läbivaatusseadmetele ja sertifitseerimisnõuete karmistamiseks standardiga võrreldes. Ettepaneku artiklid 17 ja 18 ei ole selle probleemiga seotud ega anna liikmesriikidele piisavalt mänguruumi, et nad saaksid end terrorismiohtude eest kaitsta. Komitee on teadlik sellest, et Euroopa Liidu toimimise lepingu praegune versioon ei sisalda erisätteid, mis võimaldaksid turvasaadmeid riiklike eluliselt tähtsate huvide kaitsmise tõttu siseturu eeskirjadest vabastada, kuna ELi toimimise lepingu artiklis 346 on selline võimalus ette nähtud üksnes sõjavarustuse jaoks ja direktiivis 2014/24/EL (artikkel 15) ainult riigihangetele ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Vt allmärkus 6.

⁽¹⁶⁾ Ühendkuningriigi Parlamendi Alamkoja 1. novembri 2016. aasta põhjendatud arvamus nõukogu dokumendis 14180/16 ja Prantsusmaa Rahvuskogu (Assemblée Nationale), Nr 4060 rect. Proposition de Résolution Européenne.

⁽¹⁷⁾ Tõlgendav teatis Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 296 (ELi toimimise lepingu artikkel 346) kohaldamise kohta kaitsealaste riigihangete valdkonnas, lk 6, allmärkus 10. Direktiiv 2004/18/EÜ on praeguseks asendatud direktiiviga 2014/24/EL – COM(2006) 779 final.

3.11 Komitee võtab teadmiseks asjaolu, et ettepanek annab komisjonile õiguse võtta vastu delegeeritud õigusakte, et muuta I lisa, kajastamaks lennundusjulgestuses kasutatavate läbivaatusseadmetega seotud uute toimimisnõuete kehtestamist (artikli 27 punkt a), ning muuta määruse lisasid, et kohandada neid teadus- ja tehnikaalaste teadmiste arenguga (artikli 27 punkt b). Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 290 lõige 1 piirab delegeeritud õigusakti vastuvõtmise vastava akti mitteolemuslike osadega, sealhulgas tehnika arengust tuleneva ajakohastamisega. Ettepaneku artikli 27 punktis a antud delegerimisõigus näib ulatuvat sellest piirangust kaugemale. Seepärast peab komitee küsitavaks, kas artikli 27 punktis a antud delegeeritud õigusaktide vastuvõtmise õigus on kooskõlas ELi toimimise lepinguga.

3.12 Igal juhul on komisjonil selle valdkonna õiguslikuks reguleerimiseks vaja tehnilisi pädevusi, et tagada õigusaktide vajalik kvaliteet.

3.13 Ettepanekuga nähakse ette tüübikinnitusasutused igas liikmesriigis. Komitee kahtleb nii kõikide liikmesriikide suutlikkuses neid asutusi ettepaneku jõustumise ajal luua kui ka sellise nõude ressursitõhususes ja selle lisandväärtuses, pidades silmas, et praegu on ainult viis liikmesriiki suutelised seadmeid katsetama ja tüübikinnitusi väljastama. Komitee leiab, et üksainus ELi tüübikinnitusasutus oleks olnud tõhusam lahendus, kooskõlas ühtse kontaktpunkti lähenemisviisiga.

3.14 Sellega seoses kahtleb komitee ka selles, kas katsetamise ja sertifitseerimise ülesannete jagamine tehniliste teenistuste ja tüübikinnitusasutuste vahel on kasulik, kuna toote toimivuse tegelikud katsed teostab tehniline teenistus, mille pädevus on sertifitseeritud, samal ajal kui sertifikaadi väljastamise otsuse (tüübikinnitus) teeb tüübikinnitusasutus, kes ilmselgelt ei pea täitma mingeid erikriteeriume tehnilise pädevuse alal, vaid toetub täielikult tehnilise teenistuse antud hinnangule. Kui selle kaheastmeline süsteemi põhjus peaks olema selles, et asjakohane tehniline pädevus ei ole kõigis liikmesriikides kättesaadav, siis soovib komitee integreerida mõlemad funktsioonid piiratud arvu tüübikinnitusasutustesse või ideaaljuhul, nagu juba soovitatud, luua üks ühine tüübikinnitusasutus kogu ELi jaoks.

3.15 Komitee võtab ka teadmiseks asjaolu, et ECACi ühtsed katsetametodid töötavad praegu asjakohaselt. See seab kahtluse alla ettepanekus kavandatud süsteemi lisandväärtuse, kuna ECACi raamistik tagab asjaomaste toodete vaba liikumise ECACi liikmesriikide vahel. See tähelepanek ei mõjuta ettepanekus toodud siseturu eesmärke.

3.16 Komitee võtab teadmiseks, et ettepaneku artiklis 10 sätestatakse, et EL peab saama ühtsete katsetametodide väljatöötamise eest vastutava asutuse, st ECACi täisliikmeks. Komitee märgib, et ELi ECACi liikmeks saamine eeldaks ECACi põhikirja muutmist, kuna täisliikmetena aktsepteeritakse praegu üksnes riike. Kuna liikmesus oleks läbirääkimiste tulemus, siis soovib komitee muuta sätet nii, et ELi tuleks volitada alustama läbirääkimisi, et saada ECACi täisliikmeks.

4. Konkreetsed märkused

4.1 Ettepanekus on sätestatud, et komisjon loob tehniliste teenistuste valdkondliku tööühma, et tagada tehniliste teenistuste vahel koordineerimine ja koostöö. Arvestades, et kõnealune rühm hakkab tõenäoliselt tegelema väga keerukate tehniliste küsimustega, seab komitee kõnealuse lahenduse sobivuse kahtluse alla.

4.2 Komitee on üllatunud, et ei ole peetud vajalikuks sätestada teabevahetust ja koostööd eri riikide tüübikinnitusasutuste ning tüübikinnitusasutuste ja komisjoni vahel, pidades silmas, et sellist süsteemi on peetud kasulikuks tehnilistele teenistustele ja muudes olukordades, kus riiklikud asutused teostavad otsuste tegemise pädevust, mis on oluline ELi õiguse rakendamiseks, näiteks konkurentsi valdkonnas.

4.3 Kuigi ettepanekus nähakse ette üks tüübikinnitusasutus igas liikmesriigis, ei kehti selline nõue tehniliste teenistuste kohta, mis, nagu eespool mainitud, etendavad kavandatavas sertifitseerimissüsteemis olulist rolli. See toetab veel kord seisukohta, et nõudel luua üks tüübikinnitusasutus igas liikmesriigis oleks üksnes sümboolne väärtus, pidades silmas, et tüübikinnitussertifikaat ja sellel sertifikaadil põhinevad vastavusertifikaadid kehtivad kogu ELis. Menetlusega seadmete jaoks, mis kujutavad ohtu riiklikul tasandil (ettepaneku artikkel 17), võiks tegeleda julgeolekuküsimustes pädev riiklik asutus.

4.4 Ettepanekus sätestatakse, et tehnilised teenistused tagavad, et seadmega seotud katse tegemise taotluse ja tüübikinnitusasutusele katsetulemuste esitamise vahele ei jää rohkem kui 6 kuud, välja arvatud erandolukorras või tootjate konkreetse taotluse korral. Komitee on seisukohal, et kindla ajavahemiku sätestamine selleks ei ole soovitav ega realistlik. Parem lahendus oleks sätestada kohustus, et tehniline teenistus hindaks viivitamatult, kui palju aega läheb taotluse täitmiseks ning teavitaks taotlejat kindla ajavahemiku jooksul, näiteks viieteistkümne tööpäeva jooksul. Kui tähtjast ei ole võimalik seejärel kinni pidada, peaks tehniline teenistus esitama põhjendatud selgituse.

Brüssel, 25. jaanuar 2017

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS
