

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi certifikacijskog sustava EU-a za opremu za zaštitni pregled u zrakoplovstvu

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

(2017/C 125/04)

Izvjestitelj: **Stefan BACK**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 15.9.2016. Vijeće, 24.10.2016.
Pravni temelj:	članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	13.1.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	25.1.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	522
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	138/1/3

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO ponovno izražava svoju potporu Akcijskom planu za inovativnu i konkurentnu sigurnosnu industriju iz 2012. (Akcijski plan) ⁽¹⁾.

1.2. EGSO također skreće pozornost na Europski program sigurnosti (Program sigurnosti) ⁽²⁾ i ponovno izražava svoju potporu Akcijskom planu za borbu protiv nezakonite trgovine vatrenim oružjem i eksplozivima te njihove uporabe, kao i Prijedlogu direktive o suzbijanju terorizma ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

1.3. Podložno primjedbama u nastavku, EGSO sada također pozdravlja cilj Prijedloga uredbe o uspostavi certifikacijskog sustava EU-a za opremu za zaštitni pregled u zrakoplovstvu ⁽⁵⁾ (Prijedlog), koji je podnijela Komisija, kao prvi korak u provedbi Akcijskog plana. Pozdravlja cilj Prijedloga u pogledu uspostavljanja sustava homologacije tipa za opremu za zaštitni pregled s certifikacijom s pružanjem usluga na jednom mjestu kako bi se pojednostavilo uvođenje proizvoda na tržište, smanjili troškovi, povećao opseg tržišta i poboljšala konkurentnost europske industrije sigurnosnih proizvoda.

1.4. Međutim, EGSO žali što Prijedlog ne uvodi jedinstveno homologacijsko tijelo na razini EU-a, s integriranom tehničkom službom, jer bi se time pridonijelo optimalnoj učinkovitosti i smanjenju troškova. EGSO ima ozbiljne dvojbe u pogledu resursne učinkovitosti predložene opcije razdvajanja tehničkih službi i homologacijskih tijela.

⁽¹⁾ COM(2012) 417 final (SL C 76, 14.3.2013., str. 37.).

⁽²⁾ COM(2015) 185 final.

⁽³⁾ COM(2015) 624 final: Provedba Europskog programa sigurnosti: Akcijski plan EU-a protiv nezakonite trgovine vatrenim oružjem i eksplozivima te njihove uporabe i COM(2015) 625 final: Prijedlog direktive o suzbijanju terorizma i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/475/PUP o suzbijanju terorizma.

⁽⁴⁾ SL C 177, 18.5.2016., str. 51.

⁽⁵⁾ COM(2016) 491 final.

1.5. Nadalje, EGSO žali što se u Prijedlogu ne odražava mogućnost iz članka 6. Uredbe (EZ) br. 300/2008 o zajedničkim pravilima u području zaštite civilnog zračnog prometa⁽⁶⁾ u pogledu propisivanja strožih zahtjeva na nacionalnoj razini u odnosu na osnovnu razinu iz te Uredbe, što je EGSO izričito pozdravio u svojem mišljenju⁽⁷⁾ o prijedlogu te Uredbe.

1.6. EGSO žali zbog činjenice da su razmatranja o unutarnjem tržištu očito u prednosti pred pitanjima sigurnosti, do te mjere da se ne daje čak ni mogućnost dodatnih zahtjeva u pogledu nacionalne sigurnosti za očuvanje ključnih nacionalnih interesa u skladu s člankom 114. stavkom 10. UFEU-a.

1.7. U tom pogledu, EGSO također žali zbog toga što se UFEU-om ne dopušta da se predanim nacionalnim djelovanjem štite osnovni nacionalni interesi od terorističkih činova, u skladu s onime što se primjenjuje u pogledu vojne opreme iz članka 346. UFEU-a ili u pogledu javne nabave iz članka 15. Direktive 2014/24 o javnoj nabavi⁽⁸⁾.

1.8. EGSO propituje prikladnost odredbe iz članka 24. stavka 3. Prijedloga koja navodi da Komisija predsjedava koordinacijskim odborom tehničkih službi, uzimajući u obzir visoko tehničku i vrlo složenu prirodu pitanja kojima će se njezine službe morati baviti.

1.9. U tom pogledu EGSO također izražava žaljenje zbog toga što se nije pridala pozornost mogućnosti uključivanja u Prijedlog sustava za razmjenu informacija i koordinaciju između različitih nacionalnih homologacijskih tijela.

1.10. EGSO propituje premašuje li se mjerom do koje prijedlog dopušta uporabu delegiranih akata za izmjenu tehničkih odredbi područje primjene onoga što je odobreno u skladu s člankom 290. stavkom 1. UFEU-a. To je posebice slučaj u pogledu članka 27. točke (a) Prijedloga, kojim se ne postavljaju ograničenja području primjene ili značaju novih zahtjeva u pogledu performansi koji mogu biti uključeni u Prilog I. Prijedlogu putem delegiranih akata.

1.11. U svakom slučaju, EGSO ističe da će, bude li primjenjivala zakone u ovom području, Komisija morati imati tehničku sposobnost kako bi se zajamčila kvaliteta zakonodavnih akata.

1.12. EGSO u načelu pozdravlja Prijedlog da bi EU trebao težiti tome da postane punopravni član Europske konferencije civilnog zrakoplovstva (ECAC). Međutim, u pogledu činjenice da se trenutačnim ustavom ECAC-a kao članovi odobravaju samo države, da je članstvo u ECAC-u šire od država članica EU-a te da se rezultat svakog takvog pregovaranja o članstvu ne može uzimati zdravo za gotovo, možda bi bilo realističnije izjaviti da bi EU trebao poduzeti odgovarajuće korake u cilju dobivanja članstva u ECAC-u.

1.13. EGSO je primio na znanje odredbu Prijedloga u pogledu maksimalnog prosječnog razdoblja od šest mjeseci između podnošenja zahtjeva za ispitivanje tehničkih službi i dostave rezultata ispitivanja relevantnom homologacijskom tijelu. EGSO predlaže da bi bolja opcija za tehničku službu bila provesti početnu procjenu zahtjeva kako bi se utvrdilo koliko je vremena potrebno za ispitivanje i obavješćivanje podnositelja zahtjeva u određenom roku. Ako se rok za ispitivanje nije poštovao, podnositelj zahtjeva trebao bi biti obaviješten, a razlozi za kašnjenje objašnjeni.

1.14. EGSO napominje da sustav ECAC-a za procjenu proizvoda sada ispravno radi te da se dodana vrijednost sustava EU homologacije tipa, u operativne svrhe, stoga može propitivati. To zapažanje ne dovodi se u pitanje u pogledu ciljeva unutarnjeg tržišta postavljenih u Prijedlogu.

1.15. Iz navedenih razloga EGSO ima dvojbe u vezi s dodanom vrijednošću Prijedloga kakav je sada te stoga t zahtjeva od Komisije da ponovno razmotri njegov sadržaj kako bi se zapažanja iz ovoga mišljenja uzela u obzir.

⁽⁶⁾ SL L 97, 9.4.2008., str. 72.

⁽⁷⁾ SL C 185, 8.8.2006., str. 17.

⁽⁸⁾ Vidjeti također interpretativnu Komunikaciju o primjeni članka 296. Ugovora (trenutačni članak 346. UFEU-a) u području nabave za obranu (COM(2006) 779 final) (SL L 94, 28.3.2014., str. 65.).

2. Uvod

2.1. Prijedlog predstavlja korak prema provedbi Akcijskog plana⁽⁹⁾. Ciljevi Akcijskog plana jesu:

- prevladavanje tržišne fragmentacije s pomoću certifikacije na razini EU-a i međunarodnih standarda, usklađivanja postupaka procjene certifikacije EU-a i sukladnosti i iskorištavanja sinergija između tehnologija sigurnosti i obrane,
- smanjivanje jaza između istraživanja i tržišta,
- poboljšavanje integracije socijalne dimenzije ranim ispitivanjem društvenog utjecaja, uključujući moguće učinke na temeljna prava.

2.2. Važan cilj Akcijskog plana dovršenje je fragmentacije tržišta sigurnosnog sektora uvođenjem certifikacijskog sustava na razini EU-a za sigurnosne tehnologije, počevši s opremom za zaštitni pregled u zrakoplovstvu i alarmnim sustavima, a on se postiže uspostavom sustava s pružanjem usluga na jednom mjestu kako bi se dobio pristup tržištu u pogledu dodjele certifikata za certificirane proizvode diljem cijelog EU-a. To bi imalo za posljedicu pojednostavljenje, smanjene troškove certifikacije, povećan obujam domaćeg tržišta te stoga poboljšanu konkurentnost u usporedbi s proizvodima SAD-a i Kine koji imaju prednost u pogledu većih količina na velikim domaćim tržištima.

2.3. Program sigurnosti⁽¹⁰⁾ odobrava Akcijski plan u pogledu dodatnih aktivnosti, kao što su osposobljavanje, financiranje, istraživanje i inovacija.

2.4. Program sigurnosti sadržava širok raspon mjera koje uključuju borbu protiv financiranja terorizma, nezakonite trgovine vatrenim oružjem i eksplozivima te njihove uporabe i dodatne mjere za zaštitu građana i ključne infrastrukture, uključujući Akcijski plan protiv nezakonite trgovine vatrenim oružjem i eksplozivima te njihove uporabe i Prijedlog direktive o suzbijanju terorizma⁽¹¹⁾.

2.5. Prijedlog uvodi certifikacijski sustav koji se temelji na zajedničkim zahtjevima u pogledu performansi, zajedničkim metodama ispitivanja i akreditaciji laboratorija za ispitivanje (tehničke službe).

2.6. Zahtjevi u pogledu performansi navedeni su u Uredbi (EZ) br. 300/2008 Europskog parlamenta i Vijeća⁽¹²⁾ o zajedničkim pravilima u području zaštite civilnog zračnog prometa i njezinim provedbenim aktima (članak 4. i Prilog I. Prijedlogu).

2.7. Metode evaluacije razvijene su u okviru zajedničkog postupka evaluacije koji je odobrio ECAC.

2.8. Svaka država članica treba imati homologacijsko tijelo nadležno za sve aspekte homologacije opreme (članak 6. Prijedloga). Države članice ne smiju uvoditi dodatne zahtjeve koji se odnose na certificiranu opremu (članak 4. Prijedloga).

2.9. U Prijedlogu su utvrđeni postupci za opremu koja predstavlja rizik na nacionalnoj razini ili koja nije sukladna s certifikatom (članci od 17. do 19. Prijedloga).

3. Opće napomene

3.1. EGSO je već pozdravio Akcijski plan⁽¹³⁾, Europski program sigurnosti, Akcijski plan protiv nezakonite trgovine vatrenim oružjem i eksplozivima te njihove uporabe i Prijedlog direktive o suzbijanju terorizma⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ COM(2012) 417 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2015) 185 final.

⁽¹¹⁾ COM(2015) 624 final: Provedba Europskog programa sigurnosti: Akcijski plan EU-a protiv nezakonite trgovine vatrenim oružjem i eksplozivima te njihove uporabe i COM(2015) 625 final: Prijedlog direktive o suzbijanju terorizma i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/475/PUP o suzbijanju terorizma.

⁽¹²⁾ Vidjeti bilješku 6.

⁽¹³⁾ Vidjeti bilješku 1.

⁽¹⁴⁾ Vidjeti bilješku 4.

3.2. EGSO sada također pozdravlja namjeru Prijedloga da se provede Akcijski plan jačanjem sektora europske sigurnosne industrije stvaranjem većeg domaćeg tržišta i poboljšanjem konkurentnosti te industrije.

3.3. EGSO pozdravlja ciljeve Prijedloga za povećanje konkurentnosti sigurnosne industrije EU-a i pojednostavljenje upravnih postupaka uvođenjem certifikacije s pružanjem usluga na jednom mjestu kako bi se smanjili troškovi i stvorilo veće domaće tržište. EGSO daje na znanje snažnu usredotočenost na unutarnje tržište i konkurentnost te činjenicu da se sigurnosna pitanja uglavnom rješavaju iz perspektive da se povećanjem konkurentnosti industrije mogu poboljšati njezine mogućnosti za inovaciju i razvoj novih proizvoda.

3.4. EGSO odobrava pristup iz Prijedloga da se donesu akti o zahtjevima u pogledu performansi i iskoriste zajedničke metode ispitivanja koje je razvio ECAC te se slaže da povjerljiv karakter većine pravnog materijala čini taj pristup potrebnim. Međutim, EGSO smatra da bi se Prijedlog mogao poboljšati u brojnim važnim aspektima.

3.5. EGSO stoga žali što mogućnost iz članka 6. Uredbe (EZ) br. 300/2008 koja se odnosi na to da države članice primjenjuju strože mjere u odnosu na zajedničke osnovne standarde iz Prijedloga nije uključena u Prijedlog. Postupci za opremu koja predstavlja rizik na nacionalnoj razini ni zaštitni postupak Unije nisu prikladni za rješavanje ove vrste problema.

3.6. EGSO ovdje podsjeća na to da je posebno odobrio mogućnost kojom se državama članicama omogućuje da poduzmu strože mjere u skladu s člankom 6. Uredbe (EZ) br. 300/2008 u svojem mišljenju o Prijedlogu te uredbe ⁽¹⁵⁾.

3.7. EGSO je svjestan teškoća uključenih u odobravanje dodatnih nacionalnih zahtjeva za proizvode obuhvaćene usklađenim kriterijima, ali ipak skreće pozornost na mogućnost pruženu u članku 114. stavku 10. UFEU-a koja se odnosi na odobravanje nacionalnih zahtjeva na temelju potrebe da se, na primjer, zaštite nacionalni sigurnosni interesi, iako samo u ograničenom razdoblju.

3.8. EGSO prima na znanje činjenicu da su se parlamenti barem dviju država članica, u prijedlozima obrazloženih mišljenja o pitanjima supsidijarnosti, od kojih je jedan podnesen, pozvali na potrebu prilagodbe sigurnosnih zahtjeva u skladu s raznolikim razinama izloženosti riziku u različitim državama članicama ⁽¹⁶⁾. To znači da bi moglo biti potrebno povećati sigurnosne zahtjeve uvođenjem dodatnih karakteristika i poboljšanih performansi opreme, uključujući opremu za zaštitni pregled u zračnim lukama, u usporedbi sa standardnim zahtjevima EU-a.

3.9. EGSO smatra da se pri provedbi politike čiji je cilj poboljšanje zaštite od terorističkih činova taj cilj mora smatrati ključnim elementom svake predložene mjere. Program za industrijsku politiku povezan s tim ciljem mora se smatrati podređenim cilju borbe protiv terorizma.

3.10. Stoga treba postojati jasno područje djelovanja za zasebno djelovanje država članica u rješavanju terorističkih prijetnji, uključujući dodatne zahtjeve u pogledu opreme za zaštitni pregled u zračnim lukama iznad standardnih zahtjeva u pogledu certifikacije. Članci 17. i 18. Prijedloga nisu povezani s tim problemom i ne daju dovoljno slobode izbora državama članicama kako bi im se omogućilo da se same zaštite od terorističkih prijetnji. EGSO je svjestan toga da UFEU kakav je sada ne sadrži posebna pravila kojima se omogućuje da se sigurnosna oprema izuzme iz pravila o unutarnjem tržištu na temelju očuvanja ključnih nacionalnih interesa s obzirom na to da članak 346. UFEU-a pruža takvu mogućnost samo u pogledu vojne opreme, a odredbe Direktive 2014/24/EU (članak 15.) odnose se samo na javnu nabavu ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Vidjeti bilješku 6.

⁽¹⁶⁾ Obrazloženo mišljenje Zastupničkog doma Ujedinjene Kraljevine od 1. studenoga 2016. u dokumentu Vijeća 14180/16 i francuski Assemblée Nationale, br. 4060. rect. Proposition de Résolution Européenne.

⁽¹⁷⁾ Interpretativna komunikacija o primjeni članka 296. Ugovora (članak 346. UFEU-a) u području nabave za obranu, stranica 6., bilješka 10. Direktiva 2004/18/EZ od tada je zamijenjena Direktivom 2014/24/EU – COM(2006) 779 final.

3.11. EGSO prima na znanje činjenicu da Prijedlog omogućuje Komisiji da donese delegirane akte za izmjenu Priloga I. kako bi se odrazilo uvođenje novih zahtjeva u pogledu performansi za opremu za zaštitni pregled u zrakoplovstvu (članak 27. točka (a)) te izmijenili prilozi Uredbi radi njihove prilagodbe razvoju znanstvenog i tehničkog znanja (članak 27. točka (b)). Člankom 290. stavkom 1. UFEU-a ograničava se delegiranje na nebitne elemente pravnog akta o kojemu je riječ, uključujući ažuriranja zbog tehničkog razvoja. Čini se da se delegiranjem iz članka 27. točke (a) Prijedloga premašuje to ograničenje. EGSO stoga dovodi u pitanje usklađenost delegiranja predloženog u članku 27. točki (a) Prijedloga s UFEU-om.

3.12. U svakom slučaju, bude li primjenjivala zakone u ovom području, Komisiji će biti potrebna tehnička sposobnost kako bi se zajamčila kvaliteta zakonodavnih akata.

3.13. Prijedlogom se predviđa homologacijsko tijelo u svakoj državi članici. EGSO propituje sposobnost svih država članica u pogledu toga mogu li uspostaviti takvo tijelo u trenutku stupanja na snagu Prijedloga te resursnu učinkovitost takva zahtjeva i njezinu dodanu vrijednost, imajući na umu da trenutačno samo pet država članica može provoditi ispitivanje opreme i izdavati certifikate homologacije tipa. EGSO smatra da bi jedinstveno homologacijsko tijelo EU-a bilo djelotvornije rješenje, u skladu s pristupom pružanja usluga na jednom mjestu.

3.14. EGSO u vezi s time također propituje korisnost razdvajanja ispitivanja i certifikacije između tehničkih službi i homologacijskih tijela, što znači da bi ispitivanje performansi proizvoda provela tehnička služba koja je certificirana prema svojoj razini sposobnosti, dok bi homologacijsko tijelo odlučivalo o izdavanju certifikata (homologacije tipa), a koje očito ne treba ispunjavati posebne kriterije tehničke sposobnosti, nego će se u cijelosti oslanjati na procjenu tehničke službe. Ako je razlog za taj dvodijelni sustav taj što odgovarajuće tehničke sposobnosti nisu dostupne u svim državama članicama, EGSO predlaže integraciju dviju funkcija u smanjen broj homologacijskih tijela ili, idealno, kako je već predloženo, uspostavu jednog zajedničkog homologacijskog tijela za cijeli EU.

3.15. EGSO također prima na znanje činjenicu da zajedničke ispitne metodologije za certifikaciju ECAC-a sada rade na odgovarajući način. Time se dovodi u pitanje dodana vrijednost sustava koji će se izraditi u skladu s Prijedlogom jer okvir ECAC-a jamči slobodno kretanje predmetnih proizvoda diljem država članica ECAC-a. To zapažanje ne dovodi se u pitanje u pogledu ciljeva unutarnjeg tržišta iz Prijedloga.

3.16. EGSO prima na znanje da članak 10. Prijedloga navodi da EU postaje punopravni član tijela odgovornog za razradu zajedničkih ispitnih metodologija, tj. ECAC-a. EGSO ističe da bi članstvo EU-a u ECAC-u zahtijevalo prethodnu izmjenu ustava ECAC-a jer je trenutačno samo državama dopušteno biti punopravnim članom. Budući da bi članstvo bilo rezultat pregovaračkog procesa, EGSO predlaže izmjenu odredbe tako da se u njoj navodi da bi EU trebao započeti pregovore u cilju dobivanja punopravnog članstva u ECAC-u.

4. Posebne napomene

4.1. Prijedlog navodi da Komisija osniva i predsjedava sektorskom skupinom tehničkih službi kako bi zajamčila suradnju i koordinaciju među tehničkim službama. Imajući na umu da će se ta skupina vjerojatno baviti vrlo složenim tehničkim pitanjima, EGSO propituje prikladnost tog rješenja.

4.2. EGSO je iznenađen što nije izražena potreba za tim da se predloži razmjena informacija i koordinacija među različitim nacionalnim homologacijskim tijelima te između homologacijskih tijela i Komisije, imajući na umu da se takav sustav smatrao korisnim za tehničke službe i u drugim kontekstima u kojima nacionalna tijela imaju nadležnost za donošenje odluka koja je relevantna za primjenu prava EU-a, na primjer u području tržišnog natjecanja.

4.3. Dok Prijedlog predviđa jedno homologacijsko tijelo za svaku državu članicu, takav se zahtjev ne primjenjuje na tehničke službe koje će, kako je gore navedeno, imati ključnu ulogu u planiranom certifikacijskom sustavu. Time se ponovno podupire stajalište da zahtjev za jedno homologacijsko tijelo u svakoj državi članici ima samo simboličku vrijednost, imajući na umu da certifikacija homologacije tipa i certifikati o sukladnosti izdani na temelju te certifikacije vrijede diljem cijelog EU-a. Postupkom za opremu koja predstavlja rizik na nacionalnoj razini (članak 17. Prijedloga) moglo bi se baviti nacionalno tijelo nadležno za sigurnosna pitanja.

4.4. Prijedlog navodi da tehničke službe jamče da će prosječno vrijeme između zahtjeva za ispitivanje opreme i dostave rezultata homologacijskom tijelu biti najviše šest mjeseci, osim u izvanrednim okolnostima ili na poseban zahtjev proizvođača. EGSO smatra da utvrđen rok ove vrste nije poželjan ni realističan. Bolja opcija moglo bi biti uvođenje obveze za tehničke službe da odmah procijene vrijeme potrebno za rješavanje zahtjeva i da podnositelja zahtjeva obavijeste u utvrđenom roku, na primjer unutar 15 radnih dana. Ako se utvrđeni rok ne može poštovati, tehnička služba treba dati opravdano objašnjenje.

Bruxelles, 25. siječnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS
