

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een EU-certificeringssysteem voor apparatuur voor beveiligingsonderzoeken in de luchtvaart**

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

(2017/C 125/04)

Rapporteur: **Stefan BACK**

Raadpleging	Europees Parlement, 15.9.2016 Raad, 24.10.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	13.1.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	25.1.2017
Zitting nr.	522
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	138/1/3

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) spreekt opnieuw zijn steun uit voor het Actieplan 2012 voor een innovatieve en concurrerende veiligheidsindustrie (hierna: het actieplan) <sup>(1)</sup>.

1.2. Het EESC vestigt bovendien de aandacht op de Europese veiligheidsagenda (hierna: de veiligheidsagenda) <sup>(2)</sup> en spreekt zich opnieuw uit voor het actieplan ter bestrijding van de illegale handel in en het gebruik van vuurwapens en explosieven, alsmede voor het voorstel voor een richtlijn inzake terrorismebestrijding <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup>.

1.3. Onder voorbehoud van onderstaande opmerkingen verwelkomt het EESC nu ook de bedoeling van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een EU-certificeringssysteem voor apparatuur voor beveiligingsonderzoeken in de luchtvaart <sup>(5)</sup> (hierna: het voorstel) als eerste stap in de tenuitvoerlegging van het actieplan. Het Comité prijst het streven van het voorstel om een typegoedkeuringssysteem voor apparatuur voor beveiligingsonderzoeken in te voeren met een certificering volgens het „éénloketsysteem” om de invoering van producten op de markt te vereenvoudigen, de kosten te verlagen, het marktvolume te verhogen en de concurrentiekracht van de Europese veiligheidsproductenindustrie te verbeteren.

1.4. Het EESC betreurt echter dat met het voorstel geen EU-brede goedkeuringsinstantie met een geïntegreerde technische dienst wordt ingevoerd, aangezien dit voor optimale efficiëntie en kostenvermindering zou hebben gezorgd. Het EESC heeft ernstige twijfels over de efficiëntie van de voorgestelde optie om de technische diensten en de goedkeuringsinstanties van elkaar te scheiden.

<sup>(1)</sup> COM(2012) 417 final (PB C 76 van 14.3.2013, blz. 37).

<sup>(2)</sup> COM(2015) 185 final.

<sup>(3)</sup> COM(2015) 624 final: De Europese veiligheidsagenda uitvoeren: EU-actieplan inzake de illegale handel in en het gebruik van vuurwapens en explosieven en COM(2015) 625 final: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad inzake terrorismebestrijding.

<sup>(4)</sup> PB C 177 van 18.5.2016, blz. 51.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 491 final.

1.5. Het EESC betreurt bovendien dat de in artikel 6 van Verordening (EG) nr. 300/2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart<sup>(6)</sup> vastgestelde mogelijkheid om op nationaal niveau strengere eisen voor te schrijven dan de in deze verordening genoemde basisnormen, die het EESC in zijn advies over het voorstel voor die verordening<sup>(7)</sup> uitdrukkelijk heeft verwelkomd, niet in het voorstel is opgenomen.

1.6. Het EESC betreurt het feit dat overwegingen met betrekking tot de interne markt zwaarder lijken te wegen dan veiligheidsbelangen, en wel in zodanige mate dat niet eens de mogelijkheid wordt geboden om aanvullende nationale veiligheidseisen toe te staan om essentiële nationale belangen te waarborgen in overeenstemming met artikel 114, lid 10, VWEU.

1.7. In dit opzicht betreurt het EESC ook dat het VWEU geen mogelijkheid biedt voor een specifiek nationaal actieplan om essentiële nationale belangen tegen terroristische daden te beschermen, in overeenstemming met hetgeen van toepassing is met betrekking tot militair materieel op grond van artikel 346 VWEU of met betrekking tot overheidsopdrachten op grond van artikel 15 van Richtlijn 2014/24/EU betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten<sup>(8)</sup>.

1.8. Het EESC plaatst vraagtekens bij de adequaatheid van artikel 24, lid 3 van het voorstel, waarin wordt bepaald dat de Commissie als voorzitter van de sectorale groep van de technische diensten optreedt, gezien de zeer technische en complexe aard van de aangelegenheden waarmee deze diensten zich bezig zullen houden.

1.9. In dit verband betreurt het EESC eveneens dat er schijnbaar geen aandacht is besteed aan de mogelijkheid om in het voorstel een systeem voor informatie-uitwisseling en coördinatie tussen de verschillende nationale goedkeuringsinstanties op te nemen.

1.10. Het EESC vraagt zich af of de mate waarin in het voorstel het gebruik van gedelegeerde handelingen is toegestaan om technische bepalingen te wijzigen niet verder gaat dan hetgeen ingevolge artikel 290, lid 1, VWEU is toegestaan. Dit geldt met name voor artikel 27, onder a), van het voorstel, waarin geen beperkingen worden gesteld aan de omvang of de aard van de nieuwe prestatievereisten die via gedelegeerde handelingen in bijlage I bij het voorstel kunnen worden opgenomen.

1.11. Het EESC wijst er in elk geval op dat de Commissie, wil zij op dit gebied wetgeving tot stand brengen, over de technische bekwaamheid zal moeten beschikken die vereist is om de kwaliteit van de wetgevende handelingen te garanderen.

1.12. Het EESC verwelkomt in beginsel het voorstel dat de EU een volwaardig lid van de Europese Burgerluchtvaartconferentie (ECAC) moet proberen te worden. Aangezien volgens de huidige statuten van de ECAC alleen staten lid kunnen worden, de ECAC ook landen buiten de EU omvat, en het resultaat van onderhandelingen over een eventueel lidmaatschap onzeker is, zou het echter realistischer zijn te verklaren dat de EU passende maatregelen moet nemen voor het verkrijgen van lidmaatschap van de ECAC.

1.13. Het EESC heeft nota genomen van de bepaling in het voorstel dat er gemiddeld ten hoogste zes maanden mogen verstrijken tussen het verzoek om apparatuur te laten testen door technische diensten en het verstrekken van de testresultaten aan de goedkeuringsinstantie. Het Comité is van oordeel dat het beter zou zijn als de technische dienst eerst een voorlopige beoordeling van een verzoek maakt om te bepalen hoeveel tijd nodig is voor tests en de indiener binnen een vast tijdsbestek in kennis stelt. Indien de termijn vervolgens niet wordt gehaald, moet de indiener in kennis worden gesteld en moeten de redenen voor de vertraging worden toegelicht.

1.14. Het EESC merkt op dat het ECAC-systeem voor productbeoordeling nu goed werkt en dat de toegevoegde waarde van een EU-typegoedkeuringssysteem voor operationele doeleinden daarom ter discussie kan worden gesteld. Deze opmerking staat los van de in het voorstel vastgestelde doelstellingen met betrekking tot de interne markt.

1.15. Om de bovengenoemde redenen twijfelt het EESC aan de toegevoegde waarde van het voorstel in zijn huidige vorm en verzoekt het de Commissie derhalve de inhoud ervan te heroverwegen en daarbij de opmerkingen in dit advies in aanmerking te nemen.

<sup>(6)</sup> PB L 97 van 9.4.2008, blz. 72.

<sup>(7)</sup> PB C 185 van 8.8.2006, blz. 17.

<sup>(8)</sup> Zie ook de Interpretatieve mededeling over de toepassing van artikel 296 van het Verdrag (huidig artikel 346 VWEU) voor overheidsopdrachten op defensiegebied (COM(2006) 779 final) (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65).

## 2. Inleiding

2.1. Het voorstel is een stap in de richting van de uitvoering van het actieplan<sup>(9)</sup>. De doelstellingen van het actieplan zijn:

- beëindiging van de fragmentatie van de markt door de invoering van EU-brede certificering/internationale normen, de harmonisatie van EU-certificerings-/conformiteitsbeoordelingsprocedures en het beter benutten van synergieën tussen veiligheids- en defensietechnologieën;
- verkleining van de kloof tussen onderzoek en markt;
- betere integratie van de maatschappelijke dimensie door een vroegtijdige beoordeling van de maatschappelijke gevolgen, waaronder mogelijke gevolgen voor de grondrechten.

2.2. Een belangrijk doel van het actieplan is de beëindiging van de fragmentatie van de veiligheidsmarkt door de invoering van EU-brede certificeringssystemen voor beveiligingstechnologieën, beginnend met controleapparatuur voor luchthavens en alarmsystemen. Dit moet worden bereikt door de invoering van een „éénloketsysteem” voor de verkrijging van de certificering die gecertificeerde producten toegang tot de gehele EU-markt verschaft. Dit zou leiden tot vereenvoudiging, lagere kosten voor certificering, grotere volumes op de interne EU-markt en daardoor een groter concurrentievermogen ten opzichte van producten uit de VS en China die het voordeel van grotere volumes op grote binnenlandse markten hebben.

2.3. Met zijn ondersteunende maatregelen op het gebied van opleidingen, financiering, onderzoek en innovatie komt de veiligheidsagenda<sup>(10)</sup> de uitvoering van het actieplan ten goede.

2.4. De veiligheidsagenda omvat een uitgebreide reeks maatregelen, zoals het tegengaan van de financiering van terrorisme, illegale handel in en het gebruik van vuurwapens en explosieven, en andere maatregelen om burgers en kritische infrastructuur te beschermen, waaronder een actieplan tegen illegale handel in en het gebruik van vuurwapens en explosieven, en een voorstel voor een richtlijn inzake terrorismebestrijding<sup>(11)</sup>.

2.5. Met het voorstel wordt een certificeringssysteem ingevoerd dat gebaseerd is op gemeenschappelijke prestatievereisten, gemeenschappelijke testmethoden en erkenning van testlaboratoria (technische diensten).

2.6. Deze prestatievereisten zijn de prestatievereisten die zijn vastgelegd in Verordening (EG) nr. 300/2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart<sup>(12)</sup> en de uitvoeringshandelingen daarvan (artikel 4 en bijlage I bij het voorstel).

2.7. De testmethoden zijn de evaluatiemethoden die in het kader van het gemeenschappelijke evaluatieproces van de ECAC zijn ontwikkeld.

2.8. Elke lidstaat moet over een goedkeuringsinstantie beschikken die bevoegd is voor alle aspecten van de goedkeuring van apparatuur (artikel 6 van het voorstel). De lidstaten mogen geen aanvullende vereisten ten aanzien van gecertificeerde apparatuur opleggen (artikel 4 van het voorstel).

2.9. In het voorstel worden procedures vastgesteld voor apparatuur die op nationaal niveau een risico vertoont of die niet overeenkomt met het goedgekeurde type (artikelen 17-19 van het voorstel).

## 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC heeft het actieplan<sup>(13)</sup>, de Europese veiligheidsagenda, het actieplan ter bestrijding van de illegale handel in en het gebruik van vuurwapens en explosieven en het voorstel voor een richtlijn inzake terrorismebestrijding<sup>(14)</sup> reeds verwelkomd.

<sup>(9)</sup> COM(2012) 417 final.

<sup>(10)</sup> COM(2015) 185 final.

<sup>(11)</sup> COM(2015) 624 final: De Europese veiligheidsagenda uitvoeren: EU-actieplan inzake de illegale handel in en het gebruik van vuurwapens en explosieven en COM(2015) 625 final: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad inzake terrorismebestrijding.

<sup>(12)</sup> Zie voetnoot 6.

<sup>(13)</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>(14)</sup> Zie voetnoot 4.

3.2. Het EESC verwelkomt nu ook het doel van het voorstel om het actieplan uit te voeren door de Europese veiligheidsindustrie te versterken middels een grotere interne markt en een groter concurrentievermogen van deze industrie.

3.3. Het EESC verwelkomt het doel van het voorstel om de veiligheidsindustrie in de EU concurrerder te maken en administratieve procedures te vereenvoudigen door een „éénloketsysteem” voor certificering in te voeren teneinde de kosten te verlagen en een grotere interne markt te creëren. Het EESC neemt nota van de sterke focus op de interne markt en de concurrentiekracht, en het feit dat veiligheidskwesaties met name worden benaderd vanuit het perspectief dat een concurrerendere veiligheidsindustrie beter in staat zal zijn te innoveren en nieuwe producten te ontwikkelen.

3.4. Het EESC staat achter de aanpak in het voorstel om wetgeving over prestatievereisten vast te stellen en gebruik te maken van de door de ECAC ontwikkelde gemeenschappelijke testmethoden, en is het ermee eens dat het feit dat veel regelgeving gerubriceerd is deze aanpak noodzakelijk maakt. Het EESC is desondanks van mening dat het voorstel op een aantal belangrijke punten verbeterd kan worden.

3.5. Zo betreft het EESC dat de in artikel 6 van Verordening (EG) nr. 300/2008 geboden mogelijkheid voor een lidstaat om strengere maatregelen toe te passen dan de gemeenschappelijke basisnormen waaraan in het voorstel wordt gerefereerd, niet in het voorstel is opgenomen. Zowel de procedures voor apparatuur die op nationaal niveau een risico vertoont als de vrijwaringsprocedure van de Unie zijn ongeschikt om dit probleem aan te pakken.

3.6. Het EESC herinnert eraan dat het de mogelijkheid voor lidstaten om strengere maatregelen te nemen op grond van artikel 6 van Verordening (EG) nr. 300/2008 specifiek heeft goedgekeurd in zijn advies over het voorstel voor die verordening<sup>(15)</sup>.

3.7. Het EESC is zich bewust van de moeilijkheden die het met zich meebrengt om aanvullende nationale vereisten toe te staan voor producten waarop geharmoniseerde criteria van toepassing zijn, maar vestigt niettemin de aandacht op de mogelijkheid om overeenkomstig artikel 114, lid 10, VWEU nationale vereisten toe te staan op basis van bijvoorbeeld de noodzaak om nationale veiligheidsbelangen te beschermen, zij het slechts voor een beperkte duur.

3.8. Het EESC neemt nota van het feit dat de parlementen van ten minste twee lidstaten in voorstellen voor gemotiveerde adviezen over de subsidiariteitskwesatie, waarvan er één is ingediend, hebben gewezen op de noodzaak om bij machte te zijn om veiligheidsvereisten aan te nemen naargelang van de uiteenlopende risiconiveaus in de verschillende lidstaten<sup>(16)</sup>. Dit betekent dat het noodzakelijk kan zijn om de veiligheidsvereisten aan te scherpen door aanvullende criteria in te voeren en betere prestaties van apparatuur zoals controleapparatuur op luchthavens te eisen ten opzichte van de standaardvereisten die op EU-niveau gelden.

3.9. Het EESC is van mening dat bij de tenuitvoerlegging van beleid dat gericht is op een betere bescherming tegen terroristische daden, dit doel als een cruciaal element van elke voorgestelde maatregel moet worden beschouwd. Een industriebeleidsagenda die met dit doel verband houdt, moet als ondergeschikt aan het doel van terrorismebestrijding worden gezien.

3.10. Daarom moet er een duidelijke handelsruimte bestaan voor afzonderlijke maatregelen van de lidstaten om terroristische dreigingen aan te pakken, zoals aanvullende eisen aan controleapparatuur op luchthavens, die stringenter zijn dan de standaardvereisten voor certificering. De artikelen 17 en 18 houden geen verband met dit probleem en bieden de lidstaten onvoldoende beoordelingsvrijheid om hen in staat te stellen zichzelf tegen terroristische dreigingen te beschermen. Het EESC is zich ervan bewust dat het VWEU in zijn huidige vorm geen specifieke bepalingen bevat die de mogelijkheid bieden dat beveiligingsapparatuur wordt vrijgesteld van de toepassing van internemarktregels om essentiële nationale belangen te beschermen, aangezien artikel 346 deze mogelijkheid alleen biedt voor militair materieel en de bepalingen van Richtlijn 2014/24/EU (artikel 15) alleen op overheidsopdrachten van toepassing zijn<sup>(17)</sup>.

<sup>(15)</sup> Zie voetnoot 6.

<sup>(16)</sup> Gemotiveerd advies van het Britse Lagerhuis van 1 november 2016 in document 14180/16 van de Raad en Assemblée Nationale van Frankrijk, No 4060 rect. Proposition de Résolution Européenne.

<sup>(17)</sup> Interpretatieve mededeling over de toepassing van artikel 296 van het Verdrag (artikel 346 VWEU) voor overheidsopdrachten op defensiegebied, blz. 6, voetnoot 10. Richtlijn 2004/18/EG is sindsdien vervangen door Richtlijn 2014/24/EU — COM(2006) 779 final.

3.11. Het EESC neemt nota van het feit dat het voorstel de Commissie in staat stelt gedelegeerde handelingen vast te stellen om bijlage I te wijzigen naar aanleiding van de invoering van nieuwe prestatievereisten voor apparatuur voor beveiligingsonderzoeken in de luchtvaart (artikel 27, onder a)) en om de bijlagen van de verordening aan te passen aan de ontwikkeling van wetenschappelijke en technische kennis (artikel 27, onder b)). Overeenkomstig artikel 290, lid 1, VWEU is delegatie niet mogelijk voor essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling in kwestie, met inbegrip van aanpassingen naar aanleiding van technische ontwikkelingen. De delegatie zoals beoogd in artikel 27, onder a), van het voorstel lijkt in strijd met deze beperking. Het EESC vraagt zich daarom af of de in artikel 27, onder a), van het voorstel voorgestelde delegatie wel verenigbaar is met het VWEU.

3.12. In elk geval zal de Commissie, wil zij op dit gebied wetgeving tot stand brengen, over de technische bekwaamheid moeten beschikken die vereist is om de kwaliteit van de wetgevende handelingen te garanderen.

3.13. In het voorstel wordt bepaald dat iedere lidstaat over een goedkeuringsinstantie moet beschikken. Het EESC plaatst vraagtekens bij zowel het vermogen van alle lidstaten om een dergelijke instantie op te richten op het moment van de inwerkingtreding van het voorstel, als bij de efficiëntie en de toegevoegde waarde van deze eis, gelet op het feit dat op dit moment slechts vijf lidstaten de voorzieningen hebben om apparatuur te testen en een typegoedkeuring af te geven. Het EESC is van mening dat één EU-brede goedkeuringsinstantie een efficiëntere oplossing zou zijn, in overeenstemming met het „éénloketsysteem”.

3.14. In dit verband vraagt het EESC zich ook af of het wel zinvol is de testfunctie en de certificeringsfunctie gescheiden van elkaar toe te kennen aan de technische diensten en de goedkeuringsinstanties, hetgeen inhoudt dat het feitelijke testen van de prestatie van een product wordt uitgevoerd door een technische dienst die volgens zijn bekwaamheidsniveau is gecertificeerd, terwijl de beslissing om te certificeren (typegoedkeuring) door de goedkeuringsinstantie wordt genomen, die duidelijk niet aan specifieke criteria met betrekking tot technische bekwaamheid hoeft te voldoen, maar volledig op de beoordelingen van de technische dienst zal vertrouwen. Indien dit duaal systeem wordt beoogd om de reden dat er niet in alle lidstaten adequate technische bekwaamheid beschikbaar is, dan stelt het EESC voor om beide functies in slechts een beperkt aantal goedkeuringsinstanties te integreren, of, idealiter, zoals reeds voorgesteld, een gemeenschappelijke goedkeuringsinstantie voor de hele EU op te zetten.

3.15. Het EESC neemt ook nota van het feit dat de gemeenschappelijke testmethode voor certificering van de ECAC nu goed werkt. Dit stelt de toegevoegde waarde van het in het voorstel beoogde systeem ter discussie, aangezien het kader van de ECAC het vrije verkeer van de betrokken producten tussen de lidstaten van de ECAC garandeert. Deze opmerking staat los van de in het voorstel vastgestelde doelstellingen met betrekking tot de interne markt.

3.16. Het EESC neemt in aanmerking dat in artikel 10 van het voorstel wordt bepaald dat de EU een volwaardig lid moet worden van het orgaan dat verantwoordelijk is voor het ontwerp van de gemeenschappelijke testmethoden, d.w.z. de ECAC. Het EESC wijst erop dat voor een toetreding van de EU tot de ECAC eerst een wijziging van de statuten van de ECAC vereist is, aangezien deze momenteel alleen staten als volwaardige leden erkent. Aangezien toetreding uit een onderhandelingsproces moet voortkomen, stelt het EESC voor de bepaling zodanig te wijzigen dat er wordt vermeld dat de EU moet worden gemandateerd om onderhandelingen te starten voor een volwaardig lidmaatschap van de ECAC.

#### 4. Specifieke opmerkingen

4.1. In het voorstel wordt bepaald dat de Commissie een sectorale groep van technische diensten zal oprichten en als voorzitter daarvan zal optreden om voor samenwerking en coördinatie tussen technische diensten te zorgen. Gelet op het feit dat deze groep zich waarschijnlijk met zeer technische zaken bezig zal houden, vraagt het EESC zich af of deze oplossing wel geschikt is.

4.2. Het EESC is verbaasd dat het niet nodig werd geacht een uitwisseling van informatie en coördinatie voor te stellen tussen de verschillende nationale goedkeuringsinstanties, en tussen de goedkeuringsinstanties en de Commissie, gezien het feit dat een dergelijk systeem zinvol wordt geacht voor de technische diensten en in andere contexten waar nationale autoriteiten beslissingsbevoegdheden uitoefenen die van belang zijn voor de toepassing van EU-wetgeving, bijvoorbeeld op het gebied van mededinging.

4.3. Terwijl met het voorstel één goedkeuringsinstantie per lidstaat wordt beoogd, geldt deze eis niet voor de technische diensten, die, zoals hierboven uitgelegd, een sleutelrol zullen vervullen in het geplande certificeringssysteem. Dit staft wederom het standpunt dat de eis van één goedkeuringsinstantie per lidstaat slechts van symbolische waarde is, aangezien typegoedkeuringcertificaten en conformiteitscertificaten die op grond van die certificering zijn afgegeven in de hele EU geldig zijn. De procedure voor apparatuur die op nationaal niveau een risico vertoont (artikel 17 van het voorstel) kan worden uitgevoerd door een nationale instantie die bevoegd is voor veiligheidskwesties.

4.4. In het voorstel wordt bepaald dat de technische diensten waarborgen dat er gemiddeld ten hoogste zes maanden mogen verstrijken tussen het verzoek om apparatuur te testen en het verstrekken van de testresultaten aan de goedkeuringsinstantie, behalve in uitzonderlijke gevallen of indien de fabrikant formeel verzoekt om verlenging van deze termijn. Het EESC is van mening dat een vaste termijn van deze aard wenselijk noch realistisch is. Het zou mogelijk een betere optie zijn de technische dienst te verplichten onmiddellijk in te schatten hoeveel tijd nodig is om het verzoek te behandelen en de indiener binnen een vaste termijn in te lichten, bijvoorbeeld binnen vijftien werkdagen. Indien de deadline vervolgens niet kan worden gehaald, moet de technische dienst een gemotiveerde verklaring geven.

Brussel, 25 januari 2017.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Georges DASSIS

---