

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema Unije za certificiranje opreme za varnostno pregledovanje v letalstvu

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

(2017/C 125/04)

Poročevalec: **Stefan BACK**

Zaprosilo	Evropski parlament, 15. 9. 2016 Svet, 24. 10. 2016
Pravna podlaga	člen 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	13. 1. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	25. 1. 2017
Plenarno zasedanje št.	522
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	138/1/3

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO ponavlja svojo podporo akcijskemu načrtu iz leta 2012 za inovativno in konkurenčno varnostno industrijo (v nadaljnjem besedilu: akcijski načrt) ⁽¹⁾.

1.2 Poleg tega opozarja na Evropsko agendo za varnost (v nadaljnjem besedilu: agenda za varnost) ⁽²⁾ in ponovno izraža podporo akcijskemu načrtu za boj proti nedovoljeni trgovini s strelnim orožjem in eksplozivi ter njihovi uporabi ter predlogu direktive o boju proti terorizmu ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

1.3 EESO ob spodaj navedenih pripombah zdaj pozdravlja tudi cilj predloga Komisije za uredbo o vzpostavitvi sistema Unije za certificiranje opreme za varnostno pregledovanje v letalstvu ⁽⁵⁾ (v nadaljnjem besedilu: predlog) kot prvi korak za izvedbo akcijskega načrta. Pozdravlja cilj predloga, da se vzpostavi sistem homologacije za opremo za pregledovanje, pri čemer bi se uporabljal sistem certificiranja „vse na enem mestu“, da bi poenostavili uvajanje proizvodov na trg, zmanjšali stroške, povečali obseg trga in izboljšali konkurenčnost evropske industrije varnostnih proizvodov.

1.4 Hkrati pa izraža obžalovanje, da predlog ne uvaja enotnega homologacijskega organa na ravni EU z lastno tehnično službo, saj bi to pomenilo optimalno učinkovitost in zmanjšalo stroške. Poleg tega ima resne pomisleke glede učinkovite rabe virov ob predlaganem ločevanju tehničnih služb od homologacijskih organov.

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

⁽²⁾ COM(2015) 185 final.

⁽³⁾ Izvajanje evropske agende za varnost: akcijski načrt EU za boj proti nedovoljeni trgovini s strelnim orožjem in eksplozivi ter njihovi uporabi (COM(2015) 624 final) in Predlog direktive o boju proti terorizmu in nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2002/475/PNZ o boju proti terorizmu (COM(2015) 625 final).

⁽⁴⁾ UL C 177, 18.5.2016, str. 51.

⁽⁵⁾ COM(2016) 491 final.

1.5 EESO izraža obžalovanje tudi nad tem, da v predlogu ni upoštevana možnost, ki jo ponuja člen 6 Uredbe (ES) št. 300/2008 o skupnih pravilih na področju varovanja civilnega letalstva ⁽⁶⁾, da se lahko na nacionalni ravni določijo strožje zahteve od osnovne ravni, ki je določena z uredbo, kar je izrecno pozdravil v svojem mnenju ⁽⁷⁾ o predlogu te uredbe.

1.6 EESO obžaluje tudi to, da se vprašanjem notranjega trga namenja tolikšna prednost pred varnostnimi vprašanji, da zdaj ni mogoče odobriti niti dodatnih nacionalnih varnostnih zahtev za zaščito bistvenih nacionalnih interesov v skladu s členom 114(10) PDEU.

1.7 V zvezi s tem EESO tudi obžaluje, da PDEU ne omogoča posebnih nacionalnih ukrepov za zaščito osnovnih nacionalnih interesov pred terorističnimi dejanji na način, ki velja za vojaško opremo v skladu s členom 346 PDEU ali za javna naročila v skladu s členom 15 Direktive 2014/24/EU o javnih naročilih ⁽⁸⁾.

1.8 EESO dvomi v ustreznost določbe iz člena 24(3) predloga, v skladu s katerim naj bi Komisija predsedovala sektorski skupini za usklajevanje tehničnih služb, saj bodo morale njene službe reševati zelo tehnična in kompleksna vprašanja.

1.9 V zvezi s tem obžaluje tudi to, da ni bila proučena možnost, da se v predlog vključi sistem za izmenjavo informacij in usklajevanje med različnimi nacionalnimi homologacijskimi organi.

1.10 EESO se sprašuje, ali morda v predlogu dovoljena uporaba delegiranih aktov za spreminjanje tehničnih določb ne presega tega, kar je dovoljeno v skladu s členom 290(1) PDEU. To zlasti velja za člen 27(a) predloga, ki ne določa omejitve za obseg ali naravo novih zahtev glede učinkovitosti, ki se lahko z delegiranimi akti vključijo v Prilogo I predloga.

1.11 EESO vsekakor opozarja, da bi morala biti Komisija za pripravo zakonodaje na tem področju ustrezno tehnično usposobljena, da bi bila zagotovljena kakovost zakonodajnih aktov.

1.12 EESO načeloma pozdravlja predlog, da bi si EU morala prizadevati za polnopravno članstvo v Evropski konferenci civilnega letalstva (ECAC). Vendar bi bila glede na to, da statut ECAC članstvo dovoljuje samo državam, da so v ECAC poleg držav članic EU še druge države in da izid pogajanj za članstvo v takšni organizaciji ni samoumeven, bolj realistična določba, da bi morala EU sprejeti ustrezne ukrepe za pridobitev članstva v ECAC.

1.13 EESO ugotavlja, da je v predlogu določeno, da povprečni čas od vložitve zahtevka za preskus, ki ga opravi tehnična služba, do predložitve rezultatov preskusa pristojnemu homologacijskemu organu ne sme presegati šest mesecev. EESO predlaga, da bi bilo bolje, če bi tehnična služba opravila uvodno oceno zahtevka, s čimer bi ugotovila, koliko časa bo potrebnega za preskušanje, in o tem obvestila vlagatelja zahtevka v določenem roku. Če preskus ne bi bil opravljen do določenega roka, bi bilo treba vlagatelja zahtevka o tem obvestiti in mu pojasniti vzroke za zamudo.

1.14 EESO ugotavlja, da sistem ECAC za ocenjevanje proizvodov zdaj dobro deluje in da je dodana vrednost sistema EU-homologacije za operativne namene lahko vprašljiva. Ta pripomba ne posega v cilje v zvezi z notranjim trgov, določene v predlogu.

1.15 Iz vseh teh razlogov EESO dvomi v dodano vrednost predloga v sedanjih obliki in zato prosi Komisijo, naj ponovno razmisli o njegovi vsebini in pri tem upošteva pripombe iz tega mnenja.

⁽⁶⁾ UL L 97, 9.4.2008, str. 72.

⁽⁷⁾ UL C 185, 8.8.2006, str. 17.

⁽⁸⁾ Glej Obrazložitevno sporočilo o uporabi člena 296 Pogodbe (tj. člena 346 PDEU) na področju javnih naročil za obrambo (COM (2006) 779 final) (UL L 94, 28.3.2014, str. 65).

2. Uvod

2.1 Predlog pomeni korak v smeri izvedbe akcijskega načrta ⁽⁹⁾. Cilji akcijskega načrta so:

- odprava razdrobljenosti trga s pomočjo certificiranja na ravni EU/mednarodnih standardov, uskladitvijo postopkov EU za certificiranje in ugotavljanje skladnosti ter izkoriščanje sinergij med tehnologijami na področju varnosti in obrambe,
- zmanjšanje vrzeli med raziskavami in trgom,
- izboljšanje vključevanja socialne razsežnosti z uvodnim preskušanjem učinkov na družbo, vključno z morebitnimi učinki na temeljne pravice.

2.2 Pomemben cilj akcijskega načrta je odpraviti razdrobljenost varnostnega trga z uvedbo sistemov certificiranja za varnostne tehnologije za celotno EU, začenši z opremo za pregledovanje na letališčih in alarmnimi sistemi, kar bi dosegli z vzpostavitvijo sistema „vse na enem mestu“ za pridobitev potrdila o odobritvi dostopa do trga za certificiran proizvod znotraj EU. To bi privedlo do poenostavitve, zmanjšanja stroškov certificiranja in povečanja obsega domačega trga ter s tem večjo konkurenčnost v primerjavi z ameriški in kitajski proizvodi, ki imajo prednost v tem, da gre za velike količine na velikih domačih trgih.

2.3 Agenda za varnost ⁽¹⁰⁾ potrjuje akcijski načrt pri obravnavi podpornih ukrepov, kot so usposabljanje, financiranje, raziskave in inovacije.

2.4 V agendi za varnost so številni ukrepi, ki vključujejo boj proti financiranju terorizma, nedovoljeni trgovini s strelnim orožjem in eksplozivni ter njihovi uporabi, pa tudi drugi ukrepi za zaščito državljanov in kritične infrastrukture, vključno z akcijskim načrtom za boj proti nedovoljeni trgovini s strelnim orožjem in eksplozivni ter njihovi uporabi ter predlog direktive o boju proti terorizmu ⁽¹¹⁾.

2.5 Predlog uvaja sistem certificiranja na podlagi skupnih zahtev glede učinkovitosti, skupnih metod preskušanja in akreditacije laboratorijev za preskušanje (tehničnih služb).

2.6 Zahteve glede učinkovitosti so določene v Uredbi (ES) št. 300/2008 Evropskega parlamenta in Sveta ⁽¹²⁾ o skupnih pravilih na področju varovanja civilnega letalstva in njenih izvedbenih aktih (člen 4 in Priloga I k predlogu).

2.7 Metode ocenjevanja so določene v okviru skupnega postopka ocenjevanja, ki ga je odobrila Evropska konferenca civilnega letalstva.

2.8 Vsaka država članica mora imeti svoj homologacijski organ, ki bo pristojen za vse vidike homologacije opreme (člen 6 predloga). Nobena država članica ne sme določati dodatnih zahtev za certificirano opremo (člen 4 predloga).

2.9 Predlog določa postopke za ravnanje z opremo, ki predstavlja tveganje na nacionalni ravni ali ki ni skladna s certifikatom (členi 17 do 19 predloga).

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO je že pozdravil akcijski načrt ⁽¹³⁾, Evropsko agendo za varnost, akcijski načrt za boj proti nedovoljeni trgovini s strelnim orožjem in eksplozivni ter njihovi uporabi ter predlog direktive o boju proti terorizmu ⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ COM(2012) 417 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2015) 185 final.

⁽¹¹⁾ Izvajanje evropske agende za varnost: akcijski načrt EU za boj proti nedovoljeni trgovini s strelnim orožjem in eksplozivni ter njihovi uporabi (COM(2015) 624 final) in Predlog direktive o boju proti terorizmu in nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2002/475/PNZ o boju proti terorizmu (COM(2015) 625 final).

⁽¹²⁾ Glej opombo 6.

⁽¹³⁾ Glej opombo 1.

⁽¹⁴⁾ Glej opombo 4.

3.2 EESO zdaj pozdravlja tudi predlog za izvedbo akcijskega načrta, pri čemer naj bi z večjim domačim trgom in večjo konkurenčnostjo tega sektorja okrepili evropsko varnostno industrijo.

3.3 EESO pozdravlja cilje predloga za povečanje konkurenčnosti varnostne industrije EU in poenostavitev upravnih postopkov z vzpostavitvijo sistema „vse na enem mestu“ za certificiranje, da bi zmanjšali stroške in ustvarili večji domači trg. EESO pri tem ugotavlja, da je velik poudarek namenjen notranjemu trgu in konkurenčnosti in da so varnostna vprašanja obravnavana predvsem z vidika, da bi povečanje konkurenčnosti sektorja lahko izboljšalo njegove možnosti za inovacije in razvoj novih proizvodov.

3.4 EESO se strinja s predlogom, da se uzakonijo zahteve glede učinkovitosti in uporabijo skupne metode preskušanja, ki jih je pripravil ECAC, in se strinja, da je zaradi zaupne narave velikega dela pravnih zadev ta pristop nujen. Kljub temu meni, da je predlog mogoče izboljšati z več pomembnih vidikov.

3.5 EESO tako obžaluje, da v predlogu ni upoštevana možnost, ki jo ponuja člen 6 Uredbe (ES) št. 300/2008, da lahko država članica določi strožje ukrepe od skupnih osnovnih standardov, ki so navedeni v predlogu. Niti postopki za ravnanje z opremo, ki predstavlja tveganje na nacionalni ravni, niti zaščitni postopek Unije niso primerni za reševanje takšnega problema.

3.6 EESO želi spomniti, da je v svojem mnenju o predlogu te uredbe izrecno pozdravil možnost, ki državam članicam omogoča, da sprejmejo strožje ukrepe na podlagi člena 6 Uredbe (ES) št. 300/2008 ⁽¹⁵⁾.

3.7 EESO se zaveda težav, povezanih z odobravanjem dodatnih nacionalnih zahtev glede proizvodov, za katere veljajo usklajena merila, vendar opozarja na možnost, ki jo ponuja člen 114(10) PDEU, da se na primer zaradi zaščite nacionalnih varnostnih interesov dovolijo nacionalne zahteve, pa čeprav samo za omejeno obdobje.

3.8 EESO je seznanjen z dejstvom, da je bilo v parlamentih vsaj dveh držav članic v predlogih za obrazložena mnenja v zvezi z vprašanjem subsidiarnosti (eden od njiju je bil tudi vložen) poudarjena potreba po prilagoditvi varnostnih zahtev v skladu z različnimi stopnjami ogroženosti v različnih državah članicah ⁽¹⁶⁾. To pomeni, da bi bilo morda treba povečati varnostne zahteve z uvedbo dodatnih lastnosti in večjo učinkovitostjo opreme, vključno z opremo za pregledovanje na letališčih, v primerjavi s standardnimi zahtevami EU.

3.9 EESO meni, da mora biti pri izvajanju politike, s katero naj bi izboljšali zaščito pred terorističnimi dejanji, ta cilj bistveni element vsakega predlaganega ukrepa. S tem povezana agenda za industrijsko politiko mora biti podrejena cilju boja proti terorizmu.

3.10 Zato mora obstajati jasno določen prostor za posebne ukrepe držav članic v zvezi s terorističnimi grožnjami, med drugim v obliki dodatnih zahtev za opremo za pregledovanje na letališčih, ki presegajo standardne zahteve za certificiranje. Člena 17 in 18 predloga nista povezana s tem in državam članicam ne ponujata dovolj možnosti, da same odločajo o tem, kako se zaščititi pred terorističnimi grožnjami. EESO se zaveda, da PDEU v sedanji obliki ne določa posebnih pravil, ki bi dovoljevala, da bi bila varnostna oprema izvzeta iz pravil notranjega trga zaradi varovanja bistvenih nacionalnih interesov, saj člen 346 PDEU predvideva to možnost samo za vojaško opremo, določbe Direktive 2014/24/EU (člen 15) pa se nanašajo samo na javna naročila ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Glej opombo 6.

⁽¹⁶⁾ Obrazloženo mnenje spodnjega doma parlamenta Združenega kraljestva z dne 1. novembra 2016 v dokumentu Sveta št. 14180/16 in predlog evropske resolucije št. 4060 rect. francoskega državnega zbora.

⁽¹⁷⁾ Obrazložitev sporočilo o uporabi člena 296 Pogodbe (tj. člena 346 PDEU) na področju javnih naročil za obrambo, str. 6, opomba 10. Direktiva 2004/18/ES je bila nadomeščena z Direktivo 2014/24/EU – COM(2006) 779 final.

3.11 EESO ugotavlja, da predlog Komisiji omogoča sprejemanje delegiranih aktov za spreminjanje Priloge I zaradi uvedbe novih zahtev glede učinkovitosti opreme za varnostno pregledovanje v letalstvu (člen 27(a)) in za spreminjanje prilog k tej uredbi, da bi jih prilagodili znanstvenemu in tehnološkemu napredku (člen 27(b)). Člen 290(1) PDEU omejuje prenos pooblastila na nebitvene elemente zadevnega zakonodajnega akta, vključno s spremembami zaradi tehnološkega napredka. Zdi se, da pooblastilo iz člena 27(a) predloga presega to omejitev. EESO zato dvomi v skladnost pooblastila, predlaganega v členu 27(a) predloga, s PDEU.

3.12 Vsekakor bi morala biti Komisija za pripravo zakonodaje na tem področju ustrezno tehnično usposobljena, da bi bila zagotovljena kakovost zakonodajnih aktov.

3.13 Predlog določa, da bi bil homologacijski organ v vsaki državi članici. EESO dvomi, da bi imele vse države članice zmogljivosti za ustanovitev takega organa do začetka veljavnosti predloga, poleg tega dvomi v učinkovito rabo virov in dodano vrednost takšne zahteve, saj ima trenutno le pet držav članic zmogljivosti za preskušanje opreme in izdajanje homologacij. EESO meni, da bi bila učinkovitejša rešitev en sam homologacijski organ EU, v skladu s pristopom „vse na enem mestu“.

3.14 V zvezi s tem se EESO sprašuje tudi o koristnosti delitve preskušanja in izdajanja certifikatov med tehnično službo in homologacijskim organom, kar pomeni, da je za preskušanje učinkovitosti proizvodov pristojna tehnična služba, ki je certificirana za to v skladu s svojim strokovnim znanjem, medtem ko o izdaji samih certifikatov (homologacij) odloča homologacijski organ, ki mu očitno ni treba izpolnjevati nobenih posebnih meril tehnične usposobljenosti, pač pa se bo zanašal izključno na ocene, ki jih je opravila tehnična služba. Če je razlog za ta dvostopenjski sistem v tem, da v vseh državah članicah ni ustreznega tehničnega znanja, EESO predlaga, da se združita obe funkciji v manjše število homologacijskih organov oziroma, še bolje, da se ustanovi skupni homologacijski organ za celotno EU, kakor je predlagano zgoraj.

3.15 EESO nadalje ugotavlja, da skupni postopek ocenjevanja ECAC trenutno ustrezno deluje. To postavlja pod vprašaj dodano vrednost sistema, ki ga vzpostavlja predlog, saj ECAC zagotavlja prost pretok zadevnih proizvodov med državami članicami ECAC. Ta pripomba ne posega v cilje v zvezi z notranjim trgov, določene v predlogu.

3.16 EESO ugotavlja, da člen 10 predloga določa, da bi EU postala polnopravna članica organa, pristojnega za pripravo skupnih metodologij preskušanja, tj. ECAC. EESO poudarja, da bi članstvo EU v ECAC zahtevalo predhodno spremembo statuta ECAC, saj so trenutno polnopravne članice lahko le države. Glede na to, da je članstvo rezultat pogajanj, EESO predlaga, da se določba spremeni tako, da bi bilo treba EU pooblastiti za začetek pogajanj za pridobitev polnopravnega članstva v ECAC.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Predlog določa, da mora Komisija ustanoviti sektorsko skupino tehničnih služb in ji predsedovati, da bi zagotovili sodelovanje in usklajevanje med tehničnimi službami. Glede na to, da bo ta skupina verjetno obravnavala kompleksna tehnična vprašanja, EESO dvomi v ustreznost te določbe.

4.2 EESO je presenečen, da se ni zdelo potrebno predlagati izmenjave informacij in usklajevanja med različnimi nacionalnimi homologacijskimi organi ter med homologacijskimi organi in Komisijo, pri čemer je treba upoštevati, da bi bil tak sistem koristen za tehnične službe in pri drugih zadevah, kjer nacionalni organi odločajo o izvajanju zakonodaje EU, na primer na področju konkurence.

4.3 Predlog določa, da se vzpostavi en homologacijski organ v vsaki državi članici, za tehnične službe, ki bodo imele ključno vlogo pri načrtovanem sistemu certificiranja, kot je navedeno zgoraj, pa takšne zahteve ni. To potrjuje stališče, da ima zahteva po enem homologacijskem organu v vsaki državi članici zgolj simbolični pomen, glede na to, da so homologacije in potrdila o skladnosti, izdana na podlagi te homologacije, veljavni v celotni EU. Postopek za ravnanje z opremo, ki predstavlja tveganje na nacionalni ravni (člen 17 predloga) bi lahko bil v pristojnosti nacionalnega organa, pristojnega za varnostna vprašanja.

4.4 Predlog določa, da mora tehnična služba zagotoviti, da povprečni čas od vložitve zahtevka za preskus opreme do predložitve rezultatov homologacijskemu organu ne bo presegel šest mesecev, razen v izjemnih okoliščinah ali na posebno zahtevo posameznega proizvajalca. EESO meni, da tako fiksno določen rok ni ne zaželen ne realističen. Boljša možnost bi bila obveznost tehnične službe, da nemudoma oceni čas, ki bo potreben za obravnavo zahtevka, in o tem obvesti vlagatelja zahtevka v določenem roku, na primer v petnajstih delovnih dneh. Če preskus ne bi bil opravljen do določenega roka, bi morala tehnična služba pojasniti vzroke za zamudo.

V Bruslju, 25. januarja 2017

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Georges DASSIS
