

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av unionens certifieringssystem för säkerhetskontrollutrustning inom luftfarten

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

(2017/C 125/04)

Föredragande: **Stefan BACK**

Remiss	Europaparlamentet, 15.9.2016 Rådet, 24.10.2016
Rättslig grund	Artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Inre marknaden, produktion och konsumtion
Antagande av facksektionen	13.1.2017
Antagande vid plenarsessionen	25.1.2017
Plenarsession nr	522
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	138/1/3

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK upprepar sitt stöd för handlingsplanen från 2012 för en innovativ och konkurrenskraftig säkerhetsindustri (nedan kallad handlingsplanen) ⁽¹⁾.

1.2 EESK hänvisar också till den europeiska säkerhetsagendan (nedan kallad säkerhetsagendan) ⁽²⁾ och uttrycker än en gång sitt stöd för handlingsplanen mot olaglig handel med och användning av skjutvapen och sprängämnen, samt för förslaget till ett direktiv om bekämpande av terrorism ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

1.3 Med förbehåll för anmärkningarna ovan välkomnar EESK nu också kommissionens förslag till en förordning om inrättande av unionens certifieringssystem för säkerhetskontrollutrustning inom luftfarten ⁽⁵⁾ (nedan kallat förslaget) som ett första steg i genomförandet av handlingsplanen. Kommittén lovordar förslagets syfte att införa ett typgodkännande-system för kontrollutrustning med en enda kontaktpunkt för certifiering för att förenkla införandet av produkter på marknaden, minska kostnaderna, öka marknadsvolymen och förbättra konkurrenskraften hos den europeiska industrin för säkerhetsprodukter.

1.4 EESK beklagar emellertid att förslaget inte inför en enda gemensam godkännandemyndighet i EU med en integrerad teknisk service, då detta skulle ha resulterat i optimal effektivitet och minskade kostnader. EESK hyser allvarliga tvivel om resurseeffektiviteten i det föreslagna alternativet att splittra de tekniska tjänsterna och godkännandemyndigheterna.

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

⁽²⁾ COM(2015) 185 final.

⁽³⁾ COM(2015) 624 final: Genomförandet av den europeiska säkerhetsagendan: EU:s handlingsplan mot den olagliga handeln med och användningen av skjutvapen och sprängämnen och COM(2015) 625 final: Förslag till direktiv om bekämpande av terrorism och om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism.

⁽⁴⁾ EUT C 177, 18.5.2016, s. 51.

⁽⁵⁾ COM(2016) 491 final.

1.5 Vidare beklagar EESK också att den möjlighet som avses i artikel 6 i förordning (EG) nr 300/2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten⁽⁶⁾ att på nationell nivå förskriva strängare krav än den grundnivå som föreskrivs i denna förordning, vilket uttryckligen välkomnades av EESK i dess yttrande⁽⁷⁾ om förslaget till förordningen, inte återspeglas i förslaget.

1.6 EESK beklagar det faktum att den inre marknadens behov verkar ha fått företräde framför säkerhetsfrågor till den grad att inte ens möjligheten att tillåta ytterligare nationella säkerhetskrav för att skydda vitala nationella intressen i enlighet med artikel 114.10 i EUF-fördraget har tillgodosetts.

1.7 I detta sammanhang beklagar EESK också att EUF-fördraget inte tillåter särskilda nationella åtgärder för att skydda väsentliga nationella intressen mot terroristhandlingar, i linje med vad som gäller i fråga om krigsmateriel enligt artikel 346 i EUF-fördraget eller i fråga om offentlig upphandling enligt artikel 15 i direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling⁽⁸⁾.

1.8 EESK ställer sig frågande till lämpligheten hos bestämmelsen i artikel 24.3 i förslaget, som fastställer att kommissionen ska vara ordförande i samordningskommittén för tekniska tjänster, med tanke på den mycket tekniska och komplicerade karaktären när det gäller de frågor som kommer att behöva behandlas av dessa tjänster.

1.9 I detta avseende beklagar EESK också att ingen hänsyn verkar ha tagits till möjligheten att i förslaget inkludera ett system för utbyte av information och samordning mellan de olika nationella godkännandemyndigheterna.

1.10 EESK ställer sig frågande till huruvida den omfattning i vilken förslaget tillåter användning av delegerade akter för att ändra tekniska bestämmelser går utöver ramarna för vad som är tillåtet i enlighet med artikel 290.1 i EUF-fördraget. Detta gäller särskilt artikel 27 a i förslaget, som inte fastställer några gränser för omfattningen av eller karaktären hos de nya prestandakrav som kan komma att införlivas med Bilaga I till förslaget genom delegerade akter.

1.11 I vilket fall som helst påpekar EESK att kommissionen kommer att behöva den tekniska kompetens som krävs för att säkerställa kvaliteten på lagstiftningsakterna, om den ska lagstifta inom detta område.

1.12 EESK välkomnar i princip förslaget om att EU bör sträva efter att bli en fullvärdig medlem av Europeiska civila luftfartskonferensen (ECAC). Med tanke på att den nuvarande ECAC-konstitutionen endast tillåter stater som medlemmar, att ECAC-medlemskap är bredare än EU:s medlemsstater och att resultatet av en sådan medlemskapsförhandling inte kan tas för givet, kan det emellertid vara mer realistiskt att konstatera att EU bör vidta lämpliga åtgärder för att erhålla medlemskap i ECAC.

1.13 EESK har noterat bestämmelsen i förslaget om en maximal genomsnittlig tid på sex månader mellan en ansökan om utförande av provning hos en teknisk tjänst och tillhandahållande av provningsresultaten till den relevanta godkännandemyndigheten. EESK föreslår att det skulle vara ett bättre alternativ om den tekniska tjänsten gjorde en inledande bedömning av begäran för att fastställa hur mycket tid som behövs för att utföra provningen och informerade sökanden inom en fastställd tidsfrist. Om tidsfristen för att utföra provningen därefter inte uppfylls, ska sökanden informeras och skälen till förseningen förklaras.

1.14 EESK konstaterar att ECAC-systemet för produktbedömning för närvarande fungerar väl och att mervärdet av ett EU-system för typgodkännande därför kan ifrågasättas av operativa skäl. Denna anmärkning påverkar inte de mål för den inre marknaden som anges i förslaget.

1.15 Av de skäl som anges hyser EESK tvivel i fråga om förslagets mervärde i dess nuvarande utformning och ber därför kommissionen att ompröva dess innehåll i syfte att ta fasta på de iakttagelser som gjorts i detta yttrande.

⁽⁶⁾ EUT L 97, 9.4.2008, s. 72.

⁽⁷⁾ EUT C 185, 8.8.2006, s. 17.

⁽⁸⁾ Se även tolkningsmeddelandet om tillämpningen av artikel 296 i fördraget (nuvarande artikel 346 i EUF-fördraget) på området för försvarsupphandlingar [COM (2006) 779 final] (EUT L 94, 28.3.2014, s. 65).

2. Inledning

2.1 Förslaget är ett steg mot genomförandet av handlingsplanen⁽⁹⁾. Syftet med handlingsplanen är följande:

- Att övervinna fragmenteringen av marknaden genom att skapa en EU-omfattande certifiering eller EU-omfattande internationella standarder, harmonisering av EU:s förfaranden för certifiering eller bedömning av överensstämmelse och utnyttjande av synergieffekter mellan säkerhets- och försvarsteknik.
- Att minska klyftan mellan forskningen och marknaden.
- Att förbättra integrationen av den sociala dimensionen genom att i ett tidigt skede testa de sociala konsekvenserna, inbegripet eventuella effekter för de grundläggande rättigheterna.

2.2 Ett viktigt syfte med handlingsplanen är att sätta stopp för fragmenteringen av säkerhetsmarknaden genom införandet av EU-omfattande certifieringssystem för säkerhetsteknik, inledningsvis kontrollutrustning på flygplatser och larmsystem, vilket ska uppnås genom att man inrättar ett system med en enda kontaktpunkt för att erhålla certifiering, som ger den certifierade produkten tillträde till marknaden i hela EU. Detta skulle resultera i förenkling, minskade certifieringskostnader, ökade volymer på hemmamarknaden och därmed ökad konkurrenskraft jämfört med amerikanska och kinesiska produkter som har en fördel bestående av större volymer på stora hemmamarknader.

2.3 Säkerhetsagendan⁽¹⁰⁾ godkänner handlingsplanen när den inriktas på stödåtgärder, såsom utbildning, finansiering, forskning och innovation.

2.4 Säkerhetsagendan innehåller ett brett spektrum av åtgärder som omfattar bekämpning av finansiering av terrorism, olaglig handel med och användning av skjutvapen och sprängämnen och ytterligare åtgärder för att skydda medborgarna och kritisk infrastruktur, inklusive en handlingsplan mot olaglig handel med och användning av skjutvapen och sprängämnen och ett förslag till direktiv om bekämpande av terrorism⁽¹¹⁾.

2.5 I förslaget införs ett certifieringssystem som bygger på gemensamma prestationskrav, gemensamma provningsmetoder och ackreditering av provningslaboratorier (tekniska tjänster).

2.6 Prestationskraven fastställs i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten⁽¹²⁾ och dess genomförandeakter (artikel 4 och Bilaga I till förslaget).

2.7 Utvärderingsmetoderna har utvecklats i den gemensamma utvärderingsprocess (CEP) som godkänts av ECAC.

2.8 Varje medlemsstat ska ha en godkännandemyndighet med befogenheter avseende alla aspekter av godkännande av utrustning (artikel 6 i förslaget). Ingen medlemsstat får ställa ytterligare krav på certifierad utrustning (artikel 4 i förslaget).

2.9 I förslaget fastställs förfaranden för att hantera utrustning som utgör en risk på nationell nivå eller som inte överensstämmer med certifieringen (artiklarna 17–19 i förslaget).

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK har redan välkomnat handlingsplanen⁽¹³⁾, den europeiska säkerhetsagendan, handlingsplanen mot olaglig handel med och användning av skjutvapen och sprängämnen och förslaget till direktiv om bekämpande av terrorism⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ COM(2012) 417 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2015) 185 final.

⁽¹¹⁾ COM(2015) 624 final: Genomförandet av den europeiska säkerhetsagendan: EU:s handlingsplan mot den olagliga handeln med och användningen av skjutvapen och sprängämnen och COM(2015) 625 final: Förslag till direktiv om bekämpande av terrorism och om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism.

⁽¹²⁾ Se fotnot 6.

⁽¹³⁾ Se fotnot 1.

⁽¹⁴⁾ Se fotnot 4.

3.2 Kommittén välkomnar nu också avsikten i förslaget att genomföra handlingsplanen genom att stärka den europeiska säkerhetsindustrin samt genom att skapa en större hemmamarknad och förbättra denna industris konkurrenskraft.

3.3 EESK välkomnar förslagets syfte att öka konkurrenskraften hos EU:s säkerhetsindustri och att förenkla administrativa förfaranden genom att införa en enda kontaktpunkt för certifiering för att minska kostnaderna och skapa en större hemmamarknad. EESK noterar den starka fokuseringen på den inre marknaden och på konkurrenskraften, och det faktum att säkerhetsfrågor huvudsakligen behandlas utifrån synvinkeln att man genom att öka industrins konkurrenskraft kan förbättra dess möjligheter till innovation och utveckling av nya produkter.

3.4 EESK stöder förhållningssättet i förslaget avseende att lagstifta om prestandakrav och utnyttja de gemensamma provningsmetoder som utvecklats av ECAC, och håller med om att den konfidentiella karaktären på en stor del av det rättsliga materialet gör att detta tillvägagångssätt är nödvändigt. Icke desto mindre anser EESK att förslaget kan förbättras på ett antal viktiga punkter.

3.5 EESK beklagar följaktligen att den möjlighet som artikel 6 i förordning (EG) nr 300/2008 ger en medlemsstat att tillämpa strängare åtgärder än de gemensamma grundläggande standarder som avses i förslaget, inte ingår i förslaget. Varken förfarandena för hantering av utrustning som utgör en risk på nationell nivå, eller unionens förfaranden i fråga om skyddsåtgärder är lämpliga när det gäller att ta itu med denna typ av problem.

3.6 Kommittén erinrar här om att den uttryckligen godkände möjligheten att tillåta medlemsstaterna att vidta strängare åtgärder i enlighet med artikel 6 i förordning (EG) nr 300/2008 i sitt yttrande om förslaget till förordningen ⁽¹⁵⁾.

3.7 EESK är medveten om svårigheterna med att tillåta ytterligare nationella krav på produkter som omfattas av harmoniserade kriterier, men uppmärksammar ändå möjligheten som erbjuds i artikel 114.10 i EUF-fördraget att tillåta nationella krav som baseras på behovet av att exempelvis skydda nationella säkerhetsintressen, dock enbart under en begränsad tid.

3.8 EESK noterar att parlamenten i åtminstone två medlemsstater i förslag till motiverade yttranden i fråga om subsidiaritet, av vilka ett har lagts fram, har hänvisat till behovet av att kunna anpassa säkerhetskraven till de varierande riskexponeringsnivåerna i de olika medlemsstaterna ⁽¹⁶⁾. Detta innebär att det kan bli nödvändigt att öka säkerhetskraven genom att introducera ytterligare egenskaper och krav på förbättrad prestanda när det gäller utrustning, inklusive kontrollutrustning på flygplatser, jämfört med vanliga EU-krav.

3.9 EESK anser att man vid genomförandet av en politik som syftar till att förbättra skyddet mot terroråd måste se detta mål som en väsentlig del av varje föreslagna åtgärd. En industripolitisk agenda kopplad till detta mål måste ses som underordnad målet att bekämpa terrorism.

3.10 Det måste därför finnas ett tydligt utrymme för separata åtgärder från medlemsstaterna för att hantera terrorhot, bland annat genom att utöver standardkraven för certifiering ställa ytterligare krav på kontrollutrustning på flygplatserna. Artiklarna 17 och 18 i förslaget har inte någon anknytning till detta problem och ger inte medlemsstaterna tillräckligt utrymme för egna bedömningar för att göra det möjligt för dem att skydda sig mot terrorhot. Kommittén är medveten om att EUF-fördraget i sin nuvarande utformning inte innehåller några särskilda regler som tillåter att säkerhetsutrustning undantas från reglerna för den inre marknaden på grund av skyddet av vitala nationella intressen, eftersom artikel 346 i EUF-fördraget föreskriver en sådan möjlighet endast när det gäller militär utrustning och bestämmelserna i direktiv 2014/24/EU (artikel 15) endast gäller för offentlig upphandling ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Se fotnot 6.

⁽¹⁶⁾ Motiverat yttrande från Storbritanniens underhus av den 1 november 2016 i rådets dokument 14180/16 och Assemblée Nationale (Frankrike), nr 4060 rect. Proposition de Résolution Européenne.

⁽¹⁷⁾ Tolkningsmeddelandet om tillämpningen av artikel 296 i fördraget (nuvarande artikel 346 i EUF-fördraget) på området för försvarsupphandlingar, sida 6, fotnot 10. Direktiv 2004/18/EG har ersatts av direktiv 2014/24/EU – COM(2006) 799 final.

3.11 EESK noterar det faktum att förslaget gör det möjligt för kommissionen att anta delegerade akter för att ändra Bilaga I i syfte att återspegla införandet av nya prestandakrav för säkerhetskontrollutrustning inom luftfarten (artikel 27 a) och att ändra bilagorna till förordningen för att anpassa dem till utvecklingen av de vetenskapliga och tekniska kunskaperna (artikel 27 b). Artikel 290.1 i EUF-fördraget begränsar delegeringen till väsentliga delar av rättsakten i fråga, inklusive uppdateringar till följd av den tekniska utvecklingen. Delegeringen i artikel 27 a i förslaget tycks gå utöver denna gräns. EESK ställer sig därför frågande till om huruvida den delegering som föreslås i artikel 27 a i förslaget är förenlig med EUF-fördraget.

3.12 I vilket fall som helst kommer kommissionen att behöva den tekniska kompetens som krävs för att säkerställa kvaliteten hos lagstiftningsakterna, om den ska lagstifta inom detta område.

3.13 Förslaget föreskriver en godkännandemyndighet i varje medlemsstat. EESK ställer sig frågande till både kapaciteten hos alla medlemsstater att inrätta en sådan myndighet vid tidpunkten för förslagets ikraftträdande samt till ett sådant kravs resurseffektivitet och mervärde, med tanke på att endast fem medlemsstater för närvarande har kapacitet att pröva utrustning och utfärda ett typgodkännande. EESK anser att en enda EU-godkännandemyndighet skulle ha varit en mer effektiv lösning, i linje med strategin med en enda kontaktpunkt.

3.14 I detta sammanhang ställer sig EESK även frågande till nyttan av att splittra provnings- och certifieringsfunktionerna mellan de tekniska tjänsterna och godkännandemyndigheterna, vilket innebär att den faktiska provningen av en produkts prestanda ska utföras av en teknisk tjänst som har certifierats avseende dess kompetensnivå, medan beslutet att utfärda certifiering (typgodkännande) ska fattas av godkännandemyndigheten, som uppenbarligen inte behöver uppfylla några särskilda kriterier för teknisk kompetens, utan som kommer att förlita sig helt på de bedömningar som gjorts av den tekniska tjänsten. Om orsaken till detta dualistiska system skulle vara att adekvat teknisk kompetens inte är tillgänglig i alla medlemsstater, skulle EESK föreslå att integrera de två funktionerna i ett mindre antal godkännandemyndigheter eller helst, såsom det redan föreslagits, att inrätta en gemensam godkännandemyndighet för hela EU.

3.15 EESK noterar också att ECAC:s gemensamma provningsmetodik för certifiering nu fungerar tillfredsställande. Detta ger upphov till tvivel vad gäller mervärdet i det system som ska skapas genom förslaget, eftersom ECAC-ramen garanterar fri rörlighet för de berörda produkterna i ECAC:s medlemsstater. Denna observation påverkar inte målen för den inre marknaden i förslaget.

3.16 EESK noterar att EU enligt artikel 10 i förslaget ska bli en fullvärdig medlem av det organ som ansvarar för utarbetandet av den gemensamma provningsmetodiken, dvs. ECAC. EESK påpekar att EU-medlemskap i ECAC först skulle kräva en ändring av ECAC-konstitutionen, eftersom den för närvarande endast tillåter stater som fullvärdiga medlemmar. Eftersom ett medlemskap skulle bli resultatet av en förhandlingsprocess, föreslår EESK att bestämmelsen ändras för att föreskriva att EU bör bemyndigas att inleda förhandlingar i syfte att erhålla fullt medlemskap i ECAC.

4. Särskilda kommentarer

4.1 I förslaget specificeras det att kommissionen ska inrätta och leda en sektorsspecifik grupp av tekniska tjänster för att säkerställa samarbete och samordning mellan de tekniska tjänsterna. Med tanke på att denna grupp troligen kommer att hantera mycket komplexa tekniska frågor, ställer sig EESK frågande till huruvida denna lösning är lämplig.

4.2 Kommittén är förvånad över att man inte har sett något behov av att föreslå informationsutbyte och samordning mellan de olika nationella godkännandemyndigheterna, och mellan godkännandemyndigheterna och kommissionen, med tanke på att ett sådant system har ansetts vara lämpligt för de tekniska tjänsterna och i andra sammanhang där de nationella myndigheterna utövar sin behörighet att fatta beslut som är av betydelse för tillämpningen av EU-lagstiftningen, till exempel på konkurrensområdet.

4.3 Medan förslaget föreskriver en godkännandemyndighet för varje medlemsstat, gäller ett sådant krav inte för de tekniska tjänsterna som, såsom det påpekats ovan, kommer att spela en nyckelroll i det planerade certifieringssystemet. Detta stöder i sin tur åsikten att kravet på en godkännandemyndighet i varje medlemsstat bara har ett symboliskt värde, med tanke på att typgodkännandecertifiering och de intyg om överensstämmelse som utfärdas på grundval av denna certifiering är giltiga i hela EU. Förfarandet för att hantera utrustning som utgör en risk på nationell nivå (artikel 17 i förslaget) skulle kunna hanteras av en nationell myndighet som är behörig i säkerhetsfrågor.

4.4 I förslaget anges det att de tekniska tjänsterna ska säkerställa att den genomsnittliga tiden mellan en ansökan om utförande av provning av utrustning och leverans av resultaten till godkännandemyndigheten är högst sex månader, utom i undantagsfall eller på tillverkarnas särskilda begäran. EESK anser att en fastställd tidsperiod av detta slag varken är önskvärd eller realistisk. Ett bättre alternativ skulle kunna vara att den tekniska tjänsten förpliktigas att omedelbart bedöma den tid som behövs för att hantera en ansökan och informera sökanden inom en viss tid, till exempel femton arbetsdagar. Om den fastställda tidsfristen inte kan uppfyllas, bör den tekniska tjänsten ge en godtagbar förklaring.

Bryssel den 25 januari 2017.

Georges DASSIS
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*
