

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на система на ЕС за сертифициране на оборудването за проверка за авиационна сигурност“

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

(2017/C 125/04)

Докладчик: **Stefan BACK**

Консултация	Европейски парламент, 15.9.2016 г. Съвет, 24.10.2016 г.
Правно основание	член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	13.1.2017 г.
Приемане на пленарна сесия	25.1.2017 г.
Пленарна сесия №	522
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	138/1/3

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК отново заявява подкрепата си за Плана за действие от 2012 г. за иновативен и конкурентоспособен отрасъл на сигурността (наричан по-нататък „Планът за действие“) ⁽¹⁾.

1.2 ЕИСК обръща внимание също така на Европейската програма за сигурност (наричана по-нататък „Програмата за сигурност“) ⁽²⁾ и още веднъж заявява подкрепата си за плана за действие относно незаконния трафик и използване на огнестрелни оръжия и взривни вещества, както и за предложението за директива относно борбата с тероризма ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

1.3 Като прави посочените по-долу бележки, сега ЕИСК приветства и целта на предложението на Комисията за регламент за създаване на система на ЕС за сертифициране на оборудването за проверка за авиационна сигурност ⁽⁵⁾ (наричано по-нататък „Предложението“) като първа стъпка в прилагането на Плана за действие. ЕИСК приветства целта на Предложението, а именно за оборудването за проверка да се създаде система за одобрение на типа със сертифициране „на едно гише“, за да се опрости въвеждането на продукти на пазара, да се намалят разходите, да се увеличи пазарният обем и да се подобри конкурентоспособността на европейския отрасъл, занимаващ се с продукти в сферата на сигурността.

1.4 ЕИСК изразява съжаление обаче, че с Предложението не се въвежда единен орган на ЕС по одобряването с интегрирана техническа служба, тъй като така щеше да е възможно постигането на оптимална ефективност и намаляване на разходите. ЕИСК изразява сериозни съмнения относно ефикасното използване на ресурсите в предложения вариант, при който се предвижда разделяне на техническите служби от органите по одобряването.

⁽¹⁾ COM(2012) 417 final, (ОВ С 76, 14.3.2013 г., стр. 37).

⁽²⁾ COM(2015) 285 final.

⁽³⁾ COM(2015) 624 final: Изпълнение на Европейската програма за сигурност: план за действие на ЕС относно незаконния трафик и използване на огнестрелни оръжия и взривни вещества, и COM(2015) 625 final: Предложение за директива относно борбата с тероризма и за замяна на Рамково решение 2002/475/ПВР на Съвета относно борбата срещу тероризма.

⁽⁴⁾ ОВ С 177, 18.5.2016 г., стр. 51.

⁽⁵⁾ COM(2016) 491 final.

1.5 Освен това ЕИСК изразява съжаление, че в Предложението не е отразена възможността, предоставена в член 6 от Регламент (ЕО) № 300/2008 на Европейския парламент и на Съвета ⁽⁶⁾ и изрично приветствана от ЕИСК в становището му ⁽⁷⁾ относно този регламент, а именно на национално равнище да се предвидят изисквания, които са по-строги от основното равнище, предвидено в посочения регламент.

1.6 ЕИСК изразява съжаление, че свързаните с вътрешния пазар съображения, изглежда, са взели превес над съображенията за сигурността до степен, в която не е предоставена дори възможност за допускане на допълнителни национални изисквания за сигурност с цел опазване на жизненоважни национални интереси в съответствие с член 114, параграф 10 от ДФЕС.

1.7 В това отношение ЕИСК изразява съжаление също така, че ДФЕС не допуска специални национални действия за защита на основни национални интереси срещу терористични актове в синхрон с разпоредбите, приложими спрямо военната техника в член 346 от ДФЕС или спрямо обществените поръчки в член 15 от Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки ⁽⁸⁾.

1.8 ЕИСК поставя под въпрос адекватността на разпоредбата в член 24, параграф 3 от Предложението, в която се посочва, че Комисията председателства координационния комитет на техническите служби, предвид строго техническото и сложно естество на въпросите, които ще трябва да се разглеждат от службите ѝ.

1.9 В това отношение ЕИСК изразява съжаление също така, че, изглежда, не е обмислена възможността в Предложението да се включи система за обмен на информация и координация между различните национални органи по одобряването.

1.10 ЕИСК повдига въпроса, дали степента, до която в Предложението се разрешава използването на делегирани актове за въвеждане на изменения в техническите разпоредби, надхвърля разрешеното в член 290, параграф 1 от ДФЕС. Това засяга по-специално член 27, буква а) от Предложението, в който не се определят никакви ограничения на обхвата или естеството на новите изисквания за експлоатационните характеристики, които могат да бъдат включени чрез делегирани актове в приложение I към Предложението.

1.11 При всички случаи ЕИСК отбелязва, че ако Комисията разработва законодателни актове в тази област, ще трябва да разполага с необходимата техническа компетентност, за да гарантира качеството им.

1.12 ЕИСК приветства по принцип предложението ЕС да се стреми към пълноправно членство в Европейската конференция за гражданска авиация (ЕКГА). Въпреки това предвид факта, че в настоящия устав на ЕКГА се разрешава членство единствено на държави, че в конференцията членуват и държави, които не са членки на ЕС, както и че резултатът от евентуални преговори за членство на ЕС не може да бъде считан за даденост, може да е по-реалистично да се заяви, че ЕС следва да предприеме подходящите стъпки с оглед получаване на членство в ЕКГА.

1.13 ЕИСК отбелязва разпоредбата в Предложението за средна продължителност най-много шест месеца на периода от получаването на искане за провеждане на изпитване от техническите служби до предоставянето на резултатите от изпитването на съответния орган по одобряването. ЕИСК предлага като евентуално по-добър вариант техническата служба да прави първоначална преценка на искането, за да определи времето, необходимо за провеждане на изпитването, и да уведомява заявителя в точно определен срок. Ако впоследствие срокът за провеждане на изпитването не бъде спазен, заявителят следва да бъде уведомен и да му бъдат разяснени причините за забавянето.

1.14 ЕИСК отбелязва, че системата на ЕКГА за оценка на продуктите понастоящем работи добре и че поради тази причина добавената стойност на система на ЕС за одобрение на типа за оперативни цели може да е под въпрос. Тази констатация не засяга свързаните с вътрешния пазар цели на Предложението.

1.15 Поради посочените причини ЕИСК изразява съмнения относно добавената стойност на Предложението в сегашния му вид и във връзка с това отправя искане към Комисията да преразгледа съдържанието му с оглед вземане под внимание на констатациите в настоящото становище.

⁽⁶⁾ Регламент (ЕО) № 300/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2008 г. относно общите правила в областта на сигурността на гражданското въздухоплаване и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2320/2002 (ОВ L 97, 9.4.2008 г., стр. 72).

⁽⁷⁾ ОВ С 185, 8.8.2006 г., стр. 17.

⁽⁸⁾ Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 65). Вж. също тълкувателното съобщение относно прилагането на член 296 от Договора (сегашен член 346 от ДФЕС) по отношение на поръчките в областта на отбраната (COM(2006) 779 final).

2. Въведение

2.1 Предложението е стъпка към изпълнението на Плана за действие⁽⁹⁾. Целите на Плана за действие са:

- преодоляване на фрагментираността на пазара чрез създаването на стандарти за сертифициране на равнището на ЕС/на международно равнище, хармонизирането на процедурите за сертифициране/оценка на съответствието в ЕС и използването на полезните взаимодействия между технологиите в областта на сигурността и отбраната,
- скъсяване на дистанцията между научните изследвания и пазара,
- по-добро отчитане на общественото измерение чрез изпитване на ранен етап на въздействието върху обществото, в това число и евентуалното отражение върху основните права.

2.2 Важна цел на Плана за действие е да се сложи край на фрагментираността на пазара в областта на сигурността чрез въвеждане на системи за сертифициране на равнището на ЕС за технологиите в областта на сигурността, като се започне с оборудването за проверка по летищата и алармените системи, което ще бъде постигнато чрез създаване на система „на едно гише“ за получаване на сертификат, даващ на сертифицирания продукт достъп до пазара на цялата територия на ЕС. Това би довело до опростяване, намаляване на разходите за сертифициране, увеличени обеми на вътрешния пазар, а оттам и подобрена конкурентоспособност в сравнение с продуктите от САЩ и Китай, които имат предимството, свързано с по-големите обеми на мащабните си национални пазари.

2.3 Планът за действие е одобрен от Програмата за сигурност⁽¹⁰⁾ във връзка с действия за подпомагане, като обучение, финансиране, научни изследвания и иновации.

2.4 В Програмата за сигурност се съдържа широк набор от мерки, в това число противодействие на финансирането на тероризма, незаконния трафик и използване на огнестрелни оръжия и взривни вещества, както и по-нататъшни мерки за защита на гражданите и критичната инфраструктура, включително план за действие срещу незаконния трафик и използване на огнестрелни оръжия и взривни вещества и предложение за директива относно борбата с тероризма⁽¹¹⁾.

2.5 С Предложението се въвежда система за сертифициране, която се основава на общи изисквания за експлоатационните характеристики, общи методиките за изпитване и акредитация на лабораториите за изпитване (технически служби).

2.6 Изискванията за експлоатационните характеристики са определени в Регламент (ЕО) 300/2008 и в актовете за изпълнението му (член 4 и приложение I към Предложението).

2.7 Използват се методиките за оценка, разработени в общата процедура за оценка (ОПО), одобрена от ЕКГА.

2.8 Предвижда се всяка държава членка да има орган по одобряването, компетентен по всички аспекти на одобряването на оборудване (член 6 от Предложението). Държавите членки няма да могат да налагат допълнителни изисквания по отношение на сертифицираното оборудване (член 4 от Предложението).

2.9 В Предложението се определят процедури при оборудване, представляващо риск на национално равнище, или оборудване, което не съответства на сертифицирането (членове 17 — 19 от Предложението).

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК вече приветства Плана за действие⁽¹²⁾, Европейската програма за сигурност, плана за действие относно незаконния трафик и използване на огнестрелни оръжия и взривни вещества и предложението за директива относно борбата с тероризма⁽¹³⁾.

⁽⁹⁾ COM(2012) 417 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2015) 185 final.

⁽¹¹⁾ COM(2015) 624 final: Изпълнение на Европейската програма за сигурност: план за действие на ЕС относно незаконния трафик и използване на огнестрелни оръжия и взривни вещества, и COM(2015) 625 final: Предложение за директива относно борбата с тероризма и за замяна на Рамково решение 2002/475/ПВР на Съвета относно борбата срещу тероризма.

⁽¹²⁾ Вж. бележка под линия 6.

⁽¹³⁾ Вж. бележка под линия 4.

3.2 Сега ЕИСК приветства и намерението с Предложението да се изпълни Планът за действие посредством укрепване на европейския отрасъл на сигурността чрез създаване на по-голям вътрешен пазар и подобряване на конкурентоспособността на този отрасъл.

3.3 ЕИСК приветства целите на Предложението да се подобри конкурентоспособността на европейския отрасъл на сигурността и да се опростят административните процедури чрез въвеждане на сертифициране „на едно гише“ с оглед намаляване на разходите и създаване на по-голям вътрешен пазар. ЕИСК отбелязва силния акцент върху вътрешния пазар и конкурентоспособността, както и факта, че свързаните със сигурността въпроси са разглеждани основно от позицията, че повишаването на конкурентоспособността на отрасъла може да подобри възможностите му за иновации и разработване на нови продукти.

3.4 ЕИСК одобрява възприетия в Предложението подход да се създават законодателни актове относно изискванията за експлоатационните характеристики и да се използват разработените от ЕКГА общи методики за изпитване, като изразява съгласие, че поверителното естество на голяма част от данните от правна страна налага необходимостта от такъв подход. Въпреки това ЕИСК счита, че Предложението би могло да бъде усъвършенствано по редица важни въпроси.

3.5 Във връзка с това ЕИСК изразява съжаление, че в Предложението не е включена съдържащата се в член 6 от Регламент (ЕО) 300/2008 възможност държавите членки да прилагат по-строги мерки от общите основни стандарти, посочени в Предложението. Този проблем не може да бъде решен нито от процедурите при оборудване, представляващо риск на национално равнище, нито от предпазната процедура на Съюза.

3.6 Тук ЕИСК припомня, че изрично е одобрил възможността на държавите членки да бъде позволено да предприемат по-строги мерки по силата на член 6 от Регламент (ЕО) 300/2008 в становището си относно предложението за този регламент ⁽¹⁴⁾.

3.7 ЕИСК осъзнава трудностите, свързани с разрешаването на допълнителни национални изисквания за продукти, обхванати от хармонизирани критерии, но въпреки това обръща внимание на възможността, предложена в член 114, параграф 10 от ДФЕС, за разрешаване на национални изисквания на основание например на необходимостта от защита на интересите на националната сигурност, макар и само за ограничен период от време.

3.8 ЕИСК отбелязва факта, че в предложения за мотивирани становища по въпроса за субсидиарността, едно от които е внесено, парламентите на най-малко две държави членки посочват необходимостта от възможност за приспособяване на изискванията за сигурност спрямо различните равнища на експозиция на риск в отделните държави членки ⁽¹⁵⁾. Това означава, че може да е необходимо завишаване на изискванията за сигурност чрез въвеждане на допълнителни качества и подобрени експлоатационни характеристики на оборудването, в това число оборудването за проверка по летищата, в сравнение със стандартните изисквания на ЕС.

3.9 ЕИСК счита, че когато се прилага политика, чиято цел е подобряване на защитата срещу терористични актове, то тази цел трябва да се разглежда като основния елемент на всяка предлагана мярка. Евентуалната свързана с това програма за индустриална политика трябва да бъде подчинена на целта за противодействие на тероризма.

3.10 Затова трябва да има ясна възможност за отделни действия на държавите членки с цел справяне с терористични заплахи, в това число чрез налагане на допълнителни изисквания за оборудването за проверка по летищата, които надвишават стандартните изисквания за сертифициране. Членове 17 и 18 от Предложението не са свързани с този проблем и не дават достатъчна свобода на преценка на държавите членки, така че да са в състояние да се защитят от терористични заплахи. ЕИСК осъзнава, че в настоящия си вид ДФЕС не съдържа конкретни разпоредби, които допускат освобождаването на оборудването за сигурност от правилата за вътрешния пазар на основание защита на жизненоважни национални интереси, тъй като в член 346 от ДФЕС такава възможност се предвижда единствено за военната техника, а разпоредбите на Директива 2014/24/ЕС (член 15) са свързани само с обществените поръчки ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ Вж. бележка под линия 6.

⁽¹⁵⁾ Reasoned Opinion of the House of Commons of the United Kingdom Parliament 1 November 2016 (Мотивирано становище на Камарата на общините на Парламента на Обединеното кралство, 1 ноември 2016 г.) в документ на Съвета 14180/16 и Assemblée Nationale, No 4060 rect. Proposition de Résolution Européenne (Парламент на Франция, № 4060 rect., Предложение за европейска резолюция).

⁽¹⁶⁾ Тълкувателно съобщение относно прилагането на член 296 от Договора (член 346 от ДФЕС) по отношение на поръчките в областта на отбраната, стр. 6, бележка под линия 10 (COM(2006) 779 final). Впоследствие Директива 2004/18/ЕО е заменена с Директива 2014/24/ЕС — COM(2006) 779 final.

3.11 ЕИСК отбелязва факта, че с Предложението се дават правомощия на Комисията да приема делегирани актове с цел изменение на приложение I, за да се отрази въвеждането на нови изисквания за експлоатационните характеристики на оборудването за проверка за авиационна сигурност (член 27, буква а), както и изменение на приложенията към регламента, за да бъде отчетено развитието на научните и техническите познания (член 27, буква б). В член 290, параграф 1 от ДФЕС делегирането на правомощия се ограничава до несъществените елементи на въпросния законодателен акт, в това число актуализации поради технологични развития. Делегирането в член 27, буква а) от Предложението, изглежда, надхвърля това ограничение. Поради това ЕИСК поставя под въпрос съвместимостта с ДФЕС на делегирането в член 27, буква а) от Предложението.

3.12 При всички случаи ако Комисията разработва законодателни актове в тази област, ще трябва да разполага с необходимата техническа компетентност, за да гарантира качеството им.

3.13 В Предложението се предвижда орган по одобряването във всяка държава членка. ЕИСК поставя под въпрос както способността на всички държави членки да създадат такъв орган в момента на влизане в сила на Предложението, така и ефикасното използване на ресурсите при такова изискване и неговата добавена стойност, предвид факта, че понастоящем само пет държави членки имат капацитет за изпитване на оборудване и издаване на одобрение на типа. ЕИСК счита, че единен орган на ЕС по одобряването би бил по-ефективно решение в синхрон с подхода „на едно гише“.

3.14 Във връзка с това ЕИСК поставя под въпрос и полезността на разделянето на функциите по изпитване и по сертифициране между техническите служби и органите по одобряването, което означава, че действителното изпитване на експлоатационните характеристики на даден продукт ще се извършва от техническа служба, чието равнище на компетентност е сертифицирано, а решението за издаване на сертификат (одобрение на типа) ще се взема от органа по одобряването, който очевидно няма нужда да отговаря на каквито и да било специфични критерии за техническа компетентност, а ще разчита изцяло на оценката, направена от техническата служба. Ако причината за тази двустепенна система е, че не всички държави членки разполагат с подходяща техническа компетентност, ЕИСК предлага двете функции да бъдат интегрирани в намален брой органи по одобряването или в идеалния случай, както вече бе предложено, да бъде създаден един общ орган по одобряването за цялата територия на ЕС.

3.15 Освен това ЕИСК отбелязва факта, че общата методика на ЕКГА за изпитване с цел сертифициране работи добре понастоящем. Това поставя под въпрос добавената стойност на предвидената в Предложението система, тъй като рамката на ЕКГА гарантира свободно движение на въпросните продукти сред държавите, които членуват в нея. Тази констатация не засяга свързаните с вътрешния пазар цели на Предложението.

3.16 ЕИСК отбелязва, че съгласно член 10 от Предложението ЕС става пълноправен член на органа, който отговаря за изготвянето на общите методики за изпитване, т.е. ЕКГА. ЕИСК отбелязва, че членството на ЕС в ЕКГА би наложило промяна в устава на ЕКГА, тъй като понастоящем в него се допуска пълноправно членство единствено на държави. Тъй като членството би било резултат от преговори, ЕИСК предлага разпоредбата да бъде изменена в смисъл, че ЕС следва да бъде оправомощен да започне преговори с оглед получаване на пълноправно членство в ЕКГА.

4. Специфични бележки

4.1 В Предложението се посочва, че Комисията създава и действа в качеството на председател на секторна група на техническите служби, за да се гарантират сътрудничество и координация между техническите служби. Тъй като тази група вероятно ще се занимава с много сложни технически въпроси, ЕИСК изразява съмнения относно адекватността на това решение.

4.2 ЕИСК е изненадан, че не е сметено за нужно да се предложат обмен на информация и координация между различните национални органи по одобряването, както и между тези органи и Комисията, като се има предвид, че такава система е сметена за полезна за техническите служби и в други случаи, в които национални органи упражняват правомощия за вземане на решения, относими спрямо прилагането на правото на ЕС, например в областта на конкуренцията.

4.3 Докато в Предложението се предвижда по един орган по одобряването във всяка държава членка, такова изискване не е въведено по отношение на техническите служби, които ще играят ключова роля в планираната система за сертифициране, както бе посочено по-горе. Това отново подкрепя виждането, че изискването във всяка държава членка да има орган по одобряването е изцяло символично предвид факта, че сертифицирането за одобрение на типа и издаването въз основа на него сертификати за съответствие са валидни на цялата територия на ЕС. Процедурата при оборудване, представляващо риск на национално равнище (член 17 от Предложението), би могла да се осъществява от национален орган с правомощия по въпросите на сигурността.

4.4 В Предложението се посочва, че техническите служби гарантират, че средната продължителност на периода от получаването на искане за провеждане на изпитване на оборудване до предоставянето на резултатите от изпитването на органа по одобряването е най-много шест месеца, освен при изключителни обстоятелства или при изрично искане от страна на производителите. ЕИСК счита, че такъв строго определен срок не е нито желателен, нито реалистичен. По-добър вариант би бил техническите служби да бъдат задължени да направят незабавна преценка относно времето, необходимо за изпълнение на искането, и да уведомят заявителя в определен срок, например петнадесет работни дни. Ако впоследствие определеният за изпълнение срок не може да бъде спазен, техническата служба следва да даде мотивирано обяснение.

Брюксел, 25 януари 2017 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS
