

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um sistema de certificação da União para os equipamentos de rastreio de segurança da aviação»**

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

(2017/C 125/04)

Relator: **Stefan BACK**

Consulta	Parlamento Europeu, 15.9.2016 Conselho, 24.10.2016
Base jurídica	Artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	13.1.2017
Adoção em plenária	25.1.2017
Reunião plenária n.º	522
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	138/1/3

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE reitera o seu apoio ao plano de ação de 2012 para uma indústria de segurança inovadora e competitiva <sup>(1)</sup> (doravante «o plano de ação»).

1.2 O CESE também chama a atenção para a Agenda Europeia para a Segurança <sup>(2)</sup> (doravante «a Agenda para a Segurança») e, uma vez mais, manifesta o seu apoio ao plano de ação da UE contra o tráfico ilícito e a utilização de armas de fogo e explosivos, bem como à Proposta de diretiva relativa à luta contra o terrorismo <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup>.

1.3 Sob reserva das observações que se seguem, o CESE também acolhe favoravelmente o objetivo da Proposta de regulamento que cria um sistema de certificação da União para os equipamentos de rastreio de segurança da aviação <sup>(5)</sup> (doravante «a proposta») como um primeiro passo para a execução do plano de ação. Congratula-se com o objetivo da proposta de criar um sistema de homologação para os equipamentos de rastreio com uma certificação única, a fim de simplificar a introdução de produtos no mercado, reduzir os custos, aumentar o volume de mercado e reforçar a competitividade da indústria europeia de produtos de segurança.

1.4 No entanto, o CESE lamenta que a proposta não preveja uma autoridade de homologação única ao nível da UE com um serviço técnico integrado, na medida em que esta permitiria otimizar a eficiência e reduzir os custos. O CESE tem sérias dúvidas de que a proposta de dividir os serviços técnicos e autoridades de homologação seja uma opção eficiente do ponto de vista da utilização dos recursos.

<sup>(1)</sup> COM(2012) 417 final (JO C 76 de 14.3.2013, p. 37).

<sup>(2)</sup> COM(2015) 285 final.

<sup>(3)</sup> COM(2015) 624 final (Execução da Agenda Europeia para a Segurança: Plano de ação da UE contra o tráfico ilícito e a utilização de armas de fogo e explosivos) e COM(2015) 625 final (Proposta de diretiva relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI relativa à luta contra o terrorismo).

<sup>(4)</sup> JO C 177 de 18.5.2016, p. 51.

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

1.5 Além disso, o CESE lamenta que a proposta não reflita a possibilidade prevista no artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 300/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil<sup>(6)</sup> de impor, a nível nacional, requisitos mais restritivos do que o nível mínimo previsto no referido regulamento, possibilidade essa expressamente saudada pelo Comité no seu parecer<sup>(7)</sup> sobre a referida proposta de regulamento.

1.6 O CESE lamenta que as considerações relativas ao mercado interno pareçam ter sido privilegiadas em detrimento das preocupações de segurança, a tal ponto que nem sequer foi garantida a possibilidade de adotar requisitos nacionais suplementares em matéria de segurança para salvaguardar interesses nacionais vitais, em conformidade com o artigo 114.º, n.º 10, do TFUE.

1.7 A este respeito, o CESE lamenta também que o TFUE não permita que se adotem medidas nacionais específicas para proteger interesses nacionais essenciais de atos terroristas, à semelhança do que acontece com o material militar, ao abrigo do artigo 346.º do TFUE, ou com os contratos públicos, ao abrigo do artigo 15.º da Diretiva 2014/24 relativa aos contratos públicos<sup>(8)</sup>.

1.8 O CESE questiona se a disposição constante do artigo 24.º, n.º 3, da proposta, que especifica que a Comissão Europeia exerce a presidência do grupo setorial responsável pela coordenação dos serviços técnicos, será adequada tendo em conta a natureza altamente técnica e complexa das questões que terão de ser tratadas pelos seus serviços.

1.9 A este respeito, o CESE lamenta também que, aparentemente, não tenha sido considerada a possibilidade de incluir na proposta um sistema para o intercâmbio de informações e a coordenação entre as diferentes autoridades de homologação nacionais.

1.10 O CESE interroga-se se os casos em que a proposta permite a utilização de atos delegados para modificar disposições técnicas não extravasam o âmbito de aplicação do artigo 290.º, n.º 1, do TFUE. Tal é particularmente notório no artigo 27.º, alínea a), da proposta, que não impõe quaisquer limites ao âmbito de aplicação ou à natureza dos novos requisitos de desempenho que podem ser incluídos no anexo I da proposta através de atos delegados.

1.11 Em todo o caso, o Comité assinala que, para legislar neste domínio, a Comissão precisará da competência técnica necessária para garantir a qualidade dos atos legislativos.

1.12 Em princípio, o CESE acolhe favoravelmente a proposta de que a UE deve procurar tornar-se um membro de pleno direito da Conferência Europeia da Aviação Civil (CEAC). No entanto, tendo em conta que a Constituição da CEAC em vigor apenas autoriza Estados como membros, que o número de membros da CEAC é superior ao número de Estados-Membros da UE e que os resultados das negociações de adesão não são um dado adquirido, poderá ser mais realista afirmar que a UE deve adotar as medidas necessárias para aderir à CEAC.

1.13 O CESE toma nota da disposição da proposta que prevê um prazo médio máximo de seis meses entre a apresentação de um pedido de realização de um ensaio pelos serviços técnicos e a entrega dos resultados à autoridade de homologação pertinente. O CESE entende que seria mais adequado que o serviço técnico procedesse a uma apreciação preliminar do pedido a fim de determinar o tempo necessário para o ensaio, informando o requerente dentro de um determinado prazo. Se, posteriormente, o prazo para a realização do ensaio não for respeitado, cumprirá informar o requerente e explicar-lhe as razões do atraso.

1.14 O CESE observa que, presentemente, o sistema de avaliação de produtos da CEAC funciona bem e que o valor acrescentado de um sistema de homologação da UE, para fins operacionais, pode, por conseguinte, ser posto em causa. Esta observação não prejudica os objetivos relativos ao mercado interno previstos na proposta.

1.15 Pelas razões indicadas, o CESE tem dúvidas quanto ao valor acrescentado da atual versão da proposta e solicita, por isso, à Comissão que reconsidere o seu conteúdo com vista a ter em conta as observações formuladas no presente parecer.

<sup>(6)</sup> JO L 97 de 9.4.2008, p. 72.

<sup>(7)</sup> JO C 185 de 8.8.2006, p. 17.

<sup>(8)</sup> Ver também a Comunicação interpretativa sobre a aplicação do artigo 296.º do Tratado (atual artigo 346.º do TFUE) no âmbito dos contratos públicos no setor da defesa [COM(2006) 779 final] (JO L 94 de 28.3.2014, p. 65).

## 2. Introdução

2.1 A proposta constitui um passo no sentido da aplicação do plano de ação <sup>(9)</sup>. Os objetivos do plano de ação são:

- ultrapassar a fragmentação do mercado através da criação de normas internacionais ou de certificação a nível da UE, da harmonização de procedimentos de certificação ou de avaliação da conformidade da UE e de uma melhor exploração das sinergias entre tecnologias de segurança e de defesa;
- reduzir o distanciamento entre investigação e mercado;
- melhorar a integração da dimensão social mediante uma análise precoce do impacto social, incluindo os possíveis efeitos sobre os direitos fundamentais.

2.2 Um objetivo importante do plano de ação consiste em pôr termo à fragmentação do mercado da segurança através da adoção de sistemas de certificação à escala da UE para as tecnologias de segurança, que começaria pelos equipamentos de rastreio para aeroportos e os sistemas de alarme, através de um sistema de certificação única que permita ao produto certificado aceder ao mercado em toda a UE. Tal resultaria numa simplificação, na redução dos custos de certificação, num aumento do volume do mercado interno e, por conseguinte, no reforço da competitividade face aos produtos chineses e americanos que beneficiam de volumes mais elevados em grandes mercados internos.

2.3 A Agenda para a Segurança <sup>(10)</sup> aprova o plano de ação quando se trata de medidas de apoio como a formação, o financiamento, a investigação e a inovação.

2.4 A Agenda para a Segurança prevê um vasto leque de medidas, que passam pela luta contra o financiamento do terrorismo, o tráfico ilícito e a utilização de armas de fogo e explosivos e outras medidas para proteger os cidadãos e as infraestruturas críticas, incluindo um plano de ação contra o tráfico ilícito e a utilização de armas de fogo e de explosivos e uma proposta de diretiva relativa à luta contra o terrorismo <sup>(11)</sup>.

2.5 A proposta introduz um sistema de certificação baseado em requisitos de desempenho comuns, métodos de ensaio comuns e na acreditação dos laboratórios de ensaio (serviços técnicos).

2.6 Os requisitos de desempenho são os previstos no Regulamento (CE) n.º 300/2008 <sup>(12)</sup> e nos diplomas que o executam (artigo 4.º e anexo I da proposta).

2.7 Os métodos de avaliação são os utilizados no processo de avaliação comum (PAC) aprovado pela CEAC.

2.8 Cada Estado-Membro deve dispor de uma autoridade de homologação competente para todos os aspetos da homologação de equipamentos (artigo 6.º da proposta). Nenhum Estado-Membro pode exigir requisitos adicionais para a certificação dos equipamentos (artigo 4.º da proposta).

2.9 A proposta estabelece procedimentos aplicáveis aos equipamentos que apresentem riscos a nível nacional ou não conformes com o modelo homologado (artigos 17.º a 19.º da proposta).

## 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE já acolheu favoravelmente o plano de ação <sup>(13)</sup>, a Agenda Europeia para a Segurança, o plano de ação da UE contra o tráfico ilícito e a utilização de armas de fogo e explosivos, bem como a Proposta de diretiva relativa à luta contra o terrorismo <sup>(14)</sup>.

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

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

<sup>(11)</sup> COM(2015) 624 final (Execução da Agenda Europeia para a Segurança: Plano de ação da UE contra o tráfico ilícito e a utilização de armas de fogo e explosivos) e COM(2015) 625 final (Proposta de diretiva relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI relativa à luta contra o terrorismo).

<sup>(12)</sup> Ver nota de rodapé 6.

<sup>(13)</sup> Ver nota de rodapé 1.

<sup>(14)</sup> Ver nota de rodapé 4.

3.2 O CESE saúda agora a intenção veiculada na proposta de aplicar o plano de ação através do reforço da indústria europeia de segurança, criando um mercado interno maior e reforçando a competitividade desta indústria.

3.3 O CESE acolhe favoravelmente o facto de a proposta almejar um reforço da competitividade da indústria de segurança da UE e a simplificação dos procedimentos administrativos mediante a adoção de uma certificação única, a fim de reduzir os custos e criar um mercado interno mais vasto. O CESE toma nota da grande ênfase colocada no mercado interno e na competitividade e do facto de as questões de segurança serem tratadas sobretudo na perspetiva de uma maior competitividade da indústria poder reforçar as possibilidades de inovação e desenvolvimento de novos produtos.

3.4 O CESE secunda a abordagem adotada na proposta de legislar em matéria de requisitos de desempenho e utilizar os métodos de ensaio comuns elaborados pela CEAC, e concorda que o carácter classificado de grande parte do material legislativo torna necessária esta abordagem. No entanto, o CESE considera que a proposta pode ser melhorada em vários aspetos importantes.

3.5 Por conseguinte, o CESE lamenta que da proposta não conste a possibilidade prevista no artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 300/2008 de um Estado-Membro aplicar medidas mais restritivas do que as normas de base comuns referidas na proposta. O procedimento aplicável aos equipamentos que apresentem riscos a nível nacional e o procedimento de salvaguarda da União não são adequados para dar resposta a este tipo de problema.

3.6 O CESE recorda, neste contexto, ter concordado especificamente com a possibilidade de autorizar os Estados-Membros a tomar medidas mais restritivas ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 300/2008 no seu parecer sobre a proposta relativa a este regulamento <sup>(15)</sup>.

3.7 O CESE está consciente das dificuldades que coloca a autorização de requisitos nacionais suplementares para produtos abrangidos por critérios harmonizados, mas chama a atenção para a possibilidade oferecida ao abrigo do artigo 114.º, n.º 10, do TFUE de autorizar requisitos nacionais face à necessidade de proteger os interesses de segurança nacional, por exemplo, embora apenas por um período limitado.

3.8 O CESE observa que os parlamentos de, pelo menos, dois Estados-Membros se referiram, em propostas de pareceres fundamentados sobre a questão da subsidiariedade — um dos quais foi apresentado —, à necessidade de poder adaptar os requisitos de segurança em função dos níveis variáveis de risco a que estão expostos os diferentes Estados-Membros <sup>(16)</sup>. Isto significa que pode ser necessário reforçar os requisitos de segurança relativamente aos requisitos da UE, prevendo características suplementares e um melhor desempenho do equipamento, nomeadamente do equipamento de rastreio nos aeroportos.

3.9 O CESE é de opinião que, ao executar uma política que visa reforçar a proteção contra atos terroristas, importa ter presente esse mesmo objetivo como elemento essencial de qualquer medida proposta. Qualquer agenda de política industrial relacionada com esta questão deve ser entendida como estando subordinada ao objetivo da luta contra o terrorismo.

3.10 Os Estados-Membros devem, por isso, dispor de uma clara margem de manobra para fazer face a ameaças terroristas, nomeadamente prevendo requisitos suplementares em matéria de equipamento de rastreio nos aeroportos para além dos requisitos de certificação normalizados. Os artigos 17.º e 18.º da proposta não dizem respeito a este problema e não conferem liberdade de apreciação suficiente aos Estados-Membros para permitir protegerem-se contra as ameaças terroristas. O CESE está ciente de que o TFUE, na sua versão atual, não contempla disposições específicas que permitam que os equipamentos de segurança fiquem isentos das regras do mercado interno por motivos de salvaguarda de interesses nacionais vitais, uma vez que o artigo 346.º do TFUE só prevê esta possibilidade no que respeita ao equipamento militar e que as disposições da Diretiva 2014/24/UE (artigo 15.º) se referem apenas aos contratos públicos <sup>(17)</sup>.

<sup>(15)</sup> Ver nota de rodapé 6.

<sup>(16)</sup> Parecer fundamentado da Câmara dos Comuns do Parlamento do Reino Unido, 1 de novembro de 2016, no documento 14180/16 do Conselho, e da Assembleia Nacional francesa, n.º 4060 *rect.*, proposta de resolução europeia.

<sup>(17)</sup> Comunicação interpretativa sobre a aplicação do artigo 296.º do Tratado (atual artigo 346.º do TFUE) no âmbito dos contratos públicos no setor da defesa, página 6, nota de rodapé 10. A Diretiva 2004/18/CE foi revogada pela Diretiva 2014/24/CE [COM (2006) 779 final].

3.11 O CESE assinala que a proposta habilita a Comissão a adotar atos delegados para alterar o anexo I a fim de refletir a introdução de novos requisitos de desempenho para o equipamento de rastreio de segurança da aviação [artigo 27.º, alínea a)] e a fim de alterar os anexos do regulamento para os adaptar ao progresso do conhecimento técnico e científico [artigo 27.º, alínea b)]. O artigo 290, n.º 1, do TFUE limita a delegação aos elementos não essenciais do ato legislativo em questão, o que inclui as atualizações devido à evolução técnica. A delegação prevista no artigo 27.º, alínea a), da proposta parece extravasar esse limite. O CESE questiona, portanto, se a delegação proposta no artigo 27.º, alínea a), é compatível com o TFUE.

3.12 Em todo o caso, para legislar neste domínio a Comissão precisará da competência técnica necessária para garantir a qualidade dos atos legislativos.

3.13 A proposta prevê uma autoridade de homologação em cada Estado-Membro. O CESE tem dúvidas quanto à capacidade de todos os Estados-Membros criarem uma autoridade semelhante aquando da entrada em vigor da proposta, bem como quanto ao valor acrescentado desse requisito e à sua eficiência do ponto de vista da utilização dos recursos, tendo em conta que, atualmente, apenas cinco Estados-Membros têm capacidade para ensaiar equipamento e emitir um certificado de homologação. O CESE considera que adotar uma única autoridade de homologação da UE teria sido uma solução mais eficaz, em conformidade com a abordagem da certificação única.

3.14 Neste contexto, o CESE também questiona a utilidade de repartir as funções de ensaio e certificação entre os serviços técnicos e as autoridades de homologação, o que significa que o ensaio propriamente dito do desempenho de um produto é realizado por um serviço técnico, que tem o seu nível de competência certificado, ao passo que a decisão de emitir uma certificação (homologação) cabe à autoridade de homologação, que evidentemente não tem de cumprir critérios específicos de competência técnica, baseando-se exclusivamente nas avaliações efetuadas pelo serviço técnico. Se a razão para este sistema dualista for o facto de nem todos os Estados-Membros contarem com a competência técnica adequada, o CESE recomenda que se integrem as duas funções num número reduzido de autoridades de homologação ou, idealmente, como já sugerido, se crie uma autoridade de homologação comum para toda a UE.

3.15 O CESE assinala igualmente que a metodologia de ensaio comum para certificação da CEAC está agora a funcionar de forma adequada, o que levanta a questão do valor acrescentado do sistema criado pela proposta, uma vez que o quadro da CEAC garante a livre circulação dos produtos em causa entre os seus membros. Esta observação não prejudica os objetivos da proposta relativos ao mercado interno.

3.16 O CESE toma nota de que o artigo 10.º da proposta estipula que a União Europeia deve tornar-se membro de pleno direito do organismo responsável pela elaboração das metodologias de ensaio comuns, isto é, a CEAC. O CESE salienta que a adesão da UE à CEAC requer uma alteração prévia à Constituição desta última, que atualmente só permite Estados como membros de pleno direito. Visto que a adesão seria o resultado de um processo de negociação, o CESE recomenda que a disposição seja alterada no sentido de prever que a UE seja mandatada para encetar negociações com vista à obtenção do estatuto de membro de pleno direito da CEAC.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 A proposta específica que a Comissão criará e presidirá a um grupo setorial de serviços técnicos para assegurar a cooperação e a coordenação entre os serviços técnicos. O CESE questiona se esta solução será adequada, tendo em conta que este grupo deverá tratar de questões técnicas extremamente complexas.

4.2 O CESE manifesta a sua surpresa pelo facto de não ter sido considerado necessário propor um intercâmbio de informações e a coordenação entre as diversas autoridades de homologação nacionais, e entre estas e a Comissão, tendo em conta que esse sistema foi considerado útil para os serviços técnicos e noutros contextos em que as autoridades nacionais são competentes pela tomada de decisões relevantes para a aplicação do direito da UE, por exemplo no domínio da concorrência.

4.3 Embora a proposta preveja uma autoridade de homologação para cada Estado-Membro, esse requisito não se aplica aos serviços técnicos que, tal como acima referido, terão um papel fundamental no sistema de certificação previsto. Este elemento secundário, uma vez mais, a ideia de que a exigência de uma autoridade de homologação em cada Estado-Membro tem um valor meramente simbólico, tendo em conta que o processo de homologação e os certificados de conformidade emitidos com base nele são válidos em toda a União Europeia. O procedimento aplicável aos equipamentos que apresentem riscos a nível nacional (artigo 17.º da proposta) poderia ser assumido por uma autoridade nacional competente por questões de segurança.

4.4 A proposta especifica que os serviços técnicos devem assegurar que o tempo médio entre o pedido de ensaio do equipamento e a entrega dos resultados à autoridade de homologação é, no máximo, de seis meses, exceto em circunstâncias excecionais ou a pedido expresso dos fabricantes. O CESE considera que fixar um prazo deste tipo não é desejável, nem realista. Uma melhor opção poderá consistir na obrigação de o serviço técnico analisar imediatamente o tempo necessário para tratar o pedido e disso informar o requerente dentro de um determinado prazo, por exemplo, quinze dias úteis. Se o prazo não puder ser cumprido, o serviço técnico deve apresentar uma justificação fundamentada.

Bruxelas, 25 de janeiro de 2017.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---