

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui sistem de certificare al Uniunii pentru echipamentele de control de securitate aeronautică

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

(2017/C 125/04)

Raportor: domnul **Stefan BACK**

Sesizare	Parlamentul European, 15.9.2016 Consiliu, 24.10.2016
Temei juridic	Articolul 114 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru piața unică, producție și consum
Data adoptării în secțiune	13.1.2017
Data adoptării în sesiunea plenară	25.1.2017
Sesiunea plenară nr.	522
Rezultatul votului (voturi pentru/voturi împotriva/abțineri)	138/1/3

1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE își reiterează sprijinul pentru Planul de acțiune din 2012 pentru o industrie a securității inovatoare și competitivă (planul de acțiune) ⁽¹⁾.

1.2. CESE atrage atenția, de asemenea, asupra Agendei europene privind securitatea (Agenda privind securitatea) ⁽²⁾ și își reiterează sprijinul pentru planul de acțiune împotriva traficului și utilizării ilegale de arme de foc și explozivi, precum și pentru propunerea de directivă privind combaterea terorismului ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

1.3. Sub rezerva observațiilor prezentate în cele ce urmează, CESE salută, de asemenea, obiectivul Propunerii Comisiei de regulament de instituire a unui sistem de certificare al Uniunii pentru echipamentele de control de securitate aeronautică ⁽⁵⁾ (propunerea), ca pe un prim pas în punerea în aplicare a planului de acțiune. El salută obiectivul propunerii de a pune în aplicare un sistem de omologare de tip pentru echipamentele de control, cu o certificare unică, pentru a simplifica introducerea produselor pe piață, a reduce costurile, a crește volumul pieței și a îmbunătăți competitivitatea industriei europene în domeniul produselor de securitate.

1.4. CESE regretă, cu toate acestea, faptul că propunerea nu introduce o autoritate unică de omologare a UE cu un serviciu tehnic integrat, întrucât aceasta ar fi dus la o eficiență optimă și la reducerea costurilor. CESE are îndoieli serioase cu privire la eficiența opțiunii propuse, de separare a serviciilor tehnice și a autorităților de omologare, din punctul de vedere al utilizării resurselor.

⁽¹⁾ COM(2012) 417 final (JO C 76, 14.3.2013, p. 37).

⁽²⁾ COM(2015) 185 final.

⁽³⁾ COM(2015) 624 final – Punerea în aplicare a Agendei europene privind securitatea: planul de acțiune al UE împotriva traficului și utilizării ilegale de arme de foc și explozivi și COM(2015) 625 final – Propunere de Directivă privind combaterea terorismului și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/475/JAI a Consiliului privind combaterea terorismului.

⁽⁴⁾ JO C 177, 18.5.2016, p. 51.

⁽⁵⁾ COM(2016) 491 final.

1.5. CESE regretă, de asemenea, că posibilitatea prevăzută la articolul 6 din Regulamentul (CE) nr. 300/2008 privind norme comune în domeniul securității aviației civile ⁽⁶⁾ de a prescrie la nivel național cerințe mai stricte decât nivelul de bază prevăzut în conformitate cu acest regulament, care a fost în mod expres salutată de CESE în avizul ⁽⁷⁾ său privind propunerea referitoare la regulamentul respectiv, nu se regăsește în propunerea examinată.

1.6. CESE regretă faptul că aspectele legate de piața internă par să fi avut prioritate față de preocupările legate de securitate, ajungându-se la o situație în care nu s-a acordat nici măcar posibilitatea de a permite impunerea unor cerințe suplimentare de securitate națională pentru a proteja interese naționale esențiale, în conformitate cu articolul 114 alineatul (10) din TFUE.

1.7. În această privință, CESE regretă, de asemenea, că TFUE nu permite o acțiune națională specifică pentru a proteja interesele naționale esențiale împotriva actelor teroriste, în conformitate cu dispozițiile aplicabile cu privire la echipamentele militare în temeiul articolului 346 din TFUE sau la achizițiile publice în conformitate cu articolul 15 din Directiva 2014/24/UE privind achizițiile publice ⁽⁸⁾.

1.8. CESE pune sub semnul întrebării caracterul adecvat al dispoziției de la articolul 24 alineatul (3) din propunere, conform căreia Comisia prezidează grupul sectorial al serviciilor tehnice, având în vedere natura foarte tehnică și complexă a întrebărilor care vor fi abordate de serviciile sale.

1.9. În această privință, CESE regretă, de asemenea, faptul că nu pare să fi fost luată în considerare posibilitatea de a include în propunere un sistem pentru schimbul de informații și coordonarea între diferitele autorități de omologare naționale.

1.10. CESE se întreabă dacă măsura în care propunerea autorizează utilizarea de acte delegate pentru modificarea prevederilor tehnice depășește domeniul de aplicare a ceea ce este autorizat în conformitate cu articolul 290 alineatul (1) din TFUE. Acest lucru este valabil mai ales în ceea ce privește articolul 27 litera (a) din propunere, care nu stabilește limite ale domeniului de aplicare sau ale caracterului noilor cerințe de performanță care pot să fie incluse în anexa I la propunere prin acte delegate.

1.11. În orice caz, CESE atrage atenția asupra faptului că, în cazul legiferării în acest domeniu, Comisia va avea nevoie de competența tehnică necesară pentru a asigura calitatea actelor legislative.

1.12. CESE salută, în principiu, propunerea conform căreia UE ar trebui să încerce să devină membru cu drepturi depline al Conferinței Europene a Aviației Civile (CEAC). Cu toate acestea, având în vedere faptul că actuala constituție a CEAC autorizează ca membri numai statele, că membrii CEAC nu se rezumă la statele membre ale UE și că rezultatul unei astfel de negocieri privind calitatea de membru nu este sigur, ar putea fi mai realist să se afirme că UE ar trebui să ia măsurile corespunzătoare în vederea obținerii calității de membru al CEAC.

1.13. CESE a luat notă de dispoziția din propunere privind o perioadă de maximum șase luni, în medie, între trimiterea unei solicitări pentru un test realizat de serviciile tehnice și livrarea rezultatelor aceluși test autorității de omologare relevante. CESE sugerează că o opțiune mai bună ar fi ca serviciul tehnic să facă o evaluare inițială a unei cereri, cu scopul de a defini perioada de timp necesară pentru testare și de a informa solicitantul într-un termen fix. În cazul în care, ulterior, termenul-limită pentru testare nu este respectat, solicitantul ar trebui să fie informat, iar motivele întârzierii ar trebui explicate.

1.14. CESE observă că, în prezent, sistemul CEAC pentru evaluarea produselor funcționează bine și că, prin urmare, s-ar putea considera că valoarea adăugată a unui sistem de omologare de tip UE, în scopuri operaționale, este discutabilă. Această observație nu aduce atingere obiectivelor referitoare la piața internă stabilite în propunere.

1.15. Din motivele menționate, CESE are îndoieli cu privire la valoarea adăugată a propunerii în forma actuală și, prin urmare, solicită Comisiei să reexamineze conținutul acesteia pentru a lua în considerare observațiile formulate în prezentul aviz.

⁽⁶⁾ JO L 97, 9.4.2008, p. 72.

⁽⁷⁾ JO C 185, 8.8.2006, p. 17.

⁽⁸⁾ A se vedea, de asemenea, Comunicarea interpretativă privind aplicarea articolului 296 din tratat (actualul articol 346 din TFUE) în domeniul achizițiilor pentru apărare [COM(2006) 779 final] (JO L 94, 28.3.2014, p. 65).

2. Introducere

2.1. Propunerea reprezintă un pas către punerea în aplicare a planului de acțiune ⁽⁹⁾. Obiectivele planului de acțiune sunt următoarele:

- soluționarea problemelor generate de fragmentarea pieței prin crearea de standarde de certificare internaționale/la nivelul UE, armonizarea procedurilor de evaluare a conformității/certificare la nivelul UE și exploatarea sinergiilor dintre tehnologiile de securitate și cele de apărare;
- reducerea decalajului dintre cercetare și piață;
- o mai bună integrare a dimensiunii societale prin testarea timpurie a consecințelor sociale, inclusiv a posibilelor efecte asupra drepturilor fundamentale.

2.2. Un obiectiv important al planului de acțiune este de a pune capăt fragmentării pieței securității prin introducerea unor sisteme de certificare la nivelul UE pentru tehnologiile de securitate, începând cu echipamentele de control și sistemele de alarmă din aeroporturi; acest obiectiv urmează să fie realizat prin instituirea unui sistem de ghișeu unic pentru a obține certificarea prin care se acordă accesul pe piață pentru produsul certificat în întreaga UE. Acest lucru ar duce la simplificare, la costuri de certificare reduse, la volume de piață internă crescute și, prin urmare, la o competitivitate îmbunătățită față de produsele din SUA și din China, care au avantajul unor volume mai mari pe piețe interne mari.

2.3. Agenda privind securitatea ⁽¹⁰⁾ aprobă planul de acțiune atunci când sunt abordate acțiuni de sprijin precum formarea, finanțarea, cercetarea și inovarea.

2.4. Agenda privind securitatea conține o gamă largă de măsuri care includ combaterea finanțării terorismului, a traficului și a utilizării ilegale de arme de foc și explozivi și alte măsuri pentru protejarea cetățenilor și a infrastructurii esențiale, inclusiv un plan de acțiune împotriva traficului și utilizării ilegale de arme de foc și explozivi și o propunere de directivă privind combaterea terorismului ⁽¹¹⁾.

2.5. Propunerea introduce un sistem de certificare bazat pe cerințe de performanță comune, metode de testare comune și acreditarea laboratoarelor de testare (servicii tehnice).

2.6. Cerințele de performanță sunt cele stabilite în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 300/2008 al Parlamentului European și al Consiliului ⁽¹²⁾ privind norme comune în domeniul securității aviației civile și actele sale de punere în aplicare (articolul 4 și anexa I la propunere).

2.7. Metodele de evaluare sunt cele elaborate în cadrul procesului comun de evaluare (PCE) aprobat de CEAC.

2.8. Fiecare stat membru urmează să aibă o autoritate de omologare cu competență pentru toate aspectele legate de aprobarea echipamentelor (articolul 6 din propunere). Niciun stat membru nu poate să stabilească cerințe suplimentare cu privire la echipamentele certificate (articolul 4 din propunere).

2.9. Propunerea stabilește procedurile aplicabile echipamentelor care prezintă un risc la nivel național sau care nu sunt în conformitate cu certificarea (articolele 17-19 din propunere).

3. Observații generale

3.1. CESE a salutat deja planul de acțiune ⁽¹³⁾, Agenda europeană privind securitatea, planul de acțiune împotriva traficului și utilizării ilegale de arme de foc și explozivi și propunerea de directivă privind combaterea terorismului ⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ COM(2012) 417 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2015) 185 final.

⁽¹¹⁾ COM(2015) 624 final – Punerea în aplicare a Agendei europene privind securitatea: planul de acțiune al UE împotriva traficului și utilizării ilegale de arme de foc și explozivi și COM(2015) 625 final – Propunere de Directivă privind combaterea terorismului și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/475/JAI a Consiliului privind combaterea terorismului.

⁽¹²⁾ A se vedea nota de subsol 6.

⁽¹³⁾ A se vedea nota de subsol 1.

⁽¹⁴⁾ A se vedea nota de subsol 4.

3.2. CESE salută acum și intenția propunerii de a pune în aplicare planul de acțiune prin consolidarea sectorului industriei securității europene, prin crearea unei piețe interne mai mari și îmbunătățirea competitivității acestei industrii.

3.3. CESE salută scopul propunerii de a spori competitivitatea industriei securității din UE și de a simplifica procedurile administrative prin introducerea unui ghișeu unic pentru certificare, în vederea reducerii costurilor și a creării unei piețe interne mai mari. CESE remarcă accentul puternic pe piața internă și competitivitate, precum și faptul că problemele de securitate sunt abordate, în principal, din perspectiva în care creșterea competitivității sectorului poate îmbunătăți posibilitățile de inovare ale acestuia și dezvoltarea de produse noi.

3.4. CESE aprobă abordarea adoptată de propunere de a legisla cu privire la cerințele de performanță și de a recurge la metodele de testare comune elaborate de CEAC și este de acord că această abordare este necesară ca urmare a caracterului clasificat al unei părți considerabile a materialului juridic. Cu toate acestea, CESE consideră că propunerea ar putea fi îmbunătățită într-o serie de privințe importante.

3.5. CESE regretă, astfel, că nu este inclusă în propunere posibilitatea prevăzută la articolul 6 din Regulamentul (CE) nr. 300/2008, ca un stat membru să aplice măsuri mai stricte decât standardele de bază comune menționate în propunere. Nici procedurile aplicabile echipamentelor care prezintă un risc la nivel național și nici procedura UE de salvagardare nu sunt adecvate pentru combaterea unei astfel de probleme.

3.6. CESE reamintește aici că a aprobat în mod specific posibilitatea de a le permite statelor membre să ia măsuri mai stricte în temeiul articolului 6 din Regulamentul (CE) nr. 300/2008, în avizul său privind propunerea referitoare la respectivul regulament⁽¹⁵⁾.

3.7. CESE este conștient de dificultățile pe care le implică autorizarea unor cerințe naționale suplimentare cu privire la produse care fac obiectul unor criterii armonizate, dar atrage, totuși, atenția asupra posibilității oferite în temeiul articolului 114 alineatul (10) din TFUE de a autoriza cerințe naționale bazate pe necesitatea protejării intereselor naționale de securitate, de exemplu, chiar dacă numai pentru o perioadă de timp limitată.

3.8. CESE ia act de faptul că, în propunerile de avize motivate cu privire la problema subsidiarității, dintre care unul a fost deja prezentat, parlamentele din cel puțin două state membre au făcut trimitere la necesitatea ca cerințele de securitate să poată fi adaptate în conformitate cu nivelurile diferite de expunere la risc în diferite state membre⁽¹⁶⁾. Acest lucru înseamnă că ar putea fi necesar să se consolideze cerințele de securitate prin introducerea unor caracteristici suplimentare și prin îmbunătățirea performanței echipamentelor, inclusiv a echipamentelor de control din aeroporturi, în comparație cu cerințele standard ale UE.

3.9. CESE consideră că, în aplicarea unei politici care urmărește îmbunătățirea protecției împotriva actelor de terorism, acest obiectiv trebuie să fie văzut drept elementul esențial al oricărei măsuri propuse. O agendă politică industrială legată de acest obiectiv trebuie să fie privită drept subordonată scopului de combatere a terorismului.

3.10. Prin urmare, trebuie să existe un spațiu clar pentru o acțiune separată a statelor membre pentru a face față amenințărilor teroriste, inclusiv prin formularea unor cereri suplimentare cu privire la echipamentele de control din aeroporturi care depășesc cerințele standard de certificare. Articolele 17 și 18 din propunere nu sunt legate de această problemă și nu oferă statelor membre suficientă libertate de apreciere pentru a le permite să se protejeze împotriva amenințărilor teroriste. CESE este conștient de faptul că TFUE, în forma sa actuală, nu conține norme specifice care să permită exceptarea echipamentelor de securitate de la normele privind piața internă, din motivul protejării unor interese naționale esențiale, dat fiind că articolul 346 din TFUE prevede o astfel de posibilitate numai în ceea ce privește echipamentele militare, iar dispozițiile Directivei 2014/24/UE (articolul 15) se referă numai la achizițiile publice⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ A se vedea nota de subsol 6.

⁽¹⁶⁾ Aviz motivat al Camerei Comunelor a Parlamentului Regatului Unit din 1 noiembrie 2016, în documentul 14180/16 al Consiliului, și Assemblée nationale din Franța, nr. 4060 rect. Proposition de résolution européenne.

⁽¹⁷⁾ Comunicarea interpretativă privind aplicarea articolului 296 din tratat (articolul 346 din TFUE) în domeniul achizițiilor pentru apărare, pagina 6, nota de subsol 10. Directiva 2004/18/CE a fost înlocuită de Directiva 2014/24/UE [COM(2006) 779 final].

3.11. CESE ia act de faptul că propunerea îi permite Comisiei să adopte acte delegate de modificare a anexei I pentru a reflecta introducerea unor noi cerințe de performanță pentru echipamentele de control de securitate aeronautică [articolul 27 litera (a)] și să modifice anexele la regulament pentru a le adapta la dezvoltarea cunoștințelor științifice și tehnice [articolul 27 litera (b)]. Articolul 290 alineatul (1) din TFUE limitează delegarea la elementele neesențiale ale actului juridic în cauză, inclusiv actualizări ca urmare a evoluțiilor tehnice. Delegarea de la articolul 27 litera (a) din propunere pare să meargă dincolo de această limită. Prin urmare, CESE pune sub semnul întrebării compatibilitatea dintre delegarea propusă la articolul 27 litera (a) din propunere și TFUE.

3.12. În orice caz, în cazul legiferării în acest domeniu, Comisia va avea nevoie de competența tehnică necesară pentru a asigura calitatea actelor legislative.

3.13. Propunerea prevede o autoritate de omologare în fiecare stat membru. CESE pune sub semnul întrebării atât capacitatea tuturor statelor membre de a înființa o astfel de autoritate la momentul intrării în vigoare a propunerii, cât și eficiența unei astfel de cerințe din punctul de vedere al utilizării resurselor și valoarea sa adăugată, ținând seama de faptul că, în prezent, doar cinci state membre au capacitatea de a testa echipamente și de a emite o omologare de tip. CESE consideră că o autoritate unică de omologare la nivelul UE ar fi fost o soluție mai eficientă, în conformitate cu abordarea ghișeului unic.

3.14. În acest context, CESE pune sub semnul întrebării și utilitatea împărțirii funcțiilor de testare și certificare între serviciile tehnice și autoritățile de omologare, ceea ce înseamnă că testarea reală a performanței unui produs urmează să fie efectuată de un serviciu tehnic, care a fost certificat cu privire la nivelul său de competență, în timp ce decizia de a emite o certificare (omologare) va fi luată de autoritatea de omologare, care în mod clar nu are nevoie să îndeplinească niciun criteriu specific de competență tehnică, ci se va baza în totalitate pe evaluările efectuate de serviciul tehnic. În cazul în care motivul existenței acestui sistem cu două niveluri este indisponibilitatea unei competențe tehnice adecvate în toate statele membre, CESE ar sugera integrarea celor două funcții într-un număr redus de autorități de omologare sau, în mod ideal, astfel cum s-a sugerat deja, instituirea unei autorități de omologare comune pentru întreaga UE.

3.15. CESE ia notă, de asemenea, de faptul că metodologia comună de testare în vederea certificării, elaborată în cadrul CEAC, funcționează acum în mod adecvat. Acest lucru aduce în discuție valoarea adăugată a sistemului care urmează să fie creat de propunere, întrucât cadrul CEAC asigură libera circulație pentru produsele în cauză în statele membre ale CEAC. Această observație nu aduce atingere obiectivelor referitoare la piața internă stabilite în propunere.

3.16. CESE ia act de faptul că articolul 10 din propunere prevede că UE va deveni membru cu drepturi depline al organismului responsabil pentru elaborarea metodologiilor de testare comune, și anume CEAC. CESE atrage atenția asupra faptului că statutul de membru CEAC al UE ar necesita o modificare prealabilă a constituției CEAC, întrucât, în prezent, doar statele pot avea calitatea de membri cu drepturi depline. Din moment ce aderarea va fi rezultatul unui proces de negociere, CESE ar sugera ca dispoziția să fie modificată pentru a prevedea că UE ar trebui să fie mandatată să înceapă negocierile în vederea obținerii statutului de membru deplin al CEAC.

4. Observații specifice

4.1. Propunerea precizează că Comisia instituie și prezidează un grup sectorial de servicii tehnice în vederea asigurării cooperării și coordonării între serviciile tehnice. Întrucât este probabil ca acest grup să se ocupe de probleme tehnice extrem de complexe, CESE pune sub semnul întrebării caracterul adecvat al acestei soluții.

4.2. CESE se declară surprins de faptul că nu s-a considerat necesar să se propună un schimb de informații și coordonarea între diferitele autorități naționale de omologare, precum și între autoritățile de omologare și Comisie, ținând cont de faptul că un astfel de sistem a fost considerat util pentru serviciile tehnice și în alte contexte în care autoritățile naționale exercită competența de luare a deciziilor care este relevantă pentru aplicarea legislației UE, de exemplu în domeniul concurenței.

4.3. În timp ce propunerea prevede o singură autoritate de omologare pentru fiecare stat membru, nicio astfel de cerință nu se aplică serviciilor tehnice care, după cum se menționează mai sus, vor deține un rol-cheie în sistemul de certificare planificat. Acest lucru susține din nou ideea că cerința unei autorități de omologare în fiecare stat membru are o valoare pur simbolică, având în vedere faptul că certificarea de omologare de tip și certificatele de conformitate emise pe baza certificării respective sunt valabile în întreaga UE. Procedura aplicabilă echipamentelor care prezintă un risc la nivel național (articolul 17 din propunere) ar putea fi gestionată de către o autoritate națională competentă în materie de securitate.

4.4. Propunerea specifică faptul că serviciile tehnice trebuie să se asigure că timpul mediu între o cerere de testare a echipamentelor și livrarea rezultatelor către autoritatea de omologare nu depășește șase luni, cu excepția unor circumstanțe excepționale sau la cererea expresă a producătorilor. CESE consideră că o astfel de perioadă de timp determinată nu este nici de dorit, nici realistă. O opțiune mai bună ar putea fi obligația ca serviciul tehnic să evalueze imediat timpul necesar pentru soluționarea unei cereri și să informeze solicitantul într-un termen fix, de exemplu, în cincisprezece zile lucrătoare. În cazul în care, ulterior, termenul stabilit nu poate fi îndeplinit, serviciul tehnic ar trebui să ofere o explicație motivată.

Bruxelles, 25 ianuarie 2017.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Georges DASSIS
