



AVIZUL NR. 1/2008

AL AGENȚIEI EUROPENE DE SIGURANȚĂ A AVIAȚIEI

din 15 aprilie 2008

de modificare a Regulamentului (CE) nr. 216/2008 al Parlamentului European și al Consiliului privind normele comune în domeniul aviației civile și instituirea unei Agenții Europene de Siguranță a Aviației și de abrogare a Directivei nr. 91/670/CEE a Consiliului, a Regulamentului (CE) nr. 1592/2002 și a Directivei nr. 2004/36/CE

„Extinderea sistemului AESA asupra reglementării managementului traficului aerian și al serviciilor de navigație aeriană (ATM/ANS)”

I. Generalități

1. La adoptarea Regulamentului (CE) nr. 1592/2002¹ al Parlamentului European și al Consiliului privind normele comune în domeniul aviației civile și instituirea unei Agenții Europene de Siguranță a Aviației („regulament de bază”) legiuitorul comunitar a invitat Comisia² să înainteze într-un termen cât mai scurt propuneri corespunzătoare în vederea extinderii domeniului de aplicare asupra operațiunilor aeriene și a licențierii echipajelor de zbor. De asemenea, legiuitorul comunitar a anticipat viitoarea punere în aplicare a regulamentului de bază și elaborarea de cerințe esențiale (CE) pentru orice alt domeniu legat de siguranța aviației civile, pe bază de propuneri legislative ulterioare³. Prin urmare, Comisia, la prezentarea propunerii sale pentru prima extindere a competențelor Agenției Europene de Siguranță a Aviației (AESA) asupra operațiunilor aeriene, licențierii echipajelor de zbor și a siguranței aeronavelor din țări terțe și-a anunțat, de asemenea,⁴ intenția de a extinde treptat aceste competențe în vederea unei „abordări globale a sistemului”, asupra siguranței și interoperabilității aerodromurilor/aeroporturilor, a serviciilor de navigație aeriană (ANS) și a managementului traficului aerian (ATM).
2. Regulamentul de bază⁵ definește, drept una din atribuțiile agenției, acordarea sprijinului tehnic necesar Comisiei, precum și elaborarea și adoptarea de avize pe care Comisia își întemeiază propriile propuneri legislative privind siguranța aviației civile⁶. Prezentul aviz a fost elaborat pe o astfel de bază. Prin urmare, agenția prezintă Comisiei avizul său care se presupune că îndeplinește angajamentele incluse în Comunicarea COM(2005) 578 final din 15 noiembrie 2005 în ceea ce privește reglementarea siguranței ATM/ANS.
3. Prezentul aviz a fost adoptat în urma procedurii specificată de Consiliul de administrație al agenției⁷, în conformitate cu dispozițiile articolului 19 din regulamentul de bază. Cu toate acestea, ordinea de zi legislativă a Comisiei impunea agenției să reducă perioadele de consultare și răspuns specificate în procedura respectivă.
4. Prezentul aviz conține o expunere de motive în care se explică punctele de vedere ale agenției asupra politicii care stă la baza reglementării siguranței ATM/ANS la nivelul Comunității și în care se propune conținutul modificărilor ce urmează a fi aduse regulamentului de bază pentru punerea în aplicare a politicii propuse. Prezentul aviz este însoțit, de asemenea, de o nouă anexă la regulamentul de bază care conține cerințele esențiale (CE) pentru siguranța și interoperabilitatea ATM/ANS și o evaluare a impactului de reglementare (EIR).

¹ Regulamentul (CE) nr. 1592/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 iulie 2002 privind normele comune în domeniul aviației civile și instituirea Agenției Europene de Siguranță a Aviației (JO L 240, 7.9.2002, p. 1), astfel cum a fost înlocuit prin Regulamentul (CE) nr. 216/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 februarie 2008 privind normele comune în domeniul aviației civile și instituirea unei Agenții Europene de Siguranță a Aviației și de abrogare a Directivei nr. 91/670/CEE, a Regulamentului (CE) nr. 1592/2002 și a Directivei nr. 2004/36/CE (text cu relevanță pentru SEE) (JO L 079, 19.3.2008, p. 1)

² Articolul 7 din Regulamentul (CE) nr. 1592/2002.

³ Considerentele 2 și 23 din Regulamentul (CE) nr. 1592/2002.

⁴ Comunicarea COM(2005) 578 final din 15 noiembrie 2005 a Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – „Extinderea sarcinilor Agenției Europene de Siguranță a Aviației: o ordine de zi pentru 2010”.

⁵ Termenul „regulament de bază” se referă în continuare la Regulamentul nr. 216/2008 recent adoptat, astfel cum se menționează la nota de subsol numărul 1.

⁶ Articolul 19 alineatul (1) din regulamentul de bază.

⁷ Decizia Consiliului de administrație privind procedura care urmează a fi aplicată de agenție pentru emiterea de avize, specificații de certificare și documente orientative („procedură de reglementare”), MB/08/2007 din 13 iunie 2007.

II. Consultare

a. Comunicarea propunerii de modificare (NPA) nr. 2007-16

5. Un document de consultare (NPA nr. 2007-16)⁸ a fost publicat pe site-ul web al agenției la 30 noiembrie 2007 pentru propunerea unei abordări de încorporare a ATM/ANS în sistemul AESA.
6. În acest document, agenția a explicat cadrul instituțional convenit prin regulamentul de bază pentru reglementarea altor aspecte de siguranță a aviației civile, care se aplică și ATM/ANS, dacă extinderea avută în vedere ar fi adoptată de legiuitor. În acest context, agenția a prezentat un proiect de cerințe esențiale (CE) care definește obiectivele de siguranță impuse de legiuitor și prevăd transpunerea obligațiilor impuse statelor membre de OACI la nivel comunitar. Prin urmare, aceste cerințe esențiale constituie temeiul unor norme de aplicare detaliate care vor reflecta într-un mod mai detaliat obligațiile persoanelor reglementate, având, de asemenea, în vedere Standardele și practicile recomandate de OACI .
7. În documentul de consultare s-au prezentat, de asemenea, propuneri ale agenției privind principiile de bază pentru reglementarea siguranței ATM/ANS. În acest scop, agenția a solicitat și avizul părților interesate asupra mai multor puncte pentru care au fost necesare contribuții în vederea definirii unei politici suficient de consensuale pe care să-și întemeieze prezentul aviz.

b. Document de răspuns la observații (DRO)

8. NPA a atras un interes considerabil din partea părților interesate și, până la 21 ianuarie 2008, data închiderii, agenția primise 1 860 de observații de la autoritățile naționale, organizații profesionale și societăți private. Toate observațiile primite au fost confirmate și încorporate într-un DRO care a fost publicat la 8 martie 2008 pe site-ul web al agenției.
9. Aceste rezultate au permis tragerea concluziei că procedura de consultare oferea agenției o bază solidă pentru elaborarea rapoartelor ulterioare privind procesul său de reglementare. De asemenea, era evident faptul că, în ansamblu, observațiile reflectau un consens puternic pentru abordarea globală a sistemului în vederea reglementării siguranței care acoperă toate domeniile aviației, sprijinind astfel principiul utilizării sistemului AESA în acest scop. Prin urmare, DRO prezintă concluziile inițiale ale agenției, pe baza consultării, privind modificarea proiectului de cerințe esențiale și stabilirea de principii de bază pentru reglementarea siguranței ATM/ANS în regulamentul de bază extins. Aceste concluzii inițiale urmau să fie finalizate prin prezentul aviz.
10. Cu toate acestea, consultarea a evidențiat faptul că multe părți interesate au fost puse în încurcătură de abordarea propusă în NPA, deoarece acestea considerau că rolul agenției de reglementare a siguranței urma să fie inclus în reglementările din Cerul Unic European (SES), în loc să se transfere întreaga reglementare a siguranței ATM/ANS în sistemul AESA. În plus, răspunsurile la întrebările privind caracterul de reglementare sau de prestare de servicii al adoptării conceptelor de exploatare, precum și managementul spațiului aerian și al traficului aerian nu erau suficient de clare pentru a permite agenției să tragă concluzii în stadiul respectiv al procesului.

⁸ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/NPA/NPA%202007-16.pdf

Prin urmare și pentru a sprijini avizului final, agenția s-a angajat să evalueze în continuare posibile alternative în evaluarea impactului de reglementare, care însoțește avizele sale.

c. Reacții la DRO

11. Agenția a primit 100 de reacții de la 18 părți interesate: zece autorități, patru asociații profesionale, trei prestatori de servicii și un reprezentant al sectorului industrial. Acest lucru reprezintă ceva mai puțin de 20% din părțile interesate care au răspuns inițial la NPA; acest număr reflectă viteza neobișnuită de reacție la DRO-urile agenției. Majoritatea acestora clarificau observațiile din NPA dacă existau motive să se creadă că acestea fuseseră greșit înțelese. Agenția a analizat dacă aceste interpretări greșite erau de natură să modifice concluziile provizorii prezentate în DRO, acest lucru fiind luat în considerare în prezentul aviz ori de câte ori a fost cazul. În același mod, unele reacții au propus îmbunătățiri la proiectul de CE pe care agenția l-a salutat și l-a utilizat la îmbunătățirea proiectului său final, astfel cum este atașat. Mai multe reacții solicitau agenției să fie mai clară în avizul său cu privire la anumite aspecte ale propunerilor sale. În special, acest lucru este valabil în cazul reacțiilor venite din partea unor organizații profesionale care insistă asupra stării critice a siguranței funcțiilor membrilor lor. Acest lucru a fost realizat pe cât posibil în acest document și în anexele sale.
12. De asemenea, multe părți interesate și-au exprimat din nou frustrarea privind perioada de consultare redusă și timpul scurt avut la dispoziție pentru analizarea documentului DRO destul de complex. Agenția nu poate decât să evidențieze din nou faptul că programul strâns urmărește să ajute Comisia să respecte propria ordine de zi legislativă. Aceasta insistă, de asemenea, asupra faptului că obiectivul acțiunii avute în vedere este doar de a transfera anumite aspecte ale reglementării ATM/ANS din SES în cadrul AESA; urmează o dezbatere pe larg și deschisă care a condus la concluzia că o astfel de acțiune era sprijinită de o majoritate clară a părților interesate. În acest context, astfel cum s-a evidențiat în NPA și DRO, intenția este de a asigura o tranziție ușoară, folosind normele stabilite și procesele elaborate în cadrul SES; din moment ce acest lucru se va realiza prin intermediul procedurilor legislative comunitare și al procesului de reglementare al agenției, părțile interesate vor avea oportunități ample de a verifica dacă acest lucru are loc efectiv, atât în ceea ce privește modificarea regulamentului de bază, cât și adoptarea normelor de aplicare a acestuia.
13. De asemenea, unele părți interesate au făcut remarci generale asupra faptului că volumul de observații clasificate de agenție ca „notate” era foarte mare și s-au întrebat dacă acest lucru presupunea ca agenția să nu le ia în considerare în elaborarea avizului său. În această privință, agenția ar dori să clarifice că a folosit răspunsul „notat” pentru a preciza faptul că observația era considerată ca nefiind de o asemenea natură încât să afecteze domeniul de aplicare sau conținutul avizului avut în vedere. Prin urmare, „notat” nu înseamnă nici că agenția este de acord, nici că nu este de acord cu observația, ci doar că nu întrevide un conflict între ceea ce are în vedere să facă și ceea ce se propune în observație.
14. În cele din urmă, câteva reacții arată că există neînțelegeri privind definiția funcției de reglementare. În special, o parte interesată afirmă că ATFM este o funcție de reglementare și, prin urmare, trebuie reglementată. Pentru a se evita orice confuzie, agenția consideră util să clarifice faptul că în opinia acesteia o sarcină de reglementare este o sarcină legată de exercitarea puterilor publice, prin urmare nu poate fi încredințată prestatorilor de servicii; și că aceste sarcini de reglementare trebuie deci îndeplinite de entități publice în condițiile stabilite de legiuitor în momentul definirii competențelor delegate ale acestora. În consecință, aceste organisme sunt autoritățile de reglementare și nu persoanele reglementare.

15. În cele din urmă, având în vedere observațiile primite la NPA și reacțiile la DRO, agenția a emis prezentul aviz, pe care îl consideră a reflecta o opinie majoritară în ceea ce privește condițiile în care vor fi reglementate siguranța și anumite aspecte ale interoperabilității ATM/ANS în sistemul AESA, în strânsă coordonare cu și pe baza cadrului SES.

III. Conținutul avizului agenției

Generalități

16. În NPA, agenția a presupus, pe baza interpretării dată de aceasta recomandărilor grupului la înalt nivel, înființat de vicepreședintele Comisiei, J. Barrot, privind viitorului reglementării aviației și concluziilor evaluării impactului, prezentate în Comunicarea Comisiei la care se face trimitere la punctul 2 de mai sus, că extinderea sistemului AESA asupra reglementării siguranței ATM/ANS urma să fie pusă în aplicare folosind sistemul AESA, stabilit în regulamentul de bază și descris ulterior în respectiva NPA. Prin urmare, abordarea globală a sistemului s-ar aplica mai curând reglementării siguranței decât reglementării ATM/ANS. În acest context, abordarea globală a sistemului privind siguranța trebuie înțeleasă în sensul că toate elementele din lanțul siguranței aviației urmează să fie analizate la nivel central, în special interfețele, astfel încât să se specifice fiecare actor din lanțul de siguranță, măsurile atenuante pe care aceștia trebuie să le pună în aplicare nu doar în scopul reducerii propriei contribuții la riscuri, ci și în scopul reducerii nivelului global de expunere. Într-adevăr, este un fapt real că, în sine, nu este suficient să se adauge comportamente sigure pentru a se asigura un sistem global de siguranță.
17. Cu siguranță, aceasta constituie o deviere semnificativă de la logica care stă la baza conceptului Cerului Unic European, care abordează simultan diversele aspecte ale reglementării; în consecință, capacitatea, performanța economică, interoperabilitatea sistemelor și a elementelor constitutive ATM/ANS, interoperabilitatea aer/sol, siguranța, protecția mediului și alte aspecte ale reglementării sunt bine încorporate atât de normele aplicabile, cât și în procesele de certificare. Viziunea abordării globale a sistemului reflectă practica tradițională în acest domeniu, în care, până recent, chiar și funcțiile de prestare a serviciilor și de reglementare erau considerate ca fiind cele două fețe ale aceleiași monede. Aceasta vizează, în primul rând, sprijinirea abordării globale a sistemului în scopul îmbunătățirii performanței globale a sistemului ATM, în special în ceea ce privește capacitatea și performanța economică. Aceasta prezintă, de asemenea, unele avantaje, deoarece permite acoperirea, cu o singură aprobare, a tuturor obligațiilor de reglementare a persoanelor reglementate, ca și cum licențierea transportatorului aerian acoperea în același timp siguranța, obligațiile financiare/de asigurare și destinația.
18. Cu toate acestea, abordarea SES prezintă unele dezavantaje, deoarece nu este clar cum se realizează arbitrajul între siguranță și alte obiective; din acest motiv, acum se acceptă în mare măsură că reglementarea siguranței trebuie separată de reglementarea performanței economice; în recomandarea 1 a grupului la nivel înalt se amintește acest principiu: „... și să se asigure că activitățile de reglementare a siguranței se desfășoară independent de alte forme de reglementare”. De asemenea, poate fi considerată ca fiind un obstacol în calea descentralizării elementelor constitutive eligibile ale sistemului ATM deoarece face din furnizorul final al serviciilor de control al traficului aerian factorul de decizie final al nivelului de siguranță în spațiul aerian în cazul în care deține monopolul. Prin altele, aceste motive explică de ce nu s-a păstrat această abordare în celelalte domenii de reglementare a aviației, care în timp au evoluat în direcția abordării globale a sistemului privind siguranța care stă la baza sistemului AESA. Astfel, se creează inconsecvențe cu sistemul de

reglementare aplicabil celorlalți actori din lanțul de siguranță ATM, precum utilizatori ai spațiului aerian, inclusiv piloți și operatori, și producători de echipament de bord, a căror conformitate cu multe cerințe ATM (echipament, proceduri, interoperabilitate sol/bord, performanța echipamentelor...) este pusă în aplicare folosind sistemul AESA, în conformitate cu principiul OACI care transferă responsabilitatea asupra statului de înmatriculare. Prin urmare, poate conduce, astfel cum s-a identificat în contextual SES, la o dublă reglementare în cazul în care nu sunt respectate aceste principii OACI.

19. Pentru ca această discuție să înainteze, agenția a analizat avantajele și dezavantajele ambelor opțiuni din evaluarea impactului de reglementare pe care aceasta trebuie să le furnizeze în sprijinul avizelor sale. Concluzia, conform anexei 2, sprijină extinderea sistemului AESA ca soluție optimă din punct de vedere al siguranței și eficienței de reglementare; într-adevăr, este cea mai puțin costisitoare și cea mai adecvată soluție pentru limitarea certificării la aspectele de siguranță, astfel cum s-a recomandat de grupul la nivel înalt privind viitorul reglementării aviației în Europa. În plus, impactul social redus al acesteia poate fi redus cu ușurință.
20. Această opțiune are desigur consecințe asupra necesității îmbinării corespunzătoare a regulamentului de bază extins și a viitoarelor norme de aplicare a acestuia cu reglementările SES și normele de aplicare a acestora. Într-adevăr, va conduce la creșterea dificultăților în sectorul industrial dacă ar îndeplini cerințele ambelor sisteme care derivă din procese duble de reglementare. În actuala stare de fapt, cu toate acestea, este imposibil să se identifice în mod precis dispozițiile reglementărilor SES care ar trebui modificate în cazul intrării în vigoare a regulamentului de bază extins, precum și a celor afectați de normele de aplicare ale acestuia. În plus, agenția nu are dreptul de a face propuneri în ceea ce privește reglementările SES. În acest caz, trebuie să aibă loc o coordonare adecvată în timp util în scopul elaborării modificărilor necesare. O opțiune flexibilă ar fi ca legiuitorul să delege puteri Comisiei pentru realizarea acestor modificări necesare de la caz la caz. O altă opțiune ar fi ca revizuirea impactului adoptării regulamentului de bază extins să se realizeze la sfârșitul legislaturii în scopul specificării dispozițiilor SES care trebuie abrogate sau modificate în penultimul articol din acesta.
21. În acest context, agenția amintește afirmația sa repetată că orice viitoare norme de aplicare AESA vor fi elaborate în temeiul dispozițiilor SES existente la acea dată, în special ESARR-urile transpuse. În acest sens, vor fi concepute mecanisme tranzitorii în scopul prevederii continuității aprobărilor deja acordate în conformitate cu normele SES. Există multe exemple de menținere a drepturilor dobândite în tranziția de la normele naționale la cele ale AESA care au prevăzut o tranziție ușoară fără impunerea de sarcini suplimentare asupra sectorului industrial. În același timp, va trebui prevăzută consecvența între sistemele AESA și SES, luând în considerare recomandările grupului ad-hoc privind dubla reglementare⁹. Într-adevăr, este posibil să se conceapă procese care să prevadă cerințe și proceduri de consultare armonizate în scopul evitării realizării mai multor evaluări de conformitate. În prezent, agenția lucrează la eficientizarea aprobărilor organizației în contextul extinderii sistemului AESA asupra operațiunilor aeriene și punerii în aplicare a standardelor și practicilor aplicabile recomandate (SARP) de OACI privind SMS; această activitate va fi folosită la elaborarea viitoarelor norme de aplicare privind aerodromurile și prestatorii ATM/ANS.

Obiective privind siguranța

⁹ <http://www.eurocontrol.int/src/gallery/content/public/documents/DRAHG/DRAHG%20Report.pdf>

22. Astfel cum s-a explicat în NPA, în legislația comunitară trebuie să se specifice obiectivele pe care legiuitorul dorește să le atingă prin acțiune comună la nivel comunitar. Astfel se clarifică ce trebuie să facă persoanele reglementate și autoritățile executive pentru a-și îndeplini obligațiile și se asigură instrumentele necesare controlului politic și juridic al acțiunilor acestora. În celelalte domenii ale aviației experiența a demonstrat că transpunerea prin trimitere la standardele și practicile aplicabile recomandate (SARP) de OACI nu oferă o soluție satisfăcătoare deoarece inițial acestea au fost concepute să prevadă libera circulație a utilizatorilor spațiului aerian. Prin urmare, acestea îmbină siguranța și alte cerințe – privind interoperabilitatea și administrative – astfel încât nu se permite o abordare bazată pe performanță privind reglementarea siguranței. În consecință, agenția consideră că legiuitorul trebuie să adopte CE specifice ca anexă suplimentară la regulamentul de bază.

Conținutul cerințelor esențiale

23. În NPA s-au propus proiecte de cerințe de reglementare, care au fost elaborate de agenție conform procesului standard folosit în toate celelalte cazuri precedente. Cu ajutorul experților în domeniu, agenția a identificat riscurile aferente prestării ATM și ANS; apoi, a evaluat riscurile conexe; și, în final, a elaborat strategii atenuante care constituie CE propuse. Aceste CE sunt, de asemenea, destinate să ofere o bază adecvată pentru specificarea mijloacelor de punere în aplicare, pentru garantarea consecvenței și continuității reglementărilor SES existente și a normelor de aplicare. Precum în situațiile anterioare, în NPA nu s-au prezentat detaliile procesului respectiv, însă pot fi furnizate datele conexe în sprijinul procesului legislativ, după caz. Observațiile primite pe durata consultării au fost folosite în scopul unei îmbunătățiri cât mai considerabile a conținutului CE în timpul scurt alocat agenției pentru elaborarea avizului său. Textul rezultat este prezentat în anexa 1, împreună cu explicațiile conținutului acestora, precum și legătura acestora cu standardele și practicile aplicabile recomandate (SARP) de OACI.

Natura conceptului de exploatare

24. În principiu, și deoarece regulamentul de bază este aplicabil direct în toate elementele sale, cerințele esențiale creează drepturi și obligații pentru persoanele reglementate. Prin urmare, acestea nu trebuie să conțină dispoziții care să se adreseze organismelor executive delegate, Comisiei și statelor membre. O modalitate mai bună în acest scop este de a impune condiții adecvate asupra exercitării acestor puteri delegate în articolele din regulamentele de bază prin care acestea sunt acordate. Din acest motiv, după identificarea riscurilor aferente stabilirii conceptelor de exploatare, agenția a întrebat dacă adoptarea acestora era o funcție de reglementare sau de prestare a serviciilor. Răspunsurile primite au arătat o oarecare nesiguranță privind definiția conceptelor de exploatare și o oarecare divergență de opinii privind însăși natura funcției aferente. Prin urmare, agenția s-a angajat să examineze acest aspect mai în detaliu în evaluarea impactului de reglementare care trebuie să însoțească avizele sale. Rezultatele respectivei evaluări au condus la următoarele concluzii.
25. Definiția convenită de cea mai mare parte este că un concept de exploatare este o combinație de proceduri ce urmează a fi puse în aplicare de utilizatorii spațiului aerian (de la „norme aeronautice” simple în straturile superioare ale spațiului aerian la combinații foarte complexe de proceduri în spațiul aerian complex), cerințe privind echipamentele la sol și la bord, servicii ce urmează a fi prestate și procedurile utilizate (inclusiv de control al traficului aerian, informare aeronautică, date meteorologice, comunicații, navigație, supraveghere etc.) ce urmează a fi puse în aplicare de prestatorii acestor servicii și calificarea personalului. Trebuie să existe un concept de exploatare specific care să stea la baza utilizării oricărui bloc al spațiului aerian; pot exista mai multe concepte de exploatare care să se aplice în același mod; în acest

caz, trebuie stabilit un management tactic al respectivului bloc al spațiului aerian pentru a se lua o decizie asupra conceptului de exploatare aplicabil de la caz la caz și pentru a se notifica utilizatorii spațiului aerian cu privire la care dintre acestea se aplică. Prin urmare, un concept de exploatare nu este rezultatul activităților de cercetare care conduc la posibile opțiuni de creștere a capacității spațiului aerian; este o decizie oficială care afectează exploatarea într-un bloc specific al spațiului aerian. În consecință, agenția consideră că acest concept nu trebuie confundat cu rapoartele SESAR, astfel cum pare să fie cazul în momentul citirii unor observații primite.

26. În obiectivele ce urmează a fi îndeplinite de un concept de exploatare nu intră doar siguranța, ci și eficiența economică, protecția mediului și orice alte criterii pe care un legiuitor le poate stabili pentru a satisface așteptările publicului. În consecință, decizia presupune un arbitraj între obiective contradictorii și, prin urmare, nu poate fi lăsată în sarcina părților interesate. Prin urmare, adoptarea conceptelor de exploatare trebuie efectuată conform puterilor executive delegate și este o funcție de reglementare. Exercițarea funcției respective trebuie coordonată la nivelul OACI și la nivel comunitar în scopul asigurării consecvenței și interoperabilității globale atât din punct de vedere al utilizatorilor spațiului aerian, cât și din punct de vedere al prestatorilor de servicii. În consecință, agenția a ajuns la concluzia că nu este necesar să se stabilească cerințe esențiale pentru definirea de concepte de exploatare specifice. Cu toate acestea, deoarece autoritățile competente responsabile (indiferent dacă sunt autorități naționale sau Comisia) trebuie să verifice dacă aceste concepte de exploatare iau în considerare siguranța în mod corespunzător, agenția consideră că cerințele vizate în anexa la NPA privind reducerea riscurilor conexe trebuie transferate în articolul din regulamentul de bază în cazul în care sunt definite condițiile privind delegarea acestor puteri. În acest context, trebuie clarificat faptul că agenția nu intenționează să dețină puteri executive în acest domeniu; totuși, aceasta consideră că trebuie să joace rolul de consilier tehnic pentru evaluarea impactului asupra siguranței al conceptelor de exploatare avute în vedere, precum și a modificărilor acestora; de asemenea, aceasta consideră necesară utilizarea inspecțiilor de standardizare la supravegherea modului de exercitare de către autoritățile naționale competente a puterilor delegate în domeniul respectiv.
27. În momentul adoptării, conceptele de exploatare specifice sunt puse în aplicare prin intermediul normelor aplicabile utilizatorilor spațiului aerian, personalului și prestatorilor de servicii, precum și echipamentelor, sistemelor și elementelor constitutive pe care aceștia trebuie să le utilizeze. Luând în considerare cadrul actual OACI, aceste norme, care abordează, în principal, interoperabilitatea din punct de vedere al utilizatorilor spațiului aerian, sunt aplicate operatorilor acestora de către statele de înmatriculare; prin urmare, acestea trebuie adoptate în conformitate cu sistemul AESA. În ceea ce privește personalul și prestatorii de servicii, aceste norme abordează, în principal, interoperabilitatea din punct de vedere al prestatorilor de servicii, precum și procedurile și echipamentele de instruire conexe. Deoarece conținutul acestora privind siguranța este, de obicei, limitat, este probabil ca acestea să fie adoptate în conformitate cu cadrul SES, cu excepția cazului în care Comisia decide altfel, de la caz la caz, conform puterilor sale executive delegate, în cazul în care importanța siguranței justifică acest lucru. Aceste norme pot defini, după caz, rolurile delegate oferite prestatorilor de servicii în scopul punerii în aplicare și adaptării tactice a conceptelor de exploatare pe care trebuie să le aplice.

Domeniul de aplicare și aplicabilitatea

Spațiul aerian

28. Astfel cum s-a afirmat în NPA, reglementarea ATM/ANS prin regulamentul de bază necesită ca spațiul aerian în care se aplică norme comune să fie definit în mod clar în domeniul său de aplicare. Agenția consideră că pe lângă spațiul aerian în care se

aplică reglementările SES, reglementarea siguranței traficului aerian în conformitate cu sistemul AESA trebuie să acopere și întreg spațiul în care se aplică tratatul¹⁰. Aceasta permite atât includerea spațiului aerian controlat, cât și a celui necontrolat, din moment ce obiectivele privind siguranța acoperă în mod obligatoriu un domeniu de aplicare diferit de gestionarea capacității. Siguranța traficului aerian în spațiul aerian necontrolat este prevăzută de normele aeronautice din anexa 2¹¹ la OACI, care sunt similare normelor folosite la asigurarea siguranței traficului rutier. Acest lucru va atrage avantajul armonizării respectivelor norme aeronautice privind siguranța, care în prezent variază de la stat la stat, prin urmare constituind o amenințare reală a siguranței prin lipsa interoperabilității din punct de vedere al utilizatorilor spațiului aerian. Astfel cum s-a afirmat deja în DRO, acest lucru nu înseamnă, în niciun caz, că agenția intenționează să se implice în luarea deciziei privind ce este sau ce nu este spațiu aerian controlat; aceste decizii urmează să fie luate ca parte a definirii conceptelor de exploatare, astfel cum s-a explicat anterior în prezentul aviz.

29. În acest context, agenția dorește să amintească faptul că unele servicii de navigație aeriană, precum lanțul de informare aeronautică, precum și serviciile de comunicație și navigație, sunt adesea disponibile în spațiul aerian necontrolat și pot reprezenta chiar o condiție pentru un flux sigur și ordonat al traficului; este justificat ca aceste servicii să facă, de asemenea, obiectul cerințelor comune privind siguranța.

Utilizatorii spațiului aerian

30. Astfel cum s-a explicat în secțiunea anterioară privind conceptul de exploatare, operatorii aeriени trebuie să îndeplinească conceptele de exploatare specifice aplicabile în spațiul aerian utilizat de aceștia la un moment dat. Aceasta implică cerințele privind echipamentul și instruirea, precum și obligații de utilizare a anumitor servicii și de aplicare a procedurilor prescrise. Sistemul AESA include deja dispoziții conexe, în acord cu dispozițiile OACI prevăzute în anexa 6. Prin urmare, agenția consideră că reglementarea siguranței ATM/ANS a utilizatorilor aeriени este mai bine reglementată în conformitate cu sistemul respectiv. Aceasta nu implică modificarea regulamentului de bază, a cărui articol privind aplicabilitatea acoperă deja exploatarea pe, în cadrul sau în afara Comunității a unei aeronave înregistrate într-un stat membru sau într-o țară terță. În plus, aceasta va asigura în cadrul SES mijloacele de punere în aplicare consacrate în regulamentul de bază.
31. În contextul respectiv, ar putea fi oportun să se amintească faptul că regulamentul de bază exclude din domeniul său de aplicare numai aeronavele implicate în așa-numitele „misiuni de stat” (servicii polițienești, vamale, militare sau altele similare). Aceasta presupune, dimpotrivă, că aeronavele publice fac obiectul normelor comune prescrise în cazul în care acestea nu sunt angajate în aceste misiuni. Cu alte cuvinte, acestea fac obiectul aceluiași norme precum și utilizatorii spațiului aerian în cazul în care operează în traficul aerian general. Precum celelalte categorii de utilizatori, aceștia au dreptul de a contribui la elaborarea normelor care îi afectează și de a solicita ca aceste norme să fie proporționale cu tipul și natura activității lor. În cazul în care se justifică, la adoptarea conceptelor de exploatare sau la elaborarea normelor trebuie adoptat un tratament special. Posibilele excepții trebuie tratate folosind procedurile aplicabile, în special cele specificate la articolul 14 din regulamentul de bază.

Prestatorii de servicii

¹⁰ Desigur, cu excepția spațiului aerian din largul mării controlat de statele membre sub delegarea OACI.

¹¹ Se recunoaște că toate elementele din anexa 2 la OACI nu au legătură directă cu siguranța aeriană, prin urmare nu vor fi incluse în sistemul AESA.

32. În evaluarea riscurilor realizată de agenție s-a constatat că prestarea ATM/ANS implică riscuri semnificative ce trebuie reduse în mod corespunzător. Într-adevăr, este deja universal acceptat faptul că prestatorii ATM/ANS trebuie să facă obiectul cerințelor comune privind siguranța iar reglementările SES au stabilit cerințele conexe de certificare. Prin urmare, în NPA s-a ajuns la concluzia că prestatorii acestor servicii trebuie să facă obiectul normelor comune în conformitate cu sistemul AESA.
33. La abordarea acestei probleme, ar putea fi adecvat să se clarifice faptul că tratatul nu permite diferențierea întreprinderilor în funcție de cine le deține. Aceasta presupune că prestatorii de servicii de stat, inclusiv administrații militare, nu pot fi tratate diferit de orice altă organizație, privată sau corporativă, care prestează aceleași servicii. Astfel cum s-a explicat la punctul 31, tratamentul special sau excepțiile vor fi abordate în conformitate cu procedurile aplicabile.
34. În scopul prevederii siguranței legale, agenția a încercat, de asemenea, să identifice mai precis serviciile afectate. În timp ce era clar că prestatorii de servicii de trafic aerian, servicii de comunicație, navigație, supraveghere, de date meteorologice și de informare aeronautică, care sunt deja, în unele cazuri, organisme private sau corporative, trebuie să fie tratați ca fiind persoane reglementate, acest lucru era mai puțin clar pentru prestatorii implicați în managementul spațiului aerian (ASM) și în managementul fluxului de trafic aerian (ATFM). Pachetul SES, deși include aceste două ultime funcții în domeniul său de aplicare, nu stabilește cerințe comune (sau esențiale) de prestare a acestora și nici nu impune obligații de certificare a acestora; într-adevăr este discutabil dacă aceste funcții sunt acțiuni de prestare de servicii sau de reglementare. Prin urmare, înainte de a se decide, agenția a cerut opinia părților interesate.
35. Răspunsurile primite au indicat faptul că aceste funcții includ atât aspecte de reglementare, cât și aspecte de prestare a serviciilor, în baza prezenței de elemente strategice, pretactice și tactice. Agenția s-a angajat să analizeze în continuare răspunsurile primite și să realizeze o evaluare a impactului posibilelor opțiuni din evaluarea impactului de reglementare (EIR) care trebuie să însoțească avizul final al acesteia. Concluziile acesteia sunt că ASM, ceea ce înseamnă alocarea temporară a blocurilor spațiului aerian sau a rutelor concepute anterior unor utilizatori civili sau militari specifici, este considerată mai curând o funcție guvernamentală, cu implicații pozitive economice și asupra siguranței. De asemenea, din moment ce ATFM poate impune despăgubiri comerciale entităților individuale (ex. zboruri întârziate, zboruri deviate sau asigurarea unei capacități mai mari la un moment dat), EIR concluzionează că este mai bine să fie considerată ca fiind o funcție de reglementare, cel puțin în ceea ce privește funcția sa centrală.
36. Pe această bază, agenția concluzionează că elementele strategice sau centrale ale acestor funcții, care din multe puncte de vedere sunt apropiate de natura conceptului de exploatare, au caracter de reglementare, prin urmare trebuie decise de autoritățile delegate competente, Comisia Europeană sau autoritățile regionale/locale competente, după caz, pentru a se lua în considerare subsidiaritatea necesară. În consecință, cerințele conexe privind siguranța trebuie introduse în condițiile acestei delegări. De asemenea, agenția concluzionează că elementele tactice ASM și ATFM pot fi tratate de prestatorii de servicii, în măsura în care acest lucru nu provoacă conflicte de interese iar agenția competentă decide astfel. În consecință, este necesar să se impună cerințe esențiale adecvate pentru prestatorii de servicii.
37. Pe scurt, agenția consideră că orice organizație implicată în prestarea de servicii ATM/ANS, astfel cum sunt definite în cadrul SES, trebuie să facă obiectul normelor comune privind siguranța.

Sisteme și elemente constitutive

38. În evaluarea riscurilor realizată de agenție s-a constatat că proiectarea, întreținerea și funcționarea sistemelor și elementelor constitutive care contribuie la prestarea de servicii ATM/ANS implică riscuri semnificative ce trebuie reduse în mod corespunzător. Acest lucru a fost confirmat de standardele și practicile aplicabile recomandate (SARP) de OACI și reglementările SES de stabilire a cerințelor de certificare. Prin urmare, agenția concluzionează că aceste sisteme și elemente constitutive trebuie să facă obiectul normelor comune în conformitate cu sistemul AESA. Cu toate acestea, pentru evitarea suprareglementării, necesitatea de reglementare trebuie identificată de la caz la caz în momentul elaborării normelor necesare de aplicare. În cazul luării unei astfel de decizii, principiul de proporționalitate ar fi testat prin realizarea unei evaluări a impactului de reglementare.

Personalul

39. Statele membre au acceptat deja, prin angajamentele OACI ale acestora și ulterior în conformitate cu reglementările SES, că controlorii de trafic aerian¹² trebuie să facă obiectul cerințelor comune privind cunoștințele teoretice, competențele practice, competențele lingvistice și aptitudinile psihofizice. Aceste cerințe vizează nu doar să se asigure că aceștia au instruirea necesară, ceea ce reprezintă o condiție necesară pentru toate profesiile, dar și că aceștia au aptitudinea fizică/psihofizică adecvată și practică curentă suficientă. Necesitatea îndeplinirii acestor cerințe care limitează libertatea respectivilor indivizi la exercitarea respectivei profesii și care îi poate chiar obliga să părăsească locul de muncă când nu le mai îndeplinesc, conduc agenția la concluzia că acest personal aparține unei profesii reglementate și deci trebuie să facă obiectul regulamentului de bază extins. De asemenea, agenția ar dori să clarifice în continuare faptul că nu vede niciun motiv de a include personalul responsabil de gestionarea platformei aerodromului în această profesie reglementată, în mod contrar celor propuse de unele părți interesate în consultarea NPA.
40. La elaborarea cerințelor esențiale, agenția a identificat desigur necesitatea îndeplinirii de către celelalte categorii de personal a cerințelor adecvate privind instruirea și competența, însă nu într-atât încât să conducă la reglementarea profesiei acestora în aceeași măsură precum în cazul controlorilor de trafic aerian. Prin urmare, aceasta concluzionează că celelalte categorii de personal, precum personalul tehnic ATS, trebuie să facă obiectul cerințelor comune privind siguranța, prin urmare trebuie inclus în regulamentul de bază extins. Cu toate acestea, conformitatea cu cerințele privind competența profesională și posibilele aptitudini psihofizice intră în mod normal în responsabilitatea organizațiilor care le utilizează. Personalul implicat este personalul ale cărui activități pot afecta siguranța operațiunilor aeriene prin implicarea acestuia în prestarea de servicii ATM/ANS, precum și în proiectarea, fabricarea, întreținerea și exploatarea sistemelor și elementelor constitutive conexe.

Organizații

41. La elaborarea cerințelor esențiale, agenția a identificat riscuri privind siguranța aferente proiectării, fabricării, întreținerii și exploatării sistemelor și elementelor constitutive ale Rețelei europene de management al traficului aerian (EATMN). Deși se acceptă în mare măsură că reducerea acestor riscuri trebuie să fie, în cele din urmă, responsabilitatea prestatorilor de servicii care utilizează aceste sisteme sau elemente constitutive, acest lucru nu reduce responsabilitatea organizațiilor implicate direct în sarcinile de proiectare, fabricarea, întreținere și exploatare. Prin urmare, agenția consideră că aceste organizații trebuie incluse în regulamentul de bază și este posibil ca acestora să li se ceară să-și demonstreze capacitatea, după caz, în cazul în care

¹² Directiva 2006/23/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2006 privind licența comunitară de controlor de trafic aerian (Text cu relevanță pentru SEE) (OJ L 114, 27.4.2006, p. 22).

normele de aplicare decid astfel pe baza evaluării adecvate a impactului de reglementare.

42. Acest lucru nu presupune că aceste organizații trebuie sistematic reglementate în mod direct pentru eliberarea utilizatorilor sistemelor și elementelor constitutive de răspundere. Totuși, aceasta ar oferi temeiul legal pentru a permite acest lucru, după caz. Acesta este probabil cazul sistemelor GNSS și rețelelor complexe de comunicații satelit/sol. Aceasta s-ar putea aplica și unor servicii de informare aeronautică cu valoare adăugată, în special bazelor de date electronice de navigație, pentru care în prezent, nu există temei legal care să permită reglementarea acestora. Astfel cum s-a explicat și în avizul privind reglementarea siguranței aerodromurilor, aceasta ar permite aplicarea proceselor care și-au demonstrat eficiența timp de decenii în domeniul navigabilității, similare cu sistemul ETSO (adică, „*European Technical Standard Order* – standardele tehnice europene”) folosit pentru piesele aeronautice, prin urmare facilitând munca prestatorilor de servicii mici și reducând costurile pentru elementele constitutive care pot fi standardizate. Nu în ultimul rând, aceasta ar permite conceperea de procese de certificare simplificate pentru sistemele și elementele constitutive la sol/de bord.

Mijloace de punere în aplicare

43. Acest capitol prezintă mijloacele ce urmează a fi folosite la punerea în aplicare a cerințelor esențiale. Detaliază modul de demonstrare a conformității cu cerințele esențiale; clarifică normele de aplicare ce trebuie emise de Comisie pentru a specifica ce trebuie să facă persoanele reglementate în scopul conformității; și identifică organismele responsabile de supravegherea și/sau certificarea acestei conformități. Motivele acestor clarificări sunt detaliate în continuare în NPA.

Utilizatorii spațiului aerian

44. Regulamentul de bază stabilește deja o bază de impunere a cerințelor de utilizare a spațiului aerian asupra tuturor operatorilor aerieni, fie cetățeni UE sau nu. În acord cu principiile OACI, aceste norme sunt într-adevăr impuse, în general, prin norme operaționale adoptate de statul de înmatriculare sau de statul operatorului pentru a reflecta conceptele de exploatare adoptate de celelalte state contractante pentru utilizarea spațiului lor aerian. De asemenea, legiuitorul a decis că operatorii străini vor trebui să îndeplinească cerințele comunitare atunci când se află în spațiul aerian al statelor membre; acest lucru oferă oportunitatea de a le impune normele necesare îndeplinirii cerințelor privind spațiul aerian.
45. Normele care impun operatorilor aerieni să pună în aplicare măsuri atenuante corespunzătoare pentru propriile lor operațiuni intră în domeniul de aplicare a sistemului AESA, prin urmare sunt incluse deja în regulamentul de bază. Elementele suplimentare acoperă punerea în aplicare a conceptelor de exploatare și a interoperabilității din punct de vedere al utilizatorilor spațiului aerian; acestea trebuie elaborate de agenție în scopul respectării conceptelor de exploatare stabilite în cadrul SES și încorporate în normele aplicabile operatorilor aerieni printr-o decizie a Comisiei luată în conformitate cu procedura de comitologie. Astfel, prin regulamentul de bază extins, Comisiei trebuie să i se confere competențele necesare.
46. Aceste norme vor prescrie procedurile ce urmează a fi puse în aplicare de operatorii aerieni în spațiul aerian pe care îl utilizează, precum și echipamentele și serviciile pe care aceștia trebuie să le utilizeze în respectivul bloc al spațiului aerian. Aceste norme vor trebui să fie proporționale cu tipul și complexitatea exploatării și riscurile conexe. În acord cu sistemul AESA, pentru adoptarea acestora va fi necesară o consultare și o evaluare a impactului corespunzătoare.

47. Aceste norme vor trebui să clarifice și acele domenii de subsidiaritate în care statele membre pot elabora norme suplimentare pentru a aborda particularități locale. În acest caz, acestea ar trebui să aibă dreptul de a emite prescripții locale proprii, care fac obiectul supravegherii comunitare prin care se verifică consecvența acestora cu conceptele globale de exploatare.
48. În conformitate cu sistemul AESA, verificarea conformității cu normele menționate anterior se obține prin intermediul unui proces de certificare (emiterea unui certificat sau atestat) numai a operatorilor comerciali. Acest lucru este posibil să nu fie suficient în ceea ce privește conformitatea cu cerințele ATM/ANS care trebuie îndeplinite de operatorii necomerciali, precum, de exemplu, transportul echipamentelor necesare pentru Reduced Vertical Separation Minima (*minime reduse de separare verticală*) și capacitatea echipajului de a opera în acest mediu. Prin urmare, în regulamentul de bază extins vor trebui incluse cerințe de certificare suplimentare.
49. Autoritățile competente de punere în aplicare a normelor de exploatare sunt autoritățile naționale de aviație, în cazul operatorilor cu reședința¹³ pe teritoriul acestora și agenția, în cazul operatorilor străini. În scopul simplificării și evitării confuziilor, precum și a posibilelor lacune juridice, agenția consideră că aceeași repartizare a rolurilor trebuie aplicată și verificării conformității cu normele avute în vedere la punctul anterior.

Prestatorii de servicii

50. Situația prestatorilor de servicii ATM/ANS este similară din mai multe puncte de vedere celei a transportatorilor aerieni comerciali. În scopul prestării de servicii, aceștia trebuie să demonstreze atât conformitatea cu cerințele privind siguranța, cât și să obțină o autorizație (de desemnarea sau alegerea de către prestatorul de servicii de trafic aerian competent). În timp ce prima obligație vizează să asigure faptul că prestatorii dețin mijloacele pentru îndeplinirea responsabilităților lor, cea de-a doua se referă mai mult la reglementarea pieței. Ambele procese pot fi separate, însă niciun operator nu poate presta servicii fără a îndeplini ambele seturi de condiții. În timp ce situația financiară adecvată este considerată în lumea transportului aerian drept o condiție pentru a avea acces pe piață, în scopul protejării consumatorilor în caz de accident sau faliment, în cadrul SES pare să fi fost considerată drept o condiție pentru îndeplinirea obligațiilor privind siguranța. De aici, agenția trage concluzia că normele aplicabile aprobării prestatorilor de servicii trebuie să intre în domeniul de aplicare a sistemului AESA, deoarece acestea vizează, în primul rând, reducerea riscurilor privind siguranța, în timp ce autorizarea trebuie să fie în continuare reglementată în conformitate cu sistemul SES sau la nivel național, după caz. Normele conexe trebuie adaptate de Comisie în conformitate cu procedura de comitologie. Astfel, prin regulamentul de bază extins, Comisiei trebuie să i se confere competențe necesare.
51. Astfel cum s-a explicat în mai multe rânduri, este evident faptul că aceste norme AESA trebuie stabilite în temeiul elementelor existente elaborate până acum în conformitate cu SES și faptul că trebuie stabilite regimuri tranzitorii adecvate, inclusiv menținerea aprobărilor actuale, pentru organizarea unei tranziții ușoare. În acord cu sistemul AESA, pentru adoptarea acestora va fi necesară o consultare și o evaluare a impactului corespunzătoare. În momentul intrării în vigoare, aceste norme trebuie să conducă la abrogarea dispozițiilor conexe din cadrul SES pentru evitarea unei duble reglementări. Comisiei trebuie să i se confere competențe necesare pentru

¹³ În acest context, prin reședință se înțelege reședința obișnuită a unei persoane fizice sau sediul principal al unei persoane juridice.

modificarea în consecință a reglementărilor SES și a normelor de aplicare a acestora, astfel cum s-a menționat anterior la punctul 20.

52. Conform dispozițiilor SES actuale, conformitatea verificării trebuie obținută prin intermediul unei certificări. Agenția este de acord cu această abordare. În conformitate cu principiile SES deja stabilite și cu propria sa activitate privind o mai bună reglementare, aceasta consideră, de asemenea, că trebuie să se evite certificările multiple astfel încât un prestator de servicii să poată presta mai multe servicii conform unei singure aprobări și unui singur sistem de gestionare; intenția acesteia este de a extinde acest principiu și asupra prestării de servicii ATM/ANS și de aerodrom pentru reducerea costurilor de reglementare. Cu toate acestea, agenția consideră un proces de certificare complet ca fiind disproporționat în cazul serviciilor de siguranță mai puțin sensibile, precum serviciile de informare a zborului (FIS) și gestionarea platformei aerodromului. Prin urmare, aceasta consideră că FIS și gestionarea platformei trebuie impuse doar în scopul declarării conformității acestora cu cerințele aplicabile privind siguranța și normele conexe de aplicare.
53. În acord cu principiile care stau la baza sistemului AESA, autoritățile competente responsabile de emiterea certificatelor menționate anterior trebuie să fie autoritățile naționale în cazul operatorilor cu reședința pe teritoriul acestora și agenția în cazul organizațiilor străine care prestează servicii în spațiul aerian european.
54. Cu toate acestea, din motive de uniformitate sau eficiență, unele atribuții de certificare pot fi executate mai bine la nivel central, în special în domenii care necesită puțină expertiză. Acest lucru ar putea fi valabil în cazul serviciilor ATM/ANS care acoperă mai multe state membre, de exemplu în domeniul rețelelor de informare și navigație sau comunicare aeronautică; este probabil ca dezvoltările SESAR să conducă la apariția mai multor servicii paneuropene. În acest caz, ar putea fi discutabil faptul de a impune statului membru în care prestatorul de servicii își are sediul principal să fie singura autoritate competentă. Prin urmare, agenția consideră că trebuie să i se confere competența de a certifica și de a supraveghea prestatorii de servicii care prestează servicii în mai mult de trei state membre. Aceasta va exclude prestarea de ATS simple transfrontaliere și nu ar afecta blocurile funcționale ale spațiului aerian în măsura în care aceste blocuri nu implică servicii prestate de un singur prestator.

Sisteme și elemente constitutive

55. Astfel cum s-a menționat deja anterior, agenția consideră că sistemele și elementele constitutive ATM/ANS, definite în reglementările SES, trebuie să facă obiectul cerințelor comune privind siguranța. În plus, se pare că actualul cadru SES nu este foarte clar în ceea ce privește cerințele ce trebuie îndeplinite de aceste sisteme și elemente constitutive; nu specifică, în special criteriile pe baza cărora trebuie emise declarațiile (verificarea sistemelor și conformitatea sau adecvarea pentru utilizare a elementelor constitutive). Prin urmare, aceasta consideră necesară emiterea de noi norme de aplicare în conformitate cu sistemul AESA în scopul furnizării certitudinii juridice necesare proiectanților, producătorilor, organizațiilor de întreținere și operatorilor interesați. Aceste norme vor aborda doar cerințele privind siguranța și interoperabilitatea aer/sol. Prin urmare, acestea trebuie completate cu cerințele corespunzătoare privind performanța și interoperabilitatea sol/sol. Cele din urmă cerințe derivă din conceptul de exploatare și trebuie emise de organizația responsabilă corespunzătoare, fie aceasta Comisia, autoritatea națională competentă sau chiar prestatorul de servicii de trafic aerian.
56. În ceea ce privește verificarea conformității cu cerințele esențiale și normele conexe de aplicare, agenția confirmă procesele puse în aplicare prin reglementările SES și nu intenționează să propună modificarea acestora doar de dragul modificării. Declararea de conformitate pe propria răspundere, posibil justificată prin verificări de

organismele notificate, este un proces bine pus la punct în conformitate cu abordarea globală comunitară privind certificarea. Cu toate acestea, pentru a se evita confuzia cu termenul de entitate calificată utilizat cu alt înțeles în sistemul AESA, agenția consideră necesară stabilirea acestor organisme în regulamentul de bază, inclusiv a privilegiilor acestora și specificarea condițiilor de acreditare a acestora.

57. În plus, astfel cum s-a explicat la punctul 42, pe viitor ar putea fi util să se aibă în vedere regimuri de certificare specifice pentru unele sisteme și elemente constitutive în scopul facilitării stabilirii de regimuri de certificare integrate pentru cele care cuprind atât elemente la sol, cât și la bord. Această posibilitate ar putea fi folosită, de asemenea, pentru a susține elaborarea de sisteme și elemente constitutive standardizate, similare articolelor ETSO. În cele din urmă, ar putea reprezenta o modalitate de a reduce responsabilitatea utilizatorilor sistemelor și elementelor constitutive în ceea ce privește elementele complexe a căror expertiză a verificării este insuficientă. Acest lucru nu presupune că această certificare separată anulează complet responsabilitatea utilizatorului, deoarece în acest caz aceștia ar fi cei responsabili de stabilirea specificațiilor de exploatare și de prevederea integrării acestora. Prin urmare, agenția consideră că în regulamentul de bază trebuie stabilit un temei legal pentru a se permite aceste certificări, după caz. Deciziile asupra acestora ar fi luate de la caz la caz în momentul adoptării normelor conexe de aplicare, în urma unei consultări și evaluări a impactului de reglementare corespunzătoare.
58. În orice caz, indiferent dacă sistemele și elementele constitutive fac obiectul unei declarații pe propria răspundere sau al unor regimuri de certificare specifice, trebuie să se procedeze cu atenție în momentul elaborării normelor de aplicare și a procedurilor evaluărilor de conformitate pentru a se evita suprapunerea sau reproducerea proceselor de reglementare. Coordonarea necesară trebuie organizată de Comisie deoarece aceasta va fi factorul de decizie final în aceste domenii.

Personalul

59. Astfel cum s-a menționat deja la punctul 39 din prezentul document, s-a convenit prin lege că controlorii de trafic aerian trebuie să dețină o licență și calificative corespunzătoare care să ateste conformitate cu dispozițiile privind siguranța. În acest sens, s-a adoptat deja o directivă. În scopul conformității cu sistemul AESA, această directivă trebuie transferată sub forma unui regulament al Comisiei, pentru a se prevedea nivelul comun uniform de siguranță cerut în regulamentul de bază, în locul nivelului minim de siguranță stabilit prin directive comunitare¹⁴. Acest lucru prezintă, de asemenea, avantajul că norma emisă poate fi modificată la nivel executiv, evitându-se procesele legislative de durată. Prin urmare, este clar faptul că trebuie conferite competențe Comisiei de a adopta norma conexă de aplicare.
60. În ceea ce privește verificarea conformității, agenția este de acord că cea mai bună opțiune este de a continua cu regimul de licențiere existent. În acord cu repartizarea rolurilor stabilită în sistemul AESA, autoritățile competente nominalizate la nivel național trebuie să rămână responsabile de emiterea acestor licențe.
61. În ceea ce privește personalul implicat în prestarea de servicii ATM/ANS, la punctul 40 se concluzionează că prestatorii de servicii trebuie să se asigure că personalul cu funcții sensibile privind siguranța, precum personalul tehnic, aprovizionare cu energie

¹⁴ Trebuie amintit faptul că directivele sunt instrumente legislative utilizate în vederea apropiierii practicilor naționale prin impunerea de standarde minime. La adoptarea regulamentului de bază, legiuitorul a considerat că această abordare nu este suficientă pentru abordarea necesităților pieței interne a aviației și a decis să privilegieze standarde comune aplicate uniform în toate statele membre.

electrică, control și monitorizare în timp real a sistemelor, informare aeronautică și repunere în funcțiune a elementelor constitutive, întreținere, are competența necesară și primește instruire profesională și periodică corespunzătoare. Prin urmare, cerințele conexe trebuie consacrate în normele ce urmează a fi adoptate în scopul punerii în aplicare a regulamentului de bază extins. Acest lucru poate fi realizat ca parte a normelor de aplicare aplicabile prestatorilor de servicii sau organizațiilor de întreținere, în cazul în care se consideră adecvat ca verificarea conformității să fie încredințată angajatorilor. Acest lucru se poate realiza și prin norme specifice în cazul în care s-a avut în vedere stabilirea unor regimuri specifice de certificare pentru această categorie de personal. Agenția este desigur conștientă de discuțiile continue cu privire la licențierea în acest domeniu; cu toate acestea, consideră că aceasta ține mai curând de social decât de siguranță și ar înclina să lase în sarcina legiuitorului luarea unei decizii.

Organizații

62. S-a stabilit deja prin lege că o organizație implicată în instruirea controlorilor de trafic aerian trebuie certificate. Condițiile conexe sunt incluse în Directiva privind licențele comunitare de controlor de trafic aerian. Din motivele explicate anterior, agenția consideră că cerințele conexe trebuie transferate în norma de aplicare a agenției și Comisiei trebuie să i se confere competențele conexe. La elaborarea acestor norme, agenția consideră că această certificare trebuie să acorde acestor organizații privilegiul de a organiza singure examene și de a emite atestate de conformitate pe baza cărora autoritățile competente pot emite licențe, astfel cum este în prezent cazul organizațiilor de instruire în domeniul întreținerii în conformitate cu sistemul AESA.
63. Astfel cum s-a explicat la punctele 41 și 42, ar putea fi adecvat să se reglementeze anumite organizații implicate în proiectarea, fabricarea, întreținerea sau exploatarea sistemelor și a elementelor constitutive ATM/ANS. Această decizie trebuie luată de la caz la caz în momentul adoptării normelor conexe de aplicare. Prin urmare, Comisiei trebuie să i se confere competențele necesare.
64. În acord cu repartizarea rolurilor stabilite în sistemul AESA, autoritatea competentă de certificare a unei organizații de instruire a controlorilor de trafic aerian sau a unei organizații implicate în proiectarea, fabricarea, întreținerea sau exploatarea sistemelor și elementelor constitutive ATM/ANS trebuie să fie cea a statului membru în care această organizație își are sediul principal sau agenția în cazul unei organizații străine.

IV. Subsidiaritate

65. Regulamentul de bază adoptat în 2002 a transferat competențele din domeniul certificării navigabilității și de mediu dinspre statele membre înspre Comunitate, cu obiectivul principal de a menține un nivel ridicat și uniform al siguranței aviației civile. Prima sa extindere la operațiunile aeriene, licențierea echipajului de zbor și siguranța aeronavelor din țările terțe a fost adoptată la 20 februarie 2008¹⁵. Legiuitorul a anticipat, de asemenea, extinderea sa progresivă la toate celelalte domenii aferente reglementării siguranței aviației civile în scopul propunerii unei abordări globale a siguranței aviației care este unicul mijloc de a evita breșele de siguranță și cerințele incompatibile, posibil contradictorii.
66. Ideea atingerii unui nivel înalt și uniform al siguranței în domeniul managementului traficului aerian și prestării de servicii de navigație aeriană numai prin acțiune comună la nivel paneuropean nu este nouă iar statele europene au început cu mult timp în

¹⁵ Regulamentul (CE) nr. 216/2008 (regulament de bază)

urmă să lucreze împreună în cadrul EUROCONTROL, cu obiectivul de a crea norme comune în acest domeniu. Cu toate acestea, după cum s-a confirmat deja la stabilirea sistemului AESA, nicio astfel de abordare voluntară intraguvernamentală nu poate atinge nivelul de uniformitate vizat. În consecință, în momentul adoptării pachetului privind Cerul Unic European s-a realizat un prim pas spre un sistem cu adevărat centralizat, cu puteri de decizie sub egida Comunității. Procedând astfel, legiuitorul a confirmat că atingerea obiectivelor sale în domeniul respectiv a justificat acțiunea Comunității.

67. Cu toate acestea, sistemul astfel stabilit îmbină siguranța cu alte aspecte de reglementare și nu prevede abordarea globală a sistemului privind reglementarea siguranței cerută anterior de legiuitor la adoptarea regulamentului de bază. Într-adevăr, răspunsurile la NPA 2007-16 au arătat că marea majoritate a părților interesate, cu evidențierea necesității consecvenței și continuității proceselor SES deja stabilite, au fost, de asemenea, convinse cu privire la avantajele transferării reglementării siguranței ATM/ANS în conformitate cu sistemul AESA, cu norme comune aplicate în mod uniform, sub supravegherea unui organism independent centralizat. Acțiunea propusă vizează, prin urmare, eficientizarea ulterioară a acțiunii Comunității în acest domeniu fără a afecta compatibilitatea acesteia cu principiul subsidiarității.
68. În plus, procesul de reducere a riscurilor urmat în scopul elaborării cerințelor esențiale asigură că acțiunea comună este proporțională cu obiectivele de siguranță și că acestea nu se extind dincolo de ceea ce este strict necesar pentru atingerea acestor obiective. În plus, sistemul AESA, cu posibilitatea acestuia de a combina legislația cu caracter obligatoriu cu legislația fără caracter obligatoriu oferă, într-adevăr, o soluție bună la nevoile de subsidiaritate și proporționalitate din domeniul reglementării siguranței ATM/ANS. Este necesar să se acționeze cu atenție pentru ca aceste principii să fie respectate și la elaborarea normelor de aplicare conexe.
69. În concluzie, se consideră că prezenta propunere este în conformitate cu principiile subsidiarității și proporționalității stabilite în articolul 5 din Tratatul de instituire a Comunității Europene.

V. Evaluarea impactului de reglementare (EIR)

70. Evaluarea impactului măsurilor propuse în prezentul aviz a fost realizată în scopul evitării suprapunerii activității cu cea a Comisiei, care este, de asemenea, obligată să prezinte propria evaluare a impactului. EIR atașată demonstrează că toate măsurile propuse prevăd cea mai bună soluție în cazul în care sunt posibile mai multe opțiuni alternative, luând în considerare posibilitățile lor de siguranță, posibilul impact economic, ecologic și social, precum și compatibilitatea acestora cu legislația internațională și cu orice altă legislație în domeniul aviației. Nu s-a identificat niciun impact asupra mediului.
71. De asemenea, evaluarea impactului demonstrează că resursele suplimentare necesare la nivelul agenției pentru executarea atribuțiilor conexe sunt relativ limitate. Aceste resurse includ 21 de membri ai personalului de exploatare, în principal pentru elaborarea de reglementări și inspecții de standardizare; luând în considerare posturile administrative indirecte necesare susținerii acestui personal suplimentar, numărul total al personalului de care agenția are nevoie în realizarea atribuțiilor sale în domeniul reglementării ATM/ANS poate fi evaluat la 25 de posturi, cu un cost global care nu depășește 4 milioane EUR pe an. Nu se estimează că atribuțiile de certificare ar avea un impact semnificativ pe termen lung, deși aceasta ar putea conduce la viitoare dezvoltări către sistemele paneuropene; cu toate acestea, resursele conexe ar

fi compensate de taxele impuse solicitanților și nu ar constitui o sarcină în plus asupra bugetului comunitar.

72. Prin urmare, agenția consideră că extinderea domeniului de aplicare a regulamentului de bază în temeiul prezentului aviz va avea un impact global pozitiv asupra operatorilor și cetățenilor din Comunitate.

VI. Concluzie

73. Pe scurt, agenția consideră că reglementarea siguranței și interoperabilității aer/sol a managementului traficului aerian și a serviciilor de navigație aeriană trebuie organizată sub egida sistemului AESA. Prin urmare:

- regulamentul de bază trebuie modificat astfel încât să prevadă temeiul juridic corespunzător;
- întreg spațiul aerian acoperit de reglementările SES, precum și spațiul aerian necontrolat de deasupra teritoriului statelor membre, în cazul aplicării tratatului, trebuie să facă obiectul legislației comunitare;
- trebuie introduse cerințe esențiale (CE) comune specifice care să reducă toate riscurile privind siguranța aferente utilizării spațiului aerian sub formă de anexă la regulamentul de bază;
- utilizarea oricărui bloc al spațiului aerian trebuie guvernată de un concept de exploatare destinat să reducă riscurile de coliziune între aeronave și riscurile de coliziune a acestora cu solul;
- utilizatorii spațiului aerian trebuie să respecte normele emise pentru punerea în aplicare a conceptelor de exploatare aplicabile în spațiul aerian în care aceștia operează și trebuie să utilizeze serviciile autorizate pentru utilizarea spațiului aerian respectiv;
- organizațiile și personalul implicat în prestarea de servicii ATM/ANS trebuie să fie responsabil de punerea în aplicare a cerințelor esențiale aplicabile;
- controlorii de trafic aerian și organizațiile implicate în instruirea acestora trebuie să facă obiectul certificării;
- sistemele și elementele constitutive utilizate la prestarea de servicii ATM/ANS trebuie să îndeplinească cerințele corespunzătoare privind siguranța, dacă starea lor critică justifică acest lucru;
- trebuie conferite competențe Comisiei de a adopta norme de aplicare care să definească cerințele detaliate, organizațiile și persoanele menționate anterior care trebuie să le respecte, precum și procesele de certificare aplicabile;
- aceste norme de aplicare trebuie să fie proporționale cu nivelul de complexitate a activității reglementate sau cu nivelul stării critice a sistemului și elementului constitutiv în cauză; inițial, trebuie să se bazeze pe dispozițiile conexe ale reglementărilor SES și ale normelor adoptate pentru punerea în aplicare a acestora astfel încât să se prevadă o tranziție ușoară;
- supravegherea conformității organizațiilor cu cerințele esențiale și normele conexe de aplicare trebuie realizată de autoritățile competente ale statelor membre, cu excepția supravegherii organizației cu sediul în țări terțe sau care prestează servicii în mai mult de trei state membre, care trebuie realizată de agenție;
- elaborarea reglementărilor, analiza siguranței și inspecțiile de standardizare ale autorităților naționale competente trebuie să intre în sarcina agenției;
- prestatorii ATM/ANS trebuie să adopte și să pună în aplicare un sistem de management al siguranței complet și trebuie certificați, cu excepția celor care asigură doar informații despre zbor sau servicii de gestionare a platformei aerodromului, care trebuie să își declare doar calitatea;
- în timp ce verificarea conformității sistemelor și elementelor constitutive trebuie să facă parte din certificarea prestatorilor ATM/ANS, echipamentele critice pentru siguranță pot face obiectul regimurilor de certificare specifice care presupun o

posibilă demonstrare a capacității proiectantului și producătorului, în cazul în care se specifică astfel în normele de aplicare, în urma unei evaluări adecvate a siguranței și avantajelor economice ale acestui fapt.

74. Agenția consideră că politica descrisă anterior este cel mai bun mijloc de a reglementa siguranța și interoperabilitatea aer/sol a managementului traficului aerian și a serviciilor de navigație aeriană pe teritoriul statelor membre. Aceasta reflectă majoritatea punctelor de vedere exprimate de toate părțile care au răspuns la consultările organizate în scopul elaborării acesteia. Politica propusă organizează, de asemenea, o distribuție echilibrată a competențelor în conformitate cu structurile instituționale ale Comunității, limitând centralizarea atribuțiilor la ceea ce se poate obține mai bine de către Comisie sau agenție. Prin urmare, agenția recomandă Comisiei să inițieze procesul legislativ pe baza prezentului aviz și să modifice, în consecință, legislația existentă aplicabilă Cerului Unic European în scopul evitării unei duble reglementări și a cerințelor contradictorii.

Köln, 15 aprilie 2008

P. GOUDOU
Director executiv