



PARECER N.º 01/2008

DA AGÊNCIA EUROPEIA PARA A SEGURANÇA DA AVIAÇÃO

de 15 de Abril de 2008

respeitante à alteração do Regulamento (CE) n.º 216/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo a regras comuns no domínio da aviação civil e que cria a Agência Europeia para a Segurança da Aviação, e que revoga a Directiva 91/670/CEE do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 1592/2002 e a Directiva 2004/36/CE

“Extensão do sistema EASA à regulação da gestão do tráfego aéreo e dos serviços de navegação aérea (ATM/ANS)”

I. Generalidades

1. Por ocasião da adopção do Regulamento (CE) n.º 1592/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Julho de 2002, relativo a regras comuns no domínio da aviação civil e que cria a Agência Europeia para a Segurança da Aviação¹ (regulamento de base), o legislador comunitário convidou a Comissão² a apresentar, o mais depressa possível, propostas tendentes a tornar o âmbito deste regulamento extensivo às operações aéreas e ao licenciamento das tripulações de voo. O legislador comunitário previu ainda a futura aplicação do regulamento de base e a definição de requisitos essenciais em qualquer outro domínio relacionado com a segurança da aviação civil, com base em propostas legislativas subsequentes³. Em consequência, quando apresentou a proposta da primeira extensão das competências da Agência Europeia para a Segurança da Aviação (EASA) às operações aéreas, ao licenciamento das tripulações de voo e à segurança das aeronaves de países terceiros, a Comissão anunciou igualmente⁴ a sua intenção de tornar essas competências progressivamente extensivas, na perspectiva de uma abordagem "sistema integral", à segurança/interoperabilidade dos aeródromos e aeroportos, aos serviços de navegação aérea (ANS) e à gestão do tráfego aéreo (ATM).
2. O regulamento de base⁵ define, como uma das atribuições da Agência, a prestação à Comissão do apoio técnico necessário, bem como a elaboração e a adopção de pareceres, em que a Comissão baseia as suas propostas legislativas em matéria de segurança da aviação civil⁶. O presente parecer foi elaborado no âmbito dessa atribuição. Neste contexto, a Agência apresenta à Comissão o seu parecer, que visa dar resposta aos compromissos constantes da comunicação COM(2005) 578 final, de 15 de Novembro de 2005, no que respeita à regulação da segurança da ATM/ANS.
3. O presente parecer foi aprovado segundo o procedimento definido pelo Conselho de Administração da Agência⁷, em conformidade com as disposições do artigo 19.º do regulamento de base. Contudo, a agenda legislativa da Comissão obrigou a Agência a encurtar os períodos de consulta e resposta especificados nesse procedimento.
4. O parecer é composto pelo presente memorando, que explica a perspectiva da Agência em relação à política subjacente à regulação de segurança da ATM/ANS a nível comunitário e sugere o conteúdo de alterações a introduzir no regulamento de base com vista à aplicação da política proposta. Em anexo ao presente parecer figuram um novo anexo ao regulamento de base, de que constam os requisitos

¹ Regulamento (CE) n.º 1592/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Julho de 2002, relativo a regras comuns no domínio da aviação civil e que cria uma Agência Europeia para a Segurança da Aviação (JO L 240, de 7.09.2002, p. 1), substituído pelo Regulamento (CE) n.º 216/2008 da Comissão, de 20 de Fevereiro de 2008, relativo a regras comuns no domínio da aviação civil e que cria a Agência Europeia para a Segurança da Aviação, e que revoga a Directiva 91/670/CEE do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 1592/2002 e a Directiva 2004/36/CE (texto relevante para efeitos do EEE) (JO L 79 de 19.03.2008, p. 1).

² Artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1592/2002.

³ Considerandos 2 e 23 do Regulamento (CE) n.º 1592/2002.

⁴ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: *Alargamento das missões da Agência Europeia para a Segurança da Aviação - Uma agenda para 2010*; COM(2005) 578 final, de 15 de Novembro de 2005.

⁵ Daqui em diante, a expressão "regulamento de base" remete para o Regulamento (CE) n.º 216/2008, referido na nota de rodapé 1.

⁶ N.º 1 do artigo 19.º do regulamento de base.

⁷ Decisão do Conselho de Administração relativa ao procedimento a aplicar pela Agência para a emissão de pareceres, especificações de certificação e material de orientação ("procedimento de regulamentação"); MB/7/03 de 13 de Junho de 2007.

essenciais relativos à segurança e à interoperabilidade da ATM/ANS, e uma avaliação do impacto regulamentar (AIR).

II. Processo de consulta

a. Anúncio de proposta de alteração (NPA) 2007-16

5. Em 30 de Novembro de 2007, foi publicado no sítio web da Agência um documento de consulta (NPA 2007-16)⁸ que propunha uma abordagem para a integração da ATM/ANS no sistema EASA.
6. Neste documento de consulta, a Agência explicava o enquadramento institucional estabelecido pelo regulamento de base para a regulação de outros aspectos da segurança da aviação civil que passarão a ser igualmente aplicáveis à ATM/ANS se a extensão prevista for aprovada pelo legislador. Neste contexto, a Agência apresentou um projecto de requisitos essenciais que devem definir os objectivos impostos pelo legislador e assegurar a transposição das obrigações dos Estados-Membros no âmbito da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) a nível comunitário. Numa segunda fase, os requisitos essenciais constituirão a base para a adopção de normas de execução que reflectam rigorosamente as obrigações das pessoas reguladas, tendo igualmente em conta as normas e práticas recomendadas (*Standards and Recommended Practices* – SARP) da OACI.
7. O NPA apresentava igualmente sugestões da Agência relativas aos princípios básicos de regulação da segurança na ATM/ANS. Para o efeito, solicitava igualmente o parecer dos interessados sobre uma série de questões em relação às quais necessitava de contributos para definir uma política suficientemente consensual em que apoiar o presente parecer.

b. Documento de Resposta às Observações (CRD)

8. O NPA suscitou bastante interesse junto dos interessados e, à data de encerramento de 21 de Janeiro de 2008, a Agência recebera 1860 observações da parte de autoridades nacionais, entidades profissionais e empresas privadas. Todas as observações recebidas foram tomadas em consideração e incorporadas num Documento de Resposta às Observações (CRD), publicado no sítio web da Agência em 18 de Março de 2008. Esse CRD inclui uma lista de todas as pessoas e/ou entidades que teceram observações e responderam às perguntas da Agência.
9. Estes resultados permitiram concluir que a consulta proporcionou uma base sólida para a Agência preparar os produtos seguintes do processo de regulamentação. Foi também evidente que, globalmente, os resultados reflectiram um amplo consenso em relação à abordagem "sistema integral" da regulamentação de segurança, cobrindo todos os domínios da aviação, apoiando o princípio da utilização do sistema EASA para alcançar este resultado. Em consequência, o CDR apresenta as conclusões iniciais da Agência, extraídas com base na consulta, acerca das alterações a introduzir no projecto de requisitos gerais e da forma como os princípios de base aplicáveis à regulação da ATM/ANS devem ser introduzidos no regulamento de base de âmbito alargado. Essas conclusões iniciais foram, em seguida, finalizadas pelo presente parecer.

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

10. No entanto, a consulta revelou que muitos interessados estavam confundidos pela abordagem proposta pelo NPA, uma vez que pensavam que o papel de regulação da Agência em matéria de segurança seria integrado na regulamentação do céu único europeu em vez de a totalidade da regulamentação em matéria de segurança no domínio da ATM/ANS ser transferida para o sistema EASA. Acresce que as respostas às perguntas relacionadas com a natureza regulamentar ou de prestação de serviços da adopção dos conceitos das operações, bem como com a gestão do tráfego aéreo e os fluxos de tráfego, não foram suficientemente claras para que a Agência pudesse extrair conclusões nesta fase do processo. Em consequência, e para alicerçar o seu parecer final, a Agência comprometeu-se a avaliar eventuais alternativas na avaliação de impacto regulamentar que acompanha o seu parecer.

c. Reacções ao Documento de Resposta às Observações (CRD)

11. A Agência recebeu 100 reacções de 18 interessados: dez autoridades, quatro associações profissionais, três prestadores de serviços e um representante da indústria. Este número representa um pouco menos de 20% dos interessados que responderam inicialmente ao NPA, correspondendo à taxa normal de reacção ao CDR da Agência. A maior parte das reacções incidia na clarificação dos comentários tecidos sobre o NPA, pensando-se que estes haviam sido mal entendidos. A Agência analisou se as más interpretações justificavam a alteração das conclusões provisórias apresentadas no CRD e, sempre que tal foi o caso, foram tidas em conta no presente parecer. Outras reacções, que propunham melhoramentos a introduzir no projecto de requisitos essenciais, foram igualmente bem acolhidas pela Agência e utilizadas para melhorar o projecto final em anexo. Diversas reacções instavam a Agência a clarificar, no seu parecer, alguns aspectos das suas propostas. Foi o caso, nomeadamente, das reacções de algumas entidades profissionais, que insistem no papel crítico para a segurança das funções exercidas pelos seus membros. Tanto quanto possível, foi dada resposta a esta preocupação no presente documento e nos seus anexos.

12. Muitos interessados reiteraram a sua frustração pelo reduzido período de consulta e pelo pouco tempo disponível para analisar o extenso documento de resposta às observações. A Agência apenas pode sublinhar, uma vez mais, que o calendário apertado tinha por objectivo ajudar a Comissão a respeitar a sua agenda legislativa. Insiste ainda no facto de o objectivo da acção prevista consistir, unicamente, em transferir determinados aspectos da regulação da ATM/ANS do âmbito do céu único europeu para o âmbito da EASA e de esta surgir no seguimento de um debate alargado e aberto que permitiu concluir que esta acção era apoiada por uma clara maioria de interessados. Neste contexto, conforme sublinhado no NPA e no CRD, a intenção é assegurar uma transição harmoniosa, utilizando as regras estabelecidas e os processos desenvolvidos no âmbito do céu único europeu. Dado que a transição irá recorrer aos procedimentos legislativos comunitários e ao processo de regulamentação da Agência, os interessados terão inúmeras oportunidades de verificar que se tal efectivamente acontece, tanto em relação à alteração do regulamento de base como à adopção das respectivas normas de execução.

13. Alguns interessados teceram ainda comentários de carácter geral acerca do facto de a quantidade de comentários classificados pela Agência como "anotados" ser muito elevada, interrogando-se sobre se tal implicava que a Agência não os teria em conta na elaboração do seu parecer. A este propósito, a Agência gostaria de esclarecer que utilizou a resposta "anotado" sempre que considerou que a natureza do comentário não era de molde a afectar o âmbito ou o conteúdo do parecer previsto. Por conseguinte, "anotado" não significa que a Agência concorde ou discorde do comentário, mas apenas que a Agência não vê qualquer conflito entre o que tenciona fazer e o sugerido pelo comentário.

14. Por último, algumas reacções revelam que existem mal-entendidos acerca do que é a função reguladora. Há, nomeadamente, um interessado que afirma que a gestão do fluxo de tráfego aéreo (ATFM) é uma função reguladora, pelo que deve ser regulada. Para evitar confusões, a Agência considera útil esclarecer que considera a função reguladora como uma tarefa relacionada com o exercício de poderes públicos, pelo que não pode ser confiada a prestadores de serviços. Considera ainda que as funções reguladoras devem ser exercidas por entidades públicas, nas condições fixadas pelo legislador na definição dos poderes delegados. Em consequência, estes organismos são entidades reguladoras, e não reguladas.
15. Em conclusão, a Agência, tendo em conta os comentários recebidos sobre o NPA e as reacções ao seu CRD, emitiu o presente parecer, que considera reflectir a perspectiva da maioria relativamente às condições em que a segurança e alguns aspectos da interoperabilidade da ATM/ANS devem ser regulados no âmbito do sistema EASA, em estreita coordenação e com base no enquadramento do céu único europeu.

III. Conteúdo do parecer da Agência

Generalidades

16. Com base na sua interpretação das recomendações do grupo de alto nível sobre o futuro da regulação da aviação, estabelecido pelo Vice-Presidente da Comissão Jacques Barrot, e nas conclusões da avaliação de impacto apresentada na comunicação da Comissão referida no ponto 2, *supra*, o NPA da Agência partiu do princípio de que a extensão do sistema EASA à regulação em matéria de segurança da ATM/ANS seria feita utilizando o sistema EASA estabelecido pelo regulamento de base e descrito nesse NPA. Isto significa que a abordagem "sistema integral" se aplicaria à regulação da segurança, e não à regulação da ATN/ANS. Nesse contexto, por abordagem "sistema integral" da segurança deve entender-se uma abordagem em que todos os elementos da cadeia de segurança da aviação são analisados de forma centralizada, em interfaces específicos, de modo a identificar, para cada operador da cadeia de segurança, quais as medidas de atenuação que devem ser aplicadas para reduzir não só o seu próprio contributo para os riscos, mas também o nível global de exposição. É um facto incontestável que a adopção de comportamentos seguros não basta, por si só, para garantir a segurança de todo o sistema.
17. Ora, isto constitui seguramente um desvio importante em relação à lógica subjacente ao conceito de céu único europeu, que abrange, simultaneamente, os diversos aspectos da regulação; em consequência, capacidade, desempenho económico, interoperabilidade dos sistemas e constituintes ATM/ANS, interoperabilidade ar/solo, segurança, protecção do ambiente e outros aspectos da regulação estão intimamente ligados, tanto nas regras aplicáveis como nos processos de certificação. Esta visão da abordagem "sistema integral" reflecte a prática tradicional neste domínio, em que, até há muito pouco tempo, a prestação de serviços e as funções reguladoras eram consideradas as duas faces da mesma moeda. O seu principal objectivo consiste em apoiar uma abordagem "sistema integral" para melhorar o desempenho geral do sistema de ATM, nomeadamente no que respeita à capacidade e ao desempenho económico. Apresenta igualmente algumas vantagens, na medida em que permite reunir, sob a mesma aprovação, todas as obrigações regulamentares das pessoas reguladas, como se o licenciamento das transportadoras aéreas cobrisse, conjuntamente, a segurança, as obrigações financeiras e de seguro, e a designação.
18. Contudo, a abordagem do céu único europeu apresenta algumas desvantagens, na medida em que não é claro de que forma é feita a ponderação entre a segurança e os outros objectivos. Por esse motivo, é amplamente aceite que a regulação em matéria

de segurança deve ser separada da regulação em matéria de desempenho económico. A Recomendação 1 do grupo de alto nível recorda este princípio: "(...) e assegurar que as actividades de regulação da segurança são desenvolvidas de forma independente de outras formas de regulação." Pode igualmente ser considerada um obstáculo à separação de componentes elegíveis do sistema de ATM, na medida em que confere ao prestador final de serviços de controlo de tráfego aéreo o poder de tomar uma decisão definitiva sobre o nível de segurança no espaço aéreo em que exerce o seu monopólio. Foi, nomeadamente, por estes motivos que esta abordagem não foi adoptada nos restantes domínios de regulação da aviação que, com o tempo, evoluíram no sentido da abordagem "sistema integral" em relação à segurança subjacente ao sistema EASA, o que cria incoerências com o sistema regulamentar aplicável aos restantes operadores da cadeia de segurança ATM, como os utilizadores do espaço aéreo, incluindo pilotos e operadores, e fabricantes de equipamento de bordo, cuja conformidade com muitos requisitos ATM (equipamento, procedimentos, interoperabilidade solo/bordo, desempenho do equipamento, etc.) é assegurada através do sistema EASA, no respeito do princípio da OACI que responsabiliza o Estado de registo. A não observância destes princípios da OACI pode, por conseguinte, conforme identificado no contexto do céu único europeu, conduzir à dupla regulação.

19. Para avançar nesta discussão, a Agência analisa os prós e contras de ambas as opções na avaliação de impacto regulamentar que deve apresentar em apoio do presente parecer. A conclusão é, em conformidade com o anexo 2, favorável à extensão do sistema EASA, que é considerada a melhor solução em termos de segurança e de eficiência regulamentar. Com efeito, trata-se da forma mais económica e mais adequada de limitar a certificação aos aspectos relacionados com a segurança, conforme recomendado pelo grupo de alto nível sobre o futuro da regulação da aviação na Europa. Além disso, o seu reduzido impacto social pode facilmente ser atenuado.
20. Como é natural, esta escolha tem consequências no que respeita à necessidade de articular convenientemente o regulamento de base de âmbito alargado e as suas futuras normas de execução com a regulamentação do céu único europeu e as respectivas normas de execução. Naturalmente, a indústria teria a vida muito dificultada se tivesse de satisfazer requisitos de segurança de ambos os sistemas, resultantes de uma duplicação dos processos de regulação. Contudo, na situação actual, não é possível identificar exactamente quais as disposições da regulamentação do céu único europeu que terão de ser alteradas quando o regulamento de base de âmbito alargado entrar em vigor, nem as que serão afectadas pelas suas normas de execução. Acresce que a Agência não pode apresentar propostas relativas à regulamentação do céu único europeu. Oportunamente, terá de ser assegurada uma boa coordenação, que permita realizar os ajustamentos necessários. Uma opção flexível consistiria na delegação dos poderes do legislador na Comissão, para que esta procedesse aos ajustamentos necessários numa base casuística. Outra opção consistiria na realização da avaliação do impacto da adopção do regulamento de base de âmbito alargado no final da legislatura, a fim de poderem ser especificadas, no seu penúltimo artigo, as disposições do céu único europeu que devem ser revogadas ou alteradas.
21. Neste contexto, a Agência recorda a sua afirmação reiterada de que quaisquer futuras normas de execução da EASA terão como base as disposições do céu único europeu existentes, nomeadamente as especificações regulamentares Eurocontrol sobre segurança (ESARR) transpostas. A este respeito, serão definidos mecanismos transitórios, a fim de assegurar a continuidade das homologações já concedidas ao abrigo das regras do céu único europeu. Há muitos exemplos de prorrogações deste tipo na transição de regras nacionais para as regras da EASA, que asseguraram transições harmoniosas, que não sobrecarregaram a indústria. Simultaneamente, terá

de ser assegurada a coerência entre os sistemas EASA e céu único europeu, tendo em conta as recomendações do grupo *ad hoc* sobre a dupla regulação⁹. É sem dúvida possível encontrar processos que assegurem requisitos e procedimentos de certificação harmonizados, de modo a evitar múltiplas avaliações de conformidade. A Agência está a simplificar a homologação de entidades no contexto da extensão do sistema EASA às operações aéreas e a aplicação das SARP do sistema de gestão da segurança da OACI. Este trabalho será utilizado no desenvolvimento das futuras normas de execução aplicáveis a aeródromos e prestadores de serviços de ATM/ANS.

Objectivos de segurança

22. Conforme explicado no NPA, a legislação comunitária deve especificar os objectivos que o legislador pretende alcançar através da acção comum a nível comunitário. O documento esclarece o que as entidades reguladas e as autoridades executivas devem fazer para cumprirem as suas obrigações e prevê os instrumentos necessários para o controlo político e judicial dos seus actos. A experiência demonstrou, noutros domínios da aviação, que a transposição por referência às SARP da OACI não estava a revelar-se uma solução satisfatória, uma vez que, inicialmente, estas foram concebidas para garantir a livre circulação dos utilizadores do espaço aéreo. Em consequência, misturam requisitos de segurança com requisitos de interoperabilidade e administrativos de uma forma que não permite uma abordagem baseada no desempenho da regulação em matéria de segurança. Em consequência, a Agência considera que o legislador deve adoptar requisitos essenciais específicos para a segurança, como anexo adicional do regulamento de base.

Conteúdo dos requisitos essenciais

23. O NPA propôs um projecto de requisitos essenciais, que foram elaborados pela Agência de acordo com o processo normal utilizado nos casos anteriores. Com a ajuda de peritos no domínio, a Agência identificou os perigos associados à prestação de serviços de ATM e ANS. Em seguida, avaliou os riscos conexos e, por último, desenvolveu as estratégias de atenuação, que constituem os requisitos essenciais propostos. Estes requisitos essenciais destinam-se igualmente a constituir uma base adequada para a definição de meios de aplicação, garantindo coerência e continuidade em relação aos regulamentos e normas de execução do céu único europeu em vigor. Tal como em casos anteriores, o NPA não apresentou os detalhes desse processo, embora, se for caso disso, os dados conexos possam ser fornecidos para apoiar o processo legislativo. Os comentários recebidos durante a consulta foram utilizados para melhorar, tanto quanto possível, o conteúdo dos requisitos essenciais, no curto espaço de tempo de que a Agência dispôs para emitir o presente parecer. O texto resultante consta do Anexo 1, a par de explicações do seu conteúdo e da sua ligação às SARP da OACI.

Natureza do conceito de operação

24. Em princípio, e na medida em que o regulamento de base é directamente aplicável em todos os seus elementos, os requisitos essenciais criam direitos e deveres para as entidades reguladas. Em consequência, não devem conter disposições destinadas aos órgãos executivos por delegação, a Comissão e os Estados-Membros. Uma melhor forma de o fazer consistirá em inserir as condições pertinentes sobre o exercício dos poderes delegados nos artigos dos regulamentos de base que prevêem a delegação de tais poderes. É essa a razão por que a Agência, após ter identificado perigos associados à definição dos conceitos de operações, inquiriu se a sua adopção

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

constituía uma função reguladora ou de prestação de serviços. As respostas recebidas revelaram alguma incerteza quanto à definição dos conceitos de operações e alguma divergência de pontos de vista em relação à própria natureza da função conexas. Nestas circunstâncias, a Agência decidiu aprofundar esta questão na avaliação do impacto regulamentar que deve acompanhar os seus pareceres. Os resultados dessa avaliação conduziram às conclusões a seguir apresentadas.

25. A definição mais consensual é a de que um conceito de operações é uma combinação de procedimentos a observar pelos utilizadores do espaço aéreo (que vão das simples "regras do ar", em espaços aéreos de muito baixa densidade, a combinações de procedimentos muito complexas, em espaços aéreos complexos), de requisitos aplicáveis aos equipamentos no solo e a bordo, de serviços a prestar e a utilizar (incluindo controlo do tráfego aéreo, informação aeronáutica, informação meteorológica, comunicação, navegação, vigilância, etc.), de procedimentos a observar pelos prestadores destes serviços e de qualificação do pessoal. Deve existir um conceito específico de operações subjacente à utilização de qualquer segmento do espaço aéreo, embora no mesmo segmento de espaço aéreo possam coexistir diversos conceitos de operações aplicáveis. Neste caso, deve ser estabelecida uma gestão táctica desse segmento de espaço aéreo para decidir, numa base casuística, do conceito de operações aplicável e comunicar aos utilizadores do espaço aéreo qual o conceito aplicável em cada momento. Por conseguinte, um conceito de operações não é o resultado de actividades de investigação conducentes a potenciais opções para aumentar a capacidade do espaço aéreo, mas antes uma decisão formal que afecta as operações num determinado segmento de espaço aéreo. Em consequência, a Agência considera que este conceito não deve ser confundido com os resultados do projecto SESAR (Gestão e Investigação do Tráfego Aéreo no Céu Único Europeu), o que parece ser o caso quando se lêem algumas das observações recebidas.
26. Os objectivos a realizar por um conceito de operações incluem não apenas a segurança, mas também a eficácia económica, a protecção do ambiente e quaisquer outros critérios que o legislador estabeleça para satisfazer as expectativas do público. Em consequência, a decisão implica um compromisso entre objectivos contraditórios, pelo que não pode ser deixada a partes com interesses a defender. Nestas circunstâncias, os conceitos de operações devem ser adoptados no âmbito de poderes executivos delegados, constituindo tal adopção uma função reguladora. O exercício dessa função deve ser coordenado a nível da OACI e da Comunidade, de modo a que seja assegurada a coerência e a interoperabilidade geral, tanto do ponto de vista dos utilizadores do espaço aéreo como do ponto de vista dos prestadores de serviços. Em consequência, a Agência concluiu que não é necessário estabelecer requisitos essenciais para a definição de conceitos de operações específicos. No entanto, devido ao facto de as autoridades competentes responsáveis (independentemente do facto de se tratar da Comissão ou das autoridades nacionais) deverem verificar se os conceitos de operações têm convenientemente em conta a segurança, a Agência considera que os requisitos previstos no anexo ao NPA e destinados a atenuar os perigos conexos devem ser inseridos no artigo do regulamento de base que define as condições de delegação de poderes. Neste contexto, importa esclarecer que a Agência não tenciona exercer quaisquer poderes executivos neste domínio. Considera, no entanto, que deve desempenhar um papel de conselheiro técnico para a avaliação do impacto dos conceitos de operações previstos na segurança, bem como no quadro da introdução de alterações a esses conceitos. Considera igualmente necessário que o seu processo de inspecção normalizado seja utilizado para supervisionar o exercício pelas autoridades nacionais dos poderes que lhe forem delegados neste domínio.
27. Depois de adoptados, os conceitos de operações específicos são aplicados através de regras, aplicáveis aos utilizadores do espaço aéreo, ao pessoal e aos prestadores de serviços, bem como aos equipamentos, sistemas e constituintes que estes devem utilizar. Tendo em conta o actual enquadramento da OACI, quem deve assegurar o

respeito dessas regras, relativas, principalmente, à interoperabilidade do ponto de vista dos utilizadores do espaço aéreo, pelos respectivos operadores são os Estados de registo. Em consequência, tais regras devem ser adoptadas no âmbito do sistema EASA. No que respeita ao pessoal e aos prestadores de serviços, estas regras prendem-se, essencialmente, com a interoperabilidade do ponto de vista dos prestadores de serviços, bem como com os procedimentos conexos e os requisitos de formação. Dado que a sua componente de segurança é, normalmente, irrelevante, serão provavelmente adoptadas no contexto do céu único europeu, a menos que a Comissão, no exercício dos seus poderes por delegação, decida, caso a caso, de outro modo, se a dimensão de segurança o justificar. Se for caso disso, essas regras podem definir os papéis que serão, por delegação, conferidos aos prestadores de serviços na implementação e adaptação táctica dos conceitos de operações que aplicarão.

Âmbito e aplicabilidade

Espaço aéreo

28. Conforme exposto no NPA, a regulação da ATM/ANS através do regulamento de base exige que seja claramente definido o âmbito do espaço aéreo em que são aplicáveis as regras comuns. A Agência considera que, para além do espaço aéreo em que são aplicáveis os regulamentos céu único europeu, a regulação da segurança do tráfego aéreo no âmbito do sistema EASA deve cobrir igualmente todo o espaço aéreo em que o Tratado é aplicável¹⁰, controlado e não controlado, uma vez que os objectivos de segurança têm necessariamente um âmbito diferente da gestão da capacidade. A segurança do tráfego aéreo no espaço aéreo não controlado é assegurada pelas regras do ar constantes do anexo 2 da OACI¹¹, que são similares às regras destinadas a assegurar a segurança do tráfego rodoviário. Isto terá a vantagem de harmonizar as regras do ar aplicáveis relacionadas com a segurança, que actualmente variam de Estado para Estado, o que constitui uma verdadeira ameaça para a segurança, devido à falta de interoperabilidade do ponto de vista do utilizador do espaço aéreo. Conforme foi referido no CRD, isto não implica, de forma alguma, que a Agência pretenda participar na decisão acerca daquilo que é ou não espaço aéreo controlado; essas decisões devem ser tomadas no âmbito da definição dos conceitos de operações, conforme explicado *supra*.

29. Neste contexto, a Agência lembra que alguns serviços de navegação aérea, como a cadeia de prestação de informações aeronáuticas ou os serviços de comunicação e navegação, estão frequentemente disponíveis no espaço aéreo não controlado, podendo mesmo constituir uma condição indispensável para um fluxo de tráfego seguro e ordeiro. É legítimo que esses serviços sejam igualmente objecto de requisitos de segurança comuns.

Utilizadores do espaço aéreo

30. Conforme explicado na secção relativa ao conceito de operações, os operadores aéreos devem observar os conceitos de operações específicos aplicáveis no espaço aéreo que utilizam num dado momento, o que impõe requisitos em matéria de equipamento e formação, bem como obrigações de utilização de determinados serviços e de aplicação de determinados procedimentos. O sistema EASA já inclui as

¹⁰ Com exclusão, naturalmente, do espaço aéreo sobre o alto mar, controlado por Estados-Membros por delegação da OACI.

¹¹ Reconhece-se que nem todos os elementos constantes do anexo 2 da OACI estão directamente relacionados com a segurança aérea, pelo que não serão cobertos pelo sistema EASA.

disposições conexas, coerentes com as disposições do anexo 6 da OACI. Em consequência, a Agência considera que a regulação de segurança ATM/ANS dos utilizadores do espaço aéreo está melhor regulada no âmbito desse sistema. Tal não implica a introdução de quaisquer alterações no regulamento de base, cujo artigo relativo à aplicabilidade já abrange operações com destino à Comunidade, operações no território da Comunidade ou a partir dele com aeronaves registadas num Estado-Membro ou num país terceiro. Além disso, tal conferirá ao enquadramento do céu único europeu os meios de execução consagrados no regulamento de base.

31. Neste contexto, pode ser oportuno lembrar que o regulamento de base apenas exclui do seu âmbito as aeronaves envolvidas em chamadas "missões de Estado" (serviços de polícia, alfândegas, militares e similares). Isto implica, por outro lado, que, quando não estão empenhadas em missões deste tipo, as aeronaves propriedade dos Estados estão sujeitas às regras comuns. Por outras palavras, quando operam como tráfego aéreo geral, essas aeronaves estão sujeitas às mesmas regras que os utilizadores do espaço aéreo. Como outras categorias de utilizadores, têm o direito de contribuir para o desenvolvimento das regras que os afectam e de exigir que essas regras sejam proporcionais ao tipo e natureza da sua actividade. O tratamento especial, se justificado, será abordado na adopção dos conceitos de operações ou no desenvolvimento de regras. Eventuais isenções serão tratadas no âmbito dos procedimentos aplicáveis, nomeadamente dos especificados no artigo 14.º do regulamento de base.

Prestadores de serviços

32. A avaliação de riscos efectuada pela Agência identificou que a prestação de serviços de ATM/ANS envolve riscos significativos, que devem ser convenientemente atenuados. É já universalmente aceite que os prestadores de serviços de ATM/ANS devem estar sujeitos a requisitos de segurança comuns, tendo os regulamentos do céu único europeu estabelecido os requisitos de certificação conexos. Em consequência, o NPA concluiu que os prestadores desses serviços devem ficar sujeitos a regras comuns no âmbito do sistema EASA.
33. A propósito desta questão, pode ser oportuno esclarecer que o Tratado não permite qualquer diferenciação entre empresas em razão da sua propriedade. Isto significa que os prestadores de serviços que são propriedade dos Estados, incluindo administrações militares, não podem ser tratados de forma diferente de qualquer outro organismo, privado ou empresarial, que preste os mesmos serviços. Conforme se explicou no ponto 31, o tratamento especial e as isenções são tratados em conformidade com os procedimentos aplicáveis.
34. Para garantir certeza jurídica, a Agência procurou ainda identificar com maior precisão os serviços afectados. Embora fosse claro que os prestadores de serviços de tráfego aéreo, comunicação, navegação, vigilância, informações meteorológicas e informações aeronáuticas, que, em alguns casos, já são organismos privados ou empresariais, deviam ser tratados como entidades reguladas, isto era menos claro em relação aos prestadores de serviços relacionados com a gestão do espaço aéreo (ASM) e a gestão do fluxo de tráfego (ATFM). Embora o âmbito do pacote céu único europeu abranja estas duas últimas funções, não estabelece requisitos comuns (ou essenciais) para o seu exercício, nem impõe qualquer obrigação para a sua certificação. É, sem dúvida, questionável se estas funções são prestações de serviços ou acções reguladoras. Assim, antes de tomar uma decisão, a Agência pediu a opinião dos interessados.

35. As respostas recebidas indicaram que estas funções englobam aspectos de regulação e de prestação de serviços, em virtude da presença de elementos estratégicos, pré-táticos e táticos. Neste contexto, a Agência empreendeu uma análise mais aprofundada das respostas recebidas e uma avaliação do impacto das possíveis opções na avaliação do impacto regulamentar (AIR) que deve acompanhar o seu parecer definitivo. Concluiu que a ASM, que corresponde à atribuição temporária de segmentos do espaço aéreo ou rotas previamente delimitados a determinados utilizadores civis ou militares, deve ser considerada uma função governamental, com implicações económicas e de segurança positivas. Do mesmo modo, dado que a ATFM pode causar prejuízos comerciais a entidades individuais (por exemplo, atraso nos voos, desvio de voos ou maior capacidade num dado momento), a AIR conclui que é melhor que a mesma seja considerada como uma função reguladora, pelo menos no que respeita à sua função central.
36. Nestas circunstâncias, a Agência conclui que os elementos estratégicos ou centrais destas funções que, sob muitos aspectos, se aproximam da natureza do conceito de operações, são de carácter regulamentar, pelo que devem ser decididos por autoridades competentes por delegação, a Comissão Europeia ou autoridades regionais/locais competentes, conforme for mais adequado para ter em conta a necessária subsidiariedade. Em consequência, os requisitos de segurança conexos devem ser introduzidos nas condições dessa delegação. Conclui igualmente que os elementos táticos da ASM e da ATFM podem ser tratados por prestadores de serviços, desde que tal não gere conflitos de interesses e que a autoridade competente assim o determine. Em consequência, é necessário impor aos prestadores de serviços em causa os requisitos essenciais pertinentes.
37. Em suma, a Agência considera que qualquer organismo envolvido na prestação de serviços de ATM/ANS, tal como definidos no âmbito do céu único europeu, deve estar sujeito a regras de segurança comuns.

Sistemas e constituintes

38. A avaliação de riscos efectuada pela Agência identificou que a concepção, manutenção e funcionamento de sistemas e constituintes que contribuam para a prestação de serviços de ATM/ANS envolve riscos significativos, que devem ser convenientemente atenuados. Este facto é tido em conta nas SARP da OACI e nos regulamentos do céu único europeu, que estabelecem requisitos de certificação. Em consequência, a Agência conclui que os sistemas e constituintes em causa devem ficar sujeitos a regras comuns no âmbito do sistema EASA. Contudo, a fim de evitar uma regulação excessiva, aquando da elaboração das necessárias normas de execução, a necessidade de regulação deve ser identificada numa base casuística. Na tomada de decisão, o princípio da proporcionalidade deve ser testado através da realização de uma avaliação do impacto regulamentar.

Pessoal

39. Os Estados-Membros já aceitaram, através dos seus compromissos no âmbito da OACI e, subsequentemente, dos regulamentos do céu único europeu, o facto de os controladores de tráfego aéreo¹² deverem ser sujeitos a regras comuns em matéria de conhecimentos teóricos, proficiência linguística e aptidão médica. Tais requisitos

¹² Directiva 2006/23/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril de 2006, relativa à licença comunitária de controlador de tráfego aéreo (texto relevante para efeitos do EEE) (JO L 114 de 27.04.2006, p. 22).

visam assegurar não só que os controladores de tráfego aéreo receberam a formação necessária, que é requisito para todas as profissões, mas também que possuem a aptidão física/médica necessária e a prática suficiente. A necessidade de satisfazer esses requisitos, que limitam a liberdade dos indivíduos de exercerem a sua profissão, podendo mesmo obrigá-los a abandoná-la se deixarem de os satisfazer, levou a Agência a concluir que este pessoal exerce uma profissão regulada, pelo que deve ser abrangido pelo regulamento de base de âmbito alargado. A Agência gostaria ainda de esclarecer que não encontra qualquer razão para incluir o pessoal responsável pela gestão da placa de estacionamento dos aeródromos nessa profissão regulada, contrariamente ao que foi sugerido por alguns interessados na consulta no âmbito do NPA.

40. Quando formulou os seus requisitos essenciais, a Agência identificou a necessidade de outras categorias de pessoal observarem requisitos de formação e competência adequados, mas não ao ponto de tal justificar a regulação da sua profissão da mesma forma do que a de controlador de tráfego aéreo. Em consequência, conclui que há outro pessoal, como o pessoal técnico de ATS, que deve ser sujeito a requisitos de segurança comuns e, por conseguinte, referido no regulamento de base de âmbito alargado. A observância dos requisitos relativos à competência profissional e à aptidão médica deve, contudo, ser da responsabilidade dos organismos empregadores. O pessoal abrangido é aquele cujas actividades podem afectar a segurança das operações aéreas, devido ao seu envolvimento na prestação de serviços de ATM/ANS, bem como na concepção, fabrico, manutenção e funcionamento dos sistemas e constituintes conexos.

Organismos

41. Durante a formulação dos requisitos essenciais, a Agência identificou riscos para a segurança associados à concepção, fabrico, manutenção e funcionamento de sistemas e constituintes da rede europeia de gestão do tráfego aéreo (REGTA). Embora seja amplamente aceite que a atenuação destes riscos é, em última análise, da responsabilidade dos prestadores de serviços que utilizam tais sistemas ou constituintes, este facto não diminui a responsabilidade dos organismos directamente implicados na respectiva concepção, fabrico, manutenção e funcionamento. Em consequência, a Agência considera que estes organismos devem ser referidos no regulamento de base de âmbito alargado e que podem, eventualmente, ser solicitados a demonstrar a sua capacidade, se tal for determinado nas normas de execução baseadas numa adequada avaliação do impacto regulamentar.
42. Isto não implica que esses organismos sejam sistemática e directamente regulados para reduzir a responsabilidade dos utilizadores de sistemas e constituintes. Contudo, essa referência constituirá a base jurídica para que, se necessário, tal possa ser feito, o que deverá acontecer em relação aos sistemas GNSS e às redes de comunicação satélite/solo complexas. O mesmo se pode aplicar a alguns serviços de informações aeronáuticas de valor acrescentado, em especial a bases de dados electrónicas de navegação, para cuja regulação não existe, actualmente, base jurídica. Conforme foi explicado no parecer sobre a regulação da segurança dos aeródromos, isto permitiria aplicar processos cuja eficácia no domínio da aeronavegabilidade foi demonstrada ao longo de décadas, idênticos ao sistema ETSO (especificações técnicas normalizadas europeias) utilizados para peças de aeronaves, facilitando, assim, o trabalho de pequenos prestadores de serviços e reduzindo os custos de constituintes que podem ser normalizados. Por último, mas não menos importante, permitiria definir processos de certificação simplificados para sistemas e constituintes solo/bordo.

Meios de aplicação

43. O presente capítulo diz respeito aos meios a utilizar com vista à aplicação dos requisitos essenciais, especificando a forma como deve ser demonstrada a conformidade com os requisitos essenciais, clarificando as normas de execução que a Comissão deve elaborar para explicitar o que deve ser feito pelas entidades reguladas no sentido de assegurar a conformidade, e identificando os órgãos que devem ser responsáveis pela supervisão e/ou certificação dessa conformidade. As razões subjacentes a estes esclarecimentos são aprofundadas no NPA.

Utilizadores do espaço aéreo

44. O regulamento de base já estabelece o fundamento para a imposição de requisitos relacionados com a utilização do espaço aéreo a todos os operadores aéreos, independentemente do facto de serem ou não cidadãos comunitários. Conformes aos princípios da OACI, essas regras são, de um modo geral, impostas através de regras operacionais adoptadas pelo Estado de registo ou pelo Estado do operador, a fim de reflectirem os conceitos de operações adoptados pelos demais Estados contratantes para a utilização do respectivo espaço aéreo. O legislador decidiu ainda que os operadores estrangeiros terão de observar os requisitos comunitários sempre que utilizem o espaço aéreo dos Estados-Membros, o que permite impor-lhes as regras necessárias à observância dos requisitos relativos ao espaço aéreo.

45. As regras que exigem que os operadores aéreos apliquem as medidas de atenuação adequadas relativamente às suas próprias operações inscrevem-se no âmbito do sistema EASA, pelo que já estão abrangidas pelo regulamento de base. Os elementos adicionais prendem-se com a aplicação relativamente aos conceitos de operações e à interoperabilidade, do ponto de vista dos utilizadores do espaço aéreo, devendo ser desenvolvidos pela Agência de modo a conformar-se aos conceitos de operações decididos no âmbito do céu único europeu e a ser integrados nas regras aplicáveis aos operadores aéreos através de uma decisão tomada pela Comissão de acordo com o procedimento de comitologia. O regulamento de base de âmbito alargado deve, pois, conferir à Comissão os poderes necessários para o efeito.

46. As regras em causa devem prever os procedimentos a observar pelos operadores aéreos no espaço aéreo que utilizarem, bem como o equipamento e os serviços que estes devem utilizar nesse segmento de espaço aéreo. As regras terão de ser proporcionais ao tipo e à complexidade da operação, bem como aos riscos conexos. Em conformidade com o sistema EASA, a sua adopção pressupõe uma consulta e uma avaliação do impacto.

47. As regras deverão ainda clarificar os domínios de subsidiariedade em que os Estados-Membros poderão ter de adoptar novas regras para responder a especificidades locais. Nesse caso, os Estados-Membros terão o direito de emitir os seus próprios requisitos, sujeitos a controlo comunitário para verificar a sua coerência com o conceito geral de operações.

48. No âmbito do sistema EASA, a verificação da conformidade com as regras *supra* é assegurada através de um processo de certificação (emissão de um certificado) o que pode revelar-se insuficiente no caso da conformidade com requisitos de ATM/ANS a observar por operadores não comerciais, como, por exemplo, a presença a bordo do equipamento necessário para a redução da separação vertical mínima e a capacidade da tripulação para actuar nessas circunstâncias. Em consequência, será necessário

incluir no regulamento de base de âmbito alargado requisitos de certificação adicionais.

49. As autoridades competentes para aplicar as regras operacionais são as autoridades nacionais de aviação, para os operadores residentes¹³ nos respectivos territórios, e a Agência, para os operadores estrangeiros. Por razões de simplicidade, e a fim de evitar confusões ou eventuais lacunas, a Agência considera que a mesma partilha de papéis deve ser aplicada no caso da verificação da conformidade com as regras previstas no ponto anterior.

Prestadores de serviços

50. A situação dos prestadores de serviços de ATM/ANS é, sob muitos aspectos, muito similar à das transportadoras aéreas comerciais. Para prestarem os seus serviços, necessitam, simultaneamente, de demonstrar conformidade com os requisitos de segurança e de obter uma autorização (designação ou selecção pelo prestador de serviços de tráfego aéreo competente). Enquanto a primeira obrigação se destina a assegurar que os prestadores de serviços dispõem dos meios para assumir as suas responsabilidades em matéria de segurança, a segunda prende-se mais com a regulação do mercado. Embora seja possível separar os dois processos, não é possível prestar serviços sem respeitar ambos os conjuntos de condições. Apesar de ser considerada, no mundo dos transportes aéreos, como uma condição de acesso ao mercado, a fim de proteger os consumidores em caso de acidente ou de falência, a robustez financeira tem, também aparentemente, sido considerada uma condição para o cumprimento das obrigações de segurança no âmbito do céu único europeu. Desta situação, a Agência conclui que as regras aplicáveis à certificação dos prestadores de serviços deve inscrever-se no âmbito do sistema EASA, na medida em que o seu principal objectivo consiste em atenuar os riscos para a segurança, enquanto a autorização deve continuar a ser regulada pelo sistema do céu único europeu ou a nível nacional, conforme o caso. As regras conexas devem ser adoptadas pela Comissão, de acordo com o procedimento de comitologia. O regulamento de base de âmbito alargado deve, pois, conferir à Comissão os poderes necessários para o efeito.
51. Conforme foi explicado em diversas ocasiões, é evidente que estas regras da EASA devem ser definidas com base nos elementos existentes, desenvolvidos, até agora, no âmbito do céu único europeu, e que serão adoptadas disposições transitórias, incluindo a prorrogação das certificações em vigor, de modo a assegurar uma transição harmoniosa. Em conformidade com o sistema EASA, a sua adopção pressupõe uma consulta e uma avaliação do impacto. Quando entrarem em vigor, estas regras devem conduzir à revogação das disposições conexas no âmbito do céu único europeu, a fim de evitar a dupla regulação. Devem ser conferidos à Comissão os poderes necessários para alterar os regulamentos do céu único europeu e as respectivas normas de execução em conformidade, como referido no ponto 20.
52. Em conformidade com as disposições do céu único europeu em vigor, a verificação da conformidade deve ser assegurada através de certificação. A Agência concorda com esta abordagem. De acordo com princípios do céu único europeu e com o seu próprio trabalho em prol de uma melhor regulação, a Agência considera ainda que deve evitar-se a múltipla certificação, de modo a que os prestadores de serviços possam prestar diversos serviços com um único certificado e um único sistema de gestão. A Agência tenciona tornar este princípio igualmente extensivo à prestação de serviços

¹³ Neste contexto, residente significa a residência habitual de uma pessoa singular ou a sede principal de uma pessoa colectiva.

de aeródromo e de ATM/ANS, a fim de reduzir os custos de regulação. Não obstante, a Agência considera que um processo de certificação completo é desproporcionado para serviços menos relevantes para a segurança, como os serviços de informação de voo (FIS) e a gestão das placas de estacionamento dos aeródromos. Em consequência, considera que os FIS e a gestão de placas de estacionamento devem apenas ser obrigados a declarar a sua conformidade com os requisitos de segurança pertinentes e as normas de execução conexas.

53. Em conformidade com os princípios subjacentes ao sistema EASA, as autoridades competentes responsáveis pela emissão dos certificados supramencionados serão as autoridades nacionais, para os operadores residentes no seu território, e a Agência, para organismos estrangeiros que prestem serviços no espaço aéreo europeu.
54. No entanto, algumas tarefas de certificação podem ser melhor executadas centralmente, por razões de uniformidade ou eficácia, nomeadamente em domínios que requerem uma proficiência rara. Tal pode ser caso de serviços de ATM/ANS que cubram diversos Estados-Membros, por exemplo, no domínio da aviação aeronáutica, e das redes de navegação ou comunicação. Provavelmente, os progressos do projecto SESAR levarão à criação de mais serviços pan-europeus. Nesse caso, seria questionável pedir ao Estado-Membro em que o prestador de serviços tem a sua sede principal que fosse a única autoridade competente. Neste contexto, a Agência considera que lhe devem ser conferidos poderes para certificar e supervisionar prestadores de serviços que prestam serviços em mais do que três Estados-Membros. Assim, ficaria excluída a prestação transfronteiras de serviços ATS e não seriam afectados segmentos de espaço aéreo funcionais, desde que tais segmentos não impliquem a prestação de serviços por um único prestador.

Sistemas e constituintes

55. Como já foi referido, a Agência considera que os sistemas e constituintes de ATM/ANS, definidos nos regulamentos do céu único europeu, devem ser objecto de requisitos de segurança comuns. Além disso, o actual enquadramento do céu único europeu não é, aparentemente, muito claro em relação aos requisitos que esses sistemas e constituintes devem satisfazer, não especificando, nomeadamente, os critérios com base nos quais são emitidas as declarações (verificação de sistemas e conformidade ou adequação para utilização de constituintes). Em consequência, considera necessária a adopção de mais normas de execução no âmbito do sistema EASA, a fim de proporcionar aos conceptores, fabricantes, organismos de manutenção e operadores em causa a necessária certeza jurídica. Essas normas incidirão apenas nos requisitos de segurança e de interoperabilidade ar/solo, pelo que deverão ser complementadas pelos requisitos de desempenho e interoperabilidade solo/solo pertinentes. Estes últimos requisitos derivam do conceito de operações e devem emanar dos respectivos organismos responsáveis, ou seja, da Comissão, da autoridade nacional competente ou do próprio prestador de serviços de tráfego aéreo.
56. Quanto à verificação da conformidade com os requisitos essenciais e com as normas de execução conexas, a Agência reconhece os processos estabelecidos pelos regulamentos do céu único europeu e não tenciona sugerir que sejam mudados apenas pela mudança. A autodeclaração de conformidade, eventualmente apoiada por verificações realizadas por organismos notificados, constitui um processo bem implantado no âmbito da abordagem global da certificação. Contudo, a fim de evitar confusão com a expressão "entidade competente" utilizada noutra acepção no sistema EASA, a Agência considera necessário introduzir no regulamento de base uma referência a esses organismos, bem como às respectivas prerrogativas, e especificar, igualmente no regulamento de base, as condições da sua acreditação.

57. Além disso, tal como explicado no ponto 42, poderá ser útil, futuramente, prever regimes de certificação específicos para alguns sistemas e constituintes, a fim de facilitar o estabelecimento de regimes de certificação integrados para os sistemas e constituintes que abrangem elementos de solo e de bordo. Esta possibilidade poderá igualmente ser utilizada para apoiar o desenvolvimento de sistemas e constituintes normalizados, similares aos artigos ETSO. Por último, poderá constituir uma forma de limitar a responsabilidade dos utilizadores de sistemas e constituintes relativamente a elementos complexos para os quais a proficiência de verificação é escassa. Esta separação da certificação não desresponsabilizaria completamente os utilizadores, na medida em que continuaria a incumbir-lhes o estabelecimento das especificações operacionais e assegurar a sua integração. Em consequência, a Agência considera que o regulamento de base de âmbito alargado deve estabelecer uma base jurídica que permita, se for caso disso, essas certificações. As decisões sobre esta matéria serão tomadas numa base casuística, aquando da adopção das normas de execução conexas, no seguimento de uma consulta e de uma avaliação do impacto regulamentar.
58. Seja como for, sem prejuízo de sistemas e constituintes poderem ser objecto de auto-declarações ou de regimes de certificação específicos, na elaboração de normas de execução e de procedimentos de avaliação da conformidade procurar-se-á evitar a sobreposição ou a duplicação de processos de regulação. A coordenação necessária será organizada pela Comissão, a quem incumbe a tomada de decisões definitivas nestes domínios.

Pessoal

59. Como já se referiu no ponto 39 deste documento, a legislação prevê que os controladores de tráfego aéreo devem possuir uma licença e as classificações adequadas para comprovar a conformidade com as disposições em matéria de segurança, tendo já sido adoptada uma directiva neste sentido. Para ser coerente com o sistema EASA, esta directiva deveria ser transformada num regulamento comunitário, para assegurar o nível uniforme comum de segurança exigido pelo regulamento de base, em vez de o nível de segurança mínimo estabelecido por directivas comunitárias¹⁴. Isto apresenta ainda a vantagem de as normas poderem ser ajustadas a nível executivo, evitando processos legislativos morosos. É, pois, evidente, que devem ser conferidos à Comissão os poderes necessários para que esta adopte as normas de execução conexas.
60. No que respeita à verificação da conformidade, a Agência concorda que a melhor opção consiste em manter o regime de licenciamento existente. De acordo com a partilha de papéis estabelecida no sistema EASA, as autoridades competentes designadas a nível nacional devem permanecer responsáveis pela emissão das licenças.
61. Relativamente a outro pessoal envolvido na prestação de serviços de ATM/ANS, o ponto 40 conclui que os prestadores de serviços devem assegurar que o pessoal que exerce funções sensíveis do ponto de vista da segurança, como engenharia, fornecimento de energia, controlo de sistemas e acompanhamento em tempo real,

¹⁴ Importa lembrar que as directivas são instrumentos legislativos utilizados para aproximar as práticas nacionais, impondo padrões mínimos. Quando adoptou o regulamento de base, o legislador considerou que esta abordagem não era suficiente para responder às necessidades do mercado interno da aviação e decidiu privilegiar normas comuns aplicadas uniformemente em todos os Estados-Membros.

informação aeronáutica e aptidão para o serviço de constituintes após manutenção, possuam as competências necessárias e recebam a formação profissional inicial e recorrente adequada. Em consequência, os requisitos conexos devem ser consagrados nas normas de execução do regulamento de base de âmbito alargado a adoptar. Tal pode ser feito no âmbito das normas de execução aplicáveis aos prestadores de serviços ou às entidades de manutenção, se for considerado conveniente encarregar os empregadores da verificação da conformidade. Pode ainda ser feito através de regras específicas, se for previsto o estabelecimento de regimes de certificação específicos para algumas categorias de pessoal. Como é evidente, a Agência está ciente do debate em curso sobre o licenciamento neste domínio; contudo, considera-o um debate de carácter mais social do que de segurança e está inclinada a deixar que seja o legislador a decidir.

Organismos

62. A legislação já prevê a certificação dos organismos implicados na formação de controladores de tráfego aéreo. As condições inerentes a essa certificação constam da directiva comunitária relativa à licença comunitária de controlador de tráfego aéreo. Pelas razões apontadas *supra*, a Agência considera que os requisitos conexos devem ser transformados numa norma de execução da Agência e que devem ser conferidos à Comissão os poderes conexos. Na elaboração das normas, a Agência considera que a certificação deve conferir a estas entidades prerrogativas para serem elas próprias a organizar exames e emitir os certificados de conformidade com base nos quais as autoridades competentes emitem licenças, como já é o caso em relação às entidades que ministram formação em matéria de manutenção ao abrigo do sistema EASA.
63. Conforme referido nos pontos 41 e 42, poderá ser conveniente regular determinadas entidades envolvidas na concepção, fabrico, manutenção ou funcionamento de sistemas e constituintes de ATM/ANS. Essas decisões devem ser tomadas numa base casuística, aquando da adopção das normas de execução conexas. Neste contexto, devem ser conferidos à Comissão os poderes necessários.
64. De acordo com a partilha de papéis estabelecida no sistema EASA, a autoridade competente para a certificação das entidades de formação de controladores de tráfego aéreo ou das entidades envolvidas na concepção, fabrico, manutenção ou funcionamento de sistemas e constituintes de ATM/ANS deve ser a do Estado-Membro da sede principal dessa entidade ou a Agência, no caso de uma entidade estrangeira.

IV. Subsidiariedade

65. O regulamento de base adoptado em 2002 transferiu competências em matéria de aeronavegabilidade e certificação ambiental dos Estados-Membros para a Comunidade, tendo como principal objectivo a manutenção de um nível elevado e uniforme de segurança da aviação civil. Em 20 de Fevereiro de 2008, o regulamento de base foi tornado extensivo às operações aéreas, ao licenciamento das tripulações de voo e à segurança das aeronaves de países terceiros¹⁵. O legislador previu igualmente que o regulamento de base fosse, progressivamente, tornado extensivo a todos os outros domínios relacionados com a regulação da segurança da aviação civil, tendo em vista o estabelecimento da abordagem "sistema integral" da segurança da aviação, que constitui a única forma de evitar lacunas em matéria de segurança, bem como requisitos incoerentes e potencialmente contraditórios.

¹⁵ Regulamento (CE) n.º 216/2008 (regulamento de base).

66. A ideia de que um nível elevado e uniforme de segurança na gestão do tráfego aéreo e na prestação de serviços de navegação aérea apenas pode ser assegurado através de uma acção comum a nível pan-europeu não é nova, trabalhando os Estados-Membros desde há muito conjuntamente, no âmbito do Eurocontrol, com o objectivo de criar regras comuns neste domínio. Contudo, conforme foi reconhecido aquando do estabelecimento do sistema EASA, nenhuma abordagem voluntária intergovernamental pode proporcionar a uniformidade pretendida. Em consequência, o primeiro passo no sentido de um sistema verdadeiramente centralizado com poderes decisórios, sob a égide da Comunidade, foi dado com a adopção do pacote céu único europeu. Ao adoptar este pacote, o legislador admitiu que a realização dos seus objectivos nesse domínio justificava uma acção comunitária.
67. Contudo, o sistema então estabelecido mistura segurança com outros aspectos regulamentares, e não prevê a abordagem "sistema integral" da regulação da segurança preconizada pelo legislador por ocasião da adopção do regulamento de base. Com efeito, as respostas ao NPA 2007-16 revelam que a esmagadora maioria dos interessados, sublinhando embora a necessidade de coerência e de continuidade com os processos do céu único europeu já estabelecidos, está segura das vantagens da transferência da regulação da segurança ATM/ANS para o sistema EASA, com regras comuns aplicadas uniformemente, sob supervisão de um organismo centralizado independente. A acção proposta visa, portanto, uma maior simplificação da acção comunitária neste domínio, sem afectar a sua compatibilidade com o princípio da subsidiariedade.
68. Acresce que o processo de atenuação de riscos seguido na elaboração dos requisitos essenciais garante que a acção comum é proporcional aos objectivos de segurança e não vai além do estritamente necessário para a realização desses objectivos. Além disso, o sistema EASA, com a possibilidade que oferece de combinar instrumentos legislativos vinculativos e não vinculativos, fornece uma resposta adequada às necessidades de subsidiariedade e de proporcionalidade da regulação da segurança ATM/ANS. Importa, naturalmente, velar pelo respeito destes princípios aquando da elaboração das normas de execução conexas.
69. Em conclusão, a Agência considera que a presente proposta é conforme aos princípios de subsidiariedade e proporcionalidade estabelecidos no artigo 5.º do Tratado que estabelece a Comunidade Europeia.

V. Avaliação do impacto regulamentar (AIR)

70. O impacto das medidas sugeridas no presente parecer foi avaliado com o objectivo de evitar a duplicação do trabalho com o da Comissão, que é igualmente obrigada a proceder a uma avaliação do impacto. A AIR em anexo demonstra que as medidas propostas constituem a melhor solução possível quando existem diversas soluções alternativas, tendo em conta o seu eventual impacto económico, ambiental, social e para a segurança, bem como a sua compatibilidade com a legislação internacional e outra no domínio da aviação. Não foi identificado qualquer impacto ambiental significativo.
71. A avaliação do impacto demonstra ainda que os recursos adicionais de que a Agência necessita para executar as tarefas conexas são pouco significativos. Estes recursos incluem 21 membros de pessoal operacional, principalmente para regulamentação e inspecções de normalização. Tendo em conta os lugares administrativos indirectos necessários para apoiar este pessoal adicional, a Agência necessita, no total, de 25 novos lugares para assegurar as tarefas de regulação de ATM/ANS, o que corresponde a um custo global inferior a 4 milhões de euros anuais. Não se prevê que as tarefas de certificação tenham um impacto significativo a curto prazo, embora seja

possível uma evolução no sentido de sistemas pan-europeus; no entanto, os recursos necessários serão compensados pelas taxas pagas pelos requerentes, não sobrecarregando o orçamento comunitário.

72. Neste contexto, a Agência considera que o alargamento do âmbito do regulamento de base previsto no presente parecer terá um impacto globalmente positivo para os operadores e cidadãos da Comunidade.

VI. Conclusão

73. Sintetizando, a Agência considera que a regulação da segurança e da interoperabilidade ar/solo da gestão do tráfego aéreo e dos serviços de navegação aérea (ATM/ANS) deve ser organizada sob a égide do sistema EASA. Em consequência:

- O regulamento de base deve ser alterado de forma a constituir a base jurídica adequada;
- Todo o espaço aéreo abrangido pelos regulamentos do céu único europeu, bem como o espaço aéreo não controlado correspondente ao território dos Estados-Membros e em que é aplicável o Tratado, deve ser abrangido pela legislação comunitária;
- Devem ser introduzidos, num novo anexo ao regulamento de base, requisitos essenciais comuns específicos, destinados a atenuar todos os perigos para a segurança relacionados com a utilização do espaço aéreo;
- A utilização de qualquer segmento do espaço aéreo deve ser regida por um conceito de operações destinado a atenuar os riscos de colisão entre aeronaves e entre aeronaves e o solo;
- Os utilizadores do espaço aéreo devem respeitar as normas adoptadas para assegurar a observância dos conceitos de operações aplicáveis no espaço aéreo em que operam e utilizar os serviços que lhes forem indicados para esse espaço aéreo;
- Os organismos e o pessoal implicado na prestação de serviços de ATM/ANS serão responsáveis pela observância dos requisitos essenciais aplicáveis.
- Os controladores do tráfego aéreo e as entidades que lhes ministram formação serão objecto de certificação;
- Os sistemas e constituintes utilizados para a prestação de serviços de ATM/ANS devem ser conformes aos requisitos de segurança aplicáveis sempre que a sua importância o justifique;
- Devem ser conferidos à Comissão poderes para que esta possa adoptar normas de execução com os requisitos a observar pelas entidades, pessoal e sistemas e constituintes supramencionados, bem como, se for caso disso, com os processos de certificação aplicáveis;
- Tais normas de execução devem ser proporcionais ao nível de complexidade da actividade regulada ou à importância do sistema ou constituinte em causa. Devem, em princípio, basear-se nas disposições conexas dos regulamentos do céu único europeu e das normas de execução correspondentes, de modo a assegurar uma transição harmoniosa;
- A supervisão da conformidade das entidades com os requisitos essenciais e as normas de execução correspondentes será assegurada pelas autoridades competentes dos Estados-Membros, com excepção das entidades estabelecidas em países terceiros ou que prestem serviços no espaço aéreo de mais de três Estados-Membros, cuja supervisão será assegurada pela Agência;
- A regulação, as análises de segurança e as inspecções de normalização das autoridades nacionais competentes serão asseguradas pela Agência;
- Os prestadores de serviços de ATM/ANS devem adoptar e aplicar um sistema integral de gestão da segurança e ser certificados, com excepção daqueles que

prestam apenas informação de voo ou serviços de gestão das placas de estacionamento dos aeródromos, que apenas deverão declarar a sua capacidade;

- Embora a verificação da conformidade de sistemas e constituintes seja parte da certificação dos prestadores de serviços de ATM/ANS, o equipamento crítico para a segurança pode ser objecto de regimes de certificação específicos que prevejam, eventualmente, a demonstração da capacidade dos seus conceptores e fabricantes, se assim indicado nas normas de execução, após adequada avaliação das vantagens económicas e de segurança decorrentes de tal demonstração.

74. A Agência considera que a política descrita *supra* constitui o melhor meio de regulação da segurança e da interoperabilidade ar/solo dos serviços de gestão do tráfego aéreo e de navegação aérea no território dos Estados-Membros. Reflecte a maioria dos pontos de vista expressos por todas as partes que responderam às consultas organizadas no âmbito da sua preparação. A política proposta prevê igualmente uma partilha de poderes equilibrada e coerente com as estruturas institucionais comunitárias, limitando a centralização das tarefas àquilo que mais bem pode ser executado pela Comissão ou pela Agência. Nestas circunstâncias, a Agência recomenda que a Comissão dê início ao processo legislativo com base no presente parecer e altere a legislação aplicável ao céu único europeu em conformidade, a fim de evitar a dupla regulação e requisitos contraditórios.

Colónia, 15 de Abril de 2008

P. GOUDOU
Director Executivo