

PARECER N.º 3/2007

DA AGÊNCIA EUROPEIA PARA A SEGURANÇA DA AVIAÇÃO

sobre a alteração 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 Aviação, para alargar o seu âmbito de aplicação à regulação da segurança e da interoperabilidade dos aeródromos

I. Generalidades

1. Quando adoptou o Regulamento (CE) N.º 1592/2002 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 Comissão a apresentar, com a maior brevidade possível, propostas adequadas² para alargar o seu âmbito às operações aéreas e ao licenciamento de tripulações. O legislador comunitário previu igualmente³ a futura aplicação do Regulamento de Base e o desenvolvimento de requisitos essenciais para qualquer outra área relacionada com a segurança da aviação civil, com base em propostas legislativas ulteriores. Consequentemente, a Comissão, ao apresentar a sua proposta⁴ relativa ao primeiro alargamento das competências da Agência Europeia para a Segurança da Aviação (EASA) às operações aéreas, ao licenciamento de tripulações e à segurança de aeronaves de países terceiros, também anunciou⁵ a sua intenção de alargar progressivamente essas competências, na perspectiva de uma abordagem “sistema total” à segurança e à interoperabilidade dos aeródromos e aeroportos, aos serviços de navegação aérea (SNA) e de gestão do tráfego aéreo (GTA).
2. O Regulamento de Base estabelece como uma das atribuições da Agência a prestação à Comissão do apoio técnico necessário⁶, bem como a preparação e a adopção de pareceres nos quais a Comissão baseará as suas propostas legislativas em matéria de segurança da aviação civil⁷. O presente parecer foi elaborado nesse contexto. A Agência apresenta, pois, à Comissão o presente parecer no quadro da satisfação dos compromissos previstos na Comunicação (COM(2005) 578 final, de 15 de Novembro de 2005, no que diz respeito à segurança e à interoperabilidade dos aeródromos.
3. O Parecer é composto pelo presente memorando, que explica os pontos de vista da Agência sobre a política subjacente às regras de segurança e de interoperabilidade dos aeródromos a nível comunitário e que sugere as alterações a introduzir no Regulamento de Base e na Directiva relativa à assistência em escala para aplicar a política proposta. O presente parecer inclui também um novo Anexo ao Regulamento de Base com os requisitos essenciais para a segurança e a interoperabilidade dos aeródromos e uma Avaliação de Impacto Regulamentar (AIR).

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 a Agência Europeia para a Segurança da Aviação (JO L 240, de 7.09.2002, p.1). Regulamento alterado pela última vez pelo Regulamento (CE) N.º 334/2007 (JO L 88, de 29.3.2007, p. 39).

² Artigo 7.º.

³ Considerandos 2 e 23.

⁴ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1592/2002, 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 Aviação – COM(2005) 579 final de 16 de Novembro de 2005.

⁵ COM(2005) 578 final, de Novembro de 2005, 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”.

⁶ Artigo 12.º do Regulamento de Base.

⁷ N.º 1 do artigo 14.º do mesmo regulamento.

II . Consulta

a. Aviso de Proposta de Alteração 06/2006

4. O presente parecer foi adoptado de acordo com o procedimento especificado pelo Conselho de Administração da Agência⁸, em conformidade com o disposto no artigo 14.º do Regulamento de Base.
5. No *website* da Agência foi publicado um “Documento de consulta sobre os princípios básicos e os requisitos essenciais para a regulamentação da segurança e da interoperabilidade dos aeródromos” (www.easa.europa.eu), em 16 de Maio de 2006 (NPA No 06/2006). A Agência explicou, nesse documento, o quadro institucional em que a regulamentação dessas actividades poderia ser empreendida e as razões por que a estrutura já estabelecida pelo Regulamento de Base para regulamentar outros aspectos de segurança da aviação civil tinha de ser igualmente utilizada na regulamentação da segurança dos aeródromos. Neste contexto, a Agência apresentou um projecto de requisitos essenciais destinados a definir os objectivos de segurança impostos pelo legislador e a garantir, simultaneamente, a conformidade com as obrigações assumidas pelos Estados-Membros no âmbito da ICAO/OACI⁹.
6. No documento de consulta, a Agência também sugeria princípios gerais de regulamentação da segurança dos aeródromos no contexto comunitário, baseados nas práticas geralmente aceites. Por último, pedia a opinião dos intervenientes sobre várias questões relativamente às quais necessitava de contributos que lhes permitissem definir uma política suficientemente consensual para servir de base ao presente parecer.

b. Documento de Resposta com Comentários (CRD 06/2006)

7. O documento NPA N.º 06/2006 suscitou um interesse considerável, e os intervenientes solicitaram um prolongamento do habitual período de consulta de três meses, para prepararem melhor as suas posições, o qual lhes foi concedido. A data-limite inicial (16 de Agosto de 2006) foi, assim, adiada por dois meses, e a Agência também teve em conta os comentários recebidos até Novembro de 2006. Foram apresentados 3 010 comentários por cerca de 1850 intervenientes, a maioria dos quais a título individual. Contudo, é importante salientar que 91 dos respondentes eram autoridades de aviação, operadores de aeródromo ou suas associações, outras empresas ou organizações profissionais, incluídas nas listas da Avaliação de Impacto Regulamentar (AIR). Consequentemente, em termos quantitativos e qualitativos, pode considerar-se que as entidades que responderam ao NPA constituem uma amostra representativa da sociedade europeia afectada.
8. A recepção dos comentários enviados foi devidamente confirmada e eles foram incorporados num documento (CRD) com um inventário das respostas às nove

⁸ Decisão do Conselho de Administração relativa ao procedimento a ser aplicado pela Agência para a emissão de pareceres, especificações de certificação e material de orientação. EASA MB/7/03 de 27.06.2003 (Procedimento de Regulamentação), subsequentemente alterado e substituído pela Decisão do Conselho de Administração MB/08/2007 de 13 de Junho de 2007.

⁹ Em especial, o Anexo 14 (Aeródromos) à Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, assinada em Chicago, em 7 de Dezembro de 1944, na qual se baseia a Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO/OACI).

perguntas colocadas no NPA, uma lista de todas as pessoas e organizações que forneceram comentários, as respostas da Agência a esses comentários e, finalmente, um memorando explicativo em que se sugeriam orientações políticas possíveis. O CRD 06/2006 foi publicado em 5 de Maio de 2007 no *website* da Agência e ainda lá se encontra disponível para consulta.

c. Reacções ao CRD 06/2006

9. A Agência recebeu 103 reacções ao CRD 06/2006, de 15 intervenientes: quatro autoridades (BMVBS-GE, CAA-UK, DGAC-FR & ENAC-IT), a ACI-Europe, quatro outros intervenientes na exploração de aeródromos, a EUROCONTROL, a AEA, uma companhia aérea, a GAAC e duas associações profissionais, o equivalente a 16,5% das 91 organizações que responderam inicialmente ao NPA. Indirectamente, isto poderia sugerir que mais de 80% das entidades que responderam inicialmente ao NPA se sentiam suficientemente à vontade com as orientações políticas previstas pelo CRD. No entanto, os pontos seguintes descrevem as principais questões focadas nas reacções e respondem às preocupações por elas suscitadas.
10. De um modo geral, os intervenientes reiteram a sua concordância com o estabelecimento de requisitos essenciais uniformes e de alto nível em toda a Comunidade, desde que os ditos requisitos garantam a conformidade com as obrigações assumidas pelos Estados-Membros no âmbito da ICAO/OACI e não introduzam alterações que revolucionem as práticas nacionais existentes. Poucos intervenientes voltaram a solicitar esclarecimentos sobre a relação entre as regras comuns da UE e as normas da ICAO/OACI, bem como sobre a partilha de funções e responsabilidades entre a Agência e as entidades reguladoras nomeadas a nível nacional.
11. A Agência esclarece, seguidamente, que um dos principais objectivos do Regulamento de Base¹⁰ é ajudar os Estados-Membros a cumprirem as obrigações que assumiram no âmbito da Convenção ICAO/OACI. No entanto, os anexos da ICAO/OACI não constituem uma obrigação jurídica directa. O presente parecer propõe, por isso, que a transposição seja feita de imediato na totalidade dos 31 Estados envolvidos¹¹, na mesma data e através da adopção de um único conjunto de requisitos. Estes requisitos, bem como as respectivas normas de execução, substituirão a legislação nacional, sem criar um nível legislativo adicional, em conformidade com o sistema comunitário. As entidades reguladoras nacionais, apoiadas pela Agência, serão obrigadas a verificar a sua correcta aplicação, mas não disporão de competências autónomas para impor requisitos adicionais em domínios sujeitos a essa legislação comunitária.

(i) Comentários perdidos sobre o NPA 06/2006

12. Infelizmente, devido a uma sobrecarga do sistema informático da Agência, quando os comentários foram enviados, perdeu-se uma mensagem da Union des Aéroports Français (UAF) com dez comentários, e mais dois comentários da Associação Alemã de Aeroportos (ADV), durante a consulta inicial. Estas instituições, naturalmente, voltaram a enviar os referidos comentários, e os seus contributos foram

¹⁰ Tal como determina o n.º 2, alínea d), do seu artigo 2.º.

¹¹ Este número inclui os 27 Estados-Membros da UE mais os quatro Estados associados (Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça); adicionalmente, o Acordo sobre o Espaço Europeu da Aviação Civil estendê-lo-á em breve aos dez Estados bálticos, que são parte nesse acordo.

contabilizados e analisados nas 103 reacções registadas sobre o CRD. Estes comentários são apenas doze dos 3010 recebidos (cerca de 0,4%) e a maioria está relacionada com questões já focadas noutros comentários. A sua avaliação não altera a análise global já fornecida no CRD. Nos poucos casos em que tais comentários sugeriam ideias não expressas na consulta do NPA, foram tidos em conta, por razões de equidade, no presente parecer.

(ii) Reacções sobre a correcção da análise das respostas ao NPA

13. Um interveniente considerou que comentários tecnicamente bem fundamentados não tinham produzido qualquer alteração no texto, que se limitou a mencioná-los. A Agência recorda que, excepto no que diz respeito ao projecto de requisitos essenciais, este parecer não é uma proposta de texto jurídico; quanto aos requisitos essenciais em anexo, considera que, sempre que foi possível, se efectuaram as alterações necessárias para ter em conta os comentários tecnicamente bem fundamentados. Este interveniente afirmou também que a análise das respostas à pergunta sobre a segregação entre aeródromos “grandes” e “pequenos” não tinha sido totalmente justa. No seguimento desta reacção, a Agência verificou que entre as 30 entidades que responderam sobre esta questão, três não tinham tomado uma posição muito clara, 13 consideravam que a distinção entre aeródromos “grandes” e “pequenos” não era relevante, mas 14, pelo contrário, aceitavam mais ou menos a distinção em princípio. No entanto, não havia um consenso claro entre estes quanto ao critério e ao limiar para essa segregação. O presente parecer não propõe, por isso, que se utilizem os termos “grande” e “pequeno” no texto jurídico, sugerindo, em vez disso, que se adoptem requisitos proporcionalmente mais leves para os aeródromos menos complexos.
14. Dois outros intervenientes consideraram que a sua posição tendente a limitar a competência comunitária somente aos aeroportos abertos ao tráfego comercial regular não tinha sido bem compreendida. A Agência observa que há uma clara maioria favorável ao estabelecimento de regras comuns para todos os aeródromos abertos à utilização do público, o que é, aliás, consentâneo com a abordagem “sistema total” defendida pela maioria dos intervenientes e sustentada por considerações de segurança e económicas objectivas, especificadas na AIR em anexo.
15. Por último, alguns intervenientes consideraram que alguns dos seus comentários sobre questões específicas não tinham sido inteiramente entendidos. Tendo reanalisado estes comentários em pormenor, a Agência aceita esse argumento e tomou-o em conta ao finalizar o presente parecer.
16. A Agência concluiu que a correcção do processo só foi criticada por uma pequena minoria dos participantes na consulta, o que parece indicar que o resultado da análise é geralmente aceite pela maioria. Consequentemente, a Agência considerou que não havia motivos para alterar a análise global por si apresentada no CRD ao formular o presente parecer, mesmo que as suas conclusões não possam, evidentemente, satisfazer a totalidade dos intervenientes europeus. Acredita, por isso, que o presente parecer reflecte com justiça as opiniões da maioria, expressas na consulta em duas fases que realizou sobre as melhores formas de regulamentar a segurança dos aeródromos.

(iii) Outras reacções ao CRD

17. Vinte e duas reacções limitaram-se a repetir os comentários que já tinham sido considerados na análise das respostas ao NPA.
18. As reacções dos restantes 55 intervenientes (cerca de 53%) continham várias sugestões úteis, algumas destinadas a clarificar o texto explicativo, outras recomendando ajustamentos à possível política descrita no CRD, em especial no tocante às definições, ao âmbito da legislação comunitária, aos limiares, à regulamentação do equipamento dos aeródromos, aos requisitos aplicáveis ao pessoal dos Serviços de Salvamento e Combate a Incêndios (RFFS) ou à formulação a utilizar nos requisitos essenciais. Todos eles foram tidos em conta no presente parecer. Estas reacções revelam, mais uma vez, a existência de um amplo apoio à centralização a nível da UE da regulamentação da segurança e da interoperabilidade dos aeródromos abertos à utilização do público. É claro que estas reacções também confirmam que as funções relativas à certificação e à supervisão da segurança devem ser deixadas às autoridades competentes, por razões de proximidade, desde que a Comunidade assegure uma supervisão adequada da normalização, a fim de garantir a uniformidade e condições de concorrência equitativas. De um modo geral, as reacções sublinham igualmente que as normas de execução subsequentes não devem duplicar outros Regulamentos da Comissão e que devem ser proporcionadas e suficientemente flexíveis para permitir a aplicação de métodos de conformidade alternativos, sempre que necessário, desde que se garanta um nível de segurança equivalente.

III. Teor do Parecer da Agência

a. O âmbito da acção comum

19. Por uma questão de princípio, o âmbito da acção comum é especificado no Regulamento de Base, cujo alargamento deve referir claramente que infra-estruturas, produtos, sistemas, equipamentos, serviços, pessoas ou organizações são afectados. Em consequência, eles serão sujeitos aos requisitos estabelecidos por este Regulamento e, na medida do necessário, às normas adoptadas para a sua execução.
20. Inversamente, qualquer infra-estrutura, produto, sistema, equipamento, serviço, pessoa ou organização não abrangido pela competência comunitária continua a ser da inteira responsabilidade dos Estados-Membros, os quais deverão tomar medidas para assegurar o nível de protecção esperado pelos seus cidadãos, na medida do necessário.
21. Ao regulamentar os aeródromos¹², a Agência considera que o objectivo é velar pela segurança de cada aeronave garantindo o fornecimento dos meios adequados para ela poder descolar, aterrar e fazer manobras no solo de forma segura, ao passo que a gestão do tráfego aéreo procura, sobretudo, gerir a interacção mútua entre duas ou mais aeronaves. Dado que estes dois tipos de actividade são fundamentalmente diferentes, há que abordá-los em separado, a fim de evitar sobreposições e confusões. O presente parecer está, por conseguinte, limitado à segurança das infra-estruturas instaladas no solo e da sua exploração, encaradas da perspectiva do

¹² Isto é, qualquer área especialmente adaptada, em terra, na água ou numa estrutura ou embarcação fabricada pelo homem, para a aterragem, a descolagem e as execução de manobras pelas aeronaves, incluindo o equipamento, as instalações e os serviços do aeródromo, que estas operações podem implicar para prover às necessidades do tráfego de aeronaves.

funcionamento de uma única aeronave. A Agência está a trabalhar separadamente na abordagem das dimensões SNA/GTA (serviços de navegação aérea/gestão do tráfego aéreo) da segurança da aviação civil, no solo e em todas as fases do voo, numa perspectiva “porta a porta”. Realizar-se-á uma consulta distinta e emitir-se-á um parecer específico para esse fim.

22. As aeronaves voam de uns sítios para outros, e as regras concebidas para garantir o nível de segurança necessário também têm de ser conhecidas e compreendidas por todos os utilizadores. Essa necessidade de interoperabilidade é, portanto, não só um instrumento destinado a facilitar a livre circulação de pessoas, mas também um requisito de segurança essencial. Assim, a Agência considera que a interoperabilidade não pode ser dissociada da segurança quando se regulamenta a aviação civil e que o presente parecer também deve abranger os requisitos de interoperabilidade. Apesar de poderem existir muitas definições diferentes de “interoperabilidade”, a partir de diferentes perspectivas, neste caso apenas se pretende transpor para as disposições comunitárias os requisitos necessários para garantir que os objectivos de interoperabilidade contidos nas Normas e Práticas Recomendadas da ICAO/OACI também são tomados em consideração, salvaguardando, deste modo, o sistema global que neles assenta. Este intuito terá de ser devidamente reflectido no Regulamento de Base.
23. Neste contexto, a Agência recorda que o objectivo do Regulamento de Base se refere apenas à segurança da aviação civil e a alguns aspectos da protecção do ambiente, excluindo quaisquer elementos de regulamentação económica, que são abordados por legislação ou iniciativas comunitárias distintas quando se considere necessário, como aconteceu, no início de 2007, com as taxas aeroportuárias¹³.

(i) Aeródromos

24. Como já foi dito, a grande maioria dos intervenientes apoiou o princípio de que todos os aeródromos abertos à utilização do público¹⁴ devem estar sujeitos a regras comuns e proporcionais, independentemente da dimensão, do volume, do tipo ou da complexidade do seu tráfego, de serem propriedade pública ou privada, ou da natureza jurídica do seu operador. Foi este, nomeadamente, o ponto de vista de 18 das 20 autoridades que responderam ao NPA: Esta limitação não afectaria, naturalmente, o direito dos Estados-Membros a estabelecerem regras nacionais para os aeródromos excluídos da competência comunitária. Poderia ser o caso, por exemplo, das bases de instrução de voo, ou das instalações para helicópteros localizadas em plataformas *offshore*, ou dos heliportos no telhado de hospitais, quando estes aeródromos não estiverem abertos à utilização do público. Recorda-se que o Regulamento de Base exclui as aeronaves estatais do âmbito de competência comunitária, o que significa que os aeródromos exclusivamente usados pelos serviços militares, aduaneiros, policiais, ou similares não são afectados pelo presente parecer.

¹³ COM(2006) 820 final de 24 de Janeiro de 2007 – Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às taxas aeroportuárias.

¹⁴ Entende-se por “aberto à utilização do público” que o uso da área e das instalações do aeródromo pode ser planeado por qualquer piloto aos comandos de um voo de Tráfego Aéreo Geral, quer por o horário de abertura e os serviços disponíveis serem divulgados publicamente, quer por ser publicado um ponto de contacto, junto do qual se pode obter uma autorização prévia, complementarmente à informação do aeródromo publicamente disponível, desde que a aeronave e as qualificações do piloto satisfaçam condições de segurança não discriminatórias.

25. Com base na opinião claramente expressa pelos intervenientes, a Agência entende, por isso, que a aplicabilidade do Regulamento de Base deve ser alargada a todos os aeródromos abertos à utilização do público. Isto estará inteiramente de acordo com a abordagem “sistema total” defendida pelo legislador comunitário, realçada pela Comissão na Comunicação COM(2005) 578 e reafirmada pelo Grupo de Alto Nível criado pelo Vice-Presidente Barrot para analisar o futuro da regulamentação da aviação civil no contexto comunitário. Uma vez que a Aviação Geral está totalmente integrada no sistema EASA no que respeita à aeronavegabilidade, às operações e ao licenciamento de pilotos, e estará, evidentemente, sujeita a esse sistema no que diz respeito à gestão do tráfego aéreo, se os aeródromos fossem os únicos excluídos do quadro regulamentar que deve reger esse sector da aviação civil, haveria incoerência e poderiam criar-se lacunas na segurança.

(ii) Equipamento do aeródromo

26. O NPA06/2006 inquiria se determinados equipamentos dos aeródromos, como os auxílios visuais e de radionavegação, os sistemas de detecção ou meteorológicos, os equipamentos e viaturas de combate a incêndios, etc., que contribuem para a segurança das operações de uma aeronave no aeródromo ou nas suas proximidades, deveriam ser regulamentados a nível comunitário. Embora uma pequena maioria dos respondentes se opusesse à regulamentação dos equipamentos dos aeródromos a nível comunitário, os principais intervenientes insistiram maioritariamente que as implicações dos equipamentos do aeródromo para a segurança não podiam ser ignoradas. Alguns sublinharam também que uma melhor normalização dos equipamentos dos aeródromos poderia contribuir não só para a segurança, mas também para melhorar o rácio custo/qualidade. Salientaram, porém, a necessidade de evitar uma duplicação das regras existentes, fossem elas das directivas “Nova Abordagem” ou das normas de execução do “Céu Único Europeu”¹⁵. Além disso, foi recordado à EASA que tirasse partido das normas emitidas por organismos de normalização reconhecidos, como a ISO, o CEN, o CENELEC, o ETSI ou a EUROCAE.

27. A Agência entende, por conseguinte, que os equipamentos do aeródromo que contribuem directamente para o funcionamento seguro de uma única aeronave no solo devem ser incluídos no âmbito de aplicação do sistema EASA. Embora não seja possível estabelecer previamente a lista exacta dos equipamentos afectados devido à evolução tecnológica, sugere que se identifiquem os equipamentos críticos para a segurança caso a caso nas normas de execução mencionadas no ponto c(i) infra. Reconhece, todavia, que se deve ter o cuidado de evitar sobreposições dos requisitos aplicáveis aos mesmos equipamentos e que as normas existentes devem ser adequadamente ajustadas; além disso há que ter em devida conta a necessidade de assegurar a coerência dos processos regulamentares com os estabelecidos pelo “Céu Único Europeu” e a “Nova Abordagem”.

(iii) Organizações

28. É amplamente reconhecido e aceite a nível da ICAO/OACI e a nível europeu que a segurança das operações de aviação nos aeródromos é garantida não só pela concepção da própria infra-estrutura, mas também pela gestão adequada das

¹⁵ Regulamento (CE) N.º 549/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Março de 2004, que estabelece o quadro para a realização do céu único europeu (*JO L 096, de 31.03.2004 p. 1*) e, em especial, o Regulamento (CE) N.º 552/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Março de 2004, relativo à interoperabilidade da rede europeia de gestão do tráfego aéreo (*JO L 96, de 31 de Março de 2004, pp. 26-42*).

operações e dos serviços do aeródromo com ela relacionados. Este entendimento foi confirmado pelos intervenientes, nos seus comentários sobre o NPA. Na verdade, há riscos que só podem ser reduzidos mediante a imposição de requisitos específicos às organizações envolvidas na exploração dos aeródromos. Esta posição é inteiramente subscrita pela Agência, que por isso considera que os operadores de aeródromos¹⁶ devem ser incluídos no âmbito do Regulamento de Base alargado. A sua responsabilidade vai desde a exploração e a manutenção da infra-estrutura e dos equipamentos do aeródromo, de modo a servirem o fim a que se destinam permanentemente, até à adopção de medidas de atenuação adequadas em caso de degradação.

29. No entanto, a operação segura de uma aeronave é constituída por várias sub-operações realizadas por uma sucessão de diferentes intervenientes. Embora o operador de aeródromo seja o mais importante, há muitos outros participantes na cadeia de serviços que devem pôr as suas actividades em interface e coordená-las de modo a obter um sistema inteiramente seguro. A Agência considera que a importância desta coordenação torna necessário que todas as entidades cujas actividades possam afectar a segurança das aeronaves, incluindo os operadores de aeronaves, os prestadores de serviços de navegação aérea, os serviços de assistência em escala e as empresas que fazem o reabastecimento de combustível, sejam obrigadas por lei a dar uma formação adequada ao seu pessoal autorizado a aceder sozinho ao lado ar; definir e aplicar procedimentos ao trabalho nessa zona; e cooperar na notificação e análise de ocorrências em matéria de segurança. Para garantir a coordenação necessária, essas disposições devem ser desenvolvidas sob a direcção do operador de aeródromo.
30. Geralmente, os equipamentos instalados no aeródromo são avaliados durante o processo de certificação deste último. Parte-se, então, do princípio de que as directivas adoptadas ao abrigo das normas “Nova Abordagem” e das normas industriais conexas são aplicáveis à concepção e à produção desses equipamentos. Contudo, poderia ser injusto exigir aos projectistas ou aos operadores dos aeródromos que assumam a responsabilidade por tecnologias em relação às quais não têm quaisquer competências. Por isso, quando os equipamentos do aeródromo são críticos para a segurança da aviação, poderá ser adequado aplicar processos que, ao longo de décadas, deram provas de eficiência no domínio da aeronavegabilidade¹⁷, semelhantes ao sistema ETSO (isto é, “European Technical Standard Order” - Especificação técnica normalizada europeia) utilizado para as peças das aeronaves. Tais sistemas são baseados nas capacidades comprovadas das entidades que concebem ou fabricam esses equipamentos. Consequentemente, a Agência considera que o Regulamento de Base alargado deverá ser aplicável às entidades responsáveis pela concepção e a produção de equipamentos críticos dos aeródromos, a fim de permitir essa opção quando ela for a mais adequada para regulamentar os ditos equipamentos. Como já foi explicado no ponto 27, ainda não é possível definir que equipamentos podem ser sujeitos a esses processos, pelo que será mais adequado deixar que sejam as futuras normas de execução a especificar

¹⁶ Isto é, qualquer responsável público, pessoa colectiva ou singular, que explore ou se proponha explorar um ou mais aeródromos e assumam a responsabilidade pela segurança das operações de aviação nos mesmos ou próximo destes, incluindo a imposição de procedimentos e processos a outras empresas.

¹⁷ Referência, em particular, ao n.º 2, alínea b), do Artigo 5.º do actual Regulamento de Base, que exige que as entidades responsáveis pela concepção e o fabrico de peças de aeronaves demonstrem as suas capacidades e meios para desempenhar as tarefas relacionadas com as suas prerrogativas, ao abrigo de regras e procedimentos proporcionais à complexidade das suas atribuições respectivas.

quando é que a opção será usada, após uma avaliação e uma fundamentação adequadas. É importante notar que isso já acontece em relação à aeronavegabilidade das peças e dos equipamentos.

(iv) Pessoal

31. Durante o processo de consulta, muitos comentários sublinharam a importância da competência dos profissionais para a segurança do aeródromo. Alguns deles sugeriram também que se regulamentassem as profissões mais críticas em termos de segurança, como as do pessoal de salvamento e combate a incêndios. Nesse caso, o Regulamento de Base alargado deveria especificar claramente que pessoas estão sujeitas a essa regulamentação, incluindo a certificação ou o licenciamento de indivíduos, a fim de atestar que eles satisfazem os requisitos mínimos de aptidão médica e de proficiência profissional. Outros comentários advertiram, porém, que esse regime regulamentar poderia ser demasiado complexo e desproporcionado, embora confirmassem que a competência profissional dessas pessoas deveria ser, ainda assim, regulamentada.
32. A Agência conclui que o pessoal envolvido nas operações dos aeródromos deve estar sujeito a requisitos de segurança comuns e, logo, mencionados no Regulamento de Base alargado. A conformidade com os requisitos relativos à competência profissional e à possível aptidão médica dos trabalhadores deve ser, porém, uma responsabilidade normal das entidades que os empregam. O pessoal em causa é aquele cujas actividades podem afectar a segurança das operações aéreas nos aeródromos ou próximo destes, como os trabalhadores ou contratantes dos operadores de aeronaves, os prestadores de serviços de navegação aérea, os prestadores de serviços de assistência em escala, do próprio operador do aeródromo e de outras entidades cujas actividades ou produtos possam afectar a segurança das aeronaves. Isto diz respeito, em especial, ao pessoal autorizado a aceder sozinho ao lado ar, ou a conduzir um veículo na zona de movimento.

(v) Áreas circundantes e utilização de um aeródromo

33. Tal como é sugerido no NPA06/2006, uma grande maioria dos intervenientes considerou que alguns elementos críticos necessários para reduzir os riscos de segurança relacionados com as operações aéreas próximas dos aeródromos não podem ser, pura e simplesmente, impostos por via legal ao proprietário ou ao operador do aeródromo. Isto deve-se ao facto de estes riscos terem origem em zonas exteriores ao perímetro do aeródromo e não poderem ser directamente solucionados pelo proprietário ou pelo operador do aeródromo. A Agência entende, assim, que o Regulamento de Base deve exigir que os próprios Estados-Membros garantam que são tomadas as medidas necessárias para proteger os aeródromos de actividades ou construções susceptíveis de causar riscos inaceitáveis para a aviação nas áreas imediatamente circundantes.

b. Os objectivos de segurança

(i) Requisitos essenciais – novo Anexo

34. O NPA 06/2006 perguntava aos intervenientes se concordavam com o estabelecimento de requisitos essenciais uniformizados e de nível elevado em toda a Comunidade como sendo a melhor forma de estabelecer os objectivos de segurança para a regulamentação dos aeródromos, em vez da mera transposição por referência das normas e práticas recomendadas aplicáveis (SARP) da ICAO/OACI. As

respostas a esta pergunta mostraram que a maioria dos intervenientes prefere estabelecer requisitos essenciais específicos a nível comunitário, desde que estes assegurem a conformidade com as obrigações assumidas pelos Estados-Membros no âmbito da ICAO/OACI e não criem requisitos adicionais injustificados. Os comentários também revelaram que a maioria considerava, de um modo geral, que o conteúdo e o nível de pormenor do projecto de requisitos essenciais proposto eram satisfatórios.

35. Como se explica no memorando explicativo em anexo, estes requisitos essenciais foram desenvolvidos a partir dos riscos identificados, a fim de se reduzirem adequadamente quaisquer riscos específicos das operações do aeródromo que possam ser razoavelmente previstos. Seguidamente, procedeu-se a uma verificação cruzada para comprovar se os ditos requisitos permitem que os Estados-Membros cumpram as obrigações que assumiram no âmbito da ICAO/OACI sem condicionalismos adicionais. A Agência entende, por isso, que os requisitos essenciais específicos, anexados ao presente parecer e que representam os objectivos de segurança para a regulamentação da segurança dos aeródromos, devem ser impostos pelo Regulamento de Base n.º 1592/2002 e apensos ao mesmo.

(ii) Sistemas de Gestão

36. Um dos principais aspectos focados no NPA era a adequação de estipular que todos os operadores de aeródromos adoptassem e implementassem um sistema de gestão da segurança formal e completo. As respostas dos intervenientes foram divergentes. Só dois intervenientes insistiram na imposição desse sistema a todos os operadores de aeródromos. Muitos fizeram notar que as pequenas organizações dificilmente poderão implementar um verdadeiro sistema de gestão da segurança; a imposição de um tal encargo aos pequenos operadores de aeródromo também seria desproporcionada em relação aos riscos efectivamente associados à sua exploração. Apesar de a ICAO/OACI exigir um sistema desses para todos os aeródromos, deve ter-se em conta que as normas da ICAO/OACI só são aplicáveis aos aeródromos utilizados para operações internacionais. Essa exigência poderá criar dificuldades no contexto comunitário, em que todos os aeródromos abertos à utilização do público estão, por definição, abertos ao tráfego aéreo intracomunitário.
37. Consequentemente, a Agência conclui que apenas se deverá impor um sistema de gestão de segurança aos aeródromos complexos. Para definir o nível de complexidade adequado, mantendo simultaneamente a conformidade com a ICAO/OACI, a Agência sugere que esse requisito apenas seja aplicável aos aeródromos que prestam serviços aéreos regulares¹⁸.

c. Os meios de implementação

38. O Regulamento de Base deve especificar o modo de implementar os requisitos essenciais. Se esta implementação for demasiado complexa ou demorada, podem ser conferidos poderes executivos à Comissão, aos Estados-Membros, à Agência ou à

¹⁸ Entende-se por **serviço aéreo regular** uma série de voos que reúna todas as características seguintes:

- (a) Em cada voo devem existir lugares e/ou capacidade de transporte de carga e/ou correio disponíveis para aquisição individual pelo público (directamente na transportadora aérea ou através dos agentes autorizados);
- (b) Ser explorado de modo a assegurar o tráfego entre os mesmos dois ou mais aeroportos:
 - Quer de acordo com um horário publicado;
 - Quer mediante voos que, pela sua regularidade ou frequência, constituam, de forma patente, uma série sistemática.

indústria para adoptarem, respectivamente, normas de execução, medidas de implementação nacionais, especificações de certificação ou normas industriais. Quando for caso disso, os organismos responsáveis pela emissão do certificado ou pela verificação da conformidade devem ser identificados. Estes organismos podem ser a própria Agência, outras autoridades competentes¹⁹ ou organismos de avaliação devidamente acreditados²⁰. No último caso, é necessário especificar a necessidade de acreditação e identificar as entidades de acreditação.

39. Os objectivos de segurança podem ser aplicados de diversas maneiras, constituindo a escolha da sua aplicação uma decisão política, que depende da sensibilidade do público, das tradições e da cultura do sector. Essa escolha também deve tomar em consideração o nível de uniformidade pretendido para uma determinada actividade, sendo provavelmente mais fácil garantir a uniformidade através de normas de execução comuns adoptadas pela Comissão. Além disso, há que ter em conta que a uniformidade implica assegurar não só uma protecção igual aos cidadãos e condições de concorrência equitativas no mercado interno, mas também, na perspectiva da interoperabilidade, uma harmonização a nível internacional. Por último, mas de forma não menos importante, essa escolha deve basear-se nos princípios de boa governação²¹, a fim de otimizar a utilização dos recursos disponíveis e desenvolver o sentido de responsabilidade e a notificação de incidentes na regulamentação da segurança da aviação civil.

(i) Normas de Execução

40. O NPA 06/2006 partiu do princípio de que, provavelmente, seria necessário emitir normas de execução que especificassem mais pormenorizadamente o modo de aplicação dos requisitos essenciais, pelo menos no caso dos aeródromos “grandes”. Inquiria, porém, se os aeródromos “pequenos” também deviam ser visados. Neste contexto, perguntava igualmente qual deveria ser a definição de aeródromo “pequeno”. As respostas a esta pergunta mostram que a maior parte dos intervenientes considera que deveriam ser elaboradas normas de execução pormenorizadas em todos os casos, independentemente da dimensão e da complexidade das operações efectuadas no aeródromo. Realçam, todavia, que tais normas devem ser proporcionais à complexidade e ao tipo de operações.
41. Dito isto, vários intervenientes receiam que o estatuto jurídico das normas de execução e o tempo necessário para as alterar possam tornar o quadro regulamentar demasiado rígido para acompanhar a evolução tecnológica. Também consideram que a inclusão da maior parte, se não de todos os aspectos técnicos, nas normas de execução eliminaria a flexibilidade necessária para abranger aeródromos que são diferentes entre si. A Agência está de acordo. Esse risco poderá ser reduzido pela inserção, sempre que possível, de disposições técnicas, ou de procedimentos de

¹⁹Entende-se por “autoridade competente” a Agência ou uma das autoridades nomeadas ou criadas pelos Estados-Membros, com poderes para emitir certificados e para fiscalizar a segurança dos aeródromos, produtos, equipamentos, sistemas, peças ou aparelhos, organizações ou pessoas, bem como os riscos provenientes das áreas imediatamente circundantes de um aeródromo. Uma autoridade competente deve ser independente das operações e da gestão dos aeródromos.

²⁰ Entende-se por “organismo de avaliação” uma entidade acreditada que pode avaliar a conformidade das pessoas colectivas ou singulares com as regras estabelecidas para garantir a conformidade com os requisitos essenciais definidos no presente Regulamento e emitir o respectivo certificado.

²¹ COM (2001) 428 final de 25.07.2001 – “Governança Europeia – Um Livro Branco” (*Jornal Oficial* 287, de 12/10/2001 pp. 0001 – 0029).

avaliação da conformidade, ao nível das especificações de certificação²² a fim de dar resposta às preocupações supramencionadas. O cumprimento desses elementos forneceria uma presunção de conformidade, mas não seria o único meio para estar conforme. As autoridades e os intervenientes podem empregar outros meios, desde que garantam um nível de conformidade equivalente. Deve entender-se, assim, que as normas de execução a elaborar especificarão, sobretudo, os processos que os intervenientes e as autoridades competentes deverão seguir e, em especial, os critérios de flexibilidade e os procedimentos de aceitação dos métodos de conformidade alternativos.

42. Os intervenientes sublinharam que alguns aspectos relativos à segurança dos aeródromos já são abordados por outra legislação. É o caso, por exemplo, dos sistemas de rádio utilizados na partida, na aproximação ao solo e na aterragem, os quais já podiam ser abrangidos pelas normas do “Céu Único Europeu”. A segurança e o desempenho desses sistemas não dependem apenas da sua concepção e produção, mas também da sua implementação/integração no local. É, por isso, necessário garantir que este aspecto do equipamento do aeródromo também seja regulamentado, ao mesmo tempo que se assegura a sinergia com o “Céu Único” para evitar uma sobreposição ou duplicação dos requisitos e dos processos de certificação.
43. A Agência entende, por isso, que o legislador deve conferir poderes à Comissão para que esta adopte, de acordo com os procedimentos já especificados no Regulamento de Base, as normas necessárias para a implementação dos requisitos essenciais aplicáveis à segurança e à interoperabilidade dos aeródromos. Como já foi dito, essas normas devem ser proporcionais à complexidade do aeródromo, tendo em conta o volume e a natureza da sua actividade.

(ii) Certificação dos aeródromos²³

44. O NPA 06/2006 partiu do pressuposto de que era necessário certificar pelo menos os aeródromos “grandes”, uma vez que essa já é uma exigência da ICAO/OACI²⁴. Nenhuma das entidades que responderam ao NPA se opôs a este pressuposto. Porém, o dito NPA também perguntava se o mesmo se deveria aplicar aos “pequenos” aeródromos abertos à utilização do público, de acordo com as práticas recomendadas pela ICAO/OACI²⁵, tendo em conta que poderiam existir outras opções, na perspectiva de uma possível “autogestão”. As respostas indicam que os intervenientes não apoiam essas opções e preferem que todos os aeródromos sejam certificados. Cerca de metade recomenda, porém, que se utilizem processos simplificados para os aeródromos menos complexos. O consenso a respeito da necessidade de impor um processo de certificação a todos os aeródromos no âmbito do Regulamento de Base já se reflecte na ampla implementação das normas e

²² O Regulamento de Base exige que a Agência desenvolva Especificações de Certificação, incluindo códigos de aeronavegabilidade e métodos de conformidade aceitáveis, como meios a utilizar no processo de certificação. Esses materiais não são de aplicação obrigatória, mas reflectem a evolução tecnológica e as melhores práticas que as entidades reguladoras e as pessoas sujeitas à regulamentação têm interesse em usar para cumprirem os requisitos legais.

²³ Neste contexto, e como o Regulamento de Base já especifica, entende-se por “certificação” qualquer forma de reconhecimento de que um aeródromo, produto, sistema, peça ou equipamento, entidade ou pessoa cumpre os requisitos aplicáveis, incluindo as disposições do Regulamento de Base e as suas normas de execução, assim como a emissão do respectivo certificado.

²⁴ O ponto 1.4.1 do Anexo 14 da ICAO/OACI determina que, a partir de 27 de Novembro de 2003, os Estados devem certificar os aeródromos utilizados para operações aéreas internacionais, através de um quadro regulamentar adequado. Este último deverá incluir os critérios para a dita certificação.

²⁵ O ponto 1.4.2 do mesmo anexo recomenda que os Estados certifiquem todos os aeródromos abertos à utilização do público.

recomendações da ICAO/OACI nesta matéria a nível dos Estados-Membros²⁶. A Agência entende, por isso, que cada aeródromo aberto à utilização do público e localizado num Estado-Membro deve estar sujeito a certificação. Essa certificação deverá verificar a conformidade com os requisitos essenciais e abranger tanto a sua concepção como as operações nele realizadas, garantindo, assim, que o traçado do aeródromo é seguro e que o operador demonstrou ter capacidade e meios para cumprir as suas responsabilidades.

45. Apesar de os aeródromos serem tradicionalmente considerados como uma única entidade, na maioria dos casos o proprietário e operador são pessoas colectivas diferentes, com papéis e responsabilidades muito distintas. Normalmente, o proprietário é o responsável pela infra-estrutura e pela concepção do aeródromo, ao passo que o operador é sobretudo responsável pela segurança das operações que nele têm lugar. Seria injusto impor a um deles obrigações que só podem ser satisfeitas pelo outro. Além disso, a tendência crescente para se adoptarem novos modelos de financiamento da construção e ampliação dos aeródromos, a fim de responderem melhor a uma procura de capacidade que continua a aumentar, não deverá ser prejudicada pela forma como a segurança é regulamentada. Além disso, a regulamentação da segurança não deve dificultar o bom funcionamento do mercado interno. A Agência considera, pois, necessário distinguir o processo de certificação do projecto do aeródromo do processo de certificação da entidade que o explora. Serão, assim, emitidos dois certificados distintos: um que atesta a conformidade com a Secção A dos requisitos essenciais e o outro, destinado ao operador, que atesta a conformidade com a secção B desses requisitos. No entanto, se o proprietário e o operador forem a mesma pessoa colectiva, deverá ser permitido aos Estados-Membros reunirem, a pedido dessa pessoa, os dois certificados num só.
46. Quanto às entidades que gerem mais do que um aeródromo, as respostas ao NPA mostram que a maioria, incluindo uma maioria das autoridades e dos pequenos operadores, é favorável à emissão de um certificado individual para o operador de cada aeródromo explorado. As autoridades e os intervenientes dos Estados em que grandes empresas exploram mais do que um aeródromo são favoráveis à emissão de um único certificado de operador para vários aeródromos. A AIR em anexo demonstra que, embora não existam razões de segurança para impor uma opção ou outra, a segunda tem vantagens económicas evidentes. Poderá ser útil, neste contexto, recordar que essa opção já é posta em prática em todos os outros sectores sujeitos ao Regulamento de Base, uma vez que uma entidade pode explorar várias aeronaves, oficinas de manutenção, instalações de produção, etc., ao abrigo de um único certificado de homologação. A Agência entende, por isso, que os operadores de aeródromos que gerem mais do que um aeródromo e que tenham estabelecido uma função centralizada de gestão da segurança e da qualidade devem ser autorizados a requerer, no Estado onde têm o seu local de actividade principal, um único certificado de operador, se o desejarem. Algumas reacções ao CRD também preconizavam que se deixasse a escolha aos próprios operadores, dado ter-se verificado que o conceito se pode adequar às estruturas mais centralizadas existentes em vários Estados-Membros.

²⁶ Um inquérito realizado através do Grupo de Entidades Reguladoras da Segurança dos Aeródromos (GASR) em 2006 confirmou que nos 17 Estados-Membros da UE, havia mais de 700 aeródromos certificados ou prestes a sê-lo, incluindo campos unicamente usados para operações não comerciais ao abrigo de regras de voo à vista (VFR). Na Avaliação de Impacto Regulamentar (AIR) associada ao presente parecer são apresentadas outras informações sobre os aeródromos por este afectados.

(iii) Certificação dos equipamentos dos aeródromos

47. Como se explica no ponto 27, a Agência considera necessário que os equipamentos do aeródromo que contribuem para a segurança das operações das aeronaves estejam sujeitos a requisitos adequados, especificados nas normas de execução. Embora, como se disse no ponto 30, a verificação da conformidade incumba geralmente ao proprietário ou ao operador do aeródromo, dependendo do tipo de equipamento, poderá ser mais adequado certificar directamente alguns equipamentos críticos para a segurança em relação aos quais o proprietário ou o operador não tenham competência. A Agência entende, por isso, que alguns equipamentos críticos em matéria de segurança devem ser sujeitos a um processo de certificação específico e objecto de um certificado, tal como é especificado nas normas de execução, após uma avaliação adequada da vantagem desse procedimento.
48. Quanto à emissão do certificado, deve adoptar-se uma abordagem semelhante à denominada “Nova Abordagem”²⁷ Isto implica que se atribua a maior parte da responsabilidade pela avaliação da conformidade à entidade que concebe e fabrica os equipamentos. Dado ser esta também a abordagem utilizada no “Céu Único Europeu” essa delegação de responsabilidades na indústria facilitaria a criação de sinergias quando se elaborassem as normas de execução. As declarações de conformidade também seriam, por isso, emitidas pela indústria transformadora.
49. Como se explica no ponto 30, a Agência considera igualmente que os produtos fabricados em grandes quantidades devem ser sujeitos a um sistema de certificação semelhante ao sistema ETSO aplicado a algumas peças e equipamentos aeronáuticos. Isso facilitaria a normalização dos produtos e ajudaria a reduzir os custos, como sugerem vários intervenientes. Essa opção seria decidida caso a caso, após uma avaliação de impacto regulamentar adequada, quando se elaborassem as respectivas normas de execução. Para isso também é necessário que as entidades que concebem e fabricam o equipamento em causa demonstrem possuir as capacidades e os meios necessários para cumprirem as suas responsabilidades. A Agência considera, portanto, que as entidades que concebem e produzem os equipamentos específicos dos aeródromos devem estar sujeitas a normas e processos de homologação específicos, sempre que as normas de execução assim o determinem, após uma avaliação adequada das vantagens desse procedimento.
50. Em todos os casos, recorda-se que, de acordo com o que se afirma no ponto 42, a verificação *in loco* da instalação e do bom funcionamento dos equipamentos do aeródromo faz parte do processo de certificação deste último. Além disso, a operação e a manutenção dos ditos equipamentos serão realizadas sob a responsabilidade do operador do aeródromo e, conseqüentemente, abrangidas pela certificação e a supervisão do operador.

(iv) Verificação da qualificação e da aptidão médica do pessoal

51. Como se disse nos pontos 31 e 32, a Agência considera necessário que o pessoal cujas actividades possam afectar a segurança das operações do aeródromo esteja sujeito a requisitos adequados no que respeita à sua qualificação permanente e também à sua aptidão médica. Considera ainda que a conformidade com esses

²⁷ Cerca de 25 Directivas adoptadas desde 1987 com base na “nova abordagem” resultante da Resolução do Conselho de 7 de Maio de 1985 relativa a uma nova abordagem em matéria de harmonização e de normalização, da Resolução do Conselho de 21 de Dezembro de 1989 relativa a uma abordagem global em matéria de certificação e ensaio que estabelece os princípios orientadores da avaliação da conformidade e da Decisão do Conselho 93/465/CE que estabelece procedimentos detalhados de avaliação da conformidade.

requisitos deve ser, de um modo geral, da responsabilidade das respectivas entidades patronais.

52. No decurso da consulta, alguns comentários sugeriram, porém, que se regulamentasse o pessoal de salvamento e combate a incêndios separadamente do operador de aeródromo, criando, assim, um processo de certificação específico; outros opuseram-se energicamente a essa possibilidade. Outros ainda invocaram a necessidade de um regime de competências adequado para esse pessoal, mas pensavam que ele deveria ser estabelecido a nível nacional. Neste contexto, a Agência conclui que não há motivo para tratar este pessoal de forma diferente de outras categorias profissionais que desempenham funções sensíveis em matéria de segurança dentro do perímetro do aeródromo. A verificação da qualificação profissional e da aptidão médica deste pessoal, com base nas regras comuns aplicáveis, deve fazer parte das obrigações do operador de aeródromo e constituir, como tal, uma das condições para a obtenção de um certificado.

(v) Organismos de avaliação

53. O NPA 06/2006 inquiria se, em lugar das autoridades competentes designadas pelos governos nacionais, se deveriam acreditar organismos de avaliação para avaliarem a conformidade com os requisitos de certificação, *"apenas em relação ao projecto dos aeródromos menos complexos e aos seus operadores"*. Uma maioria significativa de intervenientes considerou exequível permitir-se que esses organismos, complementarmente às entidades reguladoras nacionais, avaliassem a conformidade com os requisitos e emitissem certificados, desde que esta opção produzisse um sistema igualmente seguro, mas mais eficiente. A maioria especificou que, se um tal sistema fosse previsto, as entidades que verificam a conformidade deveriam ser sujeitas a uma acreditação adequada que verificasse se agem com transparência e independência e aplicam, elas próprias, um sistema de gestão eficiente.
54. A Agência tomou estes pontos de vista em consideração e entende, por isso, que os organismos de avaliação devidamente acreditados deveriam ter direito a fiscalizar e certificar os aeródromos, incluindo os seus operadores, que não prestem serviços aéreos regulares. Além disso, o operador ou o projectista do aeródromo deve ter a opção de enviar o seu requerimento à autoridade competente de um Estado-Membro, ou a um desses organismos de avaliação. A fim de evitar potenciais conflitos de interesses, esses organismos deveriam ser acreditados pela própria Agência.

(vi) Autoridades competentes

55. Claro que, para além das questões supramencionadas, o alargamento da competência da Comunidade aos aeródromos não pode ter quaisquer outros efeitos nas funções dos Estados-Membros e das respectivas autoridades competentes. A forma institucional do Estado (por exemplo, Federação), a extensão do território, o número de aeródromos e razões de proximidade podem sugerir que as entidades de certificação e supervisão sejam estabelecidas a nível regional (por exemplo, como agora acontece em relação aos 16 estados da República Federal da Alemanha) e não a nível nacional. Os Estados também podem querer delegar a supervisão na autoridade competente de um país vizinho ou partilhar recursos e criar uma entidade de supervisão regional. Essa escolha incumbe inteiramente aos Estados-Membros, que são livres de organizar o seu sistema executivo da forma que entenderem adequada, como, na realidade, já fazem actualmente.
56. Consequentemente, a Agência não faz qualquer proposta tendente a impor uma estrutura aos Estados-Membros para o seu sistema de supervisão. A estrutura

administrativa dos Estados-Membros continuará a ser da sua exclusiva responsabilidade. No entanto, esta estrutura deve satisfazer dois objectivos principais. Em primeiro lugar, deverá permitir uma supervisão eficiente para garantir a aplicação adequada dos regulamentos pelas diversas entidades regulamentadas. Em segundo lugar, à semelhança do “Céu Único Europeu”²⁸, as autoridades competentes devem ser independentes dos projectistas e operadores de aeródromos e exercer os seus poderes de forma imparcial e transparente.

57. Em consequência, com a única excepção do ponto (v) supra, todas as funções de certificação e supervisão devem ser realizadas pelas autoridades competentes nomeadas pelos Estados-Membros. Os requerentes irão interagir com a autoridade competente nomeada pelo Estado-Membro onde o aeródromo está localizado ou onde o operador tem o seu local de actividade principal. Neste contexto, é preciso não esquecer que o Regulamento de Base exige que a Agência supervise a forma como as autoridades competentes desempenham as suas obrigações, e essa supervisão deve ser efectuada através de inspecções de normalização sistemáticas e regulares.

d. Compatibilidade com a Directiva relativa aos serviços de assistência em escala

58. Alguns dos temas apresentados no presente parecer e alguns requisitos essenciais exigem uma coordenação rigorosa entre os operadores de aeródromo e os prestadores de serviços de assistência em escala. O Regulamento de Base alargado imporá obrigações a estes últimos, tal como se explica no ponto 29. Dado que a assistência em escala já se encontra regulamentada, principalmente no que se refere aos seus aspectos económicos e comerciais, por uma directiva específica²⁹ adoptada em 1996, há que prevenir sobreposições e eventuais contradições entre os requisitos. A Agência sugere, por isso, que a referida directiva seja alterada a fim de harmonizar as suas disposições com as disposições de segurança propostas no presente parecer e definir claramente as responsabilidades respectivas dos operadores dos aeródromos e dos prestadores de assistência em escala no que respeita à segurança.

IV. Subsidiariedade

59. O Regulamento de Base adoptado em 2002 transferiu competências dos Estados-Membros para a Comunidade no domínio da aeronavegabilidade e da certificação ambiental, com o objectivo fundamental de manter um nível elevado e uniforme de segurança na aviação civil. O seu primeiro alargamento às operações aéreas, ao licenciamento de tripulações e à segurança das aeronaves de países terceiros já recebeu o apoio do Parlamento Europeu (primeira leitura, Março de 2007) e o acordo político do Conselho (Junho de 2007). O legislador também previu o seu alargamento progressivo a todos os outros domínios relacionados com a regulamentação da segurança da aviação civil, a fim de prever a abordagem “sistema total”, a única forma de evitar lacunas na segurança e requisitos incoerentes, potencialmente contraditórios.

²⁸ N.º 2 do artigo 4.º do Regulamento (CE) 549/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Março de 2004, que estabelece o quadro para a realização do céu único europeu (*JO L 96 de 31 de Março de 2004, pp. 1-9*).

²⁹ Directiva 96/67/CE do Conselho, de 15 de Outubro de 1996, relativa ao acesso ao mercado da assistência em escala nos aeroportos da Comunidade (*Jornal Oficial L 272, de 25/10/1996 pp. 36 – 45*).

60. A ideia de que só será possível atingir um nível elevado e uniforme de segurança através de uma acção comum a nível da Comunidade já não é nova. Houve um consenso geral na Europa nesse sentido, e os Estados europeus há muito que começaram a colaborar no âmbito das JAA e/ou da EUROCONTROL, com o objectivo de criar regras comuns no domínio da segurança da aviação civil. No domínio dos aeródromos, também houve cinco Estados que criaram, em 1996, o Grupo de Entidades Reguladoras da Segurança dos Aeródromos (Group of Aerodrome Safety Regulators - GASR). Desde então, o GASR já conta com 28 autoridades nacionais de aviação, 22 das quais pertencentes aos Estados-Membros da UE. Entre os restantes seis membros do GASR figuram a Islândia, a Noruega e a Suíça, que também já fazem parte do sistema EASA.
61. Este aumento constante do número de membros do GASR, baseado em decisões voluntariamente tomadas por cada um dos Estados, confirma que, no próprio domínio dos aeródromos, a necessidade de regras comuns e uniformemente aplicadas a nível continental se faz sentir fortemente. No entanto, como já foi reconhecido aquando da criação do sistema EASA, nenhuma abordagem intergovernamental voluntária deste tipo pode alcançar a uniformidade pretendida. As respostas ao NPA 06/2006 mostraram, assim, que a grande maioria dos intervenientes, embora sublinhasse que a certificação e a supervisão deveriam continuar a ser funções realizadas sobretudo pelas autoridades competentes, por razões de proximidade, também estava convencida dos benefícios de uma acção centralizada, com regras comuns que entrem em vigor na mesma data, sob a supervisão de um organismo centralizado e independente.
62. Consequentemente, é claro que os objectivos da acção proposta, nomeadamente a criação e a aplicação uniforme de normas comuns para a regulamentação da segurança e da interoperabilidade dos aeródromos, não podem ser atingidos de forma suficiente pelos Estados-Membros e, por isso, apenas podem ser realizados pela Comunidade. Em especial, como se quantifica na AIR em anexo, uma única transposição das disposições da ICAO/OACI para todo o espaço UE 27 + 4 é um processo mais eficiente do que a acção separada de cada um deles.
63. Além disso, o processo de redução dos riscos seguido para desenvolver os requisitos essenciais garante que a acção comum é proporcional aos objectivos de segurança e não se estende além do que é estritamente necessário para os alcançar. Além disso, o elevado nível destes requisitos essenciais e a possibilidade de recorrer a especificações de certificação não vinculativas para verificar a conformidade permitirão ter em conta as características locais que não afectem as vantagens nem o nível de segurança previstos. O sistema EASA, com a sua possibilidade de combinar disposições jurídicas “duras” e “suaves” oferece, na verdade, uma boa resposta às necessidades da subsidiariedade e da proporcionalidade no domínio dos aeródromos. É claro que se terá o cuidado de fazer respeitar também estes princípios, quando se desenvolverem as respectivas normas de execução.
64. Em conclusão, considera-se que a presente proposta está de acordo com os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade estabelecidos no artigo 5.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

V. Avaliação de Impacto Regulamentar

65. A avaliação do impacto das medidas sugeridas no presente parecer foi efectuada para evitar uma duplicação do trabalho efectuado pela Comissão, que também é obrigada a produzir a sua avaliação de impacto. A AIR em anexo demonstra que todas as medidas propostas prevêm a melhor solução possível, quando há várias opções alternativas viáveis, tendo em conta a sua segurança, os seus impactos económicos e sociais e a sua compatibilidade com a legislação internacional e outra legislação em matéria de aviação.
66. A Agência considera, por isso, que o alargamento do âmbito do Regulamento (CE) N.º1592/2002 à segurança e à interoperabilidade dos aeródromos com base no presente parecer produzirá um impacto globalmente positivo para os operadores e os cidadãos da Comunidade.

VI. Conclusão

67. Em suma, a Agência considera que deve ser estabelecida a competência comunitária para regulamentar a segurança e a interoperabilidade dos aeródromos. Deste modo:
- Todos os aeródromos abertos ao público devem estar sujeitos à legislação comunitária.
 - Devem introduzir-se requisitos essenciais comuns específicos, que abranjam as características físicas, a infra-estrutura, o equipamento do aeródromo, as operações e a gestão e redução dos riscos com origem nas zonas circundantes dos aeródromos, sob a forma de um anexo suplementar ao Regulamento de Base.
 - Os proprietários de aeródromos, os operadores de aeródromos, as entidades ou o pessoal que fornecem serviços ou equipamentos susceptíveis de afectar a segurança das operações do aeródromo serão responsáveis pela aplicação destes requisitos essenciais, sob o controlo e a supervisão dos Estados-Membros.
 - A regulamentação, a análise da segurança e as inspecções de normalização serão atribuições da Agência.
 - Os operadores dos aeródromos que prestam serviços aéreos regulares devem adoptar e implementar um sistema de gestão da segurança completo.
 - Serão conferidos poderes à Comissão para adoptar normas de execução que definam em pormenor os requisitos que as entidades e pessoas atrás mencionadas deverão cumprir, bem como os processos de certificação aplicáveis.
 - Essas normas de execução devem ser proporcionais ao nível de complexidade do aeródromo, tendo em conta a natureza e o volume da sua actividade.
 - Serão conferidos poderes à Agência para que adopte as especificações de certificação a utilizar no processo de certificação, o qual deverá assegurar a flexibilidade necessária na aplicação dos requisitos essenciais e, simultaneamente, um nível de segurança uniforme.
 - O projecto do aeródromo e as suas operações deverão ser certificados separadamente, mas poderá ser emitido um certificado único nos casos em que o proprietário do aeródromo e o seu operador forem a mesma pessoa.
 - Os operadores de vários aeródromos, depois de estabelecerem funções centralizadas apropriadas, podem solicitar um certificado único que abranja as operações e a gestão de todos os aeródromos sob a sua responsabilidade.
 - A certificação e a supervisão dos aeródromos que não prestem serviços aéreos regulares poderão ser realizadas, a pedido do seu proprietário ou dos seus operadores, por organismos de avaliação acreditados.

- Embora a verificação da conformidade dos equipamentos do aeródromo deva fazer parte da certificação do projecto ou do operador do aeródromo, dependendo da utilização a que se destinam, os equipamentos críticos em matéria de segurança podem ser sujeitos a regimes de certificação específicos, envolvendo uma eventual demonstração da capacidade de quem os concebeu e fabricou, quando as normas de execução assim determinarem, após uma avaliação adequada das vantagens em matéria de segurança e económicas desse procedimento.
68. A Agência entende que a política atrás descrita é a melhor forma de regulamentar a segurança e a interoperabilidade nos aeródromos e zonas próximas dos mesmos, no território dos Estados-Membros. Esta política reflecte as opiniões maioritariamente expressas por todas as partes que responderam às consultas organizadas para a preparar. A política proposta organiza uma partilha de poderes equilibrada e consentânea com as estruturas institucionais da Comunidade, ao centralizar apenas as tarefas que possam ser mais eficazmente realizadas pela Comissão ou pela Agência. A Agência recomenda, por isso, que a Comissão dê início ao processo legislativo com base no presente parecer.

Colónia, XX mês 2007

P. GOUDOU
Director Executivo