



PARECER N.º 02/2010

DA AGÊNCIA EUROPEIA PARA A SEGURANÇA DA AVIAÇÃO

de 28 de Maio de 2010

sobre um Regulamento da Comissão XXX/2010 relativo a requisitos comuns para a prestação de serviços de navegação aérea no que diz respeito a métodos de trabalho e procedimentos operacionais

E

sobre um Regulamento da Comissão XXX/2010 relativo à supervisão da segurança na gestão do tráfego aéreo e dos serviços de navegação aérea

I. Aspectos gerais

1. O Regulamento (CE) n.º 216/2008¹ do Parlamento Europeu e do Conselho, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1108/2009² (a seguir designado «Regulamento de Base»), exige que a Comissão adopte um quadro normativo abrangente para a aplicação dos requisitos essenciais relativos à Gestão do Tráfego Aéreo (ATM) e aos Serviços de Navegação Aérea (ANS). De acordo com o disposto no artigo 8.º-B, n.º 7, as regras de execução propostas devem ser elaboradas com base nas disposições pertinentes do 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 (o «regulamento-quadro»), Regulamento (CE) n.º 550/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Março de 2004, relativo à prestação de serviços de navegação aérea no céu único europeu («regulamento relativo à prestação de serviços»), Regulamento (CE) n.º 551/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Março de 2004, relativo à organização e utilização do espaço aéreo no céu único europeu («regulamento relativo ao espaço aéreo») e 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 («regulamento relativo à interoperabilidade»), bem como as regras de execução correspondentes. Em especial, os projectos de regulamentos propostos no presente parecer baseiam-se nos seguintes regulamentos da Comissão:
 - a. Regulamento (CE) n.º 2096/2005 da Comissão que estabelece requisitos comuns para a prestação de serviços de navegação aérea³; e
 - b. Regulamento (CE) n.º 1315/2007 da Comissão relativo à supervisão da segurança na gestão do tráfego aéreo e que altera o Regulamento (CE) n.º 2096/2005⁴.
2. O âmbito das actividades de regulamentação que conduziram ao presente parecer está delineado nos termos de referência (ToR) ATM.001⁵ sob o título «Extensão do sistema EASA à regulação da segurança da gestão do tráfego aéreo (ATM) e dos serviços de navegação aérea (ANS): concepção de regras sobre os requisitos para prestadores de serviços de navegação aérea [*Extension of the EASA system to safety regulation of Air Traffic Management (ATM) and Air Navigation Services (ANS) — development of rules on Requirements for Air Navigation Service Providers*] e ATM.004⁶ sob o título «Extensão do sistema EASA à regulação de segurança da gestão do tráfego aéreo (ATM) e dos serviços de navegação aérea (ANS): concepção de regras relativas às autoridades competentes» [*Extension of the EASA system to safety regulation of Air Traffic Management (ATM) and Air Navigation Services (ANS) — development of rules on competent authorities*] e é descrito a seguir com mais pormenor. No entanto, e conforme explicado no capítulo II do

¹ Regulamento (CE) n.º 216/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, 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 (JO L 79 de 19.3.2008, p. 1).

² Regulamento (CE) n.º 1108/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Outubro de 2009, que altera o Regulamento (CE) n.º 216/2008 no que se refere aos aeródromos, à gestão do tráfego aéreo e aos serviços de navegação aérea, e que revoga a Directiva 2006/23/CE (JO L 309 de, 24.11.2009, p. 51).

³ Regulamento (CE) n.º 2096/2005 da Comissão, de 20 de Dezembro de 2005, que estabelece requisitos comuns para a prestação de serviços de navegação aérea (JO L 335 de 21.12.2005, p. 13-30).

⁴ Regulamento (CE) n.º 1315/2007 da Comissão, de 8 de Novembro de 2007, relativo à supervisão da segurança na gestão do tráfego aéreo e que altera o Regulamento (CE) n.º 2096/2005 (JO L 291 de 9.11.2007, p. 16-22).

⁵ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/TORs2/ToR%20ATM.001.pdf.

⁶ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/TORs2/ToR%20ATM.004.pdf.

presente parecer, o conteúdo e o processo de regulamentação seguidos pela Agência Europeia para a Segurança da Aviação (a seguir designada «a Agência») não foram conduzidos em completa conformidade com os termos de referência acima mencionados. O conteúdo dos projectos de regulamentos do presente parecer segue as decisões adoptadas nas 33.^a e 34.^a reuniões do Comité do Céu Único Europeu realizadas em 3 e 4 de Dezembro de 2009 e a carta⁷ enviada à Agência pela Comissão Europeia a solicitar a aplicação de um «processo rápido» à transposição acelerada das regras existentes relativas ao Céu Único Europeu. Por conseguinte, e com base nessas decisões, o presente parecer abrange a transposição do Regulamento (CE) n.º 2096/2005 e do Regulamento (CE) n.º 1315/2007 com as necessárias actualizações técnicas mínimas e execução parcial do Regulamento de Base.

3. O conteúdo do presente parecer representa apenas a primeira fase do processo; a execução integral do Regulamento de Base deve ser realizada durante a segunda fase, de acordo com o procedimento de regulamentação adoptado pelo Conselho de Administração da Agência⁸. A Agência alterará os termos de referência acima mencionados para reflectir esta abordagem faseada.
4. Neste contexto, a Agência apresenta à Comissão o seu parecer que visa dar resposta ao «processo rápido» como primeira fase de aplicação dos artigos 8.º-B e 22.º-A do Regulamento de Base.
5. As regras propostas foram elaboradas tendo em conta os regulamentos da União Europeia no âmbito do Céu Único Europeu e as normas aplicáveis internacionalmente e práticas recomendadas publicadas pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), ou seja, os anexos da OACI, com base no artigo 37.º da Convenção de Chicago. De acordo com o disposto no artigo 2.º, número 2, alínea d), do Regulamento de Base, a Agência ajudará os Estados-Membros a cumprirem as suas obrigações nos termos da Convenção de Chicago, fornecendo uma base para uma interpretação comum e aplicação uniforme das suas disposições, e assegurando que estas sejam devidamente tidas em conta na elaboração do projecto das regras de execução.
6. O presente parecer foi adoptado parcialmente de acordo com o procedimento especificado pelo Conselho de Administração da Agência Europeia para a Segurança da Aviação⁹, em conformidade com o disposto no artigo 19.º do Regulamento de Base. Os desvios a esse procedimento resultantes da aplicação de um «processo rápido», tal como solicitado pela Comissão e pelo Comité do Céu Único Europeu, foram apresentados ao Conselho de Administração da Agência, que confirmou o seu apoio, em princípio, à utilização desse processo neste caso específico se já existir legislação em vigor, no pressuposto de que não seriam introduzidas alterações significativas no conteúdo das regras existentes.

II. Consulta

7. O calendário apertado imposto pelo «processo rápido», solicitado pela Comissão Europeia na sua carta e confirmado pelo Conselho de Administração da Agência Europeia para a Segurança da Aviação e pelo Comité do Céu Único Europeu (exigindo que as primeiras regras de execução sejam adoptadas até final de 2010, o que obrigou a Agência a emitir o seu parecer até Junho de 2010), não permitiu que a Agência seguisse as fases regulares do procedimento de regulamentação, que requer a consulta formal das partes interessadas mediante consulta pública. Se tivesse sido seguido o procedimento de

⁷ TREN F2/JP/sr D(2009) 74614.

⁸ 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). EASA MB 08-2007, 13.06.2007.

⁹ 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). EASA MB 08-2007, 13.06.2007.

regulamentação completo que o Conselho de Administração adoptou, teria sido necessário um período mínimo de 6 a 7 meses desde a data de publicação da notificação de proposta de alteração (NPA) até à adopção do presente parecer. Por conseguinte, e a fim de cumprir o prazo estabelecido nas decisões supramencionadas, não foi publicada qualquer notificação de proposta de alteração no sítio Web da Agência, nem foi elaborado ou publicado qualquer documento de resposta às observações (CRD). Neste caso, apenas foi enviado um parecer directamente à Comissão Europeia. Além disso, e uma vez que as regras propostas constituem uma simples transposição dos regulamentos existentes relativos ao Céu Único Europeu, não será emitida qualquer decisão ou decisões da Agência contendo métodos de conformidade aceitáveis ou documentos de orientação.

8. A fim de assegurar que todas as partes interessadas pertinentes são informadas do conteúdo do presente parecer, a Agência, em conjunto com a Comissão Europeia, realizará *workshops* específicos para explicar o conteúdo e os planos para a próxima segunda fase. Além disso, a Agência realizará, quando adequado, sessões de informação separadas sobre os conteúdos do presente parecer para os seguintes órgãos: Comité do Céu Único Europeu (SSC), Órgão Consultivo do Sector (ICB), Órgão Consultivo da EASA (EASAAB), Grupo de Aconselhamento das Autoridades Nacionais (AGNA) e Comité Consultivo das Normas de Segurança (SSCC).
9. A Agência disponibilizará conclusões escritas sobre os resultados dos *workshops* e das sessões de informação à Comissão Europeia e publicará essas informações (através da página Web «ATM & Airports»¹⁰) de modo a que possam ser devidamente tidas em conta pela Comissão na elaboração da sua proposta legislativa.

III. Conteúdo do parecer da Agência

a) *Requisitos comuns para a prestação de serviços de navegação aérea no que diz respeito a métodos de trabalho e procedimentos operacionais*

10. Até ao momento, os regulamentos relativos ao Céu Único Europeu ainda não foram objecto de alteração a fim de terem em conta as disposições do Regulamento de Base, tal como exigido pelo legislador europeu (artigo 65.º-A do Regulamento de Base). Por conseguinte, os regulamentos relativos ao Céu Único Europeu contêm ainda, por um lado, alguns requisitos de segurança aplicáveis à execução dos regimes de certificação de prestadores de serviços de navegação aérea (ANSP) e, por outro lado, não clarificam a relação entre esses requisitos de segurança e outros requisitos que não estão directamente relacionados com a segurança. Esta situação cria uma sobreposição entre o Regulamento de Base e os regulamentos relativos ao Céu Único Europeu. O ideal teria sido alterar os regulamentos relativos ao Céu Único Europeu, conforme explicado supra, o que teria permitido à Agência emitir uma regra de execução apenas para o Regulamento de Base. No entanto, a Comissão Europeia apenas solicitou à Agência a emissão de um parecer que transpusesse os regulamentos existentes sem alterações significativas e, por conseguinte, a apresentação de uma proposta de regulamentos com uma dupla base jurídica. Este cenário permitirá a manutenção em vigor de apenas um regulamento que defina os requisitos para os prestadores de serviços de navegação aérea e autoridades até que a situação possa ser clarificada.
11. No que respeita à transposição do Regulamento (CE) n.º 2096/2005 para regras de execução no âmbito do Regulamento de Base, tendo em conta o «processo rápido» solicitado pela Comissão Europeia, a Agência reproduziu o referido regulamento, introduzindo as seguintes alterações mínimas necessárias e as actualizações técnicas mínimas com vista à execução do Regulamento de Base:
 - i. Aditamento da expressão **autoridade competente** (novo artigo 3.º do projecto de regras de execução). Esta alteração é necessária para a aplicação dos artigos 8.º-B e 22.º-A. Esta expressão reconhece as seguintes autoridades competentes: a

¹⁰ <http://www.easa.europa.eu/atm/>.

autoridade supervisora nacional (NSA), definida no Regulamento (CE) n.º 549/2004, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1070/2009; a autoridade ou autoridades competentes para a supervisão num bloco funcional de espaço aéreo (FAB), tal como determinado pelos Estados-Membros envolvidos no acordo FAB, se esta(s) for(em) diferente(s) da autoridade supervisora nacional; e a Agência, conforme estabelecido no artigo 22.º-A do Regulamento de Base para supervisão dos prestadores de serviços pan-europeus e prestadores de serviços localizados fora do território abrangido pelo Tratado da União Europeia, mas que prestam serviços no espaço aéreo desse território. São incluídas mais informações sobre a Agência enquanto autoridade competente na alínea c).

- ii. A **definição de serviço pan-europeu**. Esta definição é necessária para a aplicação do artigo 22.º-A. O objectivo desta definição é ajudar a uma melhor identificação desses serviços pan-europeus. Estes serviços são concebidos e criados para estarem à disposição dos utilizadores na maior parte ou na totalidade dos Estados-Membros. A expressão «na maior parte ou na totalidade dos Estados-Membros» é necessária para abranger casos em que o serviço, embora concebido para ser pan-europeu, possa não estar à disposição dos utilizadores em todos os Estados-Membros sem excepção (ou seja, uma constelação de satélite não fornece cobertura a todos os Estados-Membros).
- iii. O aditamento de **referências ao Regulamento de Base** sempre que for aplicável para efeitos de segurança jurídica. Estas alterações que são propostas executam o Regulamento de Base e são o resultado directo da extensão do sistema EASA à regulação da gestão do tráfego aéreo e serviços de navegação aérea.
- iv. As referências às **autoridades supervisoras nacionais** (NSA), conforme especificado no Regulamento (CE) n.º 549/2004, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1070/2009, foram **substituídas por** referências às **autoridades competentes** quando foi considerado necessário (por exemplo, no caso das disposições relacionadas com a verificação por pares não foi considerado necessário). Algumas partes interessadas questionaram a base jurídica da Agência para efectuar determinadas tarefas enquanto autoridade competente e exigiram que fosse sempre especificada a entidade com a função de autoridade competente (a autoridade supervisora nacional ou a Agência). A Agência considera que não é necessário especificar esta função em todas as disposições dos projectos de regulamentos uma vez que esta menção repetiria as tarefas e responsabilidades que já se encontram especificadas no Regulamento de Base. Por exemplo, no caso do anterior artigo 6.º (novo artigo 7.º) «Facilitação da verificação do cumprimento», a expressão «autoridade supervisora nacional» foi substituída por «autoridade competente». No entanto, e neste caso, é claro que os poderes dos inspectores da Agência já estão assegurados através da aplicação do artigo 55.º do Regulamento de Base sob o título «Investigação em empresas».
- v. A expressão **organização reconhecida** foi **substituída** pela expressão **entidade qualificada**. Esta substituição era necessária para a aplicação do artigo 13.º do Regulamento de Base. É também importante salientar que o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 550/2004 foi alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1070/2009, que substitui a expressão «organização reconhecida» por «entidade qualificada».
- vi. Os **considerandos** foram igualmente actualizados de modo a reflectirem melhor a situação actual, a nova base jurídica, a base da regra de execução proposta e as fases futuras da regulamentação neste domínio.
- vii. A introdução de **algumas alterações no procedimento de verificação por pares**. Durante a 34.ª reunião do Comité do Céu Único Europeu, o procedimento de verificação por pares foi debatido e foi solicitada por alguns Estados-Membros a inclusão da Agência como parte desse processo de avaliação. Por conseguinte, a Agência propôs alterações muito simples ao anterior artigo 9.º (novo artigo 10.º). Além disso, e com base no parecer da Comissão Europeia, ainda não existe uma

decisão clara sobre se as verificações por pares prosseguirão após a primeira fase, que deverá estar concluída no final de 2012. Por esse motivo, e com base no parecer da Comissão Europeia, a proposta consiste em substituir a palavra «organizará» pela expressão «poderá organizar».

Embora a expressão «verificação por pares», ou o âmbito de aplicação ou os objectivos destas verificações por pares, não tenham sido definidos no Regulamento (CE) n.º 2096/2005, a Agência considera que as práticas semelhantes às das verificações por pares (práticas de instrução e aprendizagem, intercâmbio de experiências de execução, conclusões acordadas das melhores práticas operacionais, etc.) já são abrangidas pelas designadas «reuniões de normalização», que existem noutros domínios da aviação (por exemplo no caso da aeronavegabilidade, operações aéreas, licenciamento das tripulações de voo). Além disso, a Agência tenciona alargar estas «reuniões de normalização» aos domínios da gestão do tráfego aéreo, dos serviços de navegação aérea e dos aeródromos, a fim de disponibilizar às autoridades competentes o fórum necessário para debaterem todas as questões relativas à execução, apresentarem práticas de «instrução e aprendizagem» e também para debaterem questões de segurança comuns a todo o sistema de aviação. A Agência considera que este tipo de cooperação voluntária não necessita de ser regulado.

viii. A introdução de **disposições transitórias e revogações** de regulamentos existentes. Estas disposições são necessárias para clarificar:

- que todos os certificados relativos aos prestadores de serviços de navegação aérea emitidos em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 2096/2005 são considerados válidos;
- que os candidatos que apresentaram os pedidos relativos aos seus certificados de prestadores de serviços de navegação aérea à autoridade competente pertinente antes da entrada em vigor do regulamento proposto devem demonstrar a conformidade com os requisitos aplicáveis do regulamento proposto e, assim, ser-lhes-á emitido um certificado de prestadores de serviços de navegação aérea em conformidade com o regulamento proposto. A Agência considera que não é necessário qualquer período de transição para os pedidos em curso, uma vez que as alterações acima mencionadas não têm efeito na demonstração da conformidade com os requisitos do ponto de vista do candidato. O número 2 explica as disposições transitórias para os casos em que não existe uma alteração da autoridade competente para a função de supervisão da segurança com a entrada em vigor dos novos regulamentos;
- que, nos casos em que a Agência é a autoridade competente para os prestadores de serviços de navegação aérea (caso dos prestadores de serviços pan-europeus e dos prestadores de serviços localizados fora da União Europeia), são aplicáveis as disposições do número 3. Estas disposições são necessárias para garantir a continuidade do processo de certificação já iniciado pela(s) autoridade(s) do(s) Estado(s)-Membro(s) e para assegurar uma transição suave para esses candidatos. O objectivo da proposta da Agência é permitir a continuação do processo de certificação, em colaboração com a Agência, e transferir as actividades de supervisão para a Agência após a emissão do certificado.
- que, no prazo de 20 dias após a publicação do Regulamento proposto (uma vez adoptado), os candidatos que apresentaram pedidos relativos a certificados de prestadores de serviços de navegação aérea deverão aplicar o referido regulamento; e
- a **revogação do Regulamento (CE) n.º 2096/2005, do Regulamento (CE) n.º 668/2008 e do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 482/2008,**

uma vez que estes requisitos estão incluídos integralmente no regulamento proposto.

12. No que respeita às **referências aos anexos da OACI**, a Agência está ciente de que, desde a adopção do Regulamento (CE) n.º 668/2008, os anexos da OACI foram alterados do seguinte modo:
- i. **Anexo 2**, 10.^a edição, Julho de 2005, alteração até ao **n.º 40** foi modificada para alteração até ao **n.º 42**;
 - ii. **Anexo 3**, 16.^a edição, Julho de 2007, alteração até ao n.º 74;
 - iii. **Anexo 4, 10.^a edição, Julho de 2001**, alteração até ao n.º 54 foi modificada para **11.^a edição, Julho de 2009**;
 - iv. **Anexo 10, volume I**, 6.^a edição, Julho de 2006, alteração até ao **n.º 82** foi modificada para alteração até ao **n.º 84**;
 - v. **Anexo 10, volume I**, 6.^a edição, Outubro de 2001, alteração até ao **n.º 82** foi modificada para alteração até ao **n.º 84**;
 - vi. **Anexo 10, volume III**, 2.^a edição, Julho de 2007, alteração até ao **n.º 82** foi modificada para alteração até ao **n.º 84**;
 - vii. **Anexo 10, volume IV**, 4.^a edição, Julho de 2007, alteração até ao **n.º 82** foi modificada para alteração até ao **n.º 84**;
 - viii. **Anexo 10, volume V**, 2.^a edição, Julho de 2001, alteração até ao **n.º 82** foi modificada para alteração até ao **n.º 84**;
 - ix. **Anexo 11**, 13.^a edição, Julho de 2001, alteração até ao **n.º 45** foi modificada para alteração até ao **n.º 47-B**;
 - x. **Anexo 14**, volume I, **4.^a edição, Julho de 2004**, alteração até ao n.º 9 foi modificada para **5.^a edição, Julho de 2009**;
 - xi. **Anexo 14**, volume II, **2.^a edição, Julho de 1995**, alteração até ao n.º 3 foi modificada para **3.^a edição, Julho de 2009**;
 - xii. **Anexo 15**, 12.^a edição, Julho de 2004, alteração até ao **n.º 34** foi modificada para alteração até ao **n.º 35**;
13. A Agência ainda não introduziu estas referências actualizadas no projecto de regulamento referido no presente parecer. No entanto, e a fim de ajudar os Estados-Membros a cumprirem as suas obrigações nos termos da Convenção de Chicago (ver o artigo 2.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento de Base), a Agência propõe analisar as alterações resultantes das versões mais recentes dos anexos, de modo a avaliar os efeitos da sua aplicação e emitir um parecer em conformidade destinado à Comissão sobre esta questão.
- É igualmente importante salientar que a transposição das normas e das práticas recomendadas pertinentes da OACI, que se realizará durante a segunda fase, tornará essas referências desnecessárias, sendo por conseguinte substituídas pelas medidas adequadas da União.
14. É também importante salientar que o artigo 25.º do Regulamento da Comissão recentemente adoptado, que estabelece um sistema de desempenho para os serviços de navegação aérea e as funções de rede, exige uma alteração ao Anexo I, partes 2.2. e 9, do Regulamento (CE) n.º 2096/2005. No presente parecer, a Agência propõe a revogação do Regulamento (CE) n.º 2096/2005 e a sua substituição por este Regulamento. Por conseguinte, a recomendação da Agência seria que se incorporassem as alterações exigidas pelo regulamento relativamente a um sistema de desempenho na proposta legislativa da Comissão para este regulamento.
15. Além das actualizações técnicas mínimas acima apresentadas e das questões que a Agência propõe alterar com base no número 11, a Agência, aconselhada pelos peritos dos

grupos de regulamentação ATM.001 e ATM.004, identificou os domínios em que seria necessário introduzir melhorias. A Agência realizou, em conjunto com os peritos, uma avaliação preliminar destas melhorias no que respeita à sua adequação, maturidade e possibilidade de inclusão como parte do «processo rápido». No entanto, tal como concluído nas reuniões acima mencionados do Comité do Céu Único Europeu e devido à ausência de um procedimento normal de consulta no âmbito do processo de regulamentação, a Agência ainda não incluiu estas melhorias nas propostas de regulamentos. Assim sendo, a Agência considera que as seguintes propostas de melhoria devem ser estabelecidas como prioridades a ter em conta durante a segunda fase do processo de regulamentação, em conjunto com a transposição das normas e práticas recomendadas pertinentes da OACI:

- i. As disposições relativas a **derrogações** incluídas no artigo 5.º da proposta de Regulamento: mesmo que a Agência tenha transposto as disposições do anterior artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 2096/2005, tal como solicitado pela Comissão Europeia e confirmado pelo Comité do Céu Único Europeu, a Agência gostaria de salientar que uma transposição integral do referido artigo pode suscitar algumas questões em termos de compatibilidade com o Regulamento de Base. Em primeiro lugar, porque está estabelecido que o certificado deve ser limitado ao espaço aéreo sob a responsabilidade da autoridade competente que o emitiu, o que poderia ser interpretado como não sendo coerente com o artigo 11.º do Regulamento de Base. Em segundo lugar, a Agência considera que a redacção original do artigo não estabelece o nível de segurança jurídica necessário para o cumprimento do objectivo de uma aplicação uniforme dos requisitos de segurança aérea estabelecidos no Regulamento de Base. Além da exclusão de algumas disposições que não podem ser sujeitas a derrogações, a Agência entende que não são definidos critérios para a aplicação dos requisitos aos prestadores de serviços de navegação aérea sujeitos a derrogações. Esta indefinição pode criar uma situação em que podem ser aplicados critérios muito diferentes por autoridades competentes diferentes, o que pode eventualmente conduzir a situações em que candidatos em condições semelhantes sejam solicitados a cumprir requisitos muito diferentes. Tal não significa que a Agência considere que não é possível alguma flexibilidade. É precisamente esta flexibilidade que o Regulamento de Base tenta assegurar no seu artigo 14.º, que estabelece a possibilidade de os Estados-Membros se afastarem dos requisitos em circunstâncias específicas, mas de uma forma completamente transparente e sob fiscalização da Comissão, assistida pela Agência e pelos outros Estados-Membros. Em especial, o artigo 14.º, número 6, do Regulamento de Base contempla precisamente o tipo de situação abrangida pelo artigo 5.º do projecto de regulamento e poderia ser utilizado para abranger esses casos com vantagens claras para a aplicação uniforme e segura dos requisitos.

Além disso, o artigo 8.º-B, número 3, do Regulamento de Base exige que a Agência proponha regras de execução que permitam aos Estados-Membros decidir quais as condições em que os prestadores de serviços de informação de voo devem ser autorizados a declarar os serviços prestados. Devido ao «processo rápido», a Agência ainda não foi capaz de elaborar esta proposta.

Com base no texto anterior, a Agência avaliará também as disposições do proposto artigo 5.º relativo a derrogações com o objectivo de aplicar o artigo 8.º-B, número 3, e de providenciar a flexibilidade e proporcionalidade necessárias aos prestadores de serviços de navegação aérea que estão actualmente sujeitos a derrogações. Com base na avaliação, a Agência elaborará as alterações pertinentes, sendo caso disso, na segunda fase.

Por último, a Agência considera que alguns requisitos que podem ser actualmente objecto de derrogações devem ser reavaliados na segunda fase. Em especial, os requisitos do Anexo I, partes 2.1, 3.2, alínea b), e 3.3, são, na opinião da Agência, não só elementos de segurança essenciais como também suficientemente flexíveis para permitir a aplicação por todos os prestadores de serviços de navegação aérea.

- ii. Os designados «**requisitos não associados a segurança**» (por exemplo, a obrigatoriedade de os prestadores de serviços de navegação aérea terem um plano de actividade) aplicáveis à certificação dos prestadores de serviços de navegação aérea, bem como a definição e identificação destas disposições não associadas a segurança. Este tema tem sido longamente debatido com os peritos dos grupos de regulamentação. Na 34.ª reunião do Comité do Céu Único Europeu foi decidido que a Comissão Europeia apresentará uma proposta para análise do comité. Consoante o resultado deste debate a proposta da Agência poderá ser alterada pela Comissão Europeia. Tal como já referido anteriormente, foi pedido à Agência que copiasse estas disposições e, desse modo, mantivesse a dupla base jurídica (Regulamento de Base da Agência Europeia para a Segurança da Aviação e Regulamento (CE) n.º 550/2004).

No que respeita à aplicação destas disposições às responsabilidades da Agência enquanto autoridade competente para supervisão dos prestadores de serviços pan-europeus e prestadores localizados fora do território da União Europeia, é apresentado o ponto de vista da Agência na alínea c) infra.

- iii. A introdução de **sistemas de gestão** conforme exigido no capítulo 5, alínea a), subalínea iii), dos requisitos essenciais do Anexo V-B. O co-legislador europeu (o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu) pretendeu simplificar os requisitos aplicáveis aos sistemas de gestão da segurança e da qualidade através da exigência de um sistema de gestão integrado. Este sistema integrado permitiria aos prestadores de serviços e organizações em geral adaptarem os seus sistemas de gestão à sua dimensão e ao âmbito e complexidade dos serviços prestados. Esta abordagem teria a vantagem de necessitar apenas de um único sistema de gestão em vez dos dois (ou mesmo três, em conjunto com o sistema de gestão da segurança) exigidos pelo Regulamento (CE) n.º 2096/2005. Além disso, esta abordagem é também promovida no manual de gestão da segurança da OACI¹¹ e facilitaria a integração da gestão do tráfego aéreo e serviços de navegação aérea na abordagem sistémica global da regulação da segurança¹². Esta abordagem beneficiaria os prestadores de serviços de navegação aérea ao dotá-los de flexibilidade para a aplicação dos requisitos e asseguraria a harmonização, uma vez que os elementos do sistema de gestão seriam claramente definidos. Permitiria também a existência de métodos de conformidade aceitáveis e documentos de orientação para diferentes tipos de prestadores de serviços de navegação aérea e diferentes tipos de serviços. Uma vantagem suplementar em matéria de segurança seria a facilitação e avaliação dos interfaces dos prestadores de serviços de navegação aérea com outras organizações no domínio da aviação, tais como operadores de aeródromos ou operadores aéreos, através da aplicação do mesmo conjunto de requisitos para o sistema de gestão. É claro que um dos riscos de segurança identificado e bem conhecido da fileira da aviação é o interface entre

¹¹ ICAO *Safety Management Manual*, segunda edição - 2009 (Doc. 9859-AN/474).

¹² O conceito de «abordagem sistémica global» à regulação da segurança foi introduzido na notificação de proposta de alteração 2008-22 da Agência. Esta notificação propõe que os chamados requisitos «organizacionais» aplicáveis às organizações aeronáuticas regulamentadas sejam integrados numa única regra de execução que será aplicável a todas essas organizações (Parte-OR). De modo idêntico, a mesma notificação propõe que os correspondentes requisitos relativos à autoridade sejam incluídos numa única regra de execução aplicável às autoridades competentes que supervisionam essas organizações (Parte-AR). Esses requisitos organizacionais comuns aplicáveis a todas as organizações (por exemplo, sistema de gestão, requisitos gerais do pessoal, acesso às instalações, conservação de registos), surgem de forma generalizada no que se designou como subparte OR.GEN. Essas disposições específicas para cada tipo de organização no domínio da aviação (por exemplo, prestadores de serviços de navegação aérea, organizações de formação, operadores aéreos, operadores de aeródromos, entre outros) conterão requisitos adicionais a observar pelas organizações em subpartes suplementares (por exemplo, OR.ATO, OR.OPS).

diferentes organizações envolvidas no sistema de aviação e a identificação das responsabilidades para a gestão de riscos global.

As diferentes propostas para o «processo rápido» foram estudadas pelos peritos e apresentadas aos membros do grupo de regulamentação ATM.001 e a diferentes partes interessadas. No entanto, as decisões adoptadas na 34.ª reunião do Comité do Céu Único Europeu não permitiram que a Agência incluisse esta alteração como parte do «processo rápido». Por conseguinte, a Agência apenas pode salientar esta alteração como uma das melhorias mais importantes a realizar na segunda fase.

A única alteração relacionada que foi considerada adequada ao «processo rápido» foi o aditamento de uma frase no Anexo I para clarificar que os prestadores de serviços de navegação aérea podem decidir integrar os sistemas de gestão da segurança e da qualidade num único sistema de gestão. Esta disposição não proíbe os prestadores de serviços de navegação aérea de também integrar outros sistemas de gestão (como por exemplo o sistema de gestão da segurança).

- iv. Proposta para melhorar os **requisitos de segurança para avaliação e redução do risco** relativamente a alterações (antigo Anexo II, parte 3.2, do Regulamento (CE) n.º 2096/2005), bem como os requisitos aplicáveis às autoridades competentes para supervisão da segurança das alterações nos sistemas funcionais (antigos artigos 8.º e 9.º do Regulamento (CE) n.º 1315/2007):

Com base nas conclusões do trabalho do EUROCONTROL sobre um sistema de classificação do risco, na sequência do mandato concedido pela Comissão Europeia e da adopção do Regulamento de Base que alarga o sistema EASA ao domínio da gestão do tráfego aéreo e serviços de navegação aérea, a Agência, em conjunto com um grupo informal de peritos representativos das autoridades supervisoras nacionais e dos prestadores de serviços de navegação aérea europeus mais importantes, analisou as disposições do Regulamento (CE) n.º 2096/2005 e do Regulamento (CE) n.º 1315/2007 no que respeita aos requisitos para a avaliação da segurança das alterações e a supervisão da segurança destas alterações. Pretendia-se elaborar propostas e recomendações para os grupos de regulamentação ATM.001 e ATM.004. As principais conclusões da análise são sintetizadas a seguir:

- As disposições existentes são demasiado difíceis de interpretar e mesmo de aplicar em alguns casos. Expressões como «parte constituinte», «situações de perigo credíveis relacionadas com a ATM» e a aplicação da metodologia quantitativa necessária e do quadro de classes de gravidade no caso de alterações relacionadas com as pessoas e os procedimentos não eram fáceis de interpretar nem eram aplicadas de forma uniforme, e por vezes não o eram de todo, pelos diferentes Estados-Membros.
- Os critérios fixados às autoridades competentes para estas decidirem sobre uma eventual análise da alteração proposta pela organização necessitam também de ser melhorados, uma vez que os critérios actuais, baseados nos perigos em vez dos riscos, significam, na prática, que a autoridade competente deve analisar quase todas as alterações.
- A Agência considera que existiriam vantagens significativas na utilização de uma abordagem baseada no desempenho para regulamentar a avaliação da segurança das alterações e para a supervisão da sua segurança. A simplificação dos requisitos e responsabilidades associadas à gestão das alterações, a clarificação dos processos associados para notificação e análise das alterações a nível das regras de execução e a disponibilização de metodologias a utilizar para os diferentes tipos de alterações dos diferentes tipos de sistemas funcionais nos métodos de conformidade aceitáveis e documentos de orientação tornariam os requisitos mais facilmente compreensíveis e aplicáveis. A Agência considera que os requisitos apenas

podem ser aplicados de forma uniforme e a segurança melhorada quando os requisitos são claros e fáceis de interpretar e as responsabilidades e processos são claramente atribuídos.

- A ausência de métodos de conformidade aceitáveis e documentos de orientação no âmbito do quadro de regulação do Céu Único Europeu dificultou a adopção de um sistema deste tipo para o conjunto inicial de regulamentos relativos ao Céu Único Europeu. No entanto, o quadro de regulação da Agência Europeia para a Segurança da Aviação oferece esta possibilidade. Com base na experiência adquirida até ao momento com a aplicação dos métodos de conformidade aceitáveis e documentos de orientação noutros domínios da aviação (por exemplo, a aeronavegabilidade e a manutenção) e nas propostas existentes para usar métodos de conformidade aceitáveis alternativos, o nível pretendido de harmonização na União Europeia – fundamental para o funcionamento seguro e correcto dos blocos funcionais de espaço aéreo (FAB) e do Céu Único Europeu – fica assegurado. Este objectivo promoverá igualmente a flexibilidade ao permitir abordagens normalizadas que se adequem melhor ao tipo de alteração e operações em consideração, sem necessidade de alterar o regulamento ou solicitar derrogações. Proporcionará também os meios para desenvolver e actualizar estas abordagens com vista à adopção das melhores e mais recentes práticas.
- Com base na avaliação do impacto regulamentar inicial realizada pela Agência aquando da avaliação de eventuais opções para melhorar estas disposições, a opção preferencial da Agência teria sido simplificar as regras de execução baseando-as mais no desempenho. As regras de execução conteriam os objectivos de segurança que necessitavam de ser cumpridos e os métodos de conformidade aceitáveis e documentos de orientação conteriam os pormenores técnicos para o cumprimento desses objectivos. Esta abordagem já foi adoptada para a certificação da aeronavegabilidade das aeronaves e seria também mais adequada ao domínio da gestão do tráfego aéreo e serviços de navegação aérea, que está muito dependente da tecnologia e se baseia cada vez mais em sistemas integrados ar-terra de grande complexidade.

Com base nas conclusões acima apresentadas, e com o objectivo de melhorar o sistema, foi elaborada uma proposta por este grupo informal de peritos, apresentada aos membros dos grupos de regulamentação ATM.001 e ATM.004 e fundamentada nas conclusões iniciais da avaliação do impacto regulamentar. Mais uma vez, as decisões adoptadas na 34.ª reunião do Comité do Céu Único Europeu não permitiram que a Agência incluísse esta alteração nesta fase.

- v. Proposta para a **integração dos requisitos a observar pelas organizações** (neste caso, os prestadores de serviços de navegação aérea) **num único regulamento** e dos requisitos relativos às autoridades competentes noutro regulamento. Esta proposta necessitaria de transferir os requisitos relativos à autoridade incluídos no Regulamento (CE) n.º 2096/2005 para o mesmo regulamento que contém os requisitos relativos à supervisão da segurança dos prestadores de serviços de navegação aérea e organizações que asseguram a gestão dos fluxos do tráfego aéreo (ATFM) e a gestão do espaço aéreo (ASM). Os requisitos relativos às autoridades competentes contidos no Regulamento (CE) n.º 2096/2005 são os aplicados quer aos Estados-Membros quer às autoridades supervisoras nacionais, como por exemplo os requisitos relativos à certificação dos prestadores de serviços de navegação aérea, à continuidade do cumprimento e à aplicação da legislação, bem como os requisitos relativos à verificação por pares, nomeadamente os requisitos a que devem obedecer as organizações (prestadores de serviços de navegação aérea e organizações que asseguram a gestão dos fluxos do tráfego aéreo e a gestão do espaço aéreo) do Regulamento (CE) n.º 1315/2007, ou seja, os requisitos que estabelecem a elaboração de procedimentos para a avaliação da segurança das alterações nos sistemas funcionais, a notificação de

alterações de segurança nos sistemas funcionais e os requisitos relativos à forma de tratamento das conclusões das auditorias elaboradas pelas autoridades competentes como resultado da sua verificação do cumprimento, e todos eles deveriam ter sido transferidos para o Regulamento relativo às organizações. A Agência considera que a presente proposta melhoraria os regulamentos existentes ao clarificar as responsabilidades dos prestadores de serviços de navegação aérea e das autoridades competentes, assegurando a coerência e facilitando a integração na estrutura regulamentar global destinada a executar a abordagem sistémica global. No entanto, os âmbitos de aplicação do Regulamento (CE) n.º 2096/2005 e do Regulamento (CE) n.º 1315/2007 são diferentes (o Regulamento (CE) n.º 2096/2005 diz respeito apenas à certificação dos prestadores de serviços de navegação aérea e o Regulamento (CE) n.º 1315/2007 diz respeito à supervisão da segurança dos prestadores de serviços de navegação aérea e organizações que asseguram a gestão dos fluxos do tráfego aéreo e a gestão do espaço aéreo). Por conseguinte, receou-se que a transferência das disposições entre os dois regulamentos levasse a que os regulamentos existentes aplicáveis a organizações que asseguram a gestão dos fluxos do tráfego aéreo e a gestão do espaço aéreo fossem suspensos até que o conjunto completo de requisitos para estas organizações fosse desenvolvido. Embora a Agência considere que este problema poderia ter sido facilmente resolvido, uma vez mais as decisões de alto nível obrigaram a Agência a adiar esta alteração para a segunda fase.

- vi. **Proposta para melhorar os requisitos para o pessoal técnico encarregado de tarefas relacionadas com a segurança** estabelecidos no artigo 9.º e no seu Anexo II, parte 3.3. O presente artigo 9.º exige que os Estados-Membros emitam regras de segurança adequadas para o pessoal técnico encarregado de tarefas relacionadas com a segurança operacional. A Agência tenciona estabelecer requisitos comuns neste domínio, após uma avaliação da adequação e coerência com o quadro regulamentar do trabalho realizado pelo EUROCONTROL no sentido de desenvolver especificações que contenham sistemas de competências e avaliação de competências para o pessoal técnico dos serviços de tráfego aéreo (ATSEP), e tendo também em conta as discussões em curso entre as partes pertinentes (prestadores de serviços de navegação aérea e pessoal técnico). Para o efeito, a Agência, com base nos resultados apresentados por alguns peritos dos grupos de regulamentação, propôs uma definição e requisitos para que os prestadores de serviços de navegação aérea possam aplicar um procedimento para definir as tarefas relacionadas com a segurança e estabelecer requisitos de formação que consistam em sistemas de competências e avaliação de competências para o pessoal técnico pertinente. No entanto, uma vez mais não foi possível à Agência realizar este trabalho durante o «processo rápido», pelo que este deve ser considerado como prioritário para a segunda fase. Entretanto, e sem prejuízo do considerando 17 do Regulamento de Base, é importante salientar que, do ponto de vista da Agência, a intenção do legislador europeu era transferir para a União Europeia as competências para o desenvolvimento de regras de segurança aplicáveis ao pessoal técnico através do Regulamento de Base. Além disso, a Agência considera que a manutenção desta possibilidade poderia eventualmente aumentar a dificuldade da tarefa da Agência na segunda fase, dado que os Estados-Membros podem continuar a desenvolver novos requisitos nacionais enquanto a Agência está a avaliar o sistema existente para propor regras a nível europeu. No entanto, e com base no mandato concedido à Agência, foi decidido não propor qualquer alteração a estas disposições na primeira fase.
- vii. A Agência considera que o Regulamento (CE) n.º 2096/2005 poderia ser melhorado relativamente às **responsabilidades dos prestadores de serviços de navegação aérea** quando atribuem determinadas actividades, como por exemplo a manutenção de determinado equipamento, a **organizações contratadas**. Existem alguns requisitos no Regulamento (CE) n.º 2096/2005 que os prestadores de serviços de navegação aérea devem cumprir relativamente ao pessoal técnico

quando utilizam o que tem sido designado como «organismos operadores subcontratados». A Agência considera que os regulamentos existentes beneficiariam com uma clarificação da definição de «organismo operador» (a definição actual pode permitir a interpretação de que esses organismos podem prestar serviços sem serem certificados), da expressão organismo «subcontratado» e das responsabilidades, se existirem, dos prestadores de serviços de navegação aérea no que respeita a terceiros (organismos contratados pelo organismo directamente contratado pelos prestadores de serviços de navegação aérea). As disposições existentes serão avaliadas e estudadas durante a segunda fase.

16. Tal como explicado anteriormente, a Agência encara os regulamentos propostos como os primeiros elementos fundamentais da aplicação da extensão do sistema regulamentar europeu em matéria de segurança da aviação ao domínio da gestão do tráfego aéreo e serviços de navegação aérea. As áreas passíveis de serem melhoradas já identificadas reforçarão claramente, na opinião da Agência, o sistema e devem, em conjunto com a transposição das normas e práticas recomendadas pertinentes da OACI, constituir as primeiras prioridades da regulamentação na segunda fase.
17. É também importante salientar que existem disposições no artigo 8.º-B do Regulamento de Base que não foram aplicadas com estes novos regulamentos ora propostos. Estas disposições incluem, por exemplo:
 - i. A aplicação do artigo 8.º-B, número 3, do Regulamento de Base, tal como explicado anteriormente.
 - ii. A aplicação do artigo 8.º-B, números 4 e 5, do Regulamento de Base. As opções para a aplicação destas disposições serão avaliadas como parte da futura tarefa de regulamentação ATM.005.
 - iii. O desenvolvimento de medidas para organizações que asseguram serviços responsáveis pela produção e tratamento de dados e pela sua formatação e envio ao tráfego aéreo geral para efeitos de navegação aérea crítica para a segurança. A avaliação e estudo das opções para a aplicação destas disposições com base em processos existentes no âmbito do sistema EASA (cartas de aceitação), se for caso disso, será realizada durante a segunda fase.
18. A segunda fase será desenvolvida em conformidade com os procedimentos da Agência.

b) *Requisitos relativos à supervisão da segurança na gestão do tráfego aéreo e serviços de navegação aérea*

19. Tal como explicado anteriormente, e com base no pedido da Comissão Europeia para uma transposição do Regulamento (CE) n.º 1315/2007 da Comissão o mais rapidamente possível, a Agência transferiu este regulamento para uma regra de execução ao abrigo do Regulamento de Base, introduzindo as alterações e actualizações técnicas mínimas necessárias. As seguintes alterações são consideradas necessárias:
 - i. A introdução da expressão «**autoridade competente**» num novo artigo 3.º, necessário para a aplicação dos artigos 8.º-B e 22.º-A do Regulamento de Base. De acordo com esta disposição, a supervisão de organizações que têm o seu principal centro de actividades num Estado-Membro deve ser efectuada pela autoridade supervisora nacional desse Estado-Membro (conforme referido no artigo 4.º do Regulamento-Quadro, com a redacção que lhe foi dado pelo Regulamento (CE) n.º 1070/2009), ou pela autoridade ou autoridades determinadas no acordo celebrado pelos Estados-Membros envolvidos nos acordos FAB, se o acordo especificar que a autoridade competente é diferente da autoridade supervisora nacional. A supervisão das organizações localizadas fora do território dos Estados-Membros mas que prestam serviços no espaço aéreo onde se aplica o Tratado da União Europeia deve ser efectuada pela Agência. São dadas explicações suplementares a seguir na alínea c) do presente capítulo.

- ii. A **definição de serviço pan-europeu**. Esta definição é necessária para a aplicação do artigo 22.º-A. O objectivo desta definição é o de clarificar o que são esses serviços pan-europeus.
- iii. O aditamento de **referências aos artigos pertinentes do Regulamento de Base**. Tal como já foi explicado na alínea a), o projecto de regulamento terá uma dupla base jurídica. Por conseguinte, as referências ao Regulamento (CE) n.º 550/2004 foram complementadas com referências aos artigos pertinentes do Regulamento de Base.
- iv. As **referências às autoridades supervisoras nacionais**, conforme referido no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 549/2004, foram **substituídas** por referências às **autoridades competentes**. Tal como já referido anteriormente, algumas partes interessadas manifestaram as suas preocupações com a base jurídica da Agência para efectuar determinadas tarefas enquanto autoridade competente e exigiram que algumas disposições especificassem a entidade com a função de autoridade competente. A Agência considera que não é necessário especificar qual a entidade com esta função nas regras de execução porque isso repetiria as tarefas e responsabilidades que já foram adoptadas pelo co-legislador europeu no Regulamento de Base. Um exemplo é o caso das directivas de segurança, previstas no anterior artigo 12.º do Regulamento (CE) n.º 1315/2007 (artigo 3.º do regulamento proposto). Neste caso, a expressão «autoridade supervisora nacional» foi simplesmente substituída por «autoridade competente». A Agência considera que o artigo 8.º-B do Regulamento de Base exige que a Agência também seja responsável pela emissão destas directivas de segurança. De facto, as regras de execução previstas no artigo 8.º-B, número 6, alínea f), do Regulamento de Base devem assegurar que são concedidos poderes adequados às autoridades responsáveis pela supervisão a fim de reagirem a condições de falta de segurança que possam ocorrer durante a prestação de serviços de gestão do tráfego aéreo e de navegação aérea. Além disso, o desenvolvimento de regras de execução deve ser feito, tanto quanto possível, tendo em conta as disposições do Regulamento (CE) n.º 1315/2007 da Comissão. A Agência, enquanto autoridade competente, deve ser dotada de poderes por essas regras de execução e, assim, ter o direito de utilizar o mecanismo relativo às directivas de segurança em relação a essas organizações/serviços que supervisiona. Por esse motivo, o Regulamento de Base proporciona uma base jurídica adequada para a Agência emitir directivas de segurança no âmbito do artigo 12.º do Regulamento (CE) n.º 1315/2007.
- v. A expressão **organização reconhecida** foi **substituída pela** expressão **entidade qualificada**, de acordo com o artigo 13.º do Regulamento de Base.
- vi. Os **considerandos** também foram actualizados a fim de reflectirem a situação actual, a aplicação do Regulamento de Base, a base da regra de execução proposta e as fases posteriores no futuro.
- vii. A introdução de **disposições transitórias** para a transferência das funções de supervisão da segurança da(s) autoridade(s) pertinente(s) para a Agência nos casos em que a Agência é a autoridade competente de acordo com o artigo 22.º-A do Regulamento de Base (organizações responsáveis pela prestação de serviços no espaço aéreo do território ao qual o Tratado se aplica e que têm o seu principal centro de actividades e, se aplicável, a sua sede localizados fora desse território e para organizações responsáveis por serviços pan-europeus) após seis meses. A Agência considera que seis meses seriam suficientes para a sua preparação com vista a assumir as responsabilidades atribuídas pelo legislador no Regulamento de Base.
- viii. A introdução de uma **disposição de revogação** do regulamento existente sob a forma de um novo artigo 17.º. Este artigo revoga o Regulamento (CE) n.º 1315/2007 da Comissão, uma vez que todas as disposições são transpostas para a regra de execução proposta.

20. As alterações e as actualizações técnicas mínimas propostas acima mencionadas são consideradas no âmbito das instruções transmitidas pela Comissão Europeia e aprovadas pelo Comité do Céu Único Europeu nas suas 33.^a e 34.^a reuniões. No processo de revisão das disposições existentes, a Agência, aconselhada pelos membros dos grupos de regulamentação ATM.001 e ATM.004, identificou algumas áreas que necessitariam de ser melhoradas. A Agência considera que as seguintes propostas de melhoria devem ser definidas como primeiras prioridades a ter em conta durante a segunda fase do processo de regulamentação, em conjunto com a transposição das normas e práticas recomendadas pertinentes da OACI:
- i. Aplicação da **abordagem sistémica global aos requisitos relativos à autoridade**. A «abordagem sistémica global» visa simplificar os procedimentos de certificação e supervisão e reduzir os encargos para as pessoas e organizações reguladas. Esta abordagem visa igualmente harmonizar os procedimentos de supervisão para pessoas, organizações, produtos, peças e equipamentos conexos e sistemas e constituintes. Os componentes do sistema de aviação – produtos, operadores, tripulações, aeródromos, gestão do tráfego aéreo e serviços de navegação aérea – em terra ou no ar fazem parte de uma única rede. A «abordagem sistémica global» visa eliminar o risco de lacunas ou sobreposições em matéria de segurança e procura evitar requisitos contraditórios e responsabilidades mal delimitadas. Os regulamentos devem ser interpretados e aplicados de uma forma normalizada e devem permitir a utilização das melhores práticas. As propostas para alteração dos requisitos relativos às autoridades (Parte-AR), que estão a ser desenvolvidas como parte do trabalho da Agência sobre a primeira extensão do sistema EASA (extensão do sistema EASA às operações aéreas e ao licenciamento das tripulações de voo), bem como a alteração à subparte AR.GEN proposta (subparte da Parte-AR, aplicável a todas as autoridades competentes responsáveis pela supervisão de todas as organizações no domínio da aviação), devem, se for caso disso, ser desenvolvidas com base nas regras de execução rápidas. Esta abordagem assegurará uma maior coerência e simplificará o processo de certificação. Na segunda fase, todos os requisitos relativos às autoridades competentes inicialmente incluídos no projecto de regulamentos para a prestação de serviços de navegação aérea e licenciamento de controladores de tráfego aéreo devem ser igualmente integrados na mesma regra de execução (Parte-AR) para efeitos de harmonização dos processos de supervisão. Devem também ser adaptados aos princípios fundamentais da União Europeia, aplicando os princípios descritos no Regulamento de Base relativos à supervisão, aplicação da legislação, intercâmbio de informações entre as autoridades competentes e reconhecimento mútuo de certificados, segundo aquilo que já foi iniciado pela Agência na sua NPA 2008-22.
 - ii. Os princípios do **Programa de Segurança do Estado** promovido pela OACI devem também ser integrados nesses requisitos. A Agência já iniciou o seu trabalho de adaptação das disposições inicialmente propostas na NPA 2008-22 e aquando da aplicação do Programa Europeu para a Segurança da Aviação¹³.
 - iii. As disposições relativas à **supervisão da segurança das alterações em matéria de segurança** nos sistemas funcionais (anteriores artigos 8.º e 9.º do Regulamento (CE) n. 1315/2007) devem ser simplificadas, tal como já explicado na alínea a), e ser integradas num quadro regulamentar comum.
 - iv. Os designados **«requisitos não associados a segurança»** para a certificação de organizações prestadoras de serviços, bem como a sua identificação. O tema tem sido debatido com peritos dos grupos de regulamentação durante o seu trabalho e em reuniões *ad hoc*. Durante a 34.^a reunião do Comité do Céu Único Europeu ficou

¹³ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/g/doc/COMMS/easanews/EASA-Newsletter-issue-3.pdf.
http://www.easa.europa.eu/ws_prod/g/doc/About_EASA/Manag_Board/2009/EASA%20MB%2003-2009%20Summary%20of%20Discussions%20MB%20Special%20Meeting.pdf.

decidido que a Comissão Europeia apresentará uma proposta sobre a forma de abordar os «requisitos não associados a segurança» para o Comité analisar.

A necessidade de harmonizar a terminologia tanto quanto possível para designar os actos das autoridades competentes para uma reacção imediata a condições de falta de segurança. Enquanto que no proposto artigo 13.º do projecto de regulamento do presente parecer (anterior artigo 12.º do Regulamento (CE) n.º 1315/2007) a expressão utilizada é «directivas de segurança», a expressão utilizada na NPA 2008-22 da EASA é a da OACI, ou seja, «informação de segurança obrigatória». Além disso, a expressão «directiva de segurança» foi proposta pela Agência ao abrigo da sua NPA 2009-0¹⁴ para referir as medidas que a Agência possa ser autorizada a emitir para atender a requisitos retroactivos de aeronavegabilidade para operações (reforço do nível de segurança) e estabelecer correcções de deficiências identificadas nos elementos que são parte dos dados de adequação operacional da aeronave. A avaliação das expressões a utilizar em cada caso será efectuada de forma adequada durante a segunda fase.

21. As propostas acima mencionadas, em conjunto com a transposição das normas e práticas recomendadas pertinentes da OACI, devem ser as primeiras prioridades da segunda fase da Agência, conforme já mencionado anteriormente. Os regulamentos propostos constituirão o ponto de partida para a segunda fase da Agência.

c) *A Agência enquanto autoridade competente em conformidade com o disposto no artigo 22.º-A do Regulamento de Base e explicações suplementares sobre o artigo 3.º do projecto das regras de execução*

22. O princípio de separação da regulação de segurança das funções operacionais (a obrigação dos prestadores de serviços de navegação aérea serem certificados e os certificados serem normalmente emitidos pelas autoridades supervisoras nacionais) foi mantido pelo co-legislador europeu em 2009 aquando da adopção do pacote Céu Único Europeu II e da adopção do alargamento do âmbito de competência da Agência à gestão do tráfego aéreo e aos serviços de navegação aérea. Por conseguinte, não existem dúvidas de que a autoridade supervisora nacional designada ou constituída por um Estado-Membro é a autoridade competente para certificação e supervisão dos prestadores de serviços de navegação aérea que têm o seu principal centro de actividades e, sendo caso disso, a sua sede localizados no mesmo Estado-Membro. Esta lógica aplica-se igualmente por motivos de subsidiariedade e de proximidade. É o caso estabelecido no artigo 3.º, alínea a), das regras de execução propostas do presente parecer.
23. Além disso, o Céu Único Europeu I introduziu o conceito de blocos funcionais de espaço aéreo (FAB) que abrangem o espaço aéreo de mais de um Estado-Membro. No que diz respeito aos blocos funcionais de espaço aéreo que se estendem pelo espaço aéreo da responsabilidade de mais de um Estado-Membro, o co-legislador europeu estabeleceu que os Estados-Membros em questão devem celebrar um acordo relativo à supervisão dos prestadores de serviços de navegação aérea que prestam serviços relacionados com esses blocos. Esta disposição foi confirmada mais uma vez aquando da adopção do Céu Único Europeu II. Podem existir várias soluções para aplicar este princípio: designar uma única autoridade supervisora nacional para supervisão da segurança de todos os prestadores de serviços de navegação aérea que prestam serviços num bloco funcional de espaço aéreo, manter o princípio da competência territorial para os diferentes prestadores de serviços de navegação aérea activos num bloco funcional de espaço aéreo ou designar várias autoridades supervisoras nacionais, sendo cada uma delas responsável por um tipo de serviço específico. As regras de execução propostas pela Agência não devem limitar as disposições existentes do Céu Único Europeu que permitem que os Estados-Membros escolham as disposições aplicáveis à supervisão da segurança dos

¹⁴ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/NPA/NPA%202009-01.pdf

prestadores de serviços de navegação aérea que prestam serviços num bloco funcional de espaço aéreo. Por conseguinte, o artigo 3.º, alínea b), proposto faz referência a este acordo entre os Estados-Membros que participam no bloco funcional de espaço aéreo. Com base no Regulamento (CE) n.º 550/2004, o acordo entre os Estados-Membros pode também incluir uma atribuição clara de responsabilidades no que respeita às tarefas de supervisão.

24. O Regulamento (CE) n.º 550/2004 permite a certificação de prestadores de serviços de navegação aérea que oferecem «pacotes» de serviços (como por exemplo, um prestador de serviços de controlo de tráfego aéreo em rota que oferece também serviços de controlo de tráfego aéreo de «controlo de torre» (TWR) em aeródromos, serviços de informação de voo, comunicação, navegação ou outros serviços de navegação aérea), mas também serviços «separados» (por exemplo, um operador de aeródromo que presta directamente serviços de «controlo de torre» no local respectivo ou um prestador que assegura apenas sinais de rádio-navegação). Esta possibilidade já foi amplamente utilizada: o relatório do EUROCONTROL sobre a aplicação da legislação relativa ao Céu Único Europeu¹⁵, publicado em Junho de 2009, referia 212 prestadores de serviços de navegação aérea certificados, um número muito maior do que o número dos Estados-Membros da UE. Esse número não seria possível sem a «separação» de alguns serviços de navegação aérea do principal prestador de controlo de tráfego aéreo nacional (ATCP). No futuro, os programas SESAR e NEXTGEN podem trazer inovações significativas à gestão do tráfego aéreo e serviços de navegação aérea, em especial no domínio do intercâmbio de informações digitais e da necessidade subjacente de uma rede de comunicação. O programa SESAR, em especial, exige não só a utilização de ligações de dados móveis em radiocomunicações de horizonte visual como também comunicações aeronáuticas móveis via satélite. Nada impede um prestador de comunicações via satélite de oferecer serviços no espaço aéreo do território ao qual o Tratado da União Europeia se aplica enquanto tem a sua sede localizada fora do território dos Estados-Membros. Podem existir outras situações, por exemplo, em relação a criadores de procedimentos de instrumentos ou prestadores de dados para sistemas de gestão de voo.
25. O artigo 22.º-A, alínea b), do Regulamento de Base exige que a Agência seja responsável pela emissão de certificados e autorizações a organizações localizadas fora do território sujeito às disposições do Tratado da União Europeia, mas que prestam serviços no espaço aéreo do território ao qual o Tratado se aplica. Por conseguinte, a Agência será a autoridade competente pela emissão de certificados de organizações nesses casos. As regras de execução propostas devem ser coerentes com as disposições anteriores, o que constitui a fundamentação para o artigo 3.º, alínea c), das regras de execução propostas.
26. Na sua comunicação de Novembro de 2008¹⁶, que anuncia o segundo alargamento do âmbito de competências da Agência, a Comissão Europeia salientou que o desenvolvimento de novas tecnologias traz consigo a emergência de prestadores de serviços que operam em todo o continente e mesmo para além das suas fronteiras. São disso exemplo o grupo de prestadores do EGNOS¹⁷ e o próximo gestor do GALILEO¹⁸ no domínio da navegação por satélite, a base de dados de informação aeronáutica EAD¹⁹, e determinados serviços de comunicação, como os da ARINC e da SITA²⁰. As regras comuns europeias devem permitir garantir que se leve a bom termo, de forma coerente e coordenada, a certificação deste novo tipo de organismos.

¹⁵ http://www.eurocontrol.int/Issip/gallery/content/public/2009Sep/SESReport_WEB.pdf.

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0578:FIN:PT:DOC>.

¹⁷ EGNOS: European Geostationary Navigation and Overlay Service.

¹⁸ GALILEO é o sistema europeu de navegação por satélite.

¹⁹ EAD: European Information Database.

²⁰ ARINC e SITA: a *Aeronautical Radio Inc* e a *Société internationale des Télécommunications aéronautiques* comercializam serviços de comunicação destinados à aviação.

27. O co-legislador europeu decidiu (artigo 22.º-A, alínea c), do Regulamento de Base) que a Agência emitirá e renovará os certificados de organizações que asseguram serviços pan-europeus de gestão de tráfego aéreo e de navegação aérea. O artigo 3.º, alínea d), proposto apenas reflecte, a nível das regras de execução, a decisão já adoptada pelo co-legislador europeu.
28. Tal como mencionado anteriormente, no que respeita à certificação existe, no entanto, a dúvida sobre se um certificado emitido pela Agência apenas deve abranger requisitos de «segurança» aplicáveis a prestadores de serviços de navegação aérea pan-europeus ou «todos» os requisitos (ou seja, requisitos de «segurança» e requisitos «não associados a segurança» ou disposições que não têm um «impacto directo na segurança»). Embora tenha sido decidido que a Comissão Europeia apresentará uma proposta para análise do Comité do Céu Único Europeu relativamente à questão dos requisitos «não associados a segurança» da certificação, a Agência considera que os prestadores de serviços de navegação aérea devem ter um único certificado que demonstre a conformidade com todos os requisitos legais aplicáveis pelos seguintes motivos:
- dividir a função de supervisão entre a Agência e uma autoridade supervisora nacional conduzirá a um processo de dupla certificação ou uma atribuição ambígua de responsabilidades, o que acarretará encargos para as organizações reguladas;
 - estes encargos serão contrários ao disposto no artigo 2.º, número 2, alínea c), do Regulamento de Base, o qual exige que a Agência promova uma boa relação custo/eficiência dos processos de regulação e certificação e evite a duplicação a nível nacional e da UE;
 - o Regulamento de Base não limita a certificação à segurança (entende-se por certificação, na acepção do artigo 3.º do Regulamento de Base, «qualquer forma de reconhecimento de que um produto, peça ou equipamento, organização ou pessoa cumpre os requisitos aplicáveis, incluindo as disposições do presente regulamento, assim como a emissão do respectivo certificado»);
 - o artigo 22.º-A do Regulamento de Base não limita de qualquer forma o âmbito e o conteúdo dos certificados a emitir pela Agência, os quais devem assim abranger todo o tipo de requisitos aplicáveis;
 - separar requisitos de «segurança» de requisitos «não associados a segurança» é, em certa medida, uma medida arbitrária e exigiria uma consulta aprofundada.
29. A Agência considera que a divisão das responsabilidades de supervisão entre diferentes autoridades competentes em relação a aspectos de «segurança» e «não associados a segurança» da certificação de uma organização prejudicaria o objectivo do co-legislador europeu e não é um requisito jurídico. Além disso, essa decisão seria considerada contrária aos objectivos do Regulamento de Base, que exige a centralização das actividades de certificação e de supervisão de determinados prestadores de serviços.
30. Por último, e tal como explicado anteriormente, a Comissão Europeia apresentará a proposta legislativa final sobre a forma de abordar as designadas disposições «não associadas a segurança».

IV. Avaliação do impacto regulamentar

31. O objectivo da Avaliação do Impacto Regulamentar (AIR) é avaliar os impactos e as consequências de regras e requisitos que estão a ser propostos. A avaliação visa, deste modo, apoiar o processo de decisão (por exemplo, entre todas as opções de regulação possíveis, determinar qual a que tem menos impacto global nas pessoas/organizações reguladas) relativamente à aplicação do Regulamento de Base.
32. O objectivo e a metodologia da avaliação do impacto regulamentar têm sido explicados em vários documentos, ou seja, a avaliação do impacto regulamentar sobre o alargamento do âmbito de competência da Agência Europeia para a Segurança da

Aviação (EASA) até à regulação dos serviços de gestão do tráfego aéreo e dos serviços de navegação aérea (ATM/ANS).

33. Devido aos motivos já explicados no capítulo III, o presente parecer inclui um conjunto de regras de execução que foram copiadas dos regulamentos relativos ao Céu Único Europeu, em especial o Regulamento (CE) n.º 2096/2005 e o Regulamento (CE) n.º 1315/2007. Não existem alterações propostas aos conteúdos dos referidos regulamentos que possam justificar futuras análises no âmbito de uma avaliação do impacto regulamentar. As alterações mínimas propostas para aplicação do Regulamento de Base são alterações que não permitem outras alternativas ou opções que justifiquem um estudo suplementar.
34. Por conseguinte, não foi realizada a avaliação do impacto regulamentar. Todavia, a Agência gostaria de salientar que existem alguns dados pertinentes relativos à população afectada que são interessantes no âmbito deste novo conjunto de regras. Esses dados podem ser encontrados no relatório do EUROCONTROL sobre a aplicação da legislação relativa ao Céu Único Europeu²¹, que revela várias organizações e pessoas envolvidas na gestão do tráfego aéreo e serviços de navegação aérea nos Estados-Membros da União Europeia, Noruega e Suíça.
35. No seu relatório de 2008²², o EUROCONTROL salientou que existem algumas questões pan-europeias que exigem medidas a nível europeu:
 - ausência de disposições relativas à supervisão da segurança da gestão dos fluxos do tráfego aéreo e gestão do espaço aéreo pelas autoridades supervisoras nacionais, nomeadamente no caso dos elementos da gestão dos fluxos do tráfego aéreo operados centralmente pelo Organismo Central de Gestão do Fluxo do Tráfego Aéreo (CFMU);
 - ausência de formalização das disposições relativas à supervisão da segurança no que respeita a situações transfronteiriças;
 - aplicação insuficiente pelas autoridades supervisoras nacionais das alterações em matéria de supervisão da segurança, o que é importante no que respeita à aceitação de novos sistemas e de alterações aos sistemas existentes;
 - falta de especificação de medidas de aplicação da legislação para infracções aos regulamentos relativos ao Céu Único Europeu por prestadores certificados, tal como exigido pelos regulamentos relativos ao Céu Único Europeu pertinentes;
 - em geral, existem preocupações relativamente à dupla regulamentação, desenvolvimento de uma «cultura justa» e disponibilidade de recursos, em especial de auditores qualificados.
36. No seu relatório de 2009, o EUROCONTROL salientou que o registo do sector, em termos de acidentes e incidentes, continua a mostrar que os principais riscos estão a ser reconhecidos e reduzidos. Em vários casos, contudo, os níveis existentes de recursos e de conhecimentos são insuficientes para o exercício das suas responsabilidades em matéria de segurança de uma forma que contribua para a melhoria da segurança.
37. Embora se possa concluir que não existem riscos imediatos no domínio da gestão do tráfego aéreo e serviços de navegação aérea, permanecem ainda muitos aspectos que necessitam de serem resolvidos. A supervisão, a monitorização e a aplicação da legislação são ainda domínios em que seria desejável a introdução de melhorias e onde continua a não existir uniformidade na aplicação de medidas de segurança em matéria de gestão de tráfego aéreo e serviços de navegação aérea. A avaliação do impacto regulamentar sobre a extensão do sistema EASA à regulação dos serviços de gestão do tráfego aéreo e de navegação aérea já definiu esta situação e esta análise confirma que são necessárias medidas. Estas medidas têm a ver principalmente com o objectivo de

²¹ www.eurocontrol.int/lssip/gallery/content/public/2009Sep/SESReport_WEB.pdf.

²² http://www.eurocontrol.int/src/gallery/content/public/documents/report/srcdoc44_e1.0.pdf.

uma regulação clara e aplicação e supervisão uniformes. Na segunda fase da aplicação esta questão será ainda avaliada e debatida.

V. Conclusões

38. A Agência elaborou o presente parecer em resposta ao pedido da Comissão Europeia e do Comité do Céu Único Europeu no sentido de aplicar a extensão do sistema regulamentar europeu em matéria de segurança da aviação à gestão do tráfego aéreo e aos serviços de navegação aérea durante a primeira fase, através do designado «processo rápido». Para o efeito, a Agência reflectiu cuidadosamente os conselhos que recebeu, ao longo do processo, da Comissão, do Comité do Céu Único Europeu, do Conselho da Administração da EASA e de todas as partes interessadas.
39. A Agência manifesta a firme convicção de que o «processo rápido» trará benefícios imediatos ao sistema regulamentar em matéria de segurança, nomeadamente:
- a Agência pode desenvolver os necessários métodos de conformidade aceitáveis e as especificações de certificação cuja utilização facilitaria o cumprimento das regras e forneceria a proporcionalidade e subsidiariedade necessárias, o que implica igualmente a utilização das melhores práticas do sector;
 - as novas regras em vigor permitirão que a Agência inicie as suas inspecções de normalização destinadas a assegurar a aplicação segura e uniforme das regras comuns e ajude as autoridades na sua função de supervisão da segurança;
 - a Agência será a autoridade competente nas tarefas que lhe são atribuídas pela legislação para prestadores de serviços de navegação aérea pan-europeus e de países terceiros, bem como para organizações de países terceiros que asseguram a formação de controladores de tráfego aéreo em operações;
 - outros elementos do sistema europeu de segurança da aviação, tais como acordos de cooperação internacional e aplicação das medidas estabelecidas no Regulamento de Base, também se tornarão aplicáveis neste domínio;
 - permitirá que a Agência contribua, através de várias medidas de regulação, para a aplicação do Céu Único Europeu II, incluindo, em especial, o apoio aos acordos FAB e a supervisão da segurança das funções de gestão da rede de gestão do tráfego aéreo, bem como para prestar o apoio necessário para facilitar a aplicação do programa SESAR.
40. A Agência recomenda que a Comissão dê início ao processo executivo para a adopção do projecto de regras de execução com base no presente parecer e altere em conformidade a legislação actualmente aplicável ao Céu Único Europeu, a fim de evitar a dupla regulamentação e requisitos contraditórios.

Colónia, 28 de Maio de 2010

P. GOUDOU
Director Executivo