

Maura Soares

Assunto: Parecer sobre a proposta de decreto legislativo regional n.º 37/XI - regime jurídico das atividades espaciais na RAM
Anexos: Parecer ANACOM.pdf
Importância: Alta

De: fatima.botelho@anacom.pt <fatima.botelho@anacom.pt>
Enviada: 9 de abril de 2019 07:50
Para: Assuntos Parlamentares <assuntosparlamentares@alra.pt>
Cc: jcmatos@anacom.pt; pca@anacom.pt
Assunto: Parecer sobre a proposta de decreto legislativo regional n.º 37/XI - regime jurídico das atividades espaciais na RAM
Importância: Alta

From: Fátima Botelho <fatima.botelho@anacom.pt>
Sent: 8 de abril de 2019 19:58
To: 'assuntosparlamentares@alra.pt' <assuntosparlamentares@alra.pt>
Cc: João Cadete de Matos <jcmatos@anacom.pt>; PCA <pca@anacom.pt>
Subject: Parecer sobre a proposta de decreto legislativo regional n.º 37/XI - regime jurídico das atividades espaciais na RAM
Importance: High

Dr.ª Bárbara Torres Chaves
Presidente da Comissão Permanente de Economia

Boa tarde.

Encarrega-me o Presidente do Conselho de Administração da ANACOM, Dr. João Cadete de Matos, de enviar, em resposta ao pedido que nos foi dirigido por ofício de 1 do corrente (em anexo), o nosso parecer sobre a proposta de decreto legislativo regional n.º 37/XI – “Regime jurídico de licenciamento das atividades espaciais, de qualificação prévia e de registo e transferência de objetos espaciais na região autónoma dos Açores”.

Considerando o curto prazo de que dispusemos para análise do projecto e preparação deste parecer, admite-se a possibilidade de irmos a identificar preocupações adicionais, que remeteremos por esta via se for caso disso.

Melhores cumprimentos.

Fátima Botelho

Fátima Aragão Botelho
Diretora de Apoio ao Conselho

Lisboa (Sede)
Av. José Malhoa, 12
1099-017 Lisboa - Portugal
Tel: (+351) 217212602
www.anacom.pt

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
ARQUIVO
Entrada 994 Proc. n.º 102
Data: 019/04/09 N.º 37/XI

Pense no ambiente. Imprima o conteúdo desta mensagem apenas se for absolutamente necessário.

Este email e ficheiros em anexo são confidenciais e destinados somente ao conhecimento e utilização da(s) pessoa(s) ou entidade(s) a quem foram endereçados. Se recebeu este email ou anexos por erro, ou a eles teve acesso não sendo o destinatário, por favor elimine-os contactando o remetente.

Please consider the environment before printing this mail note.

This email and files transmitted with it are confidential and intended for the sole use of the individual or organization to whom they are addressed. If you have received this email in error, please notify the sender immediately and delete it without using, copying, storing, forwarding or disclosing its contents to any other party.

Autoridade Nacional de Comunicações <https://www.anacom.pt/>

Proposta de decreto legislativo regional – Regime jurídico de licenciamento das atividades espaciais, de qualificação prévia e de registo e transferência de objetos espaciais na Região Autónoma dos Açores

Parecer da ANACOM

Comentários gerais

O decreto legislativo regional das atividades espaciais, adiante DLRAE, sob parecer, conforme resulta do respetivo preâmbulo, pretende dar execução ao previsto no nº 2 do artigo 27º do Decreto-lei nº 16/2019, de 22 de janeiro, adiante DLAE, onde se estabelece a necessidade do regime de licenciamento, de qualificação prévia e de registo e transferência de objetos espaciais nas Regiões Autónomas, assim como o respetivo regime económico e financeiro, ser feito por decreto legislativo regional.

Assim, um primeiro comentário geral, diz respeito ao âmbito do próprio diploma. Este, poderia desde já constituir-se como a regulamentação do DLAE, acrescido do regime económico e financeiro, por mandato direto do artigo nº 2 do artigo 27º, sem se recorrer à forma intermédia de “transposição” do DLAE para a Região Autónoma dos Açores. Na verdade, o DLRAE constitui-se como uma lei espacial regional, a qual, por sua vez, irá carecer de regulamentação, tal como referido no artigo 32.º do projeto. Ora, o nº 1 do artigo 27º do DLAE parece querer evitar exatamente esta situação ao dizer expressamente que o DLAE se aplica às regiões autónomas. Por fim, quanto a este ponto, note-se que a DLAE fala de regime de acesso e exercício e o DLRAE fala de regime jurídico, o que torna evidente uma sobreposição de objeto.

A seguir-se a vida da “transposição” haveria toda a vantagem, também por conveniência interpretativa, em assegurar-se a uniformidade do texto entre o DLAE e o DLRAE, o que não acontece atualmente. É verdade que as dificuldades interpretativas colocadas pelo articulado do DLAE, que são muitas, contudo, não nos parece que o legislador regional, no DLRAE, possa dispor de modo diferente e corretivo face às soluções legislativas vertidas no DLAE.

Um segundo comentário, ainda quanto ao âmbito do diploma e decorrente do que vai dito no parágrafo anterior, tem a ver com a delimitação das competências da Região Autónoma. Embora o DLRAE se diga ancorar no n.º 2 do artigo 27.º do DLAE, e não obstante o objeto que para si define (artigo 1º), este diploma faz atribuir à Entidade Espacial Regional (EER), poderes de fiscalização, os quais estão claramente afastados do referido 27º do DLAE.

Um terceiro comentário geral diz respeito às necessárias relações entre o Governo Regional/EER e a AE, sugerindo-se a introdução de uma disposição que formalmente

imponha um dever de coordenação e cooperação, nomeadamente em três domínios: 2) na elaboração dos decretos regulamentares previsto no artigo 32º do DLRAE; 2) a nível dos procedimentos de licenciamento e registos (balcão único, pareceres, comunicação do registo), com a possibilidade de se criar uma plataforma eletrónica; e 3) fiscalização das atividades espaciais a desenvolver nos Açores pela AE. Este é um dever de cooperação que deve ir além do previsto no nº 5 do artigo 22º do DLRAE.

Comentários ao articulado

Artigo 1.º

Sugere-se utilizar os termos do artigo 1º do DLAE, nomeadamente “regime de acesso e exercício” e “exercício de atividades espaciais”.

Artigo 2.º

Não é evidente o conceito de “*atividades espaciais [...] que tenham por base infraestruturas ou plataformas [...]*”, sendo preferível aferir-se o “ter por base” às duas atividades em causa, ou seja, às “operações espaciais”, conforme definidas no artigo 3º do DLAE. Não é evidente, ademais, que o conceito de “*infraestruturas ou plataformas*” inclua, por exemplo, navios. Digase, à margem, que não é também evidente a diferença entre “atividades espaciais” (não definido) e “operações espaciais”, sendo certo que o conceito de “centros de lançamento”, referido no nº 1 do artigo 2º do DLAE, não é abrangido pela regulamentação das atividades espaciais.

Igualmente a definição de “zonas marítimas adjacentes ao arquipélago” carece de ser melhor formulada. O conceito de espaço terrestre ou marítimo (sugere-se que se diga “território regional” conforme nº 2 do artigo 2º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores) está bem definido, contudo as zonas adjacentes parecem ser um conceito pouco determinado e que poderá levar a conflitos de competência entre a EER e a AE.

Assim, entendemos que, ainda que pelo menos aparentemente não mude o conteúdo, a redação proposta deveria ser alterada, seguindo o n.º 5 do artigo 27.º e o artigo 2º do DLAE, ou seja, colocando no centro da definição do âmbito territorial as operações espaciais prosseguidas no espaço terrestre ou marítimo dos Açores, nas áreas sob jurisdição do Governo regional.

Na ausência de menção expressa, o acesso e exercício de atividades espaciais a partir do espaço aéreo cabe exclusivamente à AE.

Artigo 3.º

Sugere-se remissão integral das definições para o artigo 3º do DLAE, de modo a evitar-se ou a definição de novos conceitos de modo autónomo, como sucede nos casos de operação de lançamento e operação de retorno, o que poderá ter implicações interpretativas.

Artigo 4.º

De forma distinta ao DLAE, esta proposta estipula que as atividades espaciais estão sujeitas, entre outros procedimentos, à qualificação prévia facultativa. Neste ponto, considera-se que, por ser facultativa, a formulação quanto à qualificação prévia deveria seguir o DLAE.

Por outro lado, no que respeita ao procedimento de licenciamento, não se considera aqui a exceção prevista no n.º 3 do artigo 4.º do DLAE, quanto às atividades indicadas na alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º: atividades prosseguidas fora do território nacional por operadores portugueses ou estabelecidos em território nacional. Com efeito, essa exceção é prevista no n.º 5 do artigo 9.º do DLRAE. No entanto, a bem da estrutura mais linear da proposta, a mesma deveria contemplar a regra e a respetiva exceção neste artigo.

Também aqui, seria conveniente seguir-se de perto o texto do artigo 4º do DLAE.

Artigo 5.º

Entende-se que os deveres de comunicação, referidos no nº 3, devem abranger não apenas o licenciamento, mas todas as restantes vicissitudes das licenças e do registo, por exemplo, em termos de caducidade, renúncia e revogação, extinção e transmissão. De igual modo, por parte da AE deve ser comunicado à EER todos os atos por si praticados que tenham consequências nas competências regionais em termos de licenciamento e registo, por exemplo, a revogação da licença por parte da EER na sequência de ações de fiscalização por parte da AE. Devem ainda ser definidos prazos específicos para estes deveres de comunicação.

Tendo em conta o exposto no n.º 2 do artigo 27.º do DLAE, questionamos se o que se pretende é que a AE dê um parecer técnico sobre os decretos regulamentares regionais a emitir, conforme parece decorrer do texto do n.º 1 do artigo 5.º. Ou se, pelo contrário, se pretende parecer técnico da AE para cada pedido de licenciamento, qualificação prévia de registo e transferência de objetos espaciais. Parece-nos ser este o caso, ademais se

compararmos com o n.º 2 deste artigo, relativo a parecer vinculativo ministerial em matéria de defesa e segurança nacionais. Onde se lê “procedimentos” poderia ler-se “pedidos”.

Por último, este artigo é em si novo e não tem paralelo no DLAE. O título do mesmo refere-se até a “autorizações”, aspeto que não é desenvolvido no corpo do artigo. Acresce que o mesmo deve conter todos os elementos relativos a pareceres e comunicações obrigatórias previstas na proposta.

Artigo 6º

A previsão de qualificação prévia de operador de centro de lançamento não encontra correspondência no procedimento de licenciamento, o qual abrange apenas as operações espaciais de lançamento/retorno e de comando/controlado. Contudo, este é um aspeto que decorre do próprio DLAE.

Deveria ser previsto a possibilidade de reconhecimento de certificados de qualificação prévia atribuídos pela AE, uma vez que estes precedem as operações em concreto e são, em larga medida, autónomos destas. Por exemplo, um atestado de qualificação técnica, económica e financeira pode ser pedido à AE e apresentado num processo de licenciamento nos Açores.

Artigo 7º

É excluído do n.º 3 o caso de licenciamento conjunto de operações espaciais do mesmo tipo. Também neste caso deve ser seguido o texto do n.º 2 do artigo 6º do DLAE.

Artigo 8.º

O n.º 2 determina que os critérios utilizados para a avaliação das condições de atribuição de licença são definidos por decreto regulamentar regional. Esta disposição é distinta do carácter facultativo que lhe é atribuída pelo DLAE, que estipula que os critérios podem ser densificados em regulamento a emitir pela AE (cf. n.º 2 do art. 7.º do DLAE).

Artigo 9.º

N.º 3

Recupera-se aqui o comentário anterior quanto à objetiva circunscrição do conceito de “zonas marítimas adjacentes ao arquipélago” apontado no artigo 2º.

Por outro lado, quando é dito que é obrigatório o parecer da direção regional competente em matéria de assuntos do mar, sem prejuízo dos demais pareceres que sejam legalmente necessários, será que isso inclui o parecer obrigatório da DGRM, cf. n.º 3 do art.º 8 do DLAE, visto que esta entidade tem competência “nacional”? Este aspeto deveria ser refletivo no artigo 5º do DLRAE.

N.º 6

Cruzando a leitura deste n.º com a do n.º 6 do art.º 20 do DLAE, que determina que a AE comunica à ANPC a lista de operadores licenciados e a sua localização, para efeitos de participação de incidentes e acidentes, questiona-se se não poderá resultar, no limite, um vazio de comunicação. Isto porque no artigo 5.º do DLRAE (sobre pareceres, autorizações e comunicações), nada é dito quanto à comunicação por parte da EER à AE relativamente aos operadores licenciados ou sobre as licenças transferidas. Será ainda de equacionar a articulação entre a ANPC e o SRPCBA.

Artigo 12.º

O n.º 3 indica que *“a decisão sobre a transmissão da licença é proferida no prazo de sessenta dias, sendo averba, em caso de deferimento, a identificação do transmissário na licença de operador.”* Claramente, esta parte contém um lapso de transcrição do disposto no n.º 3 do art. 11.º do DLAE, além deveria indicar claramente que a decisão em causa deve ser tomada pela EER.

Artigo 17.º

N.º 1

Tal consta da redação do artigo 16.º do DLAE, as obrigações relativas ao registo dizem respeito ao lançamento. O mesmo dispõe o Direito Internacional (Convenção do registo). No entanto, esta proposta dispõe de forma lata e inclui a ideia de “retorno”, o que não deveria ser o caso.

N.º 5

Neste ponto, cabe ter presente de que forma articulamos o que aqui se determina com o que é referido na alínea a) do n.º 3 do artigo 16.º do DLAE, que indica claramente que *“são objeto de registo junto da AE os objetos espaciais cujo lançamento, retorno ou comando e controlo*

sejam efetuados por operadores licenciados em Portugal". Ora, será que os operadores licenciados pela EER têm de comunicar à EER e à AE a informação para o registo? Isso sem prejuízo do procedimento de comunicação entre a EER e a AE, previsto no n.º 3 do artigo 5.º desta proposta. Deveria ficar claro que a EER promove oficialmente a comunicação do registo à AE para efeitos do registo nacional e para efeitos de comunicação internacional (nº 8 do artigo 16º do DLAE).

Deveria ainda ser aditada a norma constante do nº 7 do artigo 16º do DLAE sobre proteção de informação comercialmente sensível.

Artigo 19.º

Sobre este artigo, questiona-se, desde logo, a remissão para o artigo 18.º do DLAE, na medida em que esse artigo se refere, no n.º 2, aos limites previstos por uma portaria a aprovar pelos membros do Governo (nacional) responsáveis pelas áreas das finanças e da ciência e tecnologia. Face a isso, de que forma se concilia o presente artigo desta proposta, quando se refere à portaria conjunta dos membros do Governo Regional competentes em matéria das finanças e da ciência e tecnologia? Neste ponto, importa referir que o regime económico e financeiro das atividades espaciais (?) cuja regulamentação, por portaria regional, é prevista no artigo 27.º do DLAE, não abrange a matéria dos seguros. Assim, não se entende como pode ser feita a leitura deste artigo, quando prevê a remissão para o DLAE e para a portaria regional.

Quanto à remissão para o artigo 19.º do DL 16/19, no que toca à prova de existência de apólice, nada é dito sobre a que entidade a quem deve o operador fazer essa prova. Uma vez que no DLAE a entidade competente é a AE e não a EER, esta questão deve ser expressamente referida no DLRAE.

Por outro lado, o n.º 3 do referido artigo 19.º do DL 16/19 prevê a dispensa ou redução de seguro, aludindo a portaria a aprovar pelos membros do Governo (nacional) responsáveis pelas áreas das finanças e da ciência e tecnologia e do MAR. Sobre este aspeto, questiona-se de que forma deve ser feita a leitura do artigo 19.º desta proposta de decreto regional, que não prevê que uma tal portaria inclua o membro do Governo Regional competente em matéria do MAR.

Artigo 20.º

N.ºs 2 e 3

Tendo em conta o âmbito conferido pelo n.º 2 do artigo 27.º do DLAE (procedimentos de qualificação prévia, de licenciamento e de registo), bem como o previsto no n.º 1 desse artigo, há que dizer o seguinte:

- a) Na parte final da proposta de n.º 2 do artigo 20.º terá necessariamente que ser acrescentado “*que sejam passíveis de gerar consequências para o exterior*”, caso contrário o DLRAE estará a diferenciar-se do DLAE em algo que não constitui uma “necessária adaptação” e que não diz respeito aos procedimentos burocráticos;
- b) Pelas mesmas razões, o n.º 3 terá de ser eliminado;
- c) Deveremos ponderar se o destinatário das comunicações deverá ser o Governo Regional, como se propõe, ou a AE – se concluirmos pela segunda opção, a alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º da proposta terá que ser eliminada, consequentemente – o que implicará alterações no n.º 2 do artigo 25.º, nomeadamente com a eliminação da alínea a). Note-se que o artigo 27º do DLAE não confere expressamente essa atribuição (responsabilidade) às regiões autónomas e as questões de segurança estão ausentes da lista de atribuições da EER (artigo 22º do DLRAE).

Sugere-se ainda confirmar, no n.º 2, a inclusão do Gabinete de Investigação de Acidentes Marítimos e a Autoridade para a Meteorologia Aeronáutica, tal como previsto no n.º 2 do DLAE, ou, a existirem, a referência a entidades homólogas a nível regional.

Por último, o n.º 2 não é clara nem objetiva quando se refere ao “espaço marítimo”. A bem da transparência jurídica, tem de ser especificado este conceito, sob pena de os operadores não saberem o que prevalece (o decreto regional ou o decreto nacional).

N.º 4

Na medida em que o artigo 5.º desta proposta é omissa em muitas disposições relativas à comunicação, é necessário especificar quais as entidades a que se refere a responsabilidade da EER de dirigir a comunicações recebida nos termos dos números anteriores (tal como está no n.º 6 do artigo 9.º), sob pena de não ser salvaguardado o procedimento de reporte e comunicação de incidentes e acidentes. Acresce que nada é dito em termos de prazos relativos a essa responsabilidade.

N.º 6

A referência temporal a que se refere este n.º é inconclusiva na medida em que não sabemos a partir de que momento começa a contar as ditas 24h. Sem essa especificidade, poderá não estar assegurada a atuação tempestiva por parte da AE, neste âmbito.

Capítulo IV

A epígrafe que se refere apenas á fiscalização deve ser alterado para incluir outras competências da EER, por exemplo, no que respeita às elencadas no artigo 22º.

Artigo 21.º

Temos as maiores dúvidas sobre a legalidade do artigo 21.º da proposta, ao conferir competências de fiscalização à EER. Constitui uma clara extrapolação do n.º 2 do artigo 27.º do DLAE, sendo ainda contrário ao n.º 1 do artigo 21.º desse mesmo diploma. Na eventualidade de não se considerar tal solução ilegal, alertamos que levará necessariamente a que exista uma competência concorrente entre a AE e a EER, a qual é acentuada pela última parte do artigo 21º quando diz que as competências de fiscalização da EEA não prejudicam as competências de fiscalização da AE.

Note-se que o DLRAE não estipula como a EER exerce as suas competências (matéria que é apresentada no n.º 2 do artigo 21.º do DLAE, relativamente à AE e onde se salvaguarda as suas competências de regulação e supervisão). Ora, supervisão e fiscalização são sinónimos e mais uma vez não se entende de que forma se pode conciliar esta disposição com o artigo 21.º do DLAE. O nº 4 do artigo 22º do DLRAE deve ser alterado em conformidade.

Ainda no artigo 21º do DLRAE deve ser aditado o disposto no nº 2 do artigo 21 do DLAE sobre o exercício das atribuições de forma imparcial, transparente e tempestiva.

Artigo 22.º

N.º 1

Alínea a)

Tal como está, esta alínea carece de limitação do âmbito geográfico da atuação da EER.

Contrariamente ao disposto na al.) a) do n.º 1 do artigo 22.º do DLAE, esta proposta é omissa quanto à atribuição geral de manutenção da segurança das atividades espaciais (circunscritas aos Açores), no que toca às suas atribuições.

Alínea c)

A proposta deverá ser alterada de modo a seguir a redação da alínea d) do n.º 1 do artigo 22.º do DLAE, por poder conduzir a uma interpretação distinta: o que se pretende no Decreto-Lei é referir “*entidades que desenvolvem atividades especiais em circunstâncias análogas*”, não falar do cuidado em não discriminar em circunstâncias análogas as entidades.

n.º 4

Mais uma vez, se refere aqui as competências relativas à fiscalização e à instauração e instrução de processo contraordenacionais, numa clara extrapolação do disposto no n.º 2 do artigo 27.º do DLAE, sendo ainda contrário ao n.º 1 do artigo 21.º desse mesmo diploma.

Artigo 23.º

Pelas razões supra expostas na alínea c) do n.º 6 deste parecer, temos as maiores dúvidas quanto à redação deste artigo, tendo em conta que, com a exceção da parte relativa às licenças, estão em causa competências que terão que ser da AE e não da EER – se assim se entender, a alínea f) do n.º 1 do artigo 24.º terá que ser eliminada – o que implicará alterações no n.º 2 do artigo 25.º.

Na alínea b) refere-se a funções de supervisão da EER sem que essas funções lhe sejam atribuídas pelo artigo 21º ou 22º.

Por outro lado, a alínea c) refere-se à manutenção nas instalações dos operadores sediadas na Região. No entanto, a proposta é omissa quanto a uma obrigação de os operadores manterem instalações na Região. Como se procede no caso de um operador que tenha instalações em Portugal, mas sem ser nos Açores? Qual a entidade competente nesse caso? De igual modo, esta alínea é vaga quando se refere às atividades especiais prosseguidas pelo operador, sem delimitar uma vez mais o âmbito geográfico das mesmas (redação parece abranger as atividades fora da Região).

Artigo 24.º

N.º 1

Alínea a)

Deve-se limitar geograficamente o âmbito das operações referidas aos operadores que desenvolvam atividade nos Açores.

Alínea b)

Quando se qualifica como contraordenação o incumprimento de qualquer das obrigações constantes do n.º 2 do artigo 10.º (obrigações que reproduzem as expostas no n.º 2 do artigo 9.º do DLAE), há que ter em conta que as constantes das alíneas a), c) e d) não poderão consubstanciar a prática de contraordenações que caiba à EER sancionar, por não se tratar de matéria incluída nos “*procedimentos de licenciamento das atividades espaciais, de qualificação prévia e de registo e transferência de objetos espaciais relativos a atividades a desenvolver nas Regiões Autónomas*” nem no “*regime económico e financeiro*” – o que implicará alterações no n.º 2 do artigo 25.º.

Alínea d)

Esta proposta diz respeito a seguros (e não a “*procedimentos de licenciamento das atividades espaciais, de qualificação prévia e de registo e transferência de objetos espaciais relativos a atividades a desenvolver nas Regiões Autónomas*” nem no “*regime económico e financeiro*”), pelo que a sanção pela prática de contraordenações deverá caber à AE e não à EER – o que implicará alterações no n.º 2 do artigo 25.º.

N.º 6

Registamos que se optou por não baixar para metade, ao contrário do DLAE, os limites mínimo e máximo da coima em caso de tentativa ou de negligência. Em qualquer caso, atento o disposto no n.º 2 do artigo 13.º e no n.º 3 do artigo 18.º do RGCO, em caso de tentativa os limites mínimo e máximo baixam de qualquer forma para metade, e, em caso de negligência, conforme preceituado no n.º 4 do artigo 17.º do mesmo diploma, o limite máximo (mas não o mínimo) baixa para metade.

Artigo 26.º

Este artigo deve ser revisto de acordo com os nossos comentários sobre o artigo 21º e 22º no que toca à identificação da entidade fiscalizadora e da entidade de supervisão.

Artigo 27.º

Questiona-se o que se entende por “espaço” quando nos referimos à Taxa de utilização do espaço (TUE). Se for o “espaço ultraterrestre” considera-se que se trata de uma disposição contrária do Direito Internacional.