



Estrasburgo, 11.6.2013
COM(2013) 408 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

Acelerar a implementação do Céu Único Europeu

(Texto relevante para efeitos do EEE)

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Ac acelerar a implementação do Céu Único Europeu

(Texto relevante para efeitos do EEE)

1. INTRODUÇÃO

1.1. Reafirmar os objetivos do Céu Único Europeu

O setor da aviação desempenha um papel fundamental na economia europeia, pela promoção do comércio e do turismo e por ser um veículo do crescimento do emprego. O controlo do tráfego aéreo é um fator essencial na cadeia de valor do setor da aviação. O controlo do tráfego aéreo deve garantir um fluxo seguro, rápido e eficaz do tráfego aéreo, reduzindo assim o consumo de combustível, as emissões de carbono e os tempos de voo.

No entanto, historicamente os serviços de navegação aérea europeus desenvolveram-se essencialmente no interior das fronteiras nacionais, com cada Estado-Membro a criar o seu próprio sistema de gestão do tráfego aéreo (ATM) o que provocou uma fragmentação estrutural cara e ineficiente do espaço aéreo da Europa, bem como uma persistente falta de capacidade de dar resposta às exigências dos seus clientes — as companhias aéreas e, em última instância, os clientes pagantes.

Em 2004¹, a UE lançou a iniciativa Céu Único Europeu (SES - *Single European Sky*) com um triplo objetivo: «*reforçar os atuais padrões de segurança e a eficácia global do tráfego aéreo geral na Europa, otimizar a capacidade que responde às necessidades de todos os utilizadores do espaço aéreo e minimizar os atrasos*»². O compromisso relativo a estes objetivos foi reforçado pela definição dos objetivos de metas ambiciosas a atingir até 2020³. Um grande projeto de modernização da tecnologia subjacente ao sistema europeu de gestão do tráfego aéreo foi lançado em 2007 («Projeto SESAR»⁴). Em 2009 assistiu-se à adição de novos instrumentos concretos para elevar o nível de desempenho e orientar a reforma do sistema europeu de gestão do tráfego aéreo⁵: uma abordagem revista para promover a prestação integrada de serviços, um processo de definição de objetivos de desempenho e a criação do gestor da rede, para coordenar a ação a nível da rede europeia. Por fim, foi definida uma abordagem em cinco fases para cobrir os diferentes aspetos do Céu Único Europeu: segurança, desempenho, tecnologia, aeroportos e fator humano

¹ Regulamentos (CE) n.ºs 549.º, 550.º, 551 e 552/2004, de 10 de março de 2004 (JO L 96 de 31.3.2004, p. 1) com a redação que lhes foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1070/2009 de 21 de outubro de 2009 (JO L 300 de 14.11.2009).

² Regulamento (CE) n.º 549/2008, artigo 1.º, n.º 1.

³ A triplicação da capacidade, uma melhoria da segurança por um fator 10, uma redução de 10 % dos efeitos ambientais dos voos e uma redução de, pelo menos, 50 % do custo dos serviços de gestão do tráfego aéreo para os utilizadores do espaço aéreo.

⁴ Investigação sobre a gestão do tráfego aéreo no Céu Único Europeu.

⁵ Regulamento (CE) n.º 1070/2009, de 21 de outubro de 2009 (JO L 300 de 14.11.2009, p. 34).

A realização do Céu Único Europeu é uma das principais prioridades da política global de transportes da Comissão Europeia⁶. Mas, apesar de todos os Estados-Membros manterem o seu empenho no Céu Único Europeu, a sua implementação ainda se situa bem abaixo das expectativas iniciais e, em 2012, a aceleração do processo de reforma do sistema europeu de gestão do tráfego aéreo através de um novo pacote de medidas foi identificada como uma ação fundamental para o desenvolvimento do mercado único⁷. Os atrasos no tráfego aéreo diminuíram (em parte, em consequência da crise financeira, que reduziu o tráfego aéreo na Europa). No entanto, embora os níveis de segurança se tenham mantido constantes, a eficiência em termos de custos não melhorou de forma suficientemente rápida e o impacto ambiental dos perfis de voo subotimizados continua a ser significativo. Numa altura em que as companhias aéreas europeias enfrentam uma forte concorrência a nível mundial e o crescimento do setor da aviação se desloca para o Médio Oriente e as Regiões da Ásia-Pacífico, é difícil ignorar o potencial inexplorado do Céu Único Europeu, que ascende a 5 mil milhões de EUR por ano⁸. Quanto mais depressa se implementar o Céu Único Europeu, mais depressa se obterão os resultados esperados.

As últimas previsões indicam que, em 2035, se vão realizar 14,4 milhões de voos na Europa, 50 % mais do que em 2012. O crescimento do tráfego aéreo vai exercer pressão sobre a capacidade de gestão do tráfego aéreo e agravar o fosso entre a capacidade de gestão do tráfego aéreo e o tráfego aeroportuário⁹, com quase dois milhões de voos a não se poderem realizar por falta de capacidade dos aeroportos¹⁰.

A implementação do Céu Único Europeu e a inerente reforma do sistema europeu de gestão do tráfego aéreo deve ser acelerada, para ajudar os utilizadores do espaço aéreo a fazer face ao difícil ambiente de concorrência global e facilitar o crescimento económico futuro. Assim, com base na experiência obtida com o Céu Único Europeu até à data, a Comissão apresenta uma nova proposta legislativa devidamente orientada para facilitar a realização rápida do Céu Único Europeu, um pacote legislativo composto pela reformulação dos quatro regulamentos, que criam o Céu Único Europeu e uma proposta de alteração do Regulamento que institui a Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA)¹¹.

1.2. Evolução do desempenho dos serviços de navegação aérea

No final dos anos 90, a Europa registava graves atrasos e ineficiências na prestação de serviços de controlo do tráfego aéreo. Mais de uma década mais tarde, a fragmentação do

⁶ Ver o anexo I da proposta COM(2011) 144 final.

⁷ COM(2012) 573 final.

⁸ Com base em estimativas documentadas em relatórios do órgão de análise do desempenho do Céu Único Europeu e da comissão de avaliação do desempenho.

⁹ Ver ponto 11 da proposta COM(2011) 823 final. «Aumentar a capacidade no ar não servirá para nada se a capacidade aeroportuária não for compatível com a capacidade de gestão do tráfego aéreo.

¹⁰ «Desafios de crescimento de 2013», Eurocontrol, junho de 2013.

¹¹ Considerando que o roteiro da Comissão para a execução da declaração conjunta do Parlamento Europeu, do Conselho da UE e da Comissão Europeia relativa às agências descentralizadas, de julho de 2012, prevê a normalização dos nomes de todas as agências da UE, de modo a adotarem o mesmo formato, por motivos de clareza, a presente comunicação utiliza a designação atual da Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA) ao longo de todo o texto. O texto da proposta legislativa foi adaptado em conformidade com a nova declaração conjunta e com o roteiro, de modo a utilizar a denominação normalizada «Agência da União Europeia para a Aviação (EAA)»

espaço aéreo europeu continua a ser elevada, com 50 centros de controlo do tráfego aéreo e 29 diferentes prestadores de serviços de navegação aérea¹².

Em 2011, o total dos custos diretos e indiretos do controlo do tráfego aéreo ascendeu na Europa a cerca de 14 mil milhões de EUR. Só os custos diretos (aplicados sob a forma de taxas de utilização) representavam mais de 20 % do total dos custos de exploração, excluindo o combustível, nas companhias aéreas mais eficazes. De um modo geral, os custos diretos do controlo do tráfego aéreo constituem o terceiro maior encargo para as companhias aéreas (após o combustível e as taxas aeroportuárias).

A produtividade (medida em horas de controlador de tráfego aéreo) aumentou cerca de 18 % na última década mas, globalmente, os custos salariais dos controladores de tráfego aéreo aumentaram mais rapidamente (cerca de 40 %). Os custos totais do controlo do tráfego aéreo aumentaram 10 % e o número de controladores de tráfego aéreo na Europa aumentou para cerca de 14 500. Não obstante, estes representam apenas um terço do total dos efetivos dos prestadores de serviços de navegação aérea, o que indica a existência de um número muito elevado de pessoal de apoio (cerca de 30 000 em 2011).

Mesmo com a quebra observada do tráfego aéreo, que diminuiu a pressão sobre o sistema, a capacidade tem-se mantido estagnada: o atraso médio total do controlo do tráfego aéreo por voo foi sensivelmente o mesmo em 2011 do que em 2003. O desempenho ambiental depende da eficiência do voo, ou seja, da possibilidade dada aos utilizadores do espaço aéreo para voarem nas rotas mais diretas. O pleno êxito neste domínio ainda não foi atingido e os custos das deficiências de gestão porta de embarque a porta de embarque, devido ao combustível e aos tempos de voo adicionais são estimados em 3,8 mil milhões de EUR em 2011. O controlo do tráfego aéreo apresenta bons resultados em matéria de segurança e estão em curso trabalhos para reforçar a aplicação de programas de segurança, sistemas de gestão e métodos de análise.

2. APLICAR E MELHORAR AS REGRAS VIGENTES

Na última revisão do quadro jurídico do Céu Único Europeu, em 2009, a Comissão sublinhou a necessidade de uma melhoria radical do desempenho do sistema de controlo do tráfego aéreo. A realização dos objetivos de desempenho deve ser efetivamente encarada como a principal ambição da criação dos blocos funcionais de espaço aéreo (FAB), da gestão das funções de rede (gestor da rede) e do projeto SESAR.

Todas estas frentes registaram progressos ao longo dos últimos dois anos. Os objetivos do primeiro período de referência (2012-2014) do sistema de desempenho foram decididos em 2011 e o próprio regime entrou em vigor em 2012; o gestor da rede¹³ tornou-se operacional em 2011; e o prazo fixado para a mudança para um espaço aéreo operacional progressivamente mais integrado, baseado em blocos funcionais de espaço aéreo, foi atingido em dezembro de 2012. A empresa comum SESAR, cuja missão consiste em acompanhar o desenvolvimento do projeto SESAR, começou a produzir os elementos do novo sistema de gestão do tráfego aéreo. Por último, os prazos de algumas outras medidas essenciais (como a

¹² O âmbito de aplicação geográfica do Céu Único Europeu estende-se por Estados não membros da UE, como a Suíça e a Noruega, que se comprometeram a aplicá-lo através de acordos bilaterais e multilaterais

¹³ O Eurocontrol foi nomeado gestor da rede através de uma Decisão da Comissão de 7 de julho de 2011, sobre a nomeação do gestor de rede para a gestão do tráfego aéreo funções de rede do Céu Único Europeu (C(2011) 4130 final).

ligação de dados e a qualidade dos dados aeronáuticos) foram igualmente atingidos mas, num certo número de casos, a execução está atrasada em relação ao calendário previsto.

O nível de atividade associada à execução do Céu Único Europeu tem sido elevado nos últimos dois anos mas, em geral, a concretização dos benefícios esperados pode considerar-se insuficiente. Os planos de desempenho acordados a nível da UE para o período 2012-2014 permitiriam poupar 2,4 mil milhões de EUR ao longo dos três anos. No entanto, as contribuições previstas dos Estados-Membros não atingiram este objetivo global, registando-se um défice de 189 milhões de EUR. Além disso, os utilizadores do espaço aéreo contestam a validade destes números, argumentando, com efeito, que a inflação, as transferências e a partilha de riscos dos anos anteriores conduzirá a um aumento substancial dos seus custos em 2014. O gestor da rede teve um bom desempenho, mas as suas funções continuam a ser limitadas, em especial no que respeita à adoção de medidas corretivas palpáveis. Por último, embora haja acordo dos Estados-Membros quanto ao estabelecimento de nove blocos funcionais de espaço aéreo, estes continuam a ser iniciativas essencialmente institucionais e administrativas, que ainda não proporcionam ganhos operacionais concretos.

A legislação vigente já contribui de alguma forma para abordar estas questões, tendo sido atribuídas à Comissão competências para definir e aplicar medidas de execução. Os regimes de desempenho e tarifação foram recentemente revistos, de forma a modernizar essas regras à luz da experiência da primeira fase de aplicação. Até ao final de 2013, a Comissão deve definir objetivos de desempenho com base na legislação em vigor para o período de referência seguinte (2015-2019). Os mecanismos de governação para a implantação do SESAR foram instituídos, preparando o terreno para a seleção de um gestor da implantação e o respetivo lançamento em 2014.

A Comissão está determinada a assegurar a implementação do Céu Único Europeu em todos os seus aspetos e, por conseguinte, tomou medidas preparatórias para interpor processos por infração contra os Estados-Membros que até este momento não cumpriram os requisitos para o estabelecimento dos blocos funcionais de espaço aéreo. Do mesmo modo, não hesitará em tomar outras medidas caso se verifique que algumas das medidas para a interoperabilidade não são aplicadas, por exemplo, quanto aos serviços de ligação de dados.

O que é verdadeiramente essencial é acelerar a implementação do Céu Único Europeu, o que inclui objetivos de desempenho ambiciosos para o segundo e terceiro períodos de referência do sistema de desempenho, nomeadamente em termos de capacidade e relação custo-eficácia. Neste contexto, será prestada mais atenção ao desempenho numa perspetiva «porta-a-porta». Será cada vez mais difícil atingir o nível de desempenho exigido numa rede caracterizada por um maior número de centros de controlo do tráfego aéreo e de aeroportos que se defrontam com graves problemas de congestionamento.

Por conseguinte, a Comissão continuará a acompanhar de perto a evolução do tráfego aéreo e do seu impacto sobre a gestão do tráfego aéreo e a capacidade aeroportuária na Europa, a fim de garantir os ganhos de capacidade necessários em tempo útil.

3. REFORÇAR A EFICIÊNCIA DO CÉU ÚNICO EUROPEU

3.1. Concentrar os prestadores de serviços de navegação aérea nas necessidades dos clientes: melhorar o desempenho

O sistema de desempenho é um elemento-chave para aferir os resultados do Céu Único Europeu. Baseado num sistema de fixação de objetivos, de planeamento, controlo e elaboração de relatórios nos quatro domínios essenciais, da segurança, ambiente, capacidade e relação custo-eficiência, o sistema de desempenho estabelece o quadro em que os prestadores

de serviços são obrigados a evoluir, a fim de fornecer serviços de melhor qualidade a preços mais baixos. Por exemplo, os objetivos em matéria de custos fixam efetivamente um limite aos preços dos serviços, que os serviços prestados aos utilizadores não podem ultrapassar, de forma a obrigar esses prestadores a ser mais eficazes em termos de custos.

A aplicação do regime no primeiro período de referência (2012-2014) conduzirá a alguns resultados tangíveis sob a forma de ganhos de eficiência. Juntamente com os objetivos ambientais e de capacidade, os voos serão mais diretos e os atrasos reduzidos. Ao mesmo tempo, também é evidente que teria sido possível obter melhores resultados: os objetivos inicialmente propostos pela Comissão e o organismo de análise do desempenho para o primeiro período de referência foram reduzidos no processo de aprovação no Comité do Céu Único, tendo os Estados-Membros vetado objetivos mais ambiciosos; por outro lado, como acima se referiu, os planos de desempenho finais ficaram aquém, por uma pequena mas significativa margem, reduzindo o nível global de ambição.

A experiência mostra também que os Estados-Membros, que são exclusiva ou maioritariamente proprietários dos prestadores de serviços, têm uma forte tendência para se concentrarem nos saudáveis fluxos de receitas do sistema, financiados pelos utilizadores dos serviços de controlo do tráfego aéreo, e podem portanto estar relutantes em aprovar alterações fundamentais no sentido de um espaço aéreo operacional mais integrado, que acarretam riscos de greves ou eventuais repercussões nos orçamentos nacionais com problemas de liquidez.

Neste contexto, o sistema de desempenho deve ser reforçado, com vista a aumentar a transparência e a tornar-se mais vinculativo; tornar a fixação de objetivos mais técnica e baseada em elementos concretos; reforçar a independência do organismo de análise do desempenho como principal conselheiro técnico e, por último, para reforçar o controlo pela Comissão e prever as sanções a aplicar quando os objetivos não sejam atingidos. Em paralelo, os utilizadores do espaço aéreo devem ter o seu papel reforçado no processo.

No âmbito do atual sistema, os Estados-Membros no Comité do Céu Único têm a última palavra sobre os objetivos, a adoção dos planos de desempenho e a aceitação de medidas corretivas caso os objetivos não sejam atingidos. No seu pacote legislativo, a Comissão propõe o reforço dos mecanismos de controlo e de sanção. Além disso, os membros do organismo de análise do desempenho passam a ser diretamente nomeados pela Comissão, para garantir a sua imparcialidade.

3.2. Reforçar a eficiência dos serviços de apoio

O primeiro pacote referente ao Céu Único Europeu de 2004, visou a introdução de mecanismos de mercado para o fornecimento de serviços de apoio, a fim de melhorar a sua eficiência¹⁴. Na prática, pouco se alcançou, embora nos dois casos¹⁵ em que essas medidas foram adotadas, na Suécia e no Reino Unido, os resultados tenham sido positivos (um dos prestadores de serviços de navegação aérea obteve poupanças estimadas em cerca de 50 %, em comparação com a prestação de serviços de apoio internalizados). Assim, pode e deve ser feito mais para entregar a prestação de serviços de apoio a fornecedores especializados.

A introdução de mecanismos de mercado, sempre que possível, está em plena sintonia com o que está a ser feito a nível do setor europeu das infraestruturas, quer pela concorrência no mercado, quer pela participação nos procedimentos de concurso para concessões limitadas no

¹⁴ Regulamento (CE) n.º 550/2004, considerando 13.

¹⁵ O prestador sueco de serviços de navegação aérea (LFV) e a *Highlands and Islands Airports* (HIAL) externalizaram muitos dos seus serviços de apoio.

tempo. A abertura progressiva dos serviços de apoio à concorrência não só proporcionará novas oportunidades para o setor da gestão do tráfego aéreo e outros, como também permitirá uma implantação mais rápida e menos dispendiosa das novas tecnologias. As estimativas mais conservadoras, com base na experiência recente, preveem uma poupança de cerca de 20 % relativamente aos serviços de apoio.

Claramente, a introdução de concorrência em todos os serviços de gestão do tráfego aéreo seria vantajosa. A análise da Comissão indica que, no essencial, os serviços de controlo do tráfego aéreo de base são monopólios naturais, pelo menos com a tecnologia atual: por exemplo, não é viável ter em concorrência duas torres de controlo num único aeroporto ou dois controladores no mesmo setor. Em teoria, poderiam ser realizados concursos para atribuição de concessões por períodos de tempo limitados para estes serviços essenciais, mas estes requerem uma forte regulamentação económica e supervisão.

No entanto, os serviços de apoio, como os serviços de meteorologia, de informação aeronáutica ou de comunicação, navegação e vigilância, são propostas mais concretas. Existem muitas empresas dentro e fora do setor da gestão do tráfego aéreo que poderiam oferecer esses serviços, podendo estes ser divididos entre diversos fornecedores para maximizar a concorrência ou, como foi recentemente sugerido pelo Eurocontrol na sua análise do conceito de «serviços centralizados», atribuídos a um único prestador ou grupo de prestadores que apoiaria vários prestadores de serviços essenciais.

A Comissão considera que devem ser introduzidos mecanismos de mercado para aumentar a eficiência da prestação de serviços de apoio. Neste pacote legislativo, a Comissão propõe prosseguir a desagregação e a abertura ao mercado de alguns dos serviços de apoio acima referidos.

3.3. Reforçar a independência das autoridades supervisoras nacionais

As autoridades supervisoras nacionais têm um papel importante a desempenhar na implementação do Céu Único Europeu. As suas tarefas têm aumentado gradualmente desde a sua criação em 2004 e, na sua maioria, ainda estão a desenvolver a sua organização e capacidades para lhes fazer face. As suas responsabilidades essenciais abrangem a verificação da conformidade dos prestadores de serviços de navegação aérea, o que inclui a supervisão do cumprimento das disposições relativas à segurança e à eficiência da prestação dos serviços, a organização de inspeções e a conclusão e execução de acordos sobre a supervisão dos prestadores de serviços de navegação aérea no âmbito dos blocos funcionais de espaço aéreo. As autoridades supervisoras nacionais cooperam igualmente para assegurar a supervisão dos prestadores de serviços de navegação aérea com atividade noutro Estado. Por último, a preparação, supervisão e controlo dos planos de desempenho dos prestadores de serviços de navegação aérea é uma nova tarefa que se torna cada vez mais importante.

Um certo número de dificuldades na implementação do Céu Único Europeu podem ser atribuídas às dificuldades das autoridades supervisoras nacionais, insuficiência de recursos, carência de competências e falta de independência face aos Governos e aos prestadores de serviços de navegação aérea. Esta situação afetou tanto os processos de certificação e supervisão dos prestadores de serviços de navegação aérea como a preparação e aplicação do sistema de desempenho. Se estas deficiências não forem corrigidas, a implementação do Céu Único Europeu ficará em risco.

O problema da insuficiência de recursos tem um impacto direto sobre as competências técnicas e enfraquece a independência do organismo regulador perante os prestadores de serviços de navegação aérea, devendo ser resolvido através do reforço da cooperação entre as

autoridades supervisoras nacionais (por exemplo, a nível dos blocos funcionais de espaço aéreo), de uma coordenação mais intensa entre as autoridades supervisoras nacionais a nível da UE, que lhes permita a partilha de melhores práticas e a participação em programas de formação, bem como a partilha de peritos, por exemplo, sob a égide da AESA. Uma maior autonomia financeira permitirá fazer face à atual falta de pessoal.

As autoridades supervisoras nacionais têm de desempenhar as suas funções com imparcialidade e independência. Embora a legislação em vigor preveja que «*esta independência é assegurada através da separação adequada, pelo menos a nível funcional*»¹⁶ entre as autoridades supervisoras nacionais e os prestadores de serviços de navegação aérea, a maioria dos Estados-Membros optaram por uma separação estrutural. No entanto, esta separação nem sempre funcionou, em especial quando os recursos e as competências continuam a ser inadequados, o que resulta numa maior influência dos prestadores de serviços de navegação aérea. Por conseguinte, a Comissão propõe um conjunto de critérios vinculativos, a fim de garantir a sua autonomia e a eficácia operacional das autoridades supervisoras nacionais.

Neste contexto, a Comissão considera que o quadro regulamentar que rege a eficiência e independência das autoridades supervisoras nacionais deve ser reforçado com carácter prioritário e proporá critérios específicos vinculativos em matéria de independência e capacidades das autoridades supervisoras nacionais.

4. ACABAR COM A FRAGMENTAÇÃO DO SISTEMA EUROPEU DE GESTÃO DO TRÁFEGO AÉREO

4.1. Permitir a criação de parcerias setoriais

Os blocos funcionais de espaço aéreo visam combater a fragmentação do espaço aéreo mediante a cooperação entre os prestadores de serviços de navegação aérea, a otimização da organização e da utilização do espaço aéreo através da criação de setores de controlo e de rotas otimizadas em áreas mais amplas, conseguindo-se assim criar sinergias globais graças às economias de escala. Em 2009, foi fixado um prazo vinculativo (dezembro de 2012) para os Estados-Membros estabelecerem os blocos funcionais de espaço aéreo, incluindo uma série de critérios pormenorizados e vinculativos relativos à melhoria do desempenho na prestação de serviços.

Embora os Estados-Membros e os prestadores de serviços de navegação aérea tenham trabalhado intensamente para criar os blocos funcionais de espaço aéreo, os progressos foram dececionantes. Foram anunciados nove blocos funcionais de espaço aéreo mas, na realidade, nem um destes se encontra plenamente operacional e, na sua maioria, parecem destinados a satisfazer requisitos formais, em vez de desenvolverem sinergias e economias de escala.

O desenvolvimento de blocos funcionais de espaço aéreo reais, e não meramente institucionais, tem frequentemente sido bloqueado devido ao receio de diminuir as receitas das taxas de navegação aérea, nalguns casos em mais de 30 %, se os blocos funcionais de espaço aéreo fossem criados e os serviços racionalizados, por exemplo, encurtando as rotas. A forte oposição do pessoal, em defesa dos níveis de efetivos atuais, é outra questão com que os Estados-Membros se vêm confrontados.

Além disso, têm sido invocados problemas de soberania nacional para proteger os monopólios existentes, em nome da proteção da infraestrutura, objetivos e operações militares no espaço

¹⁶ Artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 549/2004.

aéreo da União Europeia. Embora as necessidades militares genuínas sejam justificadamente protegidas no âmbito do Céu Único Europeu, a fronteira entre as necessidades válidas e a proteção indevida dos interesses nacionais nem sempre é clara. Por último, o tratamento dos planos existentes de amortização e investimento a longo prazo das infraestruturas técnicas também se revelou uma questão demasiado sensível para os Estados-Membros, apesar da atual exigência regulamentar de utilização otimizada dos recursos a nível de blocos funcionais de espaço aéreo.

A Comissão vai continuar a instaurar processos de infração contra os Estados-Membros relativamente aos blocos funcionais de espaço aéreo, especialmente aqueles em que o avanço da reforma não seja claramente demonstrado nos próximos meses, e continua empenhada na adoção pelos blocos funcionais de espaço aéreo de modelos organizacionais adaptados a um espaço aéreo operacional mais integrado. É provável que os blocos funcionais de espaço aéreo necessitem de uma maior flexibilidade estabelecendo claramente no plano jurídico a possibilidade de celebrar acordos de cooperação mais variáveis entre prestadores de serviços de navegação aérea que permitam explorar sinergias e associar-se a diferentes parceiros para projetos diferentes, com vista a melhorar o seu desempenho. Estes acordos poderiam abranger a contratação conjunta, a formação, os serviços de apoio ou a delegação de serviços. A Comissão propõe a alteração das regras, de forma a permitir que os blocos funcionais de espaço aéreo desenvolvam esses projetos. A forma precisa de melhorar o desempenho deverá ser deixada à escolha dos intervenientes setoriais, desde que sejam obtidas melhorias de desempenho.

A Comissão propõe, no presente pacote legislativo, que se continue a desenvolver o conceito de blocos funcionais de espaço aéreo, de modo a tornar-se uma ferramenta mais orientada para o desempenho e mais flexível para que os prestadores de serviços de navegação aérea, com base em parcerias setoriais, atinjam os objetivos fixados pelo sistema de desempenho do Céu Único Europeu.

Também será dada mais ênfase ao gestor da rede central na gestão global do espaço aéreo (ver secção 4.2)

4.2. Reforçar o papel do gestor da rede

O gestor da rede encarregue da rede de gestão do tráfego aéreo da UE, que está operacional desde 2011, desempenha um papel importante na implementação do Céu Único Europeu. Com efeito, um número crescente de funções e serviços do sistema europeu de gestão do tráfego aéreo poderia ser assegurado por uma entidade única de forma centralizada. O Eurocontrol foi designado pela Comissão como gestor da rede e tem tido um bom desempenho¹⁷; Na sua qualidade de gestor da rede, tem no plano quotidiano como missão fundamental prevenir os estrangulamentos no espaço aéreo e as sobrecargas no sistema, bem como facilitar as rotas diretas das aeronaves. Ao desempenhar estas funções apoia diretamente os prestadores de serviços de navegação aérea na consecução dos objetivos de desempenho relacionados com a capacidade e a eficiência dos voos. O papel do gestor da rede é reconhecido por todos os intervenientes como essencial.

A promoção da rede em termos de dimensão estratégica e operacional exige a estreita cooperação entre todas as partes interessadas operacionais. No entanto, embora a intenção inicial fosse estabelecer uma sólida governação orientada para o setor, com claras

¹⁷ A função de gestão da rede foi estabelecida pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 677/2011 da Comissão e o Eurocontrol foi nomeado gestor da rede por uma Decisão da Comissão de julho de 2011.

competências executivas, na prática o gestor da rede tende a decidir por consenso, o que muitas vezes resulta em compromissos mínimos. O conceito de uma parceria setorial para melhorar a prestação de serviços deve ser considerado como um objetivo que também se enquadra na reforma do Eurocontrol (ver secção 5.2). Assim, os prestadores de serviços de navegação aérea e os utilizadores do espaço aéreo participariam no gestor da rede de acordo com o modelo de empresa comum. Este modelo garante a separação em relação às entidades reguladoras, o que afasta o gestor da rede de um papel de organização intergovernamental e atribui-lhe o de um prestador de serviços de navegação aérea normal. Além disso, favorece os investimentos no gestor da rede coerentes com os planos de atividade das partes operacionais interessadas, podendo os parceiros setoriais considerar a organização como parte da sua própria empresa e estando, por conseguinte, mais dispostos a investir no seu funcionamento.

Além disso, as operações atuais do gestor da rede abrangem apenas um subconjunto de funções e serviços necessários para a otimização do desempenho da rede. Por conseguinte, é necessário alargar gradualmente o âmbito de ação operacional inicial do gestor da rede.

Consequentemente, a Comissão propõe no presente pacote legislativo o reforço do papel do gestor da rede, numa ótica de racionalização da governação que conferirá um papel mais relevante às empresas do setor (prestadores de serviços de navegação aérea, utilizadores do espaço aéreo e aeroportos). Tal permitirá o alargamento do seu âmbito de ação, para incluir novas funções (incluindo aspetos da conceção do espaço aéreo) e serviços relacionados com as operações a serem exercidas a nível central pelo gestor da rede.

5. CRIAÇÃO DE UM QUADRO INSTITUCIONAL MAIS COERENTE

5.1. Papel da Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA) em matéria de gestão do tráfego aéreo

A AESA foi crucial para a política de aviação da UE desde 2002, sendo seu duplo objetivo alcançar um nível de segurança elevado e uniforme e promover os objetivos tradicionais da UE: condições de concorrência equitativa, livre circulação, proteção do ambiente, ausência de dupla regulamentação, promoção das normas da OACI, etc. Em 2009¹⁸, as responsabilidades da EASA foram alargadas, passando a abranger os aspetos de segurança relacionados com a gestão do espaço aéreo e os aeródromos. O alargamento à gestão do espaço aéreo, em 2009, criou uma duplicação, na medida em que algumas tarefas são abrangidas pela legislação relativa ao Céu Único Europeu e pelo Regulamento de Base da AESA. Esta duplicação foi deliberada, para evitar eventuais lacunas no enquadramento regulamentar durante a fase de transição. Mas a legislação convida a Comissão a propor alterações para a eliminar, quando as regras de execução da AESA correspondentes forem estabelecidas¹⁹.

Em áreas como o licenciamento da tripulação de voo ou a aeronavegabilidade, a AESA garante a elaboração de todas as regras técnicas mas, a nível da gestão do tráfego aéreo, a situação era diferente dada a distinção entre «regras de segurança» e «regras não relacionadas com a segurança» atendendo ao papel residual importante desempenhado pelo Eurocontrol quanto às segundas. O problema é que todas as regras técnicas de gestão do tráfego aéreo contêm elementos de segurança e elementos relativos à capacidade, custos e eficiência, dificultando a sua aplicação, dado que um número crescente de regras de gestão do tráfego aéreo também têm impacto na parte aérea e, por conseguinte, na aeronavegabilidade,

¹⁸ Regulamento (CE) n.º 1108/2009, de 21 de outubro de 2009 (JO L 309 de 24.11.2009, p. 51).

¹⁹ Ver artigo 65.º-A do Regulamento (CE) n.º 216/2008, de 20 de fevereiro de 2008 (JO L 79 de 19.3.2008, p. 1).

operações aéreas, formação, etc. Estando agora eminente a implantação do projeto SESAR, o problema do alinhamento das diferentes regras técnicas pode agravar-se na medida em que todas as tecnologias e conceitos relacionados devem ser facilitados ou mandatados pelo sistema regulamentar. Temos de avançar para uma estratégia regulamentar única, com a estrutura normativa e o processo de consultas sob a égide da AESA, tendo também em vista assegurar a participação de todas as partes interessadas, tais como os utilizadores do espaço aéreo, aeroportos, prestadores de serviços e comunidade militar.

A Comissão propõe, no presente pacote legislativo, que seja eliminada a sobreposição entre as regulamentações do Céu Único Europeu e da AESA e partilhado em conformidade o trabalho entre as diferentes instituições. A Comissão deve, por conseguinte, dedicar-se às principais questões de regulamentação económica, enquanto a AESA garante a elaboração coordenada e a supervisão de todas as regras técnicas, para beneficiar dos conhecimentos especializados do Eurocontrol, Estados-Membros e partes interessadas setoriais. A proposta proporciona também a oportunidade de atualizar o Regulamento da AESA, quer para atualizar as referências ao procedimento de comitologia em conformidade com o Tratado de Lisboa, quer para colocar a governação da AESA em sintonia com a Abordagem Comum para as agências descentralizadas da UE adotada em julho de 2012 pelo PE, Conselho e Comissão. Este acordo inclui igualmente a normalização dos nomes das agências da UE, devendo a denominação da AESA ser alterada para «Agência da União Europeia para a Aviação (EAA)».

5.2. Centrar o Eurocontrol na gestão e no funcionamento da rede europeia de gestão do tráfego aéreo

O Eurocontrol desempenha um papel importante na implementação do Céu Único Europeu. Originalmente instituído para proporcionar um sistema de controlo do tráfego aéreo coletivo em seis Estados europeus²⁰, ao longo dos anos o Eurocontrol assumiu um vasto conjunto de tarefas relacionadas com a gestão do tráfego aéreo e tornou-se um importante centro de competências nesta matéria. Na sequência do alargamento das competências da UE à gestão do tráfego aéreo, o Eurocontrol iniciou a um processo de reorganização, para se alinhar com as políticas para o Céu Único Europeu: em primeiro lugar, para respeitar o princípio da separação das atividades de regulamentação e de prestação de serviços; em segundo lugar, para evitar duplicações com o papel crescente da Comissão e da AESA na elaboração das políticas, regulamentação, certificação e atividades de supervisão. Em 2003, a UE tornou-se membro a título provisório da organização. O processo em curso de reforma do Eurocontrol facilitou a sua nomeação como organismo de análise do desempenho em 2010 e gestor da rede em 2011, participando desde 2007 na empresa comum SESAR na qualidade de membro fundador.

Além disso, num esforço para melhorar a coordenação das suas atividades, a UE e o Eurocontrol assinaram, em 2012, um acordo de alto nível que reconhece o contributo que o Eurocontrol pode dar ao estabelecimento de um sistema europeu de gestão do tráfego aéreo eficiente, ajudando a UE a desempenhar o seu papel de regulador único europeu. A este respeito, o Eurocontrol continuará a apoiar a Comissão e a AESA na elaboração de normas e regulamentação.

Já foram tomadas medidas significativas e a parte final do processo de reforma do Eurocontrol começou em 2013. Continua a ser uma organização intergovernamental e o seu

²⁰ Bélgica, França, República Federal da Alemanha, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido.

estatuto e órgãos de decisão (como o Conselho Provisório) ainda não refletem os resultados da reforma recente. A Comissão apoia a reforma do Eurocontrol em curso que se centrará na gestão e no funcionamento da rede europeia de gestão do tráfego aéreo. A importância específica deste papel já tenha sido reconhecida pela UE através do mandato atribuído ao Eurocontrol para exercer as funções de gestor da rede estabelecidas na legislação relativa ao Céu Único Europeu. Estas funções podem ser reforçadas, bem como a eficiência da rede melhorada, se forem atribuídas ao gestor da rede funções adicionais a nível da rede ou serviços centralizados a contratar com o setor, que os prestadores de serviços de navegação aérea poderiam utilizar. Esta evolução deve ser promovida em plena coerência com o quadro jurídico do Céu Único Europeu e a implantação do SESAR. Além disso, não pode concretizar-se sem uma mudança na gestão desta organização no sentido de um ambiente mais orientado para o setor (ver secção 4.2).

Os órgãos provisórios do Eurocontrol iniciaram os debates sobre a reforma da organização em maio de 2013. A Comissão tenciona contribuir para este debate através da coordenação da posição dos Estados-Membros, para assegurar a rápida revisão da Convenção do Eurocontrol a partir de 2014, e para centrar o Eurocontrol nas tarefas operacionais em que dispõe de mais competências.

6. CONCLUSÕES

A concretização do Céu Único Europeu continua a ser uma prioridade essencial da política europeia da aviação, dado o potencial inexplorado para proporcionar poupanças significativas ao setor da aviação e à economia europeia no seu todo. Com base na análise apresentada na presente comunicação e na respetiva avaliação de impacto, a Comissão propõe um pacote legislativo (SES2+) para consolidar e, na medida do possível, acelerar o processo de reforma da gestão do tráfego aéreo na Europa, que visa abordar as ineficiências na prestação de serviços de navegação aérea e continuar na via da desfragmentação do sistema europeu de gestão do tráfego aéreo. As propostas legislativas representam uma evolução, não uma revolução, e apoiam-se, sem as substituir, nas anteriores reformas. Contudo, devem contribuir de forma significativa para tornar o sistema europeu de gestão do tráfego aéreo num espaço aéreo operacional mais eficiente e integrado nos próximos anos, com base nos resultados já obtidos desde 2004.