



Estrasburgo, 11.6.2013
SWD(2013) 207 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Propostas legislativas

de atualização dos regulamentos relativos ao Céu Único Europeu – SES2+

{COM(2013) 410 final}

{SWD(2013) 206 final}

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Propostas legislativas

de atualização dos regulamentos relativos ao Céu Único Europeu – SES2+

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

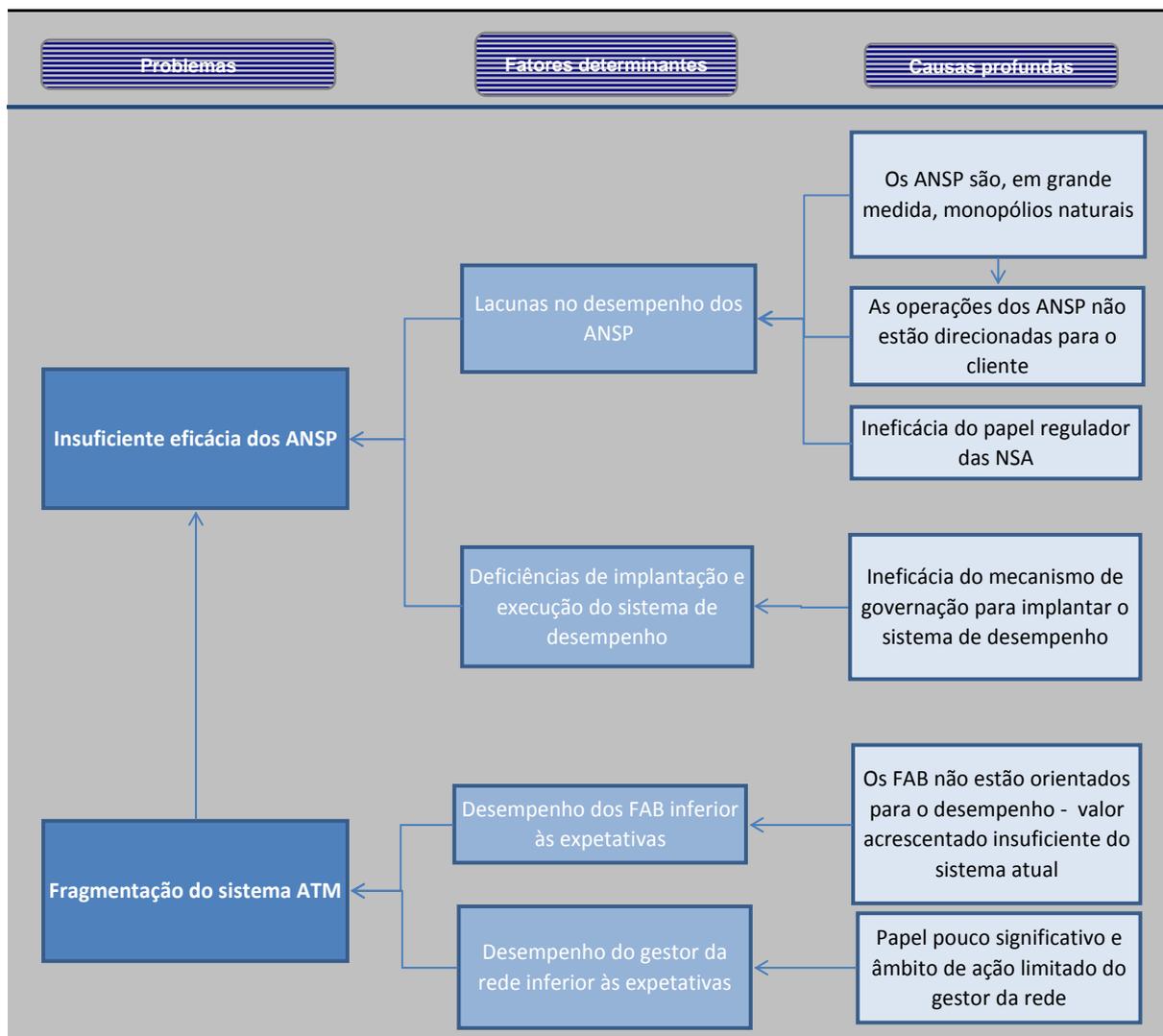
A iniciativa Céu Único Europeu (SES) visa melhorar a eficiência global da organização e gestão do espaço aéreo europeu. A experiência adquirida com o SES I, desde 2004, e o SES II, desde 2009, demonstrou que os princípios e a orientação do SES são válidos e justificam a sua continuação. Mas a iniciativa regista atrasos na sua implementação. O pacote SES 2+ deveria melhorar a implementação do SES II, focando determinados aspetos institucionais, bem como a melhoria do desempenho dos serviços de navegação aérea.

O primeiro problema tratado na avaliação de impacto do SES2+ é **a insuficiente eficácia da prestação de serviços de navegação aérea (ANS)**. A prestação dos ANS continua a ser relativamente ineficiente em termos dos custos e dos voos, bem como de capacidade oferecida. Este aspeto emerge claramente de uma comparação com os Estados Unidos, cujo espaço aéreo apresenta uma dimensão semelhante. Nos EUA, o espaço aéreo é controlado por um único prestador de serviços, por oposição aos 38 prestadores de serviços em rota na Europa. O prestador de serviços dos EUA controla um número de voos quase 70% superior, com 38 % menos de pessoal. As principais causas desta diferença de produtividade na Europa residem nas deficiências de implantação e execução do sistema de desempenho, na ineficácia das autoridades supervisoras e no número desproporcionadamente elevado de pessoal de apoio que trabalha para os prestadores de serviços.

O segundo principal problema reside na **fragmentação do sistema ATM**. O sistema ATM europeu é composto por 27 autoridades nacionais que garantem a supervisão de uma centena de prestadores de serviços de navegação aérea (ANSP), com as diferenças previsíveis em termos de sistemas, regras e procedimentos. Muitos custos adicionais advêm do facto de a Europa dispor de um grande número de prestadores de serviços, cada um dos quais adquire os seus próprios sistemas, forma, na sua maioria, o seu próprio pessoal, cria os seus próprios procedimentos operacionais e está limitado, do ponto de vista territorial, à prestação de serviços num pequeno espaço aéreo. Para superar esta fragmentação, o SES introduziu a ideia de blocos funcionais de espaço aéreo transfronteiriços (FAB) e de um gestor da rede centralizado para efetuar determinados serviços ao nível da rede. No entanto, os FAB não estão ainda orientados para o desempenho e o gestor da rede continua a ter um papel pouco significativo.

A iniciativa SES 2+ afetará a maioria dos ANSP, as autoridades dos Estados-Membros, os utilizadores do espaço aéreo, a Comissão e a AESA.

Problemas, fatores determinantes e causas profundas



2. SUBSIDIARIEDADE

Os artigos 58.º, 90.º e 100.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia alargam ao transporte aéreo os objetivos do mercado interno no contexto da política comum de transportes da UE.

As ações dos Estados-Membros, por si sós, não podem garantir a criação otimizada de capacidades e condições de segurança, reduzindo simultaneamente os níveis de custos dos serviços de gestão do tráfego aéreo da UE. Ao aprovarem os pacotes SES I e SES II, os Estados-Membros reconheceram que a fragmentação do espaço aéreo europeu, induzida por regras nacionais e fronteiras geográficas, constitui o âmago do problema.

3. OBJETIVOS

Objetivo geral:

Melhorar a competitividade do sistema de aviação europeu em relação a outras regiões comparáveis e, nomeadamente, desenvolver a iniciativa Céu Único Europeu

Objetivos específicos:

OE1:	Melhorar o desempenho dos serviços de tráfego aéreo em termos de eficiência
OE2:	Melhorar a utilização da capacidade de gestão do tráfego aéreo

Objetivos operacionais:

OO1:	Garantir que a prestação de serviços de navegação aérea é transparente e baseada em princípios de mercado e no valor para o cliente
OO2:	Reforçar o papel das autoridades supervisoras nacionais
OO3:	Reforçar o processo de fixação de objetivos e de execução do sistema de desempenho (incluindo o reforço do órgão de análise do desempenho/unidade de análise do desempenho)
OO4:	Proceder a uma reorientação estratégica dos FAB
OO5:	Reforçar a governação e o âmbito operacional do gestor da rede

4. OPÇÕES ESTRATÉGICAS

Com base na análise e na consulta das partes interessadas, foi identificado um vasto conjunto de medidas em seis domínios estratégicos, todas elas com capacidade para lidarem com o conjunto das causas supracitadas dos problemas.

Causa profunda dos problemas	Domínios estratégicos	Opções estratégicas consideradas
Problema 1: Insuficiente eficácia da prestação de serviços de navegação aérea		
Os ANSP são, em grande medida, monopólios naturais	1: Serviços de apoio	1.1 – Manutenção do <i>statu quo</i>
		1.2 – Separação funcional dos serviços de apoio
		1.3 – Separação estrutural dos serviços de apoio
As operações dos ANSP não estão orientadas para os clientes	2: Orientação dos ANSP para as necessidades dos clientes	2.1 – Manutenção do <i>statu quo</i>
		2.2 – Melhoria da consulta dos utilizadores do espaço aéreo e aprovação por parte destes de certos planos de investimento
		2.3 – Opção 2.2 acrescida da atribuição aos grupos de utilizadores do espaço aéreo de um papel na governação dos ANSP
Ineficácia do papel regulador das NSA	3: Ineficácia do papel das NSA	3.1 – Manutenção do <i>statu quo</i>
		3.2 – Introdução da cooperação mútua, da coordenação a nível da UE e da partilha de peritos
		3.3 – Opção 3.2 acrescida da separação institucional entre as NSA e os ANSP
Ineficácia do mecanismo de governação para implantar o sistema de desempenho	4: Mecanismo de governação do sistema de desempenho	4.1 – Manutenção do <i>statu quo</i>
		4.2 – Participação reduzida dos Estados-Membros no processo de fixação de objetivos. Órgão de análise do desempenho sob a supervisão da Comissão.
		4.3 – Possibilidade de os Estados-Membros nomearem diretamente o órgão de análise do desempenho, mas deixar que este fixe objetivos, sem o procedimento de comitologia.
Problema 2: Fragmentação do sistema ATM		
Os FAB não estão orientados para o desempenho e sua atual estrutura possui um valor acrescentado insuficiente	5: Reorientação dos FAB	5.1 – Manutenção do <i>statu quo</i>
		5.2 – Estabelecimento de objetivos/critérios mais prescritivos e executórios para os FAB
		5.3 – Criação de um modelo de FAB mais flexível e orientado para o desempenho
		5.4 – Abordagem «descendente», com uma nova entidade criada a partir do órgão de análise do desempenho e do gestor da rede para conceber a prestação de

Causa profunda dos problemas	Domínios estratégicos	Opções estratégicas consideradas
		serviços
Papel pouco significativo e âmbito de ação limitado do gestor da rede	6: Papel do gestor da rede	6.1 – Manutenção do <i>statu quo</i>
		6.2 – Transferência da governação operacional para o setor e simplificação da governação de aspetos estratégicos pela UE e pelos Estados
		6.3 – Criação de uma empresa comum do setor para dirigir o gestor da rede
		6.4 – Como a opção 6.2 ou 6.3, mas com a atribuição de um papel ao Eurocontrol baseado no gestor da rede e num prestador de serviços centralizado com funções mais abrangentes, e incluindo a conceção do espaço aéreo em sentido lato

Opção estratégica 1: Serviços de apoio¹. A primeira opção consiste na manutenção do *statu quo* (1.1). Os serviços de apoio podem também estar funcionalmente (opção 1.2) ou estruturalmente (opção 1.3) separados. Em caso de separação funcional, os ANSP seriam obrigados a organizar a prestação de serviços de apoio a nível interno, para que estes se possam distinguir claramente, como unidade empresarial separada. A escolha da separação estrutural implicaria a transferência dos ativos e do pessoal necessário para a prestação de serviços de apoio para uma entidade separada, independente do principal prestador de serviços de controlo do tráfego aéreo.

Opção estratégica 2: Orientação dos ANSP para as necessidades dos clientes. A primeira opção consiste na manutenção do *statu quo* (2.1). A segunda opção (2.2) exige uma melhoria da consulta dos utilizadores do espaço aéreo e permite a aprovação dos planos de investimento dos ANSP por grupos de utilizadores do espaço aéreo. A opção 2.3 baseia-se na opção 2.2, acrescentando um lugar obrigatório no conselho de gestão/supervisão para cada um dos três grupos de utilizadores do espaço aéreo (companhias aéreas, aviação militar e aviação geral/de negócios).

Opção estratégica 3: Ineficácia do papel das autoridades supervisoras nacionais (NSA). A primeira opção consiste na manutenção do *statu quo* (3.1). A opção 3.2 incide no estabelecimento de uma cooperação mais estreita entre as NSA e no incentivo ao intercâmbio de boas práticas e à partilha de peritos nacionais no âmbito da AESA. A opção 3.3 baseia-se na opção 3.2, mas exige, em lugar da atual separação funcional, a plena separação institucional entre as NSA e os ANSP que estas supervisionam.

Opção estratégica 4: Mecanismo de governação do sistema de desempenho. A escolha da opção de manutenção do *statu quo* (4.1) impossibilitaria a consecução dos objetivos iniciais do SES em 2020. A opção 4.2 encurtaria o processo de fixação de objetivos e reduziria a possibilidade de influência dos Estados-Membros. A opção 4.3 implicaria uma inversão da situação atual, permitindo aos Estados-Membros (em vez da Comissão) nomear os membros do órgão de análise do desempenho, no respeito de critérios rigorosos de independência. O órgão de análise do desempenho fixaria então os objetivos e o procedimento de comitologia seria totalmente eliminado para garantir a celeridade e eficiência do processo.

Opção estratégica 5: Reorientação dos FAB. A opção de manutenção do *statu quo* (5.1) contribuiria para manter a morosidade do processo e não aumentaria a ênfase dos FAB no desempenho. A opção 5.2 substituiria os atuais critérios aplicáveis aos FAB por objetivos

¹ Serviços como a informação aeronáutica, a comunicação, a navegação, a vigilância ou a meteorologia, que apoiam os principais prestadores de serviços de tráfego aéreo.

prescritivos. A opção 5.3 converteria os FAB em instrumentos mais flexíveis para melhorar o desempenho. A concessão do espaço aéreo seria cada vez mais delegada no gestor da rede (nível acima dos FAB). A opção 5.4 instituiria uma entidade central de planeamento para redefinir o espaço aéreo da UE com base em 4 a 6 blocos de concessão principais.

Opção estratégica 6: Papel do gestor da rede. Na hipótese de escolha da opção de manutenção do *statu quo* (6.1), o gestor da rede continuaria a desenvolver-se com base no âmbito jurídico e nas funções atuais. A opção 6.2 instituiria um sistema de governação a dois níveis. Os Estados-Membros continuariam a manter um direito de veto em matérias relevantes para a soberania nacional, mas o setor garantiria a governação operacional. A opção 6.3 transformaria o gestor da rede numa empresa comum do setor. À semelhança das opções 6.2 e 6.3, a opção 6.4 exigiria uma reforma da governação para melhorar o papel do setor. Uma característica adicional importante da opção 6.4 é o conceito de serviços centralizados, que concentraria determinados serviços de ATM novos, baseados nos dados relativos ao SESAR.

5. AVALIAÇÃO DO IMPACTO

Atendendo à forte ênfase na relação custo/eficiência, os principais impactos desta iniciativa são económicos e sociais, ao passo que os impactos ambientais são essencialmente indiretos.

5.1. Estrutura integrada e serviços de apoio

A opção 1.2 (separação funcional) traz vantagens limitadas, essencialmente em termos de transparência dos custos relacionados com os serviços de apoio. A opção 1.3 (separação estrutural) tem mais probabilidades de incentivar a concorrência entre os ANS e diminuir os custos para os operadores aéreos. Porém, os ganhos de eficiência poderiam redundar em condições de trabalho mais exigentes e numa redução do emprego a nível dos ANSP. Consequentemente, a opção 1.3 é a que melhor garante uma otimização do desempenho, ao passo que a opção 1.2 envolve melhorias progressivas do desempenho, com menos despedimentos e dificuldades para o pessoal dos ANSP.

5.2. Orientação dos ANSP para as necessidades dos clientes

A opção 2.2 (melhoria da consulta e da aprovação) e 2.3 (conselho de governação) teriam um impacto positivo na eficiência e na capacidade globais, mas também um certo impacto negativo nas condições laborais a nível dos ANSP. Embora as vantagens da opção 2.3 sejam ligeiramente superiores às da opção 2.2, a opção 2.3 comporta riscos mais elevados e, do ponto de vista político, seria mais difícil de aplicar. Consequentemente, a opção 2 parece ser a que oferece o melhor equilíbrio entre os custos e os benefícios a curto e longo prazos.

5.3. Ineficácia do papel das NSA

A opção 3.3, que adita a separação institucional à opção 3.2 (cooperação mútua e partilha de peritos), garante vantagens mais significativas, embora comporte elevados riscos políticos associados. Embora os riscos associados à opção 3.2 sejam menores, as suas vantagens são também significativamente inferiores. Consequentemente, a opção 3.3 é a preferida.

5.4. Mecanismo de governação do sistema de desempenho

As opções 4.2 e 4.3 garantem resultados genericamente semelhantes, mas apresentam grandes diferenças em termos de riscos (políticos) associados. No caso da opção 4.2 (participação reduzida dos Estados-Membros), o risco está associado à probabilidade de os Estados-Membros chegarem a acordo sobre a proposta. A opção 4.3 (nomeação direta do órgão de análise do desempenho pelos Estados-Membros, sem comitologia) comporta um risco considerável de a UE perder o controlo do sistema de desempenho. A escolha baseia-se na avaliação dos riscos, que faz pender a balança em favor da opção 4.2.

5.5. Reorientação dos FAB

A opção 5.4 (abordagem descendente dos FAB) apresenta, de longe, as vantagens mais significativas possíveis em termos de eficiência e capacidade, mas é também, do ponto de vista político, muito difícil de aplicar e comporta certos riscos graves de viabilidade técnica. A opção 5.3 (FAB flexíveis) oferece aproximadamente as mesmas vantagens da opção 5.2 (objetivos prescritivos), mas é mais consentânea com os princípios subjacentes ao sistema de desempenho. Apresenta também potencialidades suplementares, se combinada, de forma inteligente, com outras opções. Por conseguinte, poderia ser recomendada como a opção preferida, na condição de fixar um prazo para a revisão do conceito de FAB.

5.6. Papel do gestor da rede

A opção 6.4 (Eurocontrol como gestor da rede alargado) garante as maiores vantagens em termos de eficiência e capacidade. A única questão é determinar se deverá ser combinada com o modelo de governação previsto na opção 6.2 (governação operacional por parte do setor) ou 6.3 (empresa comum do setor). A opção 6.3 apresenta uma ligeira vantagem, atendendo a que a organização poderia procurar reforçar a sua eficiência, de forma mais ativa, se fosse inteiramente gerida pelo setor do que se os Estados-Membros responsáveis pela governação continuassem a defender os *statu quo* nacionais. Uma vez que o gestor da rede que prestaria serviços centralizados seria um ANSP como qualquer outro, seria lógico privilegiar uma gestão por parte do setor e optar por uma combinação das opções 6.4 e 6.3 como opção preferida.

6. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

No total, foram avaliadas 20 opções estratégicas em seis domínios distintos. As opções foram ainda combinadas de modo a constituírem três cenários estratégicos:

Cenário estratégico 1: Cenário de referência	Cenário estratégico 2: Otimização dos riscos	Cenário estratégico 3: Otimização do desempenho
Manutenção do <i>statu quo</i>	Opção 1.2 Separação funcional dos serviços de apoio	Opção 1.3 Separação estrutural dos serviços de apoio
	Opção 2.2 Melhoria da consulta e aprovação	Opção 2.2 Melhoria da consulta e aprovação
	Opção 3.2 Cooperação mútua e partilha de peritos	Opção 3.3 3.2+separação institucional entre as NSA e os ANSP
	Opção 4.2 Participação reduzida dos Estados-Membros	Opção 4.2 Participação reduzida dos Estados-Membros
	Opção 5.2 Objetivos prescritivos para os FAB	Opção 5.3 FAB flexíveis
	Opção 6.3 Empresa comum do setor	Opções 6.4+6.3 Empresa comum do setor + Eurocontrol como gestor da rede alargado

As opções 2.3, 4.3 e 5.4 foram rejeitadas por apresentarem, do ponto de vista político, demasiados riscos e vantagens limitadas ou indeterminadas. A opção 6.2 foi abandonada na medida em que as suas vantagens seriam simplesmente pouco relevantes em relação ao cenário de referência.

O cenário 2 visa garantir uma melhoria moderada, com riscos políticos mínimos, atendendo a que as opções mais polémicas do ponto de vista político, designadamente a separação estrutural dos serviços de apoio (opção 1.3) e a separação institucional entre as NSA e os ANSP (opção 3.3) foram excluídas. No entanto, este cenário exclui a possibilidade de aplicação da opção 5.3 (criação de FAB mais flexíveis), uma vez que esta só se justificaria em caso de desagregação dos serviços dos ANSP.

O cenário 3 comporta um risco mais elevado de oposição, mas tem potencialidades para melhorar, de forma considerável, o desempenho, mediante a introdução de opções estratégicas mais ambiciosas e a criação de sinergias entre as diversas opções.

Comparação dos cenários estratégicos

	Cenário estratégico 1: Cenário de referência	Cenário estratégico 2: Otimização dos riscos	Cenário estratégico 3: Otimização do desempenho*
RESUMO DOS IMPACTOS			
Impactos económicos:			
Eficiência dos custos	0	> 250 milhões de euros por ano	> 780 milhões de euros por ano
Eficiência dos voos	0	> 1,6 mil milhões de euros por ano	> 2 mil milhões de euros por ano
Capacidade/atrasos	0	> 120 milhões de euros por ano	> 150 milhões de euros por ano
Custos administrativos	0	-7,9-9,7 milhões de euros por ano	-13,8-16,8 milhões de euros por ano
Impactos macroeconómicos:			
PIB anual 2020/2030	0	~ 600/700 milhões de euros	~ 750/900 milhões de euros
Emprego 2030	0	~ +10000	~ +13000
Dos quais emprego nas companhias aéreas 2020-2030	0	+	~ +500/+3000
Impactos sociais:			
Emprego e condições de trabalho para os trabalhadores dos seguintes setores:			
NSA	0	+	~ +80 postos de trabalho
ANSP	0	~ -3400	~ -9400
Segurança	0	+	++
Impactos ambientais:			
Ruído	0	0	0
Emissões	0	++	++
EFICÁCIA/EFICIÊNCIA/COERÊNCIA			
Eficácia:			
<i>Objetivos específicos:</i>			
OE1: Melhorar o desempenho dos ATS em termos de eficiência	0	++	+++
OE2: Melhorar a utilização da	0	+	+

	Cenário estratégico 1: Cenário de referência	Cenário estratégico 2: Otimização dos riscos	Cenário estratégico 3: Otimização do desempenho*
capacidade de ATM			
Eficiência, excluindo impactos macroeconómicos	0	Benefícios líquidos ~ 1960 milhões de euros por ano	Benefícios líquidos ~ 2915 milhões de euros por ano
Coerência	0	+	++

No que respeita à **eficácia**, a diferença entre ambos os cenários diminui com a escolha comum do sistema de desempenho na opção 2.2. Porém, em termos de **eficiência**, os reduzidos custos administrativos suplementares do cenário 3 triplicam os ganhos de custo-eficiência, o que se traduz em cerca de mais 1 000 milhões de euros de benefícios diretos do que no cenário 2. Além disso, ambos os cenários despoletariam crescimento no setor da aviação, criando 10 000 postos de trabalho, em caso de escolha do cenário 2, e cerca de 13 000 postos de trabalho, em caso de escolha do cenário 3. No respeitante à **coerência**, o cenário de otimização do desempenho enquadra-se melhor na ideologia global do sistema de desempenho no âmbito do SES.

Em conclusão, o cenário 3, de otimização do desempenho, é considerado a opção estratégica preferida.

7. CONTROLO E AVALIAÇÃO

A Comissão avaliará se os objetivos da iniciativa foram alcançados, uma primeira vez em 2015 e, de novo, em 2020. Caso não o tenham sido, a Comissão ponderará quais as medidas adicionais necessárias para os atingir.

O desempenho será controlado através dos relatórios anuais do órgão de análise de desempenho do sistema de ATM da UE e dos relatórios mensais publicados pelo gestor da rede. Os principais indicadores são os seguintes:

Objetivo específico	Indicadores de controlo
OE1: Melhorar o desempenho dos serviços de tráfego aéreo em termos de eficiência	<ul style="list-style-type: none"> • Atrasos (min/voo) • Custos relacionados com os ANSP que se repercutem nos utilizadores • Redução das extensões médias dos voos • Redução das emissões
OE2: Melhorar a utilização da capacidade de gestão do tráfego aéreo	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiência de voo em rota • Melhoria do rendimento das pistas nos aeroportos que atualmente apresentam condicionalismos de capacidade