



Bruxelas, 17.10.2022
COM(2022) 529 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

O Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO – O PROGRAMA EUROPEU DE SEGURANÇA OPERACIONAL DA AVIAÇÃO

1. COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO DE 2011 E SEGUNDA EDIÇÃO DO DOCUMENTO DE APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA EUROPEU DE SEGURANÇA OPERACIONAL DA AVIAÇÃO

A comunicação da Comissão relativa ao estabelecimento de um sistema de gestão da segurança da aviação para a Europa¹, publicada em 2011, descrevia os desafios colocados à União e aos Estados-Membros e concluía da necessidade de uma abordagem proativa, baseada em dados factuais. A comunicação elencava um conjunto de ações destinadas a dar resposta aos desafios identificados. Um documento de apresentação do Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação (EPAS) acompanhava a comunicação da Comissão².

Algumas ações foram implementadas na altura, nomeadamente com a adoção do Regulamento (UE) n.º 376/2014 relativo à comunicação, à análise e ao seguimento de ocorrências na aviação civil³, com o desenvolvimento de análises de segurança a nível da UE, com o estabelecimento de uma classificação de avaliação dos riscos, com a ampla utilização do Comité de Regulamentação da AESA e dos órgãos consultivos da AESA como principais fóruns para facilitar os debates com os Estados-Membros sobre as medidas a tomar, com a publicação anual de atualizações do Plano Europeu de Segurança da Aviação, com o desenvolvimento de indicadores de desempenho em matéria de segurança e com o reforço da cooperação com os vizinhos da União na identificação de questões de segurança. Foi também recomendado que a Comissão se socorresse regularmente do Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação à medida que fossem ocorrendo alterações na gestão da segurança da aviação na UE.

A primeira revisão do documento de apresentação do Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação, que corresponde à sua segunda edição⁴, foi publicada em 2015. Compreende um conjunto integrado de regulamentos ao nível da União, bem como as atividades e processos de gestão conjunta, a nível europeu, em matéria de segurança da aviação civil. Não é um plano de atividades, correspondendo antes, a nível da UE, ao programa nacional de segurança operacional da aviação exigido no anexo 19 da Convenção de Chicago da OACI. Tinha o mérito de fornecer uma estrutura clara para a explicação das políticas europeias de segurança e dos seus objetivos, dos conceitos de gestão dos riscos de segurança, garantia da segurança e promoção da segurança.

-
- 1 Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu que estabelece um sistema de gestão da segurança da aviação para a Europa, COM(2011) 670 final.
 - 2 Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação, SEC(2011) 1261 final.
 - 3 Regulamento (UE) n.º 376/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativo à comunicação, à análise e ao seguimento de ocorrências na aviação civil, que altera o Regulamento (UE) n.º 996/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga a Diretiva 2003/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, e os Regulamentos (CE) n.º 1321/2007 e (CE) n.º 1330/2007 da Comissão (Texto relevante para efeitos do EEE); JO L 122 de 24.4.2014, p. 18.
 - 4 Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação, COM(2015) 599 final.

Com o capítulo II do Regulamento (UE) 2018/1139⁵ e, em especial, o seu artigo 5.º, o Plano Europeu de Segurança Operacional da Aviação adquiriu um estatuto jurídico enquanto documento que descreve o funcionamento do sistema europeu de segurança da aviação e que contém as regras, as atividades e os processos utilizados para gerir a segurança da aviação civil na União.

Esta segunda revisão, que corresponde à terceira edição do Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação, segue a estrutura da segunda edição, alinhando-se pelo formato e pela estrutura do programa nacional de segurança operacional da aviação descrito no anexo 19 da Convenção de Chicago.

2. A 3.ª EDIÇÃO DO DOCUMENTO DE APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA EUROPEU DE SEGURANÇA OPERACIONAL DA AVIAÇÃO

O documento de apresentação do Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação explica como se gere a segurança na UE e nos Estados-Membros, nomeadamente por meio de legislação e regulamentação da União e no âmbito de outras políticas, práticas e medidas.

O documento apresenta um «instantâneo» das regras e processos que contribuem de forma integrada para a prevenção de acidentes e a segurança das atividades aeronáuticas na União.

O documento de apresentação do Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação não se destina a substituir os documentos de apresentação dos programas nacionais congêneres dos Estados-Membros, mas sim a complementá-los. Como muitas das normas e atividades no domínio da segurança aeronáutica são adotadas e coordenadas ao nível da UE, os Estados-Membros deverão remeter para o documento de apresentação do programa europeu nos seus próprios documentos de apresentação do programa nacional de segurança operacional da aviação, para explicar integralmente como é gerida a segurança aeronáutica no seu território, como requer a Convenção de Chicago. De facto, havendo legislação da UE em muitos domínios da segurança aeronáutica e tendo sido implementado um processo de gestão dos riscos para a segurança, os Estados-Membros dificilmente poderiam descrever como gerem a segurança sem considerar a dimensão da UE.

Além disso, em determinados domínios abrangidos pela Convenção de Chicago, os Estados transferiram a sua competência para a União. O documento de apresentação do Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação explica como a UE satisfaz às obrigações internacionais decorrentes desta transferência de competências.

Ao descrever os processos de gestão conjunta da segurança ao nível europeu e, em particular, como a Comissão Europeia, os Estados-Membros e a AESA cooperam na deteção de riscos e de condições de insegurança e intervêm no sentido de reduzir os riscos conexos para a segurança, o documento de apresentação do Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação descreve a quem incumbem as diferentes responsabilidades pela segurança aeronáutica

5 Regulamento (UE) 2018/1139 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2018, relativo a regras comuns no domínio da aviação civil, que cria a Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação, altera os Regulamentos (CE) n.º 2111/2005, (CE) n.º 1008/2008, (UE) n.º 996/2010 e (UE) n.º 376/2014 e as Diretivas 2014/30/UE e 2014/53/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, e revoga os Regulamentos (CE) n.º 552/2004 e (CE) n.º 216/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (CEE) n.º 3922/91 do Conselho (Texto relevante para efeitos do EEE); JO L 212 de 22.08.2018, p. 1.

na UE e como esta, no seu conjunto, pode conseguir e preservar um desempenho de segurança satisfatório. Proporciona igualmente transparência a todas as partes interessadas na segurança no que diz respeito às funções e responsabilidades, à distribuição de competências, às políticas e aos processos atualmente em vigor no sistema da União Europeia.

O documento de apresentação do Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação inclui:

- uma primeira parte consagrada às políticas e objetivos europeus de segurança aeronáutica, que contém, nomeadamente, a descrição do quadro normativo europeu que rege a aviação, explica a distribuição de competências pelos Estados-Membros e os vários intervenientes ao nível da UE. Por último, detalha os mecanismos em vigor para fazer cumprir a legislação da UE.
- A segunda parte trata da gestão dos riscos para a segurança ao nível europeu. Descreve os requisitos de gestão da segurança aplicáveis ao setor e aos Estados-Membros e explica como esses riscos são avaliados e atenuados coletivamente na UE.
- A terceira parte trata da dimensão europeia da garantia de segurança, explicando principalmente como se executa a supervisão da segurança na UE e nos Estados-Membros.
- A quarta e última parte descreve as atividades europeias de promoção da segurança, incluindo a formação e a cooperação internacional.

3. O IMPACTO DO REGULAMENTO (UE) 2018/1139 NO PROGRAMA EUROPEU DE SEGURANÇA OPERACIONAL DA AVIAÇÃO

Desde a publicação das duas primeiras edições do documento de apresentação do Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação, em 2011 e 2015, a legislação evoluiu na UE, tendo nomeadamente entrado em vigor o novo regulamento (UE) 2018/1139 (regulamento-quadro). O seu impacto é fundamental, uma vez que prevê que a aplicação de princípios de boa gestão da segurança é essencial para a melhoria contínua da segurança da aviação civil na União, antecipando os riscos emergentes para a segurança e utilizando da melhor forma os limitados recursos técnicos. O regulamento conclui que é necessário estabelecer um quadro comum para o planeamento e a execução de ações de melhoria da segurança. Prevê que, para o efeito, seja elaborado um Plano Europeu de Segurança Operacional da Aviação e um Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação à escala da União. Com base nele, cada Estado-Membro deverá também elaborar um programa nacional de segurança operacional, de acordo com os requisitos previstos no anexo 19 da Convenção de Chicago. Esse programa deverá ser acompanhado por um plano que descreva as medidas a tomar pelo Estado-Membro em causa para reduzir os riscos identificados no domínio da segurança operacional.

O capítulo II do Regulamento (UE) 2018/1139 estabeleceu um quadro normativo da UE para a gestão da segurança operacional da aviação, dedicando quatro artigos ao Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação, ao Plano Europeu de Segurança Operacional da Aviação, ao Programa Nacional de Segurança Operacional da Aviação e ao Plano Estatal de Segurança Operacional da Aviação. Atualmente, estes quatro conceitos são reconhecidos pelo direito da UE.

O artigo 5.º relativo ao Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação estabelece que a Comissão, após consulta da Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação e

dos Estados-Membros, adota, publica e atualiza, se necessário, um documento que descreve o funcionamento do sistema europeu de segurança da aviação, contendo as regras, atividades e processos utilizados para gerir a segurança da aviação civil na União em conformidade com o presente regulamento («Programa Europeu de Segurança da Aviação»). Do Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação devem constar, pelo menos, os elementos relacionados com as responsabilidades de gestão nacional da segurança operacional descritos nas normas internacionais e nas práticas recomendadas. O Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação descreve igualmente o processo de elaboração, adoção, atualização e execução do Plano Europeu de Segurança Operacional da Aviação referido no artigo 6.º, que complementa o programa.

O artigo 6.º sobre o Plano Europeu de Segurança Operacional da Aviação estabelece que a Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação, em estreita colaboração com os Estados-Membros e as partes interessadas pertinentes, deve elaborar, adotar, publicar e subsequentemente atualizar, pelo menos anualmente, um Plano Europeu de Segurança Operacional da Aviação. Com base na avaliação das informações de segurança pertinentes, o Plano Europeu de Segurança Operacional da Aviação identifica os principais riscos para a segurança que afetam o sistema europeu de segurança operacional da aviação e define as medidas necessárias para atenuar esses riscos. O processo de elaboração e de adoção do plano foi sistematicamente revisto a fim de incorporar os ensinamentos dos primeiros ciclos de execução. Constitui um elemento vital do sistema de gestão da segurança a nível da UE. Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2018/1139, o Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação descreve o processo de elaboração, adoção, atualização e aplicação do Plano Europeu de Segurança Operacional da Aviação.

Além da evolução decorrente da alteração do quadro normativo, a gestão da segurança evoluiu noutros domínios; um exemplo disso é a evolução das atividades realizadas pela Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação no contexto das inspeções de normalização, nomeadamente no que diz respeito à evolução das competências em domínios tradicionais como a gestão do tráfego aéreo/dos serviços de navegação aérea (ATM/ANS), ou novos domínios introduzidos por força do Regulamento (UE) 2018/1139, como a aviação não tripulada, o ambiente, a assistência em escala e a interface entre a segurança operacional e a segurança contra atos ilícitos na aviação, com especial ênfase na cibersegurança.

Para permanecer eficiente na prevenção de acidentes e na redução dos riscos, a gestão da segurança tem de se adaptar continuamente às mudanças no sistema da aviação, à evolução tecnológica, a novos modelos de negócios e à emergência de novos perigos. O documento de apresentação do Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação tem, pois, de ser atualizado periodicamente, a fim de espelhar toda esta evolução. O artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2018/1139 prevê que o documento seja atualizado em função das necessidades.

A 3.ª edição do documento de apresentação do Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação, que reflete a evolução descrita atrás e explica como se gere atualmente a segurança aeronáutica na União Europeia e nos Estados-Membros, consta de anexo ao presente relatório.