

# Relatório

COM (2013) 408 Final

**Autor:** João Soares

---

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 [COM(2013)408]

## **Índice:**

Nota prévia

Objetivos conteúdo e âmbito da Comunicação.

Opinião do relator

Conclusões

## **Nota prévia**

No âmbito do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República sobre o processo de construção da União Europeia, a Comissão de Defesa Nacional deliberou, e bem na opinião do relator, pronunciar-se sobre a iniciativa europeia COM (2013) 408 Final.

Isto não obstante não ignorar a Comissão de Defesa Nacional o real alcance do seu contributo neste processo

## **Objectivos, conteúdo e âmbito de aplicação da proposta**

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 estabilidade do setor da aviação, devendo garantir um fluxo seguro, rápido e eficaz, 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 2004, 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 responda às necessidades de todos os utilizadores do espaço aéreo e minimizar os atrasos*». O compromisso relativo a estes objetivos foi reforçado pela definição dos objetivos de metas ambiciosas a atingir até 2020. Um grande projeto de modernização da tecnologia subjacente ao sistema europeu de gestão do tráfego aéreo foi

Comissão de Defesa Nacional

---

lançado em 2007 («Projeto SESAR»). 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 aéreo: 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.

De acordo com esta Comunicação a realização do Céu Único Europeu é uma das principais prioridades da política de transportes da Comissão Europeia. Mas, apesar de todos os Estados-Membros manterem o seu empenho no Céu Único Europeu, a sua implementação, como é conhecido, ainda se situa abaixo das expectativas.

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.

Refere ainda esta Comunicação que 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

## Comissão de Defesa Nacional

---

acarretam riscos de greves ou eventuais repercussões nos orçamentos nacionais com problemas de liquidez.

Neste contexto, defende-se que 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.

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.

Para a Comissão, 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.

## Comissão de Defesa Nacional

---

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 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.

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 desempenho<sup>1</sup>; Na sua qualidade de gestor da rede, tem no plano quotidiano como missão

## Comissão de Defesa Nacional

---

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 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.

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 europeus<sup>2</sup>, 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

---

## Comissão de Defesa Nacional

---

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. 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.

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.

De acordo com esta proposta, 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. A Comissão apresenta uma nova proposta legislativa integrada, composta pela reformulação dos quatro regulamentos, que criam o Céu Único



Comissão de Defesa Nacional

---

Europeu e uma proposta de alteração do Regulamento que institui a Agência Europeia para a Segurança da Aviação.

### **Opinião do Relator**

O autor do presente relatório faz questão de apresentar, como é seu direito e considera seu dever, à Comissão de Defesa Nacional a sua opinião pessoal sobre a presente Comunicação da Comissão Europeia

Esta Comunicação, para além de historiar os avanços e recuos do projeto do Céu Único Europeu, aponta, ao contrário do que é habitual em documentos da cinzenta e quase sempre politicamente correta estrutura eurocrática que, para mal dos nossos pecados, nos “dirige” a partir de Bruxelas, uma estratégia de passos significativos no sentido do progresso nesta área.

A realidade de que partimos era, e é, difícil. A vontade de progredir por parte das autoridades nacionais conhece os limites tradicionais nesta e noutras áreas de afirmação e construção da unidade europeia. Sobretudo em tempos de acentuada crise de afirmação de vontade política de construir uma unidade europeia fiel a uma das suas mais importantes raízes, a solidariedade.

Há no entanto que reconhecer que nesta área as necessidades de segurança e viabilidade empresarial das companhias aéreas, de bandeira ou não, forçam a entendimentos que, sem essa pressão neste caso saudável, não conheceriam progresso.

Há também que reconhecer que aqui, felizmente, a pressão dos santificados “mercados” encontra escolhos óbvios que se transformam em fatores positivos na progressão desejável do projeto do Céu Único Europeu.

Destaque-se também como um exemplo de fator óbvio de dificuldade nesta área o recente incidente com o avião presidencial da Bolívia. Que por razões de pretensa política de segurança, viola na prática os princípios basilares do Céu Único Europeu.



## Comissão de Defesa Nacional

---

No entanto, e não obstante as dificuldades enunciadas, nalguns casos dificuldades maiores, há espelhada aqui nesta Comunicação uma genuína vontade de progresso que contrasta com o tradicional empastelamento acinzentado dos eurocratas alimentados a “moules” em Bruxelas.

## **Conclusões**

A iniciativa em análise não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através da ação da União.

Face ao exposto, a Comissão de Defesa Nacional é de Parecer que o presente Relatório sobre a 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) deverá ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus

Palácio de S. Bento, 3 de Fevereiro de 2014.

**O Deputado Relator**

*(João Soares)*

**O Presidente da Comissão**

*(José de Matos Correia)*