



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 15.11.2005
COM(2005) 578 final

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

**Alargamento das missões da Agência Europeia para a Segurança da Aviação
- Uma agenda para 2010 –**

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

Alargamento das missões da Agência Europeia para a Segurança da Aviação - Uma agenda para 2010 –

(Texto relevante para efeitos do EEE)

Introdução

O tráfego aéreo na Europa está a crescer rapidamente, tendo aumentado mais do dobro nos últimos quinze anos. A criação do mercado interno do transporte aéreo contribuiu fortemente para acelerar esta evolução. As companhias aéreas europeias souberam adaptar-se ao seu novo quadro concorrencial, melhorando a oferta e tentando implantar-se em novos mercados, de forma directa, através de filiais, ou mediante alianças. Paralelamente, assistiu-se ao desenvolvimento rápido das companhias aéreas de baixo custo, as quais, tendo partido do nada há uma dezena de anos, representam actualmente 12% do tráfego intracomunitário. O avião tornou-se assim um meio de transporte natural para os europeus e, a médio prazo, nada parece vir a comprometer o crescimento do tráfego.

Simultaneamente, o avião continua a ser um dos meios de transporte mais seguros, graças aos esforços constantes da comunidade aeronáutica, que nunca deixou de colocar a segurança no centro das suas preocupações. Isto é particularmente verdade no caso da Comunidade, onde o nível de segurança da aviação é e continua a ser um dos mais elevados do mundo.

A Comissão sempre envidou esforços para garantir que a realização do mercado interno do transporte aéreo seja acompanhada do desenvolvimento de regras comuns de segurança de nível elevado e uniformes em todos os Estados-Membros. Nos últimos anos, registaram-se progressos consideráveis, nomeadamente no que respeita à prevenção de acidentes e incidentes aéreos¹. A implantação da Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA) e a criação do céu único europeu contribuirão, de forma decisiva, para o reforço e a harmonização do enquadramento regulamentar e institucional do transporte aéreo europeu.

No entanto, este nível de segurança deve ser melhorado ainda, como lamentavelmente o demonstrou a série de acidentes de aviação ocorrida no Verão de 2005, incluindo na Comunidade. Para que este período trágico não assinale uma inflexão da tendência regular para a melhoria da segurança do transporte aéreo, é essencial manter ou mesmo reforçar o compromisso permanente em favor desta. É assim chegado o momento, na Comunidade, de

¹ Directiva 94/56/CE do Conselho, de 21 de Novembro de 1994, que estabelece os princípios fundamentais que regem os inquéritos sobre os acidentes e os incidentes no domínio de aviação civil (JO L 319 de 12.12.1994, p. 14). Directiva 2003/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Junho de 2003, relativa à comunicação de ocorrências na aviação civil (JO L 167 de 4.7.2003, p. 23). Directiva 2004/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, relativa à segurança das aeronaves de países terceiros que utilizem aeroportos comunitários (JO L 143 de 30.4.2004, p. 76).

pôr fim a uma anomalia: agora que as aeronaves circulam livremente num mercado unificado, continua a existir uma disparidade entre os níveis de segurança dos Estados-Membros.

A regulamentação relativa à segurança da aviação civil europeia continua a ser elaborada, na sua grande maioria, no âmbito de diversas instâncias, nomeadamente a Conferência Europeia da Aviação Civil (CEAC) e o seu órgão técnico, as Autoridades Comuns da Aviação (JAA). Estas instâncias especializadas, que abarcam zonas geográficas distintas, elaboram regras que completam as definidas ao nível mundial pela Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO). Contudo, na medida em que derivam da simples cooperação intergovernamental, estas regras apenas são aplicadas se os Estados interessados assim o desejarem, donde resultam grandes disparidades nacionais, devendo reconhecer-se que, por vezes, não são necessariamente as regras mais rigorosas aquelas que são aplicadas.

Assim, existem actualmente seis versões, sucessivas e distintas, das regras operacionais aplicáveis ao transporte aéreo por avião que são definidas pelas JAA (JAR OPS 1) e aplicadas pelos vinte e cinco Estados-Membros, tendo oito deles alterado ainda, através de regras nacionais, a versão que decidiram aplicar. As divergências são ainda mais acentuadas no tocante às regras relativas ao licenciamento dos pilotos que efectuem transportes comerciais por avião. Acresce ainda que, em certos Estados-Membros, os critérios relativos ao licenciamento dos pilotos privados de aeronaves de recreio não satisfazem nem mesmo as exigências mínimas impostas pela ICAO. Por último, as regulamentações relativas às tripulações de cabina continuam a ser embrionárias, muito embora estas desempenhem um papel essencial de garantia da segurança dos passageiros, como demonstrou o feliz desenlace do acidente ocorrido em Toronto, em 2 de Agosto de 2005.

Operações aéreas e licenciamento dos pilotos

A Agência Europeia para a Segurança da Aviação foi instituída pelo Regulamento (CE) n.º 1592/2002², que entrou em vigor em Setembro de 2002.

Desde a adopção deste texto, o qual confere à Comunidade competência exclusiva em matéria de aeronavegabilidade e compatibilidade ambiental dos produtos aeronáuticos, que se entendeu claramente que só era possível alcançar um nível optimizado e uniforme de segurança e criar condições de concorrência equitativas para os operadores aéreos através do alargamento do âmbito de aplicação deste texto às operações aéreas e ao licenciamento das tripulações de voo. O Parlamento Europeu e o Conselho, de facto, encarregaram explicitamente a Comissão de elaborar uma proposta nesse sentido, que abarcaria igualmente as aeronaves dos países terceiros e seria apresentada no mais breve prazo. Nos termos do segundo considerando do regulamento, «devem igualmente ser definidos, no prazo de um ano a contar da data de entrada em vigor do presente regulamento, os requisitos essenciais necessários para abranger as operações aéreas e o licenciamento de tripulações e a aplicação do regulamento a aeronaves de países terceiros bem como outros domínios na área da segurança da aviação». O artigo 7.º, relativo às operações aéreas e ao licenciamento da tripulação, reforça esta obrigação de agir³. A longa série de acidentes do Verão de 2005

² Regulamento (CE) n.º 1592/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Julho de 2002, relativo a regras comuns no domínio da aviação civil e que cria a Agência Europeia para a Segurança da Aviação (JO L 240 de 7.9.2002, p. 1).

³ Recorde-se que a Directiva 91/670/CEE, citada mais adiante, já encarregava a Comissão de apresentar as medidas que estabelecerão os requisitos harmonizados em matéria de licenças e programas de

demonstra, infelizmente, que é de facto necessário prosseguir os esforços de reforço do nível geral de segurança da aviação.

A Comissão propõe assim ao Parlamento Europeu e ao Conselho, tal como lhe foi solicitado, o alargamento das regras comuns, e por conseguinte das competências da Agência, às operações aéreas, ao licenciamento dos pilotos e, dentro dos limites fixados pela Convenção de Chicago, à segurança das aeronaves dos países terceiros. Assim, a partir de 2007, quase toda a regulamentação elaborada actualmente pelas JAA deverá encontrar-se integrada no direito comunitário e ser aplicada de modo uniforme em toda a Comunidade. Paralelamente, serão criados mecanismos de controlo eficazes, que garantam a observância das regras comuns.

Este é o objectivo da proposta de regulamento transmitida ao Parlamento Europeu e ao Conselho juntamente com a presente comunicação. A exposição de motivos que acompanha a proposta reflecte a abordagem adoptada pela Comissão para proceder ao alargamento das regras comuns e, nomeadamente, à repartição das tarefas entre a Agência e as autoridades nacionais competentes.

O céu único europeu e a segurança aeroportuária

As regras relativas à navegação aérea, por seu lado, procedem essencialmente de uma organização intergovernamental distinta, o Eurocontrol⁴, que reúne 35 Estados europeus e desenvolve, coordena e planifica as estratégias pan-europeias nesta matéria. Actualmente, o Eurocontrol não dispõe todavia de um poder de regulamentação vinculativo, razão pela qual o Parlamento Europeu e o Conselho delegaram na Comissão, que trabalha com a assistência técnica do Eurocontrol, o poder de regulamentação necessário à criação do céu único.

O próximo passo na criação do céu único europeu é o alargamento das operações da AESA a «outros domínios» mencionados no segundo considerando do Regulamento (CE) n.º 1592/2002. Estes devem englobar a navegação aérea e as operações aeroportuárias: o céu único e a AESA convergirão para promover uma melhor integração e uma simplificação do sistema regulamentar e institucional europeu. As regras comunitárias serão desenvolvidas, tanto quanto possível, tendo em conta a indispensável coordenação entre as necessidades dos utilizadores civis e militares do espaço aéreo.

1.1. Lacunas do quadro de regulamentação em vigor

1.1.1. O céu único europeu, uma obra ainda inacabada

A gestão do tráfego aéreo e os serviços de navegação aérea são objecto de regras elaboradas pela ICAO e pelo Eurocontrol. Tais regras, que autorizam por vezes diversas soluções alternativas, nem sempre constituem, de direito ou de facto, um enquadramento rigoroso e vinculativo. A sua aplicação nos Estados-Membros ocasiona, assim, determinadas incoerências, divergências e, por vezes, contradições, não sendo, no mínimo, sincronizada. Assim, as «ESAR 3» adoptadas pelo Eurocontrol em Julho de 2000, por exemplo, deveriam ter entrado em vigor até Julho de 2003, o que apenas aconteceu nalguns Estados-Membros,

formação. Um ano mais tarde, o Regulamento (CE) n.º 2407/92 relativo à concessão de licenças às transportadoras aéreas anunciava um regulamento do Conselho sobre o certificado de operador aéreo.

⁴

Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea.

continuando catorze deles a não as aplicar. É nomeadamente para superar estas dificuldades através de regras comuns que a Comissão propôs a criação do céu único.

A Comissão coopera estreitamente com o Eurocontrol com vista à criação do céu único. As normas e procedimentos em matéria de segurança (designadas pelo acrónimo « ESARR ») e de interoperabilidade elaboradas pelo Eurocontrol são progressivamente integradas no direito comunitário. Assim, o desenvolvimento das medidas de aplicação tira plenamente partido da competência técnica do Eurocontrol. Porém, o céu único europeu não aborda actualmente o conjunto das questões de segurança associadas à gestão do tráfego aéreo. É por conseguinte indispensável completar a regulamentação em vigor e adoptar uma abordagem mais coerente e articulada da segurança.

1.1.2. A segurança aeroportuária, uma obrigação a cumprir

Desde 27 de Novembro de 2003 que o anexo 14 da Convenção de Chicago exige a certificação dos aeroportos. De igual modo, a ICAO tornará obrigatória, a partir de Novembro de 2005, a introdução de sistemas de gestão da segurança para a exploração aeroportuária. Também neste domínio não existem regras comuns. Existem assim sérios riscos de assistirmos ao desenvolvimento de regulamentações incoerentes, ainda que certos Estados-Membros tenham voluntariamente empreendido actividades de harmonização no âmbito de um grupo informal das entidades reguladoras da segurança aeroportuária (o GASR).

1.1.3. Novas exigências

Com o aumento do tráfego aéreo, emergem novas necessidades. É necessário gerir de forma mais flexível as infra-estruturas e criar capacidades adicionais, controlando simultaneamente os custos. Impõe-se igualmente uma redução dos atrasos e uma diminuição do impacto ambiental da exploração aérea e aeroportuária. O recurso cada vez mais frequente a tecnologias capazes de gerir de forma global o conjunto das operações, de voo propriamente ditas ou com ele relacionadas, permite dar resposta a estes desafios. O papel do programa SESAME será favorecer o desenvolvimento sincronizado e a interoperabilidade das novas gerações de sistemas de gestão do tráfego aéreo.

Estes progressos tecnológicos deverão fazer-se acompanhar de exigências rigorosas em matéria de interoperabilidade dos equipamentos e de definição de interfaces técnicas. Na realidade, a eficácia e a segurança da gestão do tráfego aéreo dependem também da interacção correcta entre organizações, pessoal e equipamentos a bordo das aeronaves, no solo ou no espaço. Num domínio que envolve um grande número de intervenientes, é indispensável garantir a coerência destas exigências e zelar pela sua aplicação uniforme e sincronizada. Para tal, devem ser aplicadas novas regras e procedimentos que permitam garantir um nível adequado de interoperabilidade e segurança dos sistemas aeronáuticos.

Paralelamente a esta abordagem tecnológica, a redução do impacto ambiental da aviação imporá, sem dúvida, o recurso cada vez mais frequente a instrumentos e incentivos económicos. A Comissão propôs, por exemplo, que a aviação seja integrada no regime europeu de comércio de licenças de emissão.

1.1.4. Novos prestadores e novas profissões

O desenvolvimento de novas tecnologias traz consigo a emergência de prestadores de serviços que operam em todo o continente e mesmo para além das suas fronteiras. São disso exemplo o grupo de prestadores do EGNOS⁵ e o próximo gestor do GALILEO⁶ no domínio da navegação por satélite, a base de dados de informação aeronáutica EAD⁷ e determinados serviços de comunicação, como ARINC e SITA⁸. A regulamentação comunitária deve permitir garantir que se leve a bom termo, de forma coerente e coordenada, a certificação deste novo tipo de organismos.

A formação e a qualificação do pessoal no seu conjunto desempenha também um papel essencial na segurança. Os pilotos, os controladores aéreos, o pessoal ligado à concepção, produção e manutenção de produtos, peças e equipamentos aeronáuticos são, ou serão brevemente, objecto de regras comuns relativas às qualificações respectivas e, se for caso disso, à concessão de licenças. Com a evolução tecnológica, revelar-se-á eventualmente necessária uma melhoria da normalização das funções assumidas por outros membros do pessoal; se necessário, a Comissão apresentará propostas adequadas.

1.2. Alargamento das regras comuns

1.2.1. Aplicação do conceito de abordagem integrada

A abordagem integrada, cujo interesse foi reconhecido pela ICAO⁹, tem por objectivo reforçar a segurança e a eficácia da aviação civil, tratando de forma coordenada as vertentes terrestre e aérea (e os satélites, se for caso disso) das operações aéreas e baseando-se nos progressos tecnológicos mais recentes, que permitem a interacção dos sistemas informáticos a bordo ou em terra. A sua finalidade é garantir a interoperabilidade dos sistemas e a sincronização da aplicação respectiva.

A aplicação deste conceito ao nível comunitário permitirá obviar às actuais carências, solucionando os problemas de articulação entre as vertentes terrestre e aérea da segurança da aviação. Por outro lado, impõe a criação de um enquadramento regulamentar único e coerente.

1.2.2. Enquadramento regulamentar uniforme e eficaz

A Comissão proporá assim alargar as regras comuns à segurança da navegação aérea e às operações aeroportuárias. Esta proposta encontra-se prevista no programa de trabalho para 2006 e respeitará os princípios legislativos descritos nesse programa. A Agência será assim encarregada de elaborar o conjunto das regras de segurança e de interoperabilidade do sistema de aviação europeu e, após a sua adopção pela Comissão, de efectuar o controlo da aplicação respectiva, nomeadamente através de inspecções nos Estados-Membros e inquéritos nas empresas.

⁵ EGNOS : European Geostationary Navigation and Overlay Service.

⁶ GALILEO é o sistema europeu de navegação por satélite.

⁷ EAD : European AIS data-base.

⁸ ARINC e SITA : a Aeronautical Radio Inc e a Société internationale des Télécommunications aéronautiques comercializam serviços de comunicação destinados à aviação.

⁹ Ver ICAO, Doc 9524, 1988.

Para além disso, este enquadramento regulamentar será tanto mais coerente quanto melhor permitir integrar progressivamente todas as questões e domínios que tenham influência na segurança e interoperabilidade do sistema de aviação europeu e na coordenação dos seus diversos intervenientes. A Comissão iniciou assim uma série de estudos que permitirão determinar se, e em que medida, poderão ser desenvolvidas regras relativas à organização e gestão do espaço aéreo, à gestão dos fluxos de tráfego, às capacidades aeroportuárias e ao impacto ambiental do sector da aviação e das actividades aeroportuárias, bem como a determinadas questões económicas. O Eurocontrol e todas as partes interessadas participarão nestes estudos.

Este enquadramento regulamentar poderá ser alargado aos países terceiros vizinhos mediante acordos específicos que a Comunidade concluirá com estes países. A segurança e a eficácia do transporte aéreo seriam assim reforçadas na Comunidade e nos países vizinhos.

1.2.3. Tarefas de certificação da AESA

No contexto do céu único, cabe às autoridades nacionais de vigilância a responsabilidade pela certificação dos prestadores de serviços de navegação aérea. As competências de que dispõem os Estados-Membros e as obrigações que lhes incumbem por força da ICAO justificam esta abordagem.

A harmonização dos níveis de segurança e a necessidade de estabelecer condições de concorrência equitativas entre prestadores de serviços impõem, no entanto, que os Estados-Membros exerçam essa responsabilidade de modo uniforme. Para garantir a segurança do transporte aéreo europeu no seu conjunto, a Agência será encarregada de garantir a coerência das práticas nacionais, sendo-lhe confiada a vigilância dos organismos de certificação.

As mesmas razões que se prendem com os meios existentes e a responsabilidade internacional militam a favor de que a certificação das operações aeroportuárias continue a incumbir às autoridades nacionais competentes, devendo a AESA garantir, igualmente neste caso, a coerência das acções desenvolvidas pelos Estados-Membros e a sua conformidade com o direito comunitário.

Por outro lado, na medida em que o céu único prevê a criação de blocos de espaço funcionais multinacionais, a Agência poderia certificar os prestadores de serviços que operam nesses blocos. Além disso, por razões de eficácia, deveria certificar os prestadores de serviços de navegação aérea pan-europeus e os prestadores dos países terceiros que pretendam exercer as suas actividades na Comunidade, como poderá ser o caso dos operadores de sistemas de comunicações aeronáuticas móveis e digitais, na medida em que as suas redes podem cobrir todo o planeta.

Para efeitos da validação dos sistemas tecnológicos de gestão do tráfego (modos operatórios, automatização, informática e sistemas de comunicação, incluindo navegação e vigilância), bem como da avaliação da conformidade dos componentes, os prestadores de serviços e os construtores certificados deverão apresentar sistematicamente uma declaração normalizada europeia. Neste contexto, a Agência verificará o respeito das obrigações previstas no regulamento relativamente à interoperabilidade da rede europeia de gestão do tráfego aéreo.

Conclusão

A Agência Europeia para a Segurança da Aviação é actualmente competente em matéria de aeronavegabilidade e compatibilidade ambiental dos produtos aeronáuticos. A sua criação, em 2002, constituiu um enorme progresso, embora insuficiente, conforme salientaram na época o Parlamento Europeu e o Conselho. A longa série de acidentes do Verão de 2005 demonstra, infelizmente, que é de facto necessário prosseguir os esforços de reforço do nível geral de segurança da aviação na Europa.

Para garantir aos cidadãos europeus um nível elevado e uniforme de protecção no âmbito da aviação civil, assegurar a compatibilidade ambiental dos produtos aeronáuticos, facilitar a livre circulação de pessoas, serviços e bens e melhorar a eficiência da regulamentação, todo o sistema de aviação europeu deverá, a prazo, ser abrangido por regras comuns, aplicadas de modo uniforme. Neste contexto, a AESA, que preparará, aplicará e controlará a aplicação dessas regras, deverá tornar-se, até 2010, a autoridade europeia com competências alargadas a todos os aspectos da segurança da aviação civil.

Ao mesmo tempo que elaborava a proposta de regulamento junta à presente comunicação, a Comissão envidou os seus primeiros esforços no sentido de a gestão do tráfego aéreo, o fornecimento de serviços de navegação aérea e a segurança das operações aeroportuárias serem, por sua vez, abrangidos por regras comunitárias. Assim, solicitou à Agência que iniciasse, desde 2005, actividades exploratórias sobre estes temas e lançou um estudo de impacto cujas conclusões servirão de base a uma proposta de regulamento, que será transmitida ao Parlamento Europeu e ao Conselho até ao final de 2006. Todas estas actividades preparatórias serão, obviamente, conduzidas em colaboração com a AESA e o conjunto dos intervenientes envolvidos. À semelhança da cooperação exemplar instituída entre as JAA e a AESA¹⁰, esta colaboração entre a Agência e os seus parceiros, entre os quais importa colocar em primeiro plano o Eurocontrol, permitirá uma transição harmoniosa e progressiva para o novo sistema europeu de aviação civil.

Para manter e, se possível, reforçar a coerência pan-europeia das regras de segurança da aviação civil, as vantagens do «sistema AESA» serão alargadas ao conjunto dos países terceiros europeus através de acordos específicos concluídos entre a Comunidade e esses países.

O alargamento das competências da Agência, a realização do céu único e a celebração de acordos de serviços aéreos com os países terceiros, que serão levados a cabo conjuntamente, garantirão à política europeia da aviação um enquadramento coerente, comparável ao existente nos Estados Unidos.

¹⁰ A transição harmoniosa entre as JAA e a AESA foi assegurada, nomeadamente, graças à criação de um grupo de trabalho, o FUJA (Future of the JAA), no âmbito do qual se encontram representadas a Agência, a Comissão e as JAA. Este grupo propõe soluções práticas que têm por objectivo, designadamente, evitar a duplicação de esforços entre a AESA e as JAA e salvaguardar os interesses dos países da CEAC que não são membros da União Europeia.