

Parecer do Comité Económico e Social sobre:

- a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o quadro para a criação do céu único europeu»,

(COM(2001) 123 final — 2001/0060 (COD))

- a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à prestação de serviços de navegação aérea no céu único europeu»,

- a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à organização e utilização do espaço aéreo no céu único europeu», e

- a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à interoperabilidade da rede europeia de gestão do tráfego aéreo»

(COM(2001) 564 final — 2001/0235 (COD) — 2001/0236 (COD) — 2001/0237 (COD))

(2002/C 241/04)

Em 15 de Novembro de 2001, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 80.º, n.º 2 do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre as propostas supramencionadas.

A Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 19 de Junho de 2002, sendo relator B. Tosh.

Na 392.ª reunião plenária, realizada em 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho de 2002), o Comité adoptou o seguinte parecer por 119 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções.

1. Introdução

1.1. É necessária a intervenção da Comunidade para criar condições que permitam que o tráfego aéreo seja mais regular e pontual, mantendo elevados níveis de segurança. Isto aplica-se a todo o tráfego aéreo civil e militar e trará benefícios ambientais e sociais para a Comunidade. As propostas dizem respeito a todos os movimentos de tráfego aéreo sob controlo civil, incluindo os movimentos militares. O programa de acção está concebido para que destas propostas resulte um espaço aéreo único e integrado, isto é, um céu único. Considera-se que a reforma da gestão de todas as componentes que contribuem, de forma global, para a utilização do espaço aéreo está na base de toda e qualquer acção para melhorar a eficácia do sistema.

1.2. Do ponto de vista conceptual, estas propostas procuram, pela primeira vez, criar um quadro regulamentar único para o espaço aéreo — e não para a aviação — que, até agora, tem estado sujeito a diversos conjuntos de actos regulamentares. As novas propostas seguem, todavia, os princípios básicos (por exemplo, em matéria de segurança) desses regulamentos. As propostas de criação do céu único relativas ao espaço aéreo são distintas das referentes ao «céu aberto», que dizem respeito à prestação mais ampla de serviços de transporte aéreo pelas companhias aéreas.

1.3. A Comunicação apresenta três propostas de regula-

mento que estabelecem critérios gerais para pôr em prática o sistema de gestão até 31 de Dezembro de 2004.

1.4. Um Grupo de Alto Nível solicitou o contributo de todos os agentes do sector para a elaboração do relatório sobre o Céu Único Europeu, que apresentou à Comissão em Novembro de 2000. Nesse relatório foram analisados os seguintes aspectos:

- regulamentação;
- instituições;
- tecnologia;
- recursos humanos.

1.5. As propostas que constituem o programa de acção para a criação do Céu Único Europeu são as que estabelecem o respectivo quadro⁽¹⁾ e as três propostas de regulamento apresentadas no documento⁽²⁾:

- prestação de serviços de navegação aérea 2001/0235 (COD);
- organização e utilização do espaço aéreo 2001/0236 (COD);

⁽¹⁾ COM(2001) 123 final.

⁽²⁾ COM(2001) 564 final.

— interoperabilidade da Rede Europeia de Gestão do Tráfego Aéreo 2001/0237 (COD).

Estas três propostas dizem respeito, respectivamente, às organizações que prestam serviços de controlo do tráfego aéreo, à regulamentação da prestação desses serviços, à organização do espaço aéreo e aos requisitos técnicos para assegurar a interoperabilidade do equipamento e do pessoal.

1.6. O método de trabalho mais produtivo para elaboração do parecer do CESE é examinar conjuntamente os diversos documentos e estruturar tematicamente a sua resposta, como segue.

2. Contexto

2.1. O relatório do Grupo de Alto Nível seguiu um processo de avaliação racional que, em síntese, definiu a seguinte sequência de aspectos, reflectindo em seguida sobre as questões que deles decorrem:

Aspectos	Questões
Aumento do tráfego	Imperativo de mudança e de melhoria do desempenho
Fragmentação	Deficiências do sistema actual
Organização do controlo do tráfego aéreo — processo de reforma	Necessidade de reforma
Regulamentação — segurança — desempenho — concepção sustentável — domínios económicos	Necessidade de instituir procedimentos
Espaço aéreo federal (incluindo o militar)	Espaço aéreo comum
Quadro institucional	Eurocontrol pan-europeu
Gestão do espaço aéreo	Complexidade
Sistemas de gestão do tráfego aéreo e coordenação	Integrar o sector militar normas comuns
Aspectos sociais	Requisitos de certificação
Entidade regulamentadora	Recursos, conhecimento especializado e autoridade

2.1.1. O relatório expõe claramente os benefícios que se esperam da adopção dos regulamentos relativos ao «céu único», mas não inclui uma análise quantitativa da relação custo-benefício ou das repercussões operacionais das iniciativas propostas. Os relatórios da Comissão de Análise das Prestações apresentam, contudo, provas quantificadas dos problemas inerentes à abordagem actual.

2.2. Observações na generalidade

2.2.1. Estas propostas são de particular importância para a Comunidade, dado que o espaço aéreo é um recurso comum de interesse geral. Facilitar um transporte aéreo seguro e eficaz é particularmente importante para a Europa. O CESE compreende e apoia o objectivo desta iniciativa, mas considera que o conceito é complexo, já que engloba diversos aspectos da gestão dos movimentos de tráfego aéreo. Assim, são necessárias medidas e objectivos quantificados para assegurar que a proposta de um espaço aéreo comunitário que constitua um *continuum* atinja efectivamente os objectivos declarados. As prioridades, os objectivos e os resultados deveriam ser mais claramente enunciados. Em particular, a segurança deve continuar a ser a primeira prioridade.

2.2.2. A Comissão conta em grande medida com a eliminação da fragmentação para suporte das propostas. As suas actuais propostas baseiam-se também muito na eliminação dos estrangulamentos e na melhoria dos processos e dos procedimentos de concepção, gestão e regulação do espaço aéreo. A eliminação da fragmentação não é um fim em si mesma, importando definir claramente os resultados a atingir. Em particular, a capacidade do sistema tem de ser capaz de fazer face ao aumento da procura de transporte aéreo que se espera ronde os 5% anuais.

2.2.3. Se bem que o CESE reconheça que a gestão comum do espaço aéreo dentro de fronteiras não nacionais não pressupõe soberania, pois já existem exemplos de gestão desse tipo inter-países, subsiste a dificuldade de definir os «blocos» funcionais regionais onde as pressões comerciais poderiam entrar a sua aplicação.

Será importante, por exemplo, assegurar que a reconfiguração da arquitectura do espaço aéreo superior melhora efectivamente o trajecto dos sectores e o desempenho das rotas e conduz à melhoria da capacidade e da eficácia. Os benefícios que daí resultariam para o sector dos transportes aéreos e para os passageiros estão por clarificar. O *Eurocontrol* estima que os benefícios da optimização das rotas poderão significar apenas uma melhoria dos custos de exploração de 5%. O CESE insta a Comissão a quantificar a eficácia das suas propostas e a fixar objectivos na matéria.

2.2.4. Importa ser mais claro quanto às verdadeiras causas dos problemas. Por exemplo, os problemas dos serviços de transporte aéreo (regularidade, atrasos, segurança) resultam de uma utilização não coordenada do espaço aéreo? O congestionamento, que a Comissão diz ter assumido «uma amplitude catastrófica em 1999», verifica-se igualmente no espaço aéreo inferior e pode ser muito visível nos aeroportos! 1999 foi também um ano excepcional, marcado pela acção militar nos Balcãs. Não é verdade que os incidentes de segurança no espaço aéreo superior são extremamente raros e que a coordenação de rotas através da plena integração de todos os utilizadores é porventura a única vantagem certa que os consumidores retirarão destas intervenções? Embora o atraso médio por movimento devido à gestão do tráfego aéreo (ATFM) tenha sido de apenas $\frac{3}{14}$ minutos em 2001 (Fonte: Central Office for Delay Analysis), o atraso médio de ATFM por movimento atrasado foi de aproximadamente 20 minutos. A percentagem de voos atrasados por razões que se prendem com a ATFM foi de 15,7 % em 2001, contra mais de 20 % em 1999. Nem todos estes atrasos resultam de congestionamento no espaço aéreo superior, já que alguns deles decorrem de restrições introduzidas em virtude de limitações de capacidade nos aeroportos ou do estado do tempo. Todavia, é provável que a coordenação no espaço aéreo da Europa Central, altamente congestionado, traga vantagens muito significativas.

2.2.5. É também motivo de preocupação para o CESE a insuficiente pormenorização da proposta quanto ao modo de funcionamento do Comité do Céu Único. Embora concorde que o comité seja constituído por peritos nacionais, entende que não está clara a forma como este órgão consultará e solicitará o parecer de peritos do sector. Se se quiser superar as carências do sector em matéria de recursos humanos e de tecnologia, será fundamental que o comité em questão disponha do necessário conhecimento especializado e institua procedimentos com vista a obter o contributo do sector.

2.3. Regulamentação

2.3.1. A separação de poderes com a criação de uma entidade regulamentadora europeia, dotada de autonomia financeira e com competências e responsabilidades claramente definidas, é, como para outros sectores, um conceito que merece acolhimento positivo. O quadro regulamentar deve ser claro e preciso e centrar-se nas questões fundamentais. O CESE considera que é extremamente importante assegurar que a regulamentação não seja excessivamente prescritiva e garanta aos operadores as condições necessárias para exercerem a sua actividade de uma forma eficaz e competitiva.

2.3.2. Importa assegurar que a entidade regulamentadora disponha de um sistema de informação de elevada qualidade

para monitorizar o funcionamento do sistema. A qualidade dos formatos de configuração e dos canais de alimentação do sistema de informação da entidade regulamentadora serão cruciais para a eficácia e credibilidade da harmonização pretendida.

2.4. Instituições

2.4.1. Para tornar o quadro institucional proposto mais digno de crédito, dever-se-ia porventura ter dado mais relevo aos efeitos sobre a eficácia e a coerência da tomada de decisões. A transição para a atribuição de mais poderes de decisão ao *Eurocontrol* ⁽¹⁾ representa um grande passo em frente.

2.4.2. Para além da importância de assegurar a clareza das condições em que o Comité do Céu Único consultará e solicitará o parecer do sector, importa aclarar o papel e finalidade distintos do Comité de Diálogo Sectorial e em que circunstâncias será consultado. O CESE gostaria de realçar a importância de uma ampla consulta sobre a aplicação destas medidas, de forma a assegurar a sua oportunidade, eficiência e eficácia. Neste momento, o quadro de consulta não está devidamente estabelecido.

2.4.3. A cooperação é claramente benéfica nos seguintes aspectos:

- segurança e eficácia;
- optimização e integração dos recursos;
- sistematização dos pagamentos;
- soluções inovadoras com um valor de comercialização mais elevado.

2.4.4. O processo de tomada de decisões pretende englobar todas as partes envolvidas na gestão do tráfego aéreo, não apenas o ATC, mas também os prestadores de serviços como, por exemplo, boletins meteorológicos ou serviços aeroportuários em terra, bem como os fornecedores de equipamentos. Seria muito útil que o valor acrescentado de tão ampla consolidação fosse avaliado e medido na prática, já que a não obtenção de tais benefícios implicaria prejuízos evidentes.

⁽¹⁾ Tem, neste momento, 32 Estados-Membros. O principal objectivo do *Eurocontrol* é o desenvolvimento de um sistema pan-europeu de gestão do tráfego aéreo (ATM) que constitua um continuum. O *Eurocontrol* desenvolve, coordena e planifica a aplicação de estratégias pan-europeias de ATM a curto e longo prazo e respectivos planos de acção num esforço colectivo que envolve as autoridades nacionais de regulamentação, os prestadores de serviços de navegação aérea, os utilizadores civis e militares do espaço aéreo, a indústria e outras instituições europeias.

2.4.5. Um céu único dependente da coordenação de actividades não pode ser tão eficaz quanto aquele que é controlado por uma entidade única. Porém, teria sido útil a comparação com a prática adoptada na América do Norte, onde existe uma entidade de espaço aéreo federal «comunitário», e a avaliação do seu contributo para a regularidade, a segurança e a pontualidade. A Comissão de Análise das Prestações referiu, todavia, que o sistema dos EUA pode ser 50 % mais produtivo e 50 % mais eficaz em termos de custos. O sistema dos EUA pode ainda constituir um ponto de referência, conquanto as circunstâncias sejam diferentes.

2.4.6. O sistema de acreditação uniforme para a rede de organizações incumbidas da inspecção e controlo eficazes dos serviços de navegação aérea será fundamental para a integridade da criação de um céu único que constitua um continuum e para proteger, simultaneamente e de forma transparente, o interesse público.

2.4.7. Há também muitos ensinamentos a extrair de quadros regulamentares estabelecidos noutros sectores de interesse geral.

2.5. Tecnologia

2.5.1. A massa crítica e a ênfase na tecnologia têm grande ressonância e deveriam ser uma pedra angular da justificação das propostas. É evidente que os prestadores de serviços concebidos e fornecidos na Comunidade verão a sua posição reforçada no mercado internacional. Importa, pois, que se conclua urgentemente um acordo global sobre os princípios. Graças a tal evolução, a cooperação para a normalização ao nível mundial proporcionará aos fornecedores da UE, que já beneficiam, por exemplo, de uma posição de liderança no que se refere aos equipamentos instalados em terra, vantagens em termos de reconhecimento e da relação custo-benefício de uma forma continuada, à medida que a tecnologia evolui.

2.5.2. O interesse de que o investimento europeu no programa *Galileo* se reveste para estas propostas deveria ser realçado, devendo-se proporcionar a todas as componentes da prestação de serviços ATM todas as oportunidades para maximizarem o seu impacto.

2.6. Recursos humanos

2.6.1. É realçada a esperada interoperabilidade do pessoal, mas importa aprofundar as indicações sobre a forma de a conseguir na prática e desenvolver estudos de casos. A amálgama de pessoal civil e militar criará dilemas sem

precedentes no plano operacional, processual e quiçá remunerativo. Todavia, a identificação e partilha das melhores práticas e a formação serão fundamentais.

2.6.2. Transmite-se claramente a mensagem de que a disponibilidade de pessoal qualificado é um factor-chave que condiciona o desenvolvimento do espaço aéreo, o que deveria impulsionar o necessário financiamento da UE para apoiar os Estados-Membros no desenvolvimento de qualificações e competências especializadas a um nível idêntico ao do financiamento de projectos tecnológicos como os que giram em torno do programa *Galileo*. O reconhecimento e desenvolvimento de qualificações interpessoais, conhecimentos linguísticos e competências operacionais de ponta deveriam ser parte integrante das propostas.

3. Conclusões

3.1. Na proposta (CE) n.º 2001/0060 (COD) afirma-se que é indispensável um céu único para a prestação de serviços de transporte aéreo seguros, regulares e com um impacto positivo na circulação de mercadorias e na mobilidade. O conceito «porta a porta» promoveria a sua adopção e compreensão.

3.2. Contudo, as propostas em si mesmas não podem fazer face à pressão da procura nos principais aeroportos. O CES considera que são indispensáveis medidas adicionais para aumentar a capacidade das pistas e desenvolver outras infra-estruturas em terra, minimizando os impactos ambientais locais, se se quiser otimizar a capacidade do espaço aéreo.

3.3. A premissa de que a segurança tem prioridade sobre todos os demais aspectos das propostas deveria estar presente em todos os elementos das mesmas. Para tal, espera-se que se estabeleçam normas e que estas sejam objecto de actualização permanente, determinando-se desse modo as necessidades de financiamento, em vez de se conceder financiamento até um nível «razoável».

3.4. O enquadramento dos dados relativos à comunicação de acidentes deveria ser concebido de forma a incentivar a eliminação dos incidentes e evitar a atribuição de culpas.

3.5. Falta nestas propostas uma avaliação da relação custo-eficácia. Seria razoável esperar que se tivesse desenvolvido e publicado um quadro de avaliação desse tipo, de forma a validar esta intervenção. Por exemplo, a quantificação da «regularidade», da «segurança do espaço aéreo» e do «congestio-

namento», tanto numa perspectiva histórica como tendo em conta os resultados que se esperam destes instrumentos, poderia ser estabelecida como boa prática depois de devidamente processada. É de esperar que as fichas financeiras legislativas prevejam a mesma análise custo-benefício.

3.6. A assunção de que é preferível a realização dos voos em linha recta poderia ser mais bem formulada, por forma a sublinhar que a rota mais económica é a melhor, dado o impacto das condições atmosféricas, de tráfego e climatéricas prevalentes.

3.7. Haverá um importante desenvolvimento do investimento e da tecnologia neste sector. Importa que a Comunidade disponibilize instrumentos adequados para I&D de ponta, a fim de assegurar a criação e manutenção de centros de excelência.

3.8. O regime de tarifação aplicável aos utilizadores do espaço aéreo deve ser transparente, de modo a assegurar os incentivos adequados para que os investimentos correspondam à procura dos utilizadores. Importa que o quadro estabelecido preveja os incentivos necessários ao investimento em novas tecnologias e em capacidade. O CESE gostaria que se demonstrasse que o regime de tarifação aplicável aos utilizadores do espaço aéreo é comparável ao de outros modos de transporte, como por exemplo os caminhos-de-ferro, e que os custos externos internalizados estão claramente identificados. Essa identificação serviria para incentivar o sector a desenvolver esforços no sentido da redução dos danos ambientais. Os princípios fundamentais de tarifação deveriam basear-se na transparência dos custos e das taxas.

3.9. A amálgama de utilizadores civis e militares que se faz nestas propostas é inteiramente lógica, já que clarificará a concessão de direitos. Continua a ser motivo de preocupação que vastas zonas do espaço aéreo reservadas aos utilizadores militares não possam ser utilizadas eficazmente, importando examinar a possibilidade de conceder mais espaço aéreo aos utilizadores civis. As perspectivas de uma utilização mais racional deste espaço aéreo depararão certamente com dificuldades, devido aos requisitos de segurança que os movimentos militares implicam. A resolução de litígios neste domínio deveria ter lugar à porta fechada.

3.10. A integridade do papel da entidade regulamentadora para fazer cumprir rigorosamente as normas deve ser sacrosanta. O CES constata que existe a percepção de que a modernização da prestação de serviços, que efectivamente introduz concorrência e proporciona prerrogativas comerciais, pode ter resultados diversos. A transição não deve afectar a qualidade dos serviços prestados nem os interesses dos utilizadores. Tão-pouco deve levar ao subinvestimento na infra-estrutura ferroviária, como aconteceu no Reino Unido. O investimento na gestão do tráfego aéreo (ATM) terá repercussões em toda a cadeia de fornecimento. Os benefícios poderiam ser, por exemplo:

- redução dos tempos de utilização do espaço aéreo;
- redução da amortização das aeronaves e do consumo de combustível devido ao encurtamento das viagens;
- melhoria da assistência aos passageiros nos aeroportos e da capacidade à medida que o congestionamento diminui;
- impacto ambiental positivo.

3.11. A entidade regulamentadora europeia deve assegurar que o sistema de pagamentos reconhece e recompensa o impacto dos investimentos em qualquer ponto da cadeia. Tem de haver clareza regulamentar para assegurar a remuneração dos investimentos e um rendimento adequado para o investidor, seja ele público ou privado.

3.12. Visto que, muito em breve, os 450 aeroportos europeus acolherão mil milhões de passageiros por ano, há que explicitar os ganhos para os consumidores em termos de custos, tempos de viagem, pontualidade e ambiente, de modo a conferir mais legitimidade às propostas.

3.13. O prazo previsto para a introdução do novo sistema é curto em comparação com outros projectos. É necessário alterá-lo. Em síntese, o CESE subscreve os princípios das propostas elaboradas pela Comissão, mas considera que há diversos aspectos a aprofundar, particularmente o funcionamento preciso do novo quadro, as disposições em matéria de consulta e a definição e monitorização dos objectivos.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS