



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 25.10.2011
COM(2011) 670 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO
EUROPEU**

que estabelece um sistema de gestão da segurança da aviação para a Europa

(Texto relevante para efeitos do EEE)

{SEC(2011) 1261 final}

1. INTRODUÇÃO

Ao publicar o seu Livro Branco sobre transportes¹, a Comissão indicou claramente o seu objectivo de tornar a União Europeia a zona mais segura para a aviação. Além disso, o relatório do grupo de alto nível para a investigação no sector da aviação² indicou o objectivo de reduzir, até 2050, a percentagem de acidentes na aviação comercial para menos de um por dez milhões de voos, ou seja, metade do nível actual. No entanto, embora a taxa de acidentes de aviação continue a baixar, essa diminuição tornou-se muito mais lenta desde 2004³ e, simultaneamente, assiste-se ao aumento contínuo do número de voos, que deverá crescer quase para o dobro até 2030⁴. Por conseguinte, para manter o actual nível baixo de acidentes mortais na aviação, há que trabalhar para que a taxa de acidentes continue a baixar, de modo a compensar o crescimento contínuo do número de voos.

A UE defronta-se, assim, com um desafio de vulto nos próximos anos, se pretender ocupar o primeiro lugar mundial em matéria de segurança da aviação e evitar a perda de vidas. A necessidade de agir é, pois, evidente.

A presente comunicação descreve, assim, como fazer face a esse desafio e propõe um certo número de medidas específicas. É esse o contributo da Europa para o objectivo, adoptado na Conferência de alto nível sobre segurança⁵ da Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO - International Civil Aviation Organisation), realizada em Montreal em 2010, de avançar para uma gestão proactiva e baseada em dados factuais da segurança da aviação.

A presente comunicação é acompanhada também por um Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão, que descreve o quadro actual da segurança aérea no plano europeu. Foi elaborado conjuntamente pela Comissão e pela Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA) e intitula-se «Programa Europeu para a Segurança da Aviação» (EASP)⁶.

2. O DESAFIO

O sistema actualmente existente na Europa para garantir a segurança dos transportes aéreos baseia-se principalmente no cumprimento de uma série de regras, supervisionadas pela Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA) e as autoridades aeronáuticas nacionais (AAN), que foram elaboradas depois de muitos anos de experiência e utilizando os ensinamentos tirados de inquéritos detalhados e independentes sobre acidentes e incidentes ocorridos com aeronaves. Esse sistema reactivo tem mostrado a sua eficácia ao longo das últimas décadas, por ter dado origem a um índice de segurança da aviação na Europa não só excelente, mas também em melhoramento contínuo.

¹ COM(2011) 144 - LIVRO BRANCO - Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos.

² ISBN 978-92-79-19724-6 - *Flightpath 2050 - Europe's Vision for Aviation*.

³ ISBN: 978-92-9210-097-1 - EASA Annual Safety Review.

⁴ EUROCONTROL CND/STATFOR Doc. 415, de 17 de Dezembro de 2010 - *Long-Term Forecast - Flight Movements 2010 – 2030*.

⁵ ICAO Doc 9935, HLSC 2010.

⁶ Referência a acrescentar, quando o número de documento SEC for atribuído.

No entanto, como indicado no Manual de Gestão da Segurança da ICAO⁷, o cumprimento da regulamentação como garantia da segurança está a chegar ao limite, à medida que os transportes aéreos se complexificam e que se compreendem melhor os limites das capacidades humanas e o impacto dos processos organizacionais. O manual explica que a segurança é vista, cada vez mais, como o processo de manter os riscos em matéria de segurança sob controlo organizacional e, por isso, a ICAO introduziu nas suas normas e práticas recomendadas a necessidade de ter uma abordagem sistémica das questões de segurança, isto é, a introdução de sistemas de gestão da segurança (SGS).

É claro, assim, que, para continuar a avançar, a União Europeia não pode ficar-se pela actividade legislativa, por muito importante que ela seja, e deve-se dedicar mais fortemente à abordagem sistemática dos riscos ligados à segurança da aviação. Devemos passar de um sistema fundamentalmente reactivo, em que a regulamentação é alterada em função da experiência adquirida, para um sistema proactivo e para a tentativa de prever os riscos potenciais em matéria de segurança, com o objectivo de reduzir ainda mais a probabilidade de ocorrência de acidentes.

Além disso, com a partilha crescente de competências regulamentares no domínio da segurança aérea entre as autoridades nacionais e europeias, já não é praticável, nem desejável, que os Estados-Membros, a Comissão ou a AESA procedam isoladamente à busca de soluções proactivas para problemas comuns. Todos os agentes no domínio da segurança aérea da UE devem colaborar de modo a garantir que o sistema no seu conjunto representa mais do que a soma das partes. A Declaração de Madrid⁸ pôs em evidência este ponto, na sua análise dos aspectos relacionados com a segurança do Céu Único Europeu. Nas suas conclusões indicou, nomeadamente, que o alargamento das competências da AESA à certificação da segurança da gestão do tráfego aéreo (ATM) e dos aeroportos, daqui até 2012 e 2013, deveria ser complementado pelo estabelecimento de uma governação adequada, que coordene as actividades e a experiência da AESA e do Eurocontrol.

A Comissão, em conjunto com a AESA, tem reflectido desde há algum tempo sobre a forma de proceder, tendo realizado uma conferência sobre segurança em Janeiro de 2011, aberta a todos os operadores do sector da aviação, para debater as questões relativas à gestão da segurança. Os dados sobre a conferência e os resumos dos debates estão disponíveis no sítio Web Europa⁹.

A presente comunicação, baseada nos contributos emanados da conferência, define os parâmetros de um sistema de gestão da segurança da aviação à escala europeia, bem como o seu formato e analisa os obstáculos a superar para garantir a sua eficácia.

⁷ Documento ICAO 9859 AN/474 Segunda edição – 2009.

⁸ Conclusões da Conferência de Alto Nível sobre o Roteiro para a implementação do Céu Único Europeu.

⁹ http://ec.europa.eu/transport/air/events/2011_01_26_aviation_safety_conference_en.htm

3. UM SISTEMA EUROPEU PARA A SEGURANÇA DA AVIAÇÃO

3.1. O que é um sistema de gestão da segurança?

Antes de analisar o formato que deveria ter um sistema da UE e que problemas se devem resolver para estabelecer as suas diversas componentes, é necessário compreender os processos fundamentais que constituem um sistema de gestão da segurança.

Um sistema de gestão da segurança é um sistema proactivo que identifica os perigos ligados à actividade, avalia os riscos inerentes a esses perigos e toma medidas para reduzir os riscos a um nível aceitável. Procede, em seguida, a verificações para confirmar a eficácia das medidas tomadas. O sistema funciona de modo contínuo para garantir que quaisquer novos perigos ou riscos são rapidamente identificados e que as medidas de atenuação são adequadas, ou revistas, quando sejam ineficazes.

Um sistema proactivo desta natureza no plano da UE deveria ter por objectivo apoiar os esforços dos Estados-Membros e não substituir-se-lhes. Não se trata de transferir a responsabilidade das medidas a tomar, mas sim de cooperar mais estreitamente para chegar a melhores resultados. Esse sistema deve acrescentar valor às iniciativas de segurança dos Estados-Membros através da conjugação de informações alargadas, no plano europeu, que facilitem a identificação dos riscos em matéria de segurança da aviação no conjunto da Europa. Deve permitir a partilha de informações e facilitar a tomada de medidas concertadas. Para tanto, deve, evidentemente, apoiar-se na ajuda e nos contributos dos Estados-Membros e do sector aeronáutico. É através de uma abordagem de colaboração que o funcionamento dos sistemas de gestão da segurança no plano dos Estados-Membros e do sector aeronáutico beneficiará os europeus. Os acontecimentos recentes relacionados com as erupções vulcânicas na Europa demonstraram o valor do trabalho em colaboração, com intercâmbio de informações e contributos de todas as partes, para conseguir abordar em comum este novo risco de vulto para a segurança.

3.2. Orientar a incidência dos esforços

Para fazer frente ao desafio de organizar um sistema de gestão da segurança que opere num contexto regional deve dispor-se de um ponto focal. Em 2004, a UE estabeleceu a AESA, que reúne a peritagem técnica em matéria de segurança aérea, à escala da UE. É lógico, portanto, que a AESA, que dispõe de recursos e instalações destinados a garantir o funcionamento eficaz do sistema, esteja no centro do sistema europeu de gestão da segurança da aviação.

No entanto, não devem ser atribuídas à AESA todas as actividades e responsabilidades relacionadas com o funcionamento do sistema. Uma abordagem sistémica exige que todos os intervenientes actuem com um espírito de cooperação juntamente com a Comissão, a AESA, os Estados-Membros, o Eurocontrol e as partes interessadas deste sector, num trabalho em parceria e com intercâmbio de informação. A AESA é, no entanto, a única organização no âmbito da UE dedicada 100 % à segurança aérea e pode, assim, reunir as várias vertentes do trabalho, contribuindo assim para o seu êxito.

3.3. Identificar os perigos

A primeira actividade de um sistema de gestão da segurança consiste em identificar os perigos que ameaçam a segurança da aviação. Para tanto, é imperioso dispor de informações. Essas informações são uma componente essencial de todos os sistemas de gestão da segurança; sem

informação fiável, qualquer tentativa de identificar perigos não passa de um exercício de adivinhação. Diversas fontes de informação estão actualmente disponíveis, tais como os relatórios de acidentes, os relatórios de inspecção na plataforma de estacionamento, no âmbito do programa de avaliação da segurança das aeronaves não comunitárias (SAFA), os inquéritos e o acompanhamento subsequente dos acidentes, os dados dos relatórios de comunicação de ocorrências integrados no Repositório Central Europeu (ECR), as auditorias de supervisão, incluindo as inspecções de normalização realizadas pela AESA, e o intercâmbio de informações. Uma vez que nenhuma fonte fornece, por si só, todas as informações requeridas, o processo de identificação de perigos da UE deve utilizar uma combinação de todas as fontes, tanto reactivas como proactivas, incluindo as estimativas; a partilha desse tipo de informações pode fornecer aos decisores políticos uma visão exaustiva da segurança aérea. Os perigos característicos que ameaçam a aeronáutica incluem as condições meteorológicas desfavoráveis, a existência de relevo montanhoso em torno de um aeroporto, ou as avarias de motores das aeronaves.

No entanto, embora a UE tenha acesso a todas essas fontes de informação, é sobretudo no domínio da comunicação de ocorrências que existe uma falha de funcionamento significativa. Apesar da adopção da Directiva 2003/42/CE¹⁰, a comunicação de ocorrências na UE e a utilização do ECR sofrem ainda de uma série de lacunas que limitam a utilidade do sistema de comunicação de ocorrências para a prevenção de acidentes. Esses problemas são, nomeadamente, a má qualidade das informações, os dados incompletos, a falta de clareza das obrigações de notificação e do fluxo da informação, bem como os obstáculos jurídicos e organizacionais ao acesso adequado às informações do ECR, que permita o intercâmbio das informações. Além disso, é considerável a fragmentação do sistema actual. Adicionalmente ao repositório da UE, o Eurocontrol tem o seu repositório de segurança e a AESA está a construir a sua própria base de dados interna. Seria benéfico combinar essas informações sobre ocorrências. Por último, existe a dificuldade de acesso à integralidade das ocorrências e esse problema mostra a necessidade de tomar medidas para a aplicação de uma «cultura justa»¹¹. É necessário continuar o trabalho de promoção de uma cultura de comunicação transparente no sector aeronáutico e apoiar o desenvolvimento de um ambiente em que os indivíduos se sintam capazes de comunicar eventos significativos no plano da segurança, sem receio de represálias.

Acção 1:

A Comissão apresentará propostas em 2012 para actualizar o sistema da UE relativo à comunicação de ocorrências através da revisão da Directiva 2003/42/CE e das suas regras de execução¹².

3.4. Analisar os dados de segurança

Disponer de dados de segurança é uma coisa, mas tirar conclusões a partir deles é outra. Mesmo actualmente, apesar das lacunas supracitadas, o ECR contém mais de 450 000 comunicações

¹⁰ Directiva 2003/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Junho de 2003, relativa à comunicação de ocorrências na aviação civil.

¹¹ A noção de «cultura justa» é definida no artigo 2º, alínea k), do Regulamento (UE) n.º 691/2010, de 29 de Julho de 2010.

¹² Regulamento (UE) n.º 1330/2007 da Comissão, de 24 de Setembro de 2007 e Regulamento (UE) n.º 1321/2007, de 12 de Novembro de 2007.

de ocorrências e esse número aumenta de dia para dia. O desafio consiste, pois, em conceber um processo que permita a extracção de informações pertinentes a partir dos dados.

Estamos hoje perante a situação de que certos Estados-Membros, a AESA, o Eurocontrol e outras entidades efectuem, cada qual, a sua própria análise. Se isso, por um lado, é eficaz, na medida em que permite a cada interveniente fazer frente aos seus problemas específicos, dá origem, por outro lado, a um potencial de duplicação de esforços considerável que, o que é mais grave, pode dissimular um problema de segurança significativo. Um acontecimento que aparentemente constitui uma ocorrência isolada num Estado-Membro, pode, na realidade, quando visto na perspectiva de toda a União, indicar que é necessário tomar medidas. Esse facto foi reconhecido no Regulamento (UE) n.º 996/2010 da Comissão¹³, que, no artigo 19º, exige que a AESA e as autoridades competentes dos Estados-Membros cooperem regularmente no intercâmbio e análise das informações. Contudo, o quadro e os instrumentos necessários para pôr em prática essa colaboração devem ainda ser elaborados.

Para realizar esses objectivos, a AESA começou já a trabalhar na criação de uma rede de analistas, que recorre à perícia disponível no âmbito da AESA, das autoridades competentes dos Estados-Membros e das autoridades nacionais responsáveis pelas investigações de segurança. A rede de analistas poderá ajudar a identificar os problemas de segurança, de modo a fazer a detecção precoce das tendências em matéria de segurança e permitir a criação de instrumentos, métodos e técnicas de análise comuns. Poderia, por exemplo, solicitar-se à rede a análise dos dados disponíveis para determinar se os riscos inerentes às operações de Inverno estão eficazmente circunscritos, ou se há provas indicativas da necessidade de medidas suplementares.

Por último, a Comissão tem-se empenhado activamente na busca de sistemas de intercâmbio de informações de segurança à escala internacional, nomeadamente com a recente assinatura de um Memorando de Entendimento para um Intercâmbio Mundial de Informações de Segurança entre a Comissão, a ICAO, a FAA e a IATA. Esta iniciativa destina-se a suscitar uma abordagem mais proactiva e baseada em factos da gestão da segurança à escala mundial. Cria um quadro de cooperação para o intercâmbio de informações de segurança e irá facilitar a difusão, por intermédio da ICAO, de informações sobre os perigos ou os riscos em matéria de segurança e as soluções de reforço da segurança, definidos com base no intercâmbio de informações no âmbito do memorando de entendimento.

A partilha de informações contribuirá também para a verificação cruzada das listas dos perigos mais graves definidos na UE e nas outras regiões do mundo.

Acção 2:

A Comissão irá apresentar, em função dos resultados da avaliação de impacto em curso no âmbito da revisão da legislação sobre comunicação de ocorrências, uma proposta de prosseguimento da análise das questões de segurança à escala da UE.

¹³ Regulamento (UE) n.º 996/2010 da Comissão, de 20 de Outubro de 2010, relativo à investigação e prevenção de acidentes e incidentes na aviação civil e que revoga a Directiva 94/56/CE.

3.5. Determinar os riscos

Embora seja essencial identificar os perigos, é a compreensão dos riscos potenciais a que esses perigos dão origem que é decisiva para tomar decisões sobre medidas de atenuação e, principalmente, para estabelecer prioridades de acção.

Este aspecto, denominado «avaliação dos riscos em matéria de segurança», é atendido individualmente por um certo número de Estados-Membros, quando determinam as áreas para que necessitam de orientar a sua acção no plano nacional. Por exemplo, um Estado-Membro identificou o problema das aproximações não estabilizadas¹⁴ como um risco considerável, de acordo com o seu próprio processo de avaliação de riscos e toma medidas para reduzir o número de eventos desse tipo. Pode seguir-se um processo semelhante à escala da UE, recorrendo à análise realizada pela AESA, os Estados-Membros, a Rede de Analistas e o sector aeronáutico, a fim de determinar com pertinência onde concentrar esforços para fazer face a este ou a outros problemas.

Não existe, contudo, ainda uma metodologia de avaliação de riscos universalmente aceite e utilizada em comum por toda a União Europeia para o conjunto dos domínios aeronáuticos, que permita adoptar uma abordagem normalizada e definir melhor as prioridades na abordagem dos riscos mais graves para a segurança. Esta lacuna terá de ser preenchida.

Por último, para analisar em profundidade os riscos e tirar conclusões para reforçar a segurança aérea, a UE deverá inserir as informações sobre ocorrências num contexto estatístico. Será necessário dispor de informações sólidas e coerentes sobre o nível das actividades aeronáuticas nos Estados-Membros da UE. Não é esse ainda o caso, sobretudo no que toca ao transporte aéreo geral, para o qual, por falta de dados de exposição, é difícil o cálculo das taxas, mesmo para as grandes categorias de acidentes.

Acção 3:

A Comissão examinará, na sequência dos resultados da avaliação de impacto relativa à comunicação de ocorrências, se é oportuno apresentar propostas de estabelecimento de uma classificação comum da avaliação de riscos. (Ver Acção 1).

3.6. Tomar medidas

Os Estados-Membros tomam individualmente, em diferentes graus, medidas para corrigir os problemas de segurança identificados; no entanto, alguns desses problemas são comuns à UE no seu conjunto. Seria, por isso, vantajoso dispor de uma abordagem mais coordenada no conjunto da União, que permitisse que as medidas tomadas por cada Estado-Membro, pela Comissão e pela AESA se completassem mutuamente. A vantagem dessa coordenação de esforços seria a de fazer incidir a acção nos riscos graves em todos os níveis da actividade aeronáutica na UE.

No entanto, antes de se comprometerem a passar à acção, é indispensável que os Estados-Membros tenham a oportunidade de debater e chegar a acordo, formalmente, sobre os riscos graves. A Comissão é actualmente assistida por um comité para os aspectos

¹⁴ Uma aproximação não estabilizada produz-se quando, por qualquer motivo, a aeronave não se encontra em posição ideal, à velocidade, altitude e configuração correctas para a aterragem.

respeitantes ao Regulamento (CE) n.º 216/2008¹⁵. Esse comité, denominado Comité da AESA, inclui os principais peritos dos Estados-Membros no domínio da segurança da aviação, estando, assim, bem colocado para fornecer as competências necessárias às decisões sobre riscos de segurança.

Acção 4:

A Comissão utilizará o Comité da AESA como fórum principal para os debates aprofundados com os Estados-Membros sobre as medidas a tomar.

3.7. Plano Europeu para a Segurança da Aviação

Dada a natureza técnica das questões em causa, deve caber à AESA apresentar à Comissão o seu parecer sobre a melhor via de acção para atenuar os riscos, sobre os prazos para essas medidas e, por último, para a avaliação do seu êxito. Este parecer, que integra os contributos de todos os intervenientes, incluindo o sector aeronáutico, deve ter a forma de um plano de acção, intitulado Plano Europeu para a Segurança da Aviação¹⁶.

Esse plano de segurança deve descrever pormenorizadamente as questões de segurança específicas, clarificar as medidas a tomar para atenuar os riscos associados e descrever os resultados decorrentes dessas medidas; todos esses elementos devem ser apresentados num estilo compreensível para os cidadãos europeus.

A AESA publicou já no início de 2011 uma versão inicial desse plano, baseada nos planos e prioridades dos Estados-Membros. Incluía diversas medidas, como, por exemplo, a necessidade de abordar o problema das saídas de pista, problema identificado também pela Conferência de Alto Nível da ICAO sobre Segurança, em 2010.

Uma vez publicado esse plano de segurança, é necessário manter os cidadãos da UE informados quanto aos progressos feitos no tratamento das questões de segurança específicas. Para esse efeito, o plano de segurança deve ser actualizado regularmente, não só para ter em conta as medidas já adoptadas, mas também para incluir, se for caso disso, quaisquer riscos novos identificados e alterar medidas que se tenham mostrado ineficazes.

Acção 5:

A AESA publicará actualizações anuais do Plano Europeu para a Segurança da Aviação, pormenorizando os progressos feitos na consideração dos riscos em matéria de segurança identificados à escala da UE.

3.8. Medir os resultados

Será importante para todos os intervenientes saber se as medidas tomadas para melhorar a segurança têm surtido efeito. Para tanto, os indicadores de desempenho de segurança (SPI)

¹⁵ Regulamento (CE) n.º 216/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Fevereiro de 2008, relativo a regras comuns no domínio da aviação civil e que cria a Agência Europeia para a Segurança da Aviação, e que revoga a Directiva 91/670/CEE do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 1592/2002 e a Directiva 2004/36/CE.

¹⁶ <http://easa.europa.eu/sms/>

são um instrumento precioso. Um exemplo simples e aceite de forma geral de um indicador deste tipo é a medição da segurança utilizada no relatório anual de 2010 da AESA sobre as questões de segurança, ao comparar o desempenho relativo das regiões do mundo. A AESA utiliza o indicador da taxa anual de acidentes mortais por 10 milhões de voos. A utilização de um indicador deste tipo permite fazer comparações com os resultados do passado, o que permite confirmar a existência de progressos e proceder também a comparações com outras regiões. A UE deu um contributo considerável nesta matéria na última Assembleia Geral da ICAO, em que apresentou o ponto de vista europeu sobre os SPI; deve, no entanto, pronunciar-se ainda quanto aos indicadores específicos e avançar para chegar a acordo sobre uma série de indicadores aceitáveis para todas as partes interessadas.

Acção 6:

A Comissão, em cooperação com a AESA, continuará a elaborar SPI e consultará as partes interessadas antes de apresentar propostas sobre uma série comum de indicadores que abranja todos os domínios da aviação.

3.9 Colaborar com os nossos vizinhos

As questões de segurança aérea não se limitam à UE; são partilhadas também pelos nossos vizinhos. A UE dispõe de muitos acordos para facilitar a cooperação com os seus vizinhos nas questões ligadas à aviação. Esses acordos incluem o Espaço de Aviação Comum Europeu com diversos Estados dos Balcãs¹⁷ e o Espaço de Aviação Comum Euro-mediterrânico¹⁸, bem como programas de assistência e cooperação reforçada no âmbito da avaliação da segurança das aeronaves não comunitárias (SAFA). Por exemplo, o programa SAFA compreende 15 Estados fora da UE e ilustra perfeitamente a cooperação entre a UE e os seus vizinhos para o fornecimento e a partilha de informações sobre segurança, em benefício de todos.

Os trabalhos e os resultados do sistema de gestão de segurança da UE devem, da mesma maneira, ser partilhados, de modo a lucrar com a experiência dos nossos vizinhos e a cooperar no esforço para melhorar a segurança da aviação e dar, assim, um contributo para o nosso objectivo comum de atingir um elevado nível de segurança.

Acção 7:

A Comissão, em cooperação com a AESA, continuará a partilhar os trabalhos do sistema de gestão da segurança e incentivará a cooperação mútua com os nossos vizinhos sobre a identificação dos problemas de segurança.

¹⁷ Croácia, Antiga República Jugoslava da Macedónia, Albânia, Bósnia e Herzegovina, Kosovo, Sérvia, Montenegro.

¹⁸ O Projecto «Euromed Aviation» compreende os seguintes Estados: Argélia, Egipto, Israel, Jordânia, Líbano, Marrocos, Autoridade Palestiniana, Síria, Tunísia.

4. O PROGRAMA EUROPEU PARA A SEGURANÇA DA AVIAÇÃO (EASP)

As normas contidas nos diversos anexos da Convenção de Chicago¹⁹ exigem que os Estados contratantes apliquem um Programa de Segurança do Estado (PSE). Um PSE é um sistema de gestão da segurança estatal e é descrito habitualmente num único documento, que expõe a política e os objectivos do Estado em questão, bem como a gestão dos riscos, as garantias em termos de segurança e as actividades de promoção da segurança.

No entanto, os Estados-Membros apoiam-se, actualmente, em grande medida, nas actividades já realizadas à escala europeia. Por conseguinte, ao transferir as suas obrigações para a ICAO e ao descrever as suas actividades puramente nacionais, os Estados-Membros devem também descrever as áreas de responsabilidades que actualmente incumbem à UE e as medidas tomadas à escala da UE para apoiar os Estados-Membros. Embora os 27 Estados-Membros e os 4 Estados do EEE/EFTA pudessem todos eles, fazer esse trabalho separadamente, esse método não seria um meio eficaz nem transparente de dar resposta àquela obrigação. A produção de um plano da UE equivalente a um PSE, nomeadamente, um Programa Europeu para a Segurança da Aviação (EASP), é um meio mais eficaz de cumprir essa obrigação, que apoiaria os Estados-Membros na elaboração dos seus PSE.

Além disso, ao estabelecer as modalidades da gestão da segurança aérea à escala da UE contribui-se para clarificar onde se situam as diversas responsabilidades em matéria de segurança no interior da UE e o modo por que a UE no seu conjunto pode realizar e, seguidamente, manter um desempenho satisfatório no domínio da segurança. Faculta também transparência a todas as partes interessadas nas questões de segurança. A UE está na vanguarda da organização da segurança aérea numa base regional e a publicação de um documento que descreva as modalidades de gestão da segurança da aviação por um organismo regional será o primeiro exemplo desse género.

Estava em curso já há algum tempo na UE o trabalho de elaboração de um EASP, que neste momento está concluído para publicação. A Comissão aproveita, assim, a presente comunicação para publicar simultaneamente esse documento sob a forma de documento de trabalho dos serviços da Comissão. Esse documento descreve o quadro actual da segurança da aviação à escala da UE, incluindo o modo por que são identificados e tratados problemas de segurança específicos, em conformidade no Plano Europeu para a Segurança da Aviação (ver ponto 3.7). Respeita o formato estabelecido no manual de gestão da segurança da ICAO para garantir uma abordagem coerente com as orientações internacionais e completar os PSE dos Estados-Membros. A Comissão actualizará o documento quando necessário, de modo a reflectir quaisquer alterações ao sistema europeu para a segurança da aviação.

Acção 8:

A Comissão procederá, com a assistência dos Estados-Membros e da AESA, à actualização do Programa Europeu para a Segurança da Aviação, à medida que se produzam alterações na gestão da segurança da aviação na UE.

¹⁹ Assinada em Chicago em 7 de Dezembro de 1944.

5. O FUTURO

5.1. Estabelecer metas em termos de desempenho

Um elemento importante no tratamento dos riscos em matéria de segurança e no melhoramento contínuo do desempenho de segurança é a fixação de metas em termos de desempenho de segurança. Essas metas são os objectivos concretos do nível de segurança a atingir. Um exemplo de meta desse tipo pode ser a redução de 50 % do número de saídas de pista na UE durante os próximos cinco anos. Essas metas devem ser realistas e exequíveis.

O Regulamento n.º 691/2010 da Comissão²⁰ estabeleceu um sistema de desempenho para os serviços de navegação aérea e as funções de rede. O sistema de desempenho tem por objectivo, designadamente, fornecer indicadores e objectivos vinculativos em domínios de desempenho fundamentais, para tornar possível a obtenção e manutenção dos níveis de segurança. Embora as primeiras medidas tenham, assim, sido tomadas através da criação de um sistema de desempenho de segurança, este limita-se actualmente à gestão do tráfego aéreo (ATM) à escala europeia e não inclui outros domínios relativos à segurança da aviação. Não será fácil decidir quanto a sistemas de desempenho de segurança para as outras disciplinas (por exemplo, operações de voo, aeronavegabilidade, etc.), pois esses trabalhos serão complexos e exigirão uma abordagem inovadora. Deverão, por isso, passar por um processo de consulta completo, antes de se chegar à formulação de propostas. Trata-se, no entanto, de uma área que deverá ser tomada em consideração no futuro, para contribuir para o objectivo de melhoramento contínuo.

Acção 9:

A Comissão consultará as partes interessadas e procederá a uma avaliação de impacto antes de apresentar propostas para sistemas de desempenho para outros domínios da segurança da aviação.

5.2. Uma abordagem da normalização baseada nos riscos

A introdução de princípios de gestão da segurança no sistema de aviação da UE irá alterar a nossa maneira de conceber a segurança da aviação e melhorará significativamente o controlo dos riscos nesta matéria. No entanto, a utilização de princípios desse tipo não se deve limitar à elaboração do plano de segurança apenas e deverá, sim, abranger o conjunto do sistema. As inspecções de normalização efectuadas pela AESA, como exigido no Regulamento (CE) n.º 216/2008, para fiscalizar a aplicação desse regulamento, deveriam evoluir para além do controlo do cumprimento das normas e tender para uma abordagem mais orientada para os riscos de segurança revelados pelo sistema de gestão da segurança. Esta abordagem baseada nos riscos seria mais benéfica por se concentrar nos aspectos em relação aos quais as medidas de atenuação teriam vantagens claras em termos de segurança.

²⁰ Regulamento (UE) n.º 691/2010 da Comissão, de 29 de Julho de 2010, que estabelece um sistema de desempenho para os serviços de navegação aérea e as funções de rede e que altera o Regulamento (CE) n.º 2096/2005 que estabelece requisitos comuns para a prestação de serviços de navegação aérea.

5.3. Uma abordagem baseada no desempenho de segurança

Além disso, embora o actual trabalho de regulamentação da segurança se esteja a concentrar na transposição para regulamentos da UE dos requisitos existentes, procedendo, se for caso disso, à sua actualização, a elaboração das normas futuras deveria basear-se no desempenho destinado a obter os resultados desejados em função dos desempenhos de segurança acordados. Esta abordagem, intitulada «regulamentação baseada no desempenho», deverá apoiar-se nos sistemas de gestão da segurança; o seu desenvolvimento e integração na regulamentação da UE sobre segurança da aviação deverá constituir um objectivo a longo prazo.

5.4. Dotar o sistema de uma base formal

Por último, o sistema descrito na presente comunicação assenta, em grande medida, em acordos, sem a intervenção de regulamentação que os fundamente. Uma vez que se adquira experiência mais alargada e se verifique claramente a eficácia, ou ineficácia desta abordagem, pode ser necessário determinar se é imperativo dotar o sistema de gestão da segurança da aviação da UE de uma base formal a fim de garantir a continuidade do seu êxito no futuro. A Comissão acompanhará, assim, os progressos efectuados à medida que o sistema evolui e decidirá se deve propor medidas regulamentares específicas para garantir a eficácia do sistema no futuro.

Acção 10:

A Comissão analisará, quando tenha adquirido experiência mais alargada e avaliado os impactos potenciais, se é necessário formular propostas de regulamentação destinadas a formalizar o sistema de gestão de segurança da UE.

6. CONCLUSÃO

Nos próximos anos a UE será confrontada com desafios de vulto em matéria de segurança da aviação. Para impedir que o crescimento contínuo do tráfego aéreo se traduza num aumento do número de acidentes mortais e para garantir que a UE se torne a região mais avançada do mundo em termos de segurança da aviação, é necessário que a política de segurança opere uma mudança de paradigma. Embora o actual sistema tenha sido muito eficaz no passado para garantir a segurança, parece estar a chegar ao seu limite em termos de capacidade para fazer baixar a taxa de acidentes. A Comissão considera, assim, que se deve passar da reacção à prevenção, adoptando uma abordagem proactiva da segurança da aviação, que incida na orientação sistemática de medidas para dar resposta aos riscos significativos, em função dos resultados de uma análise aprofundada das informações recolhidas em toda a União.

Esta partilha dos esforços e a focalização nos problemas identificados permitirão a adopção de medidas em toda a União de maneira coordenada, numa abordagem conjunta da gestão da segurança. Essa abordagem permitirá centrar a legislação e as orientações nas questões que podem ser determinantes, na vigilância dos domínios de maior importância para a segurança e na orientação precisa da investigação e das recomendações para as áreas de alto risco. Permitirá também fazer a melhor utilização dos recursos limitados, concentrando-os nos domínios com maior potencial de melhoramento da segurança.

Melhorando a qualidade das informações sobre segurança, procedendo ao intercâmbio das informações e dos resultados de estudos, chegando a acordo quanto aos riscos para os quais a coordenação trará maiores benefícios e tomando as medidas acordadas, a Comissão considera que a UE pode tornar-se a zona mais segura do mundo no domínio da aviação, em benefício de todos os cidadãos da UE.