



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 1.12.2011  
SEC(2011) 1444 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**Resumo da avaliação do impacto**

*que acompanha o documento*

**Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho**

**relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da  
União Europeia (Reformulação)**

{COM(2011) 827 final}  
{SEC(2011) 1443 final}

## 1. CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA

### 1.1. Atribuição e utilização suboptimizadas das faixas horárias aeroportuárias

1. Em 2009, partiram dos aeroportos da UE com problemas conhecidos de congestionamento 800 milhões de passageiros. Pelos 15 maiores aeroportos passou mais de metade do tráfego aéreo de passageiros da Europa. Entre os 25 aeroportos do mundo que movimentam mais passageiros figuram cinco aeroportos da UE. A procura excede actualmente a capacidade na maior parte ou mesmo em todo o período diurno nos aeroportos de Londres-Heathrow, Londres-Gatwick, Paris-Orly, Milão-Linate, Düsseldorf e Frankfurt, que, no conjunto, movimentaram 200 milhões de passageiros em 2009. A procura excede também a capacidade nos períodos de ponta em vários outros aeroportos (e.g. Amesterdão-Schiphol, Madrid-Barajas, Paris-Charles de Gaulle). A procura adicional irá exceder a oferta futura de infra-estruturas, pelo que o congestionamento se irá agravar.
2. Utilizar com a maior eficiência possível a capacidade aeroportuária existente é, pois, um imperativo. Há indícios claros de que o sistema de atribuição de faixas horárias vigente na UE não consegue responder satisfatoriamente às necessidades num contexto de aeroportos com limitações de capacidade.
3. A avaliação da aplicação do regulamento em vigor relativo às faixas horárias revelou várias áreas problemáticas, de dois tipos principais: por um lado, os problemas decorrentes do actual sistema «administrativo» da UE e, por outro lado, os resultantes de o sistema não explorar as vantagens dos mecanismos de mercado.

#### 1.1.1. Sistema administrativo incompleto e não cabalmente implementado

4. Em primeiro lugar, não está suficientemente garantida a *plena independência dos coordenadores das faixas horárias*. Em alguns Estados-Membros, a forma como está estruturado o sistema de coordenação pode dar azo a considerar que ele limita a independência do coordenador, a qual deve ser inquestionável. Além disso, os *coordenadores das faixas horárias não asseguram uma transparência suficiente dos dados a elas relativos*.
5. Em segundo lugar, *na sua forma actual, o regulamento não é totalmente compatível com o futuro sistema europeu de controlo do tráfego aéreo (céu único europeu)*. As perturbações causadas pelas cinzas vulcânicas e pelos grandes nevões, por exemplo, mostraram que a União Europeia não está preparada para lidar com tais episódios.
6. Em terceiro lugar, *a regra dos 80-20, segundo a qual uma companhia aérea tem de usar as faixas horárias que lhe estão atribuídas em 80 % do período de uma época aeronáutica se as quiser obter no ano seguinte, não é suficientemente estrita*. Dá-se até o caso de em alguns aeroportos muito solicitados mais de 10 % das faixas atribuídas não serem utilizadas. Noutros aeroportos, a atribuição de séries pequenas de faixas pode redundar na utilização ineficiente da capacidade, bloqueando-a no pico da época de Verão e impedindo a prestação dos serviços que não são sazonais.
7. Por último, nem toda a capacidade aeroportuária disponível é utilizada, como indica a taxa de *devolução tardia de faixas horárias*. As companhias aéreas requisitam

normalmente, por motivos operacionais, mais faixas horárias do que realmente necessitam, mas os dados disponíveis mostram que uma fracção importante destas faixas «excedentárias» é devolvida demasiado tarde para se poder atribuí-las a outra companhia. Acresce que *o regime de sanções impostas pelos Estados-Membros pela má utilização das faixas horárias varia consideravelmente*, quer quanto aos tipos de má utilização que são objecto de sanções quer quanto à frequência com que estas são aplicadas.

### 1.1.2. *Quadro jurídico desajustado da evolução do mercado da aviação*

8. O regulamento permite a troca de faixas horárias pelas companhias aéreas, mas não precisa os motivos, pecuniários ou outros, que o poderão justificar. Por outro lado, embora não autorize especificamente a compra e venda de faixas, também não o proíbe expressamente.
9. O comércio secundário de faixas horárias parece oferecer vantagens para a utilização da capacidade. Não obstante, *não é inteiramente claro a que ponto há comércio secundário*, por falta de transparência. Este não é aliás autorizado em certos aeroportos, por exemplo o aeroporto de Paris-Orly e os aeroportos espanhóis. Não estão disponíveis informações quanto a eventuais *condicionalismos contratuais* na forma de pactos, que podem ditar ao comprador como podem tais faixas ser utilizadas, dificultando às autoridades da concorrência a análise de possíveis problemas de concorrência.
10. Além disso, *os novos operadores confrontam-se com dois tipos de obstáculos*: limitações no acesso ao mercado e na expansão das suas actividades. A preferência histórica implica *ser muito difícil para os novos operadores desafiarem a posição dominante das companhias aéreas históricas nos aeroportos mais congestionados*. Estas companhias não têm qualquer incentivo a prescindir de faixas horárias, mesmo quando outras transportadoras as poderiam utilizar mais eficazmente. Consequentemente, nos aeroportos mais congestionados, o banco de faixas horárias está desguarnecido, ou quase, e, quando as há, as faixas tendem a ser atribuídas a uma multitude de transportadoras, e não a uma transportadora de maior dimensão, eventualmente em melhor posição para concorrer efectivamente com a companhia histórica principal.
11. *Os problemas identificados afectam os aeroportos*, uma vez que a capacidade aeroportuária não é utilizada com eficiência nem totalmente. Mas afectam sobretudo as *companhias aéreas*, uma vez que o acesso a aeroportos congestionados é limitado e elas não conseguem obter as faixas horárias que outras companhias utilizam deficientemente. As companhias confrontam-se também com interpretações divergentes dos coordenadores das faixas horárias, os quais, por sua vez, carecem de certeza jurídica quanto à correcta aplicação do regulamento. Por último, os *consumidores* sofrem as consequências de uma concorrência, serviços e preços que deixam a desejar.

### 1.2. **Análise da subsidiariedade**

12. *O regulamento relativo às faixas horárias é essencial para o bom funcionamento do sector do transporte aéreo* e vai ao encontro dos objectivos dos artigos 90.º e 91.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Aplicando-se o princípio da

subsidiariedade, a intervenção da UE na regulação da atribuição de faixas horárias, no quadro da política comum de transporte aéreo, tem de ser justificada.

13. No caso vertente, a justificação centra-se na *necessidade de assegurar a aplicação de normas uniformes e eficientes em toda a Europa*, para que os operadores possam concorrer em condições de igualdade.
14. *No quadro da construção de um verdadeiro mercado interno do transporte aéreo, o valor acrescentado da intervenção da UE consiste em implementar medidas que tenham em conta a situação dos vários aeroportos e simultaneamente assegurar que a concorrência entre os operadores não é dificultada.* A intervenção isolada dos Estados-Membros poderia causar prejuízo ao mercado interno.

## 2. OBJECTIVOS DA INICIATIVA DA UE

15. O objectivo geral da revisão do regulamento é assegurar a *atribuição e utilização optimizadas das faixas horárias nos aeroportos congestionados*. Os objectivos específicos (OE) são:
  1. *Assegurar o reforço e a aplicação efectiva das regras de atribuição e utilização das faixas horárias;*
  2. *Promover a concorrência leal e a competitividade dos operadores.*

Os objectivos específicos podem, por sua vez, traduzir-se em objectivos operacionais. No caso do OE1, são eles: acelerar a devolução de faixas horárias excedentárias, aumentar o uso das faixas e reduzir a sua má utilização. No caso do OE2: aumentar o número de concorrentes com carteiras estáveis de faixas horárias, aumentar o número de passageiros transportados e de voos efectuados para uma mesma capacidade aeroportuária e ampliar o banco de faixas horárias.

## 3. OPÇÕES

16. **A primeira medida possível seria a revogação do regulamento**, mantendo as directrizes mundiais de programação da IATA, um código profissional sem força de lei, como as únicas regras aplicáveis à atribuição de faixas horárias na Europa. Na opinião unânime das partes interessadas, o regulamento aperfeiçoou extraordinariamente o processo de atribuição de faixas horárias na Europa e a sua revisão de 2004 reforçou a imparcialidade e o carácter não-discriminatório do processo. Esta opção foi por isso rejeitada.
17. Uma alternativa seria a adopção de **directrizes** que complementassem o regulamento, que permaneceria inalterado. Tais directrizes não seriam vinculativas, o que criaria problemas de aplicação. Mas, e sobretudo, seria impossível resolver muitos dos problemas fundamentais decorrentes da atribuição suboptimizada das faixas horárias: *as directrizes iriam entrar em conflito com o texto em vigor do regulamento.* **A única intervenção útil da UE consistiria, portanto, na revisão do regulamento.**

18. A consulta das partes interessadas e o estudo efectuado em 2011 pela Steer Davies Gleave identificaram um conjunto de medidas específicas com potencial para resolverem os muitos problemas identificados.

19. O quadro que se segue descreve as medidas analisadas.

Medidas	Descrição
	<i>Motivação 1: O actual sistema administrativo é incompleto e não está cabalmente implementado</i>
<b>Reforçar a independência dos coordenadores das faixas horárias e a transparência dos dados a elas relativos</b>	Reforça a independência a nível organizacional e do cargo. Introduce regras claras para o financiamento da função de coordenação e a monitorização dos recursos financeiros. Iria reforçar e/ou ampliar os requisitos a observar pelos coordenadores no que respeita aos dados.
<b>Assegurar a correcta utilização das faixas horárias</b>	Permitiria a introdução de taxas e penalizações associadas à reserva de faixas horárias. Melhora e reforça o papel do coordenador na aplicação do artigo 14.º.
<b>Integrar a atribuição de faixas horárias no quadro do céu único europeu</b>	Os coordenadores cooperariam com o gestor da rede, fornecendo os dados necessários relativos às faixas horárias com vista a garantir o funcionamento da rede europeia. A capacidade do espaço aéreo e a capacidade no solo seriam utilizadas com maior eficiência, compatibilizando os planos de voo com as faixas horárias. A introdução futura de normas de desempenho dos aeroportos obrigaria à concordância das metas de desempenho com os parâmetros de coordenação das faixas horárias dos aeroportos.
<b>Melhorar a utilização das faixas horárias</b>	Subiria o limiar de utilização necessário para a conservação de uma série de faixas horárias, actualmente em 80 %, e aumentaria o número mínimo de faixas nas séries, actualmente de 5.
	<i>Motivação 2: O quadro jurídico está desajustado da evolução do mercado da aviação</i>
<b>Estabelecer um regime de comércio secundário à escala da UE</b>	Permitiria o comércio secundário de faixas horárias em todos os aeroportos da UE, enquadrado por um regime legal uniforme. Resolveria os problemas de transparência e concorrência, proibindo pactos restritivos e reforçando a transparência antes e depois da transacção.
<b>Melhorar a atribuição primária</b>	<p>Identificaram-se duas medidas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Devolução e leilão anuais de uma fracção das faixas horárias. Consiste na devolução ao banco de faixas horárias, nos aeroportos altamente congestionados em que a entrada de novos operadores é severamente condicionada, de uma percentagem das faixas com direitos de anterioridade e em pôr a leilão as faixas devolvidas.</li> <li>2. Alteração da regra relativa aos novos operadores: modificação da definição de «novo operador», aumentando o número de faixas horárias de que uma transportadora poderá dispor num aeroporto sem perder o estatuto de novo operador.</li> </ol>

20. Nenhuma das medidas específicas apresentadas no quadro possibilita, por si só, a realização do objectivo da atribuição otimizada das faixas horárias. Para resolver o problema da atribuição e utilização subotimizadas das faixas, propõem-se, além do cenário de base, três pacotes de medidas.
21. O primeiro pacote (PM1) melhoraria a *eficiência da atribuição e utilização das faixas horárias mesmo com os condicionalismos do actual sistema administrativo*. O PM1 pode ser considerado uma opção que vale por si só.
22. O segundo pacote (PM2) é mais ambicioso e implica uma revisão substancial do regulamento. Assente no PM1, *introduz mecanismos de mercado para a atribuição das faixas horárias em todos os aeroportos congestionados da UE e altera a regra dos 80-20 aplicável aos novos operadores e os requisitos relativos às séries de faixas*.
23. *O terceiro pacote (PM3) é o mais ambicioso dos três*. Compreende o PM2, mas prevê a devolução das faixas horárias de que dispõem as transportadoras e a sua atribuição por leilão à melhor oferta.

	<i>Pacote 1 (PM1)</i>	<i>Pacote 2 (PM2)</i>	<i>Pacote 3 (PM3)</i>
<b><i>Teor dos pacotes de medidas</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforçar a independência e a transparência</li> <li>- Assegurar a correcta utilização das faixas horárias</li> <li>- Integrar a atribuição das faixas horárias no quadro do céu único europeu</li> </ul>	PM1+	PM1 +
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comércio secundário, com garantias de transparência e concorrência</li> <li>- Revisão da regra aplicável aos novos operadores</li> <li>- Melhoria da utilização das faixas horárias</li> </ul>	PM2+
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Devolução e leilão de faixas horárias nos aeroportos mais congestionados</li> </ul>

#### 4. AVALIAÇÃO DO IMPACTO

24. Enquanto o impacto do PM1 na utilização da capacidade aeroportuária é limitado, o PM2 e o PM3 irão melhorá-la significativamente. O crescimento do tráfego anual de passageiros seria de 1,6 % com o PM2 e de 1,9-2,0 % com o PM3.
25. O PM2 e o PM3 produzem, de longe, os maiores benefícios económicos. Todavia, o PM2 gera 5300 milhões de euros de benefícios económicos líquidos, enquanto o PM3 se fica por 2800 a 5000 milhões, dado o acréscimo dos custos de exploração das companhias aéreas e dos custos directos da aplicação suportados pelas transportadoras e pelas autoridades.
26. O PM1 gerará 2,4 milhões de euros de custos administrativos, sobretudo em resultado da recolha de dados relativos às faixas horárias nos aeroportos que não são coordenados nem têm horários facilitados. Os únicos custos incorridos com o PM2 são os resultantes da necessidade de assegurar a transparência das transacções secundárias (cerca de 0,2 milhões). O PM3 não gera custos adicionais aos do PM2.
27. O PM3 é o que dá os melhores resultados de criação de emprego, mas é também o que tem o maior impacto negativo na acessibilidade regional. O PM2 tem um franco impacto positivo no emprego, mas limitado no que respeita à acessibilidade regional. O PM1 não tem impacto na acessibilidade regional, mas o seu impacto positivo no emprego é inferior.
28. O PM3 e o PM2 têm um impacto negativo no ambiente superior ao do PM1.

O impacto quantificado das medidas e combinações de medidas analisadas é apresentado no quadro que se segue.

Opção/medida	Aeroportos	Passageiros (%)	Voos (%)	Passageiros (milhões)	Custos de exploração das companhias aéreas (10 <sup>6</sup> €)	Custos directos da aplicação (10 <sup>6</sup> €)	Benefícios económicos (10 <sup>6</sup> €)	Benefícios económicos líquidos (10 <sup>6</sup> €)	Emprego (10 <sup>3</sup> ETI)		Tarifas (%)	Emissões de CO <sub>2</sub> (10 <sup>3</sup> t)
									Aero-portos	Companhias		
A. Reforçar a independência e a transparência	Total UE	n/d	n/d	n/d	n/d	8,7	n/d	n/d	0,0	0,0	0,0%	0
B. Taxas de reserva de faixas horárias	Total UE	0,3%	0,2%	3,7	0,0	4,7	868,7	864,0	2,5	4,4	-0,2%	719
C. Sanções pecuniárias pela má utilização de faixas horárias	Total UE	0,1%	0,1%	1,5	0,0	19,4	352,7	333,3	1,0	1,5	-0,1%	254
<b>PM1 (A+B+C)</b>	<b>Total UE</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,3%</b>	<b>4,5</b>	<b>0,0</b>	<b>29,5</b>	<b>1053,2</b>	<b>1032,5</b>	<b>3,1</b>	<b>5,1</b>	<b>-0,2%</b>	<b>842</b>
D. Comércio secundário	Total UE	1,2%	0,0%	14,4	0,0	24,7	3139,7	3115,1	9,9	34,3	-0,6%	5140
E. Revisão da regra relativa aos novos operadores	Total UE	0,0%	0,0%	0,5	0,0	0,0	124,9	124,9	0,4	0,6	0,0%	102
	Heathrow, modo misto	0,2%	0,0%	0,2	0,0	0,2	22,9	23,1	0,1	0,9	-0,2%	138
F. Subir o limiar de utilização para 85 %	Total UE	0,1%	0,0%	0,8	0,0	0,0	184,7	184,7	0,5	0,9	0,0%	150
G. Subir o limiar de utilização para 90 %	Total UE	0,2%	0,1%	2,3	535,8	0,0	536,2	0,4	1,6	2,6	-0,1%	431
H. Aumentar o número mínimo de faixas nas séries	Total UE	0,3%	0,2%	3,6	0,0	0,0	876,3	876,3	2,6	4,7	-0,2%	768
<b>PM2 (PM1+D+E+G+I)</b>	<b>Total UE</b>	<b>1,6%</b>	<b>0,2%</b>	<b>23,8</b>	<b>0,0</b>	<b>75,7</b>	<b>5354,7</b>	<b>5279,0</b>	<b>16,4</b>	<b>45,6</b>	<b>-0,8%</b>	<b>6988</b>
J. Eliminação dos direitos adquiridos e leilões	Heathrow	2,6% – 3,9%	-0,3% – -1,4%	1,1 – 1,8	708,1 – 2003,3	25,4	227,6 – 386,1	-347,4 – -1801,1	0,8 – 1,3	9,8 – 11,3	-1,2% – -2,0%	1827
	Orly	12,4% – 13,0%	-0,3% – 0,0%	2,8 – 2,9	0,0 – 695,4	20,2 – 20,8	611,7 – 636,9	-104,6 – 616,7	2,0	4,4 – 4,5	-8,4% – -8,7%	611 – 624
<b>PM3 (PM2+J)</b>	<b>Total UE</b>	<b>1,9% – 2,0%</b>	<b>0,2%</b>	<b>27,3 – 28,7</b>	<b>708,1 – 2698,7</b>	<b>113,6 – 119,2</b>	<b>5620,0 – 5804,3</b>	<b>2807,6 – 4976,9</b>	<b>17,3 – 17,9</b>	<b>55,2 – 56,7</b>	<b>-0,8%</b>	<b>8523 – 8775</b>

Nota: Os valores pecuniários apresentados correspondem aos custos/benefícios líquidos a preços correntes para o período 2012-2025.

Fonte: *Impact assessment of revisions to Regulation 95/93*, Steer Davies Gleave, 2011.

## 5. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

29. Os pacotes de medidas foram avaliados à luz dos critérios da eficácia, da eficiência e da coerência.
30. Do ponto de vista da eficácia, o PM2 é o que apresenta maior interesse. É ele que revela o mais alto potencial de realização de todos os objectivos específicos, enquanto com o PM3 não se obtém o resultado mais eficiente para o OE2 e com o PM1 só se obtém totalmente o OE1.
31. A análise da coerência dos pacotes mostra, além disso, que, embora o PM2 implique compromissos significativos entre, por um lado, o impacto na utilização da capacidade aeroportuária e as incidências económicas e sociais positivas e, por outro, o impacto ambiental, esses compromissos são todavia menores do que no caso do PM3. Do ponto de vista da coerência, o PM1 figura na posição cimeira.
32. Por último, o PM3 é o mais oneroso em termos de custos de exploração das companhias aéreas e de custos directos, enquanto o PM1 se revela o menos oneroso e mais fácil de aplicar.
33. À luz do exposto, **o pacote recomendado é o PM2**, uma vez que os benefícios da sua aplicação são bastante superiores aos custos. O seu objectivo é reformar o sistema administrativo de atribuição de faixas horárias através da introdução de mecanismos de mercado que podem corrigir as deficiências do sistema. O sistema proporcionaria uma independência acrescida dos coordenadores, maior transparência, mais oportunidades para os novos operadores e medidas específicas para melhorar a utilização das faixas horárias.

## 6. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

34. Propõe-se que a Comissão avalie a aplicação do regulamento três anos depois da sua adopção pelo legislador e proceda à monitorização contínua de um conjunto de indicadores fundamentais do sector dos transportes, já disponíveis. Os indicadores seriam utilizados para determinar em que medida a opção adoptada vai ao encontro dos objectivos específicos traçados.