



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 1.12.2011
SEC(2011) 1456 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Resumo da AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Documento de acompanhamento da

Proposta de Regulamento relativo às regras e aos procedimentos para a introdução de restrições de operação relacionadas com o ruído nos aeroportos da União e que revoga a Directiva 2002/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Março de 2002

Resumo da AVALIAÇÃO DE IMPACTO

{COM(2011) 828 final}
{SEC(2011) 1455 final}

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Resumo da AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Documento de acompanhamento da

Proposta de Regulamento relativo às regras e aos procedimentos para a introdução de restrições de operação relacionadas com o ruído nos aeroportos da União e que revoga a Directiva 2002/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Março de 2002

Resumo da AVALIAÇÃO DE IMPACTO

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

1. No contexto regulamentar constituído pelas obrigações no âmbito da ICAO¹ e pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade consagrados no artigo 5.º do Tratado da União Europeia, a Directiva 2002/30/CE² (a seguir designada «a Directiva»), no quadro da Directiva Ruído Ambiente³, faz parte da «abordagem equilibrada» da gestão do ruído nos aeroportos da União Europeia.
2. A Directiva tem por objectivo favorecer a introdução de restrições de operação de modo coerente a nível dos aeroportos, de forma a limitar ou reduzir o número de pessoas afectadas pelos efeitos nocivos do ruído.
3. Para este efeito, a Directiva estabelece um quadro comum de regras e procedimentos para a introdução de restrições de operação em aeroportos da UE, que deverá salvaguardar a protecção do ambiente nas imediações dos aeroportos de uma forma compatível com as exigências do mercado interno ao contemplar a utilização de restrições de operação semelhantes em aeroportos com problemas de ruído genericamente comparáveis.
4. O quadro comum inclui os seguintes elementos:

¹ Em 2001, a Assembleia da Organização da Aviação Civil Internacional (a seguir designada «ICAO») apoiou o conceito de «abordagem equilibrada» da gestão das emissões sonoras das aeronaves. A abordagem equilibrada da ICAO proporciona um quadro político para a redução do ruído nos aeroportos de uma forma eficaz em termos de custos e utilizando as restrições de operação não como um primeiro recurso, mas somente depois de ponderar outras medidas possíveis, nomeadamente a redução na fonte, as medidas de ordenamento e gestão do território, os procedimentos operacionais de redução do ruído e, por fim, as restrições de operação.

² Directiva 2002/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Março de 2002, relativa ao estabelecimento de regras e procedimentos para a introdução de restrições de operação relacionadas com o ruído nos aeroportos comunitários (Texto relevante para efeitos do EEE). JO L 85, 28.3.2002, pp. 40-46.

³ Directiva 2002/49/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Junho de 2002, relativa à avaliação e gestão do ruído ambiente –Declaração da Comissão no Comité de Conciliação da directiva relativa à avaliação e gestão do ruído ambiente.

- *Regras sobre a forma de efectuar a avaliação do ruído em geral*, a qual deve ser tida em conta antes da introdução de restrições de operação em matéria de emissões sonoras. As restrições de operação são definidas como medidas relativas ao ruído que limitam ou reduzem o acesso de aviões civis subsónicos de propulsão por reacção a um aeroporto.
 - *Regras específicas para a introdução de restrições de operação com vista à retirada de serviço de aeronaves marginalmente conformes* (a seguir designadas «AMC»), que são as aeronaves mais ruidosas da frota. São definidas pela Directiva como aviões que respeitam os valores-limite de certificação estabelecidos no capítulo 3 [do anexo 16, volume 1, parte II, da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional] numa margem cumulativa não superior a 5 decibéis.
 - *Um procedimento*⁴ a seguir pelas autoridades competentes aquando da introdução de uma nova restrição de operação.
5. Tendo em conta os resultados das consultas às partes interessadas, a Comissão chegou à conclusão de que, devido às limitações inerentes à intervenção da UE acima mencionadas, as regras e os procedimentos estabelecidos pela Directiva relativamente à forma como os aeroportos da União introduzem restrições de operação não estão a ser presentemente aplicados de forma coerente e o seu impacto é limitado. Esta situação faz-se sentir, sobretudo, a dois níveis:
- Em primeiro lugar, as regras específicas para a introdução de restrições de operação com vista à retirada das aeronaves marginalmente conformes deixaram de ser aplicáveis. Na verdade, com o tempo, o número de AMC tornou-se relativamente pequeno devido à sua substituição natural em consequência do desenvolvimento tecnológico. A definição de AMC ficou obsoleta e o período de retirada progressiva de serviço a ela associado já não é adequado.
 - Em segundo lugar, as partes interessadas informaram que, no quadro jurídico actual, as restrições de operação são analisadas de forma diferente em aeroportos com problemas de ruído genericamente comparáveis, o que pode implicar distorções da concorrência. Esta situação deve-se ao facto de as actuais regras sobre a forma de efectuar a avaliação do ruído em geral não serem claras nem suficientemente precisas. Além disso, o procedimento de introdução de restrições de operação existente é considerado excessivamente fraco.

2. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE

6. A Directiva contribui para o bom funcionamento do sistema de transporte aéreo europeu, correspondendo aos objectivos dos artigos 90.º e 91.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).
7. Nos termos do artigo 4.º do TFUE, a acção da UE no que respeita às restrições de operação relacionadas com o ruído, no âmbito da política comum dos transportes aéreos, deve ser justificada. No caso presente é, por conseguinte, necessário respeitar o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia. Isto implica que se avaliem dois aspectos.

⁴ Este procedimento abrange áreas como a consulta das partes interessadas, a informação prévia da Comissão e dos outros Estados-Membros e o direito de recurso.

8. Em primeiro lugar, importa avaliar se os objectivos da acção proposta não poderiam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros no âmbito do seu sistema constitucional nacional, a denominada «condição da necessidade». No caso presente, esta justificação centra-se na necessidade de assegurar a aplicação das regras e procedimentos internacionais pelos Estados-Membros de maneira uniforme e eficiente, a fim de proporcionar condições de concorrência equitativas aos operadores da UE e de países terceiros.
9. Em segundo lugar, há que analisar se, e de que forma, os objectivos poderiam ser mais facilmente alcançados por uma acção da União Europeia, a denominada «condição do valor acrescentado europeu». O valor acrescentado da UE no que se refere à presente iniciativa deverá consistir na aplicação de medidas que tenham em conta a situação dos diversos aeroportos velando, simultaneamente, por que as restrições de operação relacionadas com o ruído sejam aplicadas de forma eficaz em termos de custos, nos locais onde a poluição sonora exija medidas, e pela obtenção do equilíbrio adequado, adaptado às condições locais, entre os diversos objectivos das políticas de transporte e de ambiente. Qualquer acção individual a nível dos Estados-Membros poderia prejudicar o funcionamento do mercado interno.

3. OBJECTIVOS DA INICIATIVA DA UE

10. No quadro regulamentar específico acima descrito, o *objectivo político geral* da presente iniciativa é harmonizar e reforçar adicionalmente as regras e os procedimentos comuns para a introdução de restrições de operação relacionadas com o ruído nos aeroportos da UE no quadro do processo de gestão do ruído.
11. Assim revisto, o quadro comum promoverá as soluções de atenuação do ruído mais eficazes em termos de custos para atingir os objectivos de qualidade sonora estabelecidos pela regulamentação da UE, nacional ou local. Além disso, contribuirá para realizar o objectivo primordial da política em matéria de ruído de evitar, prevenir ou reduzir, a título de prioridade, os efeitos prejudiciais da exposição ao ruído ambiente.⁵
12. Tendo em conta as causas subjacentes aos problemas identificados, o objectivo geral da iniciativa proposta pode traduzir-se em *objectivos mais específicos*:
 - (1) Conferir eficácia ao conjunto de regras relativas às AMC através da revisão da definição de aeronaves marginalmente conformes e da disposição de retirada progressiva de serviço a esta associada⁶;
 - (2) Assegurar que as restrições de operação são analisadas de forma coerente nos aeroportos com problemas de ruído genericamente comparáveis:
 - esclarecendo como se deve efectuar uma avaliação do ruído;

⁵ Ver artigo 1.º da Directiva Ruído Ambiente (2002/49/CE).

⁶ O que implica a revisão do artigo 2.º, alínea d), e do artigo 6.º relativo às «Regras relativas à introdução de restrições de operação com vista à retirada de serviço das aeronaves marginalmente conformes».

- reforçando o quadro processual conducente à introdução de restrições de operação.

13. A fim de avaliar os progressos efectuados na realização dos objectivos gerais e específicos, são propostos os seguintes *objectivos políticos operacionais*:

- O rácio entre as novas interdições e o total das restrições de operação deve situar-se num nível comparável ao atingido por outras potências económicas importantes até 2020, reduzindo simultaneamente ou, pelo menos, contendo os níveis de exposição dos cidadãos ao ruído;
- Todas as novas restrições de operação devem incluir medidas direccionadas para as AMC com o objectivo de maximizar a redução do ruído.

4. OPÇÕES POLÍTICAS

14. A lógica que presidiu à formulação das opções políticas reflecte a interacção entre os dois problemas. Cada opção política é constituída por duas componentes principais que abordam, cada uma delas, um dos problemas. Além disso, cada opção política destina-se a manter, pelo menos, o mesmo ambiente sonoro existente num cenário de manutenção do *status quo* (Opção Política 1). O que distingue as opções políticas é a intensidade da intervenção que, consoante a opção, é maior em relação ao primeiro problema e menor em relação ao segundo. A resolução das questões relacionadas com as AMC (Problema 1) permitirá reduzir e/ou direccionar melhor as restrições de operação que afectam as aeronaves que não são marginalmente conformes (menos ruidosas). Deste modo, a importância das questões relativas à correcta aplicação da abordagem equilibrada (Problema 2) a estas últimas aeronaves diminuirá.

Quadro 1: Levantamento dos problemas, factores e objectivos

<i>Objectivos específicos</i>	<i>Opções políticas</i>		
	OP2	OP3	OP4
Conferir eficácia às regras específicas relativas às AMC, através:			
da revisão da definição obsoleta de AMC	Alterar a definição de AMC para incluir as aeronaves abaixo da norma do capítulo 3, de -12 EPNdB	Alterar a definição de AMC para incluir as aeronaves abaixo da norma do capítulo 3, de -10 EPNdB	Alterar a definição de AMC para incluir as aeronaves abaixo da norma do capítulo 3, de -8 EPNdB
da escolha de um período adequado de retirada progressiva de serviço a ela associado	Completar a retirada progressiva permitida no prazo de 4 anos	Completar a retirada progressiva permitida no prazo de 2 anos	Completar a retirada progressiva permitida no prazo de 2 anos
<i>Assegurar que restrições de operação semelhantes são analisadas de forma coerente nos aeroportos com problemas de ruído genericamente comparáveis, através:</i>			

do reforço do quadro processual conducente à introdução de restrições de operação	Estabelecer uma célula de apoio a nível da UE para a aplicação da abordagem equilibrada	Estabelecer uma célula de apoio a nível da UE para a aplicação da abordagem equilibrada	Estabelecer uma célula de apoio a nível da UE para a aplicação da abordagem equilibrada
da clarificação e especificação da forma de efectuar a avaliação do ruído	Regras adicionais sobre o âmbito da consulta às partes interessadas	Regras adicionais sobre o âmbito da consulta às partes interessadas	Regras adicionais sobre o âmbito da consulta às partes interessadas
	Maior segurança jurídica para os processos de infracção	Direito de controlo da Comissão com possibilidade de suspensão até a avaliação revista ser considerada adequada	Controlo obrigatório e autorização prévia da Comissão

15. A legislação europeia em matéria de ruído nos aeroportos assume actualmente a forma de uma directiva. Esta escolha do instrumento jurídico foi parcialmente responsável pela forma muito variável como as restrições de operação são introduzidas na Europa.
16. Para solucionar os problemas acima identificados, as opções políticas 3 e 4 propõem que seja conferido o direito de controlo à Comissão. Esta proposta é justificada pelo facto de que, se a boa relação custo-eficácia de uma restrição de operação não for demonstrada, tendo em conta outros instrumentos de gestão do ruído, a Comissão terá de assegurar que essa medida pode ser suspensa até a avaliação ser efectuada de forma correcta. Será necessário estabelecer critérios transparentes, aplicáveis e interpretados a nível da UE, em relação à possibilidade de suspender uma restrição de operação.
17. Além disso, as opções políticas incluem uma actualização da definição de AMC. Será necessário que essa definição seja igualmente aplicável em todos os Estados-Membros, uma vez que se trata de uma norma técnica acordada pelos mesmos Estados-Membros no âmbito da ICAO. Reflectindo a provável necessidade futura de alterar esta definição de modo a acompanhar os progressos científicos e a renovação autónoma da frota de aeronaves, todas as opções políticas prevêm a possibilidade de actualizar a definição de AMC através da adopção de um acto delegado pelo comité adequado.
18. Com base nos argumentos acima apresentados, um regulamento será provavelmente um instrumento mais adequado para transpor as alterações políticas para a legislação.

5. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS

19. A análise dos impactos mostra que as três opções políticas têm claros impactos económicos, sociais e ambientais.

- Do ponto de vista económico, a Opção Política 2 afigura-se globalmente preferível, dado ser a que apresenta o menor aumento dos custos administrativos. Contudo, esta opção política pode ser considerada problemática em termos de relações internacionais. A Opção Política 3 evitaria esse impacto negativo nas relações externas, mas constituiria um encargo adicional para o orçamento da UE. Esta opção política manteria os encargos administrativos num nível semelhante ao da Opção Política 1.
- Também do ponto de vista social, as Opções Políticas 2, 3 e 4 têm um impacto semelhante. A única diferença importante quanto aos seus efeitos decorre do grau de controlo exercido sobre as medidas operacionais que afectam a segurança das aeronaves. As Opções Políticas 2 e 3 podem ser consideradas, em grande medida, equivalentes neste aspecto.
- Em relação ao ambiente, a Opção Política 4 pode ser claramente distinguida pela possibilidade relativamente elevada de existirem impactos negativos relacionados com os compromissos entre as medidas operacionais relativas ao ruído e as relativas às alterações climáticas. Mais uma vez, as Opções Políticas 2 e 3 podem ser consideradas, em termos gerais, comparáveis em relação aos impactos ambientais.

Quadro 2: Quadro de síntese dos impactos em comparação com a Opção Política 1

	<i>Opção Política 2</i>	<i>Opção Política 3</i>	<i>Opção Política 4</i>
<i>Impacto na aplicação da abordagem equilibrada</i>	Médio	Médio	Elevado
<i>Impactos económicos</i>			
<i>Impacto em:</i>			
Funcionamento eficiente da rede aérea europeia	Baixo	Baixo	Baixo
Aeroportos	Médio	Médio	Baixo
Operadores de aeronaves	Baixo	Baixo	Médio
Construtores de motores e de estruturas de aeronaves	Médio	Médio	Neutro
Custos administrativos	<i>Até</i> <i>€1 800 000/ano</i>	<i>Até</i> <i>€3 000 000/ano</i>	<i>Até</i> <i>€4 200 000/anp</i>
Orçamento da UE	<i>Baixo</i>	<i>Médio</i>	<i>Elevado</i>
Relações internacionais	<i>Elevado</i>	Baixo	Médio
<i>Impactos sociais</i>			
Impacto na governação e na participação	Elevado	Elevado	Elevado
Impacto no nível e nas condições de emprego	Baixo	Baixo	Baixo
Impacto na segurança	Baixo	Médio	Médio
<i>Impactos ambientais</i>			
Impacto no ruído	Neutro	Neutro	Neutro

Legenda:

Os impactos negativos são identificados em cor de laranja e a negrito itálico.

Entende-se por «ELEVADO» uma probabilidade elevada de impactos significativos. Por «MÉDIO» e «BAIXO» entende-se a existência de menores probabilidades de ocorrência de um impacto significativo. A magnitude do impacto dependerá, em todos os casos, das medidas escolhidas por decisão das autoridades locais e nacionais e dos operadores de aeronaves.

6. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES**6.1. Coerência**

20. Como foi acima demonstrado, a Opção Política 3 é a mais coerente, equilibrando cuidadosamente as medidas para alcançar os objectivos políticos específicos. Não se prevê que esta opção política produza qualquer impacto negativo significativo, pelo que ela representa os menores compromissos entre os domínios económico, social e ambiental.

6.2. Eficácia

21. Quadro 3 apresenta uma breve síntese da eficácia das opções políticas no que respeita aos objectivos políticos específicos definidos na Secção 3, mostrando que, em termos de eficácia, não é possível estabelecer uma prioridade clara. No entanto, a Opção Política 3 parece ser a opção mais equilibrada porque oferece a gama de acções mais adequada para atingir os objectivos definidos.

22. Quanto ao objectivo relativo às regras aplicáveis às AMC, a eficácia das opções políticas previstas depende da sua ambição em relação ao nível de ruído das aeronaves. Neste aspecto, prevê-se que a Opção Política 2 produza melhores resultados porque a definição de AMC revista é a mais rigorosa, na medida em que se incluirão nas AMC as aeronaves com um nível de ruído inferior à norma do capítulo 3 de -12EPNdB e, por conseguinte, próximas das aeronaves do capítulo 4. Em conformidade, a Opção Política 4 é a que oferece menor eficácia, visto ser a menos ambiciosa em termos de nível de ruído das aeronaves, enquanto a Opção Política 2 apresenta melhores resultados do que a Opção Política 3.

23. No que respeita ao objectivo relativo à introdução coerente de restrições de operação nos aeroportos da UE, a eficácia das opções políticas previstas depende do grau de controlo da qualidade realizado. A Opção Política 4 oferece as melhores possibilidades neste aspecto, beneficiando do seu enfoque muito maior no quadro processual, sobretudo com o importante papel desempenhado pela Comissão no controlo da qualidade da avaliação. A Comissão passará a ser, efectivamente, responsável pelo controlo obrigatório e a autorização prévia de quaisquer restrições de operação previstas nos aeroportos da UE. Em comparação com a Opção Política 4, a Opção Política 3 é menos eficaz porque o controlo da qualidade não será sistemático. No entanto, permitirá que a Comissão concentre o seu controlo da qualidade nas restrições de operação mais problemáticas. Prevê-se que a Opção Política 2 seja, de longe, a menos eficaz porque o controlo da qualidade da avaliação será efectuado *ex post* através de processos de infracção.

Quadro 3: Eficácia das opções políticas previstas à luz dos objectivos políticos específicos

<i>Objectivos políticos específicos</i>	<i>Opção Política 1</i>	<i>Opção Política 2</i>	<i>Opção Política 3</i>	<i>Opção Política 4</i>
Conferir eficácia às regras específicas relativas às AMC, através: da revisão da definição obsoleta de AMC da escolha de um período adequado de retirada progressiva de serviço	neutro	elevado	médio	baixo
Assegurar que restrições de operação semelhantes são analisadas de forma coerente nos aeroportos com problemas de ruído genericamente comparáveis, através: da clarificação e especificação da forma de efectuar a avaliação do ruído do reforço do quadro processual conducente à introdução de restrições de operação	neutro	baixo	médio - elevado	elevado

6.3. Eficiência

24. Dado que a iniciativa proposta é de natureza processual, o custo total das opções políticas previstas abrange os custos administrativos e o custo para o orçamento da UE.
25. Tendo em conta as estimativas acima descritas, a Opção Política 2 parece ser a mais eficiente, uma vez que implicaria o menor aumento dos custos administrativos. Contudo, esta avaliação não tem em conta os potenciais custos de um litígio internacional no mercado da aviação altamente globalizado, que poderá afectar negativamente os operadores de aeronaves da UE.

6.4. Conclusão

26. À luz do que precede, é dada preferência à Opção Política 3, que afigura ser, nomeadamente em matéria de coerência, a opção política mais adequada para realizar os objectivos identificados na Secção 3.

7. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

27. A Comissão avaliará e reverá adequadamente o regulamento cinco anos após a sua adopção. Para além das provas produzidas no âmbito de um processo de controlo ou de recurso em determinados casos, a Comissão monitorizará constantemente um conjunto de indicadores fundamentais que serão actualizados para ir verificando a eficácia do regulamento.

Quadro 4: Indicadores de acompanhamento

<i>Indicadores principais</i>	<i>Definição</i>	<i>Pertinência</i>
<i>Monitorização do nível de ruído das aeronaves e da qualidade das políticas de gestão do ruído</i>		
<i>Certificação do ruído</i>	Este indicador mostra o nível de ruído das novas aeronaves.	Este indicador monitoriza os progressos efectuados no nível de ruído das novas aeronaves.
<i>Número de movimentos de AMC</i>	Este indicador fornece o número de voos de AMC realizados na região da CEAC (podem ser especificados por aeroporto e por companhia aérea).	Este indicador mostra as tendências na utilização de AMC.
<i>Síntese das restrições de operação e da combinação de medidas de atenuação do ruído</i>	Este novo indicador permitirá compilar informações a partir dos planos de acção em matéria de ruído e dos planos de desempenho relativos à qualidade das medidas de atenuação do ruído.	Este indicador revelará a qualidade da avaliação do ruído.