

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Revisão das orientações comunitárias sobre o financiamento dos aeroportos e das ajudas de arranque a companhias aéreas baseadas em aeroportos regionais»

C(2014) 963 final

(2014/C 451/20)

Relator: **Jacek Krawczyk**

Correlator: **Nico Wennmacher**

Em 8 de maio de 2014, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre os

Auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI), que emitiu parecer em 11 de junho de 2014.

Na 500.^a reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 9 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 183 votos a favor, 3 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité acolhe favoravelmente o novo regulamento da Comissão Europeia relativo às orientações sobre os auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas. Este regulamento, há muito esperado pelos aeroportos e pelas companhias aéreas, define um enquadramento com, em especial, um período de transição destinado a resolver alguns dos problemas mais importantes do setor dos transportes da UE, que está a atravessar alterações profundas.

1.2. O CESE lamenta que, devido a pressões injustificadas provenientes de grupos de interesses regionais e de políticos eleitos a nível local, o regulamento final adotado pela Comissão Europeia não forneça instrumentos suficientes para melhorar substancialmente a transparência no mercado/setor da aviação europeia. O desenvolvimento da infraestrutura terrestre da aviação deve ser mais bem coordenado a diferentes níveis (UE, Estados-Membros e regiões). A utilização do dinheiro dos contribuintes, incluindo os recursos orçamentais da UE, deve ser adequadamente preparada, com base num estudo de viabilidade não distorcido por políticas puramente locais e sim corroborado pela procura económica e social pertinente. Este estudo deverá igualmente avaliar a sustentabilidade do projeto, integrando os critérios de ordenamento do território, o impacto no emprego, as condições de trabalho e o impacto ambiental. A coerência com os projetos estratégicos da UE, tais como o Céu Único Europeu e o SESAR (sistema europeu de gestão do tráfego aéreo de nova geração) deve ser igualmente tida em conta.

1.3. O CESE manifesta preocupação no que respeita ao número crescente de «processos de concorrência» interpostos pela Comissão e à atitude inadequada dos Estados-Membros no que respeita à falta de igualdade de condições equitativas na aviação da UE. Permitir um período de transição extremamente longo para os aeroportos serem rentáveis não fornece incentivos suficientes para que se realizem mudanças significativas a este respeito.

1.4. O CESE lamenta profundamente o facto de o estudo, que deveria apresentar a situação atual dos auxílios estatais e outras práticas semelhantes no atinente à aplicação das orientações sobre a aviação, e que foi solicitado pelo Comité no seu parecer anterior, nunca ter sido realizado. Essa situação deixou uma margem excessiva ao surgimento de uma «névoa» política sobre o assunto e não foram apresentados dados concretos suficientes para propor soluções fiáveis. O CESE volta a solicitar a elaboração do estudo, que considera ser ainda pertinente e justificado. Este estudo deve fornecer informações sobre o montante e o tipo de auxílio, o seu impacto real no desenvolvimento e na eficiência da economia e o seu impacto sobre o emprego do ponto de vista quantitativo e qualitativo.

1.5. O CESE considera que é importante fomentar o diálogo social e evitar as práticas de *dumping* social nesse domínio. É igualmente fundamental que se estabeleçam disposições de forma a garantir que os dados atualizados sobre a evolução do mercado de trabalho no setor da aviação estão permanentemente disponíveis.

1.6. Um dos problemas graves resultantes da aplicação das orientações anteriores foi o controlo insuficiente da sua aplicação. O CESE manifesta a preocupação de que o grande número de «derrogações» previsto no atual regulamento, além do período de transição extremamente longo, permita que o controlo da sua aplicação continue a ser insuficiente no futuro, comprometendo assim a realização do principal objetivo do presente regulamento: a criação de condições de concorrência equitativas.

1.7. A aplicação retroativa das orientações sobre a aviação aos auxílios ao funcionamento deverá permitir que os aeroportos e as companhias aéreas que durante anos não cumpriram os termos estabelecidos nas orientações de 2005 operem em conformidade com as novas regras. Do mesmo modo, uma aplicação retroativa das novas orientações sobre a aviação deverá evitar que os intervenientes no mercado que respeitaram as orientações da Comissão de 2005 então em vigor sejam penalizados.

1.8. A criação de condições de concorrência equitativas é necessária para restabelecer a sustentabilidade do setor europeu da aviação. A audição pública organizada pelo CESE em 2014 demonstrou de forma clara que a atual «corrida aos subsídios» está a pôr em risco a situação da aviação europeia e a pôr fortemente em causa a sua sustentabilidade.

1.9. O CESE acolhe favoravelmente a abordagem das orientações sobre a aviação à regulamentação das ajudas de arranque a companhias aéreas, mas só a aplicação e o controlo do cumprimento das novas regras determinarão, em última instância, se estas são claras e simples.

1.10. No que diz respeito a projetos de novas companhias aéreas que envolvam um amplo financiamento público, o CESE considera que os programas de sensibilização e as práticas de apoio são organizados para proprietários e gestores de aeroportos regionais, que estão pouco ou mal equipados para fazer face a esses problemas.

1.11. A aplicação das regras em matéria de auxílios estatais no mercado interno deve ter eco também em países terceiros. As autoridades da UE devem ser coerentes e adaptar as suas políticas em matéria de acesso ao mercado da UE, em especial no caso dos operadores que beneficiam de condições favoráveis nos seus países de origem, suscetíveis de produzir uma concorrência desleal. O mais importante é garantir condições de concorrência equitativas para todos.

1.12. Para o setor europeu de aviação satisfazer a crescente procura de forma sustentável, deve oferecer emprego de qualidade e condições de trabalho adequadas, a fim de satisfazer os interesses dos passageiros e os requisitos de segurança. Como já foi dito, é importante promover o diálogo social e evitar o *dumping* social no setor. Existem já vários grupos no setor da aviação da UE que foram criados para realizar debates com os parceiros sociais pertinentes e, por motivos de eficiência, esses grupos devem continuar a ser reforçados e a sua composição completada com a participação de representantes dos aeroportos. É igualmente importante aumentar a sensibilização entre operadores e não conceder auxílios estatais em caso de não conformidade com as regras aplicáveis, em particular quando se verifica uma violação de leis laborais.

1.13. É também por esta razão que será extremamente importante monitorizar de perto a aplicação das «novas» orientações sobre a aviação em vigor. A Comissão Europeia deverá rever até que ponto os objetivos assumidos foram alcançados e apresentar um relatório, o mais tardar, no prazo de 12 meses.

2. Introdução

2.1. O setor europeu da aviação foi concebido como um mercado em que a procura determina as tarifas aéreas e em que os utilizadores pagam os custos da aviação, através de taxas e encargos, tendo em vista a criação de um «sistema de transportes competitivo e económico em recursos» (Livro Branco sobre os transportes, 2011). Contudo, os auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas criaram deficiências estruturais fundamentais no mercado europeu da aviação, que precisam de ser corrigidas.

2.2. Há muito que a Comissão Europeia pretende rever, por um lado, as orientações de 1994 sobre a aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado CE no que diz respeito aos auxílios estatais no setor da aviação e, por outro, as orientações da UE de 2005 sobre o financiamento dos aeroportos e as ajudas ao arranque das companhias aéreas que operam a partir de aeroportos regionais (a seguir designadas orientações sobre a aviação). Há muito que eram necessárias regras mais claras para que os aeroportos possam receber apoio quando é realmente necessário, tendo em conta, em especial, que foi amplamente reconhecido que as anteriores orientações sobre a aviação não tinham sido aplicadas de modo eficaz.

2.3. Na sua 482.^a reunião plenária, realizada em 11 de julho de 2012, o Comité Económico e Social Europeu (CESE) adotou um aditamento a parecer de iniciativa sobre a «Revisão das orientações de 1994 e 2005 sobre a aviação e os aeroportos na UE» (CCMI/95). Nesse parecer, o CESE apresentou de forma clara o desenvolvimento do mercado europeu da aviação, bem como os graves obstáculos à implementação das orientações sobre a aviação existentes. Apresentou ainda uma série de conclusões e de recomendações.

2.4. Nesse parecer, o CESE defendeu a necessidade de se dispor de um quadro jurídico harmonizado na UE que se aplique a todo o setor da aviação e evite práticas de subvenção não controladas, garantindo a igualdade de condições para todos os intervenientes no mercado, incluindo a nível local.

2.5. O CESE assinalou que as novas orientações sobre a aviação deviam ser estabelecidas através de um conjunto de normas claras e simples, que garantam a segurança jurídica no setor da aviação europeia. O CESE sublinhou a importância da aplicação adequada das orientações: é fundamental garantir o seu cumprimento.

2.6. De acordo com o parecer anterior do Comité (CCMI/95), as novas orientações sobre a aviação que serão propostas pela Comissão deverão proteger todas as transportadoras aéreas e aeroportos de ajudas financeiras discriminatórias, pouco claras e com efeitos de distorção da concorrência por parte dos governos ou dos aeroportos regionais. O financiamento público não deve distorcer a concorrência entre aeroportos, nem entre companhias aéreas.

2.7. O CESE insistiu em que os auxílios estatais para investimentos em infraestruturas de aeroportos e as ajudas ao arranque das companhias aéreas só fossem possíveis em casos rigorosamente definidos e fossem limitados em função do período de tempo e da intensidade. Além disso, só deviam ser concedidas em circunstâncias excecionais e tendo devidamente em conta os princípios da transparência, igualdade de tratamento e não discriminação.

2.8. No atinente à transparência, o CESE concluiu que as condições para obtenção das ajudas estatais devem ser do conhecimento público. Todas as ajudas disponíveis para os aeroportos e as transportadoras aéreas, assim como as condições para a obtenção dessas ajudas, devem ser objeto de publicação integral.

2.9. Como princípio geral, foi parecer do CESE que os investimentos privados não podem ser considerados auxílios estatais. Ao mesmo tempo, um interveniente do setor público pode atuar como investidor privado se o investimento se justificar do ponto de vista comercial.

2.10. Na opinião do CESE, é necessário elaborar um estudo que apresente o ponto da situação quanto aos auxílios estatais e outras práticas semelhantes no atinente à aplicação das orientações sobre a aviação. Em particular, para avaliar até que ponto as práticas atuais distorcem a igualdade de condições entre os aeroportos e entre as companhias aéreas, o estudo deve fornecer informação detalhada sobre o volume e o tipo de auxílios concedidos, bem como sobre as suas repercussões no desenvolvimento e na eficiência da economia real e o seu impacto quantitativo e qualitativo no emprego.

2.11. O CESE assinalou que quaisquer novas orientações têm de ter em conta os interesses dos trabalhadores e dos passageiros. Tendo em conta que os recursos humanos são um fator essencial para assegurar a qualidade do sistema de transporte aéreo, para ser sustentável o setor da aviação civil tem de oferecer empregos de qualidade e boas condições de trabalho. É, por conseguinte, importante promover o diálogo social e evitar o *dumping* social no setor.

2.12. O CESE apelou ainda a uma política de longo prazo em matéria de desenvolvimento dos aeroportos regionais. As orientações sobre a aviação só poderão ser aplicadas com êxito se houver acordo sobre prioridades de ação claras para o desenvolvimento dos aeroportos regionais. Deveria ter sido a Comissão a elaborar essa agenda política, que deverá ser preparada sem demora.

2.13. O Comité solicitou aos Estados-Membros que apoiassem de forma decidida a elaboração e aplicação das novas orientações e que se empenhassem nesse projeto. Isto era particularmente importante no que respeita à atribuição de fundos no novo QFP. «Fazer mais com menos dinheiro exige prioridades claras. O desenvolvimento regional é muito importante, mas não pode continuar a justificar o desenvolvimento de aeroportos nos casos em que não é possível criar procura suficiente.»

3. Orientações sobre a aviação — Situação atual

3.1. Em 20 de fevereiro de 2014, a Comissão Europeia adotou as suas Orientações sobre auxílios estatais aos aeroportos e companhias aéreas, substituindo as que estiveram em vigor durante quase dez anos (1994 e 2005).

3.2. As novas regras permitem a concessão de auxílios ao funcionamento de pequenos aeroportos não rentáveis durante um período transitório de 10 anos, após o qual o aeroporto deverá assumir as suas próprias despesas. O montante máximo admissível do auxílio é:

- 50 % do défice de financiamento operacional inicial para os aeroportos que movimentam menos de 3 milhões de passageiros por ano;
- 80 % para os aeroportos que movimentam até 700 mil passageiros por ano.

3.2.1. Contudo, é ainda possível obter uma compensação por custos de funcionamento não cobertos resultantes dos serviços de interesse económico geral (SIEG), que deverá ser aplicável aos aeroportos com um papel importante na melhoria da conectividade regional de regiões isoladas, remotas ou periféricas.

3.3. É permitido o auxílio ao investimento mais direcionado apenas se houver uma verdadeira necessidade de transportes e apenas quando os efeitos positivos são manifestos. Uma capacidade de transporte suplementar apenas deverá ser criada nos casos em haja procura. Não deverá ser concedido auxílio ao investimento quando o investimento comprometa os aeroportos existentes na mesma zona de atração, e não deverão ser concedidos auxílios ao investimento em zonas já bem interligadas através de outros modos de transporte.

3.3.1. O nível máximo autorizado de auxílios ao investimento é de:

- até 25 % para os aeroportos que movimentam 3 a 5 milhões de pessoas por ano;
- até 50 % para os aeroportos que movimentam 1 a 3 milhões de pessoas por ano;
- até 75 % para os aeroportos que movimentam menos de 1 milhão de pessoas por ano;
- nenhum auxílio para aeroportos com mais de 5 milhões de pessoas por ano (com pequenas exceções, como, por exemplo, por motivos de deslocalização).

O limite máximo para os auxílios ao investimento para infraestruturas aeroportuárias pode ser aumentado até 20 % para os aeroportos situados em regiões remotas.

3.4. As companhias aéreas poderão beneficiar de auxílios até 50 % das taxas aeroportuárias para novos destinos durante um período de 3 anos. Poder-se-ão justificar disposições mais flexíveis para aeroportos localizados em regiões remotas.

3.5. Os acordos entre companhias aéreas e aeroportos serão considerados isentos de auxílio se um investidor privado, operando em condições normais de mercado, tivesse aceite as mesmas condições. Se não for rentável, o acordo entre o aeroporto e a companhia aérea será considerado apoio público à companhia aérea.

Bruxelas, 9 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE
