

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Aviação: Uma Europa aberta e interligada»**

[COM(2017) 286 final]

**e sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à salvaguarda da concorrência no setor dos transportes aéreos e que revoga o Regulamento (CE) n.º 868/2004»**

[COM(2017) 289 final — 2017/116 (COD)]

(2018/C 197/09)

Relator: **Jacek KRAWCZYK**

Consulta	Comissão Europeia, 5.7.2017 Parlamento Europeu, 15.6.2017 Conselho, 19.6.2017
Base jurídica	Artigos 100.º, n.º 2, e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	4.1.2018
Adoção em plenária	17.1.2018
Reunião plenária n.º	531
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	115/1/4

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu reafirma a posição adotada no seu parecer sobre o «Pacote de medidas sobre o setor da aviação — Parte I»<sup>(1)</sup> de que o objetivo primordial da Estratégia da Aviação para a Europa (a seguir designada «estratégia da UE para o setor da aviação»), tal como apresentada pela Comissão Europeia em dezembro de 2015, deve consistir em «melhorar o clima de investimento para incentivar mais o investimento europeu na indústria europeia de aviação da UE, aumentar a competitividade do setor e reforçar o seu papel na economia e, desse modo, promover o crescimento económico global e a criação de novos postos de trabalho».

1.2. O CESE sublinha que a qualidade da aplicação da estratégia da UE para o setor da aviação é crucial para o êxito da aviação civil da UE. A rápida evolução das condições internas e externas, o desenvolvimento dos mercados em múltiplas direções, a pressão crescente exercida sobre as pessoas e as empresas, o aumento da concorrência dentro e fora da UE, as novas tecnologias disruptivas e o rápido avanço da digitalização: estes são apenas alguns dos desafios que devem ser abordados quando da aplicação da estratégia da UE para o setor da aviação. Tal como o CESE previu no seu parecer sobre o «Pacote de medidas sobre o setor da aviação — Parte I»<sup>(2)</sup>, a estratégia reforçou o perfil político da aviação civil na agenda da UE, assumindo uma posição que é necessário manter. Neste contexto, o CESE saúda a Comissão pela sua perseverança na promoção de um regime de descarbonização da aviação que seja aceite e aplicado em todo o mundo. Do mesmo modo, a necessidade de um diálogo social setorial eficaz, tanto a nível da UE como a nível nacional, deve ser defendida mais do que nunca. O CESE remete novamente para o seu parecer sobre o «Dumping social na aviação civil»<sup>(3)</sup> e insta a Comissão a ponderar soluções eficazes para resolver a situação.

<sup>(1)</sup> JO C 389 de 21.10.2016, p. 86.

<sup>(2)</sup> JO C 389 de 21.10.2016, p. 86.

<sup>(3)</sup> JO C 13 de 15.1.2016, p. 110.

1.3. O CESE apoia a dupla abordagem da Comissão para a salvaguarda da concorrência leal a nível internacional. Tal abordagem consiste, por um lado, em tornar mais incisivo um instrumento unilateral para proteger os interesses do setor da aviação da UE (proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à salvaguarda da concorrência no setor dos transportes aéreos e que revoga o Regulamento (CE) n.º 868/2004, a seguir designada «proposta da Comissão de revisão do Regulamento (CE) n.º 868/2004») e, por outro lado, em procurar obter mandatos para negociar novos acordos de acesso ao mercado com países terceiros, juntamente com um consenso sobre o modo como deve ser mantida a concorrência leal. O CESE continua persuadido de que só é possível garantir sustentavelmente a existência de condições de concorrência equitativas se os países terceiros também respeitarem os princípios básicos de proteção laboral definidos nas regras da OIT, bem como as normas de proteção dos consumidores e do ambiente. A proposta da Comissão de revisão do Regulamento (CE) n.º 868/2004 aborda várias fragilidades do atual Regulamento (CE) n.º 868/2004; no entanto, o estabelecimento de um diálogo social eficaz deve tornar-se parte integrante de uma cláusula de «concorrência leal» consensualmente inscrita pelas partes nos acordos internacionais em matéria de serviços aéreos celebrados pela União Europeia. O CESE apoia inteiramente os esforços da Comissão para obter novos mandatos que lhe permitam encetar negociações sobre novos acordos globais no domínio da aviação e apela para a rápida e eficaz conclusão das negociações em curso.

1.4. As orientações interpretativas sobre as disposições relativas à propriedade e ao controlo proporcionam maior clareza sobre as disposições pertinentes do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 para ajudar os Estados-Membros e outras partes interessadas na sua aplicação atualmente em curso. No entanto, na opinião do Comité, estas orientações não têm suficientemente em conta as atuais alterações do mercado nem os desafios disruptivos e estruturais que a aviação europeia enfrentará a curto e médio prazo. A fim de assegurar uma aplicação firme da estratégia da UE para o setor da aviação, o CESE recomenda que se elabore uma avaliação de impacto baseada em vários cenários para preparar uma reflexão informada sobre a questão da propriedade e do controlo.

1.5. O Comité subscreve as orientações interpretativas propostas sobre a obrigação de serviço público (OSP) constantes do Regulamento (CE) n.º 1008/2008, mas observa que o desenvolvimento do mercado a longo prazo — que implica uma necessidade crescente de maior conectividade dos Estados-Membros situados na periferia da UE ou com mercados nacionais de dimensões reduzidas — exigirá uma análise económica e societal suplementar e mais aprofundada sobre o modo de melhorar a disponibilização de ligações sustentáveis entre os seus principais aeroportos e os principais destinos da UE, para responder melhor às necessidades dos passageiros. Serão necessários mais debates políticos sobre esta matéria, tendo também em conta o índice de conectividade elaborado pelo gestor da rede, atualmente publicado no sítio Web da Comissão Europeia.

1.6. O Comité considera que é necessário rever o Regulamento (CE) n.º 1008/2008 de forma abrangente. Dada a sua importância fundamental para o setor, é vital que o processo de revisão incorpore as reações de todas as partes interessadas — incluindo os representantes da sociedade civil — e permita que a visão a longo prazo da aviação civil da UE, tal como prevista na estratégia da UE para o setor da aviação, se torne uma realidade. Com a ressalva de que a Comissão proceda a uma análise exaustiva, e de que esta seja confirmada mediante uma consulta pública, seria do interesse da UE que a atual Comissão propusesse uma revisão do Regulamento (CE) n.º 1008/2008.

1.7. O CESE considera que, a nível da UE, o gestor da rede<sup>(4)</sup> já iniciou o processo para atenuar as perturbações na gestão do tráfego aéreo. Além disso, os parceiros sociais já dispõem das ferramentas para reduzir qualquer impacto porque estas são mutuamente aplicadas. O CESE reafirma que as greves são um direito fundamental dos trabalhadores e que o direito à greve não se insere no âmbito dos Tratados da UE<sup>(5)</sup>. De acordo com o princípio da subsidiariedade, é aos Estados-Membros que compete determinar a forma como esse direito é exercido. Além disso, os parceiros sociais desenvolveram um conjunto de medidas que podem ser executadas conjuntamente para reduzir o risco de conflitos laborais («caixa de ferramentas»<sup>(6)</sup>). O CESE acolhe favoravelmente esta iniciativa como uma abordagem adequada e eficaz para evitar, na medida do possível, perturbações do tráfego aéreo. Os passageiros e os cidadãos da Europa serão os beneficiários finais desta abordagem.

<sup>(4)</sup> O gestor da rede é uma direção na Eurocontrol responsável pelo planeamento da capacidade da rede. Tem como função garantir que a capacidade do tráfego aéreo é disponibilizada e utilizada da melhor forma possível nas operações quotidianas da rede pan-europeia. Para o efeito, coopera estreitamente com os seus países membros e os seus prestadores de serviços de navegação aérea nacionais.

<sup>(5)</sup> Artigo 153.º, n.º 5, do TFUE.

<sup>(6)</sup> ATCEUC, CANSO e ETF (2016): «Toolbox for successful social dialogue in air traffic management» [Caixa de ferramentas para o êxito do diálogo social na gestão do tráfego aéreo], disponível em: <http://www.etf-europe.org/files/extranet/-75/45567/Brochure%20ETF%20Toolbox%20March%202016.pdf>

1.8. Para assegurar uma aplicação eficiente da estratégia da UE para o setor da aviação é essencial introduzir no debate político os pontos de vista da sociedade civil organizada relativamente às consequências políticas, sociais, económicas e ambientais das iniciativas em apreço. O CESE, tal como já afirmou em várias ocasiões, está disposto a participar ativamente neste processo. Também é extremamente importante que o trabalho legislativo relativo à proposta de revisão do Regulamento n.º 868/2004 prossiga com celeridade no Parlamento Europeu e no Conselho, a fim de resolver eficazmente as distorções da concorrência internacional.

1.9. O CESE reitera a posição adotada no seu parecer sobre o «Pacote de medidas sobre o setor da aviação — Parte I»<sup>(7)</sup>, recomendando que a «inclusão das partes interessadas na execução da Estratégia seja acompanhada por um esclarecimento estruturado e concreto do modo como esta será posta em prática». Continua a ser necessário um roteiro para facultar informações mais pormenorizadas «que defina como a Comissão contactará as partes interessadas de modo a assegurar esse envolvimento crucial. A mobilização de todas as partes interessadas do setor da aviação que trabalham conjuntamente na execução da Estratégia é difícil, mas necessária».

## 2. Introdução

2.1. A comunicação da Comissão COM(2017) 286 — Aviação: Uma Europa aberta e interligada (a seguir designada «comunicação»), publicada em 8 de junho de 2017, surge na sequência do lançamento pela Comissão Europeia, em dezembro de 2015, da «Estratégia da Aviação para a Europa»<sup>(8)</sup> (a seguir designada «estratégia da UE para o setor da aviação»), que define a agenda para um debate orientado no seio da comunidade da aviação civil sobre os principais elementos necessários de uma política de aviação holística e a melhor forma de aplicá-la.

2.1.1. A estratégia da UE para o setor da aviação «[...] visa impulsionar a economia da Europa, reforçando a sua base industrial e a sua posição de liderança à escala mundial no setor da aviação, tendo em conta os desafios ambientais e climáticos e contribuindo assim diretamente para as prioridades políticas da Comissão<sup>(9)</sup>». Tendo em consideração os aspetos económicos, jurídicos, ambientais, políticos e sociais da aviação, a Comissão prossegue uma abordagem holística da aviação e propôs objetivos para superar os desafios no mercado da UE, bem como nos mercados internacionais da aviação. São aguardados ainda resultados mais concretos da aplicação desta estratégia.

2.2. Nos últimos anos, o CESE tem participado muito ativamente no desenvolvimento da política para o setor da aviação civil da UE. Realizou um grande número de audições públicas, conferências e eventos bilaterais e multilaterais com o intuito de propiciar uma maior participação da sociedade civil em várias políticas relativas a este setor. Para o efeito, construiu uma forte rede de partes interessadas da sociedade civil da UE, a fim de responder ativamente às futuras propostas da Comissão, bem como de permitir à sociedade civil participar neste dossiê extremamente importante e sensível.

2.2.1. Em 2 de março de 2015, a Comissão decidiu consultar o Comité sobre uma política de aviação integrada da UE. Várias recomendações formuladas no parecer do CESE sobre a matéria<sup>(10)</sup> (setembro de 2015) foram incluídas na proposta final da Comissão. Posteriormente, quando da aplicação da estratégia da UE para o setor da aviação, o Comité apoiou firmemente a proposta da Comissão no seu parecer sobre o «Pacote de medidas sobre o setor da aviação — Parte I»<sup>(11)</sup> (fevereiro de 2016).

2.3. A comunicação da Comissão em apreço aborda questões extremamente complexas, cada uma das quais com múltiplas ramificações políticas, jurídicas e económicas. A Comissão tinha enumerado estas questões, nomeadamente no anexo<sup>(12)</sup> da estratégia para o setor da aviação, como elementos integrantes de um «plano de ação» para alcançar os principais objetivos estratégicos.

2.4. Das quatro medidas propostas na comunicação, uma é uma proposta legislativa. As outras três são orientações de natureza jurídica não vinculativa. Em conjunto, são as seguintes:

— uma nova proposta de regulamento relativo à salvaguarda da concorrência no setor dos transportes aéreos e que revoga o Regulamento (CE) n.º 868/2004;

<sup>(7)</sup> JO C 389 de 21.10.2016, p. 86.

<sup>(8)</sup> COM(2015) 598 final.

<sup>(9)</sup> COM(2017) 286 final, p. 2.

<sup>(10)</sup> JO C 13 de 15.1.2016, p. 169.

<sup>(11)</sup> JO C 389 de 21.10.2016, p. 86.

<sup>(12)</sup> COM(2015) 598 final.

- orientações interpretativas sobre as regras aplicáveis à propriedade e ao controlo das transportadoras aéreas da UE que constam do Regulamento (CE) n.º 1008/2008;
- orientações interpretativas sobre as regras relativas às obrigações de serviço público que constam do Regulamento (CE) n.º 1008/2008; e
- um documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado «Practices favouring Air Traffic Management Service Continuity» [Práticas que favorecem a continuidade dos serviços de gestão do tráfego aéreo] <sup>(13)</sup>.

### 3. Proposta legislativa: um novo regulamento em substituição do Regulamento (CE) n.º 868/2004 (projeto de revisão)

3.1. Os documentos publicados pela Comissão juntamente com a comunicação defendem que é necessário proteger melhor as companhias aéreas da UE das práticas de concorrentes de países terceiros consideradas como tendo um efeito de distorção da concorrência leal no mercado. As grandes organizações do setor da aviação da UE solicitaram à Comissão que tomasse medidas decisivas para corrigir o que consideram ser a ausência de uma abordagem adequada em relação às transportadoras de países terceiros onde não existem regras adequadas em matéria de concorrência leal. Os parceiros sociais fizeram exigências semelhantes com base no não cumprimento de normas sociais e laborais comparáveis. A Comissão tomou uma posição correta face a estes apelos firmes, apresentando um novo projeto de regulamento.

3.2. Nos casos em que a conectividade e a competitividade da União são postas em risco, a União tem de ser capaz de atuar eficazmente para garantir que a concorrência não é falseada nos mercados da aviação internacional, e que os interesses do setor da aviação da UE não são prejudicados e que os direitos e interesses dos consumidores são garantidos e promovidos de acordo com a legislação da UE em matéria de direitos dos consumidores e dos passageiros. O Regulamento (CE) n.º 868/2004 visava solucionar estes problemas através de uma ação unilateral da UE.

3.3. O Regulamento (CE) n.º 868/2004 demonstrou padecer de deficiências graves <sup>(14)</sup>: utiliza instrumentos, procedimentos e critérios que decorrem do direito comercial, apesar de o mercado internacional da aviação ser regulamentado por acordos de serviços aéreos. O Regulamento (CE) n.º 868/2004 também foi criticado por prever sanções inadequadas, sendo considerado «inofensivo».

3.4. O objetivo de rever ou substituir o Regulamento (CE) n.º 868/2004 foi partilhado pelo Conselho e pela Comissão. O Parlamento Europeu apelou igualmente para a revisão deste regulamento.

3.5. As partes interessadas foram consultadas sobre uma proposta relativa a uma melhor defesa contra subvenções e práticas tarifárias desleais. Foram igualmente ouvidas no âmbito da consulta pública para a elaboração pela Comissão da estratégia da UE para o setor da aviação. Como resultado destas consultas, a Comissão propôs uma abordagem integrada para resolver os problemas identificados da melhor maneira. A inclusão dos três componentes constitutivos complementares (negociações internacionais, cláusulas de concorrência leal nos acordos internacionais e revisão do Regulamento (CE) n.º 868/2004) reforça cada um dos componentes e cria sinergias, permitindo salvaguardar a conectividade da UE de forma eficiente, e favorece uma concorrência aberta leal entre todas as transportadoras aéreas.

3.6. Espera-se igualmente que esta abordagem traga benefícios económicos, uma vez que permite uma concorrência leal entre as companhias aéreas da UE e as transportadoras aéreas de países terceiros; beneficiará também os aeroportos e os passageiros da UE através do aumento do tráfego e do leque de opções.

3.7. A proposta da Comissão de revisão do Regulamento (CE) n.º 868/2004 propõe conferir à Comissão poderes para atuar de forma decisiva na qualidade de principal instituição da UE, garantindo o cumprimento das obrigações internacionais pelos países terceiros no quadro do direito consolidado da UE e dos princípios da transparência, da subsidiariedade e da proporcionalidade. As alterações propostas simplificam o processo e incentivam as partes interessadas a resolver qualquer conflito recorrendo a um procedimento de resolução mútua, sempre que possível. A ser aprovada, a proposta da Comissão, corrigiria assim eficazmente as deficiências do atual Regulamento (CE) n.º 868/2004.

<sup>(13)</sup> SWD(2017) 207 final.

<sup>(14)</sup> Estudo elaborado para a Comissão, em abril de 2013, intitulado «A Case for Better Regulation» [Argumentos a favor de melhor legislação] (268/2004).

3.7.1. No entanto, várias questões continuam por esclarecer, em particular as medidas que a Comissão poderia tomar para assegurar o cumprimento das obrigações internacionais pelos países terceiros <sup>(15)</sup>.

3.7.2. Uma outra preocupação suscitada pelas partes interessadas é a ausência de ação prevista nos casos em que um terceiro não respeite os princípios básicos da proteção laboral definidos nas normas da OIT ou nos casos de incumprimento das normas de proteção dos consumidores e/ou das normas ambientais. Tendo em conta a abordagem holística prosseguida pela Comissão, é importante sublinhar que deve ser assegurada uma abordagem equilibrada entre um acesso livre ao mercado semelhante ao previsto pela OMC e uma concorrência internacional sustentável no interesse dos trabalhadores e dos consumidores.

3.7.3. A proposta da Comissão de revisão do Regulamento (CE) n.º 868/2004 prevê uma segunda via para paliar as distorções. Ao eliminar as práticas comerciais desleais que causam prejuízos a diferentes companhias aéreas da UE, a Comissão poderia intervir, caso fossem apresentados elementos de prova *prima facie* da existência de tais práticas desleais e do seu efeito causal e prejudicial sobre uma ou várias companhias aéreas da UE. Os Estados-Membros e as companhias aéreas podem igualmente apresentar uma queixa.

3.7.4. Para que a proposta da Comissão de revisão do Regulamento (CE) n.º 868/2004 sirva de incentivo à resolução voluntária de litígios, é essencial que as sanções, quando impostas, sejam significativas para os terceiros. Assim, a proposta da Comissão prevê medidas como a suspensão de concessões, de serviços ou de outros direitos do país terceiro, desde que tal não conduza à violação de um acordo de serviços aéreos concluído com o país terceiro em causa nem de outras obrigações internacionais <sup>(16)</sup>.

3.8. Por conseguinte, pode argumentar-se que a proposta da Comissão, na sua versão atual, responde eficazmente às principais reservas manifestadas a propósito do Regulamento (CE) n.º 868/2004; para que a proposta da Comissão de revisão do Regulamento (CE) n.º 868/2004 alcance o efeito pretendido de dissuadir os países terceiros ou as transportadoras de países terceiros de prejudicarem a concorrência na aviação internacional, podem afigurar-se necessários esclarecimentos adicionais sobre as medidas que a Comissão poderia aplicar para o efeito e sobre a abordagem mais ampla que deve ser contemplada aquando da definição da noção de concorrência «desleal».

3.9. No entanto, embora apoie a abordagem da Comissão, o CESE entende que alguns pormenores poderiam ser reforçados para garantir a eficácia do regulamento revisto: a duração de um inquérito deve ser reduzida e não deve ser permitido suspender os inquéritos sem razão justificada, como um acordo com as partes sobre medidas corretivas e a aplicação de tais medidas. Deve igualmente existir um instrumento para efeitos de isenção temporária.

3.10. A fim de proteger a indústria da aviação da UE da concorrência desleal por parte dos operadores de países terceiros, o CESE insiste em que um novo regulamento que reveja o atualmente em vigor deve ir além das considerações atinentes à melhoria da defesa contra subvenções e práticas tarifárias desleais e salientar a necessidade de abordar, de forma adequada e a nível internacional, a questão das condições de trabalho que violam as convenções da OIT.

#### 4. Propostas não legislativas

##### 4.1. Orientações interpretativas sobre as regras aplicáveis à propriedade e ao controlo

4.1.1. No seu mais recente parecer sobre a estratégia da UE para o setor da aviação <sup>(17)</sup>, o CESE concordou que o objetivo primordial da estratégia deveria consistir em apoiar o crescimento económico global e a criação de novos postos de trabalho. Para poderem crescer, as companhias aéreas europeias precisam de ter acesso ao investimento, nomeadamente ao investimento estrangeiro. No entanto, é necessário ter em consideração o facto de alguns governos de países terceiros estarem a utilizar os investimentos como uma ferramenta estratégica de uma forma que pode ser incompatível com o espírito e a redação do Regulamento (CE) n.º 1008/2008.

<sup>(15)</sup> Um exemplo de prática desleal neste contexto poderia ser uma situação em que um forte poder económico *de facto* de um país terceiro impedisse o acesso das transportadoras da UE a faixas horárias importantes do ponto de vista comercial nos seus principais aeroportos.

<sup>(16)</sup> COM(2017) 289 final, artigo 13.º.

<sup>(17)</sup> JO C 389 de 21.10.2016, p. 86.

4.1.2. Segundo as regras em matéria de investimento atualmente em vigor para companhias aéreas estrangeiras, o investimento não pode implicar mais de 49 % da propriedade<sup>(18)</sup>. Além disso, é necessário que o controlo efetivo da companhia permaneça nas mãos dos Estados-Membros ou de nacionais dos Estados-Membros<sup>(19)</sup>. Nos últimos anos, esta regra conduziu a um reexame de vários investimentos estrangeiros pelas autoridades de licenciamento dos Estados-Membros e pela Comissão<sup>(20)</sup>.

4.1.3. As orientações interpretativas relativas à propriedade e ao controlo não alteram as regras em vigor relativas a estas duas matérias, mas explicam vários aspetos processuais importantes. Além disso, estabelecem quais os regimes de investimento aceitáveis se as companhias aéreas pretenderem prosseguir as suas operações com as licenças da UE.

4.1.4. Vários casos de aquisições minoritárias estratégicas por parte de companhias aéreas de países terceiros deram origem a um debate bastante controverso sobre se tais aquisições violam as disposições relativas à propriedade e ao controlo constantes do Regulamento (CE) n.º 1008/2008. Estas aquisições são indicativas das alterações fundamentais em curso no domínio da aviação internacional<sup>(21)</sup>. Embora o CESE se congratule com as orientações interpretativas propostas relativas à propriedade e ao controlo, considera que é importante ir além da análise interpretativa das disposições atualmente em vigor e avaliar se as mesmas poderão ter de ser revistas neste momento à luz das tendências de mercado atuais e previsíveis. Neste contexto, a oferta de oportunidades de investimento baseadas na reciprocidade é uma das principais vias a seguir. A fim de avaliar o impacto da evolução do mercado na competitividade europeia a médio e longo prazo, o CESE recomenda uma avaliação de impacto baseada em vários cenários. Tal abriria caminho a uma reflexão informada sobre a questão da propriedade e do controlo.

#### 4.2. Orientações interpretativas sobre as regras em matéria de obrigação de serviço público (orientações sobre as OSP)

4.2.1. A UE reconhece a necessidade de abordar os casos em que, em determinadas rotas e devido a circunstâncias específicas, uma procura insuficiente ou um mercado deficitário impedem a oferta de voos suficientes para dar resposta às necessidades das comunidades locais. Nesses casos, as obrigações de serviço público (OSP) — permitidas em condições muito específicas previstas no Regulamento (CE) n.º 1008/2008 — podem garantir a ligação adequada das regiões periféricas ou em desenvolvimento ao resto da Europa.

4.2.2. Geralmente, as OSP têm sido utilizadas pelos Estados-Membros para garantir ligações nos seus países com origem e destino em regiões mal servidas. As OSP estão sujeitas a uma avaliação da necessidade que tem em conta os requisitos de proporcionalidade<sup>(22)</sup>, a possibilidade de recurso a outros modos de transporte, tarifas aéreas e condições, bem como o efeito combinado das transportadoras aéreas que operam ou tencionam operar na rota<sup>(23)</sup>.

4.2.3. As regras em vigor relativas às OSP nem sempre foram aplicadas de forma coerente, o que pode ter distorcido tanto a conectividade como a concorrência em algumas rotas. Foram suscitadas questões pelos Estados-Membros sobre o conteúdo das disposições processuais das orientações sobre as OSP.

4.2.4. As orientações sobre as OSP indicam a metodologia proposta a seguir pela Comissão na avaliação de qualquer OSP. Abarcam todos os aspetos, desde o estabelecimento de uma OSP e de procedimentos conexos a explicações sobre as concessões de serviços em regime de exclusividade e a compensação (em relação às regras em matéria de auxílios estatais).

4.2.5. As orientações sobre as OSP contribuirão para uma aplicação e execução mais transparentes e mais coerentes das disposições em vigor do Regulamento (CE) n.º 1008/2008. No entanto, o CESE solicita à Comissão que tome devida nota do seu parecer sobre a «Aplicação das regras relativas aos auxílios estatais como compensação pela prestação de serviços de interesse económico geral (Decisão 2012/21/UE e enquadramento da União)»<sup>(24)</sup>, que preconiza requisitos menos onerosos para as autoridades nacionais e locais ao cumprirem as OSP e comunicarem informações sobre as mesmas, especialmente

<sup>(18)</sup> Regulamento (CE) n.º 1008/2008, artigo 4.º, alínea f) (JO L 293 de 31.10.2008, p. 3).

<sup>(19)</sup> Regulamento (CE) n.º 1008/2008, artigo 4.º, alínea f) (JO L 293 de 31.10.2008, p. 3).

<sup>(20)</sup> SWD(2017) 207 final, p. 4.

<sup>(21)</sup> Exemplo: aquisição minoritária da Air Berlin pela Etihad Airways como parte de uma estratégia para criar uma forte parceria entre várias companhias aéreas europeias e a Etihad Airways.

<sup>(22)</sup> A obrigação face às necessidades de desenvolvimento económico da região.

<sup>(23)</sup> Regulamento (CE) n.º 1008/2008, artigo 16.º, n.º 3 (JO L 293 de 31.10.2008, p. 3).

<sup>(24)</sup> JO C 345 de 13.10.2017, p. 45.

quando a necessidade de intervenção pública para apoiar serviços de transporte aéreo socialmente necessários mas comercialmente inviáveis é facilmente evidente (por exemplo, para conseguir a conectividade a regiões remotas, ilhas, etc.). Simultaneamente, o respeito das normas sociais deve merecer atenção aquando da concessão de apoios públicos.

4.2.6. Os Estados-Membros nas regiões periféricas da UE ou com mercados nacionais de dimensões reduzidas enfrentam dificuldades crescentes não só no que diz respeito a conseguir ligações nacionais, mas também no que se refere a ligações entre os seus principais aeroportos e os principais destinos na UE e fora dela. Por conseguinte, não se trata apenas de uma questão de clareza regulamentar, mas de uma questão de natureza económica e política sobre a forma de assegurar ligações suficientes a destinos periféricos na Europa, para assim responder melhor às necessidades dos passageiros. Os Estados-Membros em causa estão interessados em serviços aéreos sustentáveis e fiáveis para garantir a estabilidade no planeamento a longo prazo, independentemente de eventuais custos de oportunidade daí decorrentes para a transportadora operadora.

4.2.7. O índice de conectividade deve fornecer indicações que ajudem a perceber se seriam justificadas tais abordagens mais amplas em relação às OSP, eventualmente se proporcionassem um maior crescimento económico. A longo prazo, pode questionar-se se as disposições constantes das orientações sobre as OSP podem permanecer pertinentes e eficazes num mercado de aviação em rápida mutação.

### 4.3. Continuidade da gestão do tráfego aéreo

4.3.1. Os serviços de navegação aérea desempenham um papel crucial no sentido de assegurar uma conectividade aérea fiável e garantir o desempenho seguro dos fluxos de tráfego aéreo. Nos períodos mais movimentados do ano, o sistema europeu de gestão do tráfego aéreo (ATM) tem de gerir mais de 30 000 voos por dia. Os profissionais desempenham um papel essencial na prestação desses serviços de gestão do tráfego aéreo. Em toda a Europa, o setor emprega 56 300 pessoas: 17 370 controladores e 38 930 outros profissionais que trabalham em serviços de navegação aérea. Trabalhar neste setor não só exige tecnologia de ponta, mas também competências profissionais e individuais muito elevadas. A eficiência e a resiliência do sistema de gestão do tráfego aéreo melhoraram consideravelmente nos últimos tempos e o referido sistema conseguiu absorver um aumento de tráfego de 68 % em vinte anos, que passou de 5,8 milhões de voos em 1995 para 9,74 milhões em 2014. Esta melhoria em termos de eficiência, respeitando, ao mesmo tempo, as mais rigorosas normas de segurança, só foi possível graças ao forte empenho de todas as partes interessadas na cadeia de valor da aviação no Espaço Aéreo Único Europeu.

4.3.2. No decurso da audição pública sobre a continuidade da gestão do tráfego aéreo numa Europa aberta e interligada, organizada pelo CESE, o gestor da rede apresentou o processo criado para minimizar o impacto de todos os tipos de perturbações na Europa. Estas medidas requerem a participação dos prestadores de serviços de navegação aérea, das companhias aéreas e dos Estados-Membros. Têm provado ser um meio muito eficaz de redução do impacto das perturbações nos passageiros.

4.3.3. A ação sindical no setor da aviação é uma das causas de perturbação possíveis. As greves são um direito fundamental dos trabalhadores e o direito à greve não se insere no âmbito dos Tratados da UE<sup>(25)</sup>. Por conseguinte, é aos Estados-Membros que compete determinar a forma como o direito à greve pode ser exercido. A maioria dos Estados-Membros dispõe de leis ou regulamentos específicos que estabelecem as condições para o exercício do direito à greve na gestão do tráfego aéreo e em qualquer outra parte da cadeia de valor da aviação da UE.

4.3.4. A caixa de ferramentas para o êxito do diálogo social na gestão do tráfego aéreo<sup>(26)</sup>, acordado entre os parceiros sociais, é um bom exemplo de uma abordagem eficaz da criação de mecanismos que minimizem o risco de perturbações. Estas medidas são implementadas com base no consentimento mútuo. O CESE congratula-se com a proposta dos parceiros sociais a alargar o âmbito dos signatários e está aberto a participar nessa iniciativa.

## 5. Outras propostas

5.1. Para combater as práticas que afetam negativamente a concorrência, e para além da proposta de um novo Regulamento (CE) n.º 868/2004, a Comissão apela para a inclusão de regras de concorrência de longo alcance em acordos globais no domínio da aviação celebrados com países terceiros<sup>(27)</sup>. A Comissão insta o Conselho a conferir-lhe novos mandatos para encetar negociações com vista à celebração de outros acordos nesta matéria com o Barém, a China, o Kuwait, o México, Omã e a Arábia Saudita, e insiste igualmente — e com razão — na assinatura imediata do acordo global em matéria de aviação da UE com a Ucrânia.

<sup>(25)</sup> Artigo 153.º, n.º 5, do TFUE.

<sup>(26)</sup> <http://www.etf-europe.org/files/extranet/-75/45567/Brochure%20ETF%20Toolbox%20March%202016.pdf>

<sup>(27)</sup> SWD (2017) 182 final, 3.4.4.

5.2. O primeiro acordo global deste tipo (Acordo de Transporte Aéreo — ATA), celebrado entre a UE e os Estados Unidos (2007), estabelece, no que diz respeito à concorrência desleal, uma cooperação entre as autoridades reguladoras da concorrência, criando um quadro para efeitos de coordenação. O artigo 14.º do ATA aborda medidas relativas a subsídios e apoio públicos <sup>(28)</sup> e contém igualmente disposições que conferem ao Comité Misto do ATA o direito de resolver eventuais litígios — incluindo mediante o recurso a um procedimento de arbitragem neutro. O principal valor acrescentado de tais acordos globais reside na convergência regulamentar de muitos domínios fundamentais (normas de segurança, certificados e licenças, bem como o domínio sensível da segurança). Neste contexto, está igualmente relacionado com os auxílios estatais e os apoios estatais.

5.3. Até à data, foi celebrado um acordo global no setor da aviação com o Canadá. O acordo com o Brasil está a ser renegociado e a UE concluiu as negociações com Israel, a Jordânia, Marrocos, a Moldávia e a Geórgia. Estão em curso negociações com a Austrália e a Nova Zelândia. Após a concessão dos mandatos do Conselho em 2016, foram encetadas negociações com a Associação das Nações do Sudeste Asiático, o Catar, os Emirados Árabes Unidos e a Turquia. Em cada caso, a questão das cláusulas em matéria de concorrência leal fez parte das negociações <sup>(29)</sup>.

5.4. Sob reserva de a Comissão concluir com êxito os ATA para que está atualmente mandatada, o CESE regista os esforços da Comissão para obter novos mandatos que lhe permitam encetar negociações sobre novos acordos globais no domínio da aviação e insta a que as negociações já iniciadas sejam rápidas e eficazes. Contudo, as práticas laborais de alguns países e das suas companhias aéreas suscitam preocupação e podem afetar negativamente a concorrência leal no mercado internacional da aviação. O CESE exorta, por conseguinte, a Comissão a assegurar que os operadores europeus sejam tratados com equidade e que existam condições de concorrência equitativas. O CESE recomenda que o Conselho e a Comissão reconheçam a necessidade de negociar cláusulas sociais vinculativas adequadas em todos os acordos que a UE celebre com países terceiros em matéria de aviação.

Bruxelas, 17 de janeiro de 2018.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(28)</sup> Artigo 14.º do Acordo de Transporte Aéreo UE-EUA, assinado em 25 e 30 de abril de 2007.

<sup>(29)</sup> SWD (2017) 182 final, 2.2.1.3.