



TRANSPORTE AÉREO: CÉU ÚNICO EUROPEU

A iniciativa do Céu Único Europeu visa aumentar a eficiência da gestão do tráfego aéreo e dos serviços de navegação aérea mediante a redução da fragmentação do espaço aéreo europeu. Esta iniciativa em curso tem uma natureza pan-europeia e está aberta aos países vizinhos.

BASE JURÍDICA

Artigo 100.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

OBJETIVOS

A iniciativa do Céu Único Europeu (SES) foi lançada em 1999 para melhorar o desempenho da gestão do tráfego aéreo (ATM^[1]) e dos serviços de navegação aérea (ANS^[2]), através de uma melhor integração do espaço aéreo europeu. Preveem-se enormes benefícios do Céu Único Europeu: comparativamente a 2004, o Céu Único Europeu (assim que estiver concluído por volta de 2030-2035) poderá triplicar a capacidade do espaço aéreo, reduzir para metade os custos associados à gestão do tráfego aéreo (ATM), reforçar até dez vezes a segurança e reduzir o impacto ambiental da aviação em 10 %^[3].

RESULTADOS

A iniciativa do Céu Único Europeu foi lançada em resposta aos atrasos sofridos devido à navegação aérea, que atingiram níveis elevados na Europa no final da década de 1990. O Céu Único Europeu visa reduzir a fragmentação do espaço aéreo europeu (entre Estados-Membros, utilização civil e utilização militar, e tecnologias), aumentando, assim, a sua capacidade e a eficiência da gestão do tráfego aéreo e dos serviços de navegação aérea. Esta iniciativa tem uma natureza pan-europeia e a sua aplicação está aberta aos países vizinhos. Em termos práticos, o Céu Único Europeu (SES) deve conduzir à diminuição dos tempos de voo (devido a itinerários mais curtos e a menos atrasos) e, conseqüentemente, à redução dos custos dos voos e das emissões das aeronaves. O primeiro conjunto de requisitos comuns

[1]A gestão do tráfego aéreo (ATM) garante uma circulação segura e eficiente das aeronaves durante todas as fases das operações (nomeadamente serviços de tráfego aéreo, gestão do espaço aéreo e gestão do fluxo de tráfego aéreo).

[2]Por serviços de navegação aérea (ANS), entende-se a prestação de todos os serviços de navegação aérea, incluindo os serviços de tráfego aéreo, os serviços de comunicação, navegação e vigilância, os serviços meteorológicos e os serviços de informação aeronáutica.

[3]São estes os objetivos «oficiais» do Céu Único Europeu (SES), cuja origem é pouco clara.



que instituiu o Céu Único Europeu foi adotado em 2004 (SES 1), o qual incluía o [Regulamento \(CE\) n.º 549/2004](#), que estabelece o quadro para a realização do céu único europeu, o [Regulamento \(CE\) n.º 550/2004](#), relativo à prestação de serviços de navegação aérea no céu único europeu, o [Regulamento \(CE\) n.º 551/2004](#), relativo à organização e utilização do espaço aéreo no céu único europeu^[4], e o [Regulamento \(CE\) n.º 552/2004](#), relativo à interoperabilidade da rede europeia de gestão do tráfego aéreo. Este quadro sofreu alterações em 2009 (SES II) a fim de abranger mecanismos baseados no desempenho ([Regulamento \(CE\) n.º 1070/2009](#)). Foi igualmente complementado através do alargamento das regras da UE em matéria de segurança da aviação (e das competências conexas da Agência Europeia para a Segurança da Aviação) à gestão do tráfego aéreo (ATM), aos serviços de navegação aérea (ANS) e às operações aeroportuárias^[5]. Paralelamente, foi adotada uma série de disposições de aplicação e de normas técnicas tanto pela Comissão, através do procedimento de comitologia, como, com menos frequência, pelo legislador^[6].

Este quadro regulamentar global contribuiu significativamente para promover a reestruturação do espaço aéreo europeu e a prestação dos serviços de navegação aérea. Conduziu, entre outras coisas, a: uma separação das funções de regulamentação da prestação do serviço; uma maior flexibilidade na utilização civil e militar do espaço aéreo; uma interoperabilidade do equipamento; uma classificação harmonizada do espaço aéreo superior^[7]; um regime tarifário comum para os serviços de navegação aérea; e requisitos comuns de licenciamento para os controladores de tráfego aéreo. Além disso, foram instituídos os «componentes essenciais» que constituem a estrutura do Céu Único Europeu (SES):

- Ao abrigo do «sistema de desempenho»^[8], os objetivos de desempenho vinculativos em domínios fundamentais, como a segurança^[9], o ambiente, a capacidade, a relação custo-eficácia e os incentivos, visam melhorar a eficiência global da gestão do tráfego aéreo (ATM) e dos serviços de navegação aérea (ANS). Os objetivos de desempenho são adotados pela Comissão através do procedimento de comitologia^[10]. O «órgão de análise do desempenho» designado pela Comissão auxilia na elaboração destes objetivos e acompanha a aplicação do sistema de desempenho.
- O papel de «gestor da rede» (atualmente a Eurocontrol^[11]) consiste em melhorar o desempenho da rede da aviação da UE, nomeadamente as funções da rede, que

[4]De aeroporto para aeroporto, uma vez que os aeroportos servem de pontos de entrada e saída do espaço aéreo. Tal é referido como abordagem «porta-a-porta».

[5]Nos termos do [Regulamento \(CE\) n.º 1108/2009](#) do Parlamento Europeu e do Conselho.

[6]Tal como acontece com a [Diretiva 2006/23/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à licença comunitária de controlador de tráfego aéreo.

[7]O espaço aéreo está organizado por «classes», definidas pela Convenção de Chicago sobre a Aviação Civil Internacional, sendo-lhes atribuída uma denominação que vai da «classe A» à «classe G». As regras de voo e os serviços prestados diferem de uma classe para outra.

[8]Instituído pelo [Regulamento \(UE\) n.º 691/2010](#) da Comissão.

[9]A partir de 2015.

[10]O primeiro período de referência do sistema de desempenho abrange os anos de 2012 a 2014. A partir de 2015, cada período de referência abrange cinco anos.

[11]A Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea (Eurocontrol) é uma organização intergovernamental civil e militar pan-europeia, instituída em 1963, para efeitos de manutenção da segurança no domínio da gestão do tráfego aéreo. A organização é composta por 41 Estados contratantes. Existe um acordo de cooperação entre a Eurocontrol e a União Europeia para aplicar o Céu Único Europeu. Em 2011, a Comissão designou a Eurocontrol como primeiro



devem ser abordadas de forma centralizada, tal como sucede com a conceção da rede europeia de rotas, a gestão do fluxo de tráfego aéreo (ATFM) e a coordenação das radiofrequências utilizadas pelo tráfego aéreo geral.

- Os «blocos funcionais de espaço aéreo» (FAB) destinam-se a solucionar a fragmentação do espaço aéreo europeu, mediante a sua reestruturação em função dos fluxos de tráfego e não das fronteiras nacionais. Estes blocos visam permitir o reforço da cooperação (ou seja, uma melhor gestão do espaço aéreo, a otimização da rede rodoviária e uma economia de escala através da integração de serviços) ou mesmo fusões entre prestadores de serviços para além das fronteiras nacionais, reduzindo, assim, os custos dos serviços de navegação aérea (ANS). Em cada bloco funcional de espaço aéreo (FAB), os Estados-Membros em causa devem, em conjunto, designar um ou mais prestadores de serviços de tráfego aéreo (ATS)^[12]. Até à data, foram acordados nove blocos funcionais de espaço aéreo, que abrangem 31 países^[13].
- A Empresa Comum SESAR (Investigação sobre a Gestão do Tráfego Aéreo no Céu Único Europeu), criada em 2007, gere as dimensões tecnológica e industrial do Céu Único Europeu (SES), ou seja, o desenvolvimento e a implantação do novo sistema europeu de gestão do tráfego aéreo (ATM). O custo total previsto da fase de desenvolvimento do programa SESAR (para o período de 2008-2024) ascende a 3,7 mil milhões de euros, que devem ser repartidos uniformemente entre a UE, a Eurocontrol e o setor. A fase de implantação (ou seja, a instalação do novo sistema em grande escala entre 2015 e 2035) pode exigir cerca de 30 mil milhões de euros, a financiar pelo setor da aviação (90 %) e pela UE (10 %).

Por conseguinte, parece que, apesar das flutuações anuais, a eficiência da gestão do tráfego aéreo na Europa está a melhorar. A média dos atrasos ATFM em rota diminuiu de 1,43 minutos por voo em 2008 para 0,86 minutos em 2016 (com um objetivo de desempenho atual de 0,5 minutos de atraso por voo). A média dos atrasos ATFM na chegada ao aeroporto tem seguido a mesma tendência, passando de cerca de 1 minuto por voo em 2008 para 0,75 minutos em 2016. Do mesmo modo, a média da duração do voo em rota horizontal direta^[14] (com base no último plano de voo apresentado) parece estar a diminuir, de 5,03 % em 2009 para 4,82 % em 2016 (ou seja, as rotas operadas foram, em média, 4,82 % mais longas que «a rota mais direta»), com um objetivo de desempenho atual de 4,1 %. A relação custo-eficácia também tem melhorado: apesar de uma procura de tráfego inferior à prevista e a respetiva queda

«gestor da rede» do Céu Único Europeu até ao final de 2019. A Eurocontrol foi igualmente nomeada como o primeiro «órgão de análise do desempenho» do Céu Único Europeu para o período de 2010-2016.

[12]Os «serviços de tráfego aéreo» (ATS) dizem respeito aos vários serviços de informação de voo, serviços de alerta, serviços consultivos do tráfego aéreo e serviços de controlo do tráfego aéreo.

[13]Todos os Estados-Membros, bem como a Bósnia-Herzegovina, a Noruega e a Suíça. Porém, estes blocos funcionais de espaço aéreo (que são instituídos por mútuo acordo entre os Estados, ao abrigo da denominada «abordagem ascendente») são ainda, em larga medida, definidos pelas fronteiras nacionais e, por esta razão, não refletem forçosamente os fluxos de tráfego.

[14]Trata-se da diferença entre a atual rota operada (entre as zonas dos terminais das partidas e das chegadas, num raio de 30 milhas náuticas nas imediações dos aeroportos) e a rota direta, facultando a distância «voada a mais».



das receitas previstas, os custos unitários em rota por unidade de serviço (em termos reais) diminuiu 16,7 % na zona do Céu Único Europeu entre 2009 e 2014^[15].

Importa mencionar que as melhorias atuais podem ser, em parte, explicadas por um tráfego bastante «reduzido» devido à recessão económica (os níveis de tráfego de 2016 mal atingiram os registados em 2008). Enquanto o tráfego aumentou novamente desde meados de 2013, as tendências atuais não serão, provavelmente, suficientes para alcançar os objetivos (muito ambiciosos) do Céu Único Europeu (SES)^[16]. De facto, apesar dos progressos realizados ao longo dos últimos 10 anos, a plena integração do espaço aéreo europeu está ainda longe de completa. A iniciativa do Céu Único Europeu (que, de qualquer modo, não deverá estar concluída antes de 2030-2035) enfrenta dificuldades e resistência, em especial devido ao seu vasto âmbito. Em junho de 2013, a Comissão propôs um novo conjunto de regras para corrigir as lacunas existentes em termos de eficiência e desempenho, bem como o atual sistema institucional subotimizado. Estas propostas ainda estão a ser debatidas^[17].

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento Europeu sempre procurou eliminar os obstáculos à realização do Céu Único Europeu através da adoção de uma abordagem pragmática. A este respeito, insistiu veementemente e com êxito na necessidade de uma estreita cooperação entre os setores civil e militar no contexto da utilização flexível do espaço aéreo, quando os Estados-Membros ainda se mostravam relutantes em resolver esta questão. Foi também o Parlamento Europeu que propôs a criação de um órgão consultivo do setor, a fim de permitir às partes interessadas prestarem aconselhamento à Comissão quanto aos aspetos técnicos do Céu Único Europeu (SES). Além disso, o Parlamento Europeu sempre defendeu o papel fundamental a desempenhar pela Eurocontrol na realização do Céu Único Europeu e a necessidade de fomentar a cooperação com os países vizinhos, com o intuito de estender a iniciativa para além das fronteiras da UE.

Atendendo ao facto de que os principais objetivos do Céu Único Europeu continuam por alcançar, o Parlamento Europeu convida, agora, a Comissão a passar de uma abordagem «ascendente» para uma abordagem «descendente», a fim de superar as reticências ainda existentes e a acelerar a realização da iniciativa, designadamente no que se refere ao programa SESAR e aos blocos funcionais de espaço aéreo.

As decisões mais importantes, a este respeito, adotadas pelo Parlamento Europeu incluem:

- a sua resolução legislativa, de 29 de janeiro de 2004, sobre um projeto comum, aprovado pelo Comité de Conciliação, de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o quadro para a realização do Céu Único Europeu^[18];

[15]No entanto, deve referir-se que o custo por unidade de serviço em 2009 foi particularmente elevado (o custo por unidade de serviço é utilizado para determinar as taxas pagas pelas companhias aéreas pelos serviços de gestão de tráfego).

[16]Por exemplo, o atual objetivo de eficiência de custos deverá resultar numa nova redução de 15,5 % no custo unitário por unidade de serviço entre 2015 e 2019.

[17]Ver posição do Parlamento em primeira leitura, de 12 de março de 2014 ([JO C 378 de 9.11.2017, p. 546](#)) e Orientação Geral do Conselho, de 16 de dezembro de 2015 (COM(2015)0663).

[18][JOC 96 E de 21.4.2004, p. 100](#).



- a sua resolução legislativa, de 25 de março de 2009, sobre uma proposta de Regulamento (CE) do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera os Regulamentos (CE) n.º 549/2004, (CE) n.º 550/2004, (CE) n.º 551/2004 e (CE) n.º 552/2004 a fim de melhorar o desempenho e a sustentabilidade do sistema de aviação europeu^[19];
- a sua resolução, de 23 de outubro de 2012, sobre a aplicação da legislação relativa ao Céu Único Europeu^[20];
- a sua resolução legislativa, de 12 de março de 2014, sobre a aplicação da legislação relativa ao Céu Único Europeu (reformulação)^[21].

Esteban Coito
04/2019

[19][JOC 117 E de 6.5.2010, p. 234.](#)

[20][JO C 68 E de 7.3.2014, p. 15.](#)

[21][JO C 378 de 9.11.2017, p. 546.](#)

