



TRANSPORTES AÉREOS: REGRAS DE MERCADO

A criação do mercado único da aviação, no final dos anos 90, provocou uma transformação profunda no setor dos transportes aéreos, tendo contribuído em grande medida para o forte crescimento deste setor na Europa nas duas últimas décadas.

BASE JURÍDICA

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

OBJETIVOS

Criar um mercado único do transporte aéreo na Europa, assegurar o seu correto funcionamento e alargá-lo, tanto quanto possível, a determinados países terceiros.

REALIZAÇÕES

Do ponto de vista histórico, o setor dos transportes aéreos desenvolveu-se sob a égide e o controlo das autoridades nacionais. Na Europa, esta situação traduziu-se, sobretudo, em transportadoras nacionais monopolistas e aeroportos de propriedade/gestão pública. Consequentemente, o transporte aéreo internacional, assente em acordos bilaterais interestatais, foi-se expandindo, com o rigoroso controlo, em especial, do acesso ao mercado e dos regimes de propriedade das transportadoras. Esta fragmentação em mercados nacionais e a inexistência de uma verdadeira concorrência estavam cada vez menos em sintonia com o aumento do nível de vida e a procura crescente dos transportes aéreos daí decorrente. A partir de meados dos anos 70, a aviação civil teve de passar de uma economia administrada para uma economia de mercado. Assim, a lei de desregulamentação das companhias aéreas (*Airline Deregulation Act*), de 1978, liberalizou totalmente o mercado dos EUA.

O mesmo ocorreu na Europa, num processo que durou uma década, na sequência do Ato Único Europeu de 1986 e da conclusão do mercado interno: vários conjuntos de medidas regulamentares da UE transformaram gradualmente os mercados da aviação nacionais protegidos num mercado único competitivo dos transportes aéreos (de facto, a aviação tornou-se o primeiro modo de transporte — e em grande medida continua a ser o único — a beneficiar de um mercado único plenamente integrado). Em especial, o primeiro (1987) e o segundo (1990) «pacotes» começaram a flexibilizar as regras que regem as tarifas e as capacidades aeroportuárias. Em 1992, o «terceiro pacote» (designadamente os Regulamentos (CEE) n.ºs 2407/92, 2408/92 e 2409/92 do Conselho, entretanto substituídos pelo Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do



Parlamento Europeu e do Conselho) eliminou todas as restantes restrições comerciais impostas às companhias aéreas europeias que operam na UE, criando, assim, o «mercado único europeu da aviação», que foi posteriormente alargado à Noruega, à Islândia e à Suíça. Este mercado único pode ser alargado a alguns países vizinhos através do «Acordo sobre o Espaço de Aviação Comum Europeu», desde que esses países apliquem gradualmente todas as regras pertinentes da UE, o que ainda não se verifica^[1].

O «terceiro pacote» substituiu as «transportadoras aéreas nacionais» pelas «transportadoras aéreas comunitárias», estipulando, enquanto princípio básico, que qualquer transportadora aérea comunitária tem a possibilidade de fixar livremente as tarifas de passageiros e carga e pode ter acesso a quaisquer rotas intra-UE sem qualquer licença ou autorização (excetuando algumas rotas muito especiais para as quais os Estados-Membros podem impor obrigações de serviço público, desde que respeitem determinadas condições e por um período de tempo limitado).

O «terceiro pacote» também definiu os requisitos que as transportadoras aéreas comunitárias devem cumprir, a fim de dar início ou continuidade às operações, principalmente:

1. Devem ser detidas ou efetivamente controladas pelos Estados-Membros e/ou nacionais dos Estados-Membros e a sua sede social deve estar localizada num Estado-Membro;
2. Devem ter uma boa situação financeira e dispor de um seguro adequado para cobertura de responsabilidades em caso de acidente;
3. Devem possuir a competência profissional e a organização necessárias para garantir a segurança das operações, em conformidade com a regulamentação em vigor. Esta competência é comprovada pela emissão do «certificado de operador aéreo».

A par da criação do mercado único da aviação, foram adotadas regras comuns destinadas a garantir o seu correto funcionamento, o que requer, nomeadamente, 1) condições de concorrência equitativas e 2) um nível elevado e uniforme de proteção dos passageiros.

A fim de garantir condições de concorrência equitativas, a legislação em matéria de auxílios estatais e de concorrência (fusões, alianças, fixação de preços, etc.) deve ser aplicável ao setor dos transportes aéreos. Este aspeto não era evidente, tendo em conta que as recapitalizações públicas de grande dimensão de companhias aéreas eram relativamente comuns até meados dos anos 90. Porém, com o passar dos anos, as orientações da Comissão destinadas a avaliar o financiamento público do setor deixaram de corresponder ao atual contexto de mercado, atendendo a que datam, respetivamente, de 1994 (companhias aéreas) e 2005 (aeroportos e auxílios estatais ao arranque de companhias aéreas que operam a partir de aeroportos regionais). Na primavera de 2014, essas orientações foram, por conseguinte, substituídas.

[1]Um estudo intitulado «[Overview of the air services agreements concluded by the EU](#)» (Síntese dos acordos de serviços aéreos celebrados pela UE, Parlamento Europeu, 2013) fornece uma análise dos conteúdos e resultados destes acordos.



A legislação da UE garante a todas as transportadoras, europeias e não europeias, os mesmos direitos e as mesmas oportunidades de acesso aos serviços relacionados com os transportes aéreos. No entanto, tal pode não ser o caso em determinados países terceiros, onde as práticas discriminatórias e as subvenções podem proporcionar vantagens concorrenciais desleais às transportadoras aéreas de países terceiros. Na sua Comunicação sobre uma Estratégia da Aviação para a Europa, de 7 de dezembro de 2015 (COM(2015)0598), a Comissão anunciou a sua intenção de avaliar a eficácia do Regulamento (CE) n.º 868/2004, no intuito de o rever ou substituir por um instrumento mais eficaz, que garanta condições de concorrência equitativas entre todas as transportadoras aéreas e, assim, salvede a conectividade com a União e a partir dela. A isto seguiu-se, em junho de 2017, a publicação de uma proposta de regulamento relativo à salvaguarda da concorrência no setor dos transportes aéreos, que revoga o Regulamento (CE) n.º 868/2004.

O acesso equitativo aos aeroportos e aos serviços aeroportuários é assegurado pelo Regulamento (CEE) n.º 95/93, que prevê que a atribuição de «faixas horárias» (ou seja, a autorização para aterrar ou descolar numa data e hora específicas), em aeroportos congestionados, seja efetuada de forma equitativa, não discriminatória e transparente por um «coordenador de faixas horárias» independente. Este sistema de atribuição de faixas horárias obsta, no entanto, a uma melhor utilização da capacidade aeroportuária^[2]. Por este motivo, a Comissão propôs, em 2011, várias alterações ao Regulamento (CEE) n.º 95/93, com vista a melhorar a eficiência do sistema, mas, até à data, os dois legisladores não chegaram a acordo quanto a esta matéria. A Diretiva 96/67/CE abriu progressivamente à concorrência o mercado da assistência em escala (ou seja, os serviços prestados às companhias aéreas nos aeroportos, tais como a assistência a passageiros e bagagens, o abastecimento de combustível e a limpeza da aeronave, etc.). A proposta da Comissão, de 2011, no sentido de reforçar a abertura deste mercado nos maiores aeroportos europeus não foi aprovada pelo legislador, tendo sido retirada pela Comissão em 2014. Além disso, a Diretiva 2009/12/CE estabelece os princípios de base para a cobrança de taxas aeroportuárias às transportadoras aéreas pela utilização das instalações e dos serviços aeroportuários, o que, no entanto, não impediu a multiplicação dos litígios entre os aeroportos e as companhias aéreas.

Desde 1989, estão em vigor regras comuns tendentes a assegurar o acesso equitativo às redes de distribuição e a evitar que estas redes influenciem a escolha do consumidor. Essas regras preveem que os sistemas informatizados de reserva, ou SIR (que servem de «intermediários técnicos» entre as companhias aéreas e as agências de viagens), devem apresentar os serviços aéreos de todas as companhias, de forma não discriminatória, nos ecrãs dos computadores das agências de viagens (Regulamento (CE) n.º 80/2009). Porém, a importância dos SIR tem vindo a diminuir

[2]As companhias aéreas podem «subaproveitar» as respetivas faixas horárias, a fim de evitar a sua devolução à «reserva comum de faixas horárias» para reatribuição aos concorrentes. É de salientar que, em 2016, enquanto a UE dispunha de cerca de 90 aeroportos «coordenados» (ou seja, com «faixas horárias»), existiam apenas dois aeroportos desta natureza nos EUA. Ver designadamente «[Airport slots and aircraft size at EU airports](#)» (Faixas horárias e dimensões das aeronaves nos aeroportos da UE, Parlamento Europeu, 2016).



desde que a distribuição em linha passou a ter uma utilização cada vez mais generalizada, inclusive pelos sítios web das transportadoras.

(Note-se que o Regulamento (CE) n.º 868/2004 tinha por objetivo combater a concorrência desleal por parte de transportadoras estrangeiras. Contudo, este instrumento revelou-se impossível de aplicar. Assim, a Comissão apresentou em 2017 um novo mecanismo para garantir uma concorrência leal entre as transportadoras da UE e de países terceiros ([COM\(2017\) 289](#)), proposta esta que está atualmente em discussão).

A fim de proteger os passageiros e as aeronaves e de assegurar um nível elevado e uniforme de segurança dos passageiros em toda a UE, as normas nacionais de segurança foram substituídas por normas de segurança comuns, que foram gradualmente alargadas a toda a cadeia de transporte aéreo. Além disso, foi instituída a Agência Europeia para a Segurança da Aviação, a quem incumbe, inter alia, elaborar as normas^[3]. Os requisitos de segurança em todos os aeroportos da UE foram igualmente harmonizados, com vista a melhor prevenir os atos dolosos contra as aeronaves e os seus passageiros e tripulação (cabe, no entanto, salientar que os Estados-Membros continuam a ter o direito de aplicar medidas de segurança mais rigorosas^[4]). Além disso, as normas comuns de proteção dos direitos dos passageiros aéreos (Regulamento (CE) n.º 261/2004) visam assegurar que os passageiros recebam, pelo menos, um nível mínimo de assistência em caso de atrasos consideráveis ou cancelamentos. Estas regras instituem ainda mecanismos de indemnização. No entanto, a aplicação desta regulamentação revela-se difícil, sendo frequente o recurso aos tribunais^[5]. Em março de 2013, a Comissão apresentou uma nova proposta que altera o Regulamento (CE) n.º 261/2004 ([COM\(2013\)0130](#)), com vista a reforçar a aplicação das regras da UE, clarificando os princípios fundamentais e os direitos dos passageiros implícitos que, no passado, deram origem a muitos litígios entre companhias aéreas e passageiros. O processo de codificação está em curso e as soluções definitivas devem ainda ser objeto de acordo entre o Parlamento e o Conselho. Em 24 de setembro de 2019, a Comissão dos Transportes e do Turismo decidiu dar início a negociações interinstitucionais após a primeira leitura no Parlamento.

Mais de vinte anos após a entrada em vigor do «terceiro pacote», o funcionamento do mercado único da aviação pode, como é óbvio, ser ainda aperfeiçoado, o que é ilustrado por fatores como: as falhas no sistema de atribuição de faixas horárias; o facto de a grande maioria (80 %) das rotas com origem em aeroportos da UE ser servida por apenas uma (60 %) ou duas transportadoras aéreas (20 %); as dificuldades financeiras que várias companhias aéreas e aeroportos secundários enfrentam; ou a complexa supervisão das transportadoras aéreas que operam atualmente em vários Estados-Membros.

[3]A ficha [3.4.9](#), aborda a segurança da aviação.

[4]A ficha [3.4.7](#), aborda a segurança da aviação civil. A nota «[The EU regulatory framework applicable to civil aviation security](#)» (O quadro regulamentar da UE aplicável à segurança da aviação civil, do Parlamento Europeu, de 2013) apresenta uma síntese completa da legislação da UE em matéria da segurança da aviação.

[5]A ficha [2.2.3](#), aborda os direitos dos passageiros. Em junho de 2016, a fim de clarificar as regras em vigor, a Comissão adotou um conjunto de orientações baseadas na jurisprudência.



O principal objetivo foi, no entanto, plenamente alcançado: de 1995 a 2014, enquanto o número de passageiros-quilómetros na UE aumentou em cerca de 23 %, para o transporte aéreo esse aumento foi de cerca de 74 %. No mesmo período, a quota-parte da aviação no total do transporte de passageiros aumentou de 6,5 % para 9,2 %, o que constitui, de longe, o maior crescimento em todos os modos de transporte na UE.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

Em diversos relatórios, bem como, em particular, na sua resolução de 14 de fevereiro de 1995, intitulada «O futuro da aviação civil na Europa», o Parlamento sublinhou a necessidade de uma política comum no domínio dos transportes aéreos que assegure uma maior e mais justa concorrência entre as companhias aéreas. Por conseguinte, o apoio do Parlamento à criação e ao correto funcionamento do mercado único da aviação tem sido constante.

Ao fazê-lo, contudo, o Parlamento tem continuamente salientado que a liberalização do transporte aéreo deve ser executada de forma cautelosa e gradual, devendo encontrar-se um equilíbrio entre os interesses dos consumidores e os do setor.

Por conseguinte, ao longo dos últimos 25 anos, o Parlamento sempre defendeu condições de concorrência equitativas, a segurança da aviação, a qualidade do serviço e os direitos dos passageiros, lutando, ao mesmo tempo, pelas condições de trabalho do pessoal das companhias aéreas, bem como pela proteção ambiental. A título exemplificativo, desde o início do processo de liberalização, o Parlamento exigiu a definição de critérios para regular os auxílios estatais concedidos aos aeroportos e às companhias aéreas e a adoção de regras comuns relativas à assistência em escala, às taxas aeroportuárias ou aos direitos dos passageiros.

Esta «atitude equilibrada» em relação à liberalização do transporte aéreo foi, mais uma vez, recentemente ilustrada quando o Parlamento, em primeira leitura, introduziu alterações substanciais às propostas da Comissão de 2011 relativas às faixas horárias e aos serviços de assistência em escala nos aeroportos da UE.

No seu relatório de 20 de março de 2018 sobre a salvaguarda da concorrência no setor dos transportes aéreos, o Parlamento manifestou o seu apoio à proposta da Comissão que visava defender as transportadoras aéreas da União contra as práticas desleais de transportadoras aéreas de países terceiros. O seu principal objetivo é estabelecer um instrumento da União prático, eficaz e fácil de utilizar, que possa produzir um efeito dissuasor ou possa compensar o prejuízo resultante de auxílios estatais ou de outros comportamentos discriminatórios por parte de operadores exteriores à UE no setor da aviação. As alterações dos deputados reduziram ainda mais a duração do inquérito conduzido pela Comissão a pedido das transportadoras da UE ou dos Estados-Membros da UE afetados por essas práticas e introduziram o conceito de «medidas corretoras provisórias», que pode ser aplicado em casos urgentes para evitar que uma ameaça de prejuízo se converta em danos concretos. O Parlamento insistiu igualmente na introdução de um chamado «teste do interesse da União», após a conclusão de um inquérito, a fim de garantir que as contramedidas tomadas pela UE não prejudiquem a sua conectividade ou situação socioeconómica. As negociações interinstitucionais sobre este regulamento estão ainda em curso.



Decisões do Parlamento Europeu neste domínio:

- Resolução, de 14 de fevereiro de 1995, sobre a Comunicação da Comissão relativa ao futuro da aviação civil na Europa ([JO C 56 de 6.3.1995, p. 12](#)).
- Resolução legislativa, de 11 de julho de 2007, sobre uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a regras comuns de exploração dos serviços de transporte aéreo na Comunidade ([JO C 175 E de 10.7.2008, p. 371](#)).
- Resolução legislativa, de 12 de dezembro de 2012, sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da União Europeia ([JO C 434 de 23.12.2015, p. 217](#)).
- Resolução legislativa, de 16 de abril de 2013, sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos serviços de assistência em escala nos aeroportos da União e que revoga a Diretiva 96/67/CE do Conselho ([JO C 45 de 5.2.2016, p. 120](#)).
- Resolução legislativa, de 5 de fevereiro de 2014, sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 261/2004, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos, e o Regulamento (CE) n.º 2027/97, relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas no transporte de passageiros e respetiva bagagem ([JO C 93 de 24.3.2017, p. 336](#)).

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

