



**CONSELHO DA
UNIÃO EUROPEIA**

**Bruxelas, 28 de setembro de 2012 (28.09)
(OR. en)**

14333/12

**AVIATION 143
RELEX 876**

NOTA DE ENVIO

de: Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET
PUIGARNAU, Diretor

data de receção: 27 de setembro de 2012

para: Uwe CORSEPIUS, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia

n.º doc. Com.: COM(2012) 556 final

Assunto: COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU,
AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU
E AO COMITÉ DAS REGIÕES
A política externa da UE no setor da aviação - Responder aos futuros
desafios

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento da Comissão – COM(2012) 556 final.

Anexo: COM(2012) 556 final



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 27.9.2012
COM(2012) 556 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

A política externa da UE no setor da aviação - Responder aos futuros desafios

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

A política externa da UE no setor da aviação - Responder aos futuros desafios

1. INTRODUÇÃO

1. O setor da aviação desempenha um papel fundamental na economia europeia, quer para os cidadãos quer para as empresas. Responsável por 5,1 milhões de empregos e por 2,4% do PIB europeu¹, ou seja, 365 000 milhões de euros, o seu contributo é vital para o crescimento económico, o emprego, o turismo, o contacto entre os povos e a coesão regional e social da União. Como referido no Livro Branco dos Transportes de 2011², elaborado pela Comissão, a aviação é e continuará a ser essencial para ligar a Europa ao resto do mundo. Nas últimas duas décadas, ao eliminar barreiras históricas, a UE transformou e integrou toda a variedade de mercados nacionais da aviação existentes no mercado único regional de maior dimensão e mais aberto do mundo.
2. Mas a Europa foi mais gravemente atingida pela recessão mundial do que outras regiões e a posição concorrencial das suas companhias aéreas internacionais, em particular, encontra-se ameaçada por um conjunto de desafios. A presente comunicação sustenta que a política externa da UE em matéria de aviação necessita de uma profunda e rápida transformação para responder a esses desafios: a Europa deve manter um setor da aviação forte e competitivo no centro da rede mundial que liga a UE ao resto do mundo. Devemos ter na devida conta o papel estratégico geral da aviação, o papel particular desempenhado pelas transportadoras, aeroportos, fabricantes e prestadores de serviços da UE em termos de crescimento e emprego e o contributo capital que a aviação poderá dar para a estratégia da UE em matéria de crescimento - «Europa 2020» - e para a recuperação da economia europeia. As companhias aéreas da Europa estão na linha da frente deste desafio concorrencial e a lutar para sobreviver num mercado internacional muito duro³, caracterizado por quadros regulamentares e culturas diversos, por acordos bilaterais de serviços aéreos que restringem o acesso ao mercado e por uma concorrência que é muitas vezes falseada em países terceiros por subsídios injustos ou práticas como as restrições ao sobrevoos.
3. A presente Comunicação da Comissão avalia os progressos realizados desde a publicação da Comunicação de 2005 relativa ao desenvolvimento da agenda da

¹ «*Aviation: Benefits Beyond Borders*», Relatório elaborado pela Oxford Economics para a ATAG, março de 2012. Convém assinalar que estes números incluem efeitos indiretos e induzidos consideráveis, que multiplicam o impacto da aviação na economia.

² «Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos», COM (2011) 144 final de 28.3.2011.

³ Embora prevendo um lucro total líquido de 3000 milhões de dólares em 2012 para as companhias aéreas comerciais de todo o mundo, nas suas previsões financeiras de junho de 2012, a IATA prevê um prejuízo líquido de 1100 milhões de dólares para as companhias aéreas comerciais europeias.

política externa da UE no setor da aviação⁴. Centra-se nos aspetos «clássicos» das relações e acordos internacionais em matéria de aviação, mas também aborda vários outros aspetos importantes com uma forte dimensão internacional, que desempenham um papel cada vez mais determinante no crescimento do mercado e na nossa competitividade geral, tais como: o desenvolvimento do céu único europeu e o seu pilar tecnológico conexo, o SESAR (Single European Sky ATM Research); a política de segurança europeia e o papel internacional crescente da Agência Europeia da Segurança da Aviação (EASA, na sigla inglesa), os acordos bilaterais em matéria de segurança da aviação (BASA) e a cooperação técnica; a política europeia de segurança / proteção da aviação, destinada a prevenir interferências ilícitas na aviação civil; e a política europeia para os aeroportos e infraestruturas, que deve promover a criação de infraestruturas viáveis, económicas e eficientes. Qualquer revisão e reforço da política externa da UE em matéria de aviação deve tomar plenamente em conta estes importantes elementos.

4. Embora a comunicação conclua que a política definida em 2005 segue na direção certa, há que reconhecer que, passados sete anos, o mundo da aviação mudou muito. A aviação europeia necessita urgentemente de um quadro mais forte, propício ao desenvolvimento de uma concorrência leal e aberta, o que pode ser garantido através de uma abordagem europeia muito mais coordenada das relações externas no domínio da aviação. É do interesse do consumidor europeu e benéfico para a competitividade do setor que exista uma vontade política comum para se avançar com negociações a nível da UE sobre os pontos cujo valor acrescentado e benefícios económicos têm sido demonstrados.
5. A UE deve utilizar toda a gama de ferramentas disponíveis, nomeadamente autorizações do Conselho para negociações a nível da UE com os principais parceiros e com os países europeus vizinhos e, se necessário, defender-se mais eficazmente contra práticas desleais. A UE precisa de assumir a liderança do processo de alteração dos regimes internacionais de propriedade e de controlo, de modo a garantir que as transportadoras com um raio de ação global baseadas na UE mantenham futuramente a sua proeminência na rede mundial. Ao fazê-lo, teremos de ter sempre presente que o nosso objetivo é não só procurar reforçar a competitividade de toda a cadeia de valor da aviação europeia, e todos os elementos que dela fazem parte, mas também fazê-lo no interesse do consumidor final.

1.1. Tirar partido dos progressos realizados desde 2005 – altura para uma avaliação

6. As conquistas da política externa da UE no domínio da aviação nos últimos sete anos, que se baseou em três pilares principais - restabelecer a segurança jurídica, criar um espaço comum da aviação com os países vizinhos e estabelecer acordos gerais com parceiros essenciais - são apresentadas no anexo. Pode dizer-se, para resumir, que são consideráveis. Em resultado dos esforços coordenados entre a Comissão Europeia e os Estados-Membros da UE, a segurança jurídica foi restabelecida através da celebração de quase 1000 acordos bilaterais de serviços aéreos com 117 países não pertencentes à UE. Fizeram-se francos progressos no desenvolvimento de um espaço comum da aviação alargado aos países vizinhos,

⁴ Em 2005, a Comissão apresentou uma comunicação intitulada «Desenvolver a agenda da política externa comunitária no setor da aviação» (COM(2005) 79 final de 11.3.2005), com base na qual o Conselho adotou as suas Conclusões, em junho de 2005, e o Parlamento Europeu adotou uma resolução, em dezembro de 2005.

tendo já sido assinados acordos como os Balcãs Ocidentais, Marrocos, Jordânia, Geórgia e Moldávia. Outros acordos estão a ser negociados. Os benefícios económicos resultantes dos primeiros destes acordos (Balcãs Ocidentais e Marrocos) foram estimados em 6000 milhões de euros no total entre 2006 e 2011⁵. Desde 2005 que a UE também tem vindo a negociar acordos gerais de transporte aéreo com alguns parceiros comerciais essenciais: os Estados Unidos, o Canadá e o Brasil.

7. Desde 2005, a política externa da UE no domínio da aviação conseguiu resultados importantes, que permitiram à UE tornar-se um ator importante na aviação mundial e lhe granjearam benefícios económicos concretos e muitas outras vantagens. Mas é também claro que os progressos não foram nem tão rápidos nem tão significativos quanto deviam. A transição de uma situação em que existiam apenas relações bilaterais entre os Estados-Membros da UE e os países parceiros para uma situação em que existe um misto de relações bilaterais e a nível da UE cria por vezes confusão aos países parceiros, além de que os interesses da UE nem sempre têm sido definidos e defendidos da melhor maneira. Assim sendo, é necessário um esforço maior de coordenação entre a Comissão Europeia e os Estados-Membros levado a cabo a nível da UE, assim como de cooperação com as partes interessadas do setor.
8. As mudanças e os desafios com que se depara a comunidade mundial da aviação permitiram à UE mostrar liderança na prossecução de uma política internacional ambiciosa e coerente em matéria de aviação (ver adiante). No entanto, a fragmentação em função das fronteiras nacionais continua a existir, prevalecendo uma falta geral de unidade e de sentido de solidariedade a nível da UE. Ainda não definimos com clareza uma política externa geral comum em matéria de aviação para a UE; estamos ainda demasiado sujeitos aos interesses nacionais e dependemos demasiado de iniciativas pontuais baseadas em autorizações individuais para negociar.
9. Recentemente, outro fator que veio dificultar a situação foi a reação de muitos parceiros internacionais à inclusão da aviação no sistema de comércio de licenças de emissão da União Europeia. No entanto, dada a importância geral de «descarbonizar» a economia, a UE vê no desenvolvimento sustentável da aviação um tema importante da nossa política de relações externas, quer a nível bilateral quer a nível mundial, através da OACI. As reações ao sistema de comércio de licenças de emissão da UE demonstram a necessidade de uma maior colaboração nas questões das alterações climáticas para que se ultrapassem as barreiras e se aumentem as hipóteses de uma cooperação mutuamente benéfica. A UE defende claramente e reitera a sua vontade por demais expressa de que se acorde numa abordagem mundial na OACI para o problema das emissões provenientes do setor da aviação, para que este se possa desenvolver de maneira sustentável.
10. O que se conseguiu nos últimos sete anos representa um franco progresso, mas é manifestamente insuficiente. Surgem constantemente novos desafios devido ao contexto muito dinâmico e de evolução rápida da aviação mundial. Além disso, estes desafios têm cada vez mais uma escala global, o que demonstra a necessidade de respostas conjuntas da UE, dado ser muito difícil encontrar soluções a nível dos Estados-Membros.

⁵ Booz & Company: «*Development of the EU's Future External Aviation Policy*», Relatório Final, abril de 2012.

11. Chegou, pois, a altura de levar a política externa e a visão da União Europeia em matéria de aviação a dar um importante passo em frente. A avaliação e o melhoramento da política são tarefas urgentes. O ritmo da liberalização não coordenada do mercado por que enveredaram diversos Estados-Membros nas suas relações com certos países não pertencentes à UE é de tal ordem que, se não agirmos neste momento para estabelecer uma política externa mais ambiciosa e eficaz para a UE, dentro de alguns anos pode ser demasiado tarde. Para isso muito pode contribuir a aparente intenção dos Estados-Membros de continuarem a conceder a nível bilateral direitos de tráfego aéreo a países terceiros sem contrapartida correspondente, ou sem terem em conta as implicações a nível da UE. Acresce que não fizemos progressos suficientes no combate às restrições à propriedade e ao controlo. Estas questões ameaçam bloquear o desenvolvimento de um setor de nível mundial e negar às transportadoras da UE novas e importantes fontes de capital. É urgente alargar o âmbito das negociações a nível da UE a um conjunto de parceiros essenciais e cada vez mais importantes no domínio da aviação.

2. PRINCIPAIS DESAFIOS NUM CONTEXTO DE RÁPIDAS MUDANÇAS NA AVIAÇÃO MUNDIAL

2.1. Tendências do mercado a médio e longo prazos

12. O transporte aéreo tornou-se quase num direito adquirido e inalienável na UE e em todo o mundo. Restringir a mobilidade não é uma opção: a conectividade é essencial para a competitividade. As economias emergentes aspiram compreensivelmente a aceder cada vez mais às viagens aéreas e o surgimento gradual de uma população com maior poder de compra nestes mercados contribuirá consideravelmente para o aumento da procura de transporte aéreo. Prevê-se que a classe média a nível mundial quase triplique até 2030 (passando de 1800 milhões de pessoas em 2010 para 4900 milhões em 2030) e que aumente para mais do sêxtuplo na região da Ásia-Pacífico⁶.
13. Apesar da crise económica atual, prevê-se que o transporte aéreo a nível mundial registre um crescimento a longo prazo de cerca de 5% ao ano até 2030⁷, o que representa um aumento global de mais de 150%. A procura de transporte aéreo tem como principal motor o crescimento económico e a prosperidade. Prevendo-se que a taxa média de crescimento anual do PIB na Europa seja de 1,9%⁸ entre 2011 e 2030, comparada, por exemplo, com as taxas de crescimento da Índia e da China, de 7,5% e 7,2% respetivamente, o crescimento do setor da aviação será relativamente mais expressivo noutras zonas do mundo que não a UE, com a Ásia e o Médio Oriente, em particular, a tornarem-se as mais concorridas em termos de fluxos de tráfego aéreo internacional. Metade do novo tráfego mundial adicionado durante os próximos 20 anos será para, de ou na região da Ásia-Pacífico, que ultrapassará assim os Estados Unidos como líder mundial do tráfego em 2030, atingindo uma quota de mercado de 38%. Devido às taxas de crescimento abaixo da média, as transportadoras da UE perderão quota de mercado para as companhias aéreas não europeias na maior parte das regiões. Em 2003, as transportadoras da UE tinham uma quota de mercado de 29% da capacidade inter-regional total do mundo. Prevê-se que, em 2025, essa quota

⁶ Airbus: «*Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030*».

⁷ Airbus: «*Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030*».

⁸ Bombardier/Global Insight.

baixe para 20%⁹. Tal tendência indica que, se nada for feito, as companhias aéreas europeias serão menos capazes de gerar benefícios para a economia europeia e contribuir para o seu crescimento.

14. Ao mesmo tempo, as transportadoras de fora da UE reforçaram a sua posição mundial. Por exemplo, prevê-se que a região do mundo onde se verificará o crescimento mais rápido do tráfego regional seja o Médio Oriente, cujas companhias aéreas, em 2030, representarão 11% do tráfego mundial (contra 7% em 2010). O padrão concorrencial mundial mudou significativamente com o surgimento das transportadoras do Golfo que prestam os chamados serviços da sexta liberdade (ligar mercados através de rotas intercontinentais via as suas placas giratórias («hubs»)), o que aumentou as suas quotas de mercado e as posicionou de forma agressiva face ao futuro, com novos investimentos maciços em aeronaves e aeroportos e tirando partido de uma rede mundial de acordos bilaterais de serviços aéreos extremamente liberais. Os governos da região do Golfo investiram fortemente em infraestruturas de aviação, tornando o setor *de facto* num instrumento estratégico de promoção do papel da sua região no mundo. Os mercados da América do Sul também cresceram, embora a partir de uma base mais pequena; as transportadoras asiáticas promoveram consistentemente o crescimento; e as companhias aéreas dos Estados Unidos reforçaram a consolidação e melhoraram a competitividade, embora isto tenha sido facilitado por legislação que protege os credores.

2.2. Modelos de negócio concorrentes na aviação

15. A viabilidade dos vários modelos de negócio seguidos na UE, como os modelos ponto-a-ponto e de serviços em rede e os sistemas de rotas conexos, é importante para que as suas transportadoras mantenham uma presença competitiva nos mercados externos.
16. O setor do transporte aéreo na Europa está a sofrer mudanças significativas. As transportadoras de rede enfrentam neste momento uma forte concorrência por parte das transportadoras de baixo custo, que já representam 40% da capacidade oferecida no espaço da UE, prevendo-se que esta percentagem aumente ainda mais significativamente¹⁰.
17. Esta situação tem consequências importantes nas operações, no desempenho e na rentabilidade das transportadoras de rede da UE. As transportadoras de baixo custo têm sido muito mais bem sucedidas do que as transportadoras de rede a explorar as novas liberdades do mercado criadas pela liberalização, através de uma política de estímulo a uma nova procura assente em tarifas mais baixas e através da oferta de serviços ponto-a-ponto sem a condicionante dos voos de ligação. Mas, em geral, limitam-se às operações de curta e média distância. Nos últimos anos, as grandes transportadoras europeias de rede sofreram prejuízos significativos nas suas atividades intra-europeias de curta e média distância devido à concorrência crescente

⁹ Booz & Company: «*Development of the EU's Future External Aviation Policy*», Relatório Final, abril de 2012, baseado em estudos do OAG e da AEA (Associação das Companhias Aéreas Europeias).

¹⁰ As previsões são de que as transportadoras de baixo custo cresçam mais 1,4% por ano do que as companhias aéreas mundiais de rede e que operem 19% do tráfego mundial em 2030 (Airbus: «*Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030*»). A associação das companhias aéreas europeias de baixo custo (ELFAA) publicou um estudo («*Market Share of Low Fares Airlines in Europe – Final Report – February 2011*»), efetuado pela York Aviation para a ELFAA que indica que a quota de mercado dessas companhias na Europa poderá atingir entre 45% e 53% em 2020.

das transportadoras de baixo custo e dos comboios de alta velocidade. Estes prejuízos têm em parte sido compensados pelas rotas de longo curso, que são a sua principal fonte de receitas. Se adotar uma política externa vigorosa em matéria de aviação, centrada nos mercados fundamentais de longo curso que se encontram em fase de crescimento, a UE criará novas oportunidades comerciais para as suas transportadoras.

18. É de esperar que as transportadoras de rede continuem a desempenhar um papel fundamental no tráfego aéreo internacional, assegurando 74% do total do tráfego mundial em 2030¹¹. As transportadoras de rede continuarão, por conseguinte, a ter um papel vital na ligação da Europa ao resto do mundo, não sendo de supor que as transportadoras de baixo custo para isso contribuam com mais do que o transporte de passageiros para os aeroportos de onde partem os voos intercontinentais. Nesse sentido, os dois modelos de negócio poderão eventualmente desenvolver sinergias e uma convergência entre si.

2.3. A importância dos «hubs»

19. As vantagens económicas das placas giratórias, ou «hubs», são bem conhecidas, permitindo que rotas menos procuradas («thin» routes) sejam exploradas de maneira rentável apoiando-se no tráfego de ligação. Para ser viável, um «hub» requer um nível significativo de procura local, assim como uma vasta rede de serviços de ligação, razão pela qual os «hubs» de maior sucesso se situam normalmente nos aeroportos de grandes cidades.
20. Acautelados alguns aspetos, não há qualquer motivo para supor que as companhias aéreas europeias não são capazes de explorar «hubs» viáveis, de carga ou de passageiros, agora ou no futuro próximo. No entanto, o subinvestimento em infraestrutura aeroportuária e o esgotamento a curto prazo das capacidades, que, nalguns «hubs» europeus já estão a levar à redução do número de rotas de ligação que podem ser operadas, são problemas que urge resolver se se pretender manter a competitividade da Europa. Os investimentos em infraestrutura aeroportuária e no desenvolvimento de «hubs», quando justificados por uma procura forte e sustentável, são cruciais para permitir aos «hubs» europeus concorrer com os que se estão a criar noutras partes do mundo. Por conseguinte, é importante identificar os obstáculos ao crescimento numa fase precoce e eliminá-los ou pelo menos limitar o seu impacto negativo utilizando todos os meios disponíveis para que a escassa capacidade aeroportuária possa ser utilizada de modo mais eficiente.

3. PRINCIPAIS OBJETIVOS DA FUTURA POLÍTICA EXTERNA DA UE EM MATÉRIA DE AVIAÇÃO

3.1. Criar uma concorrência leal e aberta

21. Outro aspeto importante que deve ser acautelado é a possibilidade de as transportadoras aéreas da UE concorrerem numa base aberta, justa e não falseada.
22. A União Europeia considera que os mercados abertos constituem a melhor base para desenvolver as relações internacionais em matéria de aviação, sendo por isso

¹¹ Airbus: «*Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030*».

favorável à concorrência. Este foi um ensinamento fundamental colhido da história de sucesso que constitui o mercado interno da aviação na UE. Embora seja vital assegurar um clima empresarial que permita às transportadoras da UE concorrer a nível internacional, a política externa da UE em matéria de aviação deve igualmente acentuar a importância de uma concorrência leal e aberta. Quando, por exemplo, os subsídios, as práticas desleais, a aplicação incoerente dos quadros regulamentares e a falta de transparência nos relatórios financeiros das empresas são utilizados para distorcer o mercado, é legítimo defender o setor contra a concorrência desleal.

23. A aviação concorre como setor de serviços num mercado mundial, pelo que a competitividade sustentável depende de condições justas de concorrência. As companhias aéreas baseadas na Europa encontram-se em situação de desvantagem concorrencial a nível internacional se os seus custos de produção forem mais elevados do que os das outras companhias aéreas. A competitividade das transportadoras da UE, muitas das quais lutam com dificuldades financeiras, é posta em causa quando os encargos económicos que geram custos unitários de produção mais elevados são superiores aos das transportadoras de outras regiões do mundo. A aplicação de diferentes impostos nacionais no setor da aviação poderá ter um efeito negativo no mercado interno e na competitividade das companhias aéreas baseadas na UE e, por conseguinte, esta matéria exige uma análise mais aprofundada. Outro fator que tolhe o desenvolvimento das transportadoras aéreas da UE é o aumento dos custos resultante do congestionamento dos aeroportos e do espaço aéreo na Europa, assim como o agravamento das tarifas do ATM e aeroportuárias. Os custos do trabalho relacionados com normas laborais exigentes e sistemas de proteção social bem desenvolvidos são também mais elevados na Europa do que na maioria das outras regiões do mundo, assim como são mais elevados os custos associados às indemnizações aos passageiros em caso de violação dos seus direitos e o custo das emissões de dióxido de carbono. Alguns destes encargos económicos e custos adicionais dos voos de e para a Europa comparados com a situação noutras regiões podem prevalecer, pelo menos durante algum tempo, enquanto outros podem, em certa medida, ser compensados pela inovação, pela implantação mais precoce de novas tecnologias na Europa ou por ganhos de produtividade, ou podem ainda ser abordados em negociações com os países parceiros tendo em vista criar condições equitativas, por exemplo, no que respeita às normas internacionais em matéria laboral e ambiental.
24. É, pois, importante que toda a cadeia de valor da aviação (aeroportos, prestadores de serviços de navegação aérea, fabricantes, sistemas informatizados de reserva, empresas de assistência em escala, etc.) seja tida em conta e que as estruturas de custos, o nível de exposição à concorrência noutras partes da cadeia de valor e os mecanismos de financiamento das infraestruturas noutros mercados essenciais sejam também tidos em conta na avaliação da competitividade do setor da aviação da União Europeia e, em particular, das companhias aéreas da UE a nível internacional. Mas as companhias aéreas da UE são em última instância as próprias responsáveis pela sua competitividade e pela oferta da combinação certa de preços e níveis de qualidade de serviço de modo a atrair clientes.
25. É igualmente importante que a concorrência, quer dentro da UE quer a nível externo, não seja falseada por práticas desleais. Dentro da UE, a Comissão Europeia abriu recentemente uma série de investigações aprofundadas a casos de eventuais auxílios estatais a companhias aéreas que operam a partir de aeroportos regionais em vários

Estados-Membros. A dúvida é se as companhias que recebem tais auxílios obtêm uma vantagem económica indevida de que as suas concorrentes não gozam, falseando assim a concorrência dentro do mercado único europeu da aviação. A Comissão anunciou também em 2012 que irá rever as orientações comunitárias sobre o financiamento dos aeroportos e as ajudas ao arranque da atividade das companhias aéreas que se instalam em aeroportos regionais. A recente adoção das regras da UE¹² relativas à segurança social dos trabalhadores móveis, como as tripulações de voo, irá também melhorar o funcionamento do mercado único, uma vez que as práticas adotadas por algumas companhias aéreas, que consistem em utilizar os sistemas de segurança social menos onerosos independentemente do país de origem do membro da tripulação, não poderão ser prosseguidas. Adotar ou alterar a legislação da UE pode, pois, contribuir para melhorar o ambiente empresarial, permitindo que as transportadoras da UE concorram na arena internacional.

26. No plano externo, o Regulamento (CE) n.º 868/2004¹³ tinha por objetivo proteger as transportadoras da UE contra as subvenções e práticas tarifárias desleais que as prejudicam na prestação de serviços de transportes aéreos a partir de países não membros da União Europeia. No entanto, houve quem apelasse com insistência a que se criassem instrumentos europeus mais eficazes no setor da aviação, para proteger os interesses europeus contra as práticas desleais. O Regulamento (CE) n.º 868/2004 nunca foi utilizado: as empresas argumentam que é inaplicável na prática dado que se inspirou em ferramentas utilizadas para combater o dumping e as subvenções no domínio das mercadorias e não está devidamente adaptado às especificidades do setor dos serviços aeronáuticos. Os eventuais remédios e os aspetos procedimentais do regulamento também são considerados desadequados para um setor de serviços. Terá de criar-se um instrumento mais adequado e eficaz para salvaguardar a concorrência leal e aberta nas relações externas da UE em matéria de aviação.
27. Os sistemas de aviação com os quais as companhias aéreas e os «hubs» da UE concorrem no Golfo são o resultado de decisões claras tomadas para desenvolver a aviação enquanto setor económico estratégico gerador de benefícios para toda a economia. As transportadoras do Golfo insistem em que não gozam de vantagens competitivas desleais conferidas por tais sistemas. Assim sendo, tudo indica que uma maneira imediata de avançar seria elaborar – de preferência a nível da UE – «cláusulas-tipo de concorrência leal» que seriam acordadas e incluídas nos respetivos acordos bilaterais de serviços aéreos com os Estados-Membros da UE.
28. Neste novo contexto comercial, é não só importante como legítimo que a UE possa atuar eficazmente a nível internacional para salvaguardar a competitividade das suas companhias aéreas contra a concorrência e/ou as práticas desleais, venham de onde vierem.

¹² O Parlamento Europeu e o Conselho chegaram a acordo em primeira leitura, no âmbito da codecisão, sobre uma proposta da Comissão destinada a alterar o Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social e o Regulamento (CE) n.º 987/2009 que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004.

¹³ Regulamento (CE) n.º 868/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004 - JO L 162 de 30.4.2004, p. 1.

3.2. Uma estratégia de crescimento inspirada no propósito de «mais Europa»

29. O setor da aviação da UE, nomeadamente as transportadoras de rede internacionais europeias, atravessou um período difícil e tem ainda desafios muito sérios pela frente. A resposta a esses desafios exige esforços concertados e rápidos a nível da UE, com uma ação mais coordenada, que deve ser mais eficaz do que o atual sistema de negociações e relações bilaterais. A UE, quando unida, tem mostrado que é capaz de oferecer valor acrescentado. Tal aplica-se tanto às negociações como à forma de garantir o correto funcionamento dos acordos, através, por exemplo, de posições comuns no Comité Misto no âmbito dos vários acordos.
30. O estudo independente encomendado pela Comissão¹⁴ estimou que a conclusão de novos acordos gerais de transporte aéreo a nível da UE com países vizinhos e parceiros essenciais, sobretudo em mercados em crescimento acelerado e/ou restritos, traria benefícios económicos muito significativos, de mais de 12 000 milhões de euros por ano. É o caso, nomeadamente, da Turquia, da China, da Rússia, dos Estados do Golfo¹⁵, do Japão, do Egito e da Índia.
31. É estrategicamente importante para a UE manter um setor da aviação de base europeia forte e competitivo, que a ligue ao resto do mundo. Os mercados da aviação que registam maior crescimento situam-se neste momento fora da Europa, pelo que é fundamental que o setor europeu da aviação tenha a oportunidade de crescer também nesses mercados. O desafio consistirá em prepará-lo para tirar partido das oportunidades oferecidas por um ambiente em rápida transformação e aceder aos novos mercados em fase de crescimento acelerado. A resposta a este desafio exigirá da UE uma visão coerente, assim como a transmissão de uma imagem clara de maior unidade nas relações externas em matéria de aviação.
32. A política externa da UE em matéria de aviação deve ser ditada por três objetivos paralelos, que podem conjugar-se para benefício da economia em geral, do crescimento e do emprego: (i) beneficiar os consumidores (o que implica uma forte e continuada centragem na abertura do mercado); (ii) salvaguardar a competitividade, o que implica medidas mais fortes decididas a nível da UE que insistam na reforma do sistema de propriedade e de controlo, nas reduções do fardo regulamentar e no estabelecimento de condições equitativas a nível internacional (todas difíceis de garantir a nível dos Estados-Membros); e (iii) objetivos de interesse geral mais vastos que não se restrinjam aos direitos de tráfego (a abordagem da UE procurará, por conseguinte, garantir objetivos imperativos de segurança pública e ambientais).
33. A política externa e as iniciativas da UE em matéria de aviação devem promover e defender os interesses europeus de forma mais vigorosa e continuar a promover e a partilhar os valores, as normas e as melhores práticas da Europa numa base de colaboração. Deve visar a aplicação no setor do mais elevado padrão de normas possível, através da cooperação e da convergência a nível regulamentar. Estes objetivos não serão atingidos sem negociações coordenadas a nível da UE com os principais parceiros.

¹⁴ Booz & Company: «*Development of the EU's Future External Aviation Policy*», Relatório Final, abril de 2012.

¹⁵ Nomeadamente os Emiratos Árabes Unidos e o Qatar.

4. ENSINAMENTOS COLHIDOS E CAMINHO A SEGUIR

4.1. O que falta fazer do roteiro de 2005?

34. Nos últimos sete anos, os avanços conseguidos na política externa da UE em matéria de aviação foram substanciais, tanto em termos quantitativos como qualitativos (ver detalhes no anexo). Mas houve também percalços e desilusões, dos quais há que colher ensinamentos.
35. No âmbito do primeiro pilar (restaurar a segurança jurídica), muito já se conseguiu. No entanto, o diálogo contínuo com certos parceiros e uma abordagem coordenada e determinada da UE em relação a esse pequeno número de países deve prosseguir, tendo em vista resolver as questões pendentes.
36. No âmbito do segundo pilar (acordos de vizinhança), foram negociados alguns acordos importantes que trarão vantagens acrescidas tanto para a UE como para os países vizinhos. Os contactos e as negociações com os restantes países vizinhos devem ser intensificados e acelerados tendo em vista a conclusão de acordos até 2015 com a Ucrânia, a Turquia, a Tunísia, o Azerbaijão, o Líbano, a Argélia, a Arménia, o Egipto, a Líbia e a Síria (obviamente em função das condições políticas nacionais e regionais). É importante garantir que, a prazo, surja deste processo um espaço comum da aviação verdadeiramente integrado, em que as relações entre os próprios países vizinhos também se tornem abertas e integradas. Perante os objetivos similares que a UE persegue com os países vizinhos, deixa de fazer sentido que o Conselho tenha de considerar a concessão de autorizações para negociar acordos país a país. Seria de longe mais eficiente conceder à Comissão uma autorização única para negociar com os restantes países vizinhos, embora ainda numa base de país a país. Tal permitiria também maior flexibilidade no que respeita à data de início das negociações.
37. No âmbito do terceiro pilar (acordos gerais com os principais parceiros) foram negociados alguns acordos importantes. No entanto, trata-se também de um domínio em que ainda não se realizaram alguns objetivos essenciais, nomeadamente no âmbito dos acordos UE-EUA e UE-Canadá, no que respeita à liberalização da propriedade e do controlo das companhias aéreas.
38. Apesar dos progressos realizados em todo mundo no sentido da instauração de um regime regulamentar mais liberal para o transporte aéreo internacional, os governos ainda não reformaram as regras arcaicas relativas à propriedade e ao controlo das companhias aéreas. A maioria dos países continua a manter em vigor regras que determinam que as companhias aéreas devem ser maioritariamente detidas e controladas por nacionais, negando com isso o acesso das transportadoras aéreas a um vasto leque de investidores e de mercados de capital. O efeito tem sido a imposição de uma estrutura empresarial artificial ao setor do transporte aéreo que não existe noutros setores. Apesar do alcance mundial da aviação, não existe uma única companhia aérea verdadeiramente mundial, ao contrário do que acontece noutros setores, onde existem empresas de dimensão mundial. A consolidação (ou fusões) transfronteiras, vista por muitos como requisito prévio para um setor do transporte aéreo economicamente mais sustentável, está seriamente restringida. Nos Estados Unidos, por exemplo, a participação de estrangeiros no capital das companhias aéreas não pode ser superior a 25%. Estas restrições nacionais à

propriedade e ao controlo fizeram surgir três alianças mundiais de companhias aéreas (Star Alliance, SkyTeam e oneworld), e mais especificamente empresas comuns («*joint ventures*») entre alguns dos seus membros nalgumas rotas. O papel por elas desempenhado é o que há de mais parecido com companhias aéreas mundiais.

39. Nos termos da legislação europeia em vigor, porém, as transportadoras da União Europeia não estão sujeitas a restrições de propriedade e controlo nacionais, podendo ser detidas por qualquer entidade interessada da UE. Nos últimos anos, o setor aeronáutico europeu passou por um processo de consolidação transfronteiras em torno de três grupos principais de transportadoras aéreas europeias: o grupo Air France-KLM; o grupo Lufthansa, com a SWISS, a Austrian Airlines e uma quota importante na Brussels Airlines; e mais recentemente o International Airlines Group (IAG), criado como empresa-mãe da British Airways, da Iberia e agora também da bmi. Além disso, a exigência de participação maioritária de empresas da UE no capital pode ser anulada através de acordos gerais da UE com países parceiros que permitam a estrangeiros deter a maioria do capital ou o controlo das companhias.
40. A evolução do processo de consolidação na Europa é única, no sentido em que apenas são permitidas fusões e aquisições transfronteiras de companhias dentro da UE, enquanto os regimes de propriedade e controlo se encontram basicamente no ponto em que foram negociados em 1944 na Convenção de Chicago. As dificuldades criadas pelas atuais disposições relativas à propriedade e ao controlo são significativas e exigem negociações com os países parceiros e estruturas de governação altamente complexas. Forçosamente tal significa que não é possível realizar integralmente os benefícios da consolidação. Os membros das alianças cooperam cada vez mais estreitamente para oferecerem aos clientes um serviço de rede «multi-hub» mundial, ininterrupto e integrado.
41. Parte do problema da eliminação das restrições à propriedade e ao controlo é a necessidade de, para que a reforma tenha verdadeiro sentido, garantir o acordo de uma massa crítica do mercado mundial ou de uma grande percentagem de países. Para que a reforma mundial da propriedade e do controlo avance, o ponto de partida lógico é o mercado transatlântico. Representando cerca de metade da aviação mundial, a UE e os Estados Unidos juntos constituem um bloco poderoso, pelo que a emergência de transportadoras verdadeiramente transatlânticas seria uma boa oportunidade para iniciar o processo. Chegou, pois, a altura de avançar com as medidas previstas no acordo de transporte aéreo entre a UE e os EUA de liberalização da propriedade e do controlo das companhias aéreas, para que estas possam atrair investimento independentemente da nacionalidade do investidor. No entanto, este importante objetivo político de autorizar o investimento estrangeiro nas companhias aéreas deve também ser prosseguido a uma escala mais alargada – quer a nível bilateral entre a UE e outros parceiros fundamentais, quer a nível multilateral no contexto mundial, nomeadamente através da OACI. A UE deve assumir um papel de maior preponderância na avaliação do modo como as preocupações com as atuais cláusulas relativas à propriedade e ao controlo podem ser respondidas, especialmente com países que partilhem da mesma visão, abordando ao mesmo tempo a necessidade de as companhias aéreas acederem a financiamento de capital e melhorando a atratividade das companhias nos mercados financeiros. As negociações de acordos de comércio livre podem desempenhar um papel complementar útil na eliminação das restrições.

42. É também importante agora finalizar as negociações com a Austrália e permitir que comecem a materializar-se os benefícios decorrentes do acordo UE-Brasil, cuja assinatura foi infelizmente adiada.

43. O terceiro pilar encerra também um enorme potencial de benefícios futuros. Por exemplo, em 2005, a Comissão já demonstrou os benefícios económicos significativos dos futuros acordos gerais com a Rússia, a China e a Índia e pediu, por conseguinte, autorizações para negociar acordos gerais de transporte aéreo com cada um destes países, as quais não foram até à data concedidas. Esses potenciais benefícios foram confirmados pelo estudo independente encomendado pela Comissão, pelo que o objetivo de conclusão de acordos gerais com estes parceiros essenciais deve ser mantido e prosseguido. O estudo mostrou igualmente os grandes benefícios económicos potenciais que podem advir da conclusão de acordos gerais com uma série de outros parceiros importantes.

4.2. Principais princípios que devem orientar a futura política externa da UE em matéria de aviação

44. Dado o aprofundamento do mercado único, a emergência de transportadoras verdadeiramente europeias que são cada vez mais multinacionais na sua estrutura de propriedade e as competências crescentes da UE em praticamente todos os domínios da aviação, já é altura de a UE enveredar por uma abordagem muito mais coordenada e assertiva nas suas relações externas em matéria de aviação. Nalguns casos, pode ser suficiente reforçar o nível atual de coordenação entre a Comissão Europeia, os Estados-Membros e as empresas do setor, ao mesmo tempo que se continua a procurar estabelecer relações com os países parceiros numa base bilateral. Tal exigirá uma coordenação mais forte e formalizada na UE e acordos de transparência. No entanto, a experiência mostra que, mesmo se coordenadas, as relações bilaterais encerram um sério risco de produzirem resultados aquém do esperado. As negociações a nível da UE assentes na unidade da União e autorizadas pelo Conselho constituem em geral um modo mais adequado e eficaz de defender o interesse europeu. Esta abordagem deve, pois, ser desenvolvida como prática geral a adotar com todos os principais parceiros e não como uma exceção à regra – como acontece presentemente.

45. A UE deve continuar a ser ambiciosa na promoção de uma maior abertura e liberalização no setor da aviação, garantindo ao mesmo tempo um nível satisfatório de convergência regulamentar. Sempre que necessário, deve igualmente assumir a defesa das suas empresas, da sua economia e dos seus postos de trabalho e garantir que sejam utilizados os instrumentos adequados para proteger os seus interesses. Nas negociações com os países parceiros, deve ser também prestada a devida atenção às normas laborais e ambientais e ao respeito pelas convenções e acordos internacionais em ambos os domínios para evitar falsear o mercado e impedir um afundamento vertiginoso.

46. São também necessárias mudanças no contexto mundial da aviação. É aqui que a OACI pode desempenhar um papel de primeiro plano na modernização do quadro que rege atualmente o mercado mundial da aviação, à semelhança do que faz noutros domínios fundamentais, como a segurança. A OACI pode ajudar a desenvolver o quadro regulamentar económico para o setor da aviação mundial, nomeadamente liberalizando a propriedade e o controlo das companhias aéreas, garantindo um

quadro mundial que assegure a lealdade da concorrência e o desenvolvimento sustentável do setor do ponto de vista ambiental.

4.3. Melhorar as relações com os principais parceiros

47. A presente comunicação sublinhou a importância estratégica para a UE de um setor europeu da aviação competitivo que inclua as transportadoras europeias de rede com um raio de ação planetário. Tal exige, como primeira condição, preservar a competitividade do setor e, como segunda, assegurar oportunidades de acesso ao mercado para que as empresas possam concorrer e operar nos principais mercados. Dada a sua especificidade, as companhias aéreas europeias de carga e serviços expresso, em particular, estão a ser penalizadas em todo o mundo por acordos bilaterais de serviços aéreos restritivos, devendo merecer elevada prioridade quando forem eliminados os obstáculos ao acesso ao mercado. A UE precisa de adequar a sua resposta aos desafios colocados por alguns dos mercados e parceiros estratégicos, como a seguir se indica.
48. A Turquia, enquanto parceiro regional essencial, constitui um mercado estratégico da aviação para a UE, sendo um dos que apresentam um crescimento mais rápido. A seguir aos Estados Unidos, a Turquia é o principal destino e ponto de partida do tráfego de passageiros da UE, com 30 milhões de passageiros transportados em 2010. Desde 1999, o tráfego entre a UE e a Turquia tem crescido, em média, mais de 9% ao ano. Representa o triplo do tráfego de passageiros entre a UE e Marrocos e mais do dobro da dimensão do mercado dos serviços de passageiros UE-Rússia. A Turquia e a UE têm interesses comuns em muitos domínios da aviação e a margem de cooperação é muito considerável. Existem também algumas questões difíceis na região, relacionadas com a aviação, que precisam de ser resolvidas, uma vez que prejudicam ambas as partes. Deve ser elaborada uma agenda de cooperação positiva e pragmática com a Turquia que permita que se progrida de um modo mutuamente favorável na resolução de questões concretas na região. Em particular, deve promover-se um acordo bilateral no domínio da segurança. Caso se progrida na resolução destes obstáculos, poderá considerar-se o estabelecimento de um acordo geral.
49. Com a Rússia, chegou finalmente a altura de acordar numa relação mais coerente, estável e ambiciosa, que possa oferecer às transportadoras de ambas as partes previsibilidade no planeamento. A Rússia tem que demonstrar urgentemente o seu empenho em cumprir o acordo de 2011, que visava pôr em prática os «Princípios acordados para a modernização do sistema de sobrevoos da Sibéria». Para além disso, a margem de cooperação é vasta e os potenciais benefícios para a Rússia e para a UE de uma verdadeira parceria estratégica, ou mesmo de uma relação normalizada, são igualmente significativos, tal como são significativos os potenciais custos, caso a relação não avance. Logo que os atuais obstáculos estejam ultrapassados, a UE deve, por conseguinte, propor um roteiro, cujo objetivo último seja a conclusão de um acordo geral entre a UE e a Rússia em matéria de aviação.
50. As relações com os Estados do Golfo têm sido nos últimos anos um processo manifestamente unidirecional de abertura dos mercados da UE às transportadoras desses Estados, o que criou desequilíbrios significativos em termos de oportunidades. Ao mesmo tempo, mantêm-se as dúvidas quanto à transparência dos relatórios de desempenho financeiro de algumas transportadoras do Golfo e ao cumprimento das

normas internacionais nessa matéria. Além disso, alguns desses Estados continuam a mostrar-se relutantes em aceitar ou sequer discutir cláusulas de «concorrência leal» com os Estados-Membros da UE individualmente. Esta tendência tem de ser invertida, em primeiro lugar para garantir a transparência e a concorrência leal e aberta e depois, nessa base, para continuar a desenvolver o mercado. Conviria coordenar este processo a nível da UE através de acordos gerais de aviação com os principais países.

51. A importância da Ásia na aviação mundial é cada vez maior, sendo por isso, obviamente, um mercado onde as transportadoras da UE não podem deixar de ter uma presença ativa. Muitos países asiáticos seguem agora políticas mais liberais em matéria de aviação; vários têm mostrado interesse em concluir acordos gerais com a UE. A ocasião não deve ser desperdiçada, desde que estes países reconheçam plenamente a legislação europeia em matéria de aviação, nomeadamente o princípio da designação UE, e desde que estes mercados ofereçam oportunidades iguais e uma concorrência leal para ambas as partes. Os acordos gerais de transporte aéreo estabelecidos entre a UE e a China, a Índia e o Japão já demonstraram que é possível obter benefícios económicos significativos, pelo que tais acordos devem ser prosseguidos. A UE está também a acompanhar com muito interesse a evolução da ASEAN para um mercado único da aviação totalmente liberalizado nos países do sudeste asiático em 2015, um processo que se assemelha bastante à criação do mercado regional aberto da aviação na Europa. Essa nova realidade oferecerá novas e interessantes oportunidades de cooperação entre a UE e a ASEAN, devendo levar a prazo à celebração de um acordo geral de aviação UE-ASEAN. Singapura deu o primeiro passo nessa matéria, tendo-se apresentado como «batedor» para que a UE aprofunde a sua presença na ASEAN e noutros países da zona.
52. Evoluções semelhantes estão em curso noutras regiões do mundo, nomeadamente na América Latina, onde a progressiva fusão de companhias aéreas deve ser saudada, dado que oferece possibilidades de estabelecimento de relações entre blocos mais estreitas, que merecem uma maior abertura do mercado.
53. O mercado africano da aviação possui um potencial de crescimento a longo prazo. Nas relações UE-África em matéria de aviação é atualmente atribuída prioridade à melhoria da segurança em África através do apoio à criação e ao funcionamento de organizações regionais de fiscalização da segurança e do fornecimento de assistência aos países incluídos na lista europeia de companhias aéreas proibidas de operar na UE.

4.4. As ferramentas à disposição

54. A UE deseja desenvolver relações fortes, abrangentes e mutuamente vantajosas com os seus principais parceiros. Tal ultrapassa em muito a simples questão da liberalização dos direitos de tráfego e deve incluir, por exemplo, a cooperação a nível regulamentar, tecnológico e industrial. Os acordos gerais de serviços aéreos com os países vizinhos e os parceiros mais importantes que partilham a visão da UE devem abordar e sincronizar as condições regulamentares para uma concorrência leal e para um setor da aviação sustentável, incluindo aspetos essenciais como a segurança, o ambiente e a regulamentação económica.

55. A presente comunicação sublinhou a importância de manter um setor europeu da aviação competitivo. A consecução de tal objetivo estratégico exigirá uma coordenação mais sistemática, uma maior solidariedade e a utilização da gama completa de ferramentas que se encontram ao dispor da UE, da Comissão Europeia, dos Estados-Membros, do setor aeronáutico europeu e das instituições e agências europeias da aviação. A maior competitividade aumentará também os potenciais benefícios para os parceiros da UE. O processo pode assumir várias formas, que devem ser consideradas conjuntamente.
56. É importante que todas as partes interessadas participem plenamente na definição da política e, posteriormente, nas negociações, tanto na fase preparatória como nas discussões propriamente ditas. Por este motivo, a Comissão está preparada para reexaminar as disposições práticas para que as negociações sejam transparentes e inclusivas. Ao mesmo tempo, precisamos de garantir que os processos que regem as relações externas da UE no domínio da aviação sejam eficientes, eficazes e não excessivamente burocráticos.
57. A Comissão está convicta de que um instrumento mais eficaz para garantir a lealdade da concorrência é uma parte importante da caixa de ferramentas de que a UE necessitará para desenvolver mais a sua política externa no domínio da aviação. O Regulamento (CE) n.º 868/2004 revelou-se complexo e impraticável para o setor dos serviços da aviação e, sob reserva de uma avaliação integral do seu impacto, a Comissão estudará e, se necessário, apresentará propostas de medidas mais adequadas, depois de consultadas todas as partes interessadas.

5. CONCLUSÃO

58. Chegou a altura de os Estados-Membros da UE, o Conselho e o Parlamento Europeu analisarem atentamente a melhor maneira de conceber a futura política externa da UE no domínio da aviação e de tomarem as decisões necessárias para que uma política mais ambiciosa responda aos sérios desafios que o setor europeu da aviação enfrenta hoje e liberte todo o potencial que a aviação tem para oferecer à economia europeia.

QUE PROGRESSOS ALCANÇOU ATÉ À DATA A POLÍTICA EXTERNA DA UE NO DOMÍNIO DA AVIAÇÃO?

Emergência de uma política externa da União Europeia no domínio da aviação

1. O desenvolvimento de uma política externa da União Europeia no domínio da aviação foi uma consequência lógica da criação do mercado interno da UE e das respetivas regras comuns. Um marco fundamental foi o acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre “céus abertos”, de 5 de novembro de 2002¹⁶, que concluiu que (i) a União adquire uma competência externa exclusiva «quando os acordos internacionais pertencem ao domínio de aplicação das regras comuns»; e (ii) as exigências de propriedade e controlo nacionais para a designação das companhias aéreas no contexto de acordos bilaterais de serviços aéreos violam a liberdade de estabelecimento consagrada nos Tratados da UE.
2. Em Junho de 2003, o Conselho concedeu autorizações à Comissão para negociar um acordo geral de transporte aéreo com os Estados Unidos e «acordos horizontais» com todos os outros países não pertencentes à UE, para tornar os seus acordos bilaterais com os Estados-Membros da UE conformes com o direito da UE.
3. Em Junho de 2005, o Conselho acordou em três «pilares» principais para uma política externa da UE no domínio da aviação, cujo objetivo era: (i) tornar conformes com o direito da UE, na sequência do acórdão do Tribunal relativo aos «céus abertos», todos os acordos bilaterais de serviços aéreos que os Estados-Membros tenham concluído com países terceiros, nomeadamente eliminando as exigências de propriedade e controlo nacionais e reconhecendo assim a liberdade de estabelecimento das transportadoras aéreas da UE; (ii) criar um espaço comum da aviação mais vasto até 2010, que incorpore os países vizinhos do sul e do leste da UE; e (iii) negociar acordos gerais a nível da UE com outros parceiros fundamentais com base em autorizações individuais para negociar nos casos em que tenham sido demonstrados os benefícios económicos e o valor acrescentado de um acordo a nível da UE.

Embora ainda restem desafios significativos e muito trabalho, realizaram-se importantes progressos em todos os três pilares desde 2005.

Progressos realizados no quadro dos três pilares

Primeiro pilar – restabelecer a segurança jurídica

4. A necessidade de restabelecer uma base legal sólida para as relações no domínio da aviação com a UE foi aceite em todo mundo; com apenas algumas exceções, deixou de ser um verdadeiro problema. Cerca de 117 países não membros da UE reconheceram o princípio da designação UE. Destes, 55 países acordaram em alterar todos os seus acordos bilaterais com os Estados-Membros da UE através de acordos horizontais com a UE, enquanto os restantes o fizeram numa base bilateral com cada Estado-Membro. No total, quase 1000 acordos bilaterais de serviços aéreos foram

¹⁶ Processos judiciais instaurados pela Comissão Europeia contra oito Estados-Membros a propósito dos seus acordos bilaterais de serviços aéreos com os Estados Unidos.

tornados juridicamente conformes com o direito da União, o que representa 75% de todo o tráfego de passageiros extra-UE. No entanto, há ainda algum trabalho a fazer com alguns países importantes em termos de aviação para completar a implementação da designação UE, nomeadamente a Índia, a China e a Coreia do Sul, assim como a África do Sul, o Quênia, a Nigéria e o Cazaquistão. Destes países, apenas a África do Sul, o Quênia, a Nigéria e o Cazaquistão ainda não reconheceram de todo o princípio da designação UE. Nos casos em que existem organizações regionais, como em África e no Sudeste Asiático, deve seguir-se de preferência uma abordagem regional, negociando acordos com os diferentes blocos. Esses acordos horizontais com os blocos de países devem conter elementos de reciprocidade (em particular no que respeita às disposições relativas à propriedade e ao controlo) que permitam o reconhecimento recíproco progressivo dos respetivos mercados regionais da aviação, com benefícios para ambos os lados. O restabelecimento da segurança jurídica, de preferência numa base de blocos regionais com as comunidades económicas regionais nos casos em que tenham poderes para concluir um acordo horizontal, continua a ser um pré-requisito para uma cooperação mais vasta em domínios fundamentais da aviação, como a segurança, a regulamentação económica, a gestão do tráfego aéreo e o ambiente.

5. Os resultados obtidos são significativos. Estas mudanças reconhecem a eliminação, conforme exigido pelo direito da União, das restrições que obrigavam a que a propriedade e o controlo das transportadoras da UE fossem nacionais. Em consequência, as transportadoras da UE podem oferecer serviços a partir de qualquer Estado-Membro para países não membros da UE, desde que os direitos de designação e os direitos de tráfego estejam previstos nos respetivos acordos bilaterais de serviços aéreos. Além disso, são reconhecidas as fusões entre transportadoras da UE. Mas, acima de tudo, foi restabelecida a segurança jurídica nos acordos bilaterais, um elemento importante para todos os operadores.

Segundo pilar – criar um espaço comum de aviação com os países vizinhos

6. Realizaram-se também francos progressos no desenvolvimento de um espaço comum da aviação mais alargado. A UE negociou uma série de importantes acordos de serviços aéreos com países vizinhos, os quais, a prazo, formarão um espaço comum da aviação, com base num processo paralelo de abertura gradual do mercado e de convergência regulamentar com a legislação e a regulamentação da UE em matéria de aviação, que engloba cerca de 55 países e 1000 milhões de habitantes, ou seja, o dobro da população da UE. Para além da Suíça, da Noruega e da Islândia, que fazem parte do mercado interno da aviação, foram assinados acordos gerais de transporte aéreo com os Balcãs Ocidentais¹⁷, Marrocos, a Geórgia, a Jordânia e a Moldávia e foi rubricado um acordo com Israel. Estão em curso negociações com a Ucrânia e com o Líbano e prevê-se que comecem em breve com a Tunísia e o Azerbaijão e, a prazo, também com a Arménia.
7. O impacto económico dos primeiros acordos de vizinhança negociados é mensurável e significativo. Um estudo independente encomendado pela Comissão Europeia¹⁸

¹⁷ Acordo multilateral assinado com os seguintes parceiros: Albânia, Bósnia e Herzegovina, Croácia, antiga República jugoslava da Macedónia, Montenegro, Sérvia e UNMIK (Missão das Nações Unidas no Kosovo).

¹⁸ Booz & Company: «*Development of the EU's Future External Aviation Policy*», Relatório Final, abril de 2012.

estima que o benefício económico total do acordo UE–Marrocos (2006) foi superior a 3500 milhões de euros entre 2006 e 2011, tendo-se verificado um crescimento acentuado do tráfego aéreo entre a UE e Marrocos e tendo surgido muitas novas rotas e transportadoras, de que resultou uma maior concorrência e escolha e uma redução dos preços. Verificou-se uma redução real das tarifas pagas pelos passageiros de cerca de 40% desde 2005. Do mesmo modo, o acordo entre a UE e os Balcãs Ocidentais (o Acordo ECAA) gerou um benefício económico total de mais de 2400 milhões de euros entre 2006 e 2011. Do benefício económico total, 80–85% correspondem a ganhos dos consumidores em virtude da redução das tarifas e a percentagem restante representa outros ganhos de produtividade e eficiência.

8. Os países vizinhos fizeram um enorme esforço de alinhamento do seu quadro regulamentar pela legislação da UE em domínios essenciais como a segurança aérea, a gestão do tráfego aéreo, o ambiente, os direitos dos passageiros, a regulamentação económica e os aspetos sociais. Os principais beneficiários são os consumidores e o setor da aviação tanto da UE como dos referidos países. A UE presta uma assistência significativa aos países vizinhos no que respeita ao alinhamento da sua legislação pelas regras da UE. Ambas as partes acordaram em conceder direitos de tráfego adicionais (direitos da quinta liberdade, ou seja, o direito a efetuar operações de transporte entre um país parceiro e pontos intermédios ou mais distantes como parte de um serviço com partida /destino no país de origem da companhia aérea) a aplicar uma vez concluído o processo de harmonização regulamentar. No caso dos Balcãs Ocidentais, a rápida aplicação das regras da aviação da União Europeia nos termos do acordo ECAA contribuirá também para os seus esforços no contexto do processo de adesão à UE.
9. As relações com um dos mais importantes países vizinhos – a Rússia – têm sido difíceis. A Rússia é um parceiro potencialmente muito importante para a UE dada a sua proximidade geográfica e a dependência mútua, que criam oportunidades comerciais significativas. Por exemplo, mais de 40% do tráfego internacional de passageiros da Rússia tem por destino a UE. No entanto, a margem para benefícios mútuos não é explorada em todo o seu potencial.
10. 2011 marcou um ponto de viragem no que respeita ao reconhecimento pela Rússia do direito da UE. Em setembro de 2011, a Rússia – pela primeira vez – concordou em incorporar o princípio da designação UE nos seus acordos bilaterais de serviços aéreos com os Estados-Membros da UE, um processo que está agora a ser concluído.
11. No entanto, há uma questão importante que permanece por resolver: o sistema russo de imposição de taxas às transportadoras aéreas da UE pela utilização de rotas siberianas nos voos com destinos asiáticos. Calcula-se que as companhias aéreas da UE tenham tido que pagar mais de 300 milhões de euros por ano pelo sobrevoos da Sibéria, um montante cuja maior parte parece ter revertido para um concorrente direto. No final de 2011, a Comissão Europeia e o Governo russo trocaram correspondência tendo em vista a plena entrada em vigor, em 1 de julho 2012, dos «Princípios acordados para a modernização do sistema de sobrevoos da Sibéria», negociados, acordados e assinados em 2006. A UE espera que a Rússia honre este compromisso internacional e reserva-se o direito de tomar as medidas necessárias se tal não for o caso.

Terceiro pilar – acordos gerais com outros parceiros fundamentais

12. No quadro do terceiro pilar, a UE negociou alguns acordos com parceiros importantes. Tais acordos visam uma combinação de abertura do mercado, criação de condições para uma concorrência leal e aberta através da convergência regulamentar, liberalização da propriedade e do controlo das companhias aéreas e resolução de problemas ligados aos processos comerciais.
13. Foi assinado um primeiro acordo com os Estados Unidos em abril de 2007 e um segundo em junho de 2010. Em dezembro de 2009, foi assinado um acordo com o Canadá que prevê uma abertura faseada do mercado com base em alterações que o país deve introduzir na sua regulamentação sobre investimento estrangeiro. Em Março de 2011, foi rubricado um acordo geral de transporte aéreo com o Brasil, embora ainda se aguarde a sua assinatura. O Conselho também concedeu autorizações à Comissão para negociar acordos gerais com a Austrália e a Nova Zelândia. As negociações com estes países ainda não se encontram concluídas.
14. O acordo entre a UE e os Estados Unidos foi fundamental para transformar os acordos internacionais no domínio da aviação em algo de diferente de meras negociações de acesso ao mercado baseadas na reciprocidade. Pela primeira vez, um importante acordo internacional reconheceu que é necessário igualmente abordar e harmonizar as condições de concorrência para garantir uma concorrência justa. A União Europeia e os Estados Unidos desenvolveram um novo modelo de acordo que facilita o papel da aviação. Embora os acordos com os Estados Unidos e com o Canadá tenham até à data apenas sido aplicados durante um período de crise económica que tem produzido impactos negativos na maioria dos mercados da aviação, espera-se que os benefícios sejam significativos, refletindo a dimensão do mercado transatlântico. Um estudo¹⁹ encomendado pela Comissão concluiu que um acordo de Espaço Aberto de Aviação entre a UE e os EUA geraria, nos primeiros cinco anos, mais de 25 milhões de passageiros adicionais entre os dois blocos e mais de 15 000 milhões de euros de benefícios para os consumidores, criando ainda 80 mil novos postos de trabalho no conjunto da UE e dos EUA. Os benefícios e os ganhos de eficiência resultantes da cooperação e da convergência a nível regulamentar e o efeito do trabalho dos comités mistos instituídos pelos acordos são já evidentes. Ao abrigo do acordo UE-EUA, o comité misto resolveu, por exemplo, uma série de questões, entre as quais o acesso ao mercado, a cooperação e convergência em matéria regulamentar e as condições de concorrência. Trata-se de um fórum valioso para monitorizar a aplicação do acordo e eliminar os obstáculos à atividade comercial. O comité misto funcionou, por exemplo, como catalisador para o acordo UE-EUA, de junho de 2012, sobre segurança do transporte de carga, que permitirá operações de transporte aéreo de carga mais baratas e mais rápidas devido ao reconhecimento mútuo dos respetivos regimes de segurança.

¹⁹ «*The Economic Impacts of an Open Aviation Area between the EU and the US*», Relatório Final, janeiro de 2007, Booz Allen, Hamilton.