

Parecer do Comité Económico e Social Europeu «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 95/93 do Conselho no que respeita à isenção temporária das regras de utilização das faixas horárias nos aeroportos comunitários devido à pandemia de COVID-19»

[COM(2020) 818 final — 2020/0358 (COD)]

(2021/C 123/07)

Relator-geral: **Thomas KROPP**

Consulta	Parlamento Europeu, 18.1.2021 Conselho, 21.1.2021
Base jurídica	Artigo 100.º, n.º 2, e artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção dos Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em plenária	27.1.2021
Reunião plenária n.º	557
Resultado da votação	225/1/4
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1 Em 16 de dezembro de 2020, a Comissão Europeia propôs um novo regulamento de alteração ⁽¹⁾ relativo à isenção temporária da cláusula de perda de direitos em caso de não utilização («use-it-or-lose-it») para o período posterior a 27 de março de 2021. Essencialmente, a Comissão propôs que se procedesse novamente à aplicação da regra de perda de direitos em caso de não utilização, mas que, por um período limitado, se fixasse o limiar de utilização das faixas horárias em 40 %, ao invés de 80 %. Além disso, a Comissão Europeia propôs que lhe fossem conferidos poderes delegados para prorrogar a isenção das faixas horárias, de acordo com uma série de critérios relacionados com a duração e intensidade da crise.

1.2 O CESE congratula a Comissão Europeia pela iniciativa de prorrogar a isenção temporária das regras europeias de atribuição de faixas horárias e apoia a proposta de incumbir a Comissão de adaptar o limiar até ao inverno de 2024/2025.

1.3 No entanto, a fim de criar um mecanismo de resposta verdadeiramente flexível, a proposta deve também prever o direito das companhias aéreas de devolver uma série completa de faixas horárias em combinação com um limiar de utilização variável.

1.4 A prorrogação justifica-se, uma vez que a crise económica mundial que se verifica no início de 2021 é pior do que o previsto há 12 meses, no primeiro trimestre de 2020. Contrariamente às expectativas, a pandemia de COVID-19 ainda não foi contida. Na verdade, a segunda vaga de crescimento exponencial do número de infeções no segundo semestre de 2020 teve até agora implicações sanitárias, sociais, económicas e financeiras ainda mais graves em toda a Europa do que a primeira vaga. Os transportes, o comércio e o turismo estão entre os setores económicos mais afetados. Além disso, verifica-se neste momento a propagação de uma mutação altamente infecciosa do vírus na Europa. O Reino Unido impôs recentemente um terceiro confinamento para conter a «terceira vaga» do vírus.

1.5 O CESE insta a Comissão Europeia e os legisladores a reconsiderarem a proposta da Comissão à luz das recomendações elaboradas pelo *World Airline Slot Board* (WASB), composto por companhias aéreas, aeroportos e coordenadores de faixas horárias, que publicou as suas recomendações relativas à isenção das faixas horárias para a época de programação de verão de 2021 ⁽²⁾ em 20 de novembro de 2020 (a IATA, a A4E, a ACI-Europe e a EUACA apoiam a recomendação da WASB). As recomendações consistem numa combinação de i) uma derrogação total da regra de perda de

⁽¹⁾ COM(2020) 818 final.

⁽²⁾ Recomendação do WASB, «*Airport slot alleviation measures for Northern Summer 2021*» [Medidas de isenção das faixas horárias nos aeroportos para o verão do hemisfério norte de 2021], <https://www.iata.org/contentassets/4820c05b19f148e2855db91-f2a579369/wasb-northern-summer-21-recommendation-for-slot-use-relief.pdf>

direitos em caso de não utilização para séries completas de faixas horárias que são devolvidas à reserva antes do início da época e ii) um limiar de utilização de 50 % para as séries de faixas horárias que as companhias aéreas mantêm. Preveem também determinadas condições e disposições sobre a não utilização justificada de faixas horárias em virtude do surto de COVID-19.

1.6 O CESE considera que é imperativo manter um equilíbrio entre a necessidade de evitar medidas que afetam negativamente a capacidade do setor da aviação de recuperar da crise, o objetivo a longo prazo das companhias aéreas de manter faixas horárias onerosas nos aeroportos e a necessidade de garantir um nível de concorrência adequado em função da escassez de faixas.

1.7 Por último, o CESE lamenta que a Comissão Europeia pareça empenhada em abordar as medidas de isenção das regras de atribuição de faixas horárias da UE, sem ter em conta que tais medidas serão reproduzidas a nível mundial, em outras partes do mundo. Por conseguinte, é preferível proceder a alterações que sejam operacionalmente viáveis e acordadas a nível mundial, como as recomendações do WASB.

2. Observações na generalidade

2.1 O Regulamento (CEE) n.º 95/93 do Conselho ⁽³⁾, parcialmente alterado pelo Regulamento (CE) n.º 793/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽⁴⁾, estabelece os procedimentos e as regras aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da UE. O seu artigo 10.º especifica que as transportadoras aéreas devem utilizar pelo menos 80 % das faixas horárias do período para o qual foram atribuídas para manter a mesma série de faixas dentro do período de programação correspondente do ano seguinte (daí a perda de direitos em caso de não utilização).

2.2 Em 30 de março de 2020, a União Europeia adotou uma alteração ao Regulamento Faixas Horárias ⁽⁵⁾, a fim de aplicar isenções à regra de perda de direitos em caso de não utilização durante o período de programação do verão de 2020, que terminou em 24 de outubro de 2020. Esta alteração habilitou igualmente a Comissão Europeia a prorrogar o período abrangido pela derrogação até 4 de abril de 2021. Em 14 de outubro de 2020, a Comissão adotou um ato delegado ⁽⁶⁾ que prorroga a derrogação à regra de perda de direitos em caso de não utilização até à data de 27 de março de 2021, que corresponde ao final da época de programação de inverno 2020/2021.

2.3 O CESE apoiou a proposta de suspensão das regras da UE relativas à atribuição de faixas horárias nos aeroportos no seu documento de posição, adotado em 25 de março de 2020. O relatório defendia a estabilidade de planeamento para as companhias aéreas e a possibilidade de reagir com rapidez e flexibilidade à evolução do mercado sem perder as faixas horárias necessárias para restabelecer redes funcionais.

2.4 No que respeita à necessidade de estabelecer uma via para retomar a normal aplicação da regra de perda de direitos em caso de não utilização, a Comissão propôs que, a partir do período de programação de verão de 2021, se procedesse novamente à aplicação dos requisitos de utilização de faixas horárias nos termos do Regulamento Faixas Horárias, mas que o limiar fosse fixado em 40 % ao invés de 80 %. Além disso, seriam conferidos poderes delegados à Comissão até à época de inverno de 2024/2025, inclusive, para prorrogar ainda mais a isenção das faixas horárias, ajustando a taxa de utilização das faixas horárias com base em vários indicadores, como os dados reais e previstos sobre o tráfego aéreo, fatores de carga e utilização da frota. A proposta contém ainda determinadas condições relativas, nomeadamente, às exclusões aplicáveis a faixas horárias que tenham sido recentemente atribuídas e trocadas, bem como um prazo para a devolução das faixas horárias.

2.5 Em 20 de novembro de 2020, o WASB, composto por companhias aéreas, aeroportos e coordenadores de faixas horárias, anunciou que tinha chegado a acordo sobre as recomendações relativas à isenção das faixas horárias para a época de programação de verão de 2021 ⁽⁷⁾. A IATA, a A4E ⁽⁸⁾, a ACI-Europe e a EUACA apoiam a recomendação do WASB.

⁽³⁾ Regulamento (CEE) n.º 95/93 do Conselho, de 18 de janeiro de 1993, relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da Comunidade (JO L 14 de 22.1.1993, p. 1).

⁽⁴⁾ Regulamento (CE) n.º 793/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, que altera o Regulamento (CEE) n.º 95/93 do Conselho, relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da Comunidade (JO L 138 de 30.4.2004, p. 50).

⁽⁵⁾ Regulamento (UE) 2020/459 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de março de 2020, que altera o Regulamento (CEE) n.º 95/93 do Conselho relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da Comunidade (JO L 99 de 31.3.2020, p. 1).

⁽⁶⁾ Regulamento Delegado (UE) 2020/1477 da Comissão, de 14 de outubro de 2020, que altera o Regulamento (CEE) n.º 95/93 do Conselho no que respeita à prorrogação temporária de medidas excecionais para fazer face às consequências da pandemia de COVID-19 (JO L 338 de 15.10.2020, p. 4).

⁽⁷⁾ Recomendação do WASB, «*Airport slot alleviation measures for Northern Summer 2021*» [Medidas de isenção das faixas horárias nos aeroportos para o verão do hemisfério norte de 2021], <https://www.iata.org/contentassets/4820c05b19f148e2855db91-f2a579369/wasb-northern-summer-21-recommendation-for-slot-use-relief.pdf>

⁽⁸⁾ A Ryanair, membro da A4E, não é dessa opinião e comunicará a sua posição separadamente.

Contrariamente à proposta da Comissão Europeia, o WASB recomenda uma combinação de i) uma derrogação total da regra de perda de direitos em caso de não utilização para séries completas de faixas horárias que são devolvidas à reserva a tempo do início da época e ii) um limiar de utilização de 50 % para as séries de faixas horárias que as companhias aéreas mantêm. Preveem-se também determinadas condições e disposições sobre a não utilização justificada de faixas horárias em virtude do surto de COVID-19.

2.6 O CESE apoia a manutenção da isenção da regra do Regulamento Faixas Horárias da UE de perda de direitos em caso de não utilização para a época de verão de 2021. No entanto, acredita que a proposta da Comissão Europeia deve incluir a possibilidade de devolução de séries completas de faixas horárias, além de uma redução do limiar. Com efeito, a conectividade a médio e longo prazo lucrará se as companhias aéreas forem auxiliadas na sua recuperação financeira e forem capazes de restabelecer as suas redes quando for restabelecido o tráfego. Além disso, as derrogações da regra de utilização de faixas horárias em países terceiros estão frequentemente condicionadas à reciprocidade, o que sugere a necessidade de uma abordagem compatível a nível mundial.

2.7 O CESE apoia a generalidade das recomendações do WASB, publicadas em 20 de novembro de 2020, que incluem a opção das companhias aéreas de devolverem séries inteiras de faixas horárias durante a crise. A Comissão Europeia parece empenhada em abordar as medidas de isenção das regras de atribuição de faixas horárias da UE, sem ter em conta que tais medidas serão reproduzidas em todas as outras regiões do mundo. Por conseguinte, é preferível proceder a alterações que sejam operacionalmente viáveis e acordadas a nível mundial. O CESE insta a Comissão Europeia e os colegisladores a considerarem a proposta da Comissão à luz das recomendações do WASB.

3. Observações na especialidade

3.1 No total, até 31 de dezembro de 2020, o tráfego aéreo europeu perdeu 6,1 milhões de voos, ou 1,7 mil milhões de viagens de passageiros, em comparação com o ano anterior ⁽⁹⁾, em resultado da pandemia de COVID-19.

3.2 Para reduzir a taxa de propagação do vírus, os governos impuseram fortes restrições ao tráfego aéreo internacional e à mobilidade dos respetivos cidadãos. As transportadoras aéreas foram obrigadas a reduzir drasticamente a sua capacidade e a manter aviões em terra. Em vários Estados-Membros da UE, certas companhias aéreas mantiveram temporariamente toda a frota em terra.

3.3 Esta situação mantém-se inalterada em 2021, colocando uma forte pressão sobre a viabilidade financeira de todas as partes interessadas do setor da aviação, nomeadamente os parceiros sociais, que, justificadamente, encaram com preocupação o futuro do seu emprego. Embora se tenha desenvolvido uma vacina na UE e a sua administração decorra desde 27 de dezembro de 2020, não será alcançada uma taxa de vacinação da população suficiente para permitir o levantamento das restrições gerais e das medidas destinadas a reduzir o número de infeções até ao final de 2021, ou mesmo até 2022 ⁽¹⁰⁾. Não há indícios de que a procura na época de verão de 2021 volte a alcançar níveis minimamente comparáveis aos dos últimos anos. A atual incerteza subsistirá e pode até agravar-se com o aparecimento de novas variantes do vírus SARS-CoV-2 ainda mais infecciosas ou mortais. Com efeito, de acordo com as previsões do setor, o período de recuperação pode durar até pelo menos 2024 ou 2025 ⁽¹¹⁾.

3.4 As faixas horárias são essenciais para efetuar voos de e para aeroportos congestionados e são importantes para as transportadoras aéreas obterem acesso à escassa capacidade aeroportuária, a fim de manterem as suas redes e a conectividade que proporcionam aos clientes. As transportadoras levaram anos a desenvolver as suas redes e a adquirir as faixas horárias necessárias para o tráfego intraeuropeu, intercontinental e afluente. A fim de garantirem as suas faixas horárias na ausência de uma medida que neutralize a regra de perda de direitos em caso de não utilização, as transportadoras aéreas seriam obrigadas a efetuar um grande número voos com taxas de ocupação extremamente baixas, agravando assim as perdas financeiras e causando um impacto negativo desnecessário no ambiente.

3.5 As medidas adotadas em 2020 assentaram, integralmente, no pressuposto de que ajudariam a garantir um controlo eficaz da propagação do vírus num espaço de tempo curto ou, pelo menos, previsível. Até agora, essas expectativas não se cumpriram; na verdade, ainda não é possível prever com segurança o processo de recuperação desta crise sem precedentes.

⁽⁹⁾ *Idem.*

⁽¹⁰⁾ Perguntas e respostas: Vacinação contra a COVID-19 na UE, 21 de dezembro de 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/qanda_20_2467

⁽¹¹⁾ «Aviation Round Table Report on the Recovery of European Aviation» [Relatório da mesa-redonda do setor da aviação sobre a recuperação do setor da aviação europeu], de novembro de 2019, <https://www.aci-europe.org/downloads/resources/Aviation%20Round%20Table%20DECLARATION%20FINAL%2016.11.2020.pdf>

3.6 A procura de serviços aéreos não melhorou de forma sustentável desde a aplicação na UE da derrogação original devido à COVID-19, em março de 2020. Embora se tenha registado um ligeiro aumento do tráfego durante os meses de verão, para -51 % face ao ano anterior, observou-se uma desaceleração após o verão de 2020, quando se deu a segunda vaga da pandemia e os Estados-Membros introduziram novas medidas de confinamento. Em 14 de setembro de 2020, a Eurocontrol ajustou a sua previsão para níveis significativamente mais baixos. No entanto, até a revisão do cenário do tráfego se está a revelar demasiado otimista. Em novembro, o tráfego registou níveis de -62 % e, em dezembro, de -60 % face ao ano anterior, tendo a previsão da Eurocontrol sido de -58 % e -54 %, respetivamente. A previsão da Eurocontrol para janeiro e fevereiro de 2021 é de -60 % e -50 %, respetivamente ⁽¹²⁾.

3.7 Tendo em conta a contínua e constante propagação do vírus e a severidade das medidas adotadas pelos governos para o conter, a procura de serviços aéreos mantém-se em níveis muitos baixos, continuando a colocar o setor da aviação sob pressão financeira e podendo mesmo pôr em causa a sua existência. Por conseguinte, o CESE considera que a isenção da regra de perda de direitos em caso de não utilização é justificada e necessária.

3.8 O CESE congratula as partes interessadas — companhias aéreas, aeroportos e coordenadores de faixas horárias — por se reunirem para chegar a uma solução de compromisso no WASB. O CESE está ciente de que a regulamentação geral das faixas horárias é para elas uma questão controversa. Na opinião do CESE, a recomendação do WASB aborda de forma adequada os objetivos gerais e específicos prosseguidos pela Comissão, tal como constam do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a sua proposta ⁽¹³⁾.

3.9 O CESE apoia o objetivo geral da Comissão de superar certas lacunas e desafios associados à isenção de uma época completa, estimulando a conectividade, incentivando a concorrência e facilitando a eliminação progressiva da isenção das faixas horárias. O CESE apoia também os objetivos específicos da Comissão, em especial a minimização dos efeitos nocivos para o ambiente causados pela operação de voos com taxas de ocupação muito baixas.

3.10 Na sua proposta de aditar um novo n.º 2-A ao artigo 10.º-A, a Comissão limita-se a propor que, para uma série de faixas horárias atribuída para o período de 28 de março de 2021 a 30 de outubro de 2021, as transportadoras aéreas tenham direito à mesma série de faixas no próximo período de programação correspondente, caso tenham utilizado 40 % das faixas dessa série. Tal significa que as transportadoras terão de fazer voos pouco económicos com taxas de ocupação extremamente baixas de pelo menos 40 %, ao invés de poderem devolver essas faixas sem correrem o risco de as perder. Incentivar as companhias aéreas a operarem voos em aeronaves quase vazias não é compatível com o objetivo declarado da Comissão de minimizar os efeitos prejudiciais no ambiente. Essa situação poderia ser remediada se as companhias aéreas pudessem devolver uma série completa de faixas horárias cuja procura soubessem ser baixa (por exemplo, em dias de tráfego reduzido ou fora das horas de ponta).

3.11 Do mesmo modo, a proposta da Comissão Europeia não cumpre o seu objetivo declarado de assegurar operações aéreas eficazes e a utilização eficaz da capacidade aeroportuária. Ao não permitir a devolução de séries completas de faixas horárias, as companhias aéreas não são incentivadas a devolver faixas antecipadamente, o que permitiria aos aeroportos, às companhias aéreas e aos consumidores a retribuição otimizada de faixas e o planeamento. A possibilidade de devolver séries completas de faixas permite que os aeroportos ajustem melhor as suas próprias operações. Acima de tudo, disponibiliza faixas horárias para uma retribuição e utilização *ad hoc*, por exemplo, para voos de carga, dependendo das flutuações da procura. O aditamento proposto de um n.º 7 ao artigo 10.º-A do regulamento, que prevê um prazo de três semanas para a devolução das faixas horárias, não pode ter um efeito semelhante ⁽¹⁴⁾. Em vez disso, existe o perigo de que um limiar inferior possa, por si só, levar a programações significativamente fragmentadas, em detrimento dos poucos clientes restantes.

3.12 Embora o CESE apoie os objetivos gerais da Comissão de promover a conectividade, incentivar a concorrência e facilitar a eliminação progressiva da isenção das faixas horárias, considera necessário manter uma perspetiva a mais longo prazo. A conectividade e a concorrência (especialmente com transportadoras de países terceiros) beneficiam mais a médio e longo prazo se se garantir que as empresas viáveis sobrevivem à crise atual sem perder os ativos de que precisam quando for restabelecido o tráfego. Ao mesmo tempo, a regulamentação não deve ser excessivamente protetora, a fim de evitar a

⁽¹²⁾ Eurocontrol, Think Paper n.º 8: «What COVID-19 did to European Aviation in 2020, and Outlook 2021» [O efeito da COVID-19 na aviação europeia em 2020 e perspetivas para 2021], 1 de janeiro de 2021: <https://www.eurocontrol.int/publication/what-covid19-did-european-aviation-2020-outlook-2021>

⁽¹³⁾ SWD/2020/341 final.

⁽¹⁴⁾ Além disso, esta disposição específica é ineficaz, pois o não cumprimento não tem consequências. A atribuição de faixas na época seguinte depende de as companhias aéreas atingirem o limiar, independentemente de devolverem faixas horárias dentro do período de três semanas ou não.

complacência e salvaguardar a concorrência. Dada a evolução incerta da procura na época de verão e a própria hipótese colocada pela Comissão de um nível de tráfego de 50 % em comparação com 2019 ⁽¹⁵⁾, o CESE considera que é muito cedo para voltar a aplicar os requisitos de utilização de faixas horárias ao abrigo do Regulamento Faixas Horárias, mesmo que a 40 %. Ao mesmo tempo, a prorrogação da derrogação total não contrariaria os desafios e cumpriria devidamente os objetivos definidos pela Comissão. O CESE considera que a recomendação do WASB, que combina os efeitos da atenuação de uma derrogação total com os efeitos de controlo de um limiar, constitui uma base sólida a partir da qual será possível o regresso à normal aplicação dos requisitos de utilização das faixas horárias.

3.13 O ato delegado proposto no artigo 10.º-A, n.º 4, deve conferir poderes à Comissão não só para alterar os valores percentuais referidos no artigo 10.º, n.º 2-A, como também para alargar a opção de devolver uma série completa de faixas horárias no início da respetiva época. Embora a proposta da Comissão permita uma derrogação total da utilização de faixas horárias (ou seja, de 0 %), não prevê a possibilidade de combinar os dois elementos. Apenas essa solução constituirá um mecanismo de resposta verdadeiramente flexível.

3.14 A coordenação de faixas horárias é uma questão global. Por conseguinte, um regulamento da UE em matéria de faixas horárias deve ser compatível com a regulamentação de países terceiros, que muitas vezes exigem a reciprocidade. Com a derrogação total, tal não constitui um problema, pois é a forma mais abrangente possível de atenuar as condições de utilização das faixas horárias. A recomendação do WASB é também passível de alcançar o reconhecimento global ⁽¹⁶⁾.

3.15 O CESE considera que, no interesse da resiliência e da regulamentação inteligente, deve ser considerada a introdução de disposições que permitam atenuar as disposições relativas à utilização das faixas horárias ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 95/93, não apenas nos casos relacionados com a COVID-19, mas também para eventos futuros que tenham um efeito significativo no setor da aviação. Não é a primeira vez que se impõem alterações à regra de utilização das faixas horárias previstas no Regulamento (CEE) n.º 95/93:

- em 2002, na sequência dos atentados terroristas de 11 de setembro [Regulamento (CE) n.º 894/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽¹⁷⁾];
- em 2003, na sequência do surto de síndrome respiratória aguda (SARS) [Regulamento (CE) n.º 1554/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽¹⁸⁾]; e
- em 2009, em plena crise financeira mundial [Regulamento (CE) n.º 545/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽¹⁹⁾].

Tais regimes devem contemplar a capacidade de responder rapidamente, sem a necessidade de regulamentação adicional e com a possibilidade de uma resposta flexível, variando entre derrogações totais e limiares ajustados e uma combinação de devoluções e limiares de faixas horárias iniciais, conforme sugerido pelo WASB para a época de verão de 2021.

3.16 O CESE reitera a sua disponibilidade para contribuir para novos debates sobre a melhor forma de restabelecer um setor da aviação europeu viável e competitivo. Tal abordagem quer-se abrangente e deve incluir debates com todas as partes interessadas, em especial os parceiros sociais, gravemente afetados pela crise da COVID-19. Uma abordagem abrangente deste tipo deve contemplar a revisão de todos os regulamentos ou medidas que pressionem indevidamente o setor da aviação.

Bruxelas, 27 de janeiro de 2021.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

⁽¹⁵⁾ Ver nota de rodapé 7, considerando 11.

⁽¹⁶⁾ À data deste relatório, a Nova Zelândia, a Malásia e o Canadá (Vancouver) já tinham adotado a proposta do WASB para o verão de 2021. O Brasil prolongou a atual derrogação de faixas horárias para o inverno 2020/2021. A Administração Federal de Aviação dos Estados Unidos (FAA) iniciou um processo de consulta sobre (apenas) essas duas opções: a prorrogação da derrogação (total) existente e a proposta do WASB.

⁽¹⁷⁾ JO L 142 de 31.5.2002, p. 3.

⁽¹⁸⁾ JO L 221 de 4.9.2003, p. 1

⁽¹⁹⁾ JO L 167 de 29.6.2009, p. 24.