Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1008/2008 relativo a regras comuns dos serviços aéreos na Comunidade»

[COM(2016) 818 final — 2016/0411(COD)]

(2017/C 345/21)

Relator: **Jacek KRAWCZYK**

Consulta	Parlamento Europeu, 16.2.2017
	Conselho da União Europeia, 13.2.2017
Base jurídica	Artigo 100.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	14.6.2017
Adoção em plenária	5.7.2017
Reunião plenária n.º	527
Resultado da votação	135/1/1
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. **Conclusões e recomendações**

1.1. A proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 (a seguir designada «a proposta») limita-se ao artigo 13.º, n.º 3, alínea b). Este número, se a alteração for aprovada, passará a começar pelas palavras «Salvo disposição em contrário num acordo internacional celebrado pela União […]».

1.2. O Comité apoia a intenção da Comissão de procurar resolver um conflito entre o disposto no artigo 13.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 e no Acordo de Transporte Aéreo UE-EUA (ATA) sobre os acordos de locação com tripulação. Eliminar as incoerências e as restrições dos acordos de locação com tripulação que não são recíprocos ou que não estão previstos no ATA e permanecem pouco claros limitaria as oportunidades oferecidas às companhias aéreas da UE e poderia dar origem a interpretações excessivas e divergentes. A Comissão deve encarar seriamente o receio de que uma formulação inadequada poderia mesmo constituir um afastamento em relação às intenções da estratégia da UE para a aviação e abra caminho a novos modelos económicos híbridos imprevistos.

1.3. Dado o caráter altamente técnico da proposta e o seu âmbito limitado, e tendo presentes os esclarecimentos adicionais propostos, mais amplos, do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 quanto às obrigações de serviço público (OSP) e às disposições relativas à propriedade e ao controlo, isolar esta alteração específica poderá parecer questionável. Contudo, a Comissão já tinha definido, no seu roteiro de avaliação ([1]), que a duração limitada dos acordos de locação com tripulação seria objeto de uma análise separada. Além disso, os aspetos específicos do ATA e os debates prolongados sobre a questão no Comité Misto do ATA (a seguir designado «Comité Misto») militam a favor de uma solução separada. Por último, esta questão é de tal modo específica que não deveria ser tratada no mesmo contexto das questões politicamente complexas, como, por exemplo, a propriedade e o controlo. Justifica-se, assim, o tratamento separado da proposta de alteração em apreço. O Comité nota que a Comissão não considera necessário proceder a uma avaliação de impacto. No entanto, o CESE reconhece que os sindicatos e outras organizações da sociedade civil expressaram reservas quanto à proposta.

([1]) Avaliação do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 relativo a regras comuns dos serviços aéreos na Comunidade, de 21.11.2016 (DG MOVE/Unidade E4, ver capítulo C1).

1.4. O CESE manifesta a preocupação de que, na ausência de clarificações adicionais da frase introdutória proposta para o artigo 13.º, n.º 3, alínea b), os negociadores e, eventualmente, as partes interessadas possam interpretar a alteração como uma forma de abrir caminho ao abandono das restrições colocadas às «necessidades extraordinárias», enquanto abordagem política, afetando assim não só a pretendida negociação de um novo acordo de locação com tripulação com os EUA, mas também com qualquer outro país terceiro. O CESE está convicto de que uma clarificação adequada da alteração proposta, cuja natureza é altamente restritiva tanto em termos de âmbito de aplicação como de conteúdo, acompanhada de consultas a um leque tão vasto quanto possível de partes interessadas, provenientes tanto do setor económico como da sociedade civil, permitirá evitar que a alteração ao artigo 13.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 tenha consequências imprevistas, e limitar as discussões ao acordo de locação com tripulação entre a UE e os EUA. É importante que a Comissão, ao realizar as consultas, assegure a participação de todas as partes interessadas, incluindo os parceiros sociais reconhecidos e outras organizações da sociedade civil.

1.5. O CESE aguarda com expectativa a anunciada análise mais pormenorizada do Regulamento (CE) n.º 1008/2008, e sublinha a necessidade de uma consulta inclusiva com um leque tão vasto quanto possível de partes interessadas do setor e da sociedade civil. O CESE está disposto a promover ativamente este debate.

1.6. Dada a ausência de dados fiáveis de ambas as partes sobre a utilização atual da locação com tripulação, ambas as partes deverão solicitar, durante a negociação de um acordo de locação com tripulação, o registo de todas as locações com tripulação junto do Comité Misto para fins estatísticos. Nesse registo devem eventualmente ser anotadas as condições sociais, de modo a assegurar tanto condições de trabalho justas como os direitos dos passageiros, suscetíveis de serem afetados.

2. **Contexto regulamentar**

2.1. A proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 tem um âmbito limitado ao artigo 13.º, n.º 3, alínea b), e ao ATA. Este número, na sua atual redação, estipula que, além de ter que cumprir todas as normas de segurança equivalentes às impostas pelo direito da UE ([2]), o direito de uma transportadora aérea da UE de alugar, em regime de locação com tripulação, uma aeronave registada num país terceiro está limitado à satisfação de necessidades de capacidade sazonais ([3]) ou à superação de dificuldades de exploração ([4]) ou, em situações de necessidades extraordinárias, está limitado a um período máximo de sete meses renováveis uma vez por um novo período máximo de sete meses ([5]). Este número, se a alteração for aprovada, passará a começar pelas palavras «Salvo disposição em contrário num acordo internacional celebrado pela União […]». Por conseguinte, a redação proposta não tem qualquer impacto nos direitos da autoridade de licenciamento, nem no requisito essencial de cumprir as normas de segurança da União Europeia.

2.2. O único acordo internacional da UE com um país terceiro pertinente neste contexto é o ATA com os EUA. Importa clarificar, através de orientações de interpretação, que a justificação para a alteração proposta é eliminar o conflito entre o disposto no artigo 13.º, n.º 3, alínea b), e no ATA. Se tal for devidamente esclarecido, a alteração proposta seria pertinente apenas para um determinado acordo internacional de serviços aéreos, e não conterá alterações fundamentais à política e à regulamentação em matéria de acordos de locação com tripulação em geral.

2.3. Tal como observa a Comissão na exposição de motivos da proposta, a iniciativa tem um objetivo muito específico e um âmbito limitado, razão pela qual a Comissão não propõe uma avaliação de impacto. Tendo em conta as preocupações quanto a possíveis interpretações excessivas da alteração proposta, bem como os debates com os EUA e, eventualmente, com outros países terceiros que terão lugar a médio prazo, a Comissão deveria contemplar a possibilidade de justificar por que não prevê na sua proposta uma avaliação de impacto. Deve ficar claro que o impacto da alteração proposta do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 resultaria do conteúdo dos acordos de locação com tripulação comerciais entre as partes, e não da alteração legislativa proposta.

([2]) Artigo 13.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1008/2008.
([3]) Artigo 13.º, n.º 3, alínea b), subalínea ii), do Regulamento (CE) n.º 1008/2008.
([4]) Artigo 13.º, n.º 3, alínea b), subalínea iii), do Regulamento (CE) n.º 1008/2008.
([5]) Artigo 13.º, n.º 3, alínea b), subalínea i), do Regulamento (CE) n.º 1008/2008.

2.4. O roteiro da Comissão para a celebração de acordos de locação com tripulação ilimitados entre a UE e os EUA através de um acordo de locação com tripulação entre as partes ([6]) destaca o contexto da proposta legislativa em apreço, que alinha os princípios acordados relativos à transferência transfronteiras de aeronaves entre a UE e os EUA e, por conseguinte, ultrapassa o impasse nos debates entre a UE e os EUA no âmbito do Comité Misto.

2.5. A proposta cumpre os requisitos do setor da aviação da União Europeia. O ATA, assinado em 2007, prevê um regime aberto de locação com tripulação entre as duas partes. O prazo para superar dificuldades de exploração e colmatar restrições de capacidade sazonais é limitado pela terminologia; o limite de dois períodos de 7 meses por «necessidades extraordinárias» pode ser encarado num contexto histórico ([7]), mas parece arbitrário e prejudica as oportunidades comerciais de reafetar aeronaves de forma eficiente a novos operadores. Tendo em conta que o prazo habitual de um acordo típico de locação com tripulação é de 36 meses, o limite dos 7 + 7 meses suscita insegurança jurídica e comercial para as transportadoras da UE.

2.6. A Comissão alega que a alteração proposta não tem um impacto significativo nos requisitos laborais. Em geral, os acordos de locação com tripulação são um assunto extremamente sensível para as organizações laborais. Os condicionalismos de custo impostos pelas transportadoras sediadas em países com normas sociais pouco exigentes e subsequentes bases de custos pouco elevadas — mas também as diferenças em matéria de legislação social na UE — fizeram com que a locação com tripulação passasse a ser alvo de um acompanhamento constante pelos parceiros sociais. Se interpretações imprevistas e injustificadas da alteração proposta abrirem uma caixa de Pandora, a questão do contrato de locação com tripulação poderia rapidamente assumir proporções bem maiores, deixando de ser uma «correção técnica» de disposições contrárias. Os requisitos laborais terão, assim, de ser avaliados à luz da evolução da situação, tanto nas conversações entre a UE e os EUA sobre um acordo de locação com tripulação ao abrigo do ATA como posteriormente na prática do mercado.

2.7. Ao remeter para os acordos internacionais, a redação proposta para a alteração lança as bases de um acordo específico relativo à locação com tripulação entre a UE e os EUA, sem necessidade de reabrir as negociações sobre o ATA na sua globalidade. A opção escolhida pela Comissão resolverá, por conseguinte, disposições contrárias de uma forma orientada, eficaz e rápida, restabelecerá a estabilidade do planeamento dos parceiros comerciais e evitará eventuais medidas de retaliação por partes oriundas dos EUA. No entanto, tal só será possível se a Comissão esclarecer adequadamente que a alteração foi concebida para viabilizar as negociações com os EUA através da resolução de um conflito com a legislação vigente nesse país.

2.8. O CESE teceu comentários positivos no passado sobre o ATA e a sua aplicação. Tal como afirma o anterior parecer do CESE, «[u]m conceito de EAA [espaços abertos da aviação] […] permit[e] a locação de aviões (*wet leasing* [locação com tripulação]) em condições não discriminatórias e transparentes» ([8]).

3. **Avaliação da proposta**

3.1. A Comissão analisou várias opções de resolução da questão ([9]).

3.1.1. Alterar o ATA existente seria muito moroso. A experiência do passado revela que as partes no ATA acordaram em aplicar o ATA, a título provisório, a partir de março de 2008. A decisão do Conselho, após ratificação pelos parlamentos dos Estados-Membros, foi tomada em 2016. Tendo em conta as oportunidades que o setor poderia perder, seria desproporcionado e injustificado ter de assistir a um processo tão moroso para alterar as disposições relativas à locação com tripulação.

3.1.2. Do ponto de vista legal, a UE não pode estabelecer derrogações específicas para os EUA às disposições do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 para cumprir os requisitos da UE e dos EUA no que diz respeito à locação com tripulação. Os Estados-Membros estão vinculados por todas as disposições dos regulamentos da UE.

3.1.3. Um acordo conjunto sobre restrições recíprocas, ainda que evidente, entraria em contradição com o espírito do acordo e prejudicaria os interesses comerciais do setor da aviação.

([6]) Roteiro de 7 de março de 2016, DG MOVE/E.1.

([7]) O limite foi introduzido no Regulamento (CE) n.º 1008/2008 para evitar a ambiguidade dos anteriores Regulamentos (CEE) n.º 2407/92, (CEE) n.º 2408/92 e (CEE) n.º 2409/92 [substituídos pelo Regulamento (CE) n.º 1008/2008] no tocante ao significado exato de necessidades excecionais.

([8]) JO C 306 de 16.12.2009, p. 1.

([9]) Roteiro da Comissão para a celebração de acordos de locação com tripulação ilimitados entre a UE e os EUA através de um acordo de locação com tripulação entre as partes, página 7.

3.1.4. A solução preferida, conforme sublinhado várias vezes pelas partes interessadas, é um acordo de locação com tripulação entre a UE e os EUA que respeite plenamente o ATA e não entre em contradição com as disposições nacionais ou da UE. Todas as questões relacionadas com os aspetos específicos de um acordo deste tipo estão a ser debatidas desde janeiro de 2014. Prevê-se que se consiga alcançar um consenso brevemente. A interpretação comum é que esse acordo técnico se basearia nos direitos de tráfego vigentes em virtude do ATA, não criando novos direitos nem alterando os existentes. A Comissão deve clarificar devidamente que a alteração não visa alterar, modificar ou acrescentar outros direitos de tráfego entre a UE e os EUA. Tal acordo requereria, no entanto, uma alteração do artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1008/2008, que estabelece um limite de 7 + 7 meses para a locação de aeronaves com tripulação por transportadoras da UE a companhias aéreas de países terceiros. A redação pretendida cumpre plenamente o requisito de que o artigo 13.º só deverá ser aplicável se as condições previstas no artigo 13.º, alínea b), não entrarem em conflito com as disposições de um acordo internacional.

3.2. A avaliação da Comissão conclui que a ação proposta é adequada, proporcionada e juridicamente viável, bem como no interesse do setor ao nível nacional e da UE, e não traz desvantagens para as partes interessadas.

4. **Contexto**

4.1. A proposta da Comissão diz respeito apenas à locação com tripulação. A locação com tripulação é geralmente um meio de proporcionar capacidade em períodos de pico de tráfego e durante controlos anuais de manutenção pesada, bem como de superar dificuldades de exploração pontuais na frota de aeronaves. Uma locação com tripulação é um acordo de locação em que uma companhia aérea (locadora) opera os voos disponibilizando a aeronave e a tripulação a outra companhia aérea (locatária). A aeronave é operada ao abrigo do certificado de operador aéreo e, portanto, sob a responsabilidade operacional do locador.

4.2. A nível de todo o setor, os acordos de locação com tripulação são considerados uma mais-valia em termos de flexibilidade operacional que não deve ser restringida de forma arbitrária. Tal como o setor da aviação da UE, e a maioria dos Estados-Membros, se não todos, o setor da aviação dos EUA e a Administração dos EUA esperam uma resolução desta questão para as operações atuais e futuras de aeronaves locadas com tripulação no âmbito da relação bilateral.

4.3. A proposta da Comissão não deve modificar as políticas nem os princípios relativos à locação com tripulação. O seu objetivo deve consistir apenas em resolver um conflito entre as disposições do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 e do ATA.

4.4. O CESE recomenda vivamente que o Comité Misto proceda à recolha de estatísticas sobre a locação com tripulação ao abrigo do ATA. Nesse registo devem eventualmente ser anotadas as condições sociais, de modo a assegurar tanto condições de trabalho justas como os direitos dos passageiros, suscetíveis de serem afetados.

5. **Observações específicas**

5.1. O Comité aceita a justificação invocada pela Comissão para alterar o Regulamento (CE) n.º 1008/2008, a saber, a abolição de restrições nos acordos de locação com tripulação, numa base de reciprocidade, entre transportadoras da UE e dos EUA nos voos internacionais ao abrigo do ATA. No entanto, a nova formulação proposta não pode permitir — nem no âmbito do ATA nem ao abrigo de qualquer acordo de tráfego aéreo que venha a ser celebrado com um país terceiro — um acordo de locação com tripulação a longo prazo por outras razões que não as mencionadas no artigo 13.º do regulamento. O CESE concorda que a proposta relativa ao ATA é a mais flexível — numa base de reciprocidade — para a locação com tripulação durante os tradicionais períodos de até 36 meses. Tais disposições não teriam impacto nas condições sociais. No entanto, para o CESE, a proposta de alteração das restrições aplicáveis à locação com tripulação seria motivo de preocupação se fosse utilizada para assegurar acordos de subcontratação a longo prazo com o objetivo de reduzir as condições laborais ou os direitos dos consumidores. Por conseguinte, insta a Comissão, quando da conclusão do acordo de locação com tripulação entre a UE e os EUA, a incluir uma formulação que proíba essas práticas. A proposta não pode em caso algum ser interpretada como um meio de locação de aeronaves por companhias aéreas que podem, a longo prazo, contornar, deliberada ou acidentalmente, a legislação nacional em matéria de proteção social.

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS