COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 16.11.2020
COM(2020) 733 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação do Regulamento (UE) n.º 376/2014 relativo à comunicação, à análise e ao seguimento de ocorrências na aviação civil

RESUMO

O presente relatório resume a avaliação do Regulamento (UE) n.º 376/2014 relativo à comunicação, à análise e ao seguimento de ocorrências na aviação civil («regulamento»)[1], realizada pela Comissão, como previsto no artigo 24.º, n.º 2, do regulamento. A avaliação fornece informações sobre a atual aplicação do regulamento, cinco anos após a sua entrada em vigor. Analisa os principais objetivos do regulamento e os resultados alcançados no sentido de maior exaustividade e qualidade dos relatórios de ocorrências, maior número de relatórios de ocorrências apresentados e armazenados e melhor proteção dos autores de comunicações. Por sua vez, o relatório identifica também as dificuldades encontradas ao implementar o regulamento, em especial no que se refere à aplicação das disposições relativas à «cultura justa». Por último, o relatório analisa o contributo do regulamento para a redução da sinistralidade das aeronaves e do número de vítimas mortais associadas. As conclusões apresentadas no presente relatório baseiam-se nos dados de um estudo encomendado pela Comissão para avaliar a aplicação do Regulamento (UE) n.º 376/2014 relativo à comunicação, à análise e ao seguimento de ocorrências na aviação civil[2].

CONTEXTO

Os acidentes de aviação resultam frequentemente de uma cadeia de acontecimentos, o que significa que, muitas vezes, não podem ser atribuídos a uma única causa. No entanto, isso significa também que existem várias oportunidades para prevenir os acidentes antes da sua ocorrência e, se for quebrado um dos elos dessa cadeia fatal, que podemos evitá-los.

Um elemento crucial para prevenir os acidentes de aviação é a comunicação e a análise rigorosa de todos os problemas e falhas, mesmo os menos importantes, que sejam detetados durante as operações diárias e indiciem riscos para a segurança potencialmente graves que possam provocar um acidente caso não sejam corrigidos.

Uma comunicação de ocorrências abrangente a todo o sistema e baseada em factos que previna os acidentes e não atribua culpas, com exceção de um certo número de situações definidas, é essencial para melhorar a segurança de uma forma proativa como confirmado ao longo de várias décadas de investigação sobre a segurança e os fatores humanos.

As regras atualmente em vigor em matéria de ocorrências estão estabelecidas no Regulamento (UE) n.º 376/2014. Estas regras determinam a forma como as informações de segurança pertinentes relativas à aviação civil devem ser comunicadas, recolhidas, armazenadas, protegidas, trocadas, divulgadas e analisadas, e as ações a realizar em conformidade.

1. INTRODUÇÃO

[1] Regulamento (UE) n.º 376/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativo à comunicação, à análise e ao seguimento de ocorrências na aviação civil, que altera o Regulamento (UE) n.º 996/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga a Diretiva 2003/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, e os Regulamentos (CE) n.º 1321/2007 e (CE) n.º 1330/2007 da Comissão (JO L 122 de 24.4.2014, p. 18), http://data.europa.eu/eli/reg/2014/376/oj.

[2] «Ex-post evaluation of Regulation (EU) No 376/2014 on the reporting, analysis and follow-up of occurrences in civil aviation – Final Report», estudo ainda não publicado.

O artigo 24.º do Regulamento (UE) n.º 376/2014 prevê que, até 16 de novembro de 2020, a Comissão publique e apresente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório de avaliação sobre a aplicação do regulamento.

O Regulamento (UE) n.º 376/2014 é aplicável desde 15 de novembro de 2015. Tem por objetivo prevenir acidentes e incidentes com aeronaves e as consequentes vítimas mortais através da partilha de *feedback* e dos ensinamentos retirados das ocorrências. Designa-se por ocorrência um evento relacionado com a segurança que ponha em perigo ou, caso não seja corrigido ou solucionado, que possa pôr em perigo uma aeronave, os seus ocupantes ou outras pessoas. O regulamento procura garantir que as informações de segurança pertinentes relativas à aviação civil sejam comunicadas, recolhidas, armazenadas, protegidas, trocadas, divulgadas e analisadas. Tal facilita, por sua vez, a definição de medidas de mitigação adequadas pelas partes interessadas do setor da aviação e pelas autoridades competentes para que as ações de segurança possam ser realizadas em tempo útil.

O processo de gestão da segurança depende de uma disponibilidade contínua de informações sobre a segurança. Um aspeto essencial para garantir que os profissionais de primeira linha da aviação comunicam as ocorrências que possam representar um risco significativo para a aviação é assegurar a confidencialidade das fontes de comunicação e uma utilização apropriada da informação. Para isso, o regulamento protege, mediante determinadas condições, as pessoas que comunicam as ocorrências e as outras pessoas mencionadas nos relatórios de ocorrências, e garante que as informações sejam utilizadas unicamente para efeitos de melhoria da segurança.

Esta abordagem pró-ativa e factual é implementada pelas autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela segurança da aviação, pelas organizações, enquanto parte do seu sistema de gestão da segurança, e pela Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação (AESA).

O Regulamento (UE) n.º 376/2014 é complementado por um regulamento de execução[3] que estabelece uma lista de ocorrências na aviação civil que devem ser comunicadas obrigatoriamente.

O regulamento foi precedido da Diretiva 2003/42/CE[4] que exigiu a cada Estado-Membro a criação de um sistema obrigatório de comunicação de ocorrências (MORS). Os Estados-Membros passaram a ter de recolher, armazenar, proteger e divulgar reciprocamente as informações relativas a certos incidentes de aviação civil. No entanto, essa diretiva não previa disposições para a análise dos dados recolhidos tendo em vista a segurança da aviação. Acresce que a existência simultânea de outras obrigações de comunicação, tanto a nível europeu como internacional, resultou na aplicação divergente da Diretiva 2003/42/CE pelos

[3] Regulamento de Execução (UE) 2015/1018 da Comissão, de 29 de junho de 2015, que estabelece uma lista com a classificação das ocorrências na aviação civil que devem ser obrigatoriamente comunicadas nos termos do Regulamento (UE) n.º 376/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 163 de 30.6.2015, p. 1), http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2015/1018/oj

[4] Diretiva 2003/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2003, relativa à comunicação de ocorrências na aviação civil (JO L 167 de 4.7.2003, p. 23), http://data.europa.eu/eli/dir/2003/42/oj

Estados-Membros. Esta situação, por sua vez, originou nomeadamente uma multiplicidade de bases de dados de ocorrências a nível europeu.

Consequentemente, em 2012 a avaliação de impacto da proposta de regulamento relativo à comunicação de ocorrências[5] identificou os seguintes objetivos específicos para o novo regulamento:

- garantir que todas as ocorrências que ameacem ou sejam suscetíveis de ameaçar a segurança da aviação são recolhidas e fornecem uma visão completa e clara dos riscos para a segurança na UE e nos seus Estados-Membros;
- garantir que os relatórios de ocorrências armazenados nas bases de dados nacionais e no Repositório Central Europeu (ECR) estão completos e contêm dados de elevada qualidade;
- garantir que as autoridades competentes dispõem de um acesso adequado a todas as informações críticas de segurança armazenadas no ECR e que essas informações são utilizadas estritamente para efeitos de melhoria da segurança;
- garantir que as ocorrências comunicadas são efetivamente analisadas, que os riscos de segurança são identificados e eliminados, se for caso disso, e que a eficácia das medidas de segurança tomadas é monitorizada.

O objetivo geral do regulamento é contribuir para a redução do número de acidentes com aeronaves e das vítimas mortais associadas.

2. APLICAÇÃO

Estabelecimento de sistemas de comunicação obrigatória e voluntária — artigos 4.º e 5.º

As disposições relativas ao estabelecimento de sistemas de comunicação obrigatória (MORS) e voluntária (VORS), previstas nos artigos 4.º e 5.º do regulamento, foram aplicadas tanto pelos Estados-Membros como pela AESA. Na prática, isto significa que cada Estado-Membro instituiu mecanismos de comunicação obrigatória e voluntária ao nível da autoridade nacional responsável pela aviação. Note-se, porém, que os Estados-Membros já eram obrigados a dispor de sistemas de comunicação obrigatória ao abrigo da Diretiva 2003/42/CE, ou seja, antes do Regulamento n.º 376/2014.

A AESA também dispõe de um sistema de comunicação obrigatória que funciona em conformidade com o requisito estabelecido no artigo 4.º, n.º 4, e os relatórios voluntários podem ser apresentados diretamente à Agência através do Portal Europeu da Aviação criado pelos serviços da Comissão Europeia[6].

[5] Documento de trabalho dos serviços da Comissão — Documento de acompanhamento da avaliação de impacto da proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à comunicação de ocorrências na aviação civil, SWD/2012/0441 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52012SC0441

[6] https://www.aviationreporting.eu/AviationReporting/

Foram identificadas algumas deficiências na aplicação destes requisitos pelas organizações[7]. Antes do Regulamento (UE) n.º 376/2014, o âmbito de aplicação da Diretiva 2003/42/CE não abrangia as organizações. Por conseguinte, existe uma diferença entre as organizações que já dispunham de sistemas de comunicação (no âmbito dos respetivos sistemas de gestão da segurança) antes da aplicação do regulamento e as que tiveram de introduzir esses sistemas após a entrada em vigor do regulamento. Se, para as primeiras, a aplicação do regulamento apenas exigiu o alinhamento dos sistemas existentes com os novos requisitos, para as últimas foi necessário desenvolver sistemas novos de comunicação de ocorrências. Por essa razão, algumas organizações revelaram algum atraso no desenvolvimento desses sistemas, o que resultou num número de relatórios inferior ao número que de outro modo poderia ter sido comunicado. No que se refere à comunicação voluntária de informações, algumas organizações também indicaram não dispor deste tipo de sistema. Por último, algumas organizações não distinguem entre sistemas de comunicação voluntária e obrigatória e dispõem de um único sistema de comunicação de ocorrências.

Do mesmo modo, embora disponham dos dois sistemas de comunicação, os Estados-Membros na sua maioria não distinguem entre relatórios recebidos no âmbito do VORS e do MORS nas respetivas bases de dados nacionais e encorajam as organizações a apresentarem-lhes todos os relatórios independentemente do tipo de relatório. Por conseguinte, foi difícil determinar o número de relatórios obrigatórios e voluntários apresentados, uma vez que não é fácil distinguir de que sistemas de comunicação provêm as ocorrências armazenadas no ECR. Tal dificultou, por sua vez, a análise clara do nível de cumprimento dos requisitos do regulamento pelas pessoas e pelas organizações sujeitas à comunicação obrigatória.

Contudo, embora se possa concluir pelas razões expostas que os Estados-Membros precisam ainda de garantir a aplicação efetiva pelas partes interessadas das disposições pertinentes do regulamento, foi conseguido um dos principais objetivos do regulamento: aumentar os dados disponíveis sobre as ocorrências. Tal foi possível através da aplicação efetiva do regulamento que resultou num maior número de relatórios apresentados e, dessa forma, numa maior quantidade de informações disponíveis sobre a segurança da aviação. Com efeito, o número total de relatórios de ocorrências armazenados no ECR subiu significativamente desde a entrada em vigor do regulamento. Como indicado na Figura 1 infra, em 2015 os relatórios de ocorrências registados no ECR foram pouco mais de 200 000. Em 2019, o número total de relatórios transferidos para o ECR num único ano aumentou para 291 458. Cumulativamente, o número de relatórios de ocorrências registados no ECR mais do que duplicou no mesmo período: passando de 1 125 264 relatórios no final de 2014 para 2 548 578 relatórios em 2019.

[7] «Organização», uma organização que forneça produtos de aviação e/ou que empregue, contrate ou utilize os serviços de pessoas obrigadas a comunicar ocorrências nos termos do artigo 4.º, n.º 6. Regulamento (UE) n.º 376/2014, artigo 2.º, n.º 8.

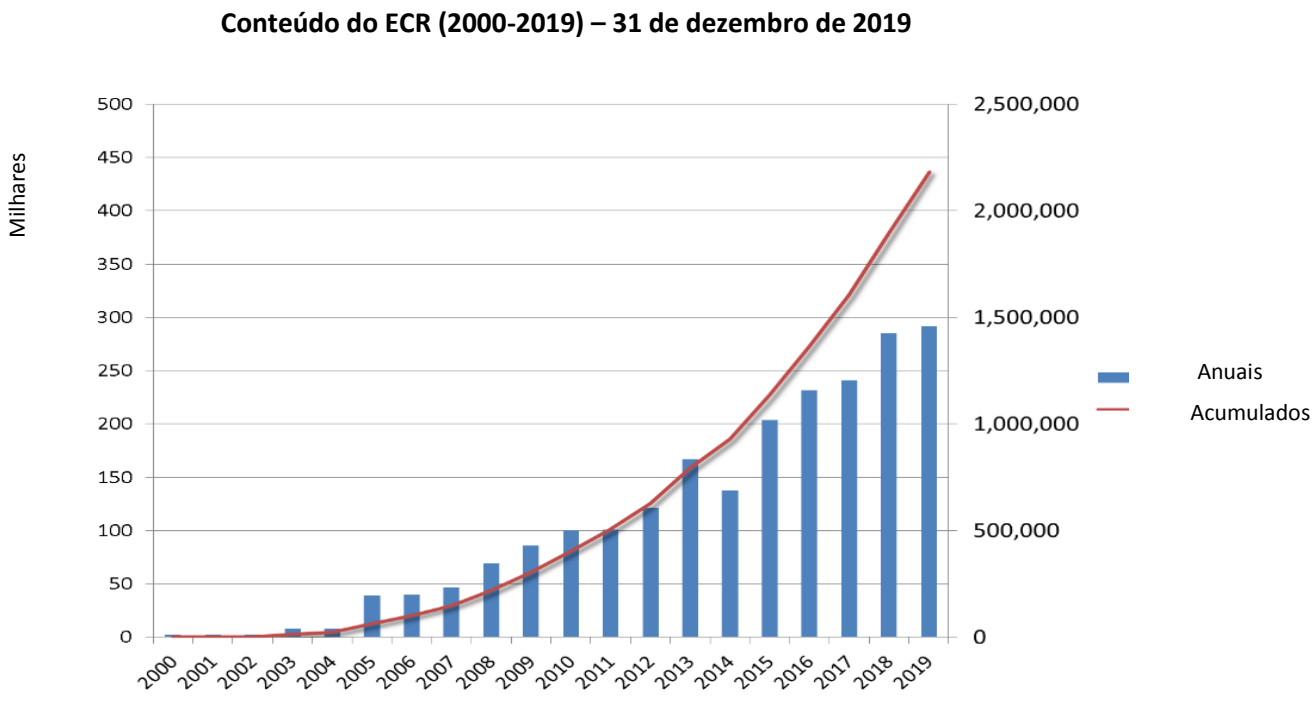


Figura 1: Número de registos no ECR (fonte: Análise do conteúdo do ECR — ECCAIRS pelo JRC)

Recolha, armazenamento e troca de informações — artigos 6.º e 9.º

O regulamento estabelece os requisitos para a recolha, o armazenamento e a troca de informações nos artigos 6.º e 9.º. O artigo 6.º visa assegurar o fluxo de informação através da recolha, da avaliação, do tratamento, da análise e do armazenamento. Mais especificamente, o artigo 6.º exige que as organizações, as autoridades dos Estados-Membros e a AESA designem as pessoas e os processos necessários para assegurar a recolha, a avaliação, o tratamento, a análise e o armazenamento dos dados das ocorrências comunicadas nos termos dos artigos 4.º e 5.º. Estes requisitos foram inteiramente aplicados pelas organizações, bem como pelos Estados-Membros e pela AESA, tendo sido designadas as pessoas e os processos exigidos para cada nível.

O artigo 9.º estabelece as modalidades de intercâmbio de informações entre os Estados-Membros, a AESA e a Comissão através do ECR. Prevê, nomeadamente, a obrigação de os Estados-Membros transferirem, no prazo de 30 dias, os dados relativos às ocorrências que sejam carregados nas suas bases de dados nacionais. Os Estados-Membros criaram no prazo previsto os mecanismos de troca de informações com os outros Estados-Membros e a AESA e para transferirem essas informações para o ECR.

O fluxo da comunicação (ou seja, quem envia informações a quem e quando) foi, em geral, bem compreendido por todas as partes interessadas envolvidas, embora tenham surgido alguns problemas. Os dados das ocorrências são, por vezes, carregados no ECR pelos Estados-Membros sem qualquer notificação ao Estado-Membro em causa. No entanto,

espera-se que o novo *software* ECCAIRS 2[8], referido mais abaixo, permita ultrapassar esta dificuldade.

Qualidade e conteúdo dos relatórios de ocorrências — artigo 7.º

O regulamento estabelece requisitos específicos para os processos normalizados de registo de dados e para os processos de controlo da qualidade. Na sua maioria, essas disposições foram aplicadas pelas organizações, pelos Estados-Membros e pela AESA. No entanto, algumas organizações não parecem ter adotado um processo formal de verificação da qualidade, tal como exigido pelo artigo 7.º, n.º 3. Além disso, o desenvolvimento de um sistema comum europeu de classificação dos riscos, tal como previsto no artigo 7.º, n.º 5, só foi conseguido parcialmente. Embora a Comissão, em estreita cooperação com os Estados-Membros e a AESA, tenha criado o sistema até 15 de maio de 2017, como previsto no artigo 7.º, n.º 5, a definição do regime em conformidade com o artigo 7.º, n.º 6, e as suas modalidades de execução não foram concluídas.

Gestão do Repositório Central Europeu — artigo 8.º

O ECR constitui um importante contributo da UE. Permite armazenar todos os relatórios de ocorrências registados na UE. Os Estados-Membros e a AESA são obrigados a transferir rapidamente para o ECR todas as informações relativas à segurança que sejam armazenadas nas suas respetivas bases de dados. Os dados nacionais são incluídos no ECR e controlados em conformidade com critérios de qualidade. O acesso direto ao ECR está sujeito a regras rigorosas e está limitado às autoridades competentes dos Estados-Membros, à AESA e à Comissão[9].

Desde a entrada em vigor do regulamento até ao final de 2020, o Centro Comum de Investigação (JRC) da Comissão prestou os serviços operacionais relacionados com a interface ECR-ECCAIRS. Como confirmado pelo JRC, a interface ECR-ECCAIRS recebe diariamente dados fornecidos por 31 Estados participantes[10] e pela AESA.

Na sequência de uma mudança de estratégia e de um estudo de impacto[11], e com vista a reforçar a aplicação do presente regulamento, os serviços da Comissão decidiram substituir a atual plataforma ECCAIRS por uma plataforma mais moderna, totalmente reconfigurada, designada ECCAIRS 2, e transferir a gestão do ECCAIRS do JRC para a AESA a partir de 2020.

O requisito de atualização regular do ECR pelos Estados-Membros, estabelecido no artigo 8.º, n.º 2, foi plenamente implementado por todos os Estados-Membros. Tal sucedeu igualmente com os requisitos da AESA, estabelecidos no n.º 3, que exigem a transferência automática dos dados para o ECR. Além disso, a AESA celebrou um acordo com a Comissão para a

8 Centro Europeu de Coordenação dos Sistemas de Notificação de Incidentes de Aviação (European Coordination Centre for Aircraft mandatory accident Reporting Systems).

9 Regulamento (UE) n.º 376/2014, artigos 8.º e 10.º.

10 Estados-Membros da UE (incluindo o Reino Unido, até 1 de fevereiro de 2020), Noruega, Islândia e Suíça.

11 Bearing Point, «Impact Assessment of ECCAIRS transition from JRC to EASA», de 12 de junho de 2017.

transferência de dados do sistema interno de comunicação de ocorrências (IORS) para o ECR, a fim de assegurar uma plena conformidade e cobertura.

Acesso às informações armazenadas no ECR — artigos 10.º, 11.º e 12.º

Os artigos 10.º, 11.º e 12.º determinam as modalidades de acesso às informações armazenadas no ECR. Estas disposições são plenamente aplicadas pela Comissão, que é responsável pelo tratamento dos dados armazenados no ECR, bem como pelos Estados-Membros (os chamados «pontos de contacto») que assistem a Comissão no tratamento dos pedidos de acesso às informações armazenadas no ECR.

Desde a entrada em vigor do regulamento até 31 de dezembro de 2019, registou-se um total de 86 pedidos de informação com base no artigo 11.º do regulamento, dos quais seis recusados por diferentes motivos.

Análise e seguimento das ocorrências — artigos 13.º e 14.º

À semelhança dos requisitos em matéria de apresentação de relatórios, alguns requisitos relativos à análise já eram aplicáveis antes da entrada em vigor do regulamento, no quadro dos requisitos de gestão da segurança. As disposições do regulamento, tal como indicado também no documento de orientação do regulamento[12], não pretendem estabelecer outro requisito de análise além dos requisitos de gestão da segurança, mas reforçar a necessidade de garantir o processo analítico. Por conseguinte, a situação global não se alterou muito, exceto no que se refere à introdução de prazos rigorosos.

No que diz respeito aos prazos rigorosos, não existem indícios de que o prazo de 30 dias para o envio dos resultados preliminares da análise das ocorrências pelas organizações, previsto no artigo 13.º, n.os 4 e 5, não seja geralmente respeitado. No entanto, muitos representantes do setor observaram que o prazo de 30 dias para o envio desses resultados preliminares à autoridade competente é demasiado reduzido. Além disso, o regulamento fixa um prazo de três meses, a contar da data do relatório inicial, para as organizações apresentarem os resultados finais das análises efetuadas. No entanto, o regulamento permite a eventual prorrogação desse prazo quando devidamente justificado[13].

A nível dos Estados-Membros, o regulamento exige que controlem a análise efetuada pelas organizações que dependem da sua supervisão e que efetuem a sua própria análise para as ocorrências que lhes são diretamente comunicadas. Baseando-se na análise realizada, os Estados-Membros devem determinar as medidas corretivas ou preventivas adequadas que sejam necessárias para melhorar a segurança da aviação e utilizar as informações da análise dos relatórios de ocorrências para identificar as medidas corretivas. À semelhança das organizações, todas as autoridades competentes dos Estados-Membros criaram os mecanismos necessários para analisar as ocorrências. No entanto, existem diferenças em termos de grau de execução e exaustividade das análises. As principais razões desta situação

[12] Comissão Europeia, «Guidance Material — Regulation (EU) No 376/2014 and its implementing rules» (2015), https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/safety/doc/guidancematerial376.pdf

[13] Regulamento (UE) n.º 376/2014, artigo 13.º, n.º 4.

estão relacionadas com a falta de clareza dos requisitos das análises a nível nacional e a falta de recursos. Além disso, alguns Estados-Membros referem um certo «desequilíbrio» entre os requisitos das análises estabelecidos no regulamento e o grau de pormenor dos requisitos aplicáveis à comunicação, à recolha, ao tratamento e ao armazenamento das ocorrências. Esse desequilíbrio reflete-se no elevado volume de trabalho necessário para a recolha e o tratamento dos relatórios de ocorrências, que deixa pouco tempo para proceder à análise e ao seguimento.

A nível da UE, existem dois fluxos de análise: a análise pela AESA das ocorrências que lhe são comunicadas diretamente pelas organizações de que é a autoridade competente (com base nas ocorrências armazenadas na base de dados da AESA) e a análise colaborativa realizada em conjunto com os Estados-Membros. Estas análises resultam na publicação dos relatórios anuais de segurança (Annual Safety Reviews) da AESA e na elaboração de «carteiras de riscos de segurança» (Safety Risk Portfolios) (SRP), que são utilizadas para a publicação do Plano Europeu de Segurança Operacional da Aviação (EPAS).

Os relatórios anuais de segurança da AESA são elaborados pelo departamento de informações de segurança e desempenho (Safety Intelligence and Performance Department) da AESA e baseiam-se nos dados contidos tanto na base de dados de ocorrências da AESA como no ECR. No âmbito do respetivo processo de gestão de riscos, a Agência também define e implementa ações apropriadas, que estão sujeitas a uma monitorização contínua.

A AESA coopera com vários parceiros através de duas plataformas principais: a rede de analistas [14] e os grupos de análise colaborativos (CAG)[15]. A rede de analistas foi criada pelo Regulamento (UE) n.º 376/2014 e reúne os dados dos diferentes Estados-Membros para obter uma visão mais abrangente dos perigos de segurança que a UE enfrenta no seu conjunto. Os CAG são grupos de peritos criados pela AESA que são responsáveis pela análise da segurança operacional da aviação europeia em certos domínios específicos. Examinam as informações de segurança disponíveis, realizam análises aprofundadas sobre questões de segurança e identificam os novos problemas. Monitorizam igualmente o desempenho de segurança do seu domínio respetivo e fornecem informações sobre a eficácia das medidas tomadas. Os dois sistemas são complementares porque permitem efetuar análises em níveis diferentes e contribuem para as carteiras de riscos de segurança e para a adoção de medidas de segurança no quadro do EPAS.

---

[14] A rede de analistas inclui a AESA, a Comissão Europeia, os Estados-Membros da AESA e um observador. Foi inicialmente constituída como uma rede voluntária destinada a apoiar a análise dos dados de segurança utilizados no «European Aviation Safety Plan», que é o antecessor do EPAS («European Plan for Aviation Safety»), em 2011. A aplicação do Regulamento (UE) n.º 376/2014 formalizou o papel da rede de analistas e sublinhou a importância da análise da segurança para o EPAS e para a melhoria da segurança operacional da aviação na Europa. Atualmente, a rede de analistas reúne-se duas vezes por ano e numa base *ad hoc* sempre que necessário. Fonte: https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-risk-management

[15] Os CAG consistem em grupos de partes interessadas do setor que representam os parceiros regulamentares da AESA. Cada CAG reúne-se até três vezes por ano. Existem atualmente seis CAG responsáveis por domínios diferentes: i) aeródromos e assistência em escala; ii) gestão do tráfego aéreo; iii) balões dirigíveis; iv) aeroplanos de transporte aéreo comercial; v) aviação geral; vi) fatores humanos. Fonte: https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-risk-management

Por conseguinte, pode concluir-se que a aplicação do regulamento teve um papel significativo no reforço da capacidade analítica de ocorrências em toda a União e, dessa forma, contribuiu também para a determinação de medidas de mitigação adequadas, quando necessário. Embora se tenham registado progressos consideráveis, o processo analítico pode melhorar consideravelmente com um maior empenho dos Estados-Membros e o surgimento de novos desenvolvimentos tecnológicos.

Confidencialidade e utilização adequada das informações e proteção das fontes de informação — artigos 15.º e 16.º

A aplicação das disposições do regulamento em matéria de «cultura justa» e proteção e utilização adequada das fontes de informação foi cuidadosamente analisada. Embora todos os Estados-Membros e a maioria das organizações tenham criado mecanismos para assegurar a anonimização dos relatórios de ocorrências, continua a ser difícil impedir a rastreabilidade — ou seja, a possibilidade de identificar as pessoas envolvidas nos relatórios de ocorrências através das circunstâncias descritas nos relatórios —, especialmente nas organizações de menor dimensão com menos trabalhadores.

O artigo 16.º, n.º 11, exige que as organizações adotem regras internas que promovam uma «cultura justa»[16]. As informações disponíveis não permitem concluir se este requisito foi totalmente aplicado por todas as organizações.

A dificuldade mais significativa na aplicação do regulamento foi constatada em relação à obrigação do artigo 16.º, n.º 12, que exige aos Estados-Membros a designação de um organismo responsável pela aplicação dos princípios da «cultura justa». Com base nos relatórios sobre o funcionamento dos organismos responsáveis pela aplicação dos n.os 6, 9 e 11 do artigo 16.º apresentados pelos Estados-Membros em conformidade com o artigo 16.º, n.º 13, e nas informações adicionais recebidas dos cidadãos, a Comissão identificou onze Estados-Membros que não designaram os referidos organismos. Consequentemente, a Comissão deu início a vários processos por infração e enviou dez cartas de notificação para cumprir e um parecer fundamentado aos Estados-Membros não conformes[17]. Além disso, a Comissão enviou um certo número de «EU Pilots» aos Estados-Membros que declararam nos seus relatórios terem designado o organismo referido anteriormente, mas relativamente ao qual não puderam ser confirmadas as competências necessárias para garantir as funções previstas no regulamento.

Por outro lado, ao nível do setor, os parceiros sociais europeus, membros do comité de diálogo setorial para a aviação civil (CANSO, ETF, ATCEUC), chegaram a acordo sobre um conjunto de instrumentos para a aplicação dos princípios da «cultura justa» (ATM Just culture

[16] «Cultura justa» significa uma cultura em que os operadores de primeira linha ou outras pessoas não são objeto de sanções pelas suas ações, omissões ou decisões ajustadas à sua experiência e formação, mas em que a negligência grave, as infrações deliberadas e os atos de destruição não são tolerados. Regulamento (UE) n.º 376/2014, artigo 2.º, n.º 12.

[17] O parecer fundamentado foi encerrado na sequência da apresentação pelo Estado de elementos que comprovam a designação do organismo responsável pela aplicação dos princípios da «cultura justa», com as competências necessárias para desempenhar as suas funções nos termos do artigo 16.º, n.º 12, do regulamento. Os restantes processos continuam pendentes.

tool box)[18]. Esses instrumentos destinam-se ao pessoal e administradores das organizações que prestam serviços de gestão do tráfego aéreo/de navegação aérea e definem princípios orientadores para a implementação de uma «cultura justa» e para a promoção de uma cultura de comunicação de ocorrências saudável e aberta.

3. CONTRIBUTO PARA A REDUÇÃO DA SINISTRALIDADE DAS AERONAVES E DO NÚMERO DE VÍTIMAS MORTAIS ASSOCIADAS

O objetivo geral do regulamento é contribuir para a redução do número de acidentes com aeronaves e de vítimas mortais associadas através de uma abordagem pró-ativa, baseada nos objetivos específicos detalhados nas secções precedentes.

Revelou-se difícil determinar em que medida o regulamento contribuiu diretamente para a redução efetiva do número de acidentes e mortes na aviação civil, tanto em termos quantitativos como qualitativos.

Os dados registados pela AESA mostram que, entre 2010 e 2018[19], o número de acidentes com operadores europeus diminuiu em termos médios. A diminuição é ainda mais evidente quando comparada com o aumento contínuo do tráfego aéreo no mesmo período. A taxa de acidentes baixou continuamente desde 2014, ao passo que a taxa de incidentes graves estabilizou após um pico em 2016.

A análise de um cenário contrafactual, ou seja, um cenário de não adoção do regulamento, sugere que, na ausência do regulamento, a taxa de acidentes da aviação civil na Europa teria seguido uma tendência constante após o terceiro trimestre de 2015 (quando o regulamento entrou em vigor). Após a entrada em vigor do regulamento, verificou-se uma diminuição da taxa de acidentes, passando de 3,5 acidentes/1 milhão de voos para 1,3 acidentes/1 milhão de voos após a intervenção.

Não foi contudo possível prever retroativamente, de forma segura, qual a situação em termos de segurança e do número de acidentes e de outras ocorrências relacionadas com a segurança que se teria verificado na ausência do regulamento. Importa também salientar que os vários elementos do sistema de segurança da aviação destinados a prevenir acidentes e incidentes graves estão estreitamente interligados, tornando-se portanto extremamente difícil identificar o efeito de apenas uma das suas características, ou seja, a comunicação de ocorrências, a análise e o seguimento.

Todavia, dado que o regulamento contribuiu para o aumento do número de relatórios de ocorrências armazenados no ECR, o que, por sua vez, resultou numa maior sensibilização e

[18] https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?mode=dsw&docId=11897&langId=en

[19] EASA, «Annual Safety Review 2020» (2020) https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/easa_asr_2020.pdf;
EASA, «Annual Safety Review 2019» (2019) https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Annual%20Safety%20Review%202019.pdf;
EASA, «Annual Safety Review 2018» (2018) https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/218639_EASA_ASR_MAIN_REPORT_2018.pdf

identificação dos riscos de segurança, pode concluir-se que o regulamento contribuiu em certa medida para a redução do número total de acidentes.

4. CONCLUSÃO

De modo geral, todas as partes envolvidas — ou seja, a Comissão, a AESA, os Estados-Membros da UE e as organizações — aplicaram o Regulamento (UE) n.º 376/2014. Contudo, foram identificadas algumas dificuldades na aplicação de certas disposições do regulamento. Em especial, um número significativo de Estados-Membros não designou o organismo responsável pela aplicação dos princípios da «cultura justa» em conformidade com o regulamento, o que motivou a abertura pela Comissão de vários processos por infração.

A aplicação bem sucedida dos requisitos do regulamento relativos ao estabelecimento de sistemas obrigatórios e voluntários de comunicação de ocorrências traduziu-se num aumento significativo do número de ocorrências registadas desde a entrada em vigor do regulamento. Além disso, a aplicação das disposições relativas à criação e gestão do Repositório Central Europeu permitiu obter uma base de dados exaustiva, contendo relatórios de ocorrências de todos os Estados-Membros da UE. O maior número de relatórios de ocorrências a analisar permitiu, por sua vez, uma melhor identificação dos potenciais perigos para a segurança, em particular ao nível dos Estados-Membros e da AESA. Por conseguinte, pode concluir-se que, desde a sua entrada em vigor, o regulamento contribuiu em certa medida para a redução da sinistralidade das aeronaves e do número de vítimas mortais associadas na UE.