



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 2.5.2011
COM(2011) 240 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Desenvolver um espaço de aviação comum com a República da Moldávia

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Desenvolver um espaço de aviação comum com a República da Moldávia

1. INTRODUÇÃO

Na sua Comunicação de 2005 intitulada «Desenvolver a agenda da política externa comunitária no sector da aviação»¹, a Comissão salientava a importância da criação de um espaço de aviação comum com os seus vizinhos orientais e meridionais. O objectivo final do referido espaço de aviação comum é criar um grande mercado aberto da aviação assente em regras comuns. Em Junho de 2005, o Conselho da União Europeia concedeu o seu apoio a este objectivo e congratulou-se com os progressos registados a nível da integração de países vizinhos da UE no mencionado quadro².

A Comissão analisou a execução deste processo na sua Comunicação «Espaço de aviação comum com os países vizinhos até 2010: relatório intercalar», de 2008³. Concluiu que este processo revelou resultados positivos, devendo ser acelerado.

Os alargamentos da União Europeia em 2004 e 2007 reforçaram ainda mais a interdependência entre a UE e os seus vizinhos orientais e meridionais. Em Junho de 2006, a UE e os seus Estados-Membros assinaram o Acordo sobre o Espaço de Aviação Comum Europeu (EACE) com os países dos Balcãs Ocidentais. Seguiu-se-lhe a assinatura do primeiro Acordo Euromediterrânico de Aviação com Marrocos, em Dezembro de 2006. Em Dezembro de 2010, foram assinados Acordos sobre o Espaço de Aviação Comum com a Geórgia e a Jordânia, encontrando-se ainda em curso negociações com a Ucrânia, o Líbano, a Tunísia e Israel.

A criação de um espaço de aviação comum alargado gera vantagens a diversos níveis. O seu apoio estende-se aos seguintes domínios:

- Aplicação da Política Europeia de Vizinhança, facilitando o desenvolvimento de um mercado da aviação integrado e a criação de ligações de transporte melhoradas entre os países envolvidos;
- Desenvolvimento económico de países que têm perspectivas de aderir à União Europeia;
- Promoção de normas de aviação europeias de alta qualidade, contribuindo assim para garantir níveis elevados de segurança da aviação em toda a região;
- Cooperação institucional entre as autoridades responsáveis, designadamente em matéria de segurança da aviação;

¹ COM(2005) 79 final, de 11 de Março de 2005.

² Conselho da União Europeia de 27 de Junho de 2005: «Desenvolver a agenda da política externa comunitária no sector da aviação» - Conclusões do Conselho.

³ COM(2008) 596 final, de 1 de Outubro de 2008.

- Desenvolvimento futuro do sector europeu da aviação, na sua globalidade, oferecendo um quadro regulamentar coerente para um mercado alargado.

A presente comunicação trata da questão específica das relações entre a UE e a República da Moldávia (a seguir designada por Moldávia) no domínio da aviação. Tendo em conta a sua situação geográfica, a boa qualidade das ligações de transporte aéreo entre a Moldávia e a UE é crucial para o desenvolvimento económico do país.

Em Abril de 2010, o Governo moldavo exprimiu o seu desejo de encetar negociações relativas a um acordo sobre um espaço de aviação comum entre a UE e a Moldávia. Na sequência deste pedido, os serviços da Comissão avaliaram a situação actual do sector do transporte aéreo moldavo e as respectivas estruturas de supervisão. Além disso, foi efectuada uma análise económica do eventual impacto da conclusão de tal acordo.

Tomando por base este trabalho, que é resumido na presente comunicação, a Comissão recomenda ao Conselho que a autorize a negociar um acordo global sobre um espaço de aviação comum com a Moldávia. Seguindo a lógica dos acordos concluídos entre a UE e outros países vizinhos, este acordo deverá basear-se na combinação de uma abertura gradual do mercado com um processo paralelo de cooperação regulamentar e de harmonização gradual. Os domínios prioritários deverão ser a abertura do mercado, a liberdade de estabelecimento, condições equitativas de concorrência e regras comuns nas áreas da segurança da aviação, gestão do tráfego aéreo, condições sociais e protecção ambiental.

2. UE-MOLDÁVIA: RELAÇÕES POLÍTICAS

Na última década, a UE e a Moldávia estabeleceram uma relação estreita:

- O Acordo de Parceria e Cooperação entre a UE e a Moldávia (APC) foi assinado em 1994, tendo entrado em vigor em 1998⁴. Abrange uma vasta gama de questões, nomeadamente comércio, cooperação económica e aproximação das legislações. Em conformidade com as disposições relativas à aproximação das legislações (artigo 50.º do APC), a Moldávia envidará esforços para garantir que a sua legislação (incluindo no sector dos transportes) se torne gradualmente compatível com a da UE. O artigo 62.º do APC concede especial destaque ao sector dos transportes e à necessidade de a Moldávia reestruturar e modernizar os seus sistemas de transporte para reforçar a cooperação UE-Moldávia. De igual modo, é salientada a necessidade de cooperar na modernização dos aeroportos e da gestão do tráfego aéreo e promover interligações transeuropeias. Em Janeiro de 2010, foram encetadas negociações sobre o futuro acordo de associação entre a UE e a Moldávia, que deverá substituir o APC. A finalidade deste acordo consiste em reforçar a associação política e a integração económica entre a UE e a Moldávia. O objectivo de integração será prosseguido, nomeadamente no sector dos transportes.
- Paralelamente a este processo, tem sido desenvolvida, desde 2004, a Política Europeia de Vizinhança (PEV). É seu objectivo reforçar a prosperidade, a

⁴

JO L 181 de 24.6.1998, p. 3.

estabilidade e a segurança dos países vizinhos da UE e evitar a emergência de novas linhas divisórias com a UE alargada. Esta política é aplicada por intermédio dos planos de acção da Política Europeia de Vizinhança, que são aprovados entre a UE e cada país parceiro. O plano de acção da Política Europeia de Vizinhança existente entre a UE e a Moldávia foi adoptado em 2005, tendo desde então a Comissão procedido a uma revisão anual dos progressos efectuados. As disposições do plano de acção da Política Europeia de Vizinhança respeitantes aos transportes incluem o desenvolvimento do sector da aviação e a exigência de uma melhor integração da Moldávia no mercado europeu do transporte aéreo. O plano de acção da Política Europeia de Vizinhança enumera as medidas que devem ser aplicadas no sector da aviação (nomeadamente reforço da cooperação nos domínios da segurança da aviação e da gestão do tráfego aéreo). O conceito de uma parceria mais ambiciosa entre a União Europeia e os países parceiros reflecte-se igualmente na Declaração Conjunta da Cimeira de Praga da Parceria Oriental, assinada em Praga a 7 de Maio de 2009.

- Em 2007, a Moldávia apresentou uma «Estratégia Nacional de Desenvolvimento (END) 2008-2011», que inclui um compromisso claro da Moldávia de incorporar o acervo comunitário na sua legislação nacional e garantir o controlo da sua aplicação. No que respeita ao transporte aéreo, a END apela a um aumento da segurança, da capacidade aeroportuária e da qualidade dos serviços oferecidos aos passageiros. Além disso, a Moldávia adoptou uma «Estratégia de Desenvolvimento da Aviação Civil para 2007-2012»⁵, que prevê um quadro para a aplicação de medidas conexas em todas as principais áreas da aviação. Acresce que o «Programa de Governo para o período 2009-2013» inclui prioridades específicas no que respeita à aviação, designadamente a criação de um mercado do transporte aéreo liberalizado tendente a atrair companhias aéreas de baixo custo.
- No que se refere mais especificamente ao sector da aviação, a Moldávia participa activamente em diversas estruturas pan-europeias de aviação. É membro da Conferência Europeia da Aviação Civil (CEAC) desde 1996 e do Eurocontrol desde 2000. No domínio da segurança da aviação, participa no programa SAFA⁶ com base num acordo de trabalho com a Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA), assinado em 2006. Em 2009, foi assinado um outro acordo de trabalho entre a AESA e a autoridade da aviação civil da Moldávia no quadro da transição das Autoridades Comuns da Aviação. O «Acordo Horizontal» entre a UE e a Moldávia, que garante a conformidade com o direito da UE dos acordos bilaterais entre os Estados-Membros e a Moldávia, foi assinado em 2006⁷.

No que respeita aos progressos alcançados, a Comissão publicou relatórios intercalares sobre a aplicação do APC e do plano de acção da Política Europeia de Vizinhança. O relatório de 2010⁸ (sobre a aplicação, em 2009, do APC e do plano de acção da Política Europeia de Vizinhança) já indicava que a Moldávia é um potencial candidato à adesão ao espaço de aviação comum e reconhecia que a assinatura de um

⁵ Decisão n.º 987 do Governo relativa à aprovação da Estratégia da Aviação Civil para 2007-2012, de 30 de Agosto de 2007.

⁶ Avaliação da segurança das aeronaves não comunitárias.

⁷ JO L 126 de 13.5.2006, p.24.

⁸ http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_523_en.pdf.

acordo de cooperação com a AESA constituía um passo importante na integração da Moldávia no sistema de segurança da aviação europeu.

3. UE-MOLDÁVIA: RELAÇÕES ECONÓMICAS E SEU IMPACTO NA AVIAÇÃO

Tendo em conta a distância que separa a Moldávia das principais cidades europeias, a sua condição de enclave e a sua infra-estrutura de transporte terrestre relativamente modesta, a aviação é o modo de transporte mais importante, que permite ligar a Moldávia à maioria dos Estados-Membros da UE.

As relações económicas entre a Moldávia e a UE desenvolveram-se de forma significativa na última década. De acordo com o serviço nacional de estatística da Moldávia, as exportações de mercadorias para a UE aumentaram 6% entre Janeiro e Outubro de 2010 (em relação ao mesmo período de 2009), ascendendo a 439 milhões de EUR, ao passo que as importações da Moldávia procedentes da UE aumentaram 19,1%, ascendendo a 1 000 milhões de EUR. O défice comercial global da Moldávia com a UE atinge assim 561 milhões de EUR (incremento de 30,9%). A UE é o mais importante parceiro comercial da Moldávia, tendo a sua importância aumentado com a adesão da Roménia à UE em 2007. Em 2008, a UE concedeu preferências comerciais autónomas suplementares à Moldávia⁹, o que teve efeitos positivos no comércio entre a UE e este país. O futuro acordo de associação entre a UE e a Moldávia inclui o objectivo de estabelecer uma zona de comércio livre aprofundada e global, quando a Moldávia estiver preparada para a implementar e apoiar os seus efeitos. Prevê-se que a emergência desta zona de comércio livre conceda novo impulso às relações comerciais entre a UE e a Moldávia.

A população relativamente reduzida da Moldávia, que conta 3,6 milhões de habitantes, e o seu baixo PIB *per capita*, contribuem para que o mercado da aviação deste país seja relativamente pequeno (embora esteja em expansão)¹⁰.

O tráfego aéreo entre a Moldávia e a UE diz essencialmente respeito ao tráfego de passageiros (o volume de carga transportada entre a UE e a Moldávia é relativamente baixo). O transporte aéreo internacional com destino e partida da Moldávia concentra-se no Aeroporto Internacional de Quisinau. O volume de transporte do aeroporto passou de cerca de 200 000 passageiros em 2000 para mais de 900 000 em 2010, o que representa uma taxa de crescimento anual de aproximadamente 14%¹¹. O Aeroporto Internacional de Quisinau lançou recentemente um importante programa de investimento destinado a reforçar a sua capacidade e a modernizar toda a sua infra-estrutura. A UE e o BERD concederam o seu apoio a este programa no âmbito do Fundo de Investimento da Política de Vizinhança. Em 2010, este foi o primeiro aeroporto da Comunidade de Estados Independentes (CEI) que obteve a acreditação carbónica aeroportuária em reconhecimento dos seus esforços de redução das emissões de CO₂.

⁹ Regulamento (CE) n.º 55/2008, JO L 20 de 24.1.2008, p. 1.

¹⁰ Segundo estimativas do FMI, a Moldávia tem um PIB per capita de 1 160 EUR (em 2010).

¹¹ Passageiros embarcados em Quisinau. Todos os valores de transporte provêm de um estudo encomendado pela Comissão. Steer Davies Gleave: *Study on the economic benefit of a common aviation area agreement between the EU and the Republic of Moldova*. Londres, Janeiro de 2011.

O tráfego para a UE representa cerca de dois terços dos passageiros embarcados em Quisinau. O tráfego de passageiros entre a UE e a Moldávia concentra-se em ligações com um número limitado de Estados-Membros da UE. Em 2009, os cinco principais mercados (Itália – 34%, Roménia – 18%, Alemanha – 13%, Hungria – 9% e Áustria – 8%) representaram mais de 80% do tráfego total de passageiros entre a UE e a Moldávia. Estas percentagens revelam relações económicas estreitas com a Roménia e a Itália.

O par de cidades com o volume de passageiros mais elevado é Quisinau-Timisoara (Roménia), com cerca de 40 000 passageiros, seguido de Quisinau-Frankfurt, com mais de 32 000 passageiros, e de Quisinau-Roma, com aproximadamente 22 000 passageiros em 2009. Fora do território da UE, Quisinau-Moscovo é o par de cidades com a mais elevada procura, com cerca de 48 000 passageiros, seguido de Quisinau-Istambul, com aproximadamente 41 000 passageiros.

A Moldávia negociou acordos de serviços aéreos (ASA) com cerca de vinte países, dezasseis dos quais são Estados-Membros da UE (Alemanha, Áustria, Bulgária, República Checa, Chipre, Estónia, França, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Polónia, Portugal, Reino Unido e Roménia). Os ASA com os Estados-Membros da UE são tradicionalmente bastante restritivos (por exemplo, no que respeita à aprovação de rotas, às frequências, às capacidades das aeronaves ou aos horários). A maioria dos acordos apenas permite a designação de uma única transportadora aérea por cada parte. O sistema actual de acordos bilaterais de serviços aéreos entre os Estados-Membros da UE e a Moldávia falseia, por conseguinte, os padrões de tráfego, com efeitos negativos para as companhias aéreas e os consumidores.

É todavia importante assinalar que, em Julho de 2010, apenas seis transportadoras da UE prestavam serviços no mercado moldavo: AirBaltic a partir de Riga (Letónia), Austrian Airlines a partir de Viena (Áustria), Carpatair a partir de Timisoara e Tarom a partir de Bucareste (Roménia), Lufthansa a partir de Munique (Alemanha) e Meridiana a partir de Milão e Verona (Itália). A parte de mercado destas companhias aéreas da UE nos voos para a Moldávia foi de 37%. As transportadoras moldavas representam mais de 60% do mercado da aviação UE-Moldávia.

4. SECTOR DA AVIAÇÃO CIVIL NA MOLDÁVIA

Existem duas companhias aéreas moldavas que operam ligações com partida de/destino à UE: a transportadora de bandeira Air Moldova e a transportadora privada Moldovan Airlines:

- A Air Moldova opera uma frota relativamente moderna para destinos na UE (três aeronaves civis de grandes dimensões Airbus A320 e duas aeronaves para serviço regional Embraer 190). Desde Janeiro de 2010, a Air Moldova voou para 13 destinos, no total, 10 dos quais situados em Estados-Membros da UE (Alemanha, Áustria, Bulgária, República Checa, Chipre, Espanha, França, Grécia, Itália e Roménia).
- A Moldovan Airlines é uma companhia relativamente pequena que opera duas aeronaves para serviço regional em rotas com destino à Hungria e à Roménia

(Timisoara). A companhia coopera com a sua companhia-irmã romena, a Carpatair, que possui uma plataforma de correspondência em Timisoara.

Existem também outras transportadoras moldavas que operam essencialmente aeronaves designadas pela CEI para destinos fora da UE. (A Air Moldava opera igualmente este tipo de aeronaves, mas sobretudo para destinos fora da UE.)

Actualmente, as mais importantes portas de entrada dos passageiros da Moldávia na rede internacional de transporte aéreo são Frankfurt (através da Air Moldava), Munique (através da Lufthansa) e Viena (através da Air Moldava e da Austrian Airlines).

As tarifas aéreas de Quisinau para destinos na UE (e vice-versa) são relativamente elevadas. É possível que tal se deva às condições bastante restritivas dos ASA e ao facto de Quisinau não ser servida por transportadoras de baixo custo. Está por conseguinte comprovado que uma parte da procura moldava de transporte aéreo é desviada para aeroportos nos países vizinhos (Roménia e Ucrânia).

Os serviços de navegação aérea, designadamente meteorológicos e de informação aeronáutica no espaço aéreo moldavo, são prestados pela Agência Moldava de Serviços de Tráfego Aéreo (MOLDATSA), que é propriedade do Estado e está separada da Administração da Aviação Civil. A Moldávia é membro do Eurocontrol e parte na iniciativa regional «Cooperação ATM no Sudeste da Europa (ACE)», juntamente com a Roménia, a Turquia e a Bulgária. A Moldávia está a proceder à adaptação, sempre que possível, da legislação e do ambiente nacional em matéria de aviação à política do céu único europeu.

A Administração da Aviação Civil da República da Moldávia (CAA) administra e regula todo o sector da aviação civil. A CAA funciona sob a supervisão política do Ministério dos Transportes da Moldávia.

5. VANTAGENS DE UM ACORDO SOBRE UM ESPAÇO DE AVIAÇÃO COMUM ENTRE A UE E A MOLDÁVIA

A criação do mercado único da aviação da UE, iniciada no princípio da década de 90, contribuiu de forma significativa para tornar o sector mais dinâmico e eficiente e gerou grandes benefícios económicos e sociais.

A conclusão de acordos sobre um espaço de aviação comum com os países orientais e meridionais vizinhos da União Europeia demonstrou que, também nestes mercados, é possível obter efeitos positivos semelhantes a nível de volumes de transporte e de eficiência. Neste contexto, desde a liberalização do mercado entre a UE e os Balcãs Ocidentais, em 2006 e 2010, que se registaram taxas de crescimento anuais de cerca de 12% em termos de lugares disponíveis. São de prever efeitos semelhantes no mercado UE-Moldávia.

Para avaliar tais efeitos de forma mais rigorosa, a Comissão efectuou uma análise económica dos efeitos possíveis da conclusão de um acordo sobre um espaço de

aviação comum entre a UE e a Moldávia¹². O estudo prevê taxas de crescimento anuais do transporte aéreo entre a UE e a Moldávia da ordem dos 15% para o período 2010-2015¹³. Em resumo, as vantagens respectivamente para a Moldávia, por um lado, e para a UE, por outro, podem descrever-se do seguinte modo:

- O benefício económico de um acordo deste tipo para a Moldávia está estimado em cerca de 17 milhões de EUR por ano (essencialmente devido à diminuição das tarifas aéreas, ao aumento das viagens aéreas e à actividade económica associada)¹⁴. A análise revela igualmente que as tarifas aéreas em destinos populares (por exemplo, para Itália) irão provavelmente diminuir de forma significativa devido ao aumento da concorrência.
- Tendo em conta a dimensão do mercado, os benefícios económicos de um acordo deste tipo para a UE serão, todavia, relativamente limitados. Por outro lado, algumas companhias aéreas da UE assinalaram problemas com as condições bastante restritivas dos ASA nas suas operações diárias. A experiência demonstra que o mecanismo de aplicação de acordos semelhantes sobre um espaço de aviação comum contribui para a resolução de problemas deste tipo ligados aos aspectos comerciais (essencialmente através do Comité Misto), na medida em que tende a tornar-se mais fácil para as transportadoras europeias abordar estas questões não de forma individual mas colectiva. Acresce que um acordo sobre um espaço de aviação comum entre a UE e a Moldávia proporcionaria novas oportunidades de mercado para as transportadoras aéreas da UE interessadas em iniciar operações para a Moldávia, mas que não dispõem actualmente dos direitos de tráfego necessários. Poderia facilitar igualmente a integração das transportadoras moldavas nas alianças de transportadoras aéreas existentes na UE, permitindo o desenvolvimento de produtos integrados e de melhores serviços para os passageiros, bem como uma eficiência acrescida através de economias de escala.

As considerações políticas globais assumem, todavia, a mesma importância que estes benefícios económicos, na medida em que um acordo deste tipo concederia um apoio significativo aos objectivos da PEV da UE, da Parceria Oriental, bem como do APC e do futuro Acordo de Associação com a Moldávia.

O forte apelo político do Governo da Moldávia à conclusão do referido acordo é um elemento adicional importante que deve ser tido em conta.

Um acordo sobre um espaço de aviação comum entre a UE e a Moldávia estabeleceria condições de concorrência equitativas para todas as transportadoras aéreas da UE e permitiria aos passageiros de todos os Estados-Membros beneficiarem de condições semelhantes e de um aumento do tráfego entre a UE e a Moldávia e vice-versa. Além disso, um acordo sobre um espaço de aviação comum

¹² Steer Davies Gleave: *Study on the economic benefit of a common aviation area agreement between the EU and the Republic of Moldova*. Londres, Janeiro de 2011.

¹³ Esta percentagem deve ser comparada com a previsão de taxas de crescimento anuais do tráfego aéreo de cerca de 8% no mesmo período, num cenário de manutenção da situação actual.

¹⁴ Se se deduzir o impacto ambiental e os recursos suplementares necessários para fazer face ao trabalho administrativo resultante da aplicação do acervo, o benefício económico para a Moldávia está estimado em cerca de 10 milhões de EUR por ano.

entre a UE e a Moldávia proporcionaria a base jurídica necessária para o estabelecimento de serviços aéreos a partir dos Estados-Membros que actualmente não dispõem de acordos bilaterais de serviços aéreos com a Moldávia.

6. CONCLUSÕES

A abertura do mercado implicaria mais oportunidades de transporte para os passageiros da UE e da Moldávia. Espera-se que o número de ligações directas entre a UE e a Moldávia, bem como o volume global de voos, aumentem os fluxos de comércio e turismo. Registrar-se-ão benefícios económicos para as companhias aéreas e os aeroportos da UE e da Moldávia.

Será importante garantir que a abertura e a integração dos mercados se efectuem de forma equilibrada, tendo em conta outros objectivos políticos importantes e atenuando potenciais efeitos adversos. Neste contexto, será essencial assegurar que o processo de abertura de mercado seja acompanhado de um processo paralelo de cooperação e/ou convergência regulamentar. Este aspecto reveste-se de especial importância em áreas cruciais como a segurança, a protecção do ambiente e o direito da concorrência.

A abertura dos mercados requer um quadro que garanta condições de concorrência leal e normas de segurança rigorosas. No que se refere às questões ambientais, o acordo deverá ser coerente com o compromisso assumido pela UE em matéria de desenvolvimento sustentável. É particularmente importante que o acordo não restrinja a capacidade da UE de aplicar instrumentos regulamentares ou económicos para atenuar os efeitos secundários indesejados do crescimento do tráfego aéreo, nomeadamente no que respeita à qualidade do ar e aos níveis de ruído nas imediações dos aeroportos, bem como à contribuição para as alterações climáticas mundiais. No domínio da gestão do tráfego aéreo, a possibilidade de tornar o céu único europeu extensivo à Moldávia contribuiria para reforçar as normas de segurança actuais, otimizar a eficiência e a capacidade e minimizar os atrasos.

Um mandato global para as negociações com a Moldávia deveria basear-se em dois aspectos igualmente importantes: por um lado, a abertura e a liberalização do mercado e, por outro, a harmonização regulamentar das normas de segurança fora das fronteiras da UE. Neste contexto, a conclusão de um acordo sobre um espaço de aviação comum entre a UE e a Moldávia contribuiria de forma significativa para alcançar os objectivos da Política Europeia de Vizinhança, da Parceria Oriental e do Acordo de Parceria e Cooperação entre a UE e a Moldávia.

À luz do que precede, a Comissão propõe a negociação e conclusão de um acordo global sobre um espaço aberto de aviação com a Moldávia e convida o Conselho a autorizá-la a encetar as negociações relativas a esse acordo. As negociações serão conduzidas pelos serviços da Comissão, com a participação plena do Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE), tendo devidamente em conta a Decisão 2010/427/UE do Conselho.

A Comissão cooperará estreitamente com os Estados-Membros e todas as partes interessadas para aprofundar e alcançar os objectivos estabelecidos na proposta de decisão do Conselho.