



**CONSELHO DA
UNIÃO EUROPEIA**

**Bruxelas, 11 de Outubro de 2001 (12.10)
(OR. EN.)**

12651/01

LIMITE

AVIATION 81

NOTA DE ENVIO

para: Conselho "Transportes" de 16 de Outubro

Assunto: **SEGURANÇA NA AVIAÇÃO CIVIL**

Junto se envia, à atenção das delegações, o relatório preliminar do Grupo *ad hoc* pluridisciplinar criado na sequência da sessão extraordinária do Conselho "Transportes" de 14 de Setembro de 2001, co-presidido pela Comissão e pela Presidência do Conselho.

GRUPO AD HOC SOBRE SEGURANÇA NA AVIAÇÃO CIVIL

Relatório Preliminar

PREÂMBULO

1. Os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 deram a conhecer uma nova forma de actos de interferência ilícita contra a aviação civil. Até então, a concepção das medidas de segurança baseava-se nos ataques contra a aviação civil que tinham por objectivo fosse a destruição de aeronaves, fosse o estabelecimento de negociações; por conseguinte, essas medidas concentravam-se em toda a espécie de agressores (exceptuando suicidas). Todavia, para além da particularidade de os agressores de 11 de Setembro de 2001 estarem preparados para morrer durante a agressão, esses ataques foram também caracterizados por um elemento mais importante ainda: a própria aeronave foi usada como bomba contra alvos no solo.
2. As medidas antiterroristas adoptadas até agora em conformidade com o Anexo 17 à Convenção de Chicago e com o Documento 30 elaborado pela CEAC (Conferência Europeia da Aviação Civil) continuam a ser válidas. O que tem de ser apurada é a melhor maneira de enfrentar as novas formas de agressão.
3. Pode-se prever que muitos dos actos futuros de interferência ilícita contra a aviação civil seguirão os padrões bem conhecidos. Seria pois errado mudar apenas por mudar. A fraqueza não residia no sistema, mas na incapacidade de imaginar e depois prevenir tais atrocidades.
4. O presente relatório preliminar identifica os pontos fracos do sistema actual. Em primeiro lugar, não é necessário que as normas internacionais (incluindo as do Documento 30) sejam aplicadas aos vãos domésticos. Em segundo lugar, as normas previstas para os vãos internacionais são aplicadas de modo desigual pelos Estados-Membros. O relatório analisa igualmente as deficiências do sistema actual, tais como a formação do pessoal, que têm de ser identificadas e corrigidas.
5. Além disso, o presente relatório identifica as opções relativas a medidas adicionais para enfrentar esta nova forma de ameaça. Essas opções incluem não só medidas de segurança propriamente ditas, mas também medidas de segurança relacionadas com a concepção e a operação de aeronaves (por exemplo, o trancamento da porta da cabina de pilotagem), procedimentos de gestão do tráfego aéreo, medidas de intercâmbio de informações que requerem o melhoramento da cooperação entre as diferentes administrações e, em último, mas não menos importante lugar, acções de formação.

Como se explica no presente relatório, o reforço da segurança na aviação requer as seguintes medidas:

1. O reforço da aplicação das recomendações da CEAC por via da formação, do mecanismo regressivo (instrumento jurídico e controlo da qualidade), do financiamento apropriado e de uma cooperação administrativa intensa;
 2. A adopção de novas regras, que permitam enfrentar a nova forma de ameaça: algumas delas exigirão um trabalho intenso, associando fabricantes de aeronaves e autoridades reguladoras, é o caso do reforço das portas das cabinas de pilotagem. Outras são mais fáceis de tomar, como os procedimentos que regem o encerramento da porta da cabina de pilotagem, a proibição de artigos perigosos e a intensificação dos controlos do acesso;
 3. Um esforço coordenado do desenvolvimento da formação, não só do pessoal encarregado da segurança, mas também do pessoal de terra e da tripulação.
 4. Uma cooperação mais estreita entre todos os serviços, mormente os serviços de segurança na aviação, associados à luta contra o terrorismo.
 5. A intensificação dos programas de auditoria existentes.
6. O desenvolvimento destas iniciativas e melhoramentos exigirá uma cooperação internacional, em primeiro lugar no seio da CEAC, que deveria continuar a ser o organismo especializado para a elaboração das normas técnicas de que beneficiarão os seus 38 Estados-Membros. Sem cooperação internacional, qualquer medida adoptada a nível europeu terá um efeito limitado: a segurança do transporte aéreo dependerá, ainda mais agora do que no passado, das medidas de segurança adoptadas e aplicadas nos países de proveniência dos vôos. Por essa razão, a Comunidade Europeia terá de contribuir, conjuntamente com a CEAC, através do seu Grupo *ad hoc*, para as actividades da OACI, de acordo com as orientações decididas na Assembleia de 2001.
7. O Grupo *ad hoc* tenciona elaborar um programa de trabalho coerente, baseado nas questões identificadas no presente relatório preliminar e no trabalho da CEAC, com vista ao Conselho "Transportes" de Dezembro.

INTRODUÇÃO

8. O Grupo *ad hoc* foi criado por decisão tomada na sessão extraordinária do Conselho "Transportes" de 14 de Setembro de 2001. Este grupo é pluridisciplinar no sentido em que reúne não só peritos da segurança na aviação, mas também da Justiça e Assuntos Internos, do Secretariado da Conferência Europeia da Aviação Civil, do Secretariado da OACI, bem como representantes do Eurocontrol e das Autoridades Comuns da Aviação.
9. Paralelamente, a Comissão criou um grupo que representa as partes interessadas (companhias de aviação, aeroportos, tripulação, pessoal de terra, aviação comercial, fabricantes), que contribuirá para as deliberações do Grupo *ad hoc*.
10. O Grupo é co-presidido pela Comissão e pela Presidência. A sua missão, tal como definida pelo Conselho, é, em primeiro lugar, a de analisar "as necessidades de coordenação e cooperação no interior da União, para garantir a implementação coerente das medidas de segurança" e, em segundo lugar, estudar "medidas legislativas capazes de garantir a sua

aplicação efectiva e uniforme, sem prejuízo do direito de iniciativa da Comissão"; estava também incumbido de analisar "se a regulamentação comunitária é coerente com a legislação dos EUA, por forma a evitar que as companhias aéreas europeias fiquem sujeitas a regulamentações distintas". Analisou também as modalidades de execução do Conselho Europeu Extraordinário de 21 de Setembro de 2001.

11. O Conselho solicitou ao grupo que apresentasse um primeiro relatório a tempo do Conselho "Transportes" de 16 de Outubro. Para esse efeito, o Grupo efectuou três reuniões. Paralelamente, a CEAC criou três grupos especiais; o relatório de um desses grupos especiais consta do anexo ao presente relatório, embora o grupo Ad-Hoc não tivesse podido debatê-lo, por não se encontrar ainda pronto aquando da elaboração do presente. Como esclareceu o presidente da CEAC, o relatório foi disponibilizado em 11 de Outubro e os restantes relatórios ficarão prontos em tempo útil, antes de 6 de Dezembro de 2001.

SITUAÇÃO ACTUAL

12. A segurança da aviação civil é o resultado de uma combinação de medidas implementadas sob o controlo das autoridades nacionais nos aeroportos, a bordo das aeronaves e nos centros de controlo de tráfego aéreo. Apresenta-se em seguida o resumo da situação em cada um destes sectores.

1) SEGURANÇA AEROPORTUÁRIA

(i) Quadro Institucional

13. As actuais disposições de segurança encontram-se organizadas a dois níveis distintos:
 - Os requisitos internacionais são estabelecidos pela Organização Internacional da Aviação Civil; esses requisitos apenas são vinculativos para os vãos internacionais. Na sua última assembleia, essa organização (realizada em 5 de Outubro) decidiu reforçar o seu papel de regulamentação e de fiscalização.
 - Os requisitos europeus constam do documento n.º 30 da Conferência Europeia da Aviação Civil e são aplicáveis em trinta e oito Estados Europeus. No entanto, essas normas foram concebidas para os vãos internacionais, ainda que muitos Estados-Membros da Comunidade Europeia as apliquem aos vãos domésticos. A implementação desses requisitos é actualmente objecto de uma auditoria levada a cabo por equipas de inspecção da CEAC.
14. A responsabilidade pela implementação das recomendações da CEAC e das normas internacionais varia de forma significativa de Estado-Membro para Estado-Membro. Na maioria dos países essa responsabilidade cabe ao Ministério dos Transportes ou é partilhada entre diversos Ministérios, mormente os Ministérios da Justiça e Assuntos Internos e da Defesa. É também muito variável a partilha das tarefas de implementação entre os aeroportos, as companhias aéreas e a polícia.
15. Até a data, a Comunidade Europeia não elaborou regras no domínio da segurança, excepto quando relacionadas com as questões de segurança operacional (ver secção 2). Surgiu, no seio do Grupo, uma corrente muito forte segundo a qual, em caso de actuação a nível comunitário, essa actuação deveria ter como objectivo estabelecer um nível mínimo comum de protecção, mas não deveria privar os Estados-Membros da possibilidade de determinarem o nível de ameaça a que se encontram expostos e as medidas complementares correspondentes. Considerou-se igualmente que a conclusão de acordos com países terceiros no domínio da segurança da aviação deveriam permanecer uma competência nacional. As partes interessadas, por seu lado, manifestaram-se muito mais propensas a apoiar uma actuação comunitária para assegurar a uniformidade - as medidas excepcionais sempre que se justifiquem, têm de ser proporcionais à ameaça.

16. No que se refere às restantes medidas enumeradas nas conclusões do Conselho Europeu (classificação de armas, controlo da bagagem de mão e controlo de qualidade), é necessário que a sua implementação constitua parte de uma abordagem global que inclua todas as medidas de segurança recomendadas pela CEAC. Por essa razão, o Grupo analisou a aprovação dessas medidas no contexto de uma melhoria da aplicação das recomendações em vigor, que incluem o controlo da bagagem de mão e das substâncias proibidas e perigosas.

ii) Situação actual no que respeita à implementação

17. Verificou-se, no Grupo Ad Hoc, um consenso geral em relação ao facto de que as medidas constantes do documento 30, se integralmente aplicadas, proporcionarão um bom nível de segurança da aviação; todavia, ainda que tivessem sido integralmente aplicadas nos aeroportos europeus, essas medidas não teriam evitado a ocorrência de um acto terrorista de natureza idêntica à do que foi cometido nos Estados Unidos.
18. Afigura-se que os principais problemas resultam do seguinte:
- As medidas não são aplicadas a todos os vãos atendendo a que os requisitos da CEAC e da ICAO apenas se aplicam aos vãos internacionais. Todavia, embora em certos Estados-Membros sejam aplicadas medidas menos rigorosas aos vãos domésticos e aos vãos intra-Schengen, existe uma tendência que vai no sentido da aplicação desses requisitos a todos os vãos.
 - O controlo da bagagem de mão varia actualmente de forma muito significativa de país para país, mas está previsto que tal situação se altere até ao final de 2002 em relação aos vãos internacionais, através da implementação da recomendação da CEAC relativa a um controlo integral da bagagem de mão; para dar seguimento às conclusões do Conselho Europeu, o Grupo Ad-Hoc propõe que essas disposições passem a ser obrigatórias em todos os aeroportos comerciais e em todos os vãos (domésticos e internacionais).
 - Em muitos aeroportos dos Estados-Membros, a concepção e as infra-estruturas nem sempre permitem a total separação dos passageiros à partida e à chegada, o que implica que um passageiro proveniente de um aeroporto com um deficiente controlo de segurança poderá entrar em contacto, na área de embarque, com um passageiro que foi já controlado. Todavia, este facto não constitui uma ameaça significativa caso sejam aplicadas medidas compensatórias adequadas.
 - Certos Estados-Membros sentem dificuldade em implementar as medidas recomendadas para as operações de carga devido a uma falta de vontade política ou/e de conhecimentos técnicos;
 - Registam-se variações nos sistemas de controlo de qualidade, que por vezes nem existem, devido sobretudo à falta de recursos (formação, recursos humanos e financeiros) e à falta de formação;
 - O programa de auditoria concebido pela CEAC exige recursos adicionais. O Grupo foi informado de que um novo sistema de auditoria da CEAC foi posto em prática em 2000. Até à data, foram efectuadas 3 experiências-piloto numa base voluntária e foram efectuadas 3 auditorias. Durante os próximos 18 meses, espera-se que venham a ser efectuadas mais 50 auditorias. Considera-se que uma amostragem de 50/70 aeroportos, do total estimado de 400 aeroportos no interior da Comunidade, fornecerá resultados suficientes para permitir tirar conclusões em relação ao nível da aplicação. É vital que todos os Estados-Membros ponham em prática sistemas de auditoria baseados nos requisitos da CEAC.
19. Foi igualmente salientado que, até ao presente, o grau de implementação das medidas de segurança tinha de ter em conta a necessidade de não afectar indevidamente os passageiros e as operações aéreas. A manutenção desse requisito ao nível verificado no passado, procedendo simultaneamente ao reforço da implementação das medidas de segurança, exige por conseguinte recursos adicionais, tanto em termos de pessoal como de equipamento.

20. Numa palavra, a eficácia da implementação das actuais medidas depende sobretudo de um controlo mais rigoroso e sistemático da sua efectiva aplicação em todos os aeroportos; é necessário que todos os intervenientes se encontrem sujeitos a obrigações legais claras e são necessários recursos complementares para recrutamento e formação profissional.

2) SEGURANÇA DAS AERONAVES

(i) Quadro institucional

21. Os requisitos internacionais constam dos Anexos VI e VIII da ICAO. Esses requisitos encontram-se desenvolvidos nos requisitos comuns da aviação (JAR) publicadas pela JAA, por exemplo nos Códigos Comuns de Navegabilidade e nos JAR-OPS. Existem requisitos de segurança na proposta da Comissão relativa às normas técnicas e procedimentos administrativos no sector da aviação civil ¹ e na proposta relativa aos requisitos de segurança para tripulações de cabina ², já apresentadas ao Conselho e ao Parlamento Europeu.

(ii) Ponto da situação no que respeita à implementação

22. Proceder-se-á a uma análise mais aprofundada para verificar se as medidas estão a ser implementadas de forma satisfatória.

3) SEGURANÇA DA GESTÃO DO TRÁFEGO AÉREO

(i) Quadro institucional

23. No que diz respeito às interferências ilícitas e procedimentos conexos, os requisitos internacionais constam do Anexo XI da ICAO, e encontram-se explorados no material de orientação da ICAO (doc. 4444).

(ii) Ponto da situação no que diz respeito à implementação

24. As medidas de segurança encontram-se integradas nos manuais procedimento e nos protocolos de coordenação dos centros de controlo do tráfego aéreo. Afigura-se que essas medidas estão a ser correctamente implementadas.

ÁREAS A MELHORAR

1) SEGURANÇA AEROPORTUÁRIA

(i) Áreas em relação às quais as medidas referidas no documento 30 deverão ser reforçadas

25. Determinadas melhores práticas, que vão além das actuais recomendações do documento 30, melhorariam a situação actual se fossem regulamentadas e implementadas. A CEAC criou já um grupo operacional para analisar esta questão, sendo anexado ao presente documento o primeiro relatório do seu trabalho. Sem prejuízo das sugestões apresentadas pela CEAC, prevêem-se as seguintes medidas:

¹ COM 2000/121 final de 24 de Março de 2000.

² COM 97/0382 final, de 22 de Julho de 1997, alterado por COM 99/0068 final de 5 de Março de 1999.

- A revista da cabine antes da partida, presentemente levada a cabo por pessoal da companhia aérea, empresas de segurança e/ou pessoal da limpeza, deverá ser feita de uma forma sistemática e exaustiva;
- O controlo das áreas de acesso restrito poderá ser significativamente melhorado através de uma melhor tecnologia, organização e controlo de gestão;
- A formação do pessoal de segurança fica muitas vezes aquém das normas exigidas. Tal poderá ser uma consequência da percepção actual da natureza da função, que se caracteriza por um grande volume de negócios, baixos salários e falta de satisfação no trabalho. Para corrigir esta situação poderia pensar-se em elevar o nível da profissão e melhorar o controlo de segurança (incluindo verificações pré-recrutamento) do pessoal contratado. Em associação com o CEAC, e sob reserva das disposições financeiras adequadas, o Instituto Europeu de Formação para a Segurança da Aviação, da ICAO (EASTI), situado em Bruxelas, aumentará os seus esforços para desenvolver versões europeias do pacote normalizado de formação para a segurança da aviação para todas as categorias de pessoal administrativo, das companhias aéreas e dos aeroportos, adaptado às novas ameaças e com uma tónica específica em cursos sobre a percepção da segurança, e cursos sobre segurança da aviação para pessoal da cabine e da cabine de pilotagem, pessoal do *check-in* e inspectores da segurança da aviação.

(ii) Novas medidas possíveis

26. À luz da nova ameaça, revela-se agora oportuno considerar novas medidas para impedir a entrada na aeronave de terroristas suicidas. Uma *task force* da CEAC está a trabalhar sobre esta questão e apresentará os seus resultados antes da sessão do Conselho de 6 de Dezembro de 2001. Estão em estudo as seguintes medidas:
- Medidas que requerem novos métodos de trabalho e uma cooperação reforçada entre diferentes serviços: a melhoria das ligações entre serviços de informações/polícia/aeroporto/segurança e uma Autoridade competente melhorariam as reacções a potenciais ameaças por uma melhor utilização da informação disponível em todos os serviços relevantes;
 - Medidas que requerem a melhoria dos métodos de controlo: por exemplo, a introdução de técnicas de perfilagem em casos seleccionados no *check-in* para melhor identificar suspeitos potenciais, ou a verificação do passaporte e do cartão de embarque na porta de embarque ou a introdução de controlos aleatórios em áreas asseptizadas. Estas medidas não requerem investimentos importantes e as instruções operacionais poderiam ser facilmente definidas pelos peritos; poderiam ainda revelar-se um dissuasor altamente eficaz;
 - As restrições relativas às bagagens de mão poderiam reduzir o risco de introduzir artigos proibidos na cabine e, ainda que sejam uma medida altamente visível, a sua eficácia dependerá da aplicação a todos os vôos que partem do exterior da Comunidade Europeia; além disso têm que ser avaliadas as implicações comerciais.
 - Deverá ser dada atenção a controlos mais rigorosos e ao controlo de segurança dos formandos que utilizam simuladores ou que frequentam escolas de pilotagem. Continua em aberto a questão de saber se tais medidas devem ser consideradas medidas de segurança aérea ou uma das funções penais dos serviços de informações das polícias.

2) SEGURANÇA AÉREA

27. Uma vez constatado que as medidas preventivas no solo falharam, é necessário analisar mais em profundidade as medidas que podem ser tomadas para neutralizar os piratas do ar uma vez a bordo do avião. Isto está a ser presentemente analisado pela *task force* da CEAC, juntamente com as JAA. Sem prejuízo das suas conclusões, foram identificadas as seguintes medidas.

- Medidas ligadas à concepção da aeronave: tende-se para um consenso geral para manter a porta da cabine de pilotagem fechada durante o voo e limitar o acesso. No entanto, o fecho da porta e o seu reforço e o isolamento da cabine de pilotagem da cabine e as suas consequências e procedimentos terão que ser debatidos pelos peritos em segurança, construtores e pilotos. Outros dispositivos de bordo serão também analisados pelos peritos, tais como a inviolabilidade do *transponder* e a instalação de uma câmara de vídeo que permita ao piloto na cabine de pilotagem ser informado da situação na cabine;
- Emprego de pessoal de segurança durante o voo (*sky marshalls*) a bordo de alguns aviões: esta medida é complementar à formação das tripulações. O apoio à utilização de *sky marshalls* difere de Estado-Membro para Estado-Membro devido à necessidade de encontrar o justo equilíbrio entre segurança e segurança operacional a bordo.
- Deverão ser estudadas medidas relacionadas com os procedimentos operacionais a bordo do avião e a formação da tripulação. Deverão ser ponderadas as alterações apropriadas às propostas da comissão em estudo (ver ponto 27.1 acima). Refira-se ainda que o pacote da formação em matéria de segurança da aviação, que está a ser desenvolvido pelo Instituto Europeu de Formação para a Segurança da Aviação (EASTI) incluirá, em princípio, cursos de segurança da aviação para o pessoal da cabine de pilotagem e da cabine.

3) MEDIDAS DE GESTÃO DO TRÁFICO AÉREO

28. Considera-se que os controladores aéreos, por serem os mais bem colocados para comunicar com um avião desviado, deveriam poder desempenhar um papel mais importante na identificação de um acto ilícito, na divulgação de informações e eventualmente na intervenção que consiste:
- na identificação: o procedimento habitual baseado nos *transponders* para assinalar o desvio, é já bem conhecida dos terroristas que previnem o seu uso. Consequentemente, dever-se-á trabalhar no sentido de permitir a passagem automática dos *transponders* para modos de alarme e impedir a sua neutralização em voo. Será reexaminada a utilização de radares primários e de instalações militares de vigilância disponíveis para seguir o voo;
 - na informação: a gestão do tráfego aéreo dispõe presentemente de uma rede de comunicações. Essa rede será utilizada e alargada para distribuir informações e dados a todos aqueles, civis ou militares, que têm que actuar em caso de desvio. Muitos dos que trabalham nos domínios da segurança não estão ligados a essa rede. Esta situação será revista e serão estabelecidos procedimentos adequados que permitam uma reacção vigorosa e a implementação de medidas de acompanhamento tais como a aterragem forçada do avião e o encerramento do espaço aéreo num determinado perímetro. A Unidade Central de Gestão do Fluxo de Tráfego Aéreo, do Eurocontrol, tem certamente um importante papel a desempenhar nesta cadeia de acções. Para desencadear a reacção, um instrumento essencial seria uma comutação automática das comunicações terra/ar que pudesse encaminhar para essa cadeia informações adequadas sobre o que está a acontecer a bordo;
 - na intervenção: as decisões sobre o que fazer em caso de desvio de um avião são definitivamente da competência dos níveis mais elevados do Governo e exigem uma cooperação e coordenação estreitas a nível civil e militar. Foi salientado que a NATO desenvolveu procedimentos comuns que permitem que um avião de caça atravesse fronteiras nacionais entre os seus Estados contratantes. Será estudado o controlo do avião a partir do solo para o dirigir para um aeroporto específico e intensificada a investigação neste domínio.

IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS E ADMINISTRATIVAS

29. As medidas estudadas para a melhorar a segurança terão inevitavelmente implicações financeiras, as quais são avaliadas juntamente com as consequências para a indústria do transporte aéreo.
30. Terá também de ser estudado de que modo os custos suplementares terão de ser absorvidos e partilhados, uma vez que o aumento da segurança trará benefícios para o público em geral bem como para as companhias aéreas, os aeroportos e os passageiros.

COOPERAÇÃO E COERÊNCIA A NÍVEL INTERNACIONAL

31. O Grupo ad hoc foi informado de algumas dificuldades que as medidas tomadas nos Estados Unidos estão a levantar, e recomendou uma cooperação permanente com os Estados-Unidos para garantir a coerência das novas medidas de segurança introduzidas tanto na Europa como nos Estados Unidos. Foi por isso estabelecida uma ligação apropriada com as FAA para preparar este relatório, que será mantido no futuro.
32. O Grupo ad hoc também preparará iniciativas para a contribuição da Comunidade Europeia para os futuros trabalhos no ICAO. É também ponto assente que a segurança da aviação requer acções a nível mundial e que a coerência deve ser garantida não só com os nossos homólogos americanos, mas também com outras partes do mundo. Iniciativas tomadas no ICAO, pela Comunidade e os seus Estados-Membros, juntamente com a CEAC, já conduziram à adopção de uma resolução que prevê esforços coordenados. As iniciativas continuarão a ser tomadas nesse fórum no sentido de rever o Anexo 17 e implementar um programa de avaliação da segurança da ICAO.