

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Estratégia comunitária para melhorar as práticas de desmantelamento de navios**

[COM(2008) 767 final]

(2009/C 277/13)

Relatora: **Anna BREDIMA**

Em 19 de Novembro de 2008, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Estratégia comunitária para melhorar as práticas de desmantelamento de navios*

COM(2008) 767 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 17 de Abril de 2009, sendo relatora Anna Bredima.

Na 453.ª reunião plenária de 13 e 14 de Maio de 2009 (sessão de 13 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 187 votos a favor e 2 votos contra, com 3 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões

1.1. O CESE congratula-se com a comunicação e apoia a série de medidas que a UE poderá aplicar para ajudar a tratar os navios em fim de vida de forma mais segura e ecológica no mundo.

1.2. O CESE nota que a reciclagem contribui de forma positiva para a poupança global de energia e de recursos e reconhece que a reciclagem de navios pode tornar-se numa indústria ecológica e sustentável, se gerida de forma adequada.

1.3. O CESE apoia a rápida ratificação e aplicação da convenção relativa à reciclagem de navios da IMO (2009). Os Estados-Membros da UE e os Estados recicladores deviam prontificar-se para tomar todas as medidas visando a sua célere entrada em vigor.

1.4. O CESE concorda plenamente que as medidas de desmantelamento de navios incluam normas relativas ao desmantelamento ecológico de vasos de guerra e outros navios do Estado.

1.5. O CESE considera importante que se tomem medidas para corrigir as deploráveis condições ambientais e sociais em muitos estaleiros de reciclagem no Sul da Ásia, melhorando o seu funcionamento e mantendo, ao mesmo tempo, o rendimento gerado pelo emprego e pelos serviços a favor das comunidades locais.

1.6. É necessário aumentar a capacidade de desmantelamento para responder à procura cada vez maior e ao desafio de desmantelar de forma segura e sustentável. Poderá desenvolver-se uma forma de cobrir os custos salariais do desmantelamento em estaleiros europeus, que são substancialmente mais elevados, através da combinação de regulamentações e iniciativas da indústria.

1.7. O CESE está ciente de que, no futuro próximo, varar o navio para depois o demolir continuará a ser o método preferido. Assim, as condições actuais terão de ser melhoradas, de modo a que os estaleiros possam operar de forma segura e ecológica. Contudo, a pressão excessiva sobre a melhoria das condições nas instalações do Sul da Ásia não deverá ter o impacto negativo de «exportar» o problema para praias de outros países em desenvolvimento, conduzindo a uma expansão descontrolada de estaleiros subnorma na Ásia e África.

1.8. O CESE propõe que as condições de desmantelamento e reciclagem passem a ser claramente incluídas nos acordos marítimos ou comerciais bilaterais da UE com os países asiáticos em questão. Em particular, o acordo marítimo entre a UE e a Índia deve incluir disposições relativas ao desmantelamento de navios. Insta a Comissão a abordar este assunto a nível político.

1.9. O CESE acredita que o desmantelamento e a reciclagem envolvem a responsabilidade social das empresas. Convida a Comissão a implicar os estaleiros de construção naval na cadeia de responsabilidades pela demolição de navios. Os operadores e estaleiros navais devem contribuir para a disponibilização de informação aos estaleiros de reciclagem sobre matérias ou condições potencialmente perigosas presentes nos seus navios.

1.10. O CESE apoia que seja desenvolvido um modelo de sistema integrado de gestão para a certificação independente e internacional de instalações de reciclagem de navios demonstrando que a reciclagem é efectuada de forma segura e ecológica, de acordo com a futura convenção da IMO.

1.11. O CESE recomenda que o estudo da Comissão sobre um fundo de reciclagem tenha em conta os princípios do poluidor-pagador e da responsabilidade do produtor previstos na legislação europeia e a sua compatibilidade com a legislação que rege os auxílios estatais. Deverá avaliar-se mais aprofundadamente de que forma o fundo poderá contribuir para a consecução dos objectivos da convenção.

1.12. O CESE reconhece que as comunidades locais poderão opor-se, por razões ambientais, ao estabelecimento de estaleiros de reciclagem de navios na UE. No entanto, se os estaleiros existentes forem utilizados para o efeito e cumprirem, como é seu dever, as normas comunitárias, internacionais e nacionais, o seu funcionamento poderá ser aceitável, dado que criarão oportunidades de trabalho significativas. Estes parâmetros devem ser avaliados atentamente.

1.13. O CESE convida a Comissão a definir incentivos políticos e recompensas, designadamente prémios para ambientes marinhos despoluídos («Clean Marine Awards») destinados a reconhecer armadores e estaleiros pelas práticas exemplares de reciclagem de navios.

## 2. Introdução

2.1. Os aspectos ambientais e sociais envolvidos nas práticas de desmantelamento de navios nas praias do Sul da Ásia continuam a ser motivo de preocupação no mundo e particularmente na Europa. Recentemente, Stavros Dimas, comissário responsável pelo Ambiente, apelou para a melhoria dos processos e controlos de navios enviados para estaleiros de demolição no Sul da Ásia, a fim de assegurar um desmantelamento adequado. De acordo com estimativas recentes, em 2009 serão desmantelados mil navios, um número três vezes superior ao de 2008 que exerce maior pressão sobre a capacidade de reciclagem. É necessário aumentar a capacidade de desmantelamento para responder à procura cada vez maior e ao desafio de desmantelar de forma segura e sustentável.

2.2. A comunicação da Comissão sobre uma *Estratégia comunitária para melhorar as práticas de desmantelamento de navios* (1) tem por base os resultados da consulta pública sobre o Livro Verde de 2007 *Melhorar as práticas de desmantelamento de navios* (2). O CESE considerou que o Livro Verde era uma iniciativa há muito aguardada (3). Além disso, o Parlamento Europeu instou recentemente a Comissão e os Estados-Membros a tomarem medidas urgentes no quadro do desmantelamento de navios (4).

2.3. Paralelamente, estão a ser executadas medidas concretas ao nível internacional para enfrentar esta situação. A Organização Marítima Internacional (IMO) elaborou uma nova convenção internacional para a reciclagem segura e ecológica dos navios (a seguir designada «convenção»), estando a sua adopção prevista para Maio de 2009. A convenção avalia os navios numa perspectiva «do berço à cova» e visa o funcionamento seguro e ecológico dos estaleiros de reciclagem, sem comprometer a segurança nem

a eficiência operacional dos navios. Ao prever um mecanismo adequado de controlo e coerção, procura estabelecer um nível de controlo e coerção equivalente ao estabelecido pela Convenção de Basileia (5).

2.4. O grupo de trabalho misto da OIT, IMO e Convenção de Basileia para o desmantelamento de navios é um exemplo de cooperação internacional. As três organizações desenvolveram em conjunto um programa global para a reciclagem sustentável de navios que pretende garantir a sustentabilidade futura da indústria, através da melhoria da saúde e segurança dos trabalhadores e da protecção ambiental nos estaleiros do Sul da Ásia.

## 3. Comunicação sobre a estratégia comunitária para melhorar as práticas de desmantelamento de navios

3.1. A comunicação em apreço não oferece uma proposta legislativa concreta, propondo antes várias medidas para melhorar, o mais rapidamente possível, as condições do desmantelamento de navios, já no período intermédio que antecede a entrada em vigor da convenção.

3.2. A estratégia propõe que a Comissão avalie a viabilidade de uma série de opções visando a consecução dos objectivos da convenção.

3.3. A avaliação de impacto (6) que acompanha a comunicação conclui que a adopção de uma política integrada combinando medidas específicas legislativas e não legislativas é a opção preferível, dado que só ela possibilitaria o alcance de um impacto ambiental, social e económico positivo a curto, médio e longo prazo.

## 4. Observações na generalidade

4.1. O CESE congratula-se com a comunicação e apoia a série de medidas que a UE poderá aplicar para ajudar a tratar os navios em fim de vida de forma mais segura e ecológica no mundo. A comunicação chega em momento oportuno e é apropriada, dado que cerca de 19 % da frota mundial arvora pavilhão de um país do EEE (Espaço Económico Europeu).

4.2. A produção de aço a partir de aço reciclado necessita de apenas um terço da energia utilizada na produção de aço a partir de matérias-primas. Assim, a reciclagem contribui de forma positiva para a poupança global de energia e de recursos, podendo a reciclagem de navios tornar-se numa indústria ecológica e sustentável, se conduzida de forma adequada.

(1) COM(2008) 767 final.

(2) COM(2007)269 final.

(3) CESE 1701/2007, relator: Richard Adams.

(4) P6\_TA(2008)0222.

(5) Convenção de Basileia relativa ao controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e da sua eliminação.

(6) SEC(2008) 2847 – Documento de trabalho dos serviços da Comissão.

4.3. Continuar-se-á a desmantelar centenas de navios por ano com a retirada de serviço dos petroleiros de casco simples até 2010 (e 2015). Além disso, como consequência da crise financeira actual e da crise do sector naval, os navios graneleiros mais antigos estão a ser desmantelados mais rapidamente. De momento considera-se novamente para demolição cerca de 157 navios com um total de 5,5 milhões de toneladas. Assim, os efeitos sociais e ambientais prevalentes não só continuarão, como se poderão agravar.

4.4. Mais de 80 % dos navios são desmantelados em estaleiros situados nas praias da Índia, do Bangladesh, do Paquistão e da Turquia. O Bangladesh é, de momento, o país em que a demolição de navios é mais forte. A maioria destes estaleiros utiliza o método de varar o navio com o nível de custos mais reduzido, mas que também é o mais prejudicial para o ambiente. Este método tem um custo elevado para as vidas humanas e conduz a muitas doenças causadas pela exposição a substâncias tóxicas. O CESE está ciente de que, no futuro próximo, varar o navio para depois o demolir continuará a ser o método preferido. Assim, as condições existentes nos estaleiros terão de ser melhoradas, para que estes possam operar de forma segura e ecológica.

4.5. As más condições ambientais e sociais nos estaleiros do Sul da Ásia são responsáveis pela concorrência desleal com os seus homólogos europeus. Além disso, a elevada procura de aço reciclado a nível local gera um problema adicional para a competitividade europeia.

4.6. O desmantelamento de navios é um processo complicado, envolvendo uma série de actividades, que vão desde a remoção de todo o equipamento à separação e reciclagem da estrutura. Ao passo que o desmantelamento de navios em docas secas de países industrializados está regulamentado, estas actividades são menos controladas e inspeccionadas nas praias da Ásia. Um estudo recente estimou que 20 % da mão-de-obra activa no desmantelamento de navios nas praias de Bangladesh são crianças com idade inferior a 15 anos. Várias convenções da OIT sobre condições de segurança e saúde dos trabalhadores quase não são aplicadas nesses países. A falta de uma gestão correcta de resíduos a jusante e sua eliminação ecológica agrava o problema.

4.7. O CESE reitera que a pobreza estrutural e outros problemas sociais e jurídicos estão fortemente ligados à ausência ou à não aplicação de normas mínimas em matéria de segurança no trabalho e protecção do ambiente. Além disso, estes países estão relutantes em aumentar as normas e intervir nos preços de reciclagem, temendo verem-se privados de uma importante fonte de rendimento. Contudo, esses países deviam solicitar aos operadores dos estaleiros que investissem na melhoria das instalações, cobrindo também as condições de protecção e de trabalho que os seus trabalhadores merecem. Nas negociações futuras com os países em questão, a UE deve encorajar a aplicação destas normas internacionais, o controlo eficaz das mesmas e o reforço das capacidades.

4.8. O parecer do CESE (7) sobre a comunicação *Uma política marítima integrada para a União Europeia* reitera a grande carência

de estaleiros de desmantelamento compatíveis com os princípios de sustentabilidade ambiental e social. Assim, os esforços comunitários e internacionais deveriam centrar-se nos Estados recicladores do Sul da Ásia, para que os seus estaleiros passem respeitar as normas internacionalmente reconhecidas.

4.9. O CESE nota que a convenção e as suas directrizes de aplicação procuram assegurar condições de controlo e aplicação equivalentes às da convenção de Basileia, devendo ser fortemente apoiadas.

4.10. No contexto da abordagem «do berço à cova» para o desmantelamento de navios, o CESE insta a Comissão a envolver estaleiros navais na cadeia de responsabilidades pela demolição dos navios por eles construídos. A esmagadora maioria da frota comercial do mundo está a ser construída em estaleiros japoneses, coreanos e chineses. De acordo com a cadeia de responsabilidades para um sector naval de qualidade, todos os intervenientes acarretam o seu nível de responsabilidade. Esta perspectiva evidencia que a responsabilidade dos estaleiros navais é comparável à dos fabricantes de automóveis e construtores aeronáuticos, que são responsáveis pelos seus produtos.

4.11. No tratamento deste assunto, o CESE tem de encontrar um equilíbrio entre parâmetros contraditórios: por um lado, as deploráveis condições ambientais e sociais que prevalecem ainda na maioria dos estaleiros de reciclagem asiáticos; por outro, o espectro do desemprego enfrentado pelas comunidades locais nos países do Sul da Ásia, que vivem dos rendimentos dos estaleiros de reciclagem. Assim, a melhoria das condições não deverá ter o impacto negativo de «exportar» o problema para praias de outros países em desenvolvimento.

4.12. Melhorar o funcionamento do processo de desmantelamento dos navios também tem merecido a atenção da Organização Internacional de Normalização (ISO). As futuras normas internacionais voluntárias (ISO 30000 e ISO 30003), que criarão um regime de auditoria e certificação de instalações de reciclagem de navios, procuram apoiar os esforços da IMO, da OIT e da Convenção de Basileia, evitando cuidadosamente a duplicação de trabalho.

## 5. Observações na especialidade

### 5.1. *Aplicação antecipada da convenção da IMO relativa à reciclagem dos navios*

5.1.1. A Comissão Europeia prevê que a convenção não será aplicada antes de 2015. O CESE apoia a sua rápida ratificação e aplicação. Os Estados-Membros da UE e os Estados recicladores deviam prontificar-se para tomar todas as medidas visando a sua célere entrada em vigor. O CESE entende que os governos devem ser encorajados a aplicar voluntariamente as normas técnicas da convenção durante o período intermédio, assim que tal seja viável.

(7) CESE 759/2008, relatora: Anna Bredima.

5.1.2. O CESE apoia a transposição da convenção para a legislação da UE através de um regulamento que incorpore os elementos básicos, como fora o caso da convenção AFS da IMO <sup>(8)</sup>. Paralelamente, a Comissão deverá examinar formas e meios para convencer os Estados recicladores a tomarem medidas semelhantes, designadamente a ratificarem e aplicarem a convenção com a maior brevidade possível.

## 5.2. *Desmantelamento ecológico dos vasos de guerra e outros navios (do Estado)*

5.2.1. O CESE nota que a convenção não se aplica a todos os navios e, em particular, a vasos de guerra e navios do Estado. No entanto, estes navios deveriam ser explorados de modo consentâneo com a convenção. Assim, o Comité propõe a inclusão destes navios nas futuras medidas da UE em matéria de reciclagem, o que permitirá a criação de muitos postos de trabalho nos estaleiros da UE, retirando do mar alguns dos grandes poluidores. O CESE considera que também se deverá abordar os níveis recorde de poluição ambiental por vasos de guerra. Além disso, é de opinião de que os navios de pequeno porte com menos de 500 GT devem ser enviados para desmantelamento nos estaleiros da UE.

5.2.2. De momento, os estaleiros de desmantelamento de navios na UE e noutros países da OCDE não têm capacidade suficiente para desmantelar vasos de guerra nem outros navios do Estado que serão desactivados nos próximos 10 anos. O CESE considera que o empenho da empresa *Harland and Wolff Heavy Industries* <sup>(9)</sup> no desmantelamento de navios é um exemplo encorajador de como os estaleiros navais inactivos e de reparação se podem transformar em instalações de desmantelamento. O CESE apercebe-se de que, apesar do declínio económico mundial e do desemprego actual, as comunidades locais poderão opor-se, por razões ambientais, ao estabelecimento de estaleiros de reciclagem de navios na UE. No entanto, se os estaleiros existentes forem utilizados conforme previsto na convenção, o seu funcionamento poderá ser aceitável, dado que criará oportunidades de trabalho.

5.2.3. No futuro próximo, a vantagem competitiva das empresas de desmantelamento de navios do Sul da Ásia continuará a prevalecer, ao passo que a Europa continuará a enfrentar o problema da demolição de navios de guerra e do Estado. A UE deverá definir disposições para o desmantelamento deste tipo de navios nas instalações da OCDE ou para a inclusão de cláusulas de desmantelamento em fim de vida em todos os acordos de venda de navios de guerra a países terceiros.

## 5.3. *Medidas que o sector poderá tomar no período intermédio*

5.3.1. O CESE partilha da preocupação da Comissão relativamente às perspectivas do período intermédio até à entrada em vigor da convenção e respectiva aplicação integral. Concorde que a forma mais simples e rápida de alterar as práticas seria através de um compromisso voluntário pelos intervenientes relevantes.

<sup>(8)</sup> Convenção internacional relativa ao controlo dos sistemas antivegetativos nocivos nos navios (Regulamento n.º 782/2003 relativo à proibição dos compostos organoestânicos nos navios).

<sup>(9)</sup> A empresa *Harland and Wolff* de Belfast recebeu recentemente uma licença de gestão de resíduos para a o desmantelamento de embarcações e outras estruturas navais e está a concluir o processo de desactivação e desmantelamento do navio *MSC Napoli*.

5.3.2. O CESE acredita que a reciclagem envolve a responsabilidade social das empresas. Insta a Comissão a definir incentivos políticos, designadamente prémios para ambientes marinhos despoluídos («Clean Marine Awards») destinados a reconhecer armadores e estaleiros pelas práticas exemplares de reciclagem de navios. Os incentivos devem oferecer benefícios atraentes que justifiquem a apresentação de candidaturas.

5.3.3. O CESE aprecia o envolvimento positivo das organizações industriais e das organizações não governamentais, bem como o seu apoio no desenvolvimento da convenção. Congratula-se igualmente com o facto de as organizações industriais terem identificado uma série de medidas <sup>(10)</sup> a cumprir pelos armadores visando o desmantelamento seguro e ecológico dos navios. Prevê-se que mais empresas de navegação optarão ou serão induzidas a assumir compromissos para a demolição ecológica dos seus navios. No entanto, o processo de reciclagem de navios envolve muitos outros intervenientes, sendo necessário que estes também realizem acções complementares, especialmente os estaleiros navais através da aceitação, a título contratual, da construção de navios ecológicos. A utilização de um contrato-tipo de venda e compra de navios para reciclagem, como o contrato DEMOLISHCON desenvolvido pelo BIMCO <sup>(11)</sup>, e os compromissos contratuais realizados por estaleiros navais para aplicar os requisitos da convenção no período intermédio são grandes passos em frente.

## 5.4. *Aplicação reforçada das regras aplicáveis às transferências de resíduos*

5.4.1. O CESE saúda a intenção da Comissão de publicar directrizes para melhorar a aplicação das normas em vigor sobre as transferências de resíduos relativas a navios em fim de vida, de se envolver na cooperação multilateral e examinar a viabilidade das normas com base numa relação dos navios «prontos a reciclar».

5.4.2. No quadro da legislação internacional que regula as transferências de resíduos, um navio pode tornar-se resíduo segundo a definição dada no artigo 2.º da Convenção de Basileia e ser ao mesmo tempo considerado um navio nos termos de outras disposições do direito internacional. Há, portanto, perspectivas diferentes sobre o momento em que um navio se torna resíduo e sobre o facto de se poder entender o navio como «poluente» e o armador como «poluidor» antes do início do processo de desmantelamento. Os navios estão a ser vendidos por empresas de navegação a compradores que mudam frequentemente de pavilhão e são enviados para estaleiros de reciclagem em que os preços de aço reciclado por tonelada de deslocação ligeira variam entre os 150 e os 700 dólares americanos. Na prática, a maioria dos operadores navais raramente negocia directa ou indirectamente com as instalações de desmantelamento. No entanto, tanto eles como os estaleiros navais deveriam estar em posição de assegurar a disponibilização de informação sobre matérias ou condições potencialmente perigosas presentes nos seus navios e de determinar a condição geral dos navios no momento da entrega.

<sup>(10)</sup> Medidas intermédias para os armadores que pretendem vender navios para reciclagem (BIMCO, IACS, ICS, INTERCARGO, INTERTANKO, IPTA, OCIMF).

<sup>(11)</sup> BIMCO – Conselho Marítimo Báltico e Internacional.

5.4.3. Por norma, os navios são enviados para desmantelamento quando a sua actividade comercial já não é viável. A idade de um navio não reflecte *per se* o nível de manutenção do navio nem a sua viabilidade comercial, que depende de flutuações no mercado do transporte de mercadorias. Enquanto que seria simples manter uma relação de navios acima de uma certa idade, não seria uma tarefa fácil estabelecer o momento em que os navios devem ser desmantelados ou exercer um controlo antes da entrada em vigor da convenção. De qualquer forma, tanto os navios antigos como os navios de alto risco devem ser monitorizados de perto para assegurar o cumprimento das obrigações anteriores ao desmantelamento.

#### 5.5. Auditoria e certificação dos estaleiros de desmantelamento

5.5.1. A convenção atribuirá responsabilidades aos Estados de pavilhão, de porto e recicladores. Não incluirá disposições específicas para a auditoria e certificação de instalações. No entanto, directrizes complementares estabelecerão um regime deste tipo sob controlo dos Estados recicladores. A aplicação das normas ISO pertinentes que estão em fase de elaboração poderá contribuir, paralelamente, para a consecução do objectivo das directrizes da IMO.

5.5.2. O CESE assinala que a Agência Europeia da Segurança Marítima (AESM) realizou um estudo <sup>(12)</sup> sobre o desenvolvimento de um modelo de sistema integrado de gestão para a certificação de instalações de reciclagem de navios que demonstre que a reciclagem procede de forma segura e ecológica. Este sistema integrado de gestão europeu serve de ferramenta para reforçar a aplicação da convenção da IMO. O CESE sublinha que um processo de certificação deste género tem de ter credibilidade

internacional, o que só poderá ser assegurado por um regime de inspecção independente.

#### 5.6. Garantir um financiamento sustentável

5.6.1. Em 2007, a Comissão pôs a questão <sup>(13)</sup> de um apoio financeiro directo aos estaleiros de demolição ecológicos localizados na UE ou aos armadores que enviem os seus navios para estaleiros ecológicos para desmantelamento ou descontaminação, a fim de se melhorar rapidamente a situação.

5.6.2. O CESE nota que a Comissão pretende avaliar a oportunidade de um sistema internacional obrigatório para financiar o desmantelamento ecológico de navios («fundo de desmantelamento»), com base nos resultados de um estudo. O CESE espera que o estudo tenha em conta os princípios do poluidor-pagador e da responsabilidade do produtor previstos na legislação europeia e acredita que não se conseguirá resolver o problema inerente ao financiamento do desmantelamento seguro e sustentável de navios, enquanto não forem definidas disposições adequadas que posicionem devidamente as partes interessadas na cadeia de responsabilidades durante o tempo de vida dos navios.

5.6.3. A IMO já estabeleceu um fundo voluntário internacional para a reciclagem de navios com o objectivo de promover a gestão segura e ecológica da reciclagem dos navios através de actividades de cooperação técnica da IMO. Os armadores devem ser encorajados a contribuir para este fundo. Deverá avaliar-se mais aprofundadamente de que forma o fundo poderá promover os objectivos da convenção. Um fundo comunitário para o mesmo efeito enfrentaria o problema do seu financiamento, dado que a legislação da UE não prevê a atribuição de subsídios para o desmantelamento despoluído dos navios.

Bruxelas, 13 de Maio de 2009

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Mario SEPI

<sup>(12)</sup> Estudo sobre «Certification of Ship Recycling Facilities», relatório final, Setembro de 2008.

<sup>(13)</sup> COM(2007) 269 final.