



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 22.5.2007  
COM(2007) 269 final

**LIVRO VERDE**

**Melhorar as práticas de desmantelamento de navios**

(apresentado pela Comissão)

{SEC(2007) 645}

## LIVRO VERDE

### Melhorar as práticas de desmantelamento de navios

#### 1. INTRODUÇÃO: CONTRIBUTO DA EUROPA PARA A RESOLUÇÃO DE UM PROBLEMA MUNDIAL

Na era da globalização, o desmantelamento de navios é causa de preocupação. Presentemente viável do ponto de vista estritamente económico, esta actividade tem, todavia, altos custos para a saúde humana e o ambiente. Impõe-se uma mudança radical, quanto mais cedo melhor.

- Todos os anos, são desmantelados mundo fora 200 a 600 navios de mar de porte superior a 2 000 dwt. Este valor poderá atingir um pico em 2010, ano em que cerca de 800 petroleiros de casco simples terão de sair do activo.
- Actualmente, dois terços ou mais destes navios são desmantelados no subcontinente indiano, em estaleiros à beira-mar ou à beira-rio, ocupando o Bangladesh a primeira posição no mercado.
- Do total de navios abatidos para sucata entre 2001 e 2003, 14% tinham bandeira de Estados-Membros da UE e 18% bandeira de Estados que aderiram à União em 2004. Em 2006, pelo menos 36% da frota mundial eram propriedade de empresas estabelecidas na UE.
- Nos próximos dez anos, irão ser abatidos à frota cerca de 100 vasos de guerra e outros navios do Estado, de bandeiras comunitárias (maioritariamente franceses e britânicos). Nos navios da Marinha construídos entre os anos 60 e princípios de 80 estão presentes quantidades relativamente elevadas de amianto e outros materiais perigosos.
- Nos estaleiros de demolição acumular-se-ão, entre 2006 e 2015, segundo as estimativas, cerca de 5,5 milhões de toneladas de materiais potencialmente perigosos para o ambiente (em particular, resíduos de hidrocarbonetos, óleos, tintas, PVC e amianto) provenientes dos navios desmantelados durante esse período.
- Nenhum dos estaleiros de demolição do subcontinente indiano está confinado de forma a prevenir a poluição do solo e da água, poucos têm instalações de recepção de resíduos e só raramente o tratamento dos efluentes obedece a normas ambientais, mesmo as menos exigentes.
- No Sul da Ásia, o desmantelamento de navios é uma importante fonte de matérias-primas. O Bangladesh, por exemplo, vai buscar aos navios em fim de vida 80 a 90% do aço que utiliza. Os preços que por eles pagam as empresas de demolição situam-se hoje bem acima dos 400 dólares por ldt (tonelada de deslocamento leve) no Bangladesh, bastante superiores, portanto, aos praticados noutros países.

- O desmantelamento de navios é uma actividade perigosa. Segundo um relatório recente publicado na Índia, um em cada seis trabalhadores de Alang, o maior estaleiro de demolição do país, sofre de asbestose. A taxa de acidentes mortais é, alegadamente, seis vezes superior à da indústria mineira indiana. No Bangladesh, entre 1998 e 2003, morreram em acidentes cerca de 200 trabalhadores. As ONG estimam em vários milhares o número total de mortos nesta actividade, número que tenderá a aumentar consideravelmente com o recrutamento de trabalhadores inexperientes para dar resposta aos picos de procura nos próximos anos, resultantes da retirada de serviço dos petroleiros de casco simples.
- Actualmente, a capacidade de reciclagem “verde”, i.e. conforme com as normas de protecção do ambiente e de segurança, representa no máximo dois milhões de ldt/ano em todo o mundo, ou seja, cerca de 30% da procura total de desmantelamento de navios previsível em anos normais. A maior parte dos estaleiros – especialmente na China, mas também em alguns Estados-Membros – confronta-se com dificuldades, visto não poder oferecer os mesmos preços pela sucata e ter custos muito superiores aos dos seus concorrentes do Sul da Ásia.

A transferência de navios em fim de vida de países industrializados para países em desenvolvimento está, em princípio, sob a alçada do direito internacional que regula as transferências de resíduos, e o regulamento comunitário em vigor nesta matéria proíbe a exportação de navios em que estejam presentes materiais perigosos. Em anos recentes, contudo, vários casos muito falados, que envolviam navios europeus enviados para o Sul da Ásia para reciclagem, vieram evidenciar as dificuldades em aplicar esta legislação.

Estas deficiências óbvias, e a incapacidade de tornar o desmantelamento de navios numa actividade sustentável do ponto de vista social e ambiental, alertaram a opinião pública internacional e despoletaram iniciativas políticas. A Organização Marítima Internacional (IMO) começou a trabalhar numa convenção internacional sobre reciclagem segura e ecológica de navios e alguns países marítimos, como o Reino Unido, estão a estudar estratégias nacionais para os navios do Estado e os navios de comércio de bandeira nacional. O Parlamento Europeu e várias ONG apelaram para a intervenção da UE.

Nas suas conclusões de 20 Novembro de 2006, o Conselho da União Europeia colocou a gestão ecológica do desmantelamento de navios na lista de prioridades da UE, declarando que os acontecimentos recentes e as previsões da tonelagem a desmantelar no futuro próximo requerem uma acção urgente e adequada da comunidade internacional, incluindo a UE. O projecto da Comissão de delinear uma estratégia comunitária para o desmantelamento de navios foi bem acolhida pelo Conselho. Essa estratégia deverá reforçar o controlo da aplicação da legislação comunitária em vigor, tendo em conta as características específicas do mundo marítimo, a evolução que ele conhece, especialmente no que toca à legislação marítima internacional, e o objectivo final de chegar a uma solução globalmente sustentável. A Comissão foi incumbida de avaliar a necessidade de se criar na UE uma capacidade de desmantelamento de navios suficiente.

A Comissão deu a conhecer a sua posição no Livro Verde sobre a política marítima publicado em Junho de 2006<sup>1</sup>. Propôs então que, no quadro da futura política marítima comunitária, se apoiassem iniciativas internacionais tendentes ao estabelecimento de normas mínimas obrigatórias para a reciclagem de navios e à promoção de instalações de reciclagem ecológicas. Contudo, a UE poderá ter de promover paralelamente iniciativas regionais, para colmatar as eventuais lacunas do futuro regime internacional e o intervalo que possivelmente mediará até que este entre em vigor.

Quer-se, com o presente Livro Verde, avançar ideias novas no domínio do desmantelamento de navios, para prosseguir e intensificar o diálogo com os Estados-Membros e as partes interessadas e preparar o terreno para iniciativas futuras no contexto das políticas comunitárias, nomeadamente a futura política marítima. A finalidade central deste exercício é a protecção do ambiente e da saúde humana e não é seu objectivo trazer artificialmente de volta à UE actividades de reciclagem de navios e privar, assim, países do Sudeste Asiático de uma importante fonte de rendimento. O objectivo final da UE é, pelo contrário, e sem deixar de reconhecer a vantagem estrutural comparativa desses países em termos de custos, assegurar que em todo o mundo se respeitem normas mínimas de protecção do ambiente, de protecção da saúde e de segurança.

## **2. QUESTÕES FUNDAMENTAIS**

### **2.1. Situação a nível jurídico: proibição das exportações de resíduos perigosos**

Em finais dos anos 80, o mundo escandalizou-se com uma série de incidentes envolvendo resíduos tóxicos enviados de países industrializados para países em desenvolvimento. Oito mil tambores de resíduos químicos largados na praia de Koko, na Nigéria, e navios como o *Karin B* a navegar de porto em porto, tentando desembarcar a sua carga de resíduos perigosos, foram manchete nos jornais. Ergueram-se vozes a reclamar um quadro jurídico internacional mais forte. Em 22 de Março de 1989 era adoptada a Convenção de Basileia, das Nações Unidas, que instituiu um quadro para o controlo dos movimentos internacionais de resíduos perigosos. A convenção já foi assinada por 168 países e ratificada por 165 e nela são partes a Comunidade Europeia, assim como todos os Estados-Membros.

Em 1995, uma alteração à Convenção de Basileia consagrou a proibição absoluta da exportação de resíduos perigosos dos países da OCDE para os países não-OCDE, na sequência das preocupações manifestadas tanto por países em desenvolvimento como por países industrializados quanto ao volume crescente de resíduos tóxicos exportados dos segundos para os primeiros e depois abandonados a uma gestão descontrolada e imprudente.

---

<sup>1</sup> As notas figuram na parte final do anexo.

A “proibição de Basileia” foi introduzida no direito comunitário em 1997 e a sua aplicação é obrigatória em todos os Estados-Membros (artigos 14.º e 16.º do actual regulamento relativo às transferências de resíduos<sup>2</sup>). A UE é o mais importante actor global que consagrou a proibição no seu ordenamento jurídico. Os EUA, por exemplo, não ratificaram a Convenção de Basileia, nem sequer na sua versão original. Entre os maiores países que são partes na convenção, a China, a Indonésia, o Egipto e a Nigéria aceitaram a alteração que introduz a proibição, ao passo que a Austrália, o Brasil, o Canadá, a Índia, o Japão, a Coreia e a Rússia a rejeitaram. A UE e os Estados-Membros estão empenhados, com os seus parceiros internacionais, em promover a ratificação da “proibição de Basileia”, elemento crucial para se afinar o enquadramento jurídico das transferências internacionais de resíduos.

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<sup>3</sup>. A definição de resíduos no direito comunitário, que abrange as substâncias ou objectos das categorias fixadas no Anexo I da Directiva-Quadro relativa aos resíduos<sup>4</sup> de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer, vale também para os navios que vão ser desmantelados. Um navio em que esteja presente uma quantidade significativa de materiais perigosos ou que, nas palavras da entrada GC 030 da lista de resíduos, não tenha sido “devidamente esvaziado” de materiais perigosos, é considerado um resíduo perigoso. A sua exportação para desmantelamento da CE para um país não-OCDE é proibida nos termos da Convenção de Basileia e do regulamento comunitário relativo às transferências de resíduos, e o seu desmantelamento deve efectuar-se em condições seguras do ponto de vista do ambiente e num país da OCDE. A alternativa é descontaminar o navio, para que ele deixe de constituir um resíduo perigoso. Esta interpretação jurídica foi confirmada pelo Conselho de Estado francês no caso do antigo porta-aviões *Clemenceau*<sup>5</sup>.

As obrigações dos Estados-Membros da UE nos termos das convenções da Organização Marítima Internacional não invalidam estas normas de transferência de resíduos, pese embora não se dever reter ou causar atrasos indevidos a um navio munido de certificados IMO válidos. A Convenção de Basileia e a proibição da exportação de resíduos perigosos, transpostas para a legislação comunitária pelo regulamento relativo às transferências de resíduos, são instrumentos vinculativos e devem ser aplicados pelos Estados-Membros. Os dois sistemas de normas são compatíveis, já que tanto a Convenção do Direito do Mar como as convenções da IMO prevêm também os direitos (e obrigações) dos Estados costeiros no que respeita à aplicação de outras normas do direito internacional para efeitos da protecção do ambiente.

Na prática, os requisitos de notificação previstos na Convenção de Basileia, que são obrigatórios para todas as partes na convenção, raramente são cumpridos no caso dos navios em fim de vida. Não é fácil aplicar a proibição de exportação ao abrigo do regulamento comunitário relativo às transferências de resíduos quando o navio já se encontra fora das águas europeias e o armador decide então enviá-lo para outra região do mundo para aí ser desmantelado. Não existem ainda normas internacionais obrigatórias específicas para a reciclagem de navios, mas o projecto de convenção actualmente em discussão na IMO já as contempla.

## 2.2. Aspectos económicos do desmantelamento de navios

Apresenta-se seguidamente uma breve descrição do funcionamento do mercado do desmantelamento de navios. Um armador decide pôr termo à vida económica de um dos seus navios, para o que procura um comprador a pronto. Basicamente, tal decisão é tomada quando os custos de manutenção do navio começam a exceder as receitas esperadas ou o navio deixa de ter interesse para o mercado de segunda mão, ou seja, dificilmente encontrará comprador que o queira explorar comercialmente. O comprador a pronto será ou um corretor especializado ou o próprio operador do estaleiro de demolição. Normalmente, na sua viagem final, o navio embarcará carga com destino à região em que se localiza este estaleiro, para o qual seguirá, pelos seus próprios meios de propulsão, uma vez desembarcada a carga.

O comprador paga um determinado preço em dólares por ldt, sendo o deslocamento leve total grosso modo equivalente ao peso do aço constituinte do navio. Há anos que o preço vem oscilando em torno de 150 USD/ldt (com um mínimo da ordem de 100 e um máximo da ordem de 200 USD/ldt), mas, recentemente, a forte procura de sucata de aço na China e a baixa oferta de navios fizeram disparar os preços para níveis recorde (perto de 500 USD/ldt para navios da gama média e ainda mais para navios particularmente valiosos). Actualmente, é no Bangladesh que se praticam os preços mais altos.

Um superpetroleiro (VLCC) com uma capacidade de carga da ordem de 300 000 toneladas representará cerca de 45 000 ldt, pelo que poderá chegar a um preço de 5 a 10 milhões de dólares (ou muito mais), dependendo das condições do mercado. Estes valores são bastante indicativos, já que o preço é também influenciado por factores como a quantidade de aço e a qualidade deste, a presença de metais como o cobre ou o níquel e o equipamento que ainda pode ser vendido. A eventual presença a bordo de materiais problemáticos não parece ter incidência no preço.

A Comissão analisou os aspectos económicos do desmantelamento de navios num estudo efectuado em 2000<sup>6</sup>. Concluía-se nesse estudo ser extremamente difícil, nas condições actuais, manter a viabilidade económica da reciclagem de navios aplicando boas normas ambientais, e isto por vários motivos.

- O número de navios a abater para sucata depende das condições existentes no mercado do transporte de mercadorias. Se os navios ainda puderem gerar boas receitas, os armadores não quererão desmantelá-los. Nos últimos dois anos, a tonelagem desmantelada foi bastante reduzida porque o mercado estava em expansão e era lucrativo. Os navios a desmantelar procederão, assim, na sua grande maioria, da frota mercante oceânica e serão essencialmente navios-tanque e graneleiros (os segmentos de maior peso). Outros segmentos de mercado, como os navios de guerra, os navios fluviais e as estruturas *offshore*, dificilmente proporcionarão um fluxo estável de material para reciclagem em grande escala, dado que tanto a oferta como a sua própria dimensão são limitadas. O operador de uma instalação de reciclagem moderna terá, portanto, alguma dificuldade em construir uma estrutura de exploração que lhe permita cobrir integralmente os custos de amortização. Daí que os operadores que ainda restam na Europa só tenham conseguido sobreviver concentrando-se em nichos de mercado, em particular as estruturas *offshore*, os navios de pesca e os navios fluviais<sup>7</sup>.

- Nenhum navio é igual a outro e, com o seu longo ciclo de vida, um navio será objecto, nos 20 a 30 anos em que estará no activo, de inúmeras operações de reparação e manutenção. Deste ciclo de vida, pouco estará devidamente documentado. Portanto, a instalação de reciclagem não sabe exactamente o que lhe vai caber em sorte e que trabalho concreto de reciclagem será necessário. Este problema é particularmente agudo no caso dos navios de passageiros, em que estão presentes os materiais mais diversos, nomeadamente materiais compósitos, que é extremamente difícil separar e reciclar. Os navios que estão agora a ser enviados para os estaleiros de demolição foram construídos na década de 70 com materiais que já não se utilizam (e.g. amianto). Consequentemente, o volume de trabalho manual necessário é considerável e continuará a constituir um importante factor de custo. Neste tipo de navios, o recurso a maquinaria pesada é limitado.
- Alguns materiais presentes a bordo podem ser reciclados e geram receitas. Outros requerem tratamentos dispendiosos, que acarretam custos importantes, mas difíceis de calcular antecipadamente.
- As principais fontes de receita dos estaleiros de demolição asiáticos são o aço, utilizado na construção civil, e o mercado de segunda mão do equipamento de navios. Devido aos requisitos regulamentares aplicáveis, estas fontes de receita praticamente não existem nos países desenvolvidos.

Outro factor é a disparidade nos custos da mão-de-obra na Ásia e na Europa. Os trabalhadores dos estaleiros de demolição do Bangladesh e da Índia ganham 1-2 dólares por dia e as despesas de segurança e saúde dos seus empregadores são desprezíveis, enquanto, na Europa, os custos por trabalhador podem ser estimados em cerca de 250 USD/dia nos Países Baixos e 13 USD/dia na Bulgária<sup>8</sup>.

Estas disparidades nos custos da mão-de-obra, nos requisitos de protecção da saúde e do ambiente e nas receitas provenientes da reciclagem e dos materiais vendidos em segunda mão explicam os preços bastante melhores oferecidos aos armadores pelos operadores do Sul da Ásia, em comparação com os propostos pelos seus concorrentes potenciais de outras regiões. No Bangladesh, os operadores, que não têm custos ambientais nem custos de segurança e de protecção da saúde, pagam actualmente 450-500 USD/t por um navio, enquanto os estaleiros chineses, que têm normas ligeiramente melhores, oferecem metade deste preço e os operadores dos EUA um décimo. Na verdade, na época que precedeu o *boom* dos preços do aço, os estaleiros de reciclagem dos países industrializados chegavam mesmo a cobrar pelo desmantelamento de navios da Marinha.

A evolução do mercado levou a que a capacidade de desmantelamento na UE se reduzisse nos últimos 20 anos a um nível marginal. Actualmente, existem instalações para grandes navios essencialmente na Bélgica, na Itália e nos Países Baixos, com uma capacidade global de cerca de 230 000 ldt/ano, e uma miríade de instalações mais pequenas, para navios de pesca e outras embarcações de pequeno porte, na maioria dos outros Estados-Membros marítimos. No conjunto, estima-se a capacidade de desmantelamento existente na UE em aproximadamente 500 000 ldt/ano<sup>9</sup>. No Reino Unido, está em curso o processo de licenciamento da actividade de desmantelamento em dois estaleiros navais, cuja capacidade seria consideravelmente superior (600 000 ldt/ano no caso do Able UK). Desta enumeração estão excluídas as muitas docas secas fora de serviço em toda a Europa, em que é tecnicamente viável desmantelar navios, mas que dificilmente voltarão ao activo nas condições económicas actuais.

Bastante superior à capacidade da UE é a da vizinha Turquia, que, enquanto membro da OCDE, pode mesmo, em princípio, ser destino para exportações de resíduos perigosos. Os cerca de 20 estaleiros de demolição existentes na costa de Aliaga (perto de Esmirna) têm uma capacidade global de cerca de um milhão de toneladas por ano, hoje largamente desaproveitada.

Em geral, as instalações comunitárias observam normas elevadas de segurança no trabalho e protecção do ambiente. As suas congéneres turcas fizeram progressos assinaláveis nos últimos anos em matéria de segurança e protecção do ambiente, embora persistam alguns problemas neste último domínio. Também a China conta com algumas instalações dotadas de molhes para demolição de navios, que foram recentemente modernizadas e têm hoje normas de qualidade aceitáveis, mas a sua capacidade pouco excede 500 000 ldt/ano. Os estaleiros de demolição em Brownsville (Texas) e noutros lugares dos EUA têm normas de qualidade similares, mas não estão, em princípio, abertos a navios estrangeiros.

A capacidade de desmantelamento ecológico existente na UE e na Turquia é, portanto, suficiente para os vasos de guerra e outros navios do Estado – um número estimado de 100, com mais de 1000 ldt unitariamente e até 500 000 ldt<sup>10</sup> no conjunto – que sairão do activo nos próximos 10 anos, mas apenas poderá acolher uma pequena parte da frota mercante de bandeiras comunitárias. Segundo os relatórios da UNCTAD, entre 2000 e 2005 venderam-se anualmente para demolição entre 6 e 30 milhões de dwt e cerca de 23% da frota mercante mundial têm bandeira de Estados-Membros da UE<sup>11</sup>.

Este problema de capacidade “verde” insuficiente agravar-se-á com a próxima retirada de serviço dos petroleiros de casco simples. Os acidentes com petroleiros, como o *Erika* e o *Prestige*, estiveram na origem de grandes catástrofes ambientais nas últimas décadas. Em resposta, foi adoptada legislação comunitária e internacional, que prevê a retirada gradual de serviço dos petroleiros de casco simples e que começará a produzir o seu efeito máximo na próxima década. Estima-se que, até 2015, serão abatidos para sucata cerca de 1 300 navios-tanque de casco simples, um terço dos quais de bandeiras comunitárias<sup>12</sup>. A procura de capacidade de reciclagem deverá atingir o pico por volta de 2010, ano em que a maior parte destes navios sairá do activo. Haverá também, todavia, um crescimento da procura a mais longo prazo, em resultado da expansão geral da construção naval nos últimos anos.

De momento, o mercado do desmantelamento de navios ainda é economicamente viável, não contando com o elevadíssimo grau de externalização dos custos. Os armadores obtêm receitas importantes com a venda dos navios abatidos à frota (o superpetroleiro atrás apresentado como exemplo custaria hoje cerca de 90 milhões de dólares em novo e valeria ainda 10 milhões ou mais depois de 25 anos de serviço). Os estaleiros de demolição obtêm receitas com a reciclagem dos materiais recuperados. Mas o mercado funciona nas condições altamente problemáticas que a seguir se descrevem, crescentemente consideradas inaceitáveis pela opinião pública dos países desenvolvidos, nos quais reside a maioria dos armadores e são arrecadados os ganhos financeiros decorrentes da exploração dos navios, e que não são compatíveis com os princípios da sustentabilidade ambiental e social.

### 2.3. Impacto ambiental e social

Na maior parte dos navios estão presentes grandes quantidades de materiais perigosos, como amianto (especialmente nos navios construídos antes da década de 80), óleos e resíduos de hidrocarbonetos, PCB (bifenilos policlorados) e metais pesados em tintas e equipamento. Ao serem enviados para desmantelamento, estes navios formam um dos maiores fluxos de resíduos perigosos dos países industrializados para os países em desenvolvimento. Um estudo efectuado para a Comissão (DG TREN) em 2004 estimava que, até 2015, só os resíduos de hidrocarbonetos provenientes dos navios em fim de vida atingiriam anualmente 400 000 a 1 300 000 toneladas. Entre os resíduos perigosos acumulados anualmente nas instalações de desmantelamento, o amianto ascenderá a 1 000-3 000 toneladas, o TBT (tributilestanho) a 170-540 t e as tintas nocivas para o meio ambiente a 6 000-20 000 t<sup>13</sup>.

No Bangladesh, na Índia e no Paquistão, os navios são desmantelados em praias de areia, sem meios de contenção ou barreiras que impeçam a poluição da água e do solo. As instalações para recepção de resíduos perigosos são escassas e os materiais que não podem ser reciclados são geralmente despejados em lixeiras *in situ*. Em muitos casos, os revestimentos em PVC das cablagens são queimados ao ar livre.

O impacto destas práticas no ambiente raramente foi analisado em pormenor. Os dados disponíveis indicam que as propriedades físico-químicas da água do mar, das areias das praias e dos sedimentos são altamente afectadas pela actividade de desmantelamento<sup>14</sup>. A poluição das praias e da água do mar nas suas imediações é claramente visível nas fotografias aéreas dos estaleiros de demolição de Alang (Índia) e Chittagong (Bangladesh) e, segundo as ONG, a vegetação e os peixes desapareceram destas zonas.

As condições de higiene e segurança nos estaleiros de demolição do Sul da Ásia são críticas. O risco de acidentes perigosos é elevado, em especial porque não há maquinaria pesada (gruas) nem equipamento de segurança para os trabalhadores. Segundo um relatório oficial de 2004, na Índia registaram-se 434 incidentes nos estaleiros de Alang entre 1996 e 2003, que vitimaram 209 trabalhadores<sup>15</sup>. No Bangladesh, segundo as notícias veiculadas pelos meios de comunicação social, mais de 400 trabalhadores morreram e 6 000 sofreram ferimentos graves nos últimos vinte anos<sup>16</sup>. O facto de o Bangladesh, contrariamente à Índia, não exigir sequer certificados de desgasificação (para realização de trabalhos a quente), é, na prática, a razão dos custos particularmente baixos praticados e, também, da elevada frequência com que ocorrem explosões letais nos estaleiros de demolição.

Estima-se, ainda, que milhares de trabalhadores contraem doenças incuráveis em resultado de manipularem e inalarem substâncias tóxicas sem qualquer precaução nem protecção. Segundo um relatório médico apresentado ao Supremo Tribunal da Índia em Setembro de 2006, 16% dos trabalhadores de Alang em contacto com amianto sofrem de asbestose e correm, portanto, sério risco de desenvolver mesotelioma<sup>17</sup>. O pico de incidência deste tipo de cancro pulmonar só ocorre, como provou a ciência médica, várias décadas depois da exposição.

Em 2005, haveria, segundo as estimativas, 25 000 trabalhadores nos estaleiros de demolição do Bangladesh. Na Índia, a mão-de-obra chegou a atingir 40 000 trabalhadores na época do *boom*, situando-se nos 6 000 em finais de 2006<sup>18</sup>. Pode afirmar-se que, em ambos os países, a maioria dos trabalhadores é proveniente das regiões mais pobres do país e não tem qualificações. Trabalham sem contrato, sem segurança social e sem seguro de acidentes e não

são autorizados a sindicalizar-se. Não há ou são muitas baixas as indemnizações por acidente. É comum empregar crianças para os trabalhos mais leves.

As condições existentes nos estaleiros de demolição de navios têm sido criticadas pelas organizações ambientalistas e de defesa dos direitos humanos, pelos meios de comunicação social e pelo Supremo Tribunal indiano. Os governos dos países do Sul da Ásia mostram-se, todavia, relutantes em forçar a alteração destas práticas, visto considerarem o desmantelamento de navios uma actividade económica importante em que convém interferir o menos possível.

#### **2.4. Situação a nível internacional**

Há muitos anos que a problemática do desmantelamento de navios vem sendo discutida a nível da UE e das organizações internacionais interessadas, como a IMO, a OIT e a Convenção de Basileia (ou, mais precisamente, o seu organismo de tutela, o PNUA – Programa das Nações Unidas para o Ambiente). Todas estas organizações elaboraram directrizes técnicas não vinculativas para a reciclagem de navios<sup>19</sup>. Em duas reuniões realizadas em 2005, um grupo de trabalho misto da OIT, IMO e Convenção de Basileia discutiu uma abordagem coordenada do problema do desmantelamento de navios, para evitar a duplicação de esforços e a sobreposição de papéis, responsabilidades e competências das três organizações.

A IMO está desde 2005 a preparar um regime internacional compulsório para o desmantelamento ecológico dos navios, trabalho em que colaboram os Estados-Membros e a Comissão. No Comité para a Protecção do Meio Marinho (MEPC), da mesma organização, está a ser negociado um projecto de convenção para a reciclagem segura e ecológica dos navios, que deverá ser adoptado numa conferência diplomática a realizar em 2008/2009 e entrar em vigor alguns anos depois. O projecto tem um anexo com prescrições para os navios (projecto, construção, operação e manutenção) e para as instalações de reciclagem de navios e um conjunto de requisitos de notificação. Preconiza-se uma abordagem “do berço à cova”, isto é, evitar a utilização de materiais perigosos nos navios novos e removê-los dos navios existentes enquanto estes ainda estão em serviço. Em recomendações apenas à convenção figurarão os elementos técnicos, que abrangerão igualmente a gestão ecológica das instalações de reciclagem de navios.

Segundo o projecto em discussão, a convenção – à semelhança de outros instrumentos da IMO – não será aplicável a navios de arqueação inferior a 400 ou 500 GT nem a navios de guerra, unidades auxiliares da Marinha ou outros navios do Estado ou por este explorados e utilizados para fins não comerciais. Entre as questões controversas, que os grupos de trabalho da IMO discutirão em 2007, estão a da referência a regras e normas fora do âmbito da IMO, a da norma ambiental de base para as instalações de reciclagem de navios, os futuros requisitos de notificação (em particular, a necessidade de notificação de Estado a Estado, como no quadro da Convenção de Basileia) e o tipo de mecanismo de controlo da aplicação da convenção.

No contexto da Convenção de Basileia, a mais importante questão em discussão é a de como garantir que a convenção da reciclagem de navios assegure um nível de fiscalização e execução equivalente ao da primeira. A 8.ª Conferência das Partes, em 1 de Dezembro de 2006, reiterou esta exigência, declarando, nomeadamente, que o futuro instrumento jurídico deverá definir condições para o desmantelamento de navios que protejam os trabalhadores e o ambiente do impacto negativo dos resíduos perigosos e dos métodos de trabalho inseguros.

### **3. SOLUÇÕES POSSÍVEIS PARA MELHORAR A GESTÃO DO DESMANTELAMENTO DE NAVIOS AO NÍVEL EUROPEU**

A Comissão passou em revista as muitas questões em jogo e identificou soluções possíveis para anular ou pelo menos reduzir o défice de cumprimento da legislação e melhorar a gestão do desmantelamento de navios. Estas soluções não se excluem, antes se complementam e se sustentam mutuamente.

#### **3.1. Fazer cumprir a legislação comunitária no domínio das transferências de resíduos**

Os Estados-Membros da UE têm a obrigação de aplicar e fazer cumprir o regulamento comunitário relativo às transferências de resíduos, incluindo a “proibição de Basileia” sobre a exportação de resíduos perigosos.

Embora a mobilidade dos navios torne mais fácil iludir a proibição de exportação, é possível impor o seu cumprimento mais rigoroso, pelo menos no caso dos navios e companhias de navegação que operam com regularidade nas águas europeias. Isso requer:

- mais controlos por parte das autoridades responsáveis pelo controlo das transferências de resíduos e das autoridades portuárias nos portos europeus, tendo como alvo central os navios com mais de 25 anos ou que outros indícios levem a supor irem ser desmantelados;
- eventuais directrizes adicionais da Comissão e dos Estados-Membros quanto à definição de “resíduos” e “resíduos perigosos” em ligação com os navios, bem como uma lista das instalações de reciclagem que aplicam boas normas ambientais e são seguras para os trabalhadores;
- uma cooperação e um intercâmbio de informações mais sistemáticos entre os Estados-Membros e entre estes e a Comissão, incluindo o recurso a bases de dados e informações jornalísticas para identificar navios potencialmente em fim de vida e seguir o seu percurso até ao estaleiro de demolição;
- maior cooperação com determinados países terceiros, em especial os Estados em que se efectua a reciclagem dos navios e os Estados de trânsito de navios (e.g. o Egipto, visando os navios em fim de vida que cruzam o Canal do Suez);
- a focalização nos vasos de guerra e outros navios do Estado, bem como nos navios de comércio que operam com regularidade nas águas europeias (e.g. *ferries*).

Como o regulamento relativo às transferências de resíduos não se aplica exclusivamente aos navios de bandeiras comunitárias, mas sim a todas as exportações de resíduos e, portanto, aos navios em fim de vida que zarpem de portos comunitários, os armadores não podem escapar aos controlos transferindo os navios para registos não-comunitários. O risco de a actividade de transporte marítimo se reduzir na Europa em resultado de controlos mais apertados não será muito elevado se a UE continuar a ser um mercado economicamente atraente e lucrativo. Bastante mais realista é o risco de armadores irresponsáveis de países terceiros, ao serem alvo de controlos, abandonarem em portos comunitários os seus navios, acabando as despesas com a eliminação destes por ficar a cargo do erário público. Este género de problemas só pode ser resolvido com uma fiscalização mais eficiente do cumprimento das normas marítimas em geral.

### 3.2. Soluções internacionais

Parece haver consenso entre os organismos internacionais interessados quanto à questão mais importante, a saber, garantir que os navios são reciclados em condições de segurança para o ambiente e os trabalhadores. Para criar condições equitativas a nível mundial, são necessárias normas internacionais obrigatórias. Estas deverão induzir uma genuína mudança a nível das práticas de desmantelamento, pondo termo à frequente poluição do solo e da água e protegendo os trabalhadores de acidentes e contaminações. Por exemplo, a contenção segura das fugas de resíduos de hidrocarbonetos, a remoção prévia do amianto com equipamento de protecção para os trabalhadores, a desgasificação a fim de prevenir explosões e a utilização de maquinaria para o transporte de cargas pesadas deveriam ser medidas obrigatórias.

Entre os países europeus e os países asiáticos, mesmo que estes apliquem normas rigorosas de protecção da saúde e do ambiente, continuará provavelmente a haver um diferencial de preços, mas este tenderá a deixar de ser proibitivo em todos os casos. Num futuro previsível, os países em desenvolvimento continuarão a poder oferecer custos de mão-de-obra inferiores e preços mais altos para o aço e o equipamento reutilizável. Ainda assim, haveria mais margem para reduzir o diferencial de preços através de medidas voluntárias, que permitissem alguma actividade de desmantelamento de navios na Europa, onde se aplicam normas particularmente elevadas de “poluição zero” e “risco zero para a saúde humana”.

A futura convenção internacional será essencial para se resolver globalmente o problema do desmantelamento de navios. A IMO é, assim, o fórum mais adequado para tratar esta matéria ao nível mundial. A nova convenção irá ter incidências no regulamento relativo às transferências de resíduos e noutra legislação comunitária de protecção do ambiente e de segurança no trabalho, pelo que deve ser objectivo da Comunidade tornar-se parte nesta convenção da IMO. Para isso, a convenção teria de incluir uma disposição relativa à adesão de organizações regionais de integração económica (“disposição REIO”), como acontece em todos os recentes acordos multilaterais no domínio do ambiente. Para se adoptarem o mais depressa possível normas internacionais seguras e ecológicas, é necessário reforçar o papel da Comunidade na IMO.

É do interesse da UE, em primeiro lugar, que os trabalhos a nível da IMO se conclua rapidamente e, em segundo lugar, que a convenção tenha um âmbito suficientemente amplo e dela decorram normas sólidas de protecção da saúde e gestão ambiental, bem como os mecanismos necessários à sua aplicação. Para isso, a convenção deverá estabelecer claramente e de forma equilibrada as obrigações e prerrogativas dos Estados de bandeira, dos Estados portuários e dos Estados em que se efectua a reciclagem. O sistema da IMO terá de ser efectivo, isto é, um sistema no âmbito do qual o desmantelamento de navios terá necessariamente de ser ecológico e seguro.

É improvável que o futuro instrumento jurídico venha a incluir a obrigação de descontaminar o navio previamente à sua última viagem, já que o sector do transporte marítimo considera esta operação inviável do ponto de vista económico e da segurança. De acordo com o projecto de convenção, se a instalação de reciclagem escolhida estiver licenciada para lidar com o tipo ou a quantidade de materiais perigosos presentes no navio, poderá não se exigir a remoção prévia destes materiais. O projecto (na versão de Dezembro de 2006) procura compatibilizar as necessidades específicas do navio com as capacidades do estaleiro de reciclagem, por meio de um plano de reciclagem e de um certificado internacional atestando que o navio pode ser reciclado. Resta ainda precisar, todavia, que, caso a instalação de reciclagem não esteja apta a lidar com certos materiais perigosos, o armador do navio em fim de vida deve procurar outro

estaleiro ou proceder previamente à remoção desses materiais para eliminação segura ou valorização. Entretanto, como o regulamento relativo às transferências de resíduos exige que os navios sejam “devidamente esvaziados” de materiais perigosos para serem classificados como resíduos não-perigosos, a Comissão está a realizar um estudo sobre os riscos, os custos e os benefícios da pré-descontaminação. Os resultados deste estudo deverão estar disponíveis no final da Primavera de 2007.

Alterar aquele regulamento ou outros diplomas comunitários em que a convenção proposta possa ter incidências não é opção a considerar. Esta legislação comunitária deverá continuar e continuará a estar em vigor e não há planos para a alterar até que as normas internacionais adoptadas sob os auspícios da IMO garantam o mesmo grau de exigência. Não há, em particular, motivo para alterar o sistema da Convenção de Basileia para o controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos nem para conceder isenções aos navios em fim de vida, a menos e até que um novo regime internacional garanta um nível de controlo equivalente.

No entanto, para reforçar a participação da Comunidade nas negociações em curso ao nível da IMO sobre a convenção internacional relativa à reciclagem de navios, é necessário:

- (a) Definir a posição da Comunidade e eventualmente mandar a Comissão para prosseguir as negociações da convenção da IMO relativa à reciclagem de navios, dadas as suas possíveis incidências na legislação comunitária;
- (b) Integrar uma “disposição REIO” na convenção, para que a Comunidade dela possa ser parte;
- (c) Intensificar a coordenação das posições a defender nas negociações entre os Estados-Membros e a Comissão; a cooperação já é satisfatória, mas deve ser reforçada.

Uma vez adoptadas, a convenção e as respectivas recomendações têm de ser transpostas para o direito comunitário, a fim de as tornar obrigatórias para os navios de bandeiras comunitárias ou que entrem nas águas da UE. Assim sucedeu com um conjunto de convenções da IMO, nomeadamente a Convenção AFS (sistemas antivegetativos), transposta para o direito comunitário pelo Regulamento (CE) n.º 782/2003. É esta abordagem, de estabelecer normas comunitárias com base em instrumentos jurídicos internacionais, que está na base da acção da UE no domínio dos transportes marítimos e lhe permite ter em conta as especificidades do transporte marítimo internacional.

A convenção relativa à reciclagem de navios poderá, todavia, chegar demasiado tarde para resolver o problema colocado pelos petroleiros de casco simples retirados de serviço, já que entre a adopção e a entrada em vigor das convenções da IMO decorrem, em média, seis anos e que o pico das retiradas de serviço ocorrerá por volta de 2010. Assim, ao mesmo tempo que é preciso diligenciar para que a convenção entre em vigor o mais cedo possível, haverá que encontrar soluções para o período intermédio.

### **3.3. Reforçar a capacidade comunitária de desmantelamento de navios**

Conforme se descreveu na secção 2.2, a capacidade de desmantelamento de navios existente na UE e noutros países da OCDE (especialmente a Turquia) é suficiente para os vasos de guerra e os outros navios do Estado que irão sair do activo nos próximos 10 anos, mas não para o número muito maior de petroleiros e outros grandes navios de comércio que arvoram bandeiras comunitárias ou são propriedade de companhias estabelecidas na UE. Esta situação não se alterará substancialmente, nem sequer depois de entrarem no mercado os vários estaleiros britânicos que requereram as licenças necessárias<sup>20</sup>. Mesmo incluindo nesta contagem as instalações de reciclagem chinesas modernizadas, como opção para os navios comunitários que cheguem ao fim da sua vida útil fora das águas europeias, continuará a haver nos próximos anos um défice apreciável de capacidade de desmantelamento segura e ecológica.

A subutilização das instalações “verdes” ou modernizadas existentes na UE, na Turquia e na China mostra, todavia, que o problema do desmantelamento de navios se coloca mais no lado da procura do que no lado da oferta. As actuais condições do mercado impedem os operadores comunitários de competirem com os estaleiros do Sul da Ásia, que podem oferecer custos bastante inferiores e preços mais altos para o metal recuperado. Enquanto não houver condições equitativas, isto é, normas eficazes, sólidas e obrigatórias à escala mundial para o desmantelamento de navios, os estaleiros europeus terão dificuldade em concorrer no mercado e os armadores tenderão a enviar os seus navios para estaleiros de demolição asiáticos fora das normas.

Reagindo a esta situação, o Conselho da União Europeia emitiu uma declaração em 17 de Maio de 2006, na qual afirmava que os Estados-Membros iriam fazer os possíveis para aumentar a capacidade de desmantelamento de navios na UE e para assegurar o bom andamento das negociações internacionais atinentes ao estabelecimento de prescrições obrigatórias a nível mundial para o desmantelamento dos navios. Nas conclusões do Conselho de 20 de Novembro de 2006, adoptadas anteriormente à realização da 8.ª Conferência das Partes na Convenção de Basileia, convidava-se a Comissão a avaliar a necessidade de se criar na UE uma capacidade suficiente de desmantelamento de navios.

Analisando formas de reforçar a posição dos estaleiros de demolição “verdes”, em geral, e dos comunitários, em particular, no período que decorrerá até que um novo regime internacional estabeleça condições equitativas a nível mundial, são os navios do Estado que devem ocupar o lugar central. No contexto do desmantelamento dos vasos de guerra e outros navios propriedade do Estado, é obrigação dos governos da UE aplicarem cabalmente a legislação comunitária e procederem de forma exemplar. No caso dos navios de guerra, a quantidade relativamente elevada de materiais perigosos (especialmente amianto) presente nos mais antigos implica uma responsabilidade acrescida.

Os Estados-Membros podem incentivar a oferta de serviços “verdes” de desmantelamento e de pré-descontaminação, para os seus navios em fim de vida, lançando concursos públicos segundo regras estritas de adjudicação que assegurem que o desmantelamento obedece à legislação aplicável às transferências de resíduos e às normas da boa gestão ambiental. Uma maior transparência do processo de abate à frota dos navios do Estado, um calendário coordenado e a harmonização à escala comunitária das normas de qualidade a exigir nos contratos de desmantelamento já permitiriam promover a viabilidade dos estaleiros de demolição na Europa.

Quando vendam em segunda mão os seus navios a outros países ou compradores comerciais, os Estados-Membros poderão conservar alguma margem de manobra introduzindo estipulações relativas ao desmantelamento no contrato de venda, nomeadamente uma cláusula que preveja o seu consentimento prévio ao destino final a dar ao navio. É isso que propõe o documento “UK Ship Recycling Strategy”, publicado em Março de 2006<sup>21</sup>.

Os aspectos económicos descritos atrás assumem importância primordial no caso da frota mercante, de dimensão muito maior. Enquanto não for estabelecido um regime internacional compulsório, e provavelmente mesmo depois, serão necessários fortes incentivos para induzir a alteração das práticas actuais do sector do transporte marítimo. O objectivo a mais longo prazo deverá ser a criação de um sistema de financiamento sustentável, pelo qual os armadores, e eventualmente outros beneficiários do transporte marítimo, contribuam para que o desmantelamento de navios se efectue em todo o mundo em condições de segurança para os trabalhadores e o ambiente. Na secção 3.6 discutem-se as características de tal sistema.

No período intermédio, compromissos assumidos voluntariamente, no espírito da responsabilidade social das empresas, podem ter algum papel e devem ser encorajados (ver secção 3.5). Sistemas de atribuição de prémios e de certificação podem, em especial, servir para mostrar o caminho a seguir.

Põe-se, ainda, a questão de um apoio financeiro directo aos estaleiros de demolição “verdes” localizados na UE ou aos armadores que enviem os seus navios para estaleiros “verdes” para desmantelamento ou descontaminação, a fim de se melhorar rapidamente a situação. O apoio a estaleiros inovadores poderá reduzir indirectamente o número de navios desmantelados em condições inaceitáveis. É manifesto, todavia, o risco de vir a ser necessário despender somas enormes durante um longo período, sem se criar uma actividade industrial sustentável e com a possibilidade de subvencionamento cruzado de outras actividades, em especial a construção naval, onde a concorrência é fortíssima. Subsidiar estaleiros de demolição, e sobretudo subsidiar directamente os armadores, não seria, além disso, compatível com o princípio do poluidor-pagador consagrado no direito comunitário. Não surpreende, pois, que as regras em matéria de auxílios estatais sejam bastante restritivas no que se refere a este tipo de auxílios.

O actual enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente<sup>22</sup>, o instrumento a utilizar para definir o âmbito de tais auxílios, contempla certos serviços de gestão de resíduos, mas não o desmantelamento de navios. Para se determinar se a subvenção de actividades como a realização de investimentos inovadores, a eliminação do amianto ou a participação de uma empresa num sistema de certificação e monitorização constitui um auxílio estatal e é permitida pelo enquadramento, é necessário avaliar cada caso separadamente. A política de coesão europeia pode também proporcionar apoio aos estaleiros navais, incluindo às instalações de reciclagem, na condição de se respeitarem os seus objectivos e as regras e procedimentos aplicáveis.

### **3.4. Assistência técnica e transferência de tecnologias e boas práticas para os países recicladores**

Malgrado as más, e perigosas, condições de trabalho e a degradação do ambiente local, os estaleiros de demolição são importantes para a economia dos países do Sul da Ásia. No Bangladesh, por exemplo, cerca de 90% do aço utilizado no país provirá do desmantelamento de navios e esta indústria dá trabalho a dezenas de milhar de pessoas.

Para incentivar a modernização desses estaleiros, será necessário prestar assistência técnica e promover a melhoria da regulamentação. Já o fazem, mas em pequena escala, organizações internacionais, alguns países da OCDE e também a Comissão. Haverá, pois, que reexaminar a assistência técnica e financeira, em estreita concertação com os países interessados e os outros doadores internacionais, com o objectivo de promover o desmantelamento de navios em condições de segurança para os trabalhadores e o ambiente. A UE vai negociar brevemente a conclusão ou a actualização de acordos políticos ou económicos com um conjunto de países recicladores e irá, nos casos adequados, explorar vias de integrar o objectivo de melhorar as práticas laborais e as normas ambientais.

A UE dispõe de tecnologias e de considerável experiência no domínio do desmantelamento ecológico de navios e deve procurar partilhar essa experiência com os países recicladores e promover a transferência de tecnologias e boas práticas nesse domínio. Pode também partilhar a sua experiência e práticas de gestão dos riscos associados ao amianto, ajudando assim a elevar as normas de protecção e prevenção nos países em causa.

Para além dos aspectos técnicos, terá de se reconhecer que, em algumas regiões do Sul da Ásia, a ausência, ou a não aplicação, de regras elementares de segurança no trabalho e de protecção do ambiente está fortemente ligada à pobreza estrutural e outros problemas de ordem social e jurídica, como a ausência de direitos de propriedade, o facto de os arrendamentos de terrenos costeiros serem frequentemente de curtíssima duração, a fraqueza das autoridades fiscalizadoras e a existência de más práticas de administração. Para que seja possível obter mudanças duradouras, a assistência terá de se inscrever num quadro mais amplo.

### **3.5 Encorajar acções por iniciativa própria**

Os navios de comércio geram enormes receitas para os armadores durante a sua relativamente longa vida útil. Quando, terminada esta, um navio se transforma em resíduo, é o armador, a pessoa que geralmente toma a decisão de abater o navio para sucata e que é assim o “produtor” do resíduo, que está na melhor posição para assegurar que a sua eliminação ou valorização se efectua de forma segura e ecológica. Os armadores que levam a sério o seu ofício não podem tolerar as actuais práticas de desmantelamento, que põem em risco a vida e a saúde dos trabalhadores e poluem o ambiente.

Os compromissos assumidos voluntariamente pelos armadores, as suas associações e os seus clientes são, potencialmente, a forma mais simples e rápida de alterar a situação na prática. A companhia de navegação P&O Nedlloyd (agora parte do grupo Maersk), por exemplo, formou uma parceria com estaleiros chineses, aos quais deu assistência técnica e formação para melhorarem as suas normas ambientais e de segurança. A Intertanko, a organização dos armadores independentes de navios-tanque, anunciou em Setembro de 2006 o lançamento de uma “estratégia interina”, de acordo com a qual os armadores deverão recorrer unicamente a instalações de reciclagem que tenham comprovadamente melhorado as suas práticas de segurança e de protecção do ambiente, conforme definido na Secção C do projecto de convenção internacional.

A Conferência das Partes na Convenção de Basileia convidou os armadores e outros interessados, numa decisão adoptada em 1 de Dezembro de 2006, a tomarem as medidas necessárias para garantir que os navios em fim de vida são desmantelados de forma segura para o ambiente.

Os acordos voluntários podem ser eficazes quando o seu objecto é bem delineado e comportam mecanismos para assegurar que são cumpridos os compromissos assumidos pelos parceiros privados, bem como sistemas de monitorização e controlo. Compromissos deste tipo são um primeiro passo concreto no sentido da mudança. Devem, pois, ser publicamente encorajados e, quando possível, apoiados pela União Europeia e pelos Estados-Membros, e a sua aplicação monitorada. Se se verificar que não são respeitados na prática, poderá ser necessário intervir ao nível legislativo.

### **3.6. Fundo de desmantelamento**

Não é aceitável que o investimento em instalações ecológicas de desmantelamento de navios na Europa e na Ásia seja subsidiado pelo erário público, especialmente a longo prazo. Os princípios do poluidor-pagador e da responsabilidade do produtor implicam que os armadores assumam a responsabilidade plena pela correcta eliminação dos navios em fim de vida. Poder-se-ia organizar tal sistema de financiamento sustentável numa base voluntária, na forma de compromissos assumidos sobretudo pelo sector do transporte marítimo, mas afigura-se mais eficaz, dada a forte concorrência neste mercado, torná-lo um elemento obrigatório do novo regime internacional aplicável ao desmantelamento de navios. A IMO é a organização mais bem posicionada para administrar este fundo, à semelhança do FIPOL instituído no quadro da Convenção MARPOL. Para prevenir transferências de registo para Estados que não adiram ao fundo, as contribuições deveriam ser associadas ao registo na IMO ou à exploração dos navios ao longo do seu ciclo de vida, através, por exemplo, das taxas portuárias ou de um sistema de seguro obrigatório.

Esta associação à exploração do navio seria também preferível a um depósito a efectuar por ocasião da sua construção, uma vez que o estaleiro que construiu o navio poderá já não existir quando este vai finalmente para sucata. Se não for possível constituir um fundo administrado pela IMO, poderá pensar-se num sistema regional.

### 3.7. Outras opções

Várias outras medidas poderão ser úteis para apoiar o processo de modernização da actividade de desmantelamento de navios a curto e médio prazos:

- (a) *Legislação comunitária, com especial incidência nos petroleiros de casco simples.* Como estes petroleiros representam uma fracção substancial dos navios em fim de vida que irão ser desmantelados nos próximos anos, seria de considerar a possibilidade de incorporar na legislação de segurança marítima normas relativas ao seu desmantelamento ecológico e seguro.

Alguns Estados-Membros indicaram estar dispostos a apoiar essa proposta se a Comissão tomar a iniciativa. O inconveniente de tal regulamentação é que se dirigiria essencialmente aos Estados de bandeira da UE, uma vez que o acesso aos portos comunitários já é em grande medida proibido aos petroleiros de casco simples, e poderia desencadear uma vaga de transferências de registo, sem trazer benefícios para a segurança e o ambiente.

À parte o problema específico dos petroleiros, são de estudar medidas mais genéricas tendentes a prevenir a utilização de materiais perigosos na construção dos novos navios. O regulamento REACH [Regulamento (CE) n.º 1907/2006] relativo às substâncias químicas, recentemente adoptado, forma a moldura jurídica para a utilização de substâncias químicas perigosas. Para avaliar da necessidade de medidas suplementares relativas especificamente à utilização de outras substâncias na construção naval, seria necessário proceder a uma análise e a um estudo de impacto aprofundados.

- (b) *Tornar mais eficientes os auxílios estatais e associá-los ao desmantelamento ecológico dos navios.* Os apoios comunitários ao sector marítimo e os auxílios estatais em favor do transporte marítimo poderiam ser associados à utilização, pelos beneficiários dos auxílios, de estaleiros de demolição seguros e ecológicos para todos os navios por eles controlados.
- (c) *Estabelecer um sistema europeu de certificação para o desmantelamento ecológico de navios e prémios de recompensa de práticas de reciclagem exemplares.* Para melhorar a gestão dos estaleiros de demolição e dar visibilidade a esse melhoramento junto dos clientes e do público em geral, poder-se-ia recorrer a sistemas de certificação como o EMAS. No quadro da revisão, já prevista, do Regulamento EMAS, poder-se-ia abrir o sistema à participação de estaleiros não-comunitários, permitindo assim aos operadores interessados, e.g. da Turquia, obterem um certificado de boa gestão ambiental. Poder-se-ia ainda encorajar a iniciativa própria de armadores, instalações de reciclagem e outros interessados, no sentido de instituir práticas seguras e não-poluentes na actividade de desmantelamento de navios, criando um sistema de atribuição de rótulos ecológicos ou de prémios para recompensar modos de exploração que privilegiem a saúde humana e a segurança, segundo o modelo dos “Clean Marine” e dos “Green Awards” atribuídos às companhias de navegação e aos portos. A criação de um registo público das instalações ecológicas que servisse de guia aos armadores é outra possibilidade.

- (d) *Intensificar a investigação no domínio do desmantelamento de navios a nível internacional.* O 6.º Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento da Comissão Europeia financia actualmente um projecto de investigação, o “SHIPDISMANTL”, que analisa as diferentes opções tecnológicas na perspectiva da cooperação internacional e no quadro do qual institutos de investigação e estaleiros de demolição da UE, Turquia e Índia estão a desenvolver sistemas de apoio à tomada de decisões, que irão ser disponibilizados gratuitamente ao sector do desmantelamento de navios em todo o mundo. O primeiro convite para apresentação de propostas no quadro do 7.º Programa-Quadro, recentemente publicado, estabelece claramente como prioridade a área de investigação relacionada com as estratégias para os navios em fim de vida.

Além deste e de outros projectos de investigação desenvolvidos pela própria Comissão<sup>23</sup>, seria útil reforçar a cooperação científica, na forma de parcerias envolvendo equipas da Ásia e da Europa, com vista a uma análise integrada das diferentes opções e respectivas implicações, que abarque os aspectos ambientais, sociais, económicos e institucionais. Seria então possível propor linhas de acção com uma base científica, que poderiam revelar-se úteis para os vários actores nacionais e as negociações internacionais. Alguns anos poderão decorrer, todavia, até que os resultados destes projectos fiquem disponíveis.

#### 4. CONCLUSÃO

O presente Livro Verde expõe os aspectos essenciais da actividade de desmantelamento de navios e descreve os problemas existentes, figurando no seu anexo outros elementos e dados mais detalhados. Para ter uma ideia mais precisa das medidas a tomar a nível da UE, a Comissão convida os Estados-Membros, as partes interessadas e o público em geral a reflectirem nas seguintes questões:

1. Como melhorar o controlo da aplicação da legislação comunitária (regulamento relativo às transferências de resíduos) com incidências nos navios em fim de vida? Que combinação de medidas seria mais adequada para atrair os navios de bandeiras comunitárias, ou propriedade de armadores residentes na UE, para estaleiros de demolição com normas elevadas de segurança e de protecção do ambiente?
2. Será útil estabelecer orientações quanto às regras a que devem obedecer as transferências de resíduos e à definição de navio em fim de vida, a fim de melhorar a aplicação das normas e as práticas comerciais? Que forma deveriam assumir?
3. Qual a melhor forma de orientar as negociações em curso sobre a convenção da IMO relativa à reciclagem de navios, a fim de melhorar as práticas de desmantelamento de navios a nível mundial?
4. Deverá a UE pugnar pelo estabelecimento, no quadro da convenção da IMO, de normas internacionais de segurança e de protecção do ambiente comparáveis às normas comunitárias?

5. Qual a melhor forma de a UE garantir que o desmantelamento de navios europeus, durante o período que mediará até que a convenção da IMO entre em vigor, se efectua em condições de segurança para os trabalhadores e o ambiente? Como proceder com respeito aos navios do sector público? Serão suficientes estratégias nacionais e compromissos assumidos voluntariamente pelos armadores? Que outras medidas seriam necessárias ao nível da UE?
6. Deverão a UE e os Estados-Membros ter um papel activo no reforço da própria capacidade comunitária de reciclagem de navios? Como?
7. Que medidas e iniciativas deverá a UE tomar para incentivar os Estados do Sul da Ásia a introduzirem e aplicarem normas mais exigentes de segurança e de protecção do ambiente no desmantelamento de navios?
8. Que medidas e iniciativas deverá a UE tomar para incentivar os armadores a enviarem os seus navios em fim de vida para estaleiros de demolição com normas elevadas de segurança e de protecção do ambiente?
9. Como poderá a UE garantir um financiamento sustentável do desmantelamento ecológico de navios, segundo o princípio do poluidor-pagador? Que medidas e iniciativas deverá tomar para o efeito?

As contribuições para esta consulta devem ser enviadas à Comissão até **30 de Setembro de 2007**, por correio electrónico, para o endereço “[ship-dismantling@ec.europa.eu](mailto:ship-dismantling@ec.europa.eu)”, ou por correio postal, para o endereço:

Comissão Europeia

Direcção-Geral Ambiente

Unidade G.4 “Produção e consumo sustentáveis”

B-1049 Bruxelas

O presente Livro Verde e as contribuições recebidas serão publicados no sítio web da Comissão Europeia, salvo pedido expresso em contrário no caso das últimas. A Comissão conta apresentar em finais de 2007 a sua análise das respostas recebidas, bem como, se for caso disso, as suas propostas e/ou iniciativas em prol de uma estratégia comunitária para o desmantelamento de navios.