

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 19.11.2008
SEC(2008) 2847 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

**Documento que acompanha a
COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO**

**Resumo da avaliação de impacto da estratégia comunitária
para melhorar as práticas de desmantelamento de navios**

{COM(2008) 767 final}

{SEC(2008) 2846}

O presente documento é um resumo da avaliação de impacto que acompanha a proposta da Comissão sobre uma estratégia comunitária para melhorar as práticas de desmantelamento de navios.

A avaliação de impacto define o problema como uma deficiência do mercado mundial. O actual mercado de reciclagem de navios funciona em condições inaceitáveis para o ambiente e a saúde dos trabalhadores no Sul da Ásia; atendendo ao elevado número de navios de bandeiras comunitárias e propriedade de companhias estabelecidas na União Europeia que são desmantelados no Bangladesh, na Índia e no Paquistão, o problema diz também respeito à UE.

O objectivo geral da estratégia da UE para o desmantelamento de navios consiste em garantir que os navios com um vínculo forte de bandeira ou propriedade à UE são desmantelados em estaleiros seguros e que respeitem o ambiente, em qualquer parte do mundo. Para tal, foram definidos os seguintes objectivos específicos: evitar, em conformidade com o regulamento relativo às transferências de resíduos, a exportação, da UE para países em desenvolvimento, de navios em fim de vida que contenham matérias ou materiais perigosos e reduzir de forma significativa e sustentável, até 2015, as incidências negativas do desmantelamento de navios na saúde humana e no ambiente, em especial no Sul da Ásia, sem criar encargos económicos desnecessários.

Para alcançar os referidos objectivos, foram ponderadas quatro opções: 1) manutenção do actual nível de intervenção da UE, que constitui o «cenário de base»; 2) adopção de uma política baseada em acções voluntárias dos armadores e dos estaleiros de reciclagem; 3) estabelecimento de normas de aplicação das disposições essenciais da futura convenção da IMO, complementando-as com outras disposições obrigatórias; 4) adopção de uma abordagem política integrada, que combine a aplicação selectiva de medidas legislativas e não-legislativas.

A **primeira opção** implicaria um nível reduzido de intervenção da UE, dependendo essencialmente dos Estados-Membros a aplicação a longo prazo da convenção da IMO relativa à reciclagem de navios. A ausência de novas acções ao nível comunitário implicaria que, a curto e médio prazo (até o novo regime internacional ser adoptado e transposto pelos Estados-Membros), as práticas actuais de desmantelamento de navios permaneceriam inalteradas. Os problemas de aplicação do regulamento relativo às transferências de resíduos, no respeitante aos navios em fim de vida e ao abate de navios fora das águas da UE, continuariam por resolver.

A **segunda opção** favorece a adopção de medidas não-legislativas para promover acções voluntárias do sector do transporte marítimo, incentivando, por exemplo, as companhias de navegação a recorrer apenas a estaleiros de desmantelamento seguros e que respeitem o ambiente. Esta opção baseia-se em incentivos positivos e não em fazer cumprir estritamente o actual regulamento relativo às transferências de resíduos. Podem definir-se duas sub-opções, de acordo com as quais os incentivos seriam utilizados para promover o desmantelamento ecológico dos navios na UE e nos países candidatos, ou para promover boas práticas a nível mundial.

Os impactos das acções no contexto da opção 2 resumem-se no quadro que se segue:

Quadro 1: Medidas de incentivo a acções voluntárias e seu impacto

Sub-opção / medida	Impactos positivos Grupo ou interesse afectado: <i>Probabilidade / intensidade</i>	Impactos negativos Grupo ou interesse afectado: <i>Probabilidade / intensidade</i>	Recomendação
<i>Sub-opção 1: Incentivos ao desmantelamento na UE/OCDE</i>			
Subvenções ao desmantelamento na UE	Ambiente + segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia: <i>elevada / elevada</i> Emprego + rendimentos na indústria de reciclagem da UE: <i>elevada / média</i> Pescas no Sul da Ásia: <i>média / média</i>	Emprego no Sul da Ásia: <i>elevada / elevada</i> Custos para a UE: <i>elevada / elevada</i> Rendimentos para as indústrias no Sul da Ásia, oferta de aço (em especial Bangladesh): <i>elevada / elevada</i> Relações comerciais com o Sul da Ásia: <i>elevada / elevada</i> Subvenções passíveis de distorcerem a concorrência e de não serem compatíveis com as regras da UE em matéria de auxílios estatais: <i>elevada / elevada</i>	Rejeitar
Coordenação a nível comunitário, para os navios de guerra	Ambiente + segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia: <i>reduzida / média</i> Empregos + rendimentos na indústria de reciclagem da UE: <i>reduzida / média</i>	Custos para as marinhas da UE: <i>reduzida / média</i> Ambiente + segurança dos trabalhadores na UE: <i>reduzida / reduzida</i>	Rejeitar
<i>Sub-opção 2: Incentivos ao desmantelamento ecológico a nível mundial</i>			
Campanha de promoção de compromissos voluntários	Ambiente + segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia: <i>reduzida / média (mas potencialmente eficaz a curto prazo)</i> Empregos + rendimentos na indústria de reciclagem da UE: <i>reduzida / reduzida</i>	Sem impacto de monta	Aceitar
Sistema comunitário de certificação e auditoria	Ambiente + segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia: <i>reduzida / média</i>	Custos para os armadores + estaleiros de reciclagem: <i>reduzida / reduzida (ou mesmo</i>	Aceitar

Sub-opção / medida	Impactos positivos	Impactos negativos	Recomendação
	Grupo ou interesse afectado: <i>Probabilidade / intensidade</i>	Grupo ou interesse afectado: <i>Probabilidade / intensidade</i>	
	Empregos + rendimentos na indústria de reciclagem da UE: <i>reduzida / média</i>	<i>positivo, em termos líquidos)</i>	
Sistema de prémios	Ambiente + segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia: <i>média / reduzida</i> Reputação dos armadores da UE + outros participantes: <i>média / média</i> Empregos + rendimentos na indústria de reciclagem da UE: <i>média / reduzida</i>	Custos para a UE: <i>elevada / reduzida</i>	Aceitar
Assistência técnica aos países em desenvolvimento	Ambiente + segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia: <i>média / média</i> Pescas no Sul da Ásia: <i>média / média</i>	Custos para a UE: <i>elevada / reduzida</i> Efeito na concorrência: <i>média / reduzida</i>	Aceitar
Participação em projectos-piloto	Ambiente + segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia: <i>reduzida / reduzida</i> Empregos + rendimentos na indústria de reciclagem da UE: <i>reduzida / reduzida</i>	Sem impacto de monta	Aceitar
Directrizes para os armadores (relação dos estaleiros de desmantelamento a nível mundial)	Ambiente + segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia: <i>média / média</i> Empregos + rendimentos na indústria de reciclagem da UE: <i>média / média</i>	Custos da investigação na UE: <i>elevada / reduzida</i>	Aceitar

1.1. As acções consideradas aceitáveis incentivariam acções voluntárias dos armadores para melhorar as práticas de desmantelamento de navios a nível mundial, mas não colmatariam necessariamente as lacunas da legislação comunitária no que respeita aos navios em fim de vida.

No âmbito da **terceira opção**, os elementos essenciais da futura convenção relativa à reciclagem de navios (requisitos de vistoria e certificação dos navios, requisitos essenciais para os estaleiros de reciclagem, de notificação e comunicação de informações) seriam transpostos e complementados quando necessário, para colmatar as lacunas. Além disso, poderiam ponderar-se medidas adicionais destinadas a aplicar as normas da futura convenção aos navios do Estado na UE, exigir que os navios de bandeiras comunitárias apenas sejam desmantelados em estaleiros auditados e certificados e estabelecer uma relação dos navios prontos a desmantelar, com vista a reforçar a aplicação aos navios do sistema de controlo do regulamento relativo às transferências de resíduos. Neste contexto, avaliaram-se outras acções possíveis, tais como a proibição de um maior número de matérias e materiais perigosos nos

navios, o estabelecimento de obrigações mais estritas de pré-descontaminação ou a proibição de desmantelar navios em varadouro. A opção abrangeria outras medidas (documentos de orientação, projectos IMPEL-TFS, procedimentos por infracção, cooperação com países terceiros) com o objectivo de garantir uma melhor aplicação aos navios em fim de vida da actual legislação relativa às transferências de resíduos.

Os impactos das acções no contexto da opção 3 resumem-se no quadro que se segue:

Quadro 2: Medidas aplicáveis à reciclagem de navios e seu impacto

Medida	Impactos positivos	Impactos negativos	Recomendação
	Grupo ou interesse afectado: <i>Probabilidade / intensidade</i>	Grupo ou interesse afectado: <i>Probabilidade / intensidade</i>	
<i>Medidas de aplicação da Convenção da IMO sobre a reciclagem de navios</i>			
Inventário dos materiais e matérias perigosos, vistorias e certificados	A rápida harmonização das normas de segurança na UE permitiria - criar condições equitativas - reduzir os custos para os armadores + estaleiros - reforçar a eficácia dos controlos sanitários + de segurança: <i>média / média</i>	Sem custos adicionais relativamente ao cenário de base (Convenção IMO)	Aceitar
Requisitos aplicáveis aos estaleiros de reciclagem	Sem impactos de monta; possível redução dos custos do plano de gestão	Sem custos adicionais relativamente ao cenário de base (Convenção IMO)	Aceitar
Obrigações dos países recicladores em matéria de comunicação de informações	Transparência, aplicação mais eficaz: <i>média / média</i>	Encargos administrativos adicionais para os Estados-Membros: <i>média / reduzida</i>	Aceitar
Requisitos de notificação para os armadores + estaleiros de reciclagem	Sem impacto de monta; possível redução dos custos com a criação de um ponto de contacto único	Sem custos adicionais relativamente ao cenário de base (Convenção IMO)	Aceitar
<i>Medidas complementares</i>			
Alargamento do âmbito de aplicação das normas aos navios do Estado	- Ambiente + segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia, - Emprego + rendimentos na indústria de reciclagem da UE: <i>média / média</i> (<i>mais elevada no caso da adopção de normas adicionais para a venda de navios</i>)	Custos para as marinhas da UE: <i>média / média</i> Ambiente + segurança dos trabalhadores na UE: <i>reduzida / reduzida</i> Emprego + rendimentos nos estaleiros do Sul da Ásia: <i>média/reduzida</i>	Aceitar

Medida	Impactos positivos	Impactos negativos	Recomendação
	Grupo ou interesse afectado: <i>Probabilidade / intensidade</i>	Grupo ou interesse afectado: <i>Probabilidade / intensidade</i>	
Reforço da proibição de materiais e matérias perigosos	Meio marinho: <i>elevada / elevada</i> Segurança + saúde dos trabalhadores: <i>elevada / média</i>	Interferência com a legislação comunitária relativa aos produtos: <i>elevada / elevada</i> Posição concorrencial dos fornecedores de navios da UE: <i>média / elevada</i> Eficácia das avaliações de risco: <i>média / média</i>	Rejeitar
Obrigações mais estritas de pré-descontaminação para navios de bandeiras comunitárias	Ambiente + segurança dos trabalhadores do Sul da Ásia: <i>reduzida / média</i> Emprego + rendimentos na indústria de reciclagem da UE: <i>reduzida / média</i>	Custos para os armadores: <i>média / média</i> Mudança de bandeira de navios da UE: <i>elevada / média</i> Riscos adicionais de acidentes em rota + riscos para a segurança ou o ambiente no Sul da Ásia: <i>reduzida / média</i>	Rejeitar (ineficaz)
Proibição do desmantelamento em varadouro de navios de bandeiras comunitárias	Ambiente + segurança dos trabalhadores do Sul da Ásia: <i>reduzida / média</i> - Emprego + rendimentos na indústria de reciclagem da UE: <i>reduzida / média</i>	Custos para os armadores: <i>reduzida / média</i> Transferências de registo de navios da UE: <i>elevada / média</i>	Rejeitar (ineficaz)
Obrigações de os navios de bandeiras comunitárias utilizarem apenas estaleiros certificados	Ambiente + segurança dos trabalhadores do Sul da Ásia: <i>média / média</i> - Emprego + rendimentos na indústria de reciclagem da UE: <i>reduzida / média</i> - Emprego + rendimentos nas sociedades de classificação: <i>média / média</i>	Custos para os armadores + estaleiros de reciclagem: <i>média / média</i> Mudança de bandeira de navios da UE: <i>média / média</i>	Aceitar
Relação dos navios prontos a desmantelar	Prevenção da exportação de navios-resíduo perigosos da UE: <i>média / média</i> Segurança marítima + ambiente (prevenção de acidentes) na UE: <i>média / média</i> Ambiente + segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia: <i>reduzida / média</i>	Encargos administrativos para os armadores: <i>reduzida / reduzida (mais elevada para os armadores de navios velhos)</i> Encargos administrativos para as autoridades: <i>média / média</i> Perda de rendimentos para os portos comunitários de trânsito no Mediterrâneo:	Aceitar

Medida	Impactos positivos	Impactos negativos	Recomendação
	Grupo ou interesse afectado: <i>Probabilidade / intensidade</i>	Grupo ou interesse afectado: <i>Probabilidade / intensidade</i>	
		<i>média / média</i>	
<i>Medidas para fazer cumprir o regulamento relativo às transferências de resíduos</i>			
Documento de orientação sobre os navios considerados resíduos	Prevenção da exportação de navios-resíduo perigosos: <i>média / média</i> Ambiente + segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia: <i>reduzida / média</i>	Encargos administrativos para a UE + Estados-Membros: <i>elevada / reduzida</i>	Aceitar
Projecto IMPEL-TFS	Prevenção da exportação de navios-resíduo perigosos : <i>média / média</i> Ambiente + segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia: <i>reduzida / média</i>	Encargos administrativos para a UE + Estados-Membros: <i>elevada / reduzida</i>	Aceitar
Procedimentos por infracção	Prevenção da exportação de navios-resíduo perigosos: <i>média / elevada</i> Ambiente + segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia: <i>reduzida / média</i>	Custos para a UE + Estados-Membros: <i>reduzida / reduzida</i>	Aceitar
Cooperação com países terceiros	Prevenção da exportação, do trânsito e da importação de navios-resíduo perigosos: <i>reduzida / média</i> (países de destino), <i>média / média</i> (Egipto) Ambiente + segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia: <i>reduzida / média</i>	Encargos administrativos para a UE + Estados-Membros: <i>elevada / média</i>	Aceitar

A **quarta opção** combina, numa abordagem política, uma selecção de regras da terceira opção com algumas acções de apoio da segunda. Inclui normas para a aplicação prioritária de elementos essenciais da convenção relativa à reciclagem de navios, logo que esta seja adoptada pela conferência diplomática da IMO prevista para Maio de 2009, nomeadamente as disposições respeitantes às vistorias e à certificação dos navios, os requisitos essenciais aplicáveis aos estaleiros de reciclagem de navios e a normas em matéria de notificação e comunicação de informações. A opção inclui também normas para o desmantelamento ecológico de vasos de guerra e outros navios do Estado, bem como para a certificação dos estaleiros de desmantelamento, além de uma relação dos navios prontos a desmantelar. As acções de apoio traduzir-se-iam num leque de medidas não-legislativas, tais como uma campanha de promoção de compromissos voluntários, a racionalização dos auxílios estatais, a

criação de sistemas de certificação e atribuição de prémios e a assistência técnica aos países em desenvolvimento, excluindo porém subvenções para o desmantelamento de navios na UE.

Quadro 3: Impactos líquidos das medidas da opção 4 (abordagem política integrada)

Medida	Impactos positivos	Impactos negativos	Impacto líquido / interferência
Inventário dos materiais e matérias perigosos, vistorias e certificados	A rápida harmonização das normas de segurança na UE permitiria - criar condições equitativas - reduzir os custos para os armadores + estaleiros - reforçar a eficácia dos controlos sanitários + de segurança	Sem custos adicionais relativamente ao cenário de base (Convenção IMO)	Impacto positivo médio. Não se prevêem interferências.
Requisitos aplicáveis aos estaleiros de reciclagem	Sem impactos de monta, possível redução dos custos do plano de gestão	Sem custos adicionais relativamente ao cenário de base (Convenção IMO)	Impacto positivo reduzido; não se prevêem interferências.
Obrigações dos países recicladores em matéria comunicação de informações	Transparência, aplicação mais eficaz	Encargos adicionais mínimos para os Estados-Membros	Impacto positivo reduzido; não se prevêem interferências.
Requisitos de notificação para os armadores + estaleiros de reciclagem	Sem impacto de monta, possível redução dos custos com a criação de um ponto de contacto único	Sem custos adicionais relativamente ao cenário de base (Convenção IMO)	Impacto positivo reduzido; não se prevêem interferências.
Alargamento do âmbito de aplicação das normas aos navios do Estado	Redução da poluição + do impacto na saúde causados pelos navios de guerra contaminados, no Sul da Ásia Mais empregos e rendimentos para a indústria de reciclagem da UE	Maiores custos / menores rendimentos para as marinhas da UE Possibilidade de impacto reduzido no emprego + nos rendimentos, no Sul da Ásia Possibilidade de impacto reduzido no ambiente + na segurança dos trabalhadores na UE	Impacto positivo médio. Não se prevêem interferências.
Obrigações de utilizar apenas estaleiros certificados	Redução da poluição + do impacto na saúde causados pelos navios de bandeiras comunitárias no Sul da Ásia Aumento dos empregos e dos rendimentos nos estaleiros certificados, possivelmente na UE Aumento dos empregos e dos rendimentos nas sociedades de classificação:	Maiores custos / menores rendimentos para os armadores, menores custos de certificação para os estaleiros de reciclagem Possibilidade de mudança de bandeira de navios da UE	Impacto positivo médio, caso não ocorram mudanças de bandeira maciças. Combinação necessária com campanha de promoção de acções voluntárias/da responsabilidade social das empresas.

Medida	Impactos positivos	Impactos negativos	Impacto líquido / interferência
Relação dos navios prontos a desmantelar	Prevenção da exportação de navios-resíduo perigosos da UE Contribuição para a protecção do meio marinho através da redução do número de navios velhos e de acidentes nas águas da UE Impacto reduzido no ambiente + na segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia	Maiores encargos administrativos para as autoridades e os armadores de navios velhos, decorrentes dos controlos adicionais necessários Perda de rendimentos para os portos comunitários de trânsito no Mediterrâneo	Impacto positivo médio. Pode interferir com o incentivo às acções voluntárias dos armadores.
<i>Medidas para fazer cumprir o regulamento relativo às transferências de resíduos</i>			
- Documento de orientação sobre os navios considerados resíduos - Projecto IMPEL-TFS - Procedimentos por infracção	Maior observância do regulamento relativo às transferências de resíduos/ prevenção da exportação de navios-resíduo perigosos da UE Impacto mínimo no ambiente + na segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia	Maiores encargos administrativos para as autoridades e os armadores de navios velhos, decorrentes dos controlos adicionais	Impacto positivo médio. A execução pouco flexível das medidas pode interferir com o incentivo a acções voluntárias.
Cooperação com os países terceiros (países destinatários + países de trânsito)	Possibilidade de maior observância da Convenção de Basileia / prevenção da exportação, do trânsito e da importação de navios-resíduo perigosos: Possível impacto médio no ambiente + na segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia	Maiores encargos administrativos (UE + Estados-Membros)	Possível impacto positivo médio, mas improbabilidade de a cooperação com os países destinatários dar frutos. Não se prevêem interferências.
<i>Medidas de promoção de acções voluntárias</i>			
Racionalização dos auxílios estatais existentes	Maior observância do regulamento relativo às transferências de resíduos/ prevenção da exportação de navios-resíduo perigosos da UE Impacto mínimo no ambiente + na segurança	Maiores custos / menores rendimentos para os operadores de <i>ferries</i>	Impacto positivo médio. Não se prevêem interferências

Medida	Impactos positivos	Impactos negativos	Impacto líquido / interferência
	dos trabalhadores no Sul da Ásia Mais empregos e maiores rendimentos na indústria de reciclagem da UE		
Campanha de promoção de acordos voluntários com os armadores	Possível impacto médio no ambiente + na segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia, especialmente a curto prazo	Sem impacto de monta	Possível impacto positivo, especialmente a curto prazo. Possibilidade de interferência de medidas legislativas + de aplicação.
Sistema de prémios	Impacto reduzido no ambiente + na segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia Melhor reputação dos armadores da UE + outros participantes Possibilidade de mais empregos e maiores rendimentos na indústria de reciclagem da UE	Custos reduzidos para a UE + participantes do sector (pressupõe, contudo, a existência de padrões elevados).	Impacto positivo médio; se o sistema for transparente e de âmbito vasto, não se prevêem interferências.
Assistência técnica aos países em desenvolvimento	Possível impacto médio no ambiente + na segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia Possibilidade de melhores condições para os pescadores na Ásia do Sul:	Custos do financiamento comunitário Possibilidade de distorção da concorrência com outros países que efectuem reciclagem de navios	Possível impacto positivo, dependendo da cooperação dos países recicladores. Não se prevêem interferências.
Participação em projectos-piloto	Impacto reduzido no ambiente + na segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia	Sem impacto de monta	Impacto positivo reduzido. Não se prevêem interferências.
Orientações para os armadores (lista mundial de instalações de desmantelamento ecológicas)	Possível impacto médio no ambiente + na segurança dos trabalhadores no Sul da Ásia Possibilidade de mais empregos e maiores rendimentos na indústria de reciclagem da UE	Sem impacto de monta	Impacto positivo médio. Não se prevêem interferências.

A análise de impacto destas opções contempla uma avaliação das vertentes ambiental, social e económica. Proporciona uma indicação da medida em que cada opção pode resolver o problema e examina os custos e os possíveis inconvenientes. **Dado que a comunicação relativa à estratégia comunitária para melhorar as práticas de desmantelamento de navios não constitui uma proposta legislativa concreta, e que o impacto das medidas que venham a ser adoptadas numa fase posterior será objecto de análise pormenorizada em**

avaliações de impacto específicas, o nível de análise é considerado proporcionado na fase actual.

A presente avaliação de impacto conclui que a quarta opção (abordagem política integrada) é a preferível, dado ser a única que proporciona simultaneamente impactos ambientais, sociais e económicos positivos, tanto a curto e médio como a longo prazo. Esta opção garante um elevado nível de observância da actual legislação no domínio das transferências de resíduos e permite reduzir significativamente, nos próximos anos, as incidências negativas do desmantelamento de navios na saúde humana e no ambiente, nomeadamente no Sul da Ásia, sem criar encargos excessivos para os contribuintes da União.