COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 8.8.2017
COM(2017) 420 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a viabilidade de um instrumento financeiro que facilite a reciclagem segura e ambientalmente correta de navios

I. INTRODUÇÃO

Todos os anos, centenas de grandes navios são vendidos para serem desmantelados em praias de maré do sul da Ásia[1], uma prática cujo impacto negativo na saúde humana e no ambiente tem sido amplamente documentado[2]. Dificuldades na aplicação da Convenção de Basileia[3] no respeitante aos navios, bem como a proibição pela Europa das exportações de resíduos perigosos para fora da OCDE[4], conduziram à adoção da Convenção de Hong Kong em 2009[5] e do regulamento relativo à reciclagem de navios em 2013[6], respetivamente. Recorrendo à possibilidade oferecida pelo artigo 1.º, n.º 2, da Convenção de Hong Kong, o regulamento relativo à reciclagem de navios define requisitos mais rigorosos do que a Convenção, designadamente no respeitante à saúde, à segurança e ao ambiente.

O artigo 29.º («incentivo financeiro») do Regulamento (UE) n.º 1257/2013 relativo à reciclagem de navios[7] dispõe que a Comissão deve apresentar um relatório sobre a «viabilidade de um instrumento financeiro que facilite a reciclagem segura e ambientalmente correta de navios e, se tal for apropriado, fá-lo acompanhar de uma proposta legislativa.» O presente relatório dá cumprimento a essa obrigação de prestação de informações. Começa por resumir a abordagem regulamentar atualmente aplicada às questões decorrentes da reciclagem de navios (I). Em seguida, faz o ponto da situação da investigação sobre a viabilidade de um incentivo financeiro para a reciclagem segura e ambientalmente correta de navios (II), introduzindo um novo conceito, a saber, a *licença de reciclagem de navios* (III). O relatório contém igualmente uma síntese das reações das partes interessadas (IV) e termina com uma conclusão (V).

O regulamento relativo à reciclagem de navios introduz uma sequência clara de instrumentos. O principal instrumento, para cujo estabelecimento o regulamento define explicitamente um

---

[1] ONG Shipbreaking Platform, Lista de todos os navios desmantelados ao nível mundial em 2016, http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List_FINAL1.pdf

[2] Ver, nomeadamente, *Science for Environment Policy*, n.º 55, junho de 2016, http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ship_recycling_reducing_human_and_environmental_impacts_55si_en.pdf

[3] A Convenção de Basileia relativa ao controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação foi adotada em 22 de março de 1989. http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx

[4] Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006, relativo a transferências de resíduos, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1454069470717&uri=CELEX:02006R1013-20160101

[5] Convenção Internacional de Hong Kong para a Reciclagem Segura e Ecológica dos Navios. Para entrar em vigor, a Convenção de Hong Kong tem de ser ratificada por 15 Estados que representem pelo menos 40 % da arqueação mundial e um volume máximo anual combinado de reciclagem de, pelo menos, 3 % da arqueação das frotas desses Estados. Em fevereiro de 2017, a Convenção de Hong Kong ainda não tinha entrado em vigor, tendo sido ratificada por cinco países, entre os quais dois Estados-Membros da UE, a saber, a França e a Bélgica, mas nenhum Estado que seja um grande reciclador de navios http://www.imo.org/en/About/conventions/listofconventions/pages/the-hong-kong-international-convention-for-the-safe-and-environmentally-sound-recycling-of-ships.aspx

[6] O regulamento dá especial atenção a todos os navios que operam nas águas da UE e aos navios que navegam sob bandeira de Estados-Membros da União. O regulamento não só reflete os requisitos da Convenção de Hong Kong como inclui requisitos ambientais e de segurança mais rigorosos, conforme autorizado pelo artigo 1.º, n.º 2, da Convenção.

[7] «Regulamento relativo à reciclagem de navios» — Regulamento (UE) n.º 1257/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013, relativo à reciclagem de navios; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1257

calendário, bem como um conjunto de obrigações relacionadas, é a *Lista Europeia dos estaleiros de reciclagem de navios*. O mais tardar a partir de 31 de dezembro de 2018, os navios com bandeira de Estados-Membros da UE só poderão ser reciclados em estaleiros inscritos na lista. Em dezembro de 2016[8], foi publicada uma primeira lista de 18 estaleiros situados na UE que cumprem os requisitos. A partir de 2017[9] poderão ser adicionados à lista estaleiros adicionais de fora da UE. Na medida em que é apoiada por avaliações e inspeções no local independentes de interesses comerciais, a Lista Europeia tem para o setor um valor acrescentado único em termos de reputação. Os recicladores de navios que satisfaçam padrões de desempenho estritos podem, em contrapartida, obter o acesso exclusivo à reciclagem de navios com bandeira de Estados-Membros da UE. Do mesmo modo, ao fazerem desmantelar os seus navios em estaleiros constantes da lista, os armadores podem reforçar a sua reputação em termos de responsabilidade social e limitar a sua eventual responsabilidade relacionada com a reciclagem não conforme. Além disso, uma vez que é o único instrumento deste tipo, a Lista Europeia pode incentivar melhoramentos que não se restrinjam aos navios com bandeira de Estados-Membros da UE, o que pode contribuir para condições de concorrência equitativas ao nível internacional.

No artigo 29.º e no considerando 19 do regulamento relativo à reciclagem de navios é feita alusão a um potencial segundo instrumento de natureza financeira, como medida de contingência contra eventuais riscos de contorno da Lista Europeia[10]. O contorno consistiria nos navios mudarem para a bandeira de países terceiros a fim de facilitar o desmantelamento num estaleiro não incluído na Lista Europeia. A maximização dos lucros é central para este risco: o mercado da reciclagem de navios foi, na sua maior parte, conquistado por estaleiros não conformes capazes de oferecer melhores preços para os navios em fim de vida devido a baixos custos da mão de obra, externalidades elevadas nos domínios da saúde, da segurança e do ambiente, inadequação do investimento em máquinas e pouca ou nenhuma capacidade de gestão de resíduos perigosos. O resultado que tem sido observado é que «*o princípio do poluidor-pagador não é normalmente aplicado*» no domínio da reciclagem de navios[11]. Um incentivo financeiro teria como objetivo anular o diferencial de lucro entre o desmantelamento em estaleiros não conformes e o desmantelamento em estaleiros constantes da Lista Europeia.

Tanto a comunicação de 2008 que propôs uma estratégia da UE para o desmantelamento de navios[12] como a avaliação de impacto de 2012[13] previam a abordagem faseada refletida no regulamento.

---

[8] http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/list_ship_recycling_facilities.pdf

[9] A Comissão está atualmente a examinar 22 pedidos de inclusão na lista, recebidos de estaleiros de reciclagem de navios localizados na China, Índia, Turquia e Estados Unidos.

[10] O artigo 29.º contém a obrigação de apresentação de relatórios; O considerando 19, mais exaustivo, sublinha que o potencial incentivo assentaria numa abordagem independente da bandeira e centrada no armador.

[11] Ver também Milieu&COWI, *Study in relation to options for new initiatives regarding dismantling of ships – Note on the ship dismantling fund, Pros and cons of the three options*, p. 17, agosto de 2009, http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/fund_note.pdf

[12] Comunicação COM(2008) 767 final, de 19 de novembro de 2008, que apresenta a estratégia da UE para melhorar as práticas de desmantelamento de navios, e a respetiva avaliação de impacto apresentada no documento de trabalho dos serviços da Comissão SEC (2008) 2846. «*Se se verificar que [...] e a reação das*

II. PONTO DA SITUAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO SOBRE UM EVENTUAL INSTRUMENTO FINANCEIRO

No processo que levou à adoção da Convenção de Hong Kong já foi considerado um instrumento financeiro. Num estudo de 2005[14] foi preconizado um *Fundo de Reciclagem de Navios* encarregado de cobrar taxas e disponibilizar fundos para um desmantelamento ecológico. O estudo ponderava ainda a possibilidade de criar um *seguro de vida obrigatório* para cobrir os custos da reciclagem ecológica. Adotando uma abordagem diferente, a Convenção de Hong Kong contém, no seu artigo sobre a cooperação técnica, uma cláusula de «financiamento» com base em contribuições voluntárias. A cláusula não remete para o princípio do «poluidor-pagador». Fora da UE, a China introduziu um regime financeiro combinado para a construção e a reciclagem de navios com bandeira chinesa em 2013; o regime foi prorrogado em 2016.

Em dezembro de 2014, a Comissão encomendou um estudo para informar o presente relatório. O estudo devia basear-se em estudos anteriores[15] e abordar as lacunas de investigação, nomeadamente quanto aos meios financeiros a criar e disponibilizar, aos efeitos sobre a concorrência, aos encargos administrativos e às implicações jurídicas no respeitante, por exemplo, à Organização Mundial do Comércio e às regras da UE. O estudo visava igualmente informar a conceção de um instrumento operacional para facilitar a reciclagem segura e ecológica dos navios.

O estudo, concluído em junho de 2016[16], afastou diversas opções examinadas em estudos realizados no passado, pelos seguintes motivos:

Categoria de opção	Opção	Principais lacunas
(instrumentos não financeiros)	*(medidas não financeiras, por exemplo, sanções*	*(fácil de contornar ou que estimula novos comportamentos de contorno e/ou ausência de um mecanismo de coerção adequado)*

forças do mercado não produzem os resultados desejados, dever-se-á repensar um sistema de financiamento que aplique o princípio do poluidor-pagador».

[13] Avaliação de impacto que acompanha a proposta de regulamento relativo à reciclagem de navios (SWD(2012) 47 final), http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf*Se continuarem a existir problemas de conformidade, poderão ser tomadas novas medidas ao nível da UE, como a criação de um fundo de desmantelamento.*

[14] The Ship Recycling Fund – Financing environmentally sound scrapping and recycling of sea-going ships, Ecorys (2005) http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2011/11/ECORYS-survey-on-a-ship-recycling-fund.pdf

[15] Ver, nomeadamente, Ecorys 2005 para a Greenpeace, COWI/Milieu 2009 para a avaliação de impacto da Comissão, Profundo 2013 *Financial mechanisms to ensure responsible ship recycling*, Milieu 2013 para o Parlamento Europeu. Note-se que, com exceção do estudo de 2016 realizado para informar o presente relatório, todos os estudos existentes são anteriores à adoção do regulamento relativo à reciclagem de navios na sua forma final.

[16] Ecorys, a DNV-GL, Escola de Direito Erasmus, *Instrumento financeiro para facilitar a reciclagem segura e ambientalmente correta de navios*, junho de 2016. http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/financial_instrument_ship_recycling.pdf
http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/financial_instrument_ship_recycling.pdf

Categoria de opção	Opção	Principais lacunas
	aplicadas ao penúltimo armador)	
Instrumentos que obriguem os armadores a reunir o capital necessário através de um mecanismo de gestão privada, ligado a cada navio	Garantia de reciclagem de navios	Difícil de transferir em caso de mudança de propriedade; desproporcionada no caso dos navios com poucas escalas nos portos da UE.
	Conta de reciclagem de navios	Difícil de transferir em caso de mudança de propriedade; desproporcionada no caso dos navios com poucas escalas nos portos da UE.
	Seguro de reciclagem de navios	Falta de «objeto segurado» por falta de acontecimento imprevisto, que não seja a perda do navio devido a um acidente. Não é exequível como instrumento separado.
Instrumentos que obriguem os armadores a contribuir para um regime público (um fundo) com base em pagamentos a efetuar quando entrem em portos da UE	Taxa portuária	Encargos administrativos elevados para os portos; potencialmente não conforme com a OMC; imposto que pode ser considerado como estando fora do âmbito de competência da UE.

III. LICENÇA DE RECICLAGEM DE NAVIOS

O estudo de 2016 identifica uma nova opção — a *licença de reciclagem de navios*. A licença é uma tentativa para conjugar os pontos fortes das opções rejeitadas, superando ao mesmo tempo os seus inconvenientes. Os seus princípios fundamentais são:

1. Os navios que façam escala em portos da UE teriam de obter previamente uma licença de uma agência centralizada (por exemplo, uma agência europeia já existente). A referida licença seria um instrumento com natureza de direito administrativo público;
2. Aquando do pedido de licença, o armador deveria pagar uma contribuição. A contribuição cobriria uma pequena retribuição administrativa (0,8 %) e um prémio afetado a cada navio (99,2 %);
3. O prémio cobrado dependerá do montante de capital que necessita de ser acumulado para colmatar a lacuna financeira entre o desmantelamento num estaleiro não conforme e o desmantelamento num estaleiro incluído na Lista Europeia, no final da vida útil do navio. O prémio dependeria também do prazo para a acumulação de capital;
4. O montante total de capital seria pago ao último proprietário do navio, na condição de o navio ser enviado a um estaleiro de reciclagem de navios da Lista Europeia;
5. A sanção aplicável se se não optar pela reciclagem num estaleiro inscrito na Lista Europeia seria uma perda dos direitos adquiridos;
6. Para evitar um sistema que desfavoreça de forma desproporcionada os navios com frequências de escala muito elevadas ou muito baixas, a validade da licença basear-se-ia num determinado período e não no número de escalas (por exemplo, um licença de um mês seria mais barata do que uma licença anual, mas proporcionaria direito a um

pagamento inferior no final da vida do navio). Poderiam ser definidos critérios mais afinados, por exemplo para beneficiar os navios concebidos para facilitar a reciclagem.

O estudo identifica alguns dos possíveis impactos[17] da instituição de uma licença de reciclagem dos navios e delineia considerações sobre a execução[18], incluindo o papel de uma agência europeia (nova ou existente), a utilização dos fundos não reclamados e um regime simples para os navios com bandeira de países terceiros.

IV. REAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

O Comité Económico e Social Europeu (CESE) e uma série de associações de partes interessadas manifestaram uma posição sobre a licença de reciclagem de navios.

O CESE adotou um parecer sobre a matéria em 19 de outubro de 2016[19]. O parecer considera a licença de reciclagem de navios «*um mecanismo financeiro progressivo e executável*» e insta a Comissão Europeia a criá-lo. A ONG Shipbreaking Platform — uma organização de cúpula que reúne várias ONG envolvidas na reciclagem de navios —, a confederação sindical IndustriAll e a SEA EUROPE (associação que reúne estaleiros e fornecedores de equipamentos marítimos) emitiram uma declaração conjunta que apoia as conclusões do parecer do CESE em 20 de outubro de 2016.

A ESPO, associação dos portos europeus, retirou a sua oposição ao incentivo financeiro em 2015, considerando que a licença permitirá evitar a principal desvantagem de um conceito anterior segundo o qual deveriam ser os portos a recolher as contribuições.

A ECSA (Associação de Armadores da Comunidade Europeia), a ASA (Associação de Armadores Asiáticos) e a ICS (Câmara Internacional da Marinha Mercante) reagiram à publicação do estudo em julho de 2016. Estas organizações de armadores consideram que a licença de reciclagem poderia perturbar os esforços para ratificar a Convenção de Hong Kong. Um parecer jurídico encomendado pelas organizações de armadores qualifica ainda a licença de reciclagem de navios como «*uma medida essencialmente fiscal*», sugere que a UE não teria competência para administrar um regime de reciclagem de navios da UE e aponta incompatibilidades com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS), com as regras da Organização Mundial do Comércio e com o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas. Convém notar que vários destes pontos são abordados no estudo de 2016 encomendado pela Comissão[20].

---

[17] Ver secção 4 de Ecorys, DNV-GL Faculdade de Direito Erasmus, junho de 2016 (uma matriz de impactos em função do custo da licença pode ser consultada na página 83).

[18] Ver secção 5.2 de Ecorys, DNV-GL Faculdade de Direito Erasmus, junho de 2016.

[19] Parecer do CESE: Desmantelamento de navios e sociedade da reciclagem, EESC-2016-00456. Adoção: 202 votos a favor, 2 contra, 3 abstenções. http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.38327

[20] Os anexos B («WTO compliance») e C («Extraterritoriality and the SRL») do estudo de 2016 salientam que: a) há um claro entendimento jurídico no sentido de não identificar a licença de reciclagem de navios como uma «medida fiscal», b) a UE estaria a atuar no âmbito da sua competência, c) a licença de reciclagem de navios evita

Em contrapartida, a ONG Shipbreaking Platform publicou um documento de síntese em outubro de 2016[21] que corrobora os argumentos jurídicos do estudo de 2016. A análise sublinha que a licença de reciclagem de navios não causaria «entraves ao comércio», receio apresentado como principal argumento pelas organizações de armadores para a incompatibilidade com as regras da Organização Mundial do Comércio, tanto no tocante ao comércio de mercadorias como ao comércio de navios e ao comércio do aço dos navios em fim de vida. A análise salienta igualmente que o regulamento relativo à reciclagem de navios complementa a Convenção de Hong Kong, o que é autorizado pela própria Convenção de Hong Kong e em geral incentivado no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS), relativamente a questões nas quais as organizações dos armadores tendem a encontrar um conflito de regimes jurídicos.

V. CONCLUSÃO

A Comissão reconhece o mérito de uma potencial licença de reciclagem de navios, que representa a opção mais promissora até agora analisada. No entanto, a Comissão está ciente de que um certo número de questões ainda carecem de uma análise mais aprofundada, nomeadamente no respeitante à compatibilidade de um eventual instrumento financeiro com o direito da UE e com o direito internacional.

Em conformidade com a abordagem gradual pela primeira vez descrita na comunicação da Comissão de 2008 e na avaliação de impacto de 2012 e refletida no texto final do regulamento relativo à reciclagem de navios, a necessidade de medidas adicionais em matéria de incentivos financeiros será reavaliada em fase posterior, com base numa análise da utilização e dos efeitos da Lista Europeia de estaleiros de reciclagem de navios.

precisamente discriminações contra os navios que arvoram bandeira de países terceiros; e d) a jurisprudência aponta para uma elevada probabilidade de compatibilidade com as regras da OMC.

[21] NGO Shipbreaking Platform, *Make the Polluter pay! Why we need the EU Ship Recycling Licence*, http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2016/10/Position-Paper-FINANCIAL-INCENTIVE-Final-Version.pdf