ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 27.5.2011
COM(2011) 297 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Доклад относно прилагането и преразглеждането на Директива 2004/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно намаляването на емисиите от летливи органични съединения, които се дължат на използването на органични разтворители в някои лакове и бои и в продукти за пребоядисване на превозните средства, и за изменение на Директива 1999/13/ЕО

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Доклад относно прилагането и преразглеждането на Директива 2004/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно намаляването на емисиите от летливи органични съединения, които се дължат на използването на органични разтворители в някои лакове и бои и в продукти за пребоядисване на превозните средства, и за изменение на Директива 1999/13/ЕО

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 21 април 2004 г. беше приета Директива 2004/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (наричана по-долу „Директивата за боите“) относно намаляването на емисиите от летливи органични съединения, които се дължат на използването на органични разтворители в някои бои, лакове и продукти за пребоядисване на превозни средства, и за изменение на Директива 1999/13/ЕО.

Целта на Директивата за боите е ограничаване на емисиите на летливи органични съединения (наричани по-долу „ЛОС“), които се дължат на използването на органични разтворители в някои бои и лакове и в продукти за пребоядисване на превозни средства[1] с цел да се предотврати или намали замърсяването на въздуха, дължащо се на приноса на ЛОС в образуването на приземен озон. Тя е предназначена да допълни мерките, които следва да бъдат взети на национално ниво, с цел да се гарантира съответствието с таваните за емисиите на ЛОС, определени в Директива 2001/81/ЕО относно националните тавани за емисии на някои атмосферни замърсители (наричана по-долу „Директива относно НТЕ“).

Продуктите, обхванати от Директивата за боите, са бои и лакове, които се полагат върху сградите, както и върху техните фасонни части и елементи и съответни конструкции за декоративни, функционални и защитни цели, а също и продуктите за пребоядисване на превозни средства.

За тази цел, в Директивата за боите се изисква продуктите, които попадат в приложното ѝ поле и които са пуснати на пазара след 1 януари 2007 г., да бъдат със съдържание на ЛОС непревишаващо пределните стойности, определени в приложение II към нея. За бои и лакове се прилагат по-строги пределни стойности за съдържанието на ЛОС през втория етап с начало 1 януари 2010 г.

---

[1] „Продуктите за пребоядисване на превозни средства“ се определят като продукти, които са изброени в подкатегориите, посочени в приложение II(Б) към Директивата за боите. Те се използват за полагане на покритие върху превозните средства, както е дефинирано в Директива 70/156/ЕИО, или върху част от тях, което се извършва извън производствените инсталации като част от поправка на превозното средство, консервация или украсяване на превозното средство.

В член 14 от Директивата за боите е формулирано изискване към държавите-членки да транспонират директивата в своето законодателство не по-късно от 30 октомври 2005 година. Обобщение за състоянието на транспонирането на директивата е дадено в раздел 2 на настоящия доклад.

В членове 6 и 7 от Директивата за боите е формулирано изискване към държавите-членки да въведат мониторингова програма за проверка на спазването на директивата и редовно да докладват на Комисията относно резултатите от мониторинга. Въз основа на тази информация беше оценено прилагането на директивата в държавите-членки, като в раздел 3 от настоящия доклад е даден преглед на основните констатации.

В член 9 от Директивата за боите Комисията се приканва да представи пред Европейския парламент и Съвета доклад по следните въпроси:

- потенциалът за намаляването на съдържанието на ЛОС в продуктите, които са извън обхвата на Директивата за боите, включително флаконите за аерозоли на бои и лакове;

- възможното допълнително намаляване на пределните съдържания на ЛОС, определени с Директивата, за продуктите за пребоядисване на превозни средства; както и

- всеки евентуален нов елемент, имащ отношение към социално-икономическите последици от прилагането на пределните стойности, определени в приложение II към Директивата за боите, които се прилагат от 1 януари 2010 г. (етап II).

Резултатите от този анализ са обобщени в раздел 4 на настоящия доклад.

2. ТРАНСПОНИРАНЕ

Срокът за транспониране на Директивата за боите в националните законодателства изтече на 30 октомври 2005 г. Макар че малко държави-членки спазиха този срок, всички държави-членки завършиха транспонирането за цялата национална територия скоро след тази дата.

Комисията не е установила значими случаи на несъответствие на транспониращото законодателство на държавите-членки.

3. ПРИЛАГАНЕ

3.1. Въведение

В член 7 от Директивата за боите се изисква държавите-членки да докладват резултатите от тяхната програма за мониторинг, за да демонстрират спазването на директивата. В него също така се изисква държавите-членки да докладват за категориите и количествата продукти, лицензирани в съответствие с член 3, параграф 3 от директивата. Първият доклад, обхващащ 2007 г., трябваше да бъде представен на Комисията до 30 юни 2008 г. За тази цел от Комисията бе разработен и приет общ формат за докладване[2].

Получени са доклади от 26 държави-членки и те са достъпни на интернет страницата EUROPA[3].

3.2. Програми за мониторинг и инспекции в държавите-членки (2007)

Общата оценка на докладите, представени от държавите-членки, показа, че въпреки някои пропуски в информацията, дължащи се на ограниченото време, изминало след влизането в сила на директивата, може да бъде извлечена полезна информация относно практиките на мониторинг в някои държави-членки.

Административната организация на компетентните органи, отговарящи за гарантиране на прилагането на Директивата за боите, е в значителна степен различна в отделните държави-членки. Някои държави-членки са централизирали компетентностите в рамките на един национален орган, докато други са възложили координацията, наблюдението и отговорностите за нарушения на три отделни национални органа, а трети имат национални органи за координация и регионални служби по мониторинга и нарушенията. В случаите, в които участват няколко органа, обикновено държавите-членки ясно разграничават съответните области на компетентност или осигуряват координиран подход.

Докладваният брой на инспекциите на производители, вносители, търговци на едро, търговци на дребно и оператори през 2007 г. е варирал между нула и 540, като повечето държави-членки са докладвали между 10 и 100 посещения на място. Този брой обаче не дава информация за обхванатия дял от пазара. Специфичните действия, предприети по отношение на проверката са доста различни в отделните държави-членки. Няма информация за съотношението между посещенията на място за проверка на съответствието с пределно допустимите стойности за ЛОС и посещенията на място за проверка на съответствието с изискванията за етикетиране.

По време на инспекциите са установени редица случаи на неспазване на изискванията. Обикновено нарушения на пределно допустимите стойности за ЛОС са констатирани в по-малко от 5 % от случаите, докато нарушенията на изискванията за етикетиране са били повече — често в около 20 % от случаите.

---

2 Решение 2007/205/ЕО на Комисията от 22 март 2007 г. (ОВ L 91, 31.3.2007 г., стр. 48)

3 http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/paints_ms_reporting.htm

Във връзка с прилагането на член 3, параграф 3 от Директивата за боите, само една държава-членка е докладвала, че са били издадени индивидуални лицензи за продажба и покупка на продукти, които да се използват за целите на възстановяването и поддръжката на сгради и стари превозни средства, определени като представляващи особена историческа и културна ценност, но неотговарящи на пределно допустимите стойности за ЛОС. Всички други държави-членки докладваха или че не са предвидили възможност да предоставят такива лицензи, или че през 2007 г. не са били получени заявления за такива лицензи.

Няколко държави-членки представиха някои коментари във връзка с трудностите, срещнати при прилагането на Директивата за боите. Основните предизвикателства при прилагането на директивата, за които бе докладвано, са липсата на административни ресурси за мониторинг и недостатъчният брой (акредитирани) лаборатории за анализ. Най-често докладваните проблеми по тълкуването на директивата са свързани с нейното приложно поле (определенията), класификацията на продуктите в рамките на конкретна подкатегория и взаимодействието ѝ с Директива 1999/13/ЕО[4] (наричана по-долу „Директива за емисиите на ЛОС от разтворители“) както е описано в раздел 3.3.

3.3. Взаимодействие с Директивата за емисиите на ЛОС от разтворители

Няколко държави-членки докладваха за някои трудности, дължащи се на припокриването между обхвата на Директивата за боите с този на Директивата за емисиите на ЛОС от разтворители. В съответствие с член 3, параграф 2 от Директивата за боите, на държавите-членки се разрешава да освобождават от задължението за спазване на пределно допустимото съдържание на ЛОС всички продукти, продавани за изключителна употреба в дейност, попадаща в обхвата на Директивата за емисиите на ЛОС от разтворители и извършвана в регистрирана или получила разрешение инсталация съгласно членове 3 и 4 от посочената директива. В резултат на това, бои и лакове в рамките на една и съща продуктова категория (напр. за дейностите по нанасяне на покритие върху дърво), могат да бъдат предмет на различни изисквания за ЛОС, в зависимост от тяхната употреба. Въпреки че съдържанието на ЛОС в боите, използвани само за дейности в инсталации, които са в съответствие с Директивата за емисиите на ЛОС от разтворители, не се ограничава от Директивата за боите, подобни бои, които се използват извън тези инсталации, трябва да са в съответствие с пределно допустимите стойности за ЛОС от Директивата за боите.

Да се следи крайната употреба на освободените продукти и да се гарантира, че тези бои се използват само в инсталации, съответстващи на изискванията, представлява предизвикателство за компетентните органи. Прилагането на изискванията става по-трудно, когато различни дейности, някои от които са в обхвата на Директивата за емисиите на ЛОС от разтворители, а някои, които не са, се извършват в рамките на една и съща инсталация.

---

[4] ОВ L 85, 29.3.1999 г., стр. 1

От докладите за изпълнението беше установено наличието на определен брой процедури, чиято цел е да се осигури правилно прилагане на член 3, параграф 2 от Директивата за боите, като се виждат и известни различия между държавите-членки. При това бях включени изисквания за етикетиране на продукти, които не са в съответствие с нормите, необходимост купувачът да представя доказателства, че продуктите ще бъдат използвани само в инсталации, попадащи в обхвата на Директивата за емисиите на ЛОС от разтворители, и изискване за изготвяне на списък на клиентите, купуващи продукти, които не са в съответствие с нормите.

3.4. Подкрепа на прилагането от Комисията

Комисията е работила с представители на държавите-членки в Комитета по член 12 от Директивата за боите, за да изясни въпросите относно тълкуването и прилагането на директивата. В този контекст бяха забелязани някои елементи, които се нуждаят от допълнително изясняване, като например някои от определенията, обхватът на различните подкатегории бои и лакове, изискванията за етикетиране от член 4 както и класифицирането на определени продукти за пребоядисване на превозни средства. Определен брой от тези въпроси вече са изяснени чрез указания на Комисията[5], докато други бяха разгледани в хода на преразглеждането на директивата и за тях ще бъдат изготвени допълнителни указания.

Освен това, с Директива 2010/79/ЕС от 19 ноември 2010 г.[6] бе въведен допълнителен стандарт относно аналитичните методи за оценка на съответствието с пределно допустимите стойности за ЛОС, което ще позволи проверка на съответствието по по-икономичен начин.

3.5. Заключения относно прилагането

По време на събирането на данните за настоящия доклад (отнасящ се за 2007 г.), прилагането на Директивата за боите в държавите-членки все още беше на най-ранен етап, тъй като пределно допустимите стойности за ЛОС от приложение I се прилагат едва от 1 януари 2007 г. Освен това, съгласно член 3 е бил предоставен преходен период от една година, който позволява несъответстващи на изискванията продукти, произведени преди 1 януари 2007 г., да бъдат пускани на пазара.

Информацията, получени до този момент в съответствие с член 7, показва, че много държави-членки са въвели програми за мониторинг на съответствието на продуктите, пуснати на пазара. Комисията обаче има данни, че през 2007 г. няколко държави-членки все още изостават от графика за създаване на програми за инспекции. Адекватният мониторинг на производителите и вносителите е от съществено значение за осигуряване на спазване на зададените в директивата пределни стойности за ЛОС и на задълженията за етикетиране. Ето защо е необходимо подобряване на програмите и практиките

---

5 http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/paints_faq.htm

6 ОВ L 304, 20.11.2010 г., стр. 18

за мониторинг и държавите-членки ще бъдат насърчавани да споделят опита си и да се учат взаимно от установените най-добри практики.

Очаква се, една по-задълбочена оценка на спазването от страна на държавите-членки на задълженията за мониторинг съгласно директивата да стане възможна въз основа на вторите национални доклади за прилагането съгласно член 7, които се отнасят за 2010 г. и следва да бъдат представени до 30 юни 2011 г.

4. ПРЕРАЗГЛЕЖДАНЕ НА ДИРЕКТИВАТА

4.1. Въведение

4.1.1. Клауза за преразглеждане

В член 9 от Директивата за боите е предвидено преразглеждане на директивата с цел определяне на възможностите за по-следващо намаляване на емисиите. Измененията, които ще бъдат оценявани, включват разширяване на нейния обхват и върху други продукти и въвеждане на по-строги пределни стойности за ЛОС в продуктите за пребоядисване на превозни средства. Освен това, в горепосочения член се изисква проучване на евентуални допълнителни обществено-икономически въздействия, произтичащи от прилагането на директивата, които не са били установени по време на изготвянето на директивата.

За да подкрепи това преразглеждане, Комисията ангажира външен консултант. В проучването, проведено през 2008 г. и 2009 г., участваха всички основни заинтересовани страни. В него бяха разгледани различни варианти за разширяване на обхвата на Директивата за боите и за допълнително намаляване на съдържанието на ЛОС. За редица продукти, които бяха определени като възможни кандидати за включване в обхвата на директивата, бяха оценени ползите и разходите, свързани с такова включване[7].

4.1.2. Тематична стратегия за замърсяването на въздуха и Директивата относно НТЕ

Прилагането и преразглеждането на Директивата за боите трябва да се разглежда в контекста на осъществяването на политиките на ЕС по отношение на замърсяването на въздуха, по-специално на Тематичната стратегия на Комисията от 2005 г. за замърсяването на въздуха (наричана по-долу „Тематичната стратегия “)[8] и на Директивата относно НТЕ. Една от основните цели на тези инструменти е намаляването на концентрациите на приземния озон, с цел да бъдат защитени човешкото здраве и екосистемите. Приземният озон и други фотохимични окислители се образуват при реакциите на ЛОС, азотни окиси и въглероден окис при наличие на слънчева светлина.

---

7 Окончателният доклад от проучването е на разположение на http://circa.europa.eu/Public/irc/env/paints_directive/library?l=/review_2008_2009/contract

8 Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент: Тематична стратегия за замърсяването на въздуха (COM(2005) 446 окончателен), 21.9.2005 г.

Тематичната стратегия постави междинни цели за 2020 г., като бяха взети предвид разходите за мерки и свързаните с тях ползи. Тези цели се изразяват като „напредък, който трябва да бъде постигнат“ в сравнение с положението през 2000 г. За приземния озон целите са намаляване на броя на случаите на преждевременна смъртност с 10 % и намаляване с 15 % на площта на горските екосистеми, в които концентрациите на озон надвишават критичните нива. Тематичната стратегия показа, че за постигането на тези цели е необходимо емисиите на ЛОС през 2020 г. (в ЕС-25) да бъдат с 51 % по-ниски от нивата през 2000 г. Очаква се действащото законодателство за емисиите на ЛОС, включително Директивата за боите, да допринесе значително за постигане на намаляване на емисиите към общите цели за емисиите на ЛОС. Последната оценка, направена за целия ЕС[9], показва, че до 2020 г. съществуващото законодателство ще доведе до намаление почти наполовина на общите емисии от 2000 г., като по този начин ще се приближим плътно до целите, определени в Тематичната стратегия за въздуха.

Налице са данни, че може няколко държави-членки да се сблъскат с проблеми, свързани с постигането на техните тавани за емисиите на ЛОС през 2010 г., както се изисква съгласно Директивата относно НТЕ. Държавите-членки обаче трябва да докладват за емисиите само две години назад във времето, поради което все още няма окончателни инвентаризации за емисиите за 2010 г.

4.1.3. Емисии на ЛОС от използването на продукти, попадащи в обхвата на Директивата за боите.

В членове 7 и 8 от Директивата относно НТЕ се изисква държавите-членки да докладват ежегодно за своите национални инвентаризации на емисиите, както и за прогнозите си за 2010 г. относно замърсители, попадащи в обхвата на директивата. Тези доклади показват, че за 2008 г. емисиите на ЛОС от полагането на покрития в ЕС-27 са 1379 хил. тона (kt), което е приблизително 16,6 % от общите докладвани емисии на ЛОС. Въпреки че докладите включват детайлизирани данни за емисиите[10], използваната класификация на дейностите не позволява определянето на точните стойности за емисиите на ЛОС, дължащи се на използването на продукти, попадащи в обхвата на Директивата за боите.

Гореспоменатите емисии и бъдещото им изменение бяха оценени въз основа на производствени данни и прогнози, предоставени от съответната отраслова федерация[11]. Те показват, че общите емисии на ЛОС за 2006 г., дължащи се на употребата на декоративни бои, обхванати от директивата, са около 410 хил. тона. Очаква се емисиите да намалеят до 373 хил. тона през 2010 г. поради по-строгите пределни стойности, които влизат в сила. Прогнозира се обаче те отново да нараснат до 470 хил. тона през 2020 г., главно поради повишеното

---

9 Аналитичен доклад № 7 за сценариите за националните тавани за емисиите (НТЕ) , http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/pdf/nec7.pdf

10 По отношение на боите, в отчетите се прави разлика между „Нанасяне на декоративни покрития“ (категория 3.A.1), „Промишлено нанасяне на покрития“ (3.A.2) и „Други нанасяния на покрития “ (3.A.3).

11 Европейски съвет на производителите и вносителите на бои, печатарски мастила и художествени бои (CEPE)

потребление. За продуктите за пребоядисване на превозни средства беше прогнозирано, че емисиите ще бъдат 56 хил. тона през 2007 г., като се очакваше да нараснат до 62 хил. тона през 2020 г.

4.2. Варианти за разширяване на обхвата

По време на преразглеждането бяха подложени на оценка екологичните, икономическите и социалните въздействия на седемнадесет варианта за евентуално разширяване на обхвата на Директивата за боите. Това включваше широкообхватни консултации със заинтересовани страни и с държавите-членки.

Един от оценяваните продукти бяха флаконите за аерозоли на бои и лакове, които са изрично споменати в член 9 от директивата. Беше установено, че вариантът за включване на такива бои в обхвата на директивата има малък потенциал за намаляване на емисиите на ЛОС (26 хил. тона/год. в случай на пълно заместване). Освен това, тази продуктова група включва голямо разнообразие от видове продукти, използвани за различни цели, което би направило определянето на подходящи пределно допустими стойности за емисиите на ЛОС трудно, а мониторинга – сложен. Въвеждането в директивата на пределно допустими стойности за съдържанието на ЛОС в тези продукти всъщност би изисквало преминаване към други системи за нанасяне на покрития, но съществуващите алтернативи могат да причинят влошаване на показателите на продуктите. Ето защо, поетапното премахване на флаконите за аерозоли на бои и лакове бе счетено за нецелесъобразно.

Сред другите разгледани варианти, най-голям потенциал за намаляване на емисиите на ЛОС (126 хил. тона/год.) се очакваше от въвеждане на пределно допустима стойност (10 %) за съдържанието на ЛОС в дезодорантите и средствата против изпотяване. Тази мярка обаче не беше препоръчана, тъй като фактически би довела до забрана на употребата на системи за разпръскване на дезодоранти от аерозолен тип и с помпичка, а съществуващите алтернативи изглежда се приемат ограничено от потребителите. Следователно, преди да се разглежда този вариант, са необходими допълнителни изследвания, които да позволят разработването на алтернативни системи за разпръскване при дезодорантите.

Никой от останалите варианти не беше оценен като намаляващ емисиите на ЛОС с повече от 40 хил. тона годишно. По-специално, за продуктите, несвързани с полагането на покрития липсва информация за очакваното развитие на пазара и поведението на потребителите, за да могат да бъдат оценени напълно потенциалните последици от включването им в обхвата на директивата.

4.3. По-строги пределни стойности за съдържанието на ЛОС в продукти за пребоядисване на превозни средства

В приложение IIБ към Директивата за боите е определено максималното съдържание на ЛОС в продукти за пребоядисване на превозни средства. Бяха оценени осъществимостта и последиците от въвеждането на по-строги пределно допустимите стойности за всяка от подкатегориите на продуктите за

пребоядисване на превозни средства. Общото заключение от тази оценка е, че не би било целесъобразно да се предлагат по-строги пределно допустими стойности за съдържанието на ЛОС във връзка с тези покрития:

– За повечето от подкатегориите беше установено, че не е възможно снижаване на пределно допустимите стойности, или защото не се очаква скоро на пазара да има продукти с по-ниско съдържание на ЛОС, или поради липса на подходящи методи за изпитване;

– За покрѝвните слоеве на покритията и за специалните окончателни покрития, беше преценено, че вариантите за оптимизиране на сегашните изисквания биха осигурили само около 3,5 хил. тона годишно намаление на ЛОС, съпроводено с потенциално увеличаване на административната тежест поради по-сложния мониторинг.

4.4. Социално-икономически последици от пределно допустимите стойности за етап II

При преразглеждането също така бяха разгледани възможни нови социално-икономически последици, които не са били прогнозирани или оценени по време на изготвянето на директивата (през 1999 г.-2002 г.).

Единствената значима регистрирана последица беше свързана с разходите за (пре-)етикетирането на продуктите, попадащи в обхвата на директивата. Бе счетено, че този въпрос има отношение и към евентуалното разширяване на обхвата. Общите разходи за етикетиране бяха оценени от федерацията на отрасъла на около 600 млн. евро. Бяха прогнозирани допълнителни разходи от 141 млн. евро за обратно събиране и унищожаване на несъответстващи продукти. Би било възможно тези разходи да бъдат намалени чрез удължаването на преходния период, през който се разрешават продажбите на несъответстващи на изискванията продукти (напр. две години вместо една година).

5. Заключение и перспективи

Въз основа на предварителната информация от държавите-членки относно прилагането на директивата през първите години след транспонирането ѝ, може да се види, че са били създадени системи за мониторинг с цел осигуряване на нейното спазване. Няколко държави-членки обаче са срещнали трудности за навременно създаване на своите системи и следователно е необходимо настоящите програми и практики за мониторинг да бъдат подобрени чрез споделяне на опит и установяване на най-добри практики, преди да се правят категорични заключения за точните въздействия върху емисиите на ЛОС. От държавите-членки се събира допълнителна информация относно тези аспекти посредством вторите национални доклади за прилагането на директивата. Същите ще бъдат в основата на втория доклад на Комисията относно прилагането на директивата.

При преразглеждането на директивата са установени някои мерки, които биха могли да доведат до ограничено по-нататъшно намаление на емисиите на ЛОС

– разширяване на обхвата на директивата и въвеждане на по-строги пределни стойности за съдържанието на ЛОС в продуктите за пребоядисване на превозни средства. При все това, дори да бъде регулиран широк спектър от различни продукти, това ще осигури само невисок потенциал за намаляване на емисиите и ще бъде съпроводено със значителни проблеми, свързани с прилагането, както и с повишени административна тежест и разходи. По-специално, все още съществуват опасения по отношение на неопределеността на въздействието върху поведението на потребителите и вероятното увеличение на административната тежест от регулирането на продукти, които не са предназначени за нанасяне на покрития. Освен това, според последните резултати от моделите за комплексна оценка изглежда, че за постигането на междинните цели на тематичната стратегия не е необходимо засилване на съществуващите мерки за намаляване на емисиите на ЛОС. Това ще бъде оценено допълнително през идните години като част от продължаващата работа, свързана с преразглеждането на Тематичната стратегия. Следователно, на този етап изменение на обхвата или на пределно допустимите стойности в Директивата за боите не е обосновано.