EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 27.5.2011
KOM(2011) 297 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Zpráva o provádění a přezkumu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/42/ES o omezování emisí těkavých organických sloučenin vznikajících při používání organických rozpouštědel v některých barvách a lacích a výrobcích pro opravy nátěru vozidel a o změně směrnice 1999/13/ES

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Zpráva o provádění a přezkumu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/42/ES o omezování emisí těkavých organických sloučenin vznikajících při používání organických rozpouštědel v některých barvách a lacích a výrobcích pro opravy nátěru vozidel a o změně směrnice 1999/13/ES

1. ÚVOD

Dne 21. dubna 2004 byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/42/ES o omezování emisí těkavých organických sloučenin vznikajících při používání organických rozpouštědel v některých barvách a lacích a výrobcích pro opravy nátěru vozidel a o změně směrnice 1999/13/ES (dále jen „směrnice o barvách“).

Účelem směrnice o barvách je omezit emise těkavých organických sloučenin (dále jen „VOC“) vznikajících při používání organických rozpouštědel v některých barvách a lacích, jakož i ve výrobcích pro opravy nátěru vozidel[1] za účelem prevence nebo snížení znečištění ovzduší přízemním ozonem, na jehož tvorbě se VOC podílejí. Jejím záměrem je doplnit opatření, která mají být přijata na vnitrostátní úrovni s cílem zajistit dodržování emisních stropů VOC stanovených ve směrnici 2001/81/ES o národních emisních stropech pro některé látky znečišťující ovzduší (dále jen „směrnice NEC“).

Výrobky, na které se vztahuje směrnice o barvách, jsou barvy a laky používané pro budovy, jejich vybavení a příslušenství a s nimi spojené konstrukce, sloužící k dekorativním, funkčním a ochranným účelům, jakož i výrobky pro opravy nátěru vozidel.

Za tímto účelem směrnice o barvách požaduje, aby obsah VOC ve výrobcích spadajících do její působnosti a uvedených na trh po 1. lednu 2007 nepřekračoval mezní hodnoty stanovené v její příloze II. Pro barvy a laky platí v druhé etapě od 1. ledna 2010 přísnější mezní hodnoty VOC.

Článek 14 směrnice o barvách požaduje, aby členské státy provedly směrnici do svých právních a správních předpisů nejpozději do 30. října 2005. Přehled o stavu provedení směrnice je uveden v části 2 této zprávy.

Články 6 a 7 směrnice o barvách vyžadují, aby členské státy zavedly kontrolní program k ověření souladu a výsledky tohoto kontrolního programu pravidelně oznamovaly Komisi. Na základě těchto informací bylo vyhodnoceno provádění

[1] „Výrobky pro opravy nátěru vozidel“ jsou definovány jako výrobky vyjmenované v podkategoriích uvedených v příloze II části B směrnice o barvách. Používají se k nanášení nátěru na silniční vozidla ve smyslu směrnice 70/156/EHS nebo na jejich části prováděnému jako součást oprav, konzervace nebo dekorace vozidla mimo výrobní zařízení.

v členských státech, přičemž přehled hlavních zjištění tohoto vyhodnocení je uveden v části 3 této zprávy.

Článek 9 směrnice o barvách vyzývá Komisi, aby předložila Evropskému parlamentu a Radě zprávu, ve které budou posouzeny:

- možnosti pro snížení obsahu VOC ve výrobcích, na které se nevztahuje směrnice o barvách, včetně aerosolů pro barvy a laky,

- možnosti dalšího snížení mezních hodnot obsahu VOC stanovených směrnicí pro výrobky pro opravy nátěru vozidel a

- všechny nové aspekty týkající se socioekonomických účinků zavedení mezních hodnot stanovených v příloze II směrnice o barvách, které platí od 1. ledna 2010 (etapa II).

Výsledky této analýzy jsou shrnuty v části 4 této zprávy.

2. PROVEDENÍ

Lhůta pro provedení směrnice o barvách do vnitrostátních právních předpisů uplynula dne 30. října 2005. Tuto lhůtu dodrželo jen málo členských států, všechny členské státy však dokončily provedení pro celé území státu krátce po tomto datu.

Komise nezjistila žádné významné případy nesouladu prováděcích právních předpisů členských států.

3. PROVÁDĚNÍ

3.1. Úvod

Článek 7 směrnice o barvách vyžaduje od členských států, aby oznámily výsledky svého kontrolního programu prokazující dosažení souladu s uvedenou směrnicí. Vyžaduje rovněž, aby členské státy podávaly zprávy o kategoriích a množství výrobků, kterým bylo uděleno povolení podle čl. 3 odst. 3 směrnice. První zprávu týkající se roku 2007 musely předložit Komisi do 30. června 2008. Za tímto účelem Komise vypracovala a přijala společný formulář[2].

Zprávy byly přijaty od 26 členských států a jsou k dispozici na internetových stránkách EUROPA[3].

3.2. Kontrolní programy a inspekce členských států (2007)

Z obecného hodnocení zpráv předložených členskými státy vyplynulo, že i přes neúplnost informací v důsledku omezené doby, která uplynula od vstupu směrnice v platnost, bylo možné získat některé užitečné informace o postupech kontroly v některých členských státech.

---

2 Rozhodnutí Komise 2007/205/ES ze dne 22. března 2007 (Úř. věst. L 91, 31.3.2007, s. 48).

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

Správní struktura příslušných orgánů odpovědných za zajištění provádění směrnice o barvách se mezi členskými státy značně liší. Některé členské státy soustředily kompetence do jednoho vnitrostátního orgánu, zatímco jiné přidělily odpovědnost za koordinaci, kontrolu a řešení případů porušování směrnice třem samostatným vnitrostátním orgánům, v dalších státech jsou celostátní orgány odpovědné za koordinaci a regionální úřady za dozor a řešení případů porušování směrnice. V případech, kdy se jedná o několik orgánů, členské státy obvykle jasně rozlišují příslušné oblasti působnosti nebo zajišťují koordinovaný přístup.

Ohlášený počet kontrol výrobců, dovozců, velkoobchodníků, maloobchodníků a provozovatelů se v roce 2007 pohyboval mezi nulou a 540, přičemž většina členských států ohlašovala 10 až 100 kontrol na místě. To však neposkytuje informace o tom, na jaký díl trhu se kontroly vztahovaly. Přijatá zvláštní opatření týkající se kontrol se mezi jednotlivými členskými státy výrazně liší. Nebyly k dispozici žádné informace o rozdělení mezi kontrolami na místě zaměřenými na dodržování mezních hodnot VOC a kontrolami na místě pro ověření plnění požadavků na označování.

V průběhu kontrol bylo zjištěno několik případů nesouladu. Počet překročení mezních hodnot VOC byl obecně nižší než 5 % případů, zatímco nedodržování požadavků na označování bylo častější a pohybovalo se často kolem 20 %.

Pokud jde o uplatnění čl. 3 odst. 3 směrnice o barvách, pouze jeden členský stát oznámil, že byla udělena individuální povolení na prodej a nákup výrobků, které budou použity na restaurování a údržbu budov a historických vozidel se zvláštní historickou a kulturní hodnotou, ale u nichž nejsou dodrženy mezní hodnoty VOC. Všechny ostatní členské státy buď oznámily, že nestanovily možnost udělení takových povolení, nebo že v roce 2007 nebyly předloženy žádné žádosti o taková povolení.

Několik členských států předložilo některé připomínky týkající se obtíží, s nimiž se setkaly při provádění směrnice o barvách. Hlavním ohlášeným problémem při provádění byl nedostatek správních zdrojů pro kontrolu a nedostatečný počet (akreditovaných) analytických laboratoří. Nejčastěji hlášené problémy s výkladem se týkaly působnosti směrnice (definic), zařazení výrobků do konkrétní podkategorie a vzájemného vztahu se směrnicí 1999/13/ES[4] (dále jen „směrnice o emisích VOC z rozpouštědel“), jak je vysvětleno v bodě 3.3.

3.3. Vzájemný vztah se směrnicí o emisích VOC z rozpouštědel

Některé členské státy ohlásily určité obtíže vyplývající z překrývání působnosti směrnice o barvách s působností směrnice o emisích VOC z rozpouštědel. Podle čl. 3 odst. 2 směrnice o barvách mohou členské státy osvobodit od povinnosti splňovat mezní hodnoty VOC libovolné výrobky prodávané výlučně k použití při činnosti, na kterou se vztahuje směrnice o emisích VOC z rozpouštědel a která se vykonává v registrovaných nebo povolených zařízeních podle článků 3 a 4 uvedené směrnice. V důsledku toho mohou barvy a laky v rámci stejné kategorie výrobků (např. pro činnosti spočívající v nanášení nátěrů na dřevo) podléhat různým požadavkům na

[4] Úř. věst. L 85, 29.3.1999, s. 1.

VOC v závislosti na jejich použití. Zatímco obsah VOC z barev používaných výhradně pro činnosti v rámci zařízení vyhovujících směrnici o emisích VOC z rozpouštědel není směrnicí o barvách omezen, podobné barvy, které jsou používány mimo tato zařízení, musí splňovat mezní hodnoty směrnice o barvách.

Kontrola konečného použití osvobozených výrobků a zajišťování, aby se tyto barvy používaly pouze ve vyhovujících zařízeních, představuje pro příslušné orgány náročný úkol. Prosazování je ještě obtížnější tam, kde se v rámci jednoho zařízení provádějí různé činnosti, z nichž na některé se vztahuje směrnice o emisích VOC z rozpouštědel a na jiné nikoli.

Ze zpráv o provádění bylo možné rozpoznat řadu postupů zaměřených na zajištění správného uplatňování čl. 3 odst. 2 směrnice o barvách, přičemž mezi různými členskými státy se tyto postupy lišily. Patřily mezi ně požadavky na označování nevyhovujících výrobků, dále požadavek, aby kupující poskytl důkaz, že výrobky budou použity pouze v zařízeních, na něž se vztahuje směrnice o emisích VOC z rozpouštědel, a požadavek na vypracování seznamu zákazníků, kteří nakupují nevyhovující výrobky.

3.4. Podpora provádění ze strany Komise

Komise spolupracuje se zástupci členských států v rámci výboru uvedeného v článku 12 směrnice o barvách za účelem vyjasnění otázek týkajících se výkladu a provádění směrnice. V této souvislosti byly zjištěny některé prvky vyžadující další vyjasnění, například některé definice, rozsah různých podkategorií barev a laků, požadavky na označování uvedené v článku 4 a klasifikace některých výrobků pro opravy nátěru vozidel. Mnohé z těchto otázek již byly vyjasněny prostřednictvím pokynů Komise[5], jiné byly zváženy při přezkumu směrnice a budou je řešit další pokyny.

Směrnice Komise 2010/79/EU ze dne 19. listopadu 2010[6] navíc zavedla dodatečnou normu týkající se analytických metod pro hodnocení dodržování mezních hodnot VOC, jež umožní provádět kontrolu dodržování hospodárnějším způsobem.

3.5. Závěry týkající se provádění

V době shromažďování údajů pro tuto zprávu (za rok 2007) se provádění směrnice o barvách v členských státech nacházelo ještě ve velmi raných fázích, jelikož mezní hodnoty VOC z přílohy I platí až od 1. ledna 2007. Kromě toho bylo v článku 3 stanoveno přechodné období jednoho roku, po které bylo umožněno uvést na trh nevyhovující výrobky vyrobené před 1. lednem 2007.

Informace dosud obdržené podle článku 7 ukazují, že mnohé členské státy zavedly programy pro kontrolu souladu u výrobků uváděných na trh. Komise však má k dispozici údaje, že v roce 2007 bylo několik členských států s přípravou kontrolních programů stále pozadu. Přiměřená kontrola výrobců a dovozců má mimořádný význam pro zajištění dodržování mezních hodnot VOC a povinností týkajících se označování podle směrnice. Je proto nezbytné zlepšit kontrolní programy a postupy

---

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

6 Úř. věst. L 304, 20.11.2010, s. 18.

a členské státy budou podporovány, aby vzájemně sdílely své zkušenosti, které umožní poučit se ze zavedených osvědčených postupů.

Očekává se, že důkladnější hodnocení dodržování kontrolních povinností členských států podle směrnice bude možné na základě druhých zpráv o vnitrostátním provádění podle článku 7 za období roku 2010, které mají být odevzdány do 30. června 2011.

4. PŘEZKUM SMĚRNICE

4.1. Úvod

4.1.1. Ustanovení o přezkumu

Článek 9 směrnice o barvách vyzývá k přezkoumání směrnice s cílem určit další možnosti pro snížení mezních hodnot VOC. Mezi změny, které mají být posouzeny, patří rozšíření její působnosti na další výrobky a zavedení přísnějších mezních hodnot VOC pro výrobky pro opravy nátěru vozidel. Kromě toho článek požaduje posouzení všech dalších socioekonomických účinků vyplývajících z provádění směrnice, které nebyly rozpoznány při přípravě směrnice.

Na podporu tohoto přezkoumání Komise uzavřela smlouvu s externím konzultantem. Studie, která proběhla v roce 2008 a 2009, se týkala všech klíčových zúčastněných stran. Zabývala se různými možnostmi rozšíření působnosti směrnice o barvách a dalšího snížení emisí VOC. U celé řady výrobků, u nichž bylo určeno, že by mohly přicházet v úvahu k začlenění do působnosti směrnice, byly posouzeny přínosy a náklady tohoto začlenění[7].

4.1.2. Tematická strategie o znečišťování ovzduší a směrnice NEC

Provádění a přezkum směrnice o barvách je nutno vnímat v souvislosti s prováděním politik EU v oblasti znečišťování ovzduší, zejména Tematické strategie o znečišťování ovzduší (dále jen „tematická strategie“) Komise z roku 2005[8] a směrnice NEC. Jedním z hlavních cílů těchto nástrojů je snížení koncentrací přízemního ozonu za účelem ochrany lidského zdraví i ekosystémů. Přízemní ozon a další fotochemické oxidanty se vytváří reakcí VOC, oxidů dusíku a oxidu uhelnatého za přítomnosti slunečního světla.

Tematická strategie stanovila průběžné cíle pro rok 2020, přičemž vzala v úvahu náklady na opatření i přínosy těchto opatření. Tyto cíle jsou vyjádřeny jako „pokrok, kterého má být dosaženo“ ve srovnání se situací v roce 2000. Pro přízemní ozon je cílem snížení počtu případů předčasného úmrtí o 10 % a snížení plochy lesních ekosystémů, ve kterých koncentrace ozonu překračují kritické úrovně, o 15 %. Tematická strategie naznačila, že dosažení těchto cílů bude vyžadovat snížení úrovně emisí VOC v roce 2020 (v EU-25) o 51 % oproti úrovni roku 2000. Očekává se, že

---

[7] Závěrečná zpráva studie je k dispozici na adrese http://circa.europa.eu/Public/irc/env/paints_directive/library?l=/review_2008_2009/contract.

[8] Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu: Tematická strategie o znečišťování ovzduší (KOM(2005) 446 v konečném znění), 21.9.2005.

stávající právní předpisy o emisích VOC, včetně směrnice o barvách, významně přispějí ke splnění celkových cílů snížení emisí VOC. Nejnovější hodnocení v rámci celé EU[9] naznačuje, že do roku 2020 by stávající právní předpisy snížily celkové emise téměř na polovinu úrovně roku 2000 a tím se těsně přiblížily k cíli stanovenému v tematické strategii pro ovzduší.

Existují náznaky, že několik členských států by se mohlo setkat s problémy při plnění emisních stropů VOC v roce 2010, které vyžaduje směrnice NEC. Členské státy však musí podávat zprávu o emisích pouze dva roky zpětně a konečné emisní inventury za rok 2010 dosud nejsou k dispozici.

4.1.3. Emise VOC z používání výrobků, na které se vztahuje směrnice o barvách

Články 7 a 8 směrnice NEC vyžadují, aby členské státy každoročně podávaly zprávu o svých emisních inventurách a emisních prognózách na rok 2010 pro znečisťující látky, na které se směrnice vztahuje. Tyto zprávy ukazují, že v roce 2008 emise VOC z používání nátěrů v rámci EU-27 činily 1 379 kilotun (kt), což je přibližně 16,6 % celkových hlášených emisí VOC. Ačkoli zprávy obsahují rozčleněné údaje o emisích[10], použitá klasifikace činností neumožňuje získat přesné údaje o emisích VOC vyplývajících z používání výrobků, na které se vztahuje směrnice o barvách.

Odhad těchto emisí a jejich budoucího vývoje byl proveden na základě výrobních údajů a prognóz poskytnutých dotyčným sdružením podniků[11]. Ukázalo se, že celkové množství emisí VOC v důsledku používání dekorativních nátěrů, na které se vztahuje směrnice, činilo v roce 2006 přibližně 410 kt. V roce 2010 se očekává snížení emisí na 373 kt v důsledku přísnějších mezních hodnot, které vstoupí v platnost. Předpokládá se však jejich opětovné zvýšení na 470 kt v roce 2020, hlavně z důvodu zvýšení spotřeby nátěrů. U výrobků pro opravy nátěru vozidel odhad množství emisí pro rok 2007 činil 56 kt, přičemž se předpokládá jejich zvýšení na 62 kt v roce 2020.

4.2. Možnosti pro rozšíření působnosti

Během přezkumu byly posouzeny environmentální, hospodářské a sociální dopady sedmnácti alternativ možného rozšíření působnosti směrnice o barvách. Toto posouzení zahrnovalo rozsáhlé konzultace se zúčastněnými stranami a členskými státy.

Jedním z posuzovaných výrobků byly aerosoly pro barvy a laky, které jsou výslovně uvedeny v článku 9 směrnice. Bylo zjištěno, že možnost zahrnutí těchto barev do působnosti směrnice má velmi malý vliv na snížení emisí VOC (26 kt/rok v případě úplného nahrazení). Kromě toho tato skupina výrobků zahrnuje velmi mnoho různých druhů výrobků používaných pro různé účely, což by znesnadnilo určení příslušných mezních hodnot VOC a zkomplikovalo kontrolu. Zavedení mezních hodnot obsahu VOC v těchto výrobcích do směrnice by ve skutečnosti vyžadovalo

---

9 Zpráva o výsledku rozboru scénáře NEC č. 7: http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/pdf/nec7.pdf.

10 V souvislosti s barvami se ve zprávách rozlišuje mezi pojmy „nanášení dekorativního nátěru“ (kategorie 3.A.1), „nanášení průmyslového nátěru“ (3.A.2) a „nanášení jiného nátěru“ (3.A.3).

11 Evropská rada výrobců a dovozců barviv, tiskařských barev a barev pro výtvarníky (CEPE).

přechod na jiné nátěrové systémy, stávající alternativy však mohou způsobit ztrátu účinnosti výrobků. Postupné vyřazení aerosolů pro barvy a laky z výroby je proto považováno za nevhodné.

Očekávalo se, že mezi dalšími zvažovanými možnostmi bude mít nejvyšší vliv na snížení emisí VOC (126 kt za rok) zavedení mezní hodnoty VOC (10 %) pro deodoranty a antiperspiranty. Toto opatření však nebylo doporučeno, protože jeho důsledkem by byl de facto zákaz používání aerosolových a pumpičkových sprejových systémů a stávající alternativy jsou podle všeho spotřebiteli akceptovány pouze omezeně. Před dalším zvažováním této možnosti je proto nutný další výzkum, který by umožnil vývoj alternativních sprejových systémů pro deodoranty.

Z odhadu vyplynulo, že žádná ze zbývajících možností nesníží emise VOC o více než 40 kt za rok. Zejména u výrobků nespadajících do oblasti nátěrových hmot nejsou k dispozici dostatečné znalosti o předpokládaném vývoji trhu a chování spotřebitelů, které by umožnily plně posoudit možné dopady jejich začlenění do působnosti této směrnice.

4.3. Přísnější mezní hodnoty VOC pro výrobky pro opravy nátěru vozidel

Příloha II část B směrnice o barvách stanoví maximální obsah VOC ve výrobcích pro opravy nátěru vozidel. Byla posouzena proveditelnost a dopady zpřísnění mezních hodnot VOC u jednotlivých podkategorií výrobků pro opravy nátěru vozidel. Celkový závěr tohoto posouzení ukazuje, že by nebylo vhodné navrhnout přísnější mezní hodnoty VOC pro tyto nátěrové hmoty:

– bylo zjištěno, že u většiny podkategorií není proveditelné snížit mezní hodnoty buď z toho důvodu, že na trhu podle předpokladů nebudou v blízké budoucnosti k dispozici výrobky s nižším obsahem VOC, nebo z důvodu nedostatku vhodných testovacích metod,

– odhaduje se, že možnosti optimalizace současných požadavků u vrchních nátěrů a speciálních povrchových úprav zajistí snížení emisí VOC pouze o 3,5 kt za rok, avšak teoreticky zvýší administrativní zátěž z důvodu složitější kontroly.

4.4. Socioekonomické účinky mezních hodnot etapy II

Přezkum se rovněž zabýval možnými novými socioekonomickými účinky, které při přípravě směrnice (v letech 1999 až 2002) nebyly předpokládány nebo posuzovány.

Jediný významný zjištěný účinek souvisel s náklady na (nové) označování výrobků spadajících do působnosti směrnice. Tato otázka byla považována za významnou rovněž v souvislosti s možným rozšířením působnosti. Celkové náklady na označování odhadlo sdružení podniků přibližně na 600 milionů EUR. Výše dodatečných nákladů na stahování a likvidaci nevyhovujících výrobků se odhaduje na 141 milionů EUR. Tyto náklady by mohly být pravděpodobně sníženy prodloužením přechodného období, během něhož by byl prodej nevyhovujících výrobků stále povolen (např. dva roky namísto jednoho roku).

5. ZÁVĚR A VÝHLED

Na základě předběžných informací od členských států o provádění směrnice v prvních letech po jejím provedení je zřejmé, že byly zavedeny kontrolní systémy k zajištění souladu. Několik členských států však zavedlo své systémy v určeném čase pouze s obtížemi, a proto předtím, než bude možno učinit definitivní závěry o podrobných účincích na emise VOC, je zapotřebí zlepšit současné kontrolní programy a postupy sdílením zkušeností a osvědčených postupů. Další informace o těchto aspektech získá Komise od členských států prostřednictvím druhých zpráv o vnitrostátním provádění. Tyto informace se stanou základem pro druhou zprávu Komise o provádění směrnice.

Jak vyžaduje směrnice podle ustanovení o přezkumu, byla posouzena opatření, jež by mohla vést k dalšímu omezenému snižování emisí VOC, tj. rozšíření působnosti směrnice a zpřísnění jejích mezních hodnot VOC pro výrobky pro opravy nátěru vozidel. Dokonce i regulace velmi široké škály různých výrobků by však přispěla pouze k malému potenciálnímu snížení emisí a nesla by s sebou významné problémy při provádění, jakož i zvýšenou administrativní zátěž a náklady. Značné obavy se týkají zejména nejistého účinku na chování spotřebitelů a pravděpodobného zvýšení administrativní zátěže v důsledku regulace výrobků nespadajících do oblasti nátěrových hmot. Podle posledních výsledků modelů integrovaného posuzování se navíc zdá, že k dosažení průběžných cílů tematické strategie není nutno posílit stávající opatření ke snižování emisí VOC. To bude v nadcházejících letech předmětem dalšího posuzování v rámci pokračujících činností v souvislosti s přezkumem tematické strategie. Změna působnosti nebo mezních hodnot směrnice o barvách proto není v této fázi odůvodněná.