EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 27.5.2011
KOM(2011) 297 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Rapport om tillämpningen och översyn av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/42/EG om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa färger och lacker samt produkter för fordonsreparationslackering och om ändring av direktiv 1999/13/EG

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Rapport om tillämpningen och översyn av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/42/EG om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa färger och lacker samt produkter för fordonsreparationslackering och om ändring av direktiv 1999/13/EG

1. INLEDNING

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/42/EG om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa färger och lacker samt produkter för fordonsreparationslackering och om ändring av direktiv 1999/13/EG (nedan kallat *färgdirektivet*) antogs den 21 april 2004.

Syftet med färgdirektivet är att begränsa utsläppen av flyktiga organiska föreningar (nedan kallade *VOC*) förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa färger och lacker samt i produkter för fordonsreparationslackering[1], för att förebygga eller minska luftförorening till följd av att VOC bidrar till bildning av marknära ozon. Direktivet är avsett att komplettera åtgärder som vidtas på nationell nivå för att säkerställa att taket för VOC-utsläpp inte överskrids, enligt vad som fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/81/EG av den 23 oktober 2001 om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar (nedan kallat *direktivet om nationella utsläppstak*).

De produkter som omfattas av färgdirektivet är färger och lacker som appliceras på byggnader, deras utsmyckningar och fasta inredning samt tillhörande strukturer, för dekorativa, funktionella och skyddande ändamål, samt produkter för fordonsreparationslackering.

Enligt färgdirektivet krävs att de produkter som faller inom dess räckvidd och som släpps ut på marknaden efter den 1 januari 2007 har en VOC-halt som inte överskrider de gränsvärden som anges i bilaga II till det direktivet. För färger och lacker tillämpas striktare VOC-gränsvärden från och med inledningen av en andra fas den 1 januari 2010.

Enligt artikel 14 i färgdirektivet skulle medlemsstaterna ha införlivat direktivet i sin lagstiftning senast den 30 oktober 2005. En sammanfattning av status för införlivande av direktivet finns i avsnitt 2 i denna rapport.

---

[1] Med ”produkter för fordonsreparationslackering” avses de produkter som förtecknas i de produktunderkategorier som anges i bilaga II B till färgdirektivet. Dessa används för lackering av vägfordon enligt definitionen i direktiv 70/156/EEG, eller delar av sådana fordon, utförd som en del av reparation, restaurering eller dekoration av fordon utanför tillverkningsanläggningarna.

Enligt artiklarna 6 och 7 i färgdirektivet ska medlemsstaterna upprätta ett övervakningsprogram för kontroll av efterlevnaden och lämna regelbundna rapporter till kommissionen om övervakningsprogrammets resultat. Med denna information som grund har kommissionen utvärderat genomförandet i medlemsstaterna, och en översikt av de viktigaste resultaten ges i avsnitt 3 i denna rapport.

I artikel 9 i färgdirektivet uppmanas kommissionen att till Europaparlamentet och rådet lämna en rapport som behandlar

- möjligheterna att minska VOC-halten i produkter utanför färgdirektivets räckvidd, inbegripet aerosoler för färger och lacker,

- tänkbara ytterligare sänkningar av direktivets VOC-haltgränser för produkter för fordonsreparationslackering,

- varje ny omständighet som hör samman med de socioekonomiska konsekvenserna av tillämpningen av gränsvärdena i bilaga II till färgdirektivet, vilka gäller från och med den 1 januari 2010 (fas II).

En översikt av utvärderingen finns i avsnitt 4 i denna rapport.

2. INFÖRLIVANDE

Tidsfristen för att införliva färgdirektivet i nationell lagstiftning löpte ut den 30 oktober 2005. Endast ett fåtal medlemsstater höll tidsfristen, men alla medlemsstater hade kort efter detta datum införlivat direktivet för hela sitt nationella territorium.

Kommissionen har inte konstaterat några betydande fall av bristande efterlevnad i medlemsstaternas genomförandelagstiftning.

3. GENOMFÖRANDE

3.1. Inledning

Enligt artikel 7 i färgdirektivet ska medlemsstaterna rapportera resultaten av sina övervakningsprogram för att visa att direktivet efterlevs. Likaså krävs att medlemsstaterna lämnar rapporter om den kategori och kvantitet produkter som beviljas tillstånd enligt artikel 3.3 i direktivet. Tidsfristen för inlämning till kommissionen av den första rapporten, för år 2007, löpte ut den 30 juni 2008. För detta ändamål utarbetade och antog kommissionen ett gemensamt format[2].

Rapporter har mottagits från 26 medlemsstater, och dessa rapporter finns tillgängliga på webbplatsen Europa[3].

---

2 Kommissionens beslut 2007/205/EG av den 22 mars 2007 (EUT L 91, 31.3.2007, s. 48).

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

3.2. Medlemsstaternas övervakningsprogram och inspektioner (2007)

Vid den allmänna bedömningen av rapporterna från medlemsstaterna konstaterade man att det gick att få fram en del användbar information om övervakningsmetoderna i en del medlemsstater, trots vissa informationsluckor beroende på den korta tid som gått sedan direktivet trädde i kraft.

Den administrativa organisationen hos de behöriga myndigheter som ansvarar för att färgdirektivet genomförs varierar betydligt mellan medlemsstaterna. Vissa medlemsstater har koncentrerat behörigheterna till ett och samma nationella organ, andra har utsett tre separata nationella organ för samordning, övervakning respektive påföljdsansvar vid överträdelser. Det finns också medlemsstater som har nationella organ för samordning och regionala byråer för övervakning och påföljder vid överträdelser. I de fall där flera myndigheter är inblandade har medlemsstaterna i regel en klar uppdelning av behörighetsområdena eller ser till att det finns ett samordnat synsätt.

Det rapporterade antalet inspektioner hos tillverkare, importörer, grossister, återförsäljare och verksamhetsutövare varierade år 2007 mellan noll och 540, och de flesta medlemsstater rapporterade mellan 10 och 100 besök på plats. Detta ger dock ingen upplysning om hur stor andel av marknaden som omfattas. De särskilda åtgärder som har vidtagits i fråga om inspektioner varierar betydligt mellan medlemsstaterna. Det finns ingen information om fördelningen mellan besök på plats för att kontrollera att VOC-gränserna följs och besök på plats för att kontrollera att kraven rörande märkning uppfylls.

Flera fall av bristande efterlevnad kom fram vid inspektionerna. Andelen överträdelser av VOC-gränserna var i regel mindre än 5 procent, medan överträdelser av märkningskraven var vanligare, ofta cirka 20 procent.

I fråga om tillämpning av artikel 3.3 i färgdirektivet rapporterade endast en medlemsstat att enskilda tillstånd hade beviljats för saluföring och köp av produkter som används för restaurering och underhåll av byggnader och veteranfordon som angetts vara av särskilt historiskt och kulturellt värde, men där produkterna inte uppfyller VOC-gränsvärdena. Alla övriga medlemsstater rapporterade att de inte hade förutsett möjligheten att bevilja sådana tillstånd eller att det under 2007 inte hade inkommit några ansökningar om sådana tillstånd.

Flera medlemsstater rapporterade om svårigheter med att genomföra färgdirektivet. Dessa svårigheter bestod främst i bristen på administrativa resurser för övervakningen och otillräckligt antal (ackrediterade) analyslaboratorier. De vanligaste tolkningsfrågorna gällde direktivets räckvidd (definitioner), klassificeringen av produkter inom en viss underkategori och växelverkan med direktiv 1999/13/EG[4] (nedan kallat *VOC-direktivet*); se avsnitt 3.3.

[4] EGT L 85, 29.3.1999, s. 1.

3.3. Växelverkan med VOC-direktivet

Flera medlemsstater rapporterade vissa svårigheter på grund av överlappningen mellan färgdirektivet och VOC-direktivet. Enligt artikel 3.2 i färgdirektivet får medlemsstaterna bevilja undantag från VOC-gränskraven för produkter som säljs för att endast användas i sådan verksamhet som omfattas av VOC-direktivet och som utförs i en anläggning registrerad eller med tillstånd enligt artiklarna 3 och 4 i det direktivet. Av detta följer att färger och lacker inom samma produktkategori (t.ex. produkter för ytbehandling av trä) kan vara föremål för olika VOC-krav beroende på hur de används. Medan VOC-halten i färger som endast används inom anläggningar som uppfyller VOC-direktivet inte begränsas av färgdirektivet, måste liknande färger som används utanför dessa anläggningar uppfylla VOC-gränskraven enligt färgdirektivet.

Det är svårt för de behöriga myndigheterna att övervaka slutanvändningen av produkter som är undantagna och se till att dessa färger endast används i anläggningar som uppfyller kraven. Verkställigheten blir ännu svårare i fall där olika aktiviteter, av vilka en del faller under VOC-direktivet och andra inte, genomförs inom en och samma anläggning.

I genomföranderapporterna beskrevs ett antal förfaranden, som varierade mellan medlemsstaterna, för att säkerställa korrekt tillämpning av artikel 3.2 i färgdirektivet. Till dessa hörde märkningskrav för produkter som inte uppfyller kraven, krav på att köparen lämnar intyg på att produkterna endast kommer att användas i anläggningar som omfattas av VOC-direktivet och krav på att registrera kunder som köper produkter som inte uppfyller kraven.

3.4. Kommissionens stöd för genomförandet

Kommissionen har samarbetat med företrädare för medlemsstaterna i den kommitté som avses i artikel 12 i färgdirektivet, för att klargöra frågor rörande tolkning och genomförande av direktivet. I samband med detta identifierades en del element som krävde närmare förtydligande, såsom vissa definitioner, räckvidden för de olika underkategorierna av färger och lacker, märkningskraven enligt artikel 4 och klassificeringen av vissa produkter för fordonsreparationslackering. Några av dessa frågor har redan klargjorts genom kommissionens vägledning[5], medan andra har övervägts under översynen av direktivet och kommer att klargöras genom ytterligare vägledning.

Vidare infördes genom kommissionens direktiv 2010/79/EU av den 19 november 2010[6] en ny standard för de analytiska metoderna för bedömning av hur VOC-gränsvärdena följs, och därmed en möjlighet till kostnadseffektivare kontroll av att kraven uppfylls.

3.5. Slutsatser rörande genomförandet

När data för denna rapport (för år 2007) samlades in var genomförandet av färgdirektivet i medlemsstaterna på ett mycket tidigt stadium, eftersom VOC-

---

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

6 EUT L 304, 20.11.2010, s. 18.

gränsvärdena enligt bilaga I endast hade gällt sedan den 1 januari 2007. Dessutom medgav artikel 3 en ettårig övergångsperiod genom vilken produkter som inte uppfyller kraven men som producerats före den 1 januari 2007 får släppas ut på marknaden.

Den information som hittills har mottagits enligt artikel 7 visar att många medlemsstater har upprättat program för övervakning av att produkter som släpps ut på marknaden uppfyller kraven. Kommissionen har dock indikationer på att flera medlemsstater under 2007 fortfarande låg efter i tidtabellen när det gällde upprättandet av inspektionsprogram. Det är särskilt viktigt att ha tillbörlig övervakning av tillverkare och importörer när det gäller att se till att kraven rörande direktivets VOC-gränser och märkning uppfylls. Det krävs därför förbättringar av program och metoder för övervakning och medlemsstaterna uppmuntras att utbyta erfarenheter och ömsesidigt lära sig av etablerade bästa metoder.

En grundligare utvärdering av hur medlemsstaterna uppfyller direktivets övervakningskrav kommer sannolikt att kunna göras på grundval av den andra omgången nationella genomföranderapporter enligt artikel 7 som gäller år 2010 och som ska lämnas in senast den 30 juni 2011.

4. ÖVERSYN AV DIREKTIVET

4.1. Inledning

4.1.1. Översynsklausul

Artikel 9 i färgdirektivet innehåller en uppmaning till översyn av direktivet i syfte att identifiera tänkbara ytterligare möjligheter till minskning av VOC-utsläppen. Till de ändringar som kan övervägas hör utökning av direktivets räckvidd till andra produkter och införande av strängare VOC-gränsvärden för produkter för fordonsreparationslackering. Likaså innehåller artikel 9 en uppmaning att undersöka eventuella nya socioekonomiska konsekvenser av direktivets tillämpning, dvs. sådana som inte förutsågs när direktivet utarbetades.

Som stöd för denna översyn anlitade kommissionen en utomstående konsult. Undersökningen gjordes under 2008 och 2009 och inbegrep alla centrala aktörer. Inom undersökningen tittade man på ett antal olika alternativ för att utöka färgdirektivets räckvidd och skärpa kraven på VOC-minskning. För ett urval produkter som identifierades som tänkbara kandidater för införlivande i direktivets räckvidd utvärderades fördelar och kostnader.[7]

4.1.2. Tematisk strategi om luftförorening och direktivet om nationella utsläppstak

Genomförandet och översynen av färgdirektivet måste ses i ljuset av genomförandet av EU-politiken rörande luftförorening, särskilt kommissionens tematiska strategi för

[7] Undersökningens slutrapport finns på http://circa.europa.eu/Public/irc/env/paints_directive/library?l=/review_2008_2009/contract

luftförorening från 2005 (nedan kallad *den tematiska strategin*)[8] och direktivet om nationella utsläppstak. Ett av de främsta målen med dessa instrument är minskning av halterna marknära ozon i syfte att skydda människors hälsa och ekosystemen. Marknära ozon och andra fotokemiska oxidanter bildas genom reaktion mellan VOC, kväveoxider och kolmonoxid genom inverkan av solljus.

Enligt den tematiska strategin har etappmål fastställts för 2020 med beaktande av åtgärdernas kostnader och fördelar. Dessa mål uttrycks som ”framsteg som bör nås” i jämförelse med situationen år 2000. För marknära ozon är målet en minskning på 10 procent av antalet förtidiga dödsfall och en minskning på 15 procent av skogsekosystemområden där ozonhalterna överskrider kritiska nivåer. Enligt den tematiska strategin kräver uppnåendet av dessa mål att VOC-utsläppen år 2020 (i EU-25) är 51 procent under nivåerna år 2000. Den aktuella lagstiftningen om VOC-utsläpp, inbegripet färgdirektivet, förväntas på ett avgörande sätt bidra till minskade utsläpp enligt de övergripande målen för VOC-utsläpp. Den senaste EU-omfattande bedömningen[9] tyder på att fram till 2020 skulle den aktuella lagstiftningen leda till att de totala utsläppen nästan halveras jämfört med 2000, vilket betyder att man skulle komma nära målen enligt den tematiska strategin.

Det finns tecken som tyder på att ett fåtal medlemsstater kan stöta på problem med att nå sitt VOC-tak år 2010 enligt vad som krävs i direktivet om nationella utsläppstak. Medlemsstaterna lämnar dock sina utsläppsrapporter med två års fördröjning och de slutliga utsläppsinventeringarna för 2010 finns ännu inte att tillgå.

4.1.3. VOC-utsläpp från användningen av produkter som omfattas av färgdirektivet

Enligt artiklarna 7 och 8 i direktivet om nationella utsläppstak måste medlemsstaterna årligen lämna rapporter om sina nationella utsläppsinventeringar och prognoser för 2010 för de förorenare som omfattas av direktivet. Dessa rapporter visar att 2008 års VOC-utsläpp från applicering av beläggningar i EU-27 var 1 379 kiloton (kt), vilket motsvarar cirka 16,6 procent av de totala rapporterade VOC-utsläppen. Även om rapporterna innehåller specificerade utsläppsdata[10] ger rapporternas klassificering av aktiviteter inte möjlighet att bestämma exakta siffror för VOC-utsläppen till följd av användning av produkter som täcks av färgdirektivet.

En uppskattning gjordes av dessa utsläpp och deras framtida utveckling, på grundval av produktionsdata och prognoser från den europeiska branschorganisationen CEPE[11]. Uppskattningen tydde på att de totala VOC-utsläppen år 2006 på grund av användningen av dekorationsfärger som omfattas av direktivet var omkring 410 kt. Utsläppen förväntas minska till 373 kt år 2010 tack vare att striktare gränsvärden träder i kraft. Enligt prognosen kommer utsläppen dock att öka igen till 470 kt år 2020, främst till följd av ökad förbrukning. För produkter för

---

8 Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet *Tematisk strategi för luftförorening* (KOM(2005) 446 slutlig, 21.9.2005).

9 Nationella utsläppstak – scenarioanalysrapport nr 7, http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/pdf/nec7.pdf

10 I fråga om färger görs en åtskillnad i rapporterna mellan applicering för dekorationsändamål (Decorative coating application, kategori 3.A.1), applicering för industriella ändamål (Industrial coating application, kategori 3.A.2) och övrig applicering (Other coating application, kategori 3.A.3).

11 European Council of producers and importers of paints, printing inks and artists’ colours (CEPE).

fordonsreparationslackering uppskattades utsläppen till 56 kt år 2007 med en prognostiserad ökning till 62 kt år 2020.

4.2. Alternativ för utökning av räckvidden

Under översynen utvärderades de miljömässiga, ekonomiska och sociala konsekvenserna av sjutton alternativ för en tänkbar utökning av färgdirektivets räckvidd. Detta gjordes genom omfattande samråd med aktörer och medlemsstaterna.

Bland de produkter som utvärderades fanns aerosoler för färger och lacker, som uttryckligen nämns i artikel 9 i direktivet. Införlivandet av sådana färger i direktivets räckvidd konstaterades ha en mycket liten VOC-minskningspotential (26 kt/år i fall av fullständig ersättning). Dessutom består denna grupp av mycket varierande produkttyper som används för olika ändamål, vilket gör det svårt att definiera lämpliga VOC-gränser och leder till komplicerad övervakning. Om gränsvärden för VOC-halten i dessa produkter införs i direktivet krävs det i praktiken en övergång till annorlunda beläggningssystem, men de existerande alternativen för sådana system kan leda till försämrade produktprestanda. Därför anses det vara olämpligt med en avveckling av aerosoler för färger och lacker.

För de övriga utvärderade alternativen konstaterades att den högsta potentialen för VOC-minskning (126 kt/år) kunde fås genom att införa ett VOC-gränsvärde (10 procent) för deodoranter och antiperspiranter. Denna åtgärd rekommenderades dock inte, eftersom den i praktiken skulle innebära förbud mot användningen av sprejsystem av aerosol- eller pumptyp och de existerande alternativen tycks ha begränsad acceptans bland konsumenterna. Det behövs därför ytterligare forskning för att få fram alternativa sprejsystem för deodoranter innan detta alternativ övervägs vidare.

Inget av de återstående alternativen ansågs kunna minska VOC-utsläppen med mer än 40 kt/år. Särskilt när det gäller produkter som inte är avsedda för beläggning finns det inga kunskaper om marknadens förväntade utveckling och konsumenternas beteende, och detta gör det svårt att till fullo utvärdera de potentiella konsekvenserna av att införliva dessa produkter i direktivets räckvidd.

4.3. Strängare VOC-gränsvärden för produkter för fordonsreparationslackering

I bilaga II B i färgdirektivet anges högsta tillåtna VOC-halt i produkter för fordonsreparationslackering. Genomförbarheten för och konsekvenserna av strängare VOC-gränsvärden utvärderades för varje underkategori för produkter för fordonsreparationslackering. Enligt den allmänna slutsatsen från denna utvärdering är det inte lämpligt att föreslå strängare VOC-gränsvärden för dessa beläggningsprodukter, av följande skäl:

– För de flesta underkategorier är det inte genomförbart att sänka gränsvärdena, antingen för att det inte sannolikt snart kommer att finnas produkter med lägre VOC-halt på marknaden eller för att det inte finns lämpliga testmetoder.

– För täckskiktsprodukter och speciallack uppskattades att alternativen för optimering av de aktuella kraven endast skulle ge en VOC-minskning på cirka

3,5 kt/år samtidigt som den administrativa bördan skulle öka till följd av mer komplicerad övervakning.

4.4. De socioekonomiska konsekvenserna av fas II-gränsvärden

Vid översynen undersöktes också tänkbara nya socioekonomiska konsekvenser som inte hade förutsetts eller utvärderats när direktivet utarbetades (1999–2002).

Den enda relevanta konsekvens som identifierades hörde samman med kostnaden för ny märkning av produkter som införlivas i direktivets räckvidd. Denna faktor ansågs också vara relevant med tanke på eventuell utökning av räckvidden. Branschorganisationen uppskattade de totala märkningskostnaderna till cirka 600 miljoner euro. En ytterligare kostnad på 141 miljoner euro uppskattades för tillbakadragning och destruktion av produkter som inte uppfyller kraven. Dessa kostnader kunde eventuellt ha varit lägre om man infört en längre övergångsperiod under vilken det fortfarande är tillåtet att sälja produkter som inte uppfyller kraven (t.ex. två år i stället för ett år).

5. SLUTSATSER OCH UTSIKTER

På grundval av den preliminära informationen från medlemsstaterna om direktivets genomförande under de första åren efter införlivandet kan man se att övervakningssystem har upprättats för att se till att direktivet efterlevs. Flera medlemsstater har dock har haft svårigheter med att upprätta sina system i tid och det krävs förbättringar av aktuella program och metoder för övervakning, genom utbyte av erfarenheter och fastställande av bästa metoder, innan det går att dra några säkra slutsatser om de faktiska verkningarna på VOC-utsläppen. Ytterligare information om dessa aspekter samlas in från medlemsstaterna genom den andra omgången av rapporter om nationellt genomförande. Dessa rapporter kommer att ligga till grund för kommissionens andra rapport om direktivets genomförande.

I enlighet med direktivets klausul om översyn gjordes en bedömning av åtgärder som eventuellt skulle kunna medföra ytterligare minskning av VOC-utsläppen – utökning av direktivets räckvidd och skärpning av VOC-gränsvärdena för produkter för fordonsreparationslackering. Dock gäller att även om regleringen skulle omfatta ett mycket stort urval av olika produkter skulle detta ändå ge blygsamma potentiella utsläppsminskningar. Det skulle också medföra betydande problem med genomförandet samt tyngre administrativ börda och högre kostnader. Osäkerheten är fortfarande stor när det gäller inverkan på konsumenternas beteende och den sannolika ökning av den administrativa bördan som följer av reglering av produkter som inte är avsedda för beläggning. Enligt de senaste resultaten från modeller för integrerad bedömning verkar det inte krävas en åtstramning av de existerande åtgärderna för att minska VOC-utsläpp för att nå delmålen för den tematiska strategin. Detta kommer att utvärderas närmare under de kommande åren som ett led i det arbete som pågår med att se över den tematiska strategin. Det är därför i detta skede inte motiverat att ändra färgdirektivets räckvidd eller gränsvärden.