COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27.5.2011
COM(2011) 297 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Rapport sur la mise en œuvre et le réexamen de la directive 2004/42/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certains vernis et peintures et dans les produits de retouche de véhicules, et modifiant la directive 1999/13/CE

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Rapport sur la mise en œuvre et le réexamen de la directive 2004/42/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certains vernis et peintures et dans les produits de retouche de véhicules, et modifiant la directive 1999/13/CE

1. INTRODUCTION

La directive 2004/42/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certains vernis et peintures et dans les produits de retouche de véhicules, et modifiant la directive 1999/13/CE (ci-après dénommée «directive Decopaint») a été adoptée le 21 avril 2004.

La directive Decopaint vise à réduire les émissions de composés organiques volatils (ci-après dénommés «COV») dues à l'utilisation de solvants organiques dans certains vernis et peintures, et dans les produits de retouche de véhicules[1] en vue de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique résultant de l'incidence des COV sur la formation d'ozone au sol. Elle vise à compléter les mesures prises au niveau national pour assurer le respect des plafonds d'émission de COV tels que définis dans la directive 2001/81/CE fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques (ci-après dénommée «directive PEN»).

Les produits relevant de la directive Decopaint sont les peintures et les vernis appliqués sur les bâtiments, leurs menuiseries de finition et garnitures et les structures associées à des fins décoratives, fonctionnelles et de protection, ainsi que les produits de retouche de véhicules.

À cette fin, la directive Decopaint prévoit que les produits qui relèvent de son champ d'application et qui ont été mis sur le marché après le 1er janvier 2007 doivent avoir une teneur en COV n'excédant pas les valeurs limites spécifiées dans son annexe II. Depuis le 1er janvier 2010, une seconde phase de réduction des valeurs limites pour les COV des peintures et vernis a été introduite en les rendant plus strictes.

Conformément à l'article 14 de la directive Decopaint, les États membres étaient tenus de transposer la directive dans leur législation au plus tard le 30 octobre 2005. Une synthèse sur l'état d'avancement de la transposition de la directive est présentée dans la partie 2 du présent rapport.

---

[1] Les «produits de retouche de véhicules» désignent les produits énumérés dans les sous-catégories définies à l'annexe II B de la directive Decopaint. Ils sont utilisés pour les opérations de revêtement de surface sur un véhicule routier au sens de la directive 70/156/CEE ou sur une partie d'un tel véhicule, se déroulant hors des installations de fabrication, dans le cadre de la réparation, de la préservation ou de la décoration du véhicule.

Conformément aux articles 6 et 7 de la directive Decopaint, les États membres sont tenus d'établir un programme de surveillance afin de vérifier le respect de ladite directive et de rendre régulièrement compte à la Commission des résultats dudit programme. Ces informations permettent d'évaluer la mise en œuvre dans les États membres et une synthèse des principales conclusions est présentée dans la partie 3 du présent rapport.

L'article 9 de la directive Decopaint invite la Commission à présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport qui examine:

- l'éventail des possibilités de réduction de la teneur en COV des produits ne relevant pas du champ d'application de la directive Decopaint, y compris les aérosols pour les vernis et peintures;

- l'introduction éventuelle d'une nouvelle phase de réduction des valeurs limites de la teneur établies par la directive pour les produits de retouche de véhicules, ainsi que

- tout élément nouveau ayant trait à l'incidence socio-économique de l'application des valeurs limites définies à l'annexe II de la directive Decopaint, à compter du 1er janvier 2010 (phase II).

La synthèse des résultats de cette analyse est présentée dans la partie 4 du présent rapport.

2. TRANSPOSITION

Le délai de transposition de la directive Decopaint en droit national était le 30 octobre 2005. Si peu d'États membres ont respecté ce délai, ils ont tous achevé la transposition pour l'ensemble du territoire national peu après cette date.

La Commission n'a recensé aucun cas majeur de non-conformité des textes législatifs transposant les directives dans les États membres.

3. MISE EN ŒUVRE

3.1. Introduction

Conformément à l'article 7 de la directive Decopaint, les États membres sont tenus de rendre compte des résultats de leur programme de surveillance afin de prouver le respect de la directive, ainsi que de la catégorie et quantité de produits pour lesquels une licence a été accordée au titre de l'article 3, paragraphe 3, de la directive. Le premier rapport couvrant l'année 2007 devait être présenté à la Commission au plus tard le 30 juin 2008. À cette fin, la Commission a élaboré et adopté un modèle commun[2].

[2] Décision 2007/205/CE de la Commission du 22 mars 2007 (JO L 91 du 31.3.2007, p. 48).

Vingt-six États membres ont présenté leurs rapports, disponibles sur le site EUROPA[3].

3.2. Les programmes de surveillance et les inspections (2007)

Il ressort de l'évaluation générale des rapports présentés par les États membres que, malgré quelques lacunes en matière d'informations en raison du manque de recul par rapport à l'entrée en vigueur de la directive, il a été possible de retirer quelques informations utiles sur les pratiques en matière de surveillance dans certains États membres.

L'organisation administrative des autorités compétentes qui assurent la mise en œuvre de la directive Decopaint est très différente d'un État membre à l'autre. Certains États membres ont centralisé les compétences au sein d'un organisme national unique, tandis que d'autres ont confié la coordination, la surveillance et le traitement des infractions à trois organismes nationaux différents, ou d'autres encore ont créé des organismes nationaux de coordination et des bureaux régionaux responsables de la surveillance et des infractions. Dans les cas où plusieurs autorités sont concernées, les États membres établissent généralement une nette distinction entre les domaines de compétence respectifs ou veillent à adopter une approche coordonnée.

En 2007, le nombre déclaré d'inspections menées auprès de producteurs, importateurs, grossistes, détaillants et opérateurs variait entre zéro et 540, la plupart des États membres ayant déclaré entre 10 et 100 visites sur place. Toutefois, ces chiffres ne donnent pas d'informations sur la part du marché couverte. Les actions spécifiques menées dans le cadre de l'inspection varient sensiblement d'un État membre à l'autre. Aucune information n'était disponible sur la distinction entre les visites sur place effectuées afin d'établir si les valeurs limites pour la teneur en COV étaient respectées et celles visant à vérifier le respect des exigences relatives à l'étiquetage.

Les inspections ont permis de déceler plusieurs cas de non-conformité. Le nombre de dépassements des valeurs limites pour la teneur en COV était, en général, inférieur à 5 %, quant aux infractions portant sur les exigences relatives à l'étiquetage, celles-ci étaient plus fréquentes et représentaient souvent environ 20 % des cas.

En ce qui concerne l'application de l'article 3, paragraphe 3, de la directive Decopaint, seul un État membre a signalé avoir accordé des licences individuelles pour la vente et l'achat de produits aux fins de la restauration et de l'entretien des bâtiments et des véhicules d'époque dont les autorités compétentes estiment qu'ils ont une valeur historique et culturelle particulière, et qui ne respectent pas les valeurs limites pour la teneur en COV. Tous les autres États membres ont signalé, soit qu'ils n'avaient pas envisagé l'option d'octroyer ce type de licences, soit qu'ils n'avaient reçu aucune demande de licence de ce type en 2007.

Plusieurs États membres ont signalé avoir eu des difficultés lors de la mise en œuvre de la directive Decopain, dues principalement à un manque de ressources

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

administratives pour la surveillance et à un nombre insuffisant de laboratoires d'analyses (agréés). Les problèmes d'interprétation les plus couramment signalés avaient trait au champ d'application de la directive (définitions), au classement des produits dans une sous-catégorie particulière et à l'interaction avec la directive 1999/13/EC[4] (dénommée ci-après «directive COV»), tel que cela est expliqué dans la partie 3.3.

3.3. Interaction avec la directive COV

Plusieurs États membres ont signalé avoir rencontré des difficultés en raison du chevauchement du champ d'application des directives Decopaint et COV. En vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la directive Decopaint, les États membres peuvent exempter du respect des valeurs limites pour la teneur en COV les produits vendus pour être utilisés exclusivement dans le cadre d'une activité visée par la directive COV et exercée dans une installation ayant fait l'objet d'un enregistrement ou d'une autorisation conformément aux articles 3 et 4 de ladite directive. Par voie de conséquence, les peintures et les vernis figurant dans la même catégorie de produits (par ex. ceux destinés au secteur du revêtement du bois) peuvent être soumis au respect d'exigences différentes en ce qui concerne la teneur en COV, en fonction de leur utilisation. Alors que la directive Decopaint ne définit pas de limites quant à la teneur en COV des peintures utilisées exclusivement dans le cadre d'activités exercées dans des installations conformes à la directive COV, ces mêmes peintures, utilisées en dehors de ces installations, doivent respecter les valeurs limites pour les COV définies par la directive Decopaint.

Le fait, pour les autorités compétentes, de surveiller l'utilisation finale des produits exemptés et de veiller à ce que lesdites peintures soient utilisées exclusivement dans des installations conformes, est une véritable gageure. Il est d'autant plus difficile de respecter les règles lorsque des activités différentes sont exercées dans une seule et même installation, alors que certaines sont couvertes par la directive COV et d'autres ne le sont pas.

Les rapports sur la mise en œuvre ont permis de cerner un nombre de procédures visant à l'application correcte de l'article 3, paragraphe 2, de la directive Decopaint, et de constater des différences entre les États membres. Ces procédures comprennent notamment des exigences relatives à l'étiquetage des produits non conformes, la nécessité pour l'acheteur de prouver que les produits seront exclusivement utilisés dans des installations couvertes par la directive COV et l'obligation d'établir une liste des clients achetant des produits non conformes.

3.4. Soutien de la Commission en faveur de la mise en œuvre

La Commission, assistée par le comité visé à l'article 12 de la directive Decopaint et composé de représentants des États membres, a tenté d'apporter des éclaircissements sur les questions relatives à l'interprétation et à la mise en œuvre de la directive. À cet égard, certains éléments nécessitant davantage d'éclaircissements sont apparus, notamment certaines définitions, le champ d'application des différentes sous-catégories de peintures et de vernis, les exigences relatives à l'étiquetage visées à

[4] JO L 85 du 29.3.1999, p. 1.

l'article 4 et le classement de certains produits de retouche de véhicules. Un certain nombre de points ont déjà été éclaircis dans les orientations de la Commission[5], quant aux autres, ils ont été pris en considération lors du réexamen de la directive et seront traités dans de prochaines orientations.

Par ailleurs, la directive 2010/79/UE de la Commission du 19 novembre 2010[6] a introduit une norme supplémentaire concernant les méthodes d'analyse à utiliser pour déterminer si les valeurs limites pour les COV sont respectées, ce qui permettra de vérifier la conformité en présentant un meilleur rapport coût-efficacité.

3.5. Conclusions relatives à la mise en œuvre

Au moment de rassembler les données pour le présent rapport (portant sur l'année 2007), la mise en œuvre de la directive Decopaint dans les États membres n'en était qu'à ses prémisses, étant donné que les valeurs limites pour les COV figurant à l'annexe I ne sont applicables que depuis le 1er janvier 2007. En outre, une période de transition d'un an accordée par l'article 3 a permis la mise sur le marché des produits non conformes, produits avant le 1er janvier 2007.

Les informations présentées jusqu'ici en vertu de l'article 7 montrent que de nombreux États membres ont établi un programme de surveillance afin de vérifier que les produits mis sur le marché sont conformes. Cependant, la Commission possède des informations selon lesquelles l'élaboration des programmes d'inspection de plusieurs États membres avait, en 2007, encore du retard. Il est en particulier important de surveiller les producteurs et les importateurs de manière adéquate, afin de veiller au respect des valeurs limites pour les COV et des obligations en matière d'étiquetage imposées par la directive. Il est dès lors nécessaire d'améliorer les programmes et les pratiques en matière de surveillance et d'encourager les États membres à partager leurs expériences et à apprendre mutuellement grâce aux meilleures pratiques établies.

Les deuxièmes rapports nationaux de mise en œuvre, prévus à l'article 7, couvrant l'année 2010 et à présenter au plus tard le 30 juin 2011 devraient permettre de réaliser une évaluation plus approfondie du respect, par les États membres, des obligations en matière de surveillance, définies par la directive.

4. REEXAMEN DE LA DIRECTIVE

4.1. Introduction

4.1.1. Clause de révision

L'article 9 de la directive Decopaint invite à réexaminer la directive afin de déterminer d'éventuelles possibilités de réductions supplémentaires. Il y a lieu d'évaluer les modifications portant notamment sur l'extension de son champ d'application à d'autres produits et sur l'introduction de valeurs limites pour les VOC plus strictes pour les produits de retouche de véhicules. L'article 9 invite par ailleurs

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

[6] JO L 304 du 20.11.2010, p. 18.

à examiner toute nouvelle incidence socio-économique de la mise en œuvre de la directive qui n'aurait pas été décelée durant la préparation de celle-ci.

La Commission a fait appel à un consultant externe pour faciliter ce réexamen. L'étude, réalisée dans le courant 2008 et 2009, concernait l'ensemble des acteurs majeurs. Elle a examiné une série d'options visant à élargir le champ d'application de la directive Decopaint et à accroître la réduction des COV. Une évaluation des avantages et des coûts de l'inclusion d'une gamme de produits potentiellement définis comme aptes à relever du champ d'application de la directive[7] a été réalisée.

4.1.2. Stratégie thématique sur la pollution atmosphérique et la directive PEN

La mise en œuvre et le réexamen de la directive Decopaint doivent être considérés dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de l'Union sur la pollution atmosphérique, en particulier de la stratégie thématique de la Commission en matière de pollution atmosphérique de 2005 (ci-après dénommée «la stratégie thématique»)[8] et de la directive PEN. Un des principaux objectifs de ces instruments est la réduction des concentrations d'ozone au sol afin de protéger la santé humaine et les écosystèmes. L'ozone au sol et autres oxydants photochimiques sont produits par réaction avec des COV, des oxydes d'azote et du monoxyde de carbone sous l'effet du rayonnement solaire.

La stratégie thématique définit des objectifs intermédiaires pour 2020, en tenant compte du coût des mesures et des avantages qui y sont liés. Ces objectifs sont exprimés sous la forme de «progrès à réaliser» par rapport à la situation en 2000. En ce qui concerne l'ozone troposphérique, les objectifs sont de réduire de 10 % le nombre de cas de décès prématurés et la superficie des forêts dans lesquelles les concentrations d'ozone dépassent les niveaux critiques de 15 %. La stratégie thématique précisait que la réalisation de ces objectifs supposerait, pour 2020 (dans l'UE-25), une réduction de 51 % des émissions de COV par rapport aux niveaux de 2000. La législation actuelle sur les émissions de COV, y compris la directive Decopaint, devraient contribuer de manière significative à obtenir des réductions se rapprochant des objectifs globaux en matière d'émissions de COV. La dernière évaluation portant sur l'ensemble de l'UE[9] montre que la législation actuelle permettrait, d'ici à 2020, de réduire pratiquement de moitié le total des émissions de 2000, pour approcher l'objectif défini dans la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique.

Il semblerait que quelques États membres pourraient rencontrer des problèmes à atteindre leur plafond COV en 2010, tel que le prévoit la directive PEN. Cependant, les États membres sont tenus de rendre compte de leurs émissions pour une période écoulée de deux ans et les inventaires finaux des émissions pour 2010 ne sont pas encore disponibles.

---

7 Le rapport final de l'étude est disponible à l'adresse http://circa.europa.eu/Public/irc/env/paints_directive/library?l=/review_2008_2009/contract

8 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: stratégie thématique sur la pollution atmosphérique [COM(2005) 446 final du 21.9.2005].

9 Rapport d'analyse du scénario PEN n° 7, http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/pdf/nec7.pdf.

4.1.3. Émissions de COV résultant de l'utilisation des produits couverts par la directive Decopaint

Conformément aux articles 7 et 8 de la directive PEN, les États membres sont tenus de communiquer, chaque année, leurs inventaires nationaux des émissions ainsi que leurs projections pour 2010 pour les polluants visés par la directive. Les rapports montrent qu'en 2008, les émissions de COV résultant de l'application de revêtements dans l'UE-27 s'élevaient à 1 379 kilotonnes (kt), soit 16,6 % du total des émissions de COV déclaré. Même si les rapports comprennent des données désagrégées sur les émissions[10], le classement des activités exercées ne permet pas de déterminer des chiffres précis quant aux émissions de COV liées à l'utilisation de produits visés par la directive Decopaint.

Les estimations de ces émissions et de leur évolution future étaient fondées sur les données de production et les prévisions fournies par la fédération de l'industrie concernée[11]. Le total des émissions de COV pour 2006 liées à l'utilisation des peintures décoratives visées par la directive était d'environ 410 kt. L'entrée en vigueur de nouvelles valeurs limites plus strictes devrait entraîner une diminution des émissions jusqu'à 373 kt en 2010. Les projections indiquent toutefois que les émissions augmenteront à nouveau en 2020 pour atteindre 470 kt, principalement en raison de l'augmentation de la consommation. En ce qui concerne les produits de retouche de véhicules, les émissions étaient estimées à 56 kt en 2007 et elles seraient susceptibles de passer à 62 kt en 2020.

4.2. Options permettant d'étendre le champ d'application

Au cours du réexamen, les incidences environnementales, économiques et sociales de dix-sept options permettant éventuellement d'étendre le champ d'application de la directive Decopaint ont été évaluées. Cet examen a fait l'objet de consultations approfondies avec les parties prenantes et les États membres.

Un des produits évalués était les aérosols pour les vernis et peintures mentionnés expressément à l'article 9 de la directive. L'option consistant à inclure ces peintures dans le champ d'application de la directive a montré qu'elle avait un potentiel de réduction des COV très faible (26 kt/an en cas de substitution complète). Par ailleurs, ce groupe de produits inclut un large éventail de types de produits utilisés à des fins diverses, ce qui rendrait difficile l'établissement de valeurs limites adéquates pour les COV et leur surveillance compliquée. Le fait d'introduire, dans la directive, des valeurs limites pour la teneur en COV de ces produits exigerait en fait de passer à d'autres systèmes de revêtement, mais les solutions alternatives existantes pourraient entraîner une diminution de la performance du produit. Il a donc été jugé inapproprié de supprimer graduellement les aérosols pour peintures et vernis.

Parmi les autres options examinées, l'introduction d'une valeur limite (10 %) pour les COV des déodorants et antisudoraux devrait présenter le potentiel de réduction des COV le plus élevé (126 kt/an). Cette mesure n'a toutefois pas été recommandée car

---

[10] En ce qui concerne les peintures, une distinction est faite, dans les rapports, entre l'«application d'un revêtement décoratif» (catégorie 3.A.1), l'«application d'un revêtement industriel» (3.A.2) et les «autres applications de revêtement» (3.A.3).

[11] Conseil européen de l'industrie des peintures, encres d'imprimerie et couleurs d'art (CEPE).

elle se traduirait de facto par l'interdiction des systèmes de pulvérisation de type aérosol et pompe, et les solutions alternatives existantes semblent être peu acceptées par les consommateurs. De nouvelles recherches permettant de développer des systèmes de pulvérisation alternatifs pour les déodorants sont dès lors nécessaires avant de continuer d'étudier cette option.

Aucune des options restantes ne semble pouvoir permettre de réduire les émissions de COV de plus de 40 kt/an. En ce qui concerne en particulier les produits autres que ceux de revêtement, le manque de connaissances sur les perspectives d'évolution du marché et sur le comportement des consommateurs ne permet pas d'évaluer pleinement les éventuelles conséquences de leur inclusion dans le champ d'application de la directive.

4.3. Des valeurs limites plus strictes pour les COV des produits de retouche pour véhicules

L'annexe II B de la directive Decopaint définit la teneur maximale en COV des produits de retouche pour véhicules. La faisabilité et les incidences de l'établissement de valeurs limites plus strictes pour les COV pour chaque sous-catégorie de produits de retouche pour véhicules ont été évaluées. Cette évaluation a permis de tirer une conclusion générale selon laquelle il ne serait pas approprié de proposer des valeurs limites plus strictes pour les COV de ces revêtements:

– pour la plupart des sous-catégories, il a été constaté qu'il n'était pas possible de réduire les valeurs limites, soit parce qu'il ne devrait pas y avoir de produits à faible teneur en COV disponibles sur le marché à brève échéance, soit parce que les méthodes d'essai appropriées font défaut;

– en ce qui concerne les couches de finition et les finitions spéciales, les options visant à optimiser les exigences actuelles ne permettraient de réduire les COV que d'environ 3,5 kt/an et augmenteraient potentiellement la charge administrative due à l'établissement d'un programme de surveillance plus compliqué.

4.4. Incidences socio-économiques des valeurs limites de la phase II

Le réexamen a également étudié les éventuelles nouvelles incidences socio-économiques qui n'avaient pas été prévues ou évaluées lors de la préparation de la directive (en 1999-2002).

La seule incidence intéressante relevée avait trait aux coûts du changement d'étiquette des produits relevant du champ d'application de la directive. Ce point était également estimé intéressant dans la perspective d'une extension possible du champ d'application. La fédération de l'industrie a estimé le montant total des coûts d'étiquetage à environ 600 millions EUR et un coût supplémentaire de 141 millions EUR pour le retrait et la destruction des produits non conformes. Il aurait été possible de réduire ces coûts en prolongeant la période de transition durant laquelle la vente des produits non conformes est toujours autorisée (par ex. deux ans au lieu d'un an).

5. CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Les informations préliminaires communiquées par les États membres sur la mise en œuvre de la directive au cours des premières années ayant suivi sa transposition confirment que des systèmes de surveillance visant à assurer le respect de ladite directive ont été mis en place. Plusieurs États membres ont néanmoins eu des difficultés à établir leur système en temps utile. C'est pourquoi il est nécessaire d'améliorer les programmes de surveillance et les pratiques actuelles en partageant les expériences et en définissant des meilleures pratiques avant de pouvoir tirer des conclusions définitives sur les incidences détaillées des émissions de COV. Les deuxièmes rapports nationaux de mise en œuvre apporteront de plus amples informations sur ces aspects et serviront de base au deuxième rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la directive.

Comme le prévoit la clause de révision de la directive, il a été procédé à une évaluation des mesures telles que l'extension du champ d'application de la directive et le resserrement des valeurs limites de COV pour les produits de retouche des véhicules, susceptibles d'entraîner une réduction supplémentaire des émissions de COV. Cependant, le fait de réglementer une gamme très large de produits différents n'entraînerait que de faibles réductions d'émissions potentielles et partant, multiplierait les problèmes de mise en œuvre et augmenterait la charge administrative et les coûts. Il subsiste notamment de sérieuses inquiétudes quant aux incidences incertaines sur le comportement des consommateurs et à l'augmentation probable de la charge administrative que représenterait la réglementation des produits autres que ceux de revêtement. En outre, d'après les derniers résultats du modèle d'évaluation intégrée, il ne semble pas nécessaire de recourir au renforcement des mesures de réduction des émissions de COV existantes pour atteindre les objectifs intermédiaires de la stratégie thématique. Ces évaluations qui s'inscrivent dans le cadre des travaux en cours liés au réexamen de la stratégie thématique continueront d'être effectuées au cours des prochaines années. C'est pourquoi une modification du champ d'application de la directive Decopaint ou des valeurs limites qu'elle établit n'est pas justifiée à ce stade.