COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 27.5.2011
COM(2011) 297 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação e a revisão da Directiva 2004/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis resultantes da utilização de solventes orgânicos em determinadas tintas e vernizes e em produtos de retoque de veículos e que altera a Directiva 1999/13/CE

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação e a revisão da Directiva 2004/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis resultantes da utilização de solventes orgânicos em determinadas tintas e vernizes e em produtos de retoque de veículos e que altera a Directiva 1999/13/CE

1. INTRODUÇÃO

A Directiva 2004/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis resultantes da utilização de solventes orgânicos em determinadas tintas e vernizes e em produtos de retoque de veículos e que altera a Directiva 1999/13/CE (a seguir designada «Directiva Tintas») foi adoptada em 21 de Abril de 2004.

O objectivo da Directiva Tintas consiste em limitar as emissões de compostos orgânicos voláteis (a seguir designados «COV») decorrentes da utilização de solventes orgânicos em certas tintas e vernizes, bem como em produtos de retoque de veículos[1], com vista a evitar ou a reduzir a poluição atmosférica resultante da contribuição dos COV para a formação de ozono troposférico. Destina-se a complementar as medidas tomadas a nível nacional para garantir o cumprimento dos limites de emissão de COV estabelecidos na Directiva 2001/81/CE relativa ao estabelecimento de valores-limite nacionais de emissão de determinados poluentes atmosféricos (a seguir designada «Directiva VNE»).

Os produtos abrangidos pela Directiva Tintas são as tintas e os vernizes aplicados em edifícios, seus remates e guarnições e estruturas associadas, para fins decorativos, funcionais e protectores, bem como os produtos de retoque de veículos.

Para tal, a Directiva Tintas exige que os produtos abrangidos pelo seu âmbito de aplicação colocados no mercado a partir de 1 de Janeiro de 2007 tenham um teor de COV não superior aos valores-limite estabelecidos no seu anexo II. No respeitante às tintas e vernizes, são aplicáveis desde 1 de Janeiro de 2010 (segunda fase) teores-limite de COV mais estritos.

O artigo 14.º da Directiva Tintas estabelece a obrigação de os Estados-Membros transporem a Directiva para o seu direito nacional até 30 de Outubro de 2005. A secção 2 do presente relatório apresenta um resumo da situação respeitante à transposição da Directiva.

---

[1] Os «produtos para retoque de veículos» são definidos como produtos incluídos nas subcategorias que constam do anexo II, parte B, da Directiva Tintas. São utilizados para o revestimento de veículos rodoviários definidos na Directiva 70/156/CEE, ou de partes dos mesmos, efectuado para efeitos de reparação, conservação ou decoração, fora das instalações de produção.

Os artigos 6.º e 7.º da Directiva Tintas estipulam que os Estados-Membros devem estabelecer um programa de controlo do cumprimento da Directiva e apresentar regularmente à Comissão relatórios sobre os resultados do programa de controlo. A aplicação da Directiva nos Estados-Membros foi analisada com base nestas informações; na secção 3 apresenta-se um resumo das principais conclusões dessa análise.

O artigo 9.º da Directiva Tintas convida a Comissão a apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório que deve examinar:

- o potencial da redução do teor de COV dos produtos não abrangidos pela Directiva Tintas, incluindo os aerossóis para tintas e vernizes;

- a possibilidade de uma nova redução do teor de COV dos produtos de retoque de veículos estabelecido pela Directiva;

- quaisquer novos elementos relativos ao impacto socioeconómico da aplicação dos teores-limite estabelecidos no anexo da Directiva Tintas, a partir de 1 de Janeiro de 2010 (segunda fase).

Na secção 4 apresenta-se um resumo das conclusões desta análise.

2. TRANSPOSIÇÃO

O prazo de transposição da Directiva Tintas para o direito nacional expirou em 30 de Outubro de 2005. Embora poucos Estados-Membros tenham respeitado este prazo, todos concluíram a transposição para a totalidade do território nacional pouco depois da referida data.

A Comissão não identificou incumprimentos significativos nos diplomas de transposição dos Estados-Membros.

3. APLICAÇÃO

3.1. Introdução

O artigo 7.º da Directiva Tintas determina que os Estados-Membros apresentem relatórios sobre os resultados do programa de controlo, para demonstrar o cumprimento da Directiva. Determina também que os Estados-Membros comuniquem as categorias e quantidades de produtos autorizados ao abrigo do artigo 3.º, n.º 3, da Directiva. O primeiro relatório, relativo a 2007, devia ser apresentado à Comissão até 30 de Junho de 2008. A Comissão elaborou e adoptou um modelo para o efeito[2].

Foram recebidos relatórios de 26 Estados-Membros, que estão disponíveis para consulta no sítio Web EUROPA[3].

---

[2] Decisão 2007/205/CE da Comissão, de 22 de Março de 2007 (JO L 91 de 31.3.2007, p. 48).

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

3.2. Programas de controlo e inspecções dos Estados-Membros (2007)

Apesar de algums lacunas de informação atribuíveis ao reduzido período decorrido desde a entrada em vigor da Directiva, a análise geral dos relatórios apresentados pelos Estados-Membros revelou ser possível extrair alguns dados úteis sobre as práticas de controlo em alguns Estados-Membros.

A organização administrativa das autoridades competentes responsáveis pela aplicação da Directiva Tintas varia de forma significativa consoante os Estados-Membros. Alguns Estados-Membros centralizaram as competências num único organismo nacional, enquanto outros atribuíram as responsabilidades de coordenação, controlo e combate às infracções a três organismos nacionais distintos, tendo ainda outros optado por organismos nacionais de coordenação e serviços regionais responsáveis pelo controlo e o combate às infracções. Nos casos em que estão implicadas várias autoridades, os Estados-Membros procedem, em geral, a uma repartição clara dos respectivos domínios de competência, ou garantem uma abordagem coordenada.

O número comunicado de inspecções aos fabricantes, importadores, grossistas, retalhistas e operadores, em 2007, variou de zero a 540, tendo a maioria dos Estados-Membros referido a realização de 10 a 100 visitas *in situ*. Estes valores não proporcionam, contudo, dados quanto à parte do mercado abrangida. As acções específicas efectuadas no contexto das inspecções divergem de forma significativa consoante os Estados-Membros. Não foram apresentados dados sobre a repartição das visitas *in situ* para a verificação do cumprimento dos teores-limite de COV e das exigências em matéria de rotulagem.

As inspecções revelaram vários casos de incumprimento. Em geral, observaram-se incumprimentos dos teores-limite de COV em menos de 5% das visitas, tendo sido mais frequentes os incumprimentos em matéria de rotulagem (cerca de 20% das visitas).

No respeitante à aplicação do artigo 3.º, n.º 3, da Directiva Tintas, apenas um Estado-Membro referiu a concessão de autorizações específicas para a compra e a venda de produtos a utilizar no restauro e na conservação de edifícios e automóveis antigos de valor histórico e cultural reconhecido, mas que não cumprem os teores-limite COV. Todos os outros Estados-Membros comunicaram não ter previsto a possibilidade de conceder essas licenças ou não ter recebido quaisquer pedidos nesse sentido em 2007.

Alguns Estados-Membros apresentaram observações relativas às dificuldades registadas na aplicação da Directiva Tintas. Os principais problemas comunicados consistiram na escassez de recursos administrativos para o controlo e no número insuficiente de laboratórios analíticos acreditados. As questões de interpretação invocadas com maior frequência relacionam-se com o âmbito da Directiva (definições), a classificação dos produtos numa determinada subcategoria e a sobreposição com a Directiva 1999/13/CE[4] (adiante designada «Directiva Emissão de Solventes COV»), como se refere na secção 3.3.

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

3.3. Sobreposição com a Directiva Emissão de Solventes COV

Vários Estados-Membros referiram dificuldades decorrentes da sobreposição do âmbito da Directiva Tintas com o âmbito da Directiva Emissão de Solventes COV. Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, da Directiva Tintas, os Estados-Membros devem isentar do cumprimento dos teores-limite de COV os produtos vendidos para utilização exclusiva numa actividade abrangida pela Directiva Emissão de Solventes COV executada numa instalação registada ou autorizada nos termos dos seus artigos 3.º e 4.º. Assim, as tintas e vernizes de uma dada categoria de produtos (por exemplo, para revestimento de madeiras) podem ser sujeitas a exigências diferentes em matéria de COV consoante a utilização. Enquanto o teor de COV das tintas utilizadas apenas em instalações confomes com a Directiva Emissão de Solventes COV não é limitado pela Directiva Tintas, as mesmas tintas utilizadas no exterior das instalações têm de cumprir os teores-limite de COV estabelecidos na Directiva Tintas.

O controlo da utilização final dos produtos objecto de uma isenção e a garantia de que as tintas em causa apenas são aplicadas em instalações conformes constitui um desafio para as autoridades competentes. O controlo da aplicação torna-se ainda mais difícil nos casos em que uma determinada instalação realiza várias actividades, algumas das quais abrangidas pela Directiva Emissão de Solventes COV e outras não.

Os relatórios sobre a aplicação da Directiva permitem identificar várias disposições destinadas a garantir a aplicação correcta do artigo 3.º, n.º 2, da Directiva Tintas, que variam consoante os Estados-Membros. Trata-se, nomeadamente, de exigências em matéria de rotulagem dos produtos não-conformes, a necessidade de o comprador provar que os produtos apenas serão utilizados em instalações abrangidas pela Directiva Emissão de Solventes COV e a exigência de registar os clientes que comprem produtos não-conformes.

3.4. Apoio da Comissão à aplicação

A Comissão tem colaborado com os representantes dos Estados-Membros no Comité referido no artigo 12.º da Directiva Tintas com o objectivo de esclarecer questões ligadas à interpretação e à aplicação da Directiva. Neste contexto, foram identificados alguns elementos que necessitam de clarificação, como certas definições, o âmbito das diversas subcategorias de tintas e vernizes, as exigências em matéria de rotulagem que constam do artigo 4.º e a classificação de determinados produtos de retoque de veículos. Algumas destas questões foram já clarificadas em directrizes da Comissão[5]; outras, que foram ponderadas no contexto da revisão da Directiva, serão objecto de novas directrizes.

Por outro lado, a Directiva 2010/79/UE da Comissão, de 19 de Novembro de 2010[6], introduziu uma norma complementar relativa aos métodos analíticos para a determinação do cumprimento dos teores-limite de COV, que permitirá verificar a conformidade de uma forma mais rentável.

---

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

6 JO L 304 de 20.11.2010, p. 18.

3.5. Conclusões sobre a aplicação

Quando foram recolhidos os dados para a elaboração do presente relatório (que diz respeito a 2007), a aplicação da Directiva Tintas nos Estados-Membros estava ainda numa fase muito incipiente, dado que os teores-limite de COV do anexo I se aplicam apenas desde 1 de Janeiro de 2007. Além disso, o artigo 3.º estabelece um período transitório de um ano, durante o qual podem ser colocados no mercado produtos não-conformes produzidos antes de 1 de Janeiro de 2007.

As informações já recebidas ao abrigo do artigo 7.º revelam que muitos Estados-Membros adoptaram programas de controlo da conformidade dos produtos colocados no mercado. Contudo, a Comissão tem indicações de que, em 2007, o estabelecimento dos programas de inspecção em vários Estados-Membros registava ainda atrasos. O controlo adequado dos fabricantes e importadores reveste-se de especial importância para garantir o cumprimento das disposições da Directiva em matéria de teores-limite de COV e de rotulagem. Importa, pois, aperfeiçoar os programas e as práticas de controlo, incentivando-se os Estados-Membros a partilhar as suas experiências e a extrair ensinamentos mútuos das boas práticas estabelecidas.

Prevê-se que os segundos relatórios nacionais ao abrigo do artigo 7.º, que abrangerão o ano de 2010 e deverão ser apresentados até 30 de Junho de 2011, permitirão avaliar com maior rigor o cumprimento pelos Estados-Membros das obrigações de controlo estabelecidas pela Directiva.

4. REVISÃO DA DIRECTIVA

4.1. Introdução

4.1.1. Cláusula de revisão

O artigo 9.º da Directiva Tintas prevê uma possível revisão da Directiva com o objectivo de identificar o potencial para reduções suplementares. As alterações a ponderar incluem o alargamento do seu âmbito a outros produtos e a adopção de teores-limite de COV mais estritos para os produtos de retoque de veículos. Além disso, preconiza-se uma análise das consequências socioeconómicas da aplicação da Directiva que não foram ponderadas aquando da elaboração desta.

A Comissão contratou um consultor externo para a realização de um estudo com vista à revisão. O estudo, efectuado no período 2008-2009, envolveu todos os principais interessados. Foram analisadas várias opções para alargar o âmbito da Directiva Tintas e intensificar a redução dos COV. Procedeu-se à avaliação dos custos e benefícios decorrentes do alargamento do âmbito da Directiva a vários produtos identificados como possíveis candidatos[7].

[7] O relatório final do estudo pode ser consultado no seguinte endereço: http://circa.europa.eu/Public/irc/env/paints_directive/library?l=/review_2008_2009/contract

4.1.2. Estratégia temática sobre a poluição atmosférica e Directiva VNE

A aplicação e a revisão da Directiva Tintas devem ser encaradas no contexto da aplicação das políticas da UE no domínio da poluição atmosférica, nomeadamente a Estratégia temática da Comissão sobre a poluição atmosférica (adiante designada «Estratégia Temática»)[8], de 2005, e a Directiva VNE. Um dos principais objectivos destes instrumentos consiste em reduzir as concentrações de ozono troposférico de forma a proteger a saúde humana e os ecossistemas. O ozono troposférico e outros oxidantes fotoquímicos formam-se através da reacção de COV, óxidos de azoto e monóxido de carbono, na presença da luz solar.

A Estratégia Temática estabeleceu objectivos intermédios para 2020, tendo em conta o custo das medidas e os benefícios delas decorrentes. Estes objectivos são designados «progressos a alcançar» relativamente à situação registada em 2000. No que respeita ao ozono troposférico, os objectivos consistem numa redução de 10% do número de casos de mortalidade prematura e numa redução de cerca de 15% da superfície de ecossistemas florestais em que as concentrações de ozono excedem os níveis críticos. A Estratégia Temática indica que, para alcançar estes objectivos, os níveis de emissões de COV da UE-25 devem sofrer, até 2020, uma redução de 51% relativamente aos registados em 2000. Prevê-se que a legislação em vigor no domínio das emissões de COV, nomeadamente a Directiva Tintas, contribua de forma significativa para obter reduções que permitam alcançar os objectivos gerais em matéria de emissões de COV. A última análise efectuada à escala da UE[9] indica que, até 2020, a legislação em vigor deverá ter contribuído para reduzir para cerca de metade as emissões totais, que se aproximarão assim do objectivo da Estratégia Temática respeitante à qualidade do ar.

Existem indícios de que alguns Estados-Membros poderão registar problemas para alcançar em 2010 os teores-limite de COV exigidos pela Directiva VNE. Contudo, os Estados-Membros apenas têm de comunicar as emissões dos dois anos precedentes; os inventários finais de emissões respeitantes a 2010 não estão ainda disponíveis.

4.1.3. Emissões de COV decorrentes da utilização de produtos abrangidos pela Directiva Tintas

Nos termos dos artigos 7.º e 8.º da Directiva VNE, os Estados-Membros devem comunicar anualmente os seus inventários nacionais de emissões dos poluentes abrangidos pela Directiva, bem como as suas previsões na matéria para 2010. Estes relatórios revelam que, em 2008, as emissões de COV decorrentes da aplicação de revestimentos na UE-27 totalizaram 1 379 quilotoneladas (kt), o que representa cerca de 16,6% das emissões totais de COV comunicadas. Embora os relatórios efectuem uma repartição dos dados[10], a classificação das actividades utilizada não permite obter dados rigorosos sobre as emissões de COV decorrentes da utilização de produtos abrangidos pela Directiva Tintas.

---

8 Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Estratégia temática sobre a poluição atmosférica (COM(2005) 446 final, de 21.09.2005).

9 http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/pdf/nec7.pdf

10 No respeitante às tintas, os relatórios efectuam uma distinção entre «aplicação de revestimentos decorativos» (categoria 3.A.1), «aplicação de revestimentos industriais» (categoria 3.A.2) e «aplicação de outros revestimentos» (categoria 3.A.3).

Estas emissões e a sua evolução futura foram estimadas com base em dados relativos à produção e às previsões apresentadas pela federação das indústrias em causa[11]. De acordo com esses dados, as emissões totais de COV decorrentes da utilização de tintas decorativas abrangidas pela Directiva totalizaram, em 2006, cerca de 410 kt. Atendendo à entrada em vigor dos teores-limite mais estritos, as emissões deverão baixar para 373 kt em 2010, embora se preveja que aumentem de novo para 470 kt em 2020, devido, principalmente, ao aumento do consumo. No que respeita aos produtos de retoque de veículos, as emissões em 2007 foram estimadas em 56 kt, devendo aumentar para 62 kt em 2020.

4.2. Opções para o alargamento do âmbito

Durante a revisão, foram avaliados os impactos ambiental, económico e social de 17 opções para um eventual alargamento do âmbito da Directiva Tintas. Para tal, procedeu-se a uma ampla consulta das partes interessadas e dos Estados-Membros.

Os aerossóis para tintas e vernizes, explicitamente referidos no artigo 9.º da Directiva, foram um dos tipos de produtos avaliados. Considerou-se que a opção de os incluir no âmbito da Directiva teria um potencial de redução dos COV muito baixo (26 kt/ano no caso da substituição total). Além disso, o tipo de produtos em causa abrange uma vasta gama de produtos utilizados para finalidades diversas, o que dificultaria a definição de teores-limite de COV adequados e tornaria o respectivo controlo complexo. A adopção de teores-limite de COV para estes produtos no contexto da Directiva implicaria, na prática, a transição para outros produtos de revestimento, mas as alternativas existentes podem não permitir manter o desempenho dos produtos. Considerou-se, pois, que seria injustificada a proibição dos aerossóis para tintas e vernizes.

De entre as restantes opções ponderadas, a que parece apresentar o maior potential de redução de COV (126 kt/ano) consiste na adopção de um teor-limite de COV (10%) para os desodorizantes e antiperspirantes. Contudo, esta medida não é recomendada por implicar, na prática, a proibição do uso de sistemas propulsores de aerossol e de bomba, sendo que as alternativas existentes parecem não ser muito bem aceites pelos consumidores. É, pois, necessário efectuar trabalhos de investigação complementares para o desenvolvimento de sistemas propulsores alternativos para os desodorizantes antes de dar seguimento a esta opção.

Considerou-se que nenhuma das restantes opções permite reduzir as emissões de COV em mais de 40 kt/ano. No que diz respeito, nomeadamente, aos produtos que não se destinam a revestimentos, os conhecimentos sobre a evolução previsível do mercado e o comportamento dos consumidores são demasiado escassos para permitir uma avaliação precisa dos possíveis efeitos da sua inclusão no âmbito da Directiva.

4.3. Tores-limite de COV mais estritos para os produtos de retoque de veículos

O anexo II, parte B, da Directiva Tintas estabelece o teor máximo de COV dos produtos de retoque de veículos. Procedeu-se à análise da viabilidade e do impacto do reforço dos teores-limite de COV para cada subcategoria de produtos de retoque

[11] Conselho europeu de fabricantes de tintas, tintas de impressão e tintas para artistas (*European Council of producers and importers of paints, printing inks and artists' colours* - CEPE)

de veículos. A análise concluíu que, de uma forma geral, não se justificaria propor teores-limite de COV mais estritos para os produtos em causa, pelos seguintes motivos:

– No que respeita à maioria das subcategorias, considerou-se que não seria viável reduzir os teores-limite, por não ser previsível que surjam brevemente no mercado produtos com teores mais baixos de COV e também em virtude da falta de métodos analíticos adequados;

– No que respeita aos revestimentos finais e aos acabamentos especiais, estimou-se que as opções para a optimização das exigências actualmente em vigor permitiriam uma redução dos COV da ordem de apenas 3,5 kt/ano e aumentariam provavelmente os encargos administrativos, atendendo à necessidade de um controlo mais complexo.

4.4. Impacto socioeconómico dos teores-limite da segunda fase

A revisão ponderou também as possíveis novas consequências socioeconómicas, não previstas nem avaliadas na fase de elaboração da Directiva (período 1999-2002).

O único impacto significativo identificado relaciona-se com o custo da (re-)rotulagem dos novos produtos abrangidos pelo âmbito da Directiva. Esta questão foi também considerada importante na perspectiva de um possível alargamento do âmbito. O custo total da rotulagem foi estimado pela federação dos industriais em cerca de 600 milhões de EUR. Foi ainda previsto um custo suplementar de 141 milhões de EUR para a retirada do mercado e a destruição dos produtos não-conformes. Estes custos podem ser reduzidos mediante o alargamento do período transitório no qual ainda é permitida a venda de produtos não-conformes (por exemplo, dois anos em vez de um ano).

5. CONCLUSÃO E PERSPECTIVAS

De acordo com as primeiras informações sobre a aplicação da Directiva comunicadas pelos Estados-Membros, os sistemas de controlo da conformidade estavam já estabelecidos nos anos seguintes à transposição. Contudo, vários Estados-Membros registaram dificuldades para o estabelecimento dos seus sistemas no prazo previsto, sendo portanto necessário aperfeiçoar os programas de controlo e as práticas em vigor, mediante a partilha de experiências e a adopção de boas práticas, para se poderem tirar conclusões definitivas sobre o impacto preciso nas emissões de COV. No contexto da segunda série de relatórios nacionais, estão a ser recebidos dos Estados-Membros novos dados sobre as questões em causa, que constituirão a base do segundo relatório da Comissão sobre a aplicação da Directiva.

Em conformidade com a cláusula de revisão da Directiva, procedeu-se a uma análise das medidas passíveis de conduzirem a uma redução suplementar das emissões de COV, como, por exemplo, o alargamento do âmbito e a adopção de teores-limite de COV mais estritos para os produtos de retoque de veículos. Todavia, mesmo que fosse abrangida uma gama muito vasta de produtos diferentes, a redução previsível das emissões seria modesta, devendo ainda ser tidos em conta os problemas de aplicação significativos, assim como o aumento dos encargos administrativos e dos

custos. Subsistem, nomeadamente, importantes preocupações quanto ao impacto incerto no comportamento dos consumidores e ao provável aumento dos encargos administrativos decorrentes da regulamentação dos produtos que não se destinam a revestimentos. Além disso, os resultados mais recentes da modelização para a análise integrada revelam que, para alcançar os objectivos intermédios da Estratégia Temática, não se afigura necessário reforçar as medidas em vigor para a redução das emissões de COV. Estas questões serão reanalisadas nos próximos anos, no contexto dos trabalhos em curso para a revisão da Estratégia Temática. Assim, não se justifica, na fase actual, uma revisão do âmbito da Directiva Tintas nem dos teores-limite que estabelece.