



Bruxelles, den 16.10.2013
COM(2013) 704 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Rapport om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/42/EF om begrænsning af emissioner af flygtige organiske forbindelser fra anvendelse af organiske opløsningsmidler i visse malinger og lakker samt produkter til autoreparationslakering og om ændring af direktiv 1999/13/EF

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Rapport om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/42/EF om begrænsning af emissioner af flygtige organiske forbindelser fra anvendelse af organiske opløsningsmidler i visse malinger og lakker samt produkter til autoreparationslakering og om ændring af direktiv 1999/13/EF

1. INDLEDNING

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/42/EF (i det følgende benævnt "malingsdirektivet") begrænser emissioner af flygtige organiske forbindelser (i det følgende benævnt "VOC") fra anvendelse af organiske opløsningsmidler i visse malinger og lakker samt produkter til autoreparationslakering.

Formålet med malingsdirektivet er at forebygge eller mindske luftforurening som følge af VOC-bidraget til dannelse af jordnær ozon¹ og sekundære partikler. Direktivet supplerer foranstaltninger, der skal træffes på nationalt plan for at sikre overensstemmelse med lofterne for VOC-emissioner, der er fastsat i direktiv 2001/81/EF om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer (i det følgende benævnt "NEC-direktivet"). De produkter, malingsdirektivet omfatter, er malinger og lakker, der til dekorative, funktionelle og beskyttende formål anvendes på bygninger, disses udsmykning og beslag samt dertil knyttede strukturer og produkter til autoreparationslakering².

Det fastsættes i malingsdirektivet, at de produkter, der falder ind under dets anvendelsesområde, og som markedsføres efter den 1. januar 2007, har et VOC-indhold, der ikke overskrider de grænseværdier, som er fastsat i bilag II. Hvad angår malinger og lakker har strengere VOC-grænseværdier (fase II) været gældende siden den 1. januar 2010. Ifølge malingsdirektivet skal produkterne ligeledes mærkes, så de angiver VOC-indholdet og dermed hjælper forbrugeren med at træffe et kvalificeret valg. Medlemsstaterne skal oprette et kontrolprogram for at sikre, at VOC-grænseværdierne og mærkningskravene overholdes, og skal regelmæssigt aflægge rapport til Kommissionen om kontrolprogrammets resultater.

Dette er Kommissionens anden rapport til Europa-Parlamentet og Rådet, som giver et overblik over gennemførelsen af malingsdirektivet i medlemsstaterne. Den første rapport³ blev vedtaget i 2011. Den igangværende revision af temastrategien for luftforurening⁴ omfatter en samlet vurdering af VOC-emissionskilderne og mulige omkostningseffektive foranstaltninger til formindskelse af emissionerne. Der er derfor ikke foretaget en særskilt revision af malingsdirektivet.

¹ Ozon dannes ved VOC's reaktion med nitrogenoxider og carbonmonoxid under tilstedeværelse af sollys.

² "produkter til autoreparationslakering" defineres som de produkter, der er opført i underkategorierne i bilag II.B i malingsdirektivet. De anvendes til overfladebehandling af motorkøretøjer som defineret i direktiv 70/156/EØF, eller dele heraf, som udføres som del af reparationsarbejde, vedligeholdelse eller dekorerings uden for bilfabrikkerne.

³ KOM(2011) 297 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0297:FIN:DA:PDF>

⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: Temastrategi for luftforurening (KOM (2005) 446 endelig), 21.9.2005.

Det bør bemærkes, at der som en supplerende foranstaltning på europæisk plan nu findes "miljømærker" for indendørs og udendørs malinger og lakker⁵. Disse miljømærker kræver blandt andet strengere frivillige begrænsninger af produkters VOC-indhold, hvilket som følge af, at forbrugerne kan foretage et mere kvalificeret produktvalg, fører til en yderligere reduktion af VOC-emissionerne.

2. GENNEMFØRELSE

2.1. Indledning

I henhold til artikel 7 i malingsdirektivet skal medlemsstaterne aflægge rapport til Kommissionen om kontrolprogrammets resultater for at vise, at direktivets krav overholdes. Medlemsstaterne pålægges også at aflægge rapport om de produktkategorier og -mængder, der er givet tilladelse til i henhold til malingsdirektivets artikel 3, stk. 3.

Hver medlemsstat skulle fremsende deres anden rapport for 2010 senest den 1. juli 2012 på baggrund af de strengere VOC-grænseværdier i fase II (bilag II til malingsdirektivet), der er gældende for malinger og lakker fra den 1. januar 2010. Kommissionen har for at sikre en ensartet rapportering fra medlemsstaterne udarbejdet og vedtaget en fælles formular⁶.

Der er modtaget gennemførelsesrapporter fra alle 27 medlemsstater. Disse rapporter og den efterfølgende vurdering af dem er tilgængelige via Kommissionens websted⁷.

Denne rapport, der opsummerer de vigtigste resultater af vurderingen af de oplysninger, som Kommissionen har modtaget fra medlemsstaterne, fokuserer på de to følgende sider af gennemførelsen af malingsdirektivet:

- Hvilke kontrolprogrammer der er blevet oprettet for at kontrollere overholdelsen af malingsdirektivets krav, dvs. foranstaltninger der hovedsageligt gennemføres af de kompetente myndigheder i medlemsstaten.
- I hvor høj grad medlemsstaterne overholder de tekniske krav i malingsdirektivet, dvs. de gennemførelsesforanstaltninger, som er truffet af producenter, importører og grossister og detailhandlere af maling og lakker.

2.2. Kontrolprogrammer

Oplysningerne for 2010 som oplyst af medlemsstaterne viser, at der er sket fremskridt med at kontrollere overholdelsen af VOC-grænseværdierne (bilag II) og mærkningskravene (artikel 4), eller at de i det mindste er forblevet på samme niveau som i 2007.

⁵ Kommissionens beslutning 2009/543/EF om opstilling af miljøkriterier for tildeling af Fællesskabets miljømærke til udendørs malinger og lakker, og Kommissionens beslutning 2009/544/EF om opstilling af miljøkriterier for tildeling af Fællesskabets miljømærke til indendørs malinger og lakker.

⁶ Kommissionens afgørelse 2010/693/EU af 22. juli 2010 (EUT L 301 af 18.11.2010, s. 4).

⁷ <https://circabc.europa.eu/w/browse/d8915eeb-0b2f-4d22-824e-1d4b5d969e14>

Medlemsstaterne anvender en række forskellige metoder til at kontrollere, om kravene overholdes. Dette kan omfatte fysisk kontrol (f.eks. prøveudtagning og analyse af maleprodukter eller besigtigelse af mærkning) og/eller en mere indirekte kontrolmetode med kontrol af den dokumentation, som producenterne har fremsendt. I nogle tilfælde bliver den mere bekostelige procedure med kontrolbesøg/prøveudtagning kun iværksat, såfremt der opdages uregelmæssigheder under kontrollen. Nogle medlemsstater har overvejet alternative tilgange til kontrol af overholdelse for at skabe en mere effektiv overvågning, f.eks. et krav om, at producenter skal udfylde et spørgeskema som sendes tilbage med prøverne, og selvcertificeringsordninger.

Selvom de enkelte medlemsstater viste store udsving var det samlede **antal kontrolbesøg** i 2010 på tværs af EU-27 betydeligt, idet der blev gennemført ca. 4 700 kontroller af produkternes VOC-indhold og/eller mærkning. Kontrollerne dækkede alle aktører involveret i at bringe varerne i omsætning, dvs. produktion, import og engros- og detailsalg af maling og lakker. På medlemsstatsplan varierede antallet af indberettede kontrolbesøg fra nul (tre medlemsstater) til 830.

Mens der endnu engang var store variationer på medlemsstatsplan, blev store mængder malings- og lakprøver **analyseret for VOC-indholdet** med over 19 000 analyser i 2010 i EU-27. Fire medlemsstater analyserede over 1 000 prøver (det højeste antal var 11 800), mens fem medlemsstater ingen prøver foretog. De malinger og lakker, der sælges i detailhandelen, blev oftest analyseret (og tegner sig for 41 % af prøverne).

Antallet af **kontroller af produktmærkninger**, enten ved besigtigelse eller andre metoder, lå på ca. 121 000 i 2010 inden for EU-27, omend endnu engang med store variationer medlemsstaterne imellem. På medlemsstatsplan varierede antallet af kontroller fra nul (fem medlemsstater) til 78 000. Malinger og lakker, der sælges af grossister, er dem, der oftest blev kontrolleret for overholdelse af mærkningskravene (41 % af alle kontrollerne).

De medlemsstater, der rapporterede nul eller meget lave niveauer til kontrol i 2010 anførte en **række begrundelser**. Mange medlemsstater blev hindret af manglende ressourcer, særlig økonomiske. Dette er blevet imødegået af de kompetente myndigheder i nogle medlemsstater gennem anvendelse af redskaber til prioritering (f.eks. at kontrollen er målrettet bestemte produkter) og/eller oplysningskampagner (for at øge kendskabet til malingsdirektivet og sikre, at kravene i højere grad bliver overholdt). Der var også problemer med mangel på godkendt laboratoriekapacitet til analyse af vareprøverne.

2.3. Overholdelse af VOC-grænseværdier og mærkningskrav

VOC-grænseværdier

I Bilag IIA til malingsdirektivet defineres to sæt grænseværdier for det maksimale VOC-indhold i malinger og lakker (i gram pr. liter af produktet, som er "klar til brug"). "Grænseværdierne i fase I" fandt anvendelse fra 1. januar 2007. De strengere "VOC-grænseværdier i fase II" trådte i kraft den 1. januar 2010. Derfor overholdt de produkter, der i 2010 blev anset for at ikke at overholde grænseværdierne i "fase I", samtidig heller ikke grænseværdierne i "fase II". For produkter til autoreparationslakering trådte grænseværdierne for VOC-indholdet i bilag II.B til malingsdirektivet i kraft den 1. januar 2007 og er ikke blevet ændret siden.

For VOC-grænseværdierne i fase I var den samlede overholdelsesgrad forholdsvis høj på 98,7 % (259 prøver, der ikke overholdt grænseværdierne, ud af i alt 19 525). Den største andel af prøver, der ikke overholdt grænseværdierne, var at finde blandt grossister (2,5 % af prøverne overholdt ikke kravene) og importører (2,4 % af prøverne overholdt ikke kravene).

For de strengere VOC-grænseværdier i fase II var den samlede overholdelsesgrad også relativt høj på 97,46 % (500 prøver, der ikke overholdt kravene). Den største andel af prøver, der ikke overholdt grænseværdierne, var at finde blandt importører (6 % af prøverne overholdt ikke kravene).

Denne høje overholdelsesgrad viser, at de VOC-grænseværdier, der kontrolleres, generelt overholdes på tværs af EU-27, selvom der stadig er mulighed for at komme tættere på 100 %. De samlede niveauer for overholdelse af kravene svarer til dem, der blev indberettet for 2007.

Mærkningskrav

Af de ca. 121 000 prøver, der blev udtaget til kontrol af mærkningen i 2010, blev 94,2 % anset for at opfylde kravene. Det største antal overtrædelser var at finde blandt importørerne. Forskellene i antallet af prøver/mærkninger, der er blevet analyseret, betyder, at det ikke er muligt at sammenligne medlemsstaterne ordentligt, når det kommer til den andel, der ikke overholder kravene.

Årsagerne til den manglende overholdelse står ikke klart ud fra oplysningerne i medlemsstaternes rapporter. Selvom overholdelsen af kravene synes at være markant forbedret siden 2007, hvor overtrædelser af mærkningskravene var på omkring 20 %, er der stadig plads til at forbedre kontrollen, særligt i de medlemsstater, hvor der ikke på nuværende tidspunkt bliver foretaget kontrol.

Produkter, der ikke opfylder kravene

I de fleste tilfælde har medlemsstater, som påviste overtrædelser af grænseværdierne for VOC-indholdet eller mærkningskravene også fremsendt oplysninger om underkategorierne for de produkter, som ikke overholder kravene, jf. bilag I i malingsdirektivet.

De fleste overtrædelser, der både omfattede grænseværdierne for VOC-indholdet og mærkningskravene, vedrørte produkter i underkategori 1.1d ("Maling til træværk, metal- og plastbeklædning indendørs/udendørs"). Inden for yderligere tre underkategorier blev der indberettet produkter, som hverken overholdt grænseværdierne for VOC-indholdet eller mærkningskravene, nemlig underkategorierne 1.1.a "matte overfladebehandlingsmidler til vægge og lofter, 1.1.e "lak og træbeskyttelsesmidler til bygningsdele, indendørs og udendørs" og 1.1.i. "Enkomponentspecialoverfladebehandlingsmidler".

Der blev indberettet overtrædelser af mærkningskravene inden for et større antal underkategorier sammenlignet med antallet af de underkategorier, hvor der blev indberettet overtrædelser af VOC-grænseværdierne: i alle undtagen to underkategorier af malinger og lakker og i alle underkategorier af autoreparationslakering.

Foranstaltninger for at sikre overholdelse

Den sanktion, som medlemsstaterne almindeligvis pålægger i sager om overtrædelser af grænseværdierne for VOC-indhold, er tilbagetrækning af produkterne fra markedet som krævet i malingsdirektivet.

Som reaktion på overtrædelser af mærkningskravene anmoder medlemsstaterne normalt de erhvervsdrivende om at rette fejlen inden for en tidsbegrænset periode for at undgå retsforfølgelse eller bødestraf.

Retsforfølgelse blev kun nævnt af en medlemsstat, og samme medlemsstat kræver, at de erhvervsdrivende foretager ændringer igennem hele deres forsyningskæde.

Nogle medlemsstater oplyste, at de i stedet for at straffe de erhvervsdrivende for overtrædelser gav de erhvervsdrivende en konstruktiv rådgivning om kravene i malingsdirektivet og om de ændringer, der er nødvendige for at overholde kravene.

3. KONKLUSIONER OG FREMTIDSUDSIGTER

De oplysninger, der er fremsendt af medlemsstaterne i henhold til artikel 7 i malingsdirektivet, viser, at de fleste medlemsstater fra 2010 har oprettet kontrolprogrammer for at kontrollere, om kravene til malinger og lakker på markedet er overholdt. Der er dog stadig et mindre antal medlemsstater, der endnu ikke har oprettet tilstrækkelige kontrolprogrammer.

I de medlemsstater, der foretager kontrol, er der stor variation i forhold til kontrolhyppigheden. Disse medlemsstater er generelt gode til at overholde de VOC-grænseværdier, der er fastsat i malingsdirektivet, idet den højeste andel af overtrædelser generelt findes i importeret maling. Det ser dog ud til, at der er behov for en bedre håndhævelse af mærkningskravene.

Medlemsstaterne, som halter bagefter, opfordres indtrængende til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at opfylde deres forpligtelser hvad angår kontrolprogrammerne.

Kommissionen vil nøje overvåge fremskridtene på disse områder og vil fortsætte med at bistå medlemsstaterne med at forbedre deres præstationsniveau yderligere igennem såvel forskellige støtteaktiviteter som passende håndhævelsesforanstaltninger.

Medlemsstater henstilles således til at fortsætte deres bestræbelser på at målrette kontrollen og håndhævelsen der, hvor det på mest effektiv vis hjælper med at begrænse markedsføringen af malinger og lakker, der ikke overholder kravene.