



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 23.12.2002
KOM(2002) 750 endelig

2002/0301 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

**om begrænsning af emissioner af flygtige organiske forbindelser fra anvendelse af
organiske opløsningsmidler i dekorationsmaling og -lak og produkter til
autoreparationslakering samt ændring af direktiv 1999/13/EF**

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

1. INDLEDNING

Det sjette handlingsprogram

Det anerkendes i det sjette handlingsprogram¹ at der stadig må gøres en betydeligt indsats for at mindske emissionerne med henblik på at opnå ren luft for alle indbyggere i Fællesskabet. Derfor er luftkvalitet et af de områder, hvor der i 6.MHP er foreslået at vedtage en temastrategi. Denne vil blive udarbejdet i forbindelse med programmet 'Ren luft i Europa' (CAFE), som Kommissionen gav meddelelse om i 2001².

De væsentligste målsætninger er at fastlægge, hvad der mangler i den aktuelle politik, og prioriteterne for den videre indsats, navnlig hvad angår partikler og troposfærisk ozon ("fotokemisk smog") under hensyntagen til risikoen for udsatte befolkningsgrupper. CAFE-programmet vil gennemgå og om nødvendigt ajourføre gældende luftkvalitetsnormer og nationale emissionslofter og udvikle bedre systemer for informationsindsamling, modelopstilling og prognostisering. Målsætningen er at opnå luftkvalitetsniveauer uden uacceptable risici for eller belastninger af sundhed og miljø.

Dette forslag er i overensstemmelse med CAFE-programmet. Af de her anførte grunde er det klart, at eftersom flygtige organiske forbindelser bidrager til dannelsen af troposfærisk ozon, er yderligere reduktion af emissionerne heraf nødvendige for at imødekomme de satte miljømål og bidrage til yderligere miljøforbedringer på længere sigt. Dette blev ligeledes erkendt af Rådet, der opfordrede Kommissionen til, i forbindelse med vedtagelsen af den fælles holdning med henblik på et direktiv om nationale emissionslofter,³ at fremsætte forslag til forskrifter med henblik på at opfylde nuværende og fremtidige forpligtelser til at reducere emissioner af flygtige organiske forbindelser.

Baggrund

Videnskabeligt grundlag

Flygtige organiske forbindelser (VOC) frigives til luften fra processer, hvor de anvendes eller produceres: i transportsektoren sker der emissioner i form af fordampning fra kulbrintebaserede brændstoffer og fra køretøjers udstødning, og der er emissioner fra anvendelse af produkter, der indholder opløsningsmidler. Disse emissioner gennemgår kemiske reaktioner i luften, der forårsager en række indirekte virkninger, navnlig dannelse af fotokemiske oxidanter såsom troposfærisk ozon. Når ozon koncentrerer kraftigt i luft, kan det forringe menneskers sundhed og beskadige skove, beplantning og afgrøder, og reducere afkast. Ozon er også en kraftig drivhusgas. VOC forårsager episodisk ozondannelse på lokalt

¹ EFT L 242 af 10.9.2002, s. 1.

² KOM(2001) 245 af 4.5.2001

³ Det vil blive nødvendigt med en betydelig reduktion af emissioner af VOC, hvis interimsmiljømålene i artikel 5 i direktivet om nationale emissionslofter for bestemte forurenende stoffer skal imødekommes inden 2010. Med henblik herpå opfordrede dette Råd (miljø) på det kraftigste Kommissionen til at foreslå fællesskabsregler for produkter med henblik på at reducere VOC-emissioner. Disse regler skal være trådt i kraft inden 2004 for at denne reduktion kan tages i betragtning ved vurderingen af direktivet om nationale emissionslofter (Rådets erklæring i bilag 4 fra referatet fra det 2278. Råd (miljøministre) i Luxembourg, den 22. juni 2000).

og regionalt plan, der betyder, at prækursorer og fotokemiske oxidanter transporteres over store afstande.

Forurening med troposfærisk ozon i Det Europæiske Fællesskab

Forurening med troposfærisk ozon er et udbredt og kronisk problem i Fællesskabet. Data, som medlemsstaterne har sendt Kommissionen i henhold til direktiv 92/72/EØF⁴, peger på, at tærskelværdien for beskyttelse af folkesundheden ($110 \mu\text{g m}^{-3}$ udtrykt som gennemsnitsværdi over otte timer) overskrides i alle medlemsstater, og at det i bymiljø anslås, at over 40 millioner mennesker er udsat for potentielt skadelige koncentrationer af dette aggressive forurenende stof. Tilsvarende viser overvågningsdata, at tærskelværdien for beskyttelse af vegetation ($65 \mu\text{g m}^{-3}$ udtrykt som en gennemsnitsværdi over 24 timer) overskrides i alle medlemsstater. Direktiv 2002/3/EF⁵ fastsætter endnu mere ambitiøse tærskelværdier og målværdier. Medlemsstaterne skal gennemføre dette direktiv inden september 2003.

Som et resultat af ozonforurening kan særlig følsomme mennesker forvente at få symptomer såsom ondt i øjnene, ondt i halsen og vejrtrækningsproblemer. I miljøet påvirker det fotosyntesen ved at forårsage læsioner på og affarvning af blade og derved negativt påvirke bestemte afgrøders afkast.

Hvad desuden angår rammedirektivet om vurdering og styring af luftkvalitet, er der for nylig blevet vedtaget et nyt direktiv om luftens indhold af ozon⁶ med målsætninger og målværdier for ozon. Medlemsstaterne skal opstille luftkvalitetsstyringsplaner med angivelse af de foranstaltninger, de vil træffe for at nå disse målværdier og målsætninger. Medens medlemsstaterne vil kunne drage nytte af gældende fællesskabslovgivning med henblik på at reducere VOC-emissioner, er det klart, at der er behov for yderligere foranstaltninger på fællesskabsplan.

Fællesskabslovgivning om reduktion af VOC-emissioner

Der findes allerede omfattende lovgivning i Fællesskabet om reduktion af emissioner af flygtige organiske forbindelser til luften. Direktiv 96/61/EF⁷ om integreret forebyggelse og bekæmpelse omhandler emissionsreduktion til alle medier fra en lang række industrisektorer. Direktiv 1999/13/EF⁸ om begrænsning af emissionen af flygtige organiske forbindelser fra anvendelse af organiske opløsningsmidler i visse aktiviteter og anlæg drejer sig specifikt om flygtige organiske forbindelser fra industrisektorer, der er storforbrugere af opløsningsmidler, og fastsætter både grænseværdier for skorstene og diffuse emissioner. Dette direktiv har desuden til hensigt at gøre produktionsmetoder renere ved at foreslå emissionsreduktionsplaner for opløsningsmidler som en alternativ metode til den sædvanlige anvendelse af forureningsbekæmpelsesudstyr.

⁴ EFT L 297 af 13.10.1992, s. 1.

⁵ EFT L 67 af 9.3.2002, s. 14.

⁶ EFT L 67 af 9.3.2002, s. 14.

⁷ EFT L 257 af 10.10.1996, s. 26.

⁸ EFT L 85 af 29.3.1999, s. 1.

I transportsektoren resulterede Auto/olie-programmet i skrappe normer for køretøjers emissioner (direktiv 98/69/EF⁹) sammen med de nødvendige forbedringer i brændselskvalitet¹⁰ for at sikre, at det mere avancerede udstødningsbekæmpelsesudstyr bliver mere effektivt. Direktiv 94/63/EF¹¹ har også til hensigt at reducere VOC-emissioner fra transport ved at kræve dampgenvinding på forskellige punkter i benzindistributionskæden.

I tabel 1 gives der en fordeling af EU's emissioner i 2010 efter kildekategori. Gældende fællesskabslovgivning har hjulpet med til at udvirke en 50 % reduktion af alle forventede menneskeskabte VOC-emissioner i 2010 sammenlignet med 1990-basislinjen.

Direktivet om de nationale emissionslofter

Da dannelse af troposfærisk ozon er et grænseoverskridende fænomen, foreslog Kommissionen et direktiv om nationale emissionslofter (forkortet NEC), hvorved de nationale emissioner af svovldioxid, nitrogenoxider, flygtige organiske forbindelser og ammoniak ville blive begrænset til nogle maksimalværdier i hver medlemsstat i kalenderåret 2010. Den analyse, der lå til grund for dette forslag, tog hensyn til den geografiske fordeling af emissionskilder overalt i Fællesskabet, aspektet med transport over store afstande, omkostningseffektiviteten af emissionsreduktioner for hvert enkelt forurenende stof i hver medlemsstat og behovet for samtidig at nå miljømål for både forsuring og troposfærisk ozon.

Selv om emissioner af VOC i Fællesskabet forventes at falde fra 14,1 mio. tons i 1990 til 7,1 mio. tons inden 2010, viste Kommissionens analyse¹², at det ville være nødvendigt at reducere VOC-emissionerne til 5,5 mio. tons i 2010 for bare at opfylde interimsmiljømålene for dette forurenende stof. Ifølge de relevante undersøgelser (jf. fodnote 12) må emissionerne reduceres yderligere på længere sigt, for fuldstændigt at beskytte folkesundheden og vegetationen.

Efter lange og vanskelige forhandlinger i Rådet og Europa-Parlamentet kunne medlemsstaterne forpligte sig til nationale emissionslofter for 2010, der på fællesskabsplan giver et emissionsloft på 6,5 mio. tons¹³. På denne måde satte medlemsstaterne skarpt på vanskeligheden ved at reducere VOC-emissioner og opfordrede Kommissionen til at fremsætte flere forslag på dette område, navnlig om produkters VOC-indhold (jf. tabel 2).

2. PRODUKTER, DER INDEHOLDER VOC

Emissioner fra produkter anvendt i industrien, som indeholder flygtige organiske forbindelser, er delvis omfattet af fællesskabslovgivningen. Rådets direktiv 1999/13/EF om begrænsning af emissionen af flygtige organiske forbindelser fra anvendelse af organiske opløsningsmidler i visse aktiviteter og anlæg gælder for en række sektorer, der anvender opløsningsmidler. Direktivet dækker også emissioner fra anvendelse af VOC-indeholdende produkter til autoreparationslakering. Eftersom direktiv 1999/13/EF er baseret på et godkendelsessystem for at reducere emissioner fra anlæg, var der imidlertid praktiske begrænsninger med hensyn

⁹ Direktiv 98/69/EF (EFT L 350 af 28.12.1998, s. 1) om foranstaltninger mod luftforurening forårsaget af emissioner fra motorkøretøjer.

¹⁰ Direktiv 98/70/EF (EFT L 350 af 28.12.1998, s. 58) om kvaliteten af benzin og dieselolie. Senest ændret ved Kommissionens direktiv 2000/71/EF (EFT L 287 af 28.11.2000, s. 46) med tilpasning af målemetoder.

¹¹ EFT L 365 af 31.12.1994, s. 24.

¹² Kontrol af omkostningseffektivitet vedrørende forsuring og jordnær ozon (rapport 1 til 8, IIASA).

¹³ Direktiv 2001/81/EF om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer, EFT L 309 af 27.11.1999, s. 22.

til gennemførelse og håndhævelse, hvad angår anlæggenes størrelse og deres antal, som måtte underkastes en godkendelse. Der blev således fastlagt forbrugstærskelværdier, hvorunder direktivet ikke ville gælde for at undgå en urealistisk overdreven administrativ byrde og undgå at mindske miljøfordelene. Kommissionen blev derfor opfordret til at undersøge produktbaserede muligheder, navnlig et alternativ til autoreparationslakering.¹⁴

Baseret på en række undersøgelser^{15,16,17} identificerede Kommissionen følgende sektorer som storforbrugere af VOC og også sektorer, der i øjeblikket enten fuldstændig eller delvis ligger uden for anvendelsesområdet for fællesskabslovgivningen om begrænsning af VOC-emissioner:

- Farve- og lakindustrien: den årlige anvendelse af opløsningsmidler anslås til 1,5 mio. tons. Omkring 50 % af disse produkter er "dekoremaling", der sælges i detailhandlen til privatpersoner eller professionelle malere. Emissioner fra anvendelsen af disse produkter er ikke omfattet af bestemmelserne i Rådets direktiv 1999/13/EF.
- Blæk- og trykfarveindustrien: den årlige anvendelse af opløsningsmidler anslås til 125 kilotons, hovedsagelig i anlæg, der omfattes af Rådets direktiv 1999/13/EF.
- Kosmetik, toiletartikler, parfumer: den årlige anvendelse af opløsningsmidler anslås til 200 kilotons. Emissioner fra anvendelsen af disse produkter er ikke omfattet af bestemmelserne i Rådets direktiv 1999/13/EF.
- Rengøringsmidler, pudse- og poleremidler: rækkevidden af produkter er enorm, men nogle af dem indeholder store mængder VOC. Den årlige anvendelse af opløsningsmidler anslås til 300 kilotons.
- Produkter til autoreparationslakering: Den årlige anvendelse af opløsningsmidler anslås til 45 kilotons.

Det fremgår af ovenstående, at maling og tilknyttede produkter, der sælges i detailhandelen, udgør en betyde kilde til VOC-emissioner, skønt der - selv uden lovgivning - allerede er sket et skift fra maleprodukter på opløsningsmiddelbasis til produkter på vandbasis.

¹⁴ "Rådet henstiller til Kommissionen, at den i første omgang som en mulig løsning til kontrol af sektor 6 i bilag II A til dette direktiv snarest fremlægger et forslag til forskrifterprodukt for produkt og dernæst overvejer at tilpasse denne sektor eller fjerneden fra anvendelsesområdet for dette direktiv." - Addendum til protokol for 2165. samling i Rådet (miljø) den 11. marts 1999 i Bruxelles.

¹⁵ Undersøgelse af potentielt for at reducere emissioner af flygtige organiske forbindelser (VOC) fra anvendelse af dekoremaling og -lakker til erhvervsmæssig og ikke erhvervsmæssig anvendelse (Chemiewinkel, Enterprise Ireland og Wetenschappelijk instituut voor milieu-management, juni 2000).

¹⁶ Reduktion af VOC-emissioner fra autoreparationsmaling (Entec UK Limited og 'Paint Research Association, august 2000)

¹⁷ Undersøgelse med henblik på at fastlægge reduktioner i VOC-emissioner gennem begrænsning af produkters indhold af VOC (Bipro, AFC Consult og DFIU-IFARE, februar 2002)

To kommissionsundersøgelser undersøgte især dekorationsmalingsprodukter¹⁸ og autoreparationslakeringsprodukter¹⁹. Begge undersøgelser konkluderede, at på basis af fastslåede tendenser i disse sektorer til fordel for produkter med lavere opløsningsmiddelindhold, ville det være teknisk og økonomisk muligt at reducere VOC-indholdet yderligere inden for realistiske tidsrammer og uden at kompromittere produktkvaliteten. Disse undersøgelser peger på, at VOC-emissioner kunne reduceres med omkring 280 kt. i 2010 (jf. tabel 3 - fase II) ved at reducere opløsningsmiddelindholdet i dekorationsmaling og -lakker, og med omkring 15 kt. ved at reducere opløsningsmiddelindholdet i produkter til autoreparationslakering. Disse undersøgelser har peget på nogle usikkerhedsmomenter i den tekniske gennemførlighed og økonomiske bæredygtighed af væsentlige forbedringer i bestemte produktkategorier. Dette er blevet afspejlet i de maksimale grænseværdier for indhold, som er fastsat i dette forslag.

Der er mindre muligheder for at reducere opløsningsmiddelindholdet i andre produktgrupper på dette stadium. I nogle produktgrupper anvendes VOC i drivmiddelsystemer til at erstatte stoffer, der nedbryder det stratosfæriske ozonlag. Kommissionen har derfor besluttet, at det er nødvendigt med yderligere overvejelse, inden der foreslås foranstaltninger til disse produktgrupper for at sikre, at alle foranstaltninger til imødekommelse af de miljøpolitiske målsætninger arbejder i samme retning.

Sektoren for autoreparationslakering

Direktiv 1999/13/EF fastsætter emissionsgrænseværdier for autoreparationslakering, der gælder for anlæg med et forbrug af opløsningsmidler på over 0,5 tons om året. Den foreslåede produktbaserede fremgangsmåde vil reducere emissioner fra sektoren som helhed, medens de gældende bestemmelser i direktiv 1999/13/EF indeholder en undtagelsesmulighed for anlæg, der anvender mindre end 0,5 tons opløsningsmidler om året. Hvis Fællesskabet imidlertid fastsætter maksimalt VOC-indhold for produkter, der anvendes i sektoren, men også fastsætter grænseværdier for emissioner fra anlæggene selv, ville det blive dobbeltdækning. Derfor foreslås det at ophæve de relevante bestemmelser i direktiv 1999/13/EF.

3. BESKRIVELSE AF LOVGIVNINGSSITUATIONEN I MEDLEMSSTATERNE

Østrig

Lovgivningen begrænser VOC-indholdet i dekorationsmaling, -lakker og -fernis, der anvendes til trægulve. Der er forbud mod salg af bestemte forbrugsprodukter, og det er forbudt at anvende andre produkter, der er bestemt til professionelle brugere.

Danmark

Der er allerede indført lovgivning om beskyttelse af arbejdstagere, der er baseret på "MAL-kode"-mærkningssystemet, derfor er salg af bestemte produkter forbudt. Lovgivning om VOC-indholdet i maling til privat brug er under udarbejdelse.

¹⁸ Undersøgelse af potentielt for at reducere emissioner af flygtige organiske forbindelser (VOC) fra anvendelse af dekorationsmaling og -lakker til erhvervs-mæssig og ikke erhvervs-mæssig anvendelse (Chemiewinkel, Enterprise Ireland og Wetenschappelijk instituut voor milieu-management, juni 2000).

¹⁹ Reduktion af VOC-emissioner fra autoreparationsmaling (Entec UK Limited og Paint Research Association, august 2000).

Nederlandene

Maling med højt VOC-indhold har siden 1/1/2000 været forbudt til indendørs brug af professionelle malere, for at beskytte deres helbred.

Sverige

Der har siden 1987 været begrænsninger i kraft, som ligner dem i Nederlandene.

Frankrig

I Frankrig er der indført miljømærke "*NF Environnement*" for maling og lak.

Tyskland

Det overvejes at udarbejde lovgivning om malings indhold af VOC. Der er indført det tyske miljømærke "*Blaue Engel*" for maling.

Spanien

Spanien har siden 1994 haft miljømærket "*AENOR medio ambiente*" for maling og lak.

Grækenland, Italien, Luxembourg, Portugal, Irland, Finland og Belgien har ingen specifik lovgivning med henblik på begrænsning af produkters VOC-indhold af miljøhensyn, selv om **Belgien** for nylig har meddelt Kommissionen, at det har til hensigt at indføre lovgivning herom.

Begrundelsen for en fællesskabsindsats

I Kommissionens beslutning²⁰ er der allerede opstillet kriterierne, herunder for VOC-indholdet med henblik på tildeling af Fællesskabets miljømærke til malinger og lakker. Fællesskabets miljømærker tildeles på basis af livscyklusanalyse, der omfatter fremstilling, begrænsning af miljø- og sundhedsskadelige stoffer, nedbringelse af luftforurening, mindske af produktionen af farligt affald og miljømærkning med henblik på forbrugeroplysning. Miljømærkekriteriet for VOC-indhold er mere ambitiøst end de obligatoriske værdier, der fastsættes heri, men overensstemmelse hermed er frivillig.

Som beskrevet ovenfor kan emissioner af flygtige organiske forbindelser bidrage til dannelse af troposfærisk ozon både i de medlemsstater, hvor de udslippes, og alle andre steder på grund af den grænseoverskridende transport over store afstande. Medens medlemsstaterne kan således træffe nogle foranstaltninger i deres eget land med henblik på at reducere VOC-emissioner for at undgå dannelse af troposfærisk ozon, men ingen medlemsstat kan fuldstændig og overordnet begrænse udsættelse for dette forurenende stof. En fællesskabsdækkende produktorienteret lovgivning giver desuden den bedste garanti for at nå det foreslåede miljømål på en omkostningseffektiv måde og i overensstemmelse med det indre marked.

Det grænseoverskridende problem og behovet for at bekæmpe det på en samordnet måde blev tydeligt omfattet af den nyligt vedtagne Gøteborg-protokol under Geneve-konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande, hvori medlemsstaterne og

²⁰ C(1998) 4257; EFT L 5 af 9.1.1999, s. 77.

Fællesskabet er parter²¹. Kommissionen mener derfor, at indsats på fællesskabsplan er berettiget både for at sikre en samordnet indsats i Fællesskabet og gøre det muligt for Fællesskabet at hjælpe med til at bekæmpe dette forurenende stof i den bredere geografiske dimension i De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa, hvoraf mange af medlemmerne er kandidatlande.

Valg af retsakt

Selv om der er væsentlige grunde til hurtig fællesskabsindsats på dette område, blev der overvejet en række fremgangsmåder, før der blev truffet afgørelse om den mest effektive type instrument.

Frivillige forpligtelser indgået af industriens aktører blev, selv om de allerede har medført et skift i retning af produkter med lavt VOC-indhold, anset for at være utilstrækkelige med hensyn til at give den nødvendige forsikring om, at målsætningerne ville blive nået i betragtning af det store antal producenter i sektoren og vanskeligheder forbundet med at overvåge og håndhæve overensstemmelse. En EF-forordning blev heller ikke, selv om den ville sikre en mere ensartet gennemførelse i alle medlemsstater, anset for gennemførlig i betragtning af de eksisterende strukturer og tilknyttede regler i medlemsstaterne.

Eftersom prisen på opløsningsmidler i farve- og lakprodukter udgør en så lille procentdel af den samlede pris, ville effektiviteten af afgifter være begrænset i betragtning af antallet af faktorer ud over prisen (f.eks. produktkvaliteten), der også er vigtige for forbrugere.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv skulle således give den rette balance mellem at sikre en ensartet og konsekvent fremgangsmåde overalt i Fællesskabet, medens medlemsstaterne samtidig gives tilstrækkelig fleksibilitet til at fastlægge de nødvendige detaljerede bestemmelser for at sikre passende håndhævelse og også i nogle tilfælde give dem mulighed for at bygge videre på allerede truffne foranstaltninger.

4. VALG AF OG BEGRUNDELSE FOR RETSGRUNDLAG

Da det foreslåede direktiv hovedsagelig sigter mod at reducere VOC-emissioner gennem indbyrdes tilpasning af tekniske specifikationer, anvendes artikel 95 som retsgrundlag for det foreslåede direktiv på grund af det indre marked. Det er med forslagets bestemmelser hensigten at opnå et indbyrdes tilnærmelse af love. Selv om værdierne for det maksimale VOC-indhold i bestemte produkter indgår i direktivet, kan medlemsstaterne bevare eller gennemføre strengere grænseværdier, hvis de kan berettigede grundene hertil som fastsat i traktatens artikel 95, stk. 4 og 5.

5. OMKOSTNINGER OG FORDELE VED DET FORESLÅEDE DIREKTIV

Reduktion af VOC-emissioner er allerede blevet berettiget af økonomiske hensyn i Kommissionens forslag til direktiv om nationale emissionslofter²². Den økonomiske analyse,

²¹ Protokol med henblik på at bekæmpe forurening, eutrofiering og jordnær ozon vedtaget i Gøteborg den 30. november 1999 af eksekutivorganet for konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande.

²² KOM(1999) 125 endelig udg.

der blev foretaget for det pågældende forslag²³ viste, at fordelene ved at reducere VOC-emissioner til 5,5 mio. tons i 2010 opvejede omkostningerne, selv uden at indregne undgåede skader på økosystemer. Eftersom medlemsstaterne forpligtede sig til kun at reducere deres emissioner til 6,5 mio. tons inden 2010, falder den manglende million tons inden for det reduktionsområde, der allerede har vist sig at være berettiget af lønsomhedsgrunde.

For at vurdere det tekniske potentielle med hensyn til at reducere VOC-emissioner fra dekorationsmaling og autoreparationslakering gennemførte Kommissionens tjenestegrene to undersøgelser (jf. fodnote 13 og 14). Disse undersøgelser pegede på, at emissionsreduktionsomkostninger ved foranstaltninger såsom dem, der foreslås heri, ligger pænt inden for rækken af omkostninger ved foranstaltninger med henblik på VOC-emissionsreduktion som planlagt i alle medlemsstater i forbindelse med de nationale emissionslofter.

Disse undersøgelser blev anvendt som grundlag for en costbenefitanalyse²⁴ af det foreslåede direktiv. Den samlede årlige reduktion af VOC-emissioner, der måtte resultere af forslaget, anslås at være 280 kilotons i 2010 og at koste mellem 108 og 157 mio. EUR om året i 2010. De gennemsnitlige omkostninger til reduktion af overfladebehandlingsmidlers VOC-indhold anslås til at ligge mellem 387 og 563 EUR pr. tons reduceret VOC. Forskellen i omkostningerne stammer fra usikkerhed omkring de yderligere omkostninger i forbindelse med overfladebehandlingsmidler til udendørs brug²⁵. Dette udsving i reduktionsomkostninger (fra 387 til 563 EUR) per tons reduceret VOC er mindre end gennemsnittet af de lønsomhedsmuligheder, der er for at nå målsætninger for NEC-direktivet (687 EUR per tons reduceret VOC).

Det er blevet anslået, at der vil opnås sundhedsmæssige fordele på i alt 582 mio. EUR ved at fjerne 280 kilotons VOC i EU. Det bør bemærkes, at nogle fordele ikke blev udregnet i penge²⁶. I tabel 4 er omkostninger og fordele opsummeret pr. medlemsstat.

Fordelene ved det foreslåede direktiv blev anslået til at være fire til fem gange højere end omkostningerne, og højere end omkostningerne i alle medlemsstaterne. Det foreslåede direktiv vil alt i alt udvirke væsentlige fordele, selv om omkostningerne til en vis grad blev undervurderet eller fordele noget overvurderet.

På grund af mangel på data, var det ikke muligt at inkludere kandidatlandene i lønsomhedsanalysen. Reduktionspotentielt for VOC i overfladebehandlingsmidler er sandsynligvis ikke meget anderledes end i medlemsstaterne. Hvis der er forskel, ville det muligvis være, at omkostningerne i disse lande er lavere end i medlemsstaterne. Ozondannelsesproblemet er under alle omstændigheder lige alvorligt. Derfor er

²³ I "Economic evaluation of air quality targets for tropospheric ozone", der blev udført af IIASA, AEA, DNMI og RIVM, viste konklusionerne, at de samlede skøn over fordele sandsynligvis vil overstige omkostningerne for alle de behandlede scenarier.

²⁴ Beskrevet i detaljer i "The costs and benefits of the reduction of volatile organic compounds from paints", der er udarbejdet af Generaldirektoratet for Miljø, Kontoret for Luft og Støj, 2. maj 2002.

²⁵ De højere omkostninger svarer til et 'pessimistisk' tilfælde. Det antages, at priserne på alle kategorier overfladebehandlingsmidler til ydermure og overfladebehandlingsmidler til træværk og metalbeklædning ville stige på grund af et teknologisk skift, der bl.a. ville øge prisen på råmaterialer. I det "optimistiske" tilfælde antages den eneste meromkostning at være større forsknings- og udviklingsomkostninger.

²⁶ Disse virkninger, der ikke blev udregnet i penge, er forbedret helbred hos malere (på grund af mindre udsættelse for opløsningsmidler) og fordelene for økosystemer (på grund af lavere ozonkoncentrationer).

lønsomhedsforholdet ved at gennemføre foranstaltningen, der er foreslået i dette direktiv, sandsynligvis mindst lige så fordelagtigt i kandidatlandene.

6. FORKLARING AF FORSLAGETS BESTEMMELSER

Forslaget sigter mod at reducere VOC-emissioner ved at fastsætte maksimale værdier for VOC-indholdet i bestemte kategorier af dekorationsmaling og produkter til autoreparationslakering, grænser der skal overholdes ved markedsføring af disse produkter i EU. I overensstemmelse med nærhedsprincippet indeholder direktivet imidlertid en vis smidighed, f.eks. kan medlemsstaterne selv udarbejde og gennemføre markedsovervågningsordninger. Forslagets væsentligste træk er følgende:

Artikel 1

I denne artikel udstikkes forslagets formål og anvendelsesområde. Formålet er at beskytte folkesundheden og miljøet mod direkte og indirekte virkninger af emissioner af organiske opløsningsmidler. Forebyggelse af erhvervs sygdomme er ikke forslagets hovedformål, men der er blevet overvejet sundhedsrelaterede fordele ved at reducere niveauerne af troposfærisk ozon.

Artikel 2

Denne artikel indeholder de nødvendige definitioner. Der blev overvejet tre muligheder til definition på "flygtig organisk forbindelse". Den første afspejlede det forhold, at VOC er prækursorer for troposfærisk ozon, og ville falde i tråd med den, der er brugt i NEC-direktivet (2001/81/EF). Den anden måler flygtighed ved anvendelse af damptryks fysiske egenskab og er anvendt i direktiv 1999/13/EF om begrænsning af emissioner af opløsningsmidler fra bestemte industrianlæg. Den tredje er baseret på en anden fysisk egenskab: kogepunkt. I betragtning af direktivets grundlæggende krav valgte Kommissionen definitionen baseret på kogepunkt, der giver en enkel og effektiv metode til at kontrollere overensstemmelse.

Definitioner på produktkategorier er anført i bilag I.

Artikel 3

I denne artikel forpligtes medlemsstaterne til at sikre, at produktkategorier under direktivets anvendelsesområde kun må markedsføres, hvis de overholder specifikationerne i bilag II.

Artikel 4

Der indføres et mærkningskrav for at sikre, at forbrugerne informeres hensigtsmæssigt om produktets miljøfordele ved køb. I betragtning af antallet af detaljerede faktorer, der skal tages i betragtning ved både mærkets udformning og anvendelse, foreslås det at delegere denne opgave til det udvalg, der nedsættes ved direktivets artikel 12.

Artikel 5, 6 og 7

I henhold til disse artikler skal medlemsstaterne udvikle en ordning for overvågning af markedet for at vurdere og kontrollere, at direktivet gennemføres korrekt. Medlemsstaterne skal ligeledes indsende et resume af resultaterne af deres overvågning hvert tredje år og kun på anmodning sende årsresultater til Kommissionen. For at lette rapportering vil Kommissionen udarbejde en fælles rapporteringsformular ved udvalgsprocedure.

Artikel 8

I denne artikel fastslås, at princippet om varers frie bevægelighed skal overholdes, hvad angår produkter omfattet af dette direktiv og i overensstemmelse med kravene heri.

Artikel 9

I denne artikel indføres et krav om en ny gennemgang for at afgøre det tilladte VOC-indhold for år 2010 for den særlige underkategori af produkter til træværk og metalbeklædning til brug indendørs og udendørs (bilag II.A). I øjeblikket er de tekniske og økonomiske overvejelser ikke tilstrækkelig klare til at få fordele og ulemper til at balancere ved fastsættelse af en strengere grænse i 2010. Kommissionen vil foretage denne gennemgang inden udgangen af 2006 for at kunne fremsætte et forslag for Europa-Parlamentet og Rådet i 2006 om en værdi, der skal anvendes fra 2010. Denne gennemgang vil blive baseret på en undersøgelse, der tager hensyn til alle elementer omkring bæredygtighed: de større miljømæssige fordele sammenlignet med 2007-grænseværdien, men også de økonomiske følger, herunder virkningerne for SMV, følgerne for beskæftigelsen og den tekniske gennemførlighed.

Artikel 10

Dette er en standardartikel, der forpligter medlemsstaterne til at indføre passende sanktioner for ikke overensstemmelse.

Artikel 11

Forskriftsudvalget nedsat ved artikel 12 bistår Kommissionen i afgørelser om obligatorisk anvendelse af ISO- eller CEN-metoder, så snart de bliver tilgængelige for afprøvning af VOC-indholdet af de produkter, der omfattes af direktivet.

Artikel 12

I denne artikel foreslås nedsættelse af et forskriftsudvalg, der vil fungere i overensstemmelse med Rådets afgørelse om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen²⁷. Det skal yde Kommissionen teknisk bistand og hjælpe med til at træffe beslutninger om direktivets gennemførelse, såsom fælles formularer til rapportering af data.

Artikel 13

Denne artikel ophæver de bestemmelser i direktiv 1999/13/EF, der fastsætter grænseværdier for emissioner fra sektoren for autoreparationslakering til fordel for den produktbaserede fremgangsmåde i dette forslag. Det bør gøres klart, at dette forslag ikke ophæver bestemmelserne om opløsningsmidler, der indgår i overfladebehandlingsmidler til nye køretøjer. Derfor vil kun første underled i bilag I til direktiv 1999/13/EF blive ophævet: "overfladebehandling af køretøjer bestemt til færdsel på vej, som defineret i direktiv 70/156/EØF, eller dele heraf, som gennemføres som del af reparationsarbejde, vedligeholdelse eller dekoreret uden for bilfabrikkerne, eller". I bilag II A.I fjernes ordene "reparation af køretøjer" ligeledes fra rubrik 6 i kolonnen "Aktivitet".

²⁷ Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999, EFT L 184 af 17.7.1999, s. 23.

Artikel 14, 15 og 16

Disse artikler indeholder standardbestemmelserne om ikrafttrædelse og gennemførelse i national lovgivning.

Bilag I

I dette bilag defineres kategorierne og underkategorierne af dekorationsmaling og produkter til autoreparationslakering, som forslaget dækker.

Bilag II

I dette bilag er fastsat de foreslåede grænseværdier for indhold.

Den maksimale grænseværdier for underkategorien A.d i bilag II: *Maling til træværk og metalbeklædning indendørs/udendørs*, OB står blank indtil 2010. Jf. bemærkningerne til artikel 7.

7. KONSEKVENSANALYSE: FORSLAGETS KONSEKVENSER FOR VIRKSOMHEDERNE, HERUNDER ISÆR SMÅ OG MELLEMLIGE VIRKSOMHEDER (SMV'ER)

7.1 Forslaget

- En begrænsning af bestemte produktkategoriers indhold af flygtige organiske forbindelser (VOC)

Det er nødvendigt med fællesskabslovgivning på dette område for at hjælpe med til at beskytte folkesundheden, navnlig ved at reducere VOC-emissioner, således at befolkningens og vegetationens udsættelse for fotokemiske oxidanter mindskes. Der foreslås en fremgangsmåde i to faser til at reducere VOC-indholdet i dekorationsmaleprodukter, der omfattes af forslagets anvendelsesområde. Det vil give de berørte sektorer tilstrækkelig tid til at indordne sig, uden at der mistes miljøfordele på lang sigt. Den første fase gælder fra 1. januar 2007, medens anden fase vil gælde fra 1. januar 2010. Hvad angår produkter til autoreparationslakering vil kun 2007-værdierne gælde.

7.2 Konsekvenser for virksomhederne

- Hvem berøres af forslaget?

Producenter af dekorationsmaling og produktionskæden herfor

Forslaget berører fremstilling af dekorationsmalinger og disse produkters produktionskæde. Denne omfatter selve farve- og lakindustrien, harpiksindustrien, opløsningsmiddelindustrien samt fabrikanten af bindemidler og pigmenter.

På trods af igangværende konsolidering af denne sektor, er der næsten 1300 store farve- og lakproducenter og over 3200 mindre virksomheder i sektoren, herunder virksomheder i seks af kandidatlandene²⁸. Sektoren beskæftiger omkring 120 000

²⁸

Den Tjekkiske Republik, Ungarn, Polen, Slovenien, Slovakiet og Tyrkiet

personer. De ti største farve- og lakproducenter tegner sig for omkring 50 % af den samlede produktion. Det største antal mindre producenter ligger i det sydlige Europa.

Over 200 råmaterialeleverandører betjener den europæiske farve- og lakindustri. Multinationale kemiske virksomheder dominerer bindemiddel-, pigment- og opløsningsmiddelmarkederne, medens alkydharpiksmarkedet omfatter et betydeligt antal mindre producenter.

Sektoren for autoreparationslakering

Forslaget berører også autoreparationslakeringsprodukter. Anlæg med et tærskelforbrug af opløsningsmidler på over 500 kg. om året omfattes allerede af Rådets direktiv 1999/13/EF. Siden vedtagelsen af det direktiv er det imidlertid blevet erkendt, at denne sektor er bedre egnet til en produktbaseret fremgangsmåde til at opnå emissionsreduktioner end en fremgangsmåde med emissionsgrænseværdier, der forudsætter anvendelse af forureningsbekæmpelsesudstyr. Høringer med industriens partnere peger på, at denne ændring i forskriftsordning (dette forslag kombineret med ophævelse af de relevante bestemmelser i direktiv 99/13) ikke vil betyde, at investeringer for at overholde direktiv 1999/13/EF var spildte, da produkter med lavere VOC-indhold allerede er blevet fundet som den foretrukne vej til overensstemmelse i denne sektor.

Forslaget kunne berøre omkring 50 000 anlæg i Fællesskabet, mange med færre end 5 ansatte. Forslaget vil ligeledes berøre produktleverandørmarkedet, selv om det ser ud til at være velforberedt på forslaget. Syv virksomheder tegner sig for 90% af markedet, de sidste 10% er små og mellemstore virksomheder.

- Hvilke foranstaltninger skal virksomhederne træffe i henhold til forslaget?

Omkostninger i forbindelse med overensstemmelse

Produkter, der sælges på det indre marked, skal overholde grænseværdier for maksimalt indhold af flygtige organiske forbindelser, der er fastsat i dette forslag. Dette vil i nogle tilfælde betyde omkostninger ved nyt udstyr (f.eks. farve- og lakproducenter og -detailforhandlere. Detailforhandlere vil skulle ændre eller udskifte deres blandingsmaskiner), omkostninger til forskning og udvikling (f.eks. i harpiksindustrien), eller nødvendigvis anvende alternative produkter (f.eks. til autoreparationslakering). Disse omkostninger vil blive fordelt over en årrække, da tidsfristen for overensstemmelse går helt frem til 2010.

Malermarkedet vil forblive uændret, hvad angår salgsvolumen, men det er usikkert, om der vil ske en omfordeling mellem "gør-det-selv" og de professionelle. Detailforhandlere kan både øge og mindske salget. For de professionelle brugere vil virkningerne sandsynligvis vedrøre de nye produkters anderledes anvendelighed.

Administrative byrder

Overvågning og rapportering er nødvendige for, at forslaget gennemføres efter hensigten. Medlemsstaterne vil dog i vis grad selv kunne afgøre, hvordan dette gøres fra starten. Kommissionen vil overvåge fremskridt på dette område og fremsætte forslag til en mere ensartet fremgangsmåde senere, hvis det viser sig nødvendigt.

- Hvilke økonomiske virkninger forventes forslaget at få?

Sektoren for dekorationsmaling

De anslåede omkostninger ved emissionsreduktion er generelt på omkring 500 EUR/kt. reduceret. Hvad angår forbruget på farve- og lakmarkedet, forventes det at forblive uforandret. Der skulle ikke være nogle væsentlige virkninger for malingsindustrien, selv om der vil være omkostninger til forskning, omformulering og investering i udstyr af rustfrit stål samt omkostninger ved udvikling af nye harpikser. Overfladebehandlingsmidler vil så sandsynligvis blive 1-1,5 % dyrere for den endelige forbruger. Industrien har allerede klaret et væsentligt skift fra produkter på opløsningsmiddelbasis til produkter på vandbasis, og dette forslag bygger videre på denne proces.

Reduceret forbrug af opløsningsmidler vil mindske indtægterne i opløsningsmiddelindustrien med omkring 65 EUR mio. om året. Denne virkning er imidlertid relativ beskeden i forhold til de berørte virksomheders økonomiske styrke, men de faste omkostninger vil skulle spredes over en mindre produktionsvolumen i mangel af udvikling af erstatningsprodukter.

Farve- og lakforhandlere og professionelle malere måtte frygte, at de højere priser måtte medføre fald i salget. Dette er imidlertid usandsynligt, da beslutningen om at begynde et malerarbejde som regel ikke er påvirket af malingens pris (omkostninger til materialer udgør kun 15-25 % af de samlede omkostninger). Nogle forhandlere vil ikke desto mindre skulle tilpasse deres udstyr, og professionelle malere vil skulle tilpasse deres arbejdsmetoder og -planer til nye produkter.

Der forventes ingen særlig virkning for beskæftigelsen, da den overordnede markedsefterspørgsel skulle forblive uændret. Der vil imidlertid ske en intern omfordeling; faldende efterspørgsel efter opløsningsmiddelindeholdende produkter skulle blive opvejet af stigende efterspørgsel efter produkter på vandbasis.

Medens forslaget ikke skulle få nogen særlig virkning for hele produktionskæden, kunne det få en faktisk virkning for SMV-sektoren, og navnlig dem der specielt er afhængig af fremstilling af kun opløsningsmiddelindeholdende produkter. Deres behov for at investere, genuddanne og tilpasse vil blive så meget desto større som deres virksomhed er mindre. Dog skulle de foreslåede tidsplaner gøre det muligt for dem at tilpasse sig, da de ekstra omkostninger i sidste ende vil ende i detalilledet.

- Indeholder forslaget foranstaltninger, der tager højde for SMV'ernes særlige situation?

Overgangsperioderne i forslaget gør det muligt for de berørte sektors forskellige fagområder at imødekomme nye krav med hensyn til teknologi og finansiering. Anvendelse af maling på opløsningsmiddelbasis vil stadig være tilladt i en lang række tilfælde og således muliggøre en mere gradvis overgang, end det ville være nødvendigt, hvis der blev lagt større vægt på vandbaserede teknikker.

De grænseværdier for indhold, der er fastsat i forslaget, tager ikke hensyn til de nyeste teknologiske fremskridt. Grunden til ikke at anvende de strengeste formuleringer, der er til rådighed på markedet, er at gøre overgangen lettere for SMV. Forslaget indeholder desuden en bestemmelse om en gennemgang af en af

grænseværdierne for VOC-indhold i 2010, i forbindelse med hvilke omkostninger og fordele endnu ikke var tilstrækkelig tydelige. Gennemgangen vil tage hensyn til SMV'ernes særlige forhold.

Udtalelser fra medlemsstaterne og de berørte parter

Der blev foretaget en bred høring af industriens berørte parter under udarbejdelsen af forslaget; den varede næsten to år. De støttede generelt den yderligere indsats for at reducere emissionerne af VOC, men udtrykte nogen tvivl med hensyn til, om alle de foreslåede værdier for 2010 for det maksimale indhold af opløsningsmidler i overfladebehandlingsmidler i øjeblikket var opnåelige i kommerciel skala (CEPE,²⁹ ERMA³⁰). Industrien har ligeledes udtrykt bekymring med hensyn til costbenefitanalysen, at nogle faktorer ikke er blevet taget behørigt i betragtning, og at nogle omkostninger er blevet undervurderet. Andre (ESIG³¹) stiller spørgsmålstegn ved, om denne sektor er den mest omkostningseffektive sektor at lovgive for, hvad angår VOC-emissionsreduktioner. De spørger, om tiden overhovedet er inde for forslaget og foreslår, at det ville være at foretrække at afvente yderligere fremskridt med CAFE-programmet.

Nogle af de repræsentative sammenslutninger var bekymret for forslagets virkninger for SMV. UNIEP,³² UEAPME,³³ og Union Chimica–Confapi³⁴ nævnte vanskelighederne ved at efterkomme den foreslåede lovgivning på grund af de begrænsede ressourcer, manglende FoU-kapacitet og disse faktorerers større virkninger grundet deres mindre størrelse.

Ideen med at gå over til en mere produktbaseret fremgangsmåde i sektoren for autoreparationslakering fik positiv respons fra den berørte industris parter.

Medlemsstaterne har generelt støttet forslaget, selv om Italien og Spanien har givet udtryk for visse forbehold på grund af hensyn til SMV (i Italien) og til den øgede forskriftsbyrde (i Spanien).

²⁹ European Confederation of paint, printing, ink and artist's colours manufacturers association - Den Europæiske Forening af Farve- og Lakproducenter

³⁰ Den Europæiske Forening af Harpiksproducenter

³¹ Den Europæiske Opløsningsmiddelindustri.

³² Malermestres Internationale Sammenslutning

³³ Den Europæiske Håndværkssammenslutning, små og mellemstore virksomheder.

³⁴ Unione nazionale piccola e media industria chimica, conciaria, materie plastiche, gomma, vetro, ceramica e prodotti affini - Italiensk forening af SMV, der fremstiller forskellige produkter.

Tabel 1: Skøn over VOC-emissioner (2010) efter sektor (SNAP-inddeling)
Kilde: Skøn baseret på uafhængige undersøgelser foretaget for Kommissionen

VOC-emissioner EU-15 (%) Skøn 2010	
Brug af opløsningsmidler og andre stoffer	26%
Vejtransport	22%
Produktionsprocesser	14%
Udvinding og distribution af fossile brændsler/geotermisk energi	12%
Andre mobile kilder og maskineri	12%
Ikke industrielle forbrændingsanlæg	8%
Affaldsbehandling og -bortskaffelse	3%
Forbrænding i energi- og forarbejdningsindustrier	2%
Forbrænding i fremstillingsindustri	1%

Tabel 2: Anslåede VOC-emissioner i 2010 efter medlemsstat

	Kommissionens NEC-forslag	NEC-direktivet
Østrig	129	159
Belgien	102	139
Danmark	85	85
Finland	110	130
Frankrig	932	1050
Tyskland	924	995
Grækenland	173	261
Irland	55	55
Italien	962	1159
Luxembourg	6	9
Nederlandene	156	185
Portugal	102	180
Spanien	662	662
Sverige	219	241
UK	964	1200
EU-15	5581	6510

Tabel 3: Anslået reduktion som følge af forslaget i 2010

Kilde: Kommissionens tjenestegrenes egne skøn

Underkategori af produkter		Grænseværdier g/l		Anslået reduktion Kt. reduceret i 2010
		Fase I (2007)	Fase II (2010)	
a) Mat væg- og loftsmaling (Glansværdi <25@60°)	VB	55	30	85,5
	OB	350	30	34,6
a) Blank væg- og loftsmaling (Glansværdi >25@60°)	VB	150	100	18,5
	OB	350	100	34,5
c) Ydervægge af mineralisk underlag	VB	60	40	27,8
	OB	450	430	4,3
d) Overfladebehandlingsmidler til træværk og metalbeklædning indendørs/udendørs	VB	130	130	3
	OB	250	250	35
e) Lakker og trælasur indendørs/udendørs	VB	140	100	2,9
	OB	500	400	17,1
f) Trælasur med tynd filmdannelse indendørs/udendørs	VB	150	130	0,6
	OB	700	700	0,6
g) Grunder	VB	50	30	1,7
	OB	450	350	0
h) Hæftegrunder	VB	50	30	1,2
	OB	750	750	0
i) Enkomponent overfladebehandlingsmiddel	VB	140	140	0,3
	OB	600	500	1,2
i) Tokomponent overfladebehandlingsmidler til specifik brug, såsom gulve	VB	140	140	1,6
	OB	550	500	0
k) Flerfarvede overfladebehandlingsmidler	VB	150	100	0,6
	OB	400	100	3,8
l) Dekorative effektmalinger	VB	300	200	1,3
	OB	500	200	3,8
Subtotal	VB			145
	OB			135
I alt				280

Tabel 4: Omkostninger og fordele ved det foreslåede direktiv i medlemsstaterne i 2010

Kilde: "The costs and benefits of the reduction of volatile organic compounds from paints", der er udarbejdet af Generaldirektoratet for Miljø, Kontoret for Luft og Støj, 2. maj 2002

	Fordele i alt (€n)	Omkostninger (€n)		Fordele/omkostninger (€n)		Fordele/omkostninger (€n)	
		Optimistisk	Pessimistisk	Optimistisk	Pessimistisk	Optimistisk	Pessimistisk
Østrig	7,3	1,6	2,6	5,7	4,7	4,5	2,8
Belgien	21,6	2,2	3,6	19,3	18	9,6	6,1
Danmark	34,3	1,5	2,4	32,8	31,9	23,1	14,5
Finland	1,4	0,9	1,5	0,5	0	1,6	1
Frankrig	99,2	36,8	43,8	62,4	55,4	2,7	2,3
Tyskland	174	19,4	30,8	154,6	143,2	9	5,7
Grækenland	8,7	2,9	4,7	5,8	4,1	3	1,9
Irland	5,1	1,2	2	3,9	3,2	4,2	2,6
Italien	79,5	8,9	14,1	70,7	65,5	9	5,7
Luxembourg	0,8	0,1	0,1	0,7	0,7	9,3	5,9
Nederlandene	34,9	4,5	7,2	30,4	27,7	7,7	4,8
Portugal	14,2	3	4,7	11,3	9,5	4,8	3
Spanien	39,7	14,1	22,4	25,7	17,4	2,8	1,8
Sverige	3,8	1,7	2,8	2,1	1	2,2	1,4
UK	57,1	9,4	14,9	47,7	42,2	6,1	3,8
I alt	581,8	108,3	157,2	473,5	424,6	5,4	3,7

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om begrænsning af emissioner af flygtige organiske forbindelser fra anvendelse af organiske opløsningsmidler i dekorationsmaling og -lak og produkter til autoreparationslakering samt ændring af direktiv 1999/13/EF

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 95,

under henvisning til forslag fra Kommissionen³⁵,

under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg³⁶,

i henhold til fremgangsmåden i traktatens artikel 251³⁷, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstaterne er parter i Gøteborg-protokollen af 1. december 1999 til De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europas (UNECE) konvention om grænseoverskridende luftforurening over store afstande, der sigter mod bekæmpelse af forurening, eutrofiering og jordnær ozon. Gøteborg-protokollen fastlægger emissionslofter for flygtige organiske forbindelser (i det følgende: VOC), såvel som grænseværdier for emissioner af VOC fra stationære kilder.
- (2) VOC transporteres i atmosfæren over store afstande og udgør en af de væsentligste kilder til grænseoverskridende luftforurening. Hvad angår især ozon i luften er VOC defineret en "ozonprækursorer" i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/3/EF af 12. februar 2002 om luftens indhold af ozon³⁸, der opfordrer Kommissionen til at overveje, hvilken yderligere indsats, der skal gøres på fællesskabsplan for at reducere emissioner af ozonprækursorer.
- (3) Da målene for den påtænkte handling, nemlig at reducere emissioner af VOC, ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, da VOC-emissioner i en medlemsstat påvirker luftkvaliteten i andre medlemsstater, og kan derfor på grund af handlingens omfang og virkninger bedre gennemføres på fællesskabsplan, kan Fællesskabet træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet i

³⁵ EFT C [] af [...], s. [].

³⁶ EFT C [] af [...], s. [].

³⁷ Europa-Parlamentets udtalelse af ... (EFT ...), Rådets fælles holdning af ... (EFT ...).

³⁸ EFT L 67 af 9.3.2002, s. 14.

traktatens artikel 5. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i samme artikel går dette direktiv ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

- (4) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/81/EF af 23. oktober 2001 om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer³⁹ fastsætter nationale lofter for emissioner af bestemte forurenende stoffer, herunder VOC, der skal nå inden år 2010 som led i Fællesskabets integrerede strategi med henblik på at bekæmpe forurening og jordnær ozon, men den omfatter ikke grænseværdier for emissioner af disse forurenende stoffer fra specifikke kilder.
- (5) På grund af organiske opløsningsmidlers egenskaber giver anvendelsen heraf i nogle produkter årsag til emissioner af organiske forbindelser til luften, der bidrager til lokal og grænseoverskridende dannelse af fotokemiske oxidanter i troposfærens grænsefladelag, som under bestemte udsættelsesbetingelser har skadelige virkninger for menneskers sundhed.
- (6) VOC-emissioner bør derfor undgås eller mindskes, navnlig fordi der allerede er eller meget snart vil være potentielt mindre skadelige erstatningsstoffer til rådighed.
- (7) Anvendelse af organiske opløsningsmidler og emissioner af VOC bør reduceres så meget som teknisk og økonomisk muligt.
- (8) Et højt miljøbeskyttelsesniveau forudsætter, at der fastsættes og opnås grænseværdier for indholdet af VOC i bestemte produktkategorier.
- (9) For produktunderkategorien d) i bilag II punkt A "Maling til træværk og metalbeklædning indendørs/udendørs" er balancen mellem teknisk gennemførlighed og økonomiske virkninger endnu ikke tilstrækkelig klar. Det er derfor nødvendigt at gennemføre yderligere et studie for at vurdere den økonomiske og tekniske gennemførlighed af en forberedt grænseværdi for maksimalt indhold i 2010 i forhold til den, der allerede er fastsat fra 2007.
- (10) Grænseværdier for indhold skal overvåges for at afgøre, om massekoncentrationerne af VOC i hver produktkategori, som omfattes af dette direktiv, ligger inden for de tilladte grænser.
- (11) Rådets direktiv 1999/13/EF af 11. marts 1999 om begrænsning af emissionen af flygtige organiske forbindelser fra anvendelse af organiske opløsningsmidler i visse aktiviteter og anlæg⁴⁰ bør derfor ændres desangående.
- (12) Nationale love og bestemmelser på dette område skal harmoniseres for at sikre, at den frie bevægelighed for varer omfattet af dette direktiv ikke begrænses.
- (13) Medlemsstaterne indfører regler for sanktioner, hvis denne forordnings bestemmelser overtrædes, og de sikrer, at de håndhæves. Disse sanktioner skal være effektive, rimelige og præventive.
- (14) Dette direktiv berører ikke foranstaltninger på fællesskabsplan eller nationalt plan, der er truffet for at sikre arbejdstageres sundhed og deres arbejdsmiljø.

³⁹ EFT L 309 af 27.11.2001, s. 22.

⁴⁰ EFT L 85 af 29.3.1999, s. 1.

- (15) Foranstaltninger til gennemførelse af dette direktiv bør vedtages i overensstemmelse med Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen⁴¹.

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

Artikel 1

Formål og anvendelsesområde

1. Formålet med direktivet er at forebygge eller mindske de direkte og indirekte virkninger af emissioner til miljøet af VOC fra anvendelse af organiske opløsningsmidler i dekorationsmaling og -lak samt produkter til autoreparationslakering, og de potentielle risici for folkesundheden ved at begrænse det maksimale VOC-indhold.
2. I det omfang, det er nødvendigt for at nå det i stk. 1 fastsatte formål, harmoniserer dette direktiv de tekniske specifikationer for dekorationsmaling og produkter til autoreparationslakering.
3. Dette direktiv gælder for de i bilag I anførte produkter.

Artikel 2

Definitioner

I dette direktiv forstås ved:

1. *ansvarlig myndighed*: den eller de myndigheder eller de organer, der i henhold til medlemsstaternes lovgivning skal udføre de opgaver, der følger af dette direktiv
2. *grænseværdi for VOC-indhold*: mængden af flygtige organiske forbindelser udtrykt som nogle specifikke parametre, såsom koncentration udtrykt i g/l, der ikke må overskrides i produktets formulering
3. *stoffer*: kemiske grundstoffer og deres forbindelser, som de forefindes naturligt eller fremstilles industrielt, i fast eller flydende form eller luftformig
4. *organisk forbindelse*: forbindelser, der mindst indeholder grundstoffet kulstof og et eller flere af stofferne brint, halogen, ilt, svovl, fosfor, silicone eller kvælstof, med undtagelse af kulilte og uorganisk carbonater og bicarbonater
5. *flygtig organisk forbindelse (VOC)*: flygtige organiske forbindelser med et kogepunkt lavere end eller lig med 250°C målt ved normaltryk på 101.3 kPa
6. *organisk opløsningsmiddel*: VOC, som anvendes alene eller sammen med andre agenser og uden at undergå kemisk ændring, med henblik på at opløse råmateriale, produkter eller affaldsmateriale, eller som anvendes som rensningsmiddel til opløsning af urenheder, eller som opløsende eller dispergerende middel, eller som middel til justering af viskositet eller overfladespænding, eller som blødgøringsmiddel, eller som konserveringsmiddel

⁴¹ EFT L 184, 17.7.1999, s. 23.

7. *overfladebehandlingsmiddel*: præparater, herunder organiske opløsningsmidler eller præparater, der indeholder organiske opløsningsmidler, som er nødvendige for deres rette anvendelse, og som anvendes til at opnå dekorative, beskyttende eller andre funktionelle virkninger på en overflade
8. *overfladebehandlingsmiddel på vandbasis (VB)*: overfladebehandlingsmidler, hvis viskositet reguleres med vand
9. *overfladebehandlingsmiddel på opløsningsmiddelbasis (OB)*: overfladebehandlingsmidler, hvis viskositet reguleres med organiske opløsningsmidler.

Artikel 3

Krav

Medlemsstaterne sikrer, at kun produkter anført i bilag I med et VOC-indhold, der ikke overskrider de i bilag II fastsatte grænseværdier, markedsføres på deres område efter de i dette bilag anførte datoer.

Artikel 4

Mærkning

Medlemsstaterne sørger for, at produkterne i bilag I er mærket, når de markedsføres. De oplysninger, mærket skal bære, fastlægges efter fremgangsmåden i artikel 12.

Artikel 5

Kompetent myndighed

1. Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at kravene i artikel 3 og 4 og i bilag II overholdes.
2. Med henblik på stk. 1 udpeger medlemsstaterne en kompetent myndighed, der har ansvaret for, at de i dette direktiv fastsatte forpligtelser opfyldes, og giver Kommissionen meddelelse herom senest et år efter den dato, der henvises til i artikel 15.

Artikel 6

Overvågning

Medlemsstaterne udarbejder et overvågningsprogram med det formål at overvåge VOC-indholdet af de i bilag I anførte produkter.

Medlemsstaterne anvender nationale metoder til bestemmelse af VOC-indholdet, hvis der ikke foreligger relevante CEN- eller ISO-metoder.

Artikel 7

Rapport

Medlemsstaterne rapporterer hvert tredje år inden udgangen af juni efter den treårsperiode, der behandles, og første gang [den 30. juni 200...], resultaterne af overvågningsprogrammet for at påvise overensstemmelse med direktivet. Årsdata stilles til rådighed for Kommissionen efter anmodning. Kommissionen udarbejder efter fremgangsmåden i artikel 12 en fælles formular til indsendelse af overvågningsdata.

Artikel 8

Fri omsætning

Medlemsstaterne må ikke forbyde, begrænse eller hindre markedsføring af produkter, der er i overensstemmelse med kravene i dette direktiv.

Artikel 9

Gennemgang

Inden senest den 31. december 2006 gennemgår Kommissionen den tekniske og økonomiske gennemførlighed ved at anvende en grænseværdi for indhold fra 2010 på produkter på opløsningsmiddelbasis i bilag II A, underkategori d), og fremsætter et forslag for Europa-Parlamentet og Rådet om den værdi, der skal gælde fra 2010.

Artikel 10

Sanktioner

Medlemsstaterne fastsætter, hvilke sanktioner der skal gælde for overtrædelse af nationale bestemmelser til gennemførelse af dette direktiv, og træffer alle nødvendige foranstaltninger til håndhævelse heraf. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen disse bestemmelser senest den dato, der er anført i artikel 15, og meddeler snarest muligt eventuelle senere ændringer heraf.

Artikel 11

Tilpasning til den tekniske udvikling

Ændringer, der er nødvendige for at tilpasse direktivet til den tekniske udvikling i de målemetoder, der anvendes til bestemmelse af produkters VOC-indhold, vedtages af Kommissionen efter forskriftsproceduren i artikel 12, stk. 2.

Artikel 12

Udvalget

1. Kommissionen bistås af det udvalg, der er nedsat ved artikel 13 i Rådets direktiv 1999/13/EF, i det følgende benævnt "udvalget".
2. Når der henvises til dette stykke, anvendes artikel 5 og 7 i afgørelse 1999/468/EF under overholdelse af bestemmelserne i afgørelsens artikel 8.

Den frist, der er fastlagt i artikel 5, stk. 6, i afgørelse 1999/468/EF, fastsættes til tre måneder.

3. Udvalgets fastsætter selv sin forretningsorden.

Artikel 13

Ændring af direktiv 1999/13/EF

Direktiv 1999/13/EF ændres således:

1. I afsnittet "autoreparation og -lakering" i bilag I, udgår første underled.
2. I bilag IIA, nummer 6, første rubrik, udgår ordene "og reparation af køretøjer".

Artikel 14

Direktivets gennemførelse

1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den [...] og underretter straks Kommissionen herom.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de nationale retsfor skrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv, sammen med en oversigt, der viser, hvordan direktivets bestemmelser svarer til de vedtagne nationale bestemmelser.

Artikel 15

Direktivets ikrafttræden

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

Artikel 16

Adressater

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Europa-Parlamentets vegne
Formand

På Rådets vegne
Formand

BILAG I

ANVENDELSESOMRÅDE

I.1.-Dekorationsmaling og -lak: produkterne i de nedenfor anførte underkategorier. Det drejer sig om overfladebehandlingsmidler, der påføres på bygninger, deres udsmykning og udstyr og tilknyttede strukturer som dekoration, beskyttelse eller med funktionelt formål. Produkter, der anvendes til overfladebehandling af emner på deres oprindelige fremstillingssted, er ikke omfattet.

I.1.1.- Underkategorier:

- **a) Mat overfladebehandlingsmiddel til vægge og lofter:** overfladebehandlingsmiddel med en glansværdi $<25@60^\circ$, som påføres vægge og lofter.
- **b) Blank overfladebehandlingsmiddel til vægge og lofter:** overfladebehandlingsmidler med en glansværdi $>25@60^\circ$, som påføres vægge og lofter.
- **c) Overfladebehandlingsmiddel til mineralsk underlag udendørs:** overfladebehandlingsmidler beregnet til påføring på ydervægge af murværk, mursten eller puds.
- **d) Overfladebehandlingsmiddel til træværk og metalbeklædning indendørs og udendørs:** overfladebehandlingsmidler beregnet til udsmykning og beklædning, som giver et ugenomsigtigt lag. Disse overfladebehandlingsmidler er beregnet til enten træ- eller metalunderlag. Denne underkategori omfatter ugenomsigtige trælasurer. Ugenomsigtige trælasurer: overfladebehandlingsmidler, der giver et ugenomsigtigt lag til dekoration og beskyttelse af træ mod vejrliget, jf. definition i EN 927-1.
- **e) Lak og trælasur til udsmykninger indendørs/udendørs:** overfladebehandlingsmidler beregnet til påføring på udsmykninger, som giver et gennemsligt eller halvgennemsligt lag som dekoration og beskyttelse af træ, metal og plast.
- **f) Trælasur med tynd filmdannelse:** trælasurer, der i overensstemmelse med EN 927 - 1:1996 har en gennemsnitlig lagtykkelse på under $5\mu\text{m}$, når de afprøves efter ISO 2808: 1997, metode 5A.
- **g) Grunder:** overfladebehandlingsmidler med forseglings- og/eller isoleringsegenskaber beregnet til træ eller vægge og lofter.
- **h) Hæftegrunder:** overfladebehandlingsmidler beregnet til at stabilisere løse overfladepartikler eller bibringe vandbestandighed og/eller beskytte træværk mod blåsplint.
- **i) Enkomponent overfladebehandlingsmiddel:** funktionelle overfladebehandlingsmidler baseret på et filmdannende materiale. De er beregnet til anvendelser, hvor der kræves særlige egenskaber, såsom

grundere og overfladefinish til plast, grundere til jernoverflader, grundere til reaktive metaller såsom zink og aluminium, korrosionshindrende finish, overfladebehandlingsmidler til gulve, herunder træ- og cementgulve, graffitiafvisende, flammehæmmende og som skal overholde sundhedskrav i føde- og drikkevareindustrien eller sundhedssektoren.

- **j) Tokomponent overfladebehandlingsmiddel:** funktionelle overfladebehandlingsmidler til samme anvendelser som enkomponent overfladebehandlingsmidler, men hvor der tilsættes en komponent (f.eks. tertiære aminer) inden påføring.
- **k) Flerfarvet overfladebehandlingsmiddel:** overfladebehandlingsmidler med tofarvet eller flerfarvet virkning direkte ved første påføring.
- **l) Effektmaling:** overfladebehandlingsmidler beregnet til at give specielle æstetiske virkninger på specielt forberedte og allerede malede underlag eller basislag og efterfølgende behandlet med forskellige værktøjer under tørringstiden.

I.2.- Produkter til autoreparationslakering: produkter til overfladebehandling af køretøjer bestemt til færdsel på vej eller dele heraf, som gennemføres som del af reparationsarbejde, eller til heloplakering af køretøjer, undtagen i den oprindelige produktionslinje.

I.2.1.- Underkategorier:

- **a) Forberedelse og rengøring:** produkter til påføring, enten mekanisk eller kemisk, med henblik på at fjerne gamle laklag og rust eller give underlag for ny lakering.
 - **Middel til vaskepistol ('gunwash'):** rengøringsprodukt bestemt til anvendelse i sprøjtepistol eller andet udstyr. Det omfatter malingfjernere, affedningsmidler (herunder antistatiske typer til plast) og siliconefjernere.
 - **Forrensemiddel:** rengøringsprodukt til fjernelse af overfladekontaminering opstået under klargøring og forud for påføring af dækmaterialer.
- **b) Spartelmasse:** fyldige materialer bestemt til at blive sprøjtet på eller påført med spartel for at udfylde dybe overfladeuregelmæssigheder forud for påføring af malingsystemet.
- **c) Grunder:** overfladebehandlingsmiddel bestemt til påføring på bart metal eller eksisterende dæklag for at give korrosionsbeskyttelse forud for påføring af primer surfacer.
 - **Surfacer:** overfladebehandlingsmiddel bestemt til påføring forud for påføring af finish med henblik på korrosionsbestandighed, for at sikre vedhæftning af finish og for at fremme dannelsen af en jævn overflade ved at udfylde mindre uregelmæssigheder i overfladen.

- **Generel metalgrunder:** overfladebehandlingsmiddel beregnet til påføring som grunder, såsom vedhæfningsfremmer, sealer, surfacer, mellemlag, plastgrunder, vådt-i-vådt, non-sand spartel og sprøjtespartel.
- **Wash primer:** overfladebehandlingsmiddel, der mindst indeholder 0,5 vægtprocent phosphorsyre bestemt til at påføres direkte på bart metal for at give korrosionsbestandighed og vedhæftning. Det omfatter overfladebehandlingsmidler, der anvendes som svejseprimere eller ætsende opløsninger (galvaniseret og zink).
- **d) Finish:** pigmenteret overfladebehandlingsmiddel, der skal påføres enten som enkeltlag eller som flerlaget base for at give glans og holdbarhed. Det omfatter alle anvendte produkter såsom underlak og klar overlak.
 - **Underlak:** pigmenterede overfladebehandlingsmidler bestemt til at give farve og ønskede optiske virkninger, men ikke malingsystemets glans eller overfladebestandighed.
 - **Klar overlak:** gennemsigtigt overfladebehandlingsmiddel bestemt til at give overfladebehandlingsystemets slutresultat, hvad angår glansniveau og modstandsdygtighed.
- **e) Speciel finish:** overfladebehandlingsmidler bestemt til påføring som overfladefinish med specielle egenskaber, såsom metalfarve eller perlemorseffekt, i et enkelt lag, højtydende dækfarve og klar overfladebehandling (f.eks. ridsefast og fluorholdig klarlak), reflekterende basislag, strukturfinish (f.eks. hamret), antislip, undervognsbehandlingsmiddel, overfladehærdende midler og indendørs finish.

BILAG II

A. GRÆNSEVÆRDIER FOR MAKSIMALT VOC-INDHOLD I DEKORATIONSMALING OG -LAK

	Underkategori af produkter	Type:	Fase I (g/l*) (fra 1.1.2007)	Fase II (g/l*) (fra 1.1.2010)
<i>a</i>	<i>Mat væg- og loftsmaling (Glansniveau <25@60°)</i>	VB	75	30
		OB	400	30
<i>b</i>	<i>Mat væg- og loftsmaling (Glansniveau >25@60°)</i>	VB	150	100
		OB	400	100
<i>c</i>	<i>Ydervægge af mineralsk- underlag</i>	VB	75	40
		OB	450	430
<i>d</i>	<i>Maling til træværk og metalbeklædning indendørs/udendørs</i>	VB	150	130
		OB	300	-
<i>e</i>	<i>Lak og trælasur, herunder ugennemsigtig trælasur, til udsmykning indendørs/udendørs</i>	VB	150	100
		OB	500	400
<i>f</i>	<i>Trælasur med tynd filmdannelse indendørs/udendørs</i>	VB	150	130
		OB	700	700
<i>g</i>	<i>Grunder</i>	VB	50	30
		OB	450	350
<i>h</i>	<i>Hæftegrunder</i>	VA	50	30
		OP	750	750
<i>i</i>	<i>Enkomponent overfladebehandlingsmiddel</i>	VA	140	140
		OP	600	500
<i>j</i>	<i>Tokomponent overfladebehandlingsmiddel til specifik brug såsom gulve</i>	VA	140	140
		OP	550	500
<i>k</i>	<i>Flerfarvet overfladebehandlingsmiddel</i>	VA	150	100
		OP	400	100
<i>l</i>	<i>Dekorative effektmalinger</i>	VA	300	200
		OP	500	200

*g/l klar til brug

B. GRÆNSEVÆRDIER FOR MAKSIMALT VOC-INDHOLD I PRODUKTER TIL AUTOREPARATIONSLAKERING

	Underkategori af produkter	Overfladebehandlings midler	VOC g/l* (1.1.2007)
<i>a</i>	<i>Forberedelse og rengøring</i>	Gun wash	850
		Forrensemiddel	200
<i>b</i>	<i>Spartelmasse</i>	Alle typer	250
<i>c</i>	<i>Grunder / Sealer / Surfacer / Spartelmasse</i>	Generelle (metal) primere	540
		Wash primere	780
<i>d</i>	<i>Finish</i>	Alle typer	420
<i>e</i>	<i>Specialfinish</i>	Alle typer	840

*g/l produkt klar til brug, uden vandindhold