



Brussel, 16.10.2013
COM(2013) 704 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Verslag over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2004/42/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de beperking van emissies van vluchtige organische stoffen ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen in bepaalde verven en vernissen en producten voor het overspuiten van voertuigen, en tot wijziging van Richtlijn 1999/13/EG

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Verslag over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2004/42/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de beperking van emissies van vluchtige organische stoffen ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen in bepaalde verven en vernissen en producten voor het overspuiten van voertuigen, en tot wijziging van Richtlijn 1999/13/EG

1. INLEIDING

Richtlijn 2004/42/EG van het Europees Parlement en de Raad ("de Verfrichtlijn") beperkt de emissies van vluchtige organische stoffen ("VOS") ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen in bepaalde verven, vernissen en producten voor het overspuiten van voertuigen.

De Verfrichtlijn is gericht op de preventie of vermindering van de luchtverontreiniging als gevolg van de bijdrage van VOS aan de vorming van ozon¹ in de onderste luchtlagen en secundaire deeltjes. De richtlijn is een aanvulling op de maatregelen die op nationaal niveau worden genomen om ervoor te zorgen dat voldaan wordt aan de emissieplafonds voor VOS zoals die zijn vastgesteld in Richtlijn 2001/81/EG inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen ("de NEP-richtlijn"). De producten waarop de Verfrichtlijn betrekking heeft, zijn voor gebouwen, houtwerk en bijbehorende structuren gebruikte verven en vernissen met een decoratief, functioneel en beschermend effect, alsook producten voor het overspuiten van voertuigen².

De Verfrichtlijn eist dat de producten waarop zij betrekking heeft en die na 1 januari 2007 in de handel worden gebracht, een VOS-gehalte hebben dat de in bijlage II van de richtlijn genoemde grenswaarden niet overschrijdt. Voor verven en vernissen gelden sinds 1 januari 2010 strengere VOS-grenswaarden (tweede fase). De Verfrichtlijn eist ook de etikettering van producten om hun VOS-gehalte aan te geven en daarmee consumenten te helpen bij het maken van een geïnformeerde keuze. De lidstaten dienen een monitoringprogramma op te zetten om de naleving van de VOS-grenswaarden en etiketteringseisen te controleren, en regelmatig aan de Commissie verslag te doen over de resultaten daarvan.

Dit is het tweede verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad waarin een overzicht wordt gegeven van de tenuitvoerlegging van de Verfrichtlijn door lidstaten. Het eerste verslag³ werd in 2011 vastgesteld. De lopende herziening van de thematische strategie inzake luchtverontreiniging⁴ behelst een holistische beoordeling van VOS-emissiebronnen en mogelijke rendabele

¹ Ozon wordt gevormd door de reactie van VOS, stikstofoxiden en koolstofmonoxide in de aanwezigheid van zonlicht.

² Onder "producten voor het overspuiten van voertuigen" wordt verstaan de in de subcategorieën van bijlage II B van de Verfrichtlijn genoemde producten. Zij worden gebruikt op wegvoertuigen, als gedefinieerd in Richtlijn 70/156/EEG, of, ten dele, voor de reparatie, de bescherming of de decoratie van voertuigen buiten de fabriek.

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0297:FIN:NL:PDF>

⁴ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Thematische strategie inzake luchtverontreiniging (COM(2005) 446 definitief), 21.9.2005.

beperkingsmaatregelen. Daarom is er geen afzonderlijke herziening van de Verplichtlijn ondernomen.

Opgemerkt dient te worden dat er nu als aanvullende maatregel op Europees niveau "ecolabels" zijn voor verven en vernissen voor gebruik binnen- en buitenshuis⁵. Deze ecolabels vereisen onder andere strengere vrijwillige beperkingen van het VOS-gehalte van producten, met als gevolg verdere beperkingen van de VOS-emissies door een beter geïnformeerde productkeuze voor consumenten.

2. TENUTVOERLEGGING

2.1. Inleiding

Artikel 7 van de Verplichtlijn verplicht de lidstaten verslag uit te brengen aan de Commissie over de resultaten van hun monitoringprogramma, om zo aan te tonen dat de richtlijn wordt nageleefd. Het verplicht de lidstaten tevens verslag uit te brengen over de categorieën en hoeveelheden producten waarvoor overeenkomstig artikel 3, lid 3, van de Verplichtlijn een vergunning is afgegeven.

De lidstaten moesten uiterlijk op 1 juli 2012 hun tweede verslag over het jaar 2010 indienen, met het oog op de strengere VOS-grenswaarden in de tweede fase (bijlage II bij de Verplichtlijn) die sinds 1 januari 2010 voor verven en vernissen gelden. Ter bevordering van de consequente rapportage door de lidstaten werd door de Commissie een gemeenschappelijk format ontwikkeld en vastgesteld⁶.

Van alle 27 lidstaten zijn verslagen over de tenuitvoerlegging ontvangen. Deze verslagen en de beoordeling ervan zijn op de website van de Commissie beschikbaar⁷.

Dit verslag, waarin de belangrijkste bevindingen van de beoordeling van de van de lidstaten ontvangen informatie wordt samengevat, is gericht op twee facetten van de tenuitvoerlegging van de Verplichtlijn, te weten:

- welke monitoringprogramma's zijn opgezet om de eisen van de Verplichtlijn te controleren, d.w.z. maatregelen die hoofdzakelijk door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat zijn genomen;
- hoe goed de lidstaten de technische eisen van de Verplichtlijn naleven, d.w.z. de tenuitvoerleggingsmaatregelen die worden genomen door fabrikanten, importeurs, groothandelaren en detailhandelaren van verven en vernissen.

2.2. Monitoringprogramma's

Uit de informatie voor 2010, zoals verstrekt door lidstaten, blijkt dat de monitoring van de naleving van de grenswaarden voor het VOS-gehalte (bijlage II) en de etiketteringseisen (artikel 4) ten opzichte van 2007 is vooruitgegaan, of ten minste op hetzelfde niveau is gebleven.

⁵ Beschikking 2009/543/EG van de Commissie tot vaststelling van de milieucriteria voor de toekenning van de communautaire milieukeur aan verven en vernissen voor gebruik buitenshuis, en Beschikking 2009/544/EG van de Commissie tot vaststelling van de milieucriteria voor de toekenning van de communautaire milieukeur aan verven en vernissen voor gebruik binnenshuis.

⁶ Besluit 2010/693/EU van de Commissie van 22 juli 2010 (PB L 301 van 18.11.2010, blz. 4).

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

De lidstaten hebben een verscheidenheid aan benaderingen voor het controleren van de naleving. Hierbij kan het gaan om fysieke controles (bijv. monsterneming en analyse van verfproducten; visuele inspectie van etiketten) en/of een minder rechtstreekse auditbenadering met controles van de door producenten ingediende documentatie. In sommige gevallen wordt het lastigere proces van inspectie/monsterneming pas ondernomen als observaties tijdens een audit daartoe aanleiding geven. Ter bevordering van doeltreffende monitoring hebben sommige lidstaten aangegeven een alternatieve benadering ter verificatie van de naleving te overwegen, bijv. het door fabrikanten laten invullen van een vragenlijst die met productmonsters dient te worden teruggestuurd, en zelfcertificeringsschema's.

Hoewel de lidstaten onderling grote variaties vertoonden, was het totale **aantal inspecties** van bedrijfsgebouwen in 2010 in de gehele EU-27 aanzienlijk, met ongeveer 4 700 controles van het VOS-gehalte van producten en/of de etikettering ervan. De inspecties behelsden alle actoren die bij het in de handel brengen van producten betrokken zijn, d.w.z. de vervaardiging, invoer, groothandel en detailhandel van verven en vernissen. Op het niveau van afzonderlijke lidstaten varieerde het aantal gerapporteerde inspecties van nul (drie lidstaten) tot 830.

Een groot aantal verf- en vernismonsters werd, wederom met grote variatie op het niveau van de lidstaten, **geanalyseerd op VOS-gehalte**: meer dan 19 000 analyses in de EU-27 in 2010. Vier lidstaten analyseerden meer dan 1 000 monsters (het grootste aantal was 11 800), maar vijf lidstaten voerden geen analyses uit. Het vaakst werden de door detailhandelaren verkochte verf- en vernisproducten geanalyseerd (41 % van de monsters).

Het aantal **controles van productetiketten**, ofwel door middel van visuele inspectie, dan wel op andere wijze, was in 2010 in de gehele EU-27 in de orde van 121 000, hoewel er tussen de lidstaten weer grote verschillen waren. Op het niveau van afzonderlijke lidstaten varieerde het aantal gerapporteerde controles van nul (drie lidstaten) tot 78 000. Het vaakst werden de door groothandelaren verkochte verf- en vernisproducten op naleving van de etiketteringseisen gecontroleerd (41 % van alle controles).

De lidstaten die in 2010 geen of zeer weinig monitoring rapporteerden, gaven een **aantal redenen** op. Veel lidstaten werden belemmerd door een gebrek aan middelen, met name financiële middelen. Dit is door sommige bevoegde autoriteiten van lidstaten tegengegaan door gebruikmaking van hulpmiddelen voor prioriteitstelling (bijv. monitoring wordt gericht op specifieke producten) en/of informatiecampagnes (ter bewustmaking omtrent de Verfrichtlijn en verbetering van de naleving). Er waren ook problemen door een capaciteitstekort van gecertificeerde laboratoria voor de analyse van productmonsters.

2.3. Naleving van VOS-grenswaarden en etiketteringseisen

VOS-grenswaarden

Bijlage II A bij de Verfrichtlijn omschrijft twee reeksen van grenswaarden voor het maximale VOS-gehalte in verfproducten en vernissen (in gram per liter product dat klaar is voor gebruik). De fase I-grenswaarden golden vanaf 1 januari 2007. De strengere fase II-grenswaarden voor VOS traden op 1 januari 2010 in werking. Daarom waren de producten die in 2010 niet aan de fase I-grenswaarden voldeden meteen ook niet conform de fase II-grenswaarden. Voor producten voor het

overspuiten van voertuigen waren de VOS-grenswaarden in bijlage IIB bij de Verfrichtlijn vanaf 1 januari 2007 van toepassing. Deze zijn sindsdien niet aangepast.

Voor de fase I-grenswaarden voor VOS was het totale nalevingspercentage met 98,7 % betrekkelijk hoog (259 van in totaal 19 525 monsters waren niet conform). Het hoogste aandeel niet-conforme monsters werd gevonden bij de groothandelaren (2,5 % van de monsters was niet-conform) en importeurs (2,4 % van de monsters was niet-conform).

Voor de strengere fase II-grenswaarden voor VOS was het totale nalevingspercentage wederom betrekkelijk hoog: 97,46 % (500 niet-conforme monsters). Het hoogste aandeel niet-conforme monsters werd gevonden bij importeurs (6 % van de monsters waren niet conform).

Deze hoge nalevingspercentages geven aan dat de VOS-grenswaarden, waar zij gecontroleerd werden, in de EU-27 in het algemeen worden nageleefd. Toch blijft er ruimte voor verbetering van de naleving richting 100 %. De algehele nalevingsniveaus zijn vergelijkbaar met die welke voor het jaar 2007 zijn gerapporteerd.

Etiketteringseisen

Van de ongeveer 121 000 monsters waarbij de etiketten in 2010 werden gecontroleerd, bleek 94,2 % conform te zijn. Het hoogste percentage niet-naleving werd bij de importeurs gevonden. De verschillen in de aantallen geanalyseerde monsters/etiketten betekenen dat het niet mogelijk is om de mate van niet-naleving tussen lidstaten goed te vergelijken.

De redenen voor niet-naleving zijn niet goed op te maken uit de door de lidstaten verstrekte verslagen. Hoewel de nalevingspercentages aanzienlijk lijken te zijn verbeterd sinds 2007, toen het percentage overtredingen van de etiketteringseisen ongeveer 20 % bedroeg, is er nog altijd ruimte voor betere nalevingscontrole, met name in de lidstaten waar momenteel geen monitoring wordt uitgevoerd.

Niet-conforme producten

In de meeste gevallen verstrekten de lidstaten die niet-naleving van de grenswaarden voor het VOS-gehalte of etiketteringseisen opmerkten, tevens informatie over de subcategorieën van de niet-conforme producten volgens bijlage I bij de Verfrichtlijn.

De meeste gevallen van niet-naleving van zowel de grenswaarden voor het VOS-gehalte als tegelijkertijd de etiketteringseisen hadden betrekking op de producten in categorie 1.1d ("hout-, metaal- of kunststofverven voor binnen- en buitendecoratie en voor interieur- en gevelbekleding"). In nog drie categorieën van producten werden gevallen gerapporteerd van niet-naleving van de eisen betreffende zowel de grenswaarde van het VOS-gehalte als etikettering, te weten categorieën 1.1a "matte coatings voor wanden en plafonds", 1.1e "vernissen en beitsen voor houtwerk binnen en buiten" en 1.1i "eencomponentcoatings".

Niet-naleving van de etiketteringseisen werd in een groter aantal subcategorieën gerapporteerd dan niet-naleving van de VOS-grenswaarden: in op twee na alle subcategorieën voor verven en vernissen en in alle subcategorieën voor producten voor het overspuiten van voertuigen.

Maatregelen ter bevordering van de naleving

De meest gebruikelijke sanctie die door lidstaten werd genomen in gevallen van niet-naleving van de grenswaarden voor het VOS-gehalte, was het uit de handel halen van producten, zoals vereist door de Verfrichtlijn.

Als reactie op een overtreding van de etiketteringsvoorschriften werd de exploitanten meestal door de lidstaten verzocht de fout binnen een bepaald tijdsbestek te herstellen om vervolging of geldboetes te vermijden.

Vervolging werd door slechts één lidstaat genoemd en diezelfde lidstaat verzoekt exploitanten om veranderingen in hun toeleveringsketen door te voeren.

Enkele lidstaten rapporteerden dat zij exploitanten constructief adviseerden over de eisen van de Verfrichtlijn en over de vereiste veranderingen om te zorgen voor naleving, in plaats van de exploitanten te beboeten voor niet-naleving.

3. CONCLUSIE EN VOORUITBLIK

Uit de informatie die in het kader van artikel 7 van de Verfrichtlijn van de lidstaten is ontvangen, blijkt dat de meeste lidstaten in 2010 monitoring hadden opgezet ter controle van de naleving wat betreft de in de handel gebrachte verf- en vernisproducten. Er is echter nog een klein aantal lidstaten dat in gebreke is gebleven bij het opzetten van toereikende monitoringprogramma's.

In de lidstaten die monitoring uitvoeren, is er een grote variatie in de monitoringfrequentie. Deze lidstaten vertonen in het algemeen een goede naleving van de door de Verfrichtlijn voorgeschreven VOS-grenswaarden, waarbij het hoogste aandeel van niet-naleving in het algemeen betrekking heeft op geïmporteerde verven. Er lijkt echter behoefte te zijn aan betere handhaving van de etiketteringseisen.

De lidstaten die achterblijven, worden aangespoord om snel de noodzakelijke maatregelen te nemen zodat zij de verplichtingen ten aanzien van monitoringprogramma's volledig kunnen nakomen.

De Commissie zal de vooruitgang in deze kwesties nauwlettend controleren en zal de lidstaten blijven helpen bij het verder verbeteren van hun prestaties, zowel door middel van verschillende ondersteunende activiteiten als passende handhavingsmaatregelen.

De lidstaten wordt daarom geadviseerd te volharden in hun inspanningen op het gebied van monitoring en handhaving waar deze het meest doeltreffend en efficiënt zijn voor het beperken van het in de handel brengen van niet-conforme verf- en vernisproducten.