



Brüssel, den 16.10.2013
COM(2013) 704 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Bericht über die Durchführung der Richtlinie 2004/42/EG des Europäischen Parlaments
und des Rates über die Begrenzung der Emissionen flüchtiger organischer
Verbindungen aufgrund der Verwendung organischer Lösemittel in bestimmten Farben
und Lacken und in Produkten der Fahrzeugreparaturlackierung sowie zur Änderung
der Richtlinie 1999/13/EG**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Bericht über die Durchführung der Richtlinie 2004/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Begrenzung der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen aufgrund der Verwendung organischer Lösemittel in bestimmten Farben und Lacken und in Produkten der Fahrzeugreparaturlackierung sowie zur Änderung der Richtlinie 1999/13/EG

1. EINLEITUNG

Mit der Richtlinie 2004/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates („Farbenrichtlinie“) werden die Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen („VOC“) aufgrund der Verwendung organischer Lösemittel in bestimmten Farben, Lacken und Produkten der Fahrzeugreparaturlackierung begrenzt.

Mit der Farbenrichtlinie soll die aus dem Beitrag der VOC zur Bildung von bodennahem Ozon¹ und Sekundärpartikeln resultierende Luftverschmutzung vermieden oder verringert werden. Sie ergänzt die Maßnahmen, die auf nationaler Ebene zur Gewährleistung der Einhaltung der in der Richtlinie 2001/81/EG über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe („NEC-Richtlinie“) festgesetzten Höchstmengen für VOC-Emissionen ergriffen werden. Bei den darunter fallenden Produkten handelt es sich um Farben und Lacke, die für Gebäude, Gebäudedekorationen und Einbauten sowie zugehörige Strukturen zu dekorativen, funktionalen oder schützenden Zwecken verwendet werden, sowie um Produkte für die Fahrzeugreparaturlackierung².

Gemäß der Farbenrichtlinie darf der VOC-Gehalt von in ihren Anwendungsbereich fallenden Produkten, die nach dem 1. Januar 2007 in Verkehr gebracht werden, die in Anhang II der Richtlinie aufgeführten Grenzwerte nicht überschreiten. Seit dem 1. Januar 2010 gelten für Farben und Lacke noch striktere VOC-Grenzwerte (Stufe II). Die Richtlinie schreibt ferner eine Kennzeichnung der Produkte in Bezug auf ihren VOC-Gehalt vor, damit Verbraucher informierte Entscheidungen treffen können. Die Mitgliedstaaten erstellen ein Programm zur Überwachung der Einhaltung der VOC-Grenzwerte und der Kennzeichnungsvorschriften und berichten der Kommission regelmäßig über die Ergebnisse.

Dies ist der zweite Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat mit einem Überblick über die Durchführung der Farbenrichtlinie durch die Mitgliedstaaten. Der erste Bericht³ wurde 2011 angenommen. Die derzeit laufende Überprüfung der thematischen Strategie zur Luftreinhaltung (TSAP)⁴ beinhaltet eine ganzheitliche Bewertung von VOC-Emissionsquellen und möglichen

¹ Ozon entsteht durch die Reaktion von VOC, Stickoxiden und Kohlenmonoxid unter Sonneneinstrahlung.

² „Produkte der Fahrzeugreparaturlackierung“ sind definiert als die in den Unterkategorien von Anhang II Teil B der Farbenrichtlinie aufgeführten Produkte. Sie werden zur Lackierung von Kraftfahrzeugen im Sinne der Richtlinie 70/156/EWG oder eines Teils dieser Kraftfahrzeuge im Zuge einer Reparatur, Konservierung oder Verschönerung außerhalb der Fertigungsanlagen verwendet.

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

⁴ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Thematische Strategie zur Luftreinhaltung (KOM(2005) 446 endg.) vom 21.9.2005.

kostenwirksamen Minderungsmaßnahmen. Daher wurde keine separate Überprüfung der Farbenrichtlinie durchgeführt.

Als zusätzliche Maßnahme auf EU-Ebene gibt es jetzt „Umweltzeichen“ für Farben und Lacke für den Innen- und Außenbereich⁵. Für diese Umweltzeichen müssen unter anderem beim VOC-Gehalt von Produkten strengere freiwillige Grenzwerte eingehalten werden, was zu einer weiteren Senkung der VOC-Emissionen durch bewusstere Kaufentscheidungen führt.

2. DURCHFÜHRUNG

2.1. Einleitung

Gemäß Artikel 7 der Farbenrichtlinie berichten die Mitgliedstaaten an die Kommission zum Nachweis der Einhaltung der Vorschriften dieser Richtlinie über die Ergebnisse des Überwachungsprogramms sowie über die Kategorien und Mengen von Produkten, für die eine Lizenz gemäß Artikel 3 Absatz 3 der Farbenrichtlinie erteilt wurde.

Die Mitgliedstaaten hatten ihre zweiten Berichte – für das Jahr 2010 – unter Berücksichtigung der strengeren VOC-Grenzwerte der II. Stufe (Anhang II der Farbenrichtlinie), die für Farben und Lacke ab dem 1. Januar 2010 gelten, bis zum 1. Juli 2012 vorzulegen. Um die Berichterstattung der Mitgliedstaaten einheitlich zu gestalten, wurde von der Kommission ein gemeinsames Format erstellt und angenommen.⁶

Alle 27 Mitgliedstaaten haben Durchführungsberichte eingereicht. Die Berichte und ihre anschließende Prüfung können auf der Website der Kommission abgerufen werden.⁷

Im vorliegenden Bericht, der die wichtigsten Ergebnisse der Prüfung von eingegangenen Informationen der Mitgliedstaaten zusammenfasst, liegt das Hauptaugenmerk auf zwei Facetten der Durchführung der Farbenrichtlinie:

- welche Überwachungsprogramme aufgestellt wurden, um die Vorschriften der Farbenrichtlinie zu überprüfen, d. h. vor allem Maßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten;
- inwieweit die technischen Anforderungen der Farbenrichtlinie von den Mitgliedstaaten eingehalten werden, d. h. Durchführungsmaßnahmen der Hersteller, Einführer, Großhändler und Einzelhändler von Farben und Lacken.

2.2. Überwachungsprogramme

Aus den von den Mitgliedstaaten vorgelegten Informationen für das Jahr 2010 geht hervor, dass die Überwachung der Einhaltung der VOC-Höchstgehalte (Anhang II) und der Kennzeichnungsvorschriften (Artikel 4) den Umfang des Jahres 2007 überschritten oder zumindest erreicht hat.

⁵ Entscheidung 2009/543/EG der Kommission zur Festlegung der Umweltkriterien für die Vergabe des EG-Umweltzeichens für Außenfarben und -lacke und Entscheidung 2009/544/EG der Kommission zur Festlegung der Umweltkriterien für die Vergabe des EG-Umweltzeichens für Innenfarben und -lacke.

⁶ Beschluss 2010/693/EU der Kommission vom 22. Juli 2010 (ABl. L 301 vom 18.11.2010 S. 4).

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

Die Mitgliedstaaten gehen der Überwachung der Konformität auf unterschiedliche Weise nach. Dazu gehören u. a. physische Prüfungen (z. B. Entnahme und Analyse von Proben von Farbprodukten, visuelle Prüfung der Kennzeichnung) und/oder eine weniger direkte Kontrolle anhand der von Herstellern eingereichten Unterlagen. In einigen Fällen wird der aufwändigere Prozess der Inspektion/Probenahme nur unternommen, wenn das Ergebnis der Kontrolle dies erfordert. Um eine wirksamere Überwachung zu erreichen, erwägen einige Mitgliedstaaten offenbar alternative Ansätze zur Überprüfung der Konformität, z. B. eine Verpflichtung der Hersteller zum Ausfüllen eines Fragebogens, der zusammen mit einer Produktprobe eingesandt wird, oder Eigenbescheinigungssysteme.

Zwischen den Mitgliedstaaten bestanden große Unterschiede, doch insgesamt war die **Zahl** der im Jahr 2010 in allen 27 EU-Ländern durchgeführten **Vor-Ort-Inspektionen** erheblich; etwa 4700 Inspektionen zur Überprüfung des VOC-Gehalts in Produkten und/oder ihrer Kennzeichnung fanden statt. Die Inspektionen umfassten alle am Inverkehrbringen der Produkte beteiligten Akteure, d. h. die Hersteller, Einführer, Großhändler und Einzelhändler von Farben und Lacken. Auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten bewegte sich die Anzahl der gemeldeten Inspektionen zwischen null (drei Mitgliedstaaten) und 830.

Ebenfalls mit großen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten wurde eine große Zahl von Farb- und Lackproben **auf ihren VOC-Gehalt hin untersucht**, und zwar mit mehr als 19 000 Analysen in der EU-27 im Jahr 2010. In vier Mitgliedstaaten fanden mehr als 1000 Analysen statt (der Spitzenreiter schaffte 11 800), aber fünf Mitgliedstaaten führten gar keine Analysen durch. Am häufigsten wurden die von Einzelhändlern verkauften Farben- und Lackprodukte analysiert (41 % der Proben).

Die Anzahl der **Überprüfungen der Produktkennzeichnung** durch visuelle Inspektion oder andere Methoden betrug im Jahr 2010 in der EU-27 etwa 121 000, allerdings wieder mit großen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten. Auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten rangierte die Zahl der Überprüfungen von null (fünf Mitgliedstaaten) bis 78 000. Die meisten Konformitätsprüfungen von Kennzeichnungen (41 %) betrafen von Großhändlern verkaufte Farben- und Lackprodukte.

Die Mitgliedstaaten, die im Jahr 2010 keine oder nur sehr wenige Überprüfungen durchgeführt haben, nannten dafür **eine Reihe von Gründen**. Viele Mitgliedstaaten wurden durch mangelnde Ressourcen, insbesondere Finanzmittel, daran gehindert. Darauf reagierten die zuständigen Behörden in einigen Mitgliedstaaten mit der Festlegung von Prioritäten (z. B. die gezielte Überprüfung bestimmter Produkte) und/oder mit Informationskampagnen (zur Sensibilisierung für die Farbenrichtlinie und Verbesserung ihrer Einhaltung). Auch Fälle von Kapazitätsmängeln in für die Produktprobenanalyse zertifizierten Laboren kamen vor.

2.3. Einhaltung der VOC-Grenzwerte und Kennzeichnungsvorschriften

VOC-Grenzwerte

In Anhang IIA der Farbenrichtlinie sind zwei Gruppen von Grenzwerten für den Höchstgehalt der VOC in Farbprodukten und Lacken festgelegt (in Gramm pro Liter des gebrauchsfertigen Produkts). Die Grenzwerte der Stufe I galten ab dem 1. Januar 2007. Strengere VOC-Grenzwerte der Stufe II traten am 1. Januar 2010 in Kraft. Somit verstießen Produkte, die im Jahr 2010 die Grenzwerte der Stufe I nicht einhielten, zugleich auch gegen Grenzwerte der Stufe II. Für Produkte der Fahrzeugreparaturlackierung galten die VOC-Grenzwerte in Anhang IIB der Farbenrichtlinie ab dem 1. Januar 2007 und wurden seitdem nicht verändert.

Bei den VOC-Grenzwerten der Stufe I lag die Einhaltungquote mit 98,7 % relativ hoch (259 nichtkonforme Proben von insgesamt 19 525). Der höchste Anteil von nichtkonformen Proben entfiel auf Großhändler (bei 2,5 % der Proben wurden die Grenzwerte überschritten) und Einführer (2,4 % der Proben nichtkonform).

Auch bei den strengeren VOC-Grenzwerten der Stufe II war die Einhaltungquote 97,46 % relativ hoch (500 nichtkonforme Proben). Der höchste Anteil nichtkonformer Proben wurde bei Einführern festgestellt (6 % der Proben über dem Grenzwert).

Diese hohen Einhaltungquoten deuten darauf hin, dass da, wo Prüfungen erfolgen, die VOC-Grenzwerte innerhalb der EU-27 generell eingehalten werden, auch wenn noch Spielräume bestehen, die Einhaltung näher an die 100 %-Marke zu führen. Die allgemeinen Einhaltungquoten sind vergleichbar mit denjenigen, die für das Jahr 2007 gemeldet wurden.

Kennzeichnungsvorschriften

Bei den etwa 121 000 Proben, deren Kennzeichnung 2010 untersucht wurde, lag die Einhaltungquote bei 94,2 %. Der höchste Anteil nichtkonformer Proben wurde bei Einführern festgestellt. Aufgrund der Unterschiede bei der Zahl der überprüften Proben/Kennzeichnungen ist es unmöglich, die Nichteinhaltungsquoten der Mitgliedstaaten ordnungsgemäß miteinander zu vergleichen.

Die Gründe für die Nichteinhaltung sind aus den Daten in den Berichten der Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Zwar haben sich die Einhaltungquoten seit 2007, als die Verstöße gegen die Kennzeichnungsvorschriften bei etwa 20 % lagen, enorm verbessert, doch es bestehen Spielräume für Verbesserungen bei Konformitätsprüfungen, insbesondere in den Mitgliedstaaten, die derzeit keine Überwachung vornehmen.

Nichtkonforme Produkte

In den meisten Fällen haben Mitgliedstaaten, die Verstöße gegen VOC-Höchstgehalte oder Kennzeichnungsvorschriften feststellten, auch Informationen zu den Unterkategorien der nichtkonformen Produkte gemäß Anhang I der Farbenrichtlinie übermittelt.

Die meisten Verstöße sowohl gegen VOC-Höchstgehalte als auch gegen Kennzeichnungsvorschriften entfielen auf Produkte der Kategorie 1.1d („Holz-, Metall- oder Kunststofffarben für Gebäudedekorationen und -verkleidungen (Innen und Außen)“). Auch in drei anderen Produktkategorien wurden Verstöße sowohl gegen VOC-Höchstgehalte als auch gegen Kennzeichnungsvorschriften gemeldet, nämlich in den Kategorien 1.1a „Innenanstriche für Wände und Decken (matt)“, 1.1e „Lacke und Holzbeizen für Gebäudedekorationen (Innen und Außen)“ und 1.1i „Einkomponenten-Speziallacke“.

Verglichen mit den Überschreitungen der VOC-Grenzwerte wurden in mehr Unterkategorien Verstöße gegen die Kennzeichnungsvorschriften gemeldet: in allen Unterkategorien bis auf zwei bei Farben und Lacken sowie in allen Unterkategorien bei Produkten der Fahrzeugreparaturlackierung.

Maßnahmen zur Gewährleistung der Konformität

Die am häufigsten von den Mitgliedstaaten verhängte Sanktion bei Nichteinhaltung der VOC-Höchstgehalte bestand in der Marktrücknahme von Produkten gemäß der Farbenrichtlinie.

Bei Verstößen gegen die Kennzeichnungsvorschriften forderten die Mitgliedstaaten die Beteiligten am häufigsten auf, den Fehler innerhalb einer bestimmten Frist zu beheben, um eine Strafverfolgung oder Geldstrafen zu vermeiden.

Strafverfolgungen wurde nur aus einem Mitgliedstaat gemeldet; dieser Mitgliedstaat fordert die Beteiligten auf, Veränderungen innerhalb ihrer Zulieferkette vorzunehmen.

Einige Mitgliedstaaten berichteten, dass sie statt einer Bestrafung der Beteiligten bei Verstößen diese konstruktiv zu den Vorschriften der Farbenrichtlinie und den Veränderungen, die zur Einhaltung notwendig sind, beraten.

3. FAZIT UND AUSBLICK

Aus den von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 7 der Farbenrichtlinie erhaltenen Informationen geht hervor, dass die meisten Mitgliedstaaten im Jahr 2010 ein Überwachungssystem zur Prüfung der Konformität von in Verkehr gebrachten Farben- und Lackprodukten eingeführt hatten. Allerdings gibt es noch eine kleine Zahl von Mitgliedstaaten mit Nachholbedarf, die nach wie vor keine angemessenen Überwachungsprogramme vorweisen konnten.

In den Mitgliedstaaten mit aktiver Überwachung gibt es große Unterschiede bei der Überwachungshäufigkeit. Diese Mitgliedstaaten weisen im Allgemeinen eine gute Einhaltungquote bei den in der Farbenrichtlinie festgelegten VOC-Grenzwerten auf, wobei die meisten Fälle der Nichteinhaltung auf eingeführte Farben entfallen. Allerdings besteht offenbar Handlungsbedarf bei der Durchsetzung der Kennzeichnungsvorschriften.

Mitgliedstaaten, die nicht recht vorankommen, werden aufgefordert, alsbald die notwendigen Maßnahmen zur vollständigen Umsetzung der Verpflichtungen in Bezug auf Überwachungsprogramme zu ergreifen.

Die Kommission wird Fortschritte in diesem Bereich aufmerksam verfolgen und die Mitgliedstaaten bei der weiteren Verbesserung ihrer Wirksamkeit unterstützen, und zwar sowohl mit verschiedenen unterstützenden Aktivitäten als auch mit geeigneten Durchsetzungsmaßnahmen.

Daher wird den Mitgliedstaaten empfohlen, ihre Bemühungen bei der Verbesserung der Überwachung und der Durchsetzung dort fortzuführen, wo sie das Inverkehrbringen von nichtkonformen Farben- und Lackprodukten am wirkungsvollsten und effizientesten verhindern.