

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maalien
liuotepitoisuudesta (*maalien liuotepitoisuudet*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 23 joulukuuta 2002 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi orgaanisten liuottimien käytöstä rakennusmaaleissa ja -lakoissa sekä ajoneu-

vojen korjausmaalaustuotteissa aiheutuvien haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen rajoittamisesta ja direktiivin 1999/13/EY muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 3 päivänä huhtikuuta 2003

Ympäristöministeri *Jouni Backman*

Ylitarkastaja Anneli Karjalainen

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

MUISTIO

31.3.2003

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi orgaanisten liuottimien käytöstä rakennusmaaleissa ja -lakoissa sekä ajoneuvojen korjausmaalaustuotteissa aiheutuvien haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen rajoittamisesta ja direktiivin 1999/13/EY muuttamisesta (maalien liuotepitoisuudet)

1. Yleistä

Euroopan yhteisöjen komissio on 23. päivänä joulukuuta 2002 viitaten Euroopan talousyhteisön perustamissopimukseen ja sen artiklaan 95 tehnyt ehdotuksen direktiiviksi orgaanisten liuottimien käytöstä rakennusmaaleissa ja -lakoissa sekä ajoneuvojen korjausmaalaustuotteissa aiheutuvien haihtuvien orgaanisten yhdisteiden (VOC) päästöjen rajoittamisesta sekä direktiivin 1999/13/EY muuttamisesta ajoneuvojen korjausmaalauksen osalta (KOM(2002) 750 lopullinen 2002/0301(COD)).

Komissio on esitellyt direktiiviehdotuksen Euroopan unionin neuvostossa 4 päivänä maaliskuuta 2003.

2. Direktiiviehdotuksen tavoitteet ja nykytilanne

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on vähentää VOC-päästöjä vahvistamalla enimmäisarvot tiettyjen rakennusmaalien ja ajoneuvojen korjausmaalauksessa käytettävien tuotteiden VOC-pitoisuuksille. Näitä raja-arvoja olisi ehdotuksen mukaan noudatettava silloin kun tuotteita saatetaan EU:ssa markkinoille. Direktiiviehdotuksen tavoitteena on myös vähentää alailmakehän otsoninmuodostusta. Haihtuvat orgaaniset yhdisteet vaikuttavat otsoninmuodostukseen myös muissa maissa kuin niissä, joissa niitä pääsee ilmaan. Vaikka jäsenvaltiot voivat toteuttaa omia toimia VOC-päästöjen ja siten myös alailmakehän otsoninmuodostuksen vähentämiseksi, ei yksittäisten jäsenvaltioiden toi-

millä voida yksin hallita altistumista kyseisille epäpuhtauksille. Yhteisön tuotekohtainen lainsäädäntö vaikuttaa merkittävästi siihen, että ehdotettu ympäristötavoite saavutetaan kustannustehokkaalla tavalla vaikuttamatta haitallisesti sisämarkkinoihin.

Tuotteista syntyvien VOC-päästöjen vähentäminen vaikuttaa myös siihen, että vuonna 2010 jäsenmaat voisivat pysyä VOC-päästöille hyväksytyjen kansallisten päästörajoiden alapuolella. Nämä on annettu direktiivissä tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisista päästörajoista (2001/81/EY), jäljempänä päästökattodirektiivissä.

Euroopan yhteisössä useat direktiivit sääntelevät VOC-päästöjä. Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämistä koskevalla direktiivillä 1996/61/EY (IPPC) pyritään vähentämään monien teollisuuden alojen päästöjä ilmaan, maaperään ja veteen. Direktiiviä sovelletaan suuria määriä liuottimia käyttäviin toimintoihin, kuten öljynjalostamoihin ja kemianteollisuuteen. Direktiivillä 1999/13/EY, joka koskee orgaanisten liuottimien käytöstä tiettyissä toiminnoissa ja laitoksissa aiheutuvien haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen rajoittamista, jäljempänä teollisuus-VOC-direktiivi, rajoitetaan liuottimia käyttävien teollisuuslaitosten, kuten painotalojen, teollisten maalaamojen sekä vastaavia tuotteita valmistavien teollisuuslaitosten, VOC-päästöjä. Direktiivin mukaiset päästöarvot edellyttävät liuottimien käyttäjiltä investointeja puhdistustekniikkaan. Bensiinin varastoinnista ja jakelusta varastoalueilta huoltoasemille aiheutuvien haihtuvien or-

gaanisten yhdisteiden (VOC) päästöjen vähentämisestä annetulla direktiivillä 1994/63/EY asetetaan vaatimuksia bensiinihöyryjen talteenotolle bensiininjakeluketjun eri kohdissa. Liikenteen hiilivetyypäästöjä vähennetään moottoriajoneuvojen päästönormeihin sekä polttoaineiden laatuun kohdistuvilla yhteisön direktiiveillä (1998/69/EY ja 1998/70/EY).

3. Direktiiviehdotuksen sisältö

Direktiiviehdotusta ei ole vielä julkaistu Euroopan yhteisön virallisessa lehdessä. Seuraavassa kuvataan KOM-asiakirjan sisältöä.

3.1. Direktiivin soveltamisala

Direktiiviä ehdotetaan sovellettavaksi kauppa- ja rakennusmaaleihin ja -lakkoihin sekä ajoneuvojen korjausmaalauksessa käytettäviin tuotteisiin. Kauppa- ja rakennusmaalaustuotteisiin sovellettaisiin ehdotuksen vaatimusten ensimmäistä vaihetta 1. tammikuuta 2007 alkaen ja toista vaihetta 1. tammikuuta 2010 alkaen. Ajoneuvojen korjausmaalaustuotteisiin vaatimuksia sovellettaisiin 1. tammikuuta 2007 lukien.

Direktiiviä sovellettaisiin tuotteisiin silloin, kun niitä saatettaisiin markkinoille yhteisön alueella. Jäsenmaat eivät voisi estää sellaisten tuotteiden markkinoille pääsyä, jotka täyttäisivät ehdotuksen vaatimukset. Kyseessä on säännösten yhdenmukaistaminen eli harmonisointi yhteisön alueella.

3.2. Direktiiviehdotuksen vaatimukset

Ehdotuksessa säädettäisiin kauppa- ja rakennusmaalauksessa sekä ajoneuvojen korjausmaalauksessa käytettävien tuotteiden liuotinsisällöstä eli tuotteen VOC-pitoisuudesta, joka määriteltäisiin grammoina litrassa (g/l). Haihtuva orgaaninen yhdiste (VOC-yhdiste) määriteltäisiin orgaanisena yhdisteenä, jonka kiehumispiste normaali-ilmanpaineessa 101,1 kPa mitattuna on enintään 250 °C.

Ehdotuksen mukaiset vaatimukset kohdistuvat soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden valmistajiin ja maahantuojaan, joiden tulee saattaa 1. tammikuuta 2007 (ja toisessa vaiheessa 1. tammikuuta 2010) lukien markki-

noille vain tuotteita, jotka täyttäisivät direktiivin vaatimukset.

Ehdotuksessa kauppa- ja rakennusmaaleilla ja -lakkoilla tarkoitetaan pinnoitteita, joita käytetään rakennuksiin, niiden koristeisiin ja kiinteisiin kalusteisiin sekä rakennuksiin liittyviin rakenteisiin toiminnallisessa taikka somistamis- tai suojaamistarkoituksessa. Mukaan ei lueta tuotteita, joita käytetään kappaleiden pinnoittamiseen niiden alkuperäisessä valmistuspaikassa. Liitteessä I määriteltäisiin tarkemmin näille tuotteille kaksi tuoteluokkaa, joille VOC-pitoisuuden raja-arvot annetaan.

Kauppa- ja rakennusmaalauksessa käytettävien tuotteiden VOC-pitoisuutta rajoitettaisiin kahdessa vaiheessa. Raja-arvot koskisivat sekä liuoteohenteisia että vesiohenteisia tuotteita.

Ehdotuksessa ajoneuvojen korjausmaalaustuotteilla tarkoitetaan tuotteita, joita käytetään maantieajoneuvojen tai niiden osien maalauksprosessissa, jotka suoritetaan osana ajoneuvojen korjausta, tai ajoneuvojen maalauksessa korjaustyypisillä materiaaleilla, kun se suoritetaan alkuperäisten tuotantolinjojen ulkopuolella.

Liitteessä I määriteltäisiin tarkemmin näille tuotteille viisi tuoteluokkaa ja joillekin määriteltäisiin myös alaluokkia. Korjausmaalauksessa käytettäville tuotteille määrättäisiin vain yhden raja-arvon, joita on noudatettava vuoden 2007 alusta lukien saatettaessa näitä tuotteita markkinoille yhteisössä.

Ehdotuksen mukaan markkinoille saatettavat tuotteet olisi merkittävä. Tällä varmistettaisiin, että kuluttajat saavat tuotteita ostaessaan asianmukaista tietoa tuotteiden ympäristölle haitallisista ominaisuuksista. Perustettava sääntelykomitea päättäisi merkinnöissä ilmoitettavista tiedoista.

Jäsenmaiden olisi nimettävä toimivaltainen viranomainen, joka vastaa direktiiviehdotuksen velvoitteiden täyttämistä ja ilmoitettava siitä komissiolle. Lisäksi jäsenmaiden olisi kehitettävä markkinoiden valvontajärjestelmä, jotta direktiivin täytäntöönpanoa ja noudattamista voitaisiin valvoa.

Jäsenmaiden olisi myös raportoitava joka kolmas vuosi komissiolle tiedot valvontaohjelman tuloksista.

Direktiivin 1999/13/EY muuttaminen

Ajoneuvojen korjausmaalaustoiminnot kuuluvat teollisuus-VOC-direktiivin soveltamisalaan. Direktiiviä sovelletaan korjausmaalaustoimintoihin, joissa liuottimia käytetään yli 0,5 tonnia vuodessa. Niille on vahvistettu haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöraja-arvot ja hajapäästöjen raja-arvot, joita tulisi noudattaa viimeistään 31. lokakuuta 2007.

Samalla kun tuotekohtaiset VOC-pitoisuusarvot annettaisiin, tulisi ajoneuvojen korjausmaalaus poistaa teollisuus-VOC-direktiivin soveltamisalasta, koska tuotekohtainen sääntely ja teollisuus-VOC-direktiivin vaatimukset aiheuttaisivat päällekkäisyyttä.

3.3. Direktiivin täytäntöönpano

Jäsenmaiden on pantava direktiivin edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään ... ja ilmoitettava tästä viipymättä komissiolle.

4. Ehdotuksen vaikutukset Suomele

4.1. Nykyinen lainsäädäntö

Tuotteiden VOC-pitoisuutta ei ole Suomessa rajoitettu ympäristönsuojelulain (86/2000) taikka kemikaalilain (744/1989) nojalla annetuin säädöksin.

Ympäristönsuojelulain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus orgaanisten liuottimien käytöstä eräissä toiminnoissa ja laitoksissa aiheutuvien haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen rajoittamisesta (435/2001), jäljempänä teollisuus-VOC-asetus, jonka soveltamisalaan kuuluvat kaikki ajoneuvojen korjausmaalausta harjoittavat toiminnot, jotka käyttävät toiminnassaan orgaanisia liuottimia sisältäviä tuotteita.

Teollisuus-VOC-asetuksessa on määrätty ajoneuvojen korjausmaalauksesta ilmaan tuleville VOC-päästöille päästöraja-arvot sekä hajapäästöjen raja-arvot. Päästöraja-arvo on 50 milligrammaa kokonaishiiltä normaali-kuutiometrissä (mg C/m^3 (n)) ja hajapääs-

töjen raja-arvo on 25 prosenttia käytetyistä liuottimista. Päästöraja-arvojen noudattamisen sijaan laitokset voivat laatia päästöjen vähentämissuunnitelman, joka antaa vastaavan päästöjen vähennyksen kuin asetuksen päästöraja-arvoja soveltaminen. Päästöjen vähentämissuunnitelma on esitettävä ympäristölupaviranomaiselle lupahakemuksen liitteenä tai kun toiminta ilmoitetaan merkittäväksi ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Korjausmaalausta harjoittavan toiminnan on haettava ympäristölupaa tai toiminta on ilmoitettava merkittäväksi tietojärjestelmään viimeistään 31 päivään joulukuuta 2004. Päästöjen vähentämisvaatimuksia korjausmaalaamoiden on noudatettava viimeistään 31 päivänä lokakuuta 2007.

Ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) 1 §:n kohdan 6 alakohdan b) mukaan laitoksella, jossa käytetään haihtuvia orgaanisia yhdisteitä ja jossa niiden kulutus on, kun siitä vähennetään tuotteisiin sitoutuva osuus, vähintään 10 tonnia vuodessa tai 20 kiloa tunnissa, on oltava ympäristölupa. Kauppa- ja rakennusmaalaus ei yleensä ole ympäristönsuojelulain mukaista luvanvaraista toimintaa.

Ympäristönsuojelulain 5 §:n mukaan, jos polttoaineen tai ilmakehään haitallisesti vaikuttavan aineen, valmisteiden tai tuotteen käytöstä syntyy päästöjä, joista voidaan perustellusti arvioida aiheutuvan terveyshaittaa tai ympäristön pilaantumisen vaaraa, valtioneuvosto voi asetuksella säätää:

1) aineen, valmisteiden tai tuotteen valmistuksen, maahantuonnin, markkinoille luovuttamisen, maastaviennin, luovuttamisen tai käytön rajoittamisesta tai kieltämisestä;

2) valmistettavan, maahan tuotavan, markkinoille luovutettavan, maasta vietävän tai käytettävän aineen, valmisteiden tai tuotteen koostumuksesta sekä merkitsemisestä.

Ympäristönsuojelulain perusteissa ja eduskunnan ympäristövaliokunnan mietinnössä (4/1999 vp) todetaan, ettei lain 15 §:n valtuus ulotu esimerkiksi päivittäiskäytössä olevan tuotteen käytön kieltämiseen, koska tällaisesta tuotteesta ei yleensä katsota aiheutuvan päästöjä. Ilmakehään haitallisesti vaikuttavilla aineilla on tarkoitettu pääasiassa otsonikerrosta heikentäviä aineita, joiden käytön ra-

joittamisesta on ennen ympäristönsuojelulain voimaantuloa annettu määräyksiä kumotun ilmansuojelulain valtuutussäännösten nojalla.

Kemikaaleja koskevista rajoituksista ja kielloista säädetään kemikaalilaissa (744/1989). Kemikaalilain 43 §:n nojalla valtioneuvosto voi, jos kemikaalin tai sen käytön todetaan tai voidaan perustellusti arvioida aiheuttavan merkittävää haittaa tai vaaraa ihmisen terveydelle tai ympäristölle, kieltää sen valmistuksen, maahantuonnin, markkinoille luovuttamisen ja muun luovuttamisen, maastaviennin, käytön tai muun näihin rinnastettavan kemikaalin käsittelyn sekä määrätä toimintaa koskevia rajoituksista ja ehdoista.

4.2. Lainsäädännölliset vaikutukset

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on vähentää ilmaan tulevien haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjä asettamalla raja-arvot kauppa- ja rakennusmaalauksessa sekä ajoneuvojen korjausmaalauksessa käytettävien tuotteiden liuotesisällölle. Tuotteiden olisi täytettävä ehdotuksen vaatimukset, kun niitä luovutetaan markkinoille yhteisössä. Samalla ajoneuvojen korjausmaalaustoiminnot poistettaisiin teollisuus-VOC-direktiivin soveltamisalasta.

Tuotteiden liuotesisällön rajoittamista ja tuotteiden merkitsemistä koskevat vaatimukset voitaisiin panna täytäntöön kemikaalilain nojalla annettavin säädöksin.

Koska direktiiviehdotuksen pääasiallisena tavoitteena on VOC-päästöjen vähentäminen, olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista saattaa vaatimukset osaksi kansallista lainsäädäntöä ympäristönsuojelulain nojalla annettavin asetuksin. Ympäristönsuojelulain 15 § olisi muutettava siten, että sen nojalla voitaisiin antaa asetuksia kauppa- ja rakennusmaalien sekä ajoneuvojen korjausmaalauksessa käytettävien tuotteiden liuotesisällön rajoittamisesta. Lisäksi ympäristönsuojelulain asetuksenantovaltuuksia olisi täydennettävä siten, että voitaisiin säätää VOC-yhdisteitä sisältävien tuotteiden merkitsemisvaatimuksista.

Lisäksi teollisuus-VOC-asetusta (435/2001) olisi muutettava siten, että ajoneuvojen korjausmaalaus poistettaisiin asetuksen soveltamisalasta samanaikaisesti kun

ajoneuvojen korjausmaalauksessa käytettävien tuotteiden liuotesisältöä koskevat säännökset annettaisiin. Ympäristövaikutukset

Haihtuvia orgaanisia yhdisteitä pääsee ilmaan prosesseista, joissa niitä käytetään tai tuotetaan. Esimerkiksi liikenteen hiilivety-päästöt aiheutuvat hiilivetyperusteisten polttoaineiden haihtumisesta (haihtumapäästöt) ja ajoneuvojen pakokaasuista. Liuottimia sisältävien maalien samoin kuin liuottimia sisältävien painovärien käyttö aiheuttaa päästöjä ilmaan, kun liuotin haihtuu ilmaan.

VOC-päästöt yhteisön alueella olivat 10 481 000 tonnia vuonna 2000. Päästökattodirektiivin mukaan 15 EU-maan VOC-päästöt saavat olla yhteensä enintään 6 510 000 tonnia vuonna 2010.

Komissio on teettämiensä selvitysten perusteella arvioinut, että VOC-päästöjä voidaan yhteisön alueella vähentää kauppa- ja rakennusmaalaustuotteiden liuotepitoisuuden rajoituksilla noin 280 000 tonnilla vuodessa ja korjausmaalaustuotteiden liuotepitoisuuden rajoituksilla noin 15 000 tonnilla vuodessa vuoteen 2010 mennessä.

Suomessa VOC-yhdisteiden kokonaispäästöt olivat noin 157 000 tonnia vuonna 2001. Kemianteollisuus ry on arvioinut, että maalien käytöstä aiheutuvat päästöt vuonna 2001 olivat noin 15 000 tonnia, josta kauppa- ja rakennusmaalien osuus oli noin 4 000 tonnia mikä vastaa noin 2,5 prosenttia Suomen kokonaispäästöistä. Suomen kokonaispäästöihin ei ehdotuksen toteuttamisella ole paljon vaikutuksia, vaan vaikutukset ovat muualla Euroopassa, jossa vesiohenteisten tuotteiden käyttö ei ole yhtä laajaa kuin Suomessa.

VOC-yhdisteet osallistuvat ilmakehässä valokemiallisten hapettimien, kuten alailmakehän otsonin, muodostamiseen reagoidessaan typenoksidien kanssa auringonvalossa. Otsoni voi suurina pitoisuuksina ilmassa aiheuttaa haitallisia terveysvaikutuksia ja vahingoittaa kasvillisuutta ja metsiä. Otsonia syntyy paikallisesti ja alueellisella tasolla, mutta se voi kulkeutua ilmakehässä pitkiä matkoja yli valtioiden rajojen. Alailmakehän otsonin aiheuttama pilaantuminen (korkeat otsonipitoisuudet) on yhteisön alueella laaja ja jatkuva ongelma. Korkeista otsonipitoisuuksista voivat herkäät väestöryhmät saada erilaisia oireita, kuten silmien ja kurkun ä-

tymystä ja hengitysvaikeuksia. Ne voivat myös vähentää tiettyjen kasvien satoa.

4.3. Taloudelliset vaikutukset

Komission teettämässä selvityksissä on arvioitu, että VOC-päästöjen vähentämisestä 280 000 tonnilla vuodessa vuoteen 2010 mennessä aiheutuvat kustannukset ovat 108–157 miljoonaa euroa vuodessa yhteisön alueella. Maalien liuotepitoisuuden vähentäminen maksaisi 387–563 euroa VOC-tonnia kohti.

Suomessa käytettävistä kauppa- ja rakennusmaaleista tällä hetkellä jo noin 70 % on vesiohenteisia. Maaliteollisuuden tuotekehitystyö on johtanut vesiohenteisten tuotteiden markkinaosuuden kasvamiseen ja sisäpintojen maalauksessa käytetään jo lähes sataprosenttisesti vesiohenteisia tuotteita.

5. Valtioneuvoston kanta

Direktiiviehdotuksen käsittely neuvoston ympäristötyöryhmässä ei ole vielä alkanut.

Alustavan tarkastelun perusteella valtioneuvosto voi pääosin tukea direktiiviehdotukseen sisältyviä toimia. Suomen teollisuus on suurelta osalta siirtynyt valmistamaan ja tuomaan markkinoille tuotteita, jotka täyttävät direktiiviehdotuksen vaatimukset. Direktiiviehdotuksen vaatimukset ovat myös täytettävissä ehdotetuissa aikatauluissa. Yksittäisenä puutteena voidaan mainita, että direktiivissä ei ole ehdotettu sisä- ja

ulkovarusteiden ja ulkoverhousien puu- ja metallipinnoille tarkoitetuille maaleille sellaista VOC-pitoisuuden raja-arvoa, jota olisi noudatettava vuodesta 2010 lukien (liite II A. kohta d). Vuoden 2007 alusta voimaan tulevaksi ehdotetun raja-arvon täyttäviä tuotteita Suomen maaliteollisuus voisi tuottaa markkinoille vasta vuoteen 2010 mennessä, kun otetaan huomioon tuotekehitystyön kustannukset ja tekniset mahdollisuudet toteuttaa vaatimuksia. Ajoneuvojen korjausmaalauksessa käytettävät tuotteet tuodaan pääosin Suomeen muualta Euroopasta.

Alustavan arvion mukaan ehdotuksessa esitettyjen yksittäisten toimien toteuttaminen on kannatettavaa lukuun ottamatta joitakin kauppa- ja rakennusmaaleja koskevia edellä mainittuja yksityiskohtia, joita selvitetään. Ajoneuvojen korjausmaalauksessa suurin osa toimijoista on pieniä ja keskisuuria yrityksiä, joita Suomessa on arvioidaan olevan noin 400. Direktiivissä ehdotetuilla tuotekohtaisilla määräyksillä on helpompi rajoittaa ajoneuvojen korjausmaalaustoiminnasta aiheutuvia VOC-päästöjä kuin neuvoston direktiivillä 1999/13/EY orgaanisten liuottimien käytöstä tietyissä toiminnoissa ja laitoksissa aiheutuvien haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen rajoittamisesta. Valtioneuvosto tukee ehdotusta ao. toiminnan poistamisesta direktiivin soveltamisalasta.