EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 4.11.2010
SEC(2010) 1278 konč.

**DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE**

**spremlja**

**Predlog**

**UREDBI (EU) št. …/… EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA**

**o spremembi Uredbe (ES) št. 648/2004 v zvezi z uporabo fosfatov in drugih fosfornih spojin v detergentih za pranje perila v gospodinjstvu**

**POVZETEK OCENE UČINKA**

COM(2010) 597
SEC(2010) 1277

## 1. UVOD

Fosfati se uporabljajo v detergentih za zmanjševanje trdote vode in za zagotavljanje učinkovitega delovanja detergentov. Vendar lahko fosfati iz detergentov negativno vplivajo na vodno okolje in porušijo ekološko ravnovesje s povečano rastjo alg – ta pojav se imenuje evtrofikacija. Zlasti za zahtevnejša čiščenja so na voljo alternativne sestavine za mehčanje vode, toda z različnimi omejitvami učinka.

Uredba (ES) št. 648/2004 o detergentih[1] usklajuje dajanje detergentov na trg v zvezi z označevanjem detergentov in biološko razgradljivostjo površinsko aktivnih snovi, ki jih vsebujejo. Glede pomislekov o evtrofikaciji člen 16 Uredbe zahteva, da Komisija „*oceni, predloži poročilo o tem in, če je utemeljeno, predloži zakonodajni predlog o uporabi fosfatov z namenom njihove postopne opustitve ali omejitve na specifične uporabe*“. Komisija je leta 2007 predložila poročilo, v katerem je ugotovila, da znanje o prispevku fosfatov iz detergentov k evtrofikaciji ni zadovoljivo, vendar se hitro razvija[2]. Nadaljnje delo, katerega cilj je zapolniti vrzel v znanju, je podlaga tega poročila o oceni učinka, ki analizira različne možnosti politike glede uporabe fosfatov v detergentih.

## 2. OPREDELITEV PROBLEMA

### 2.1. Zakaj pomeni prisotnost fosfatov v detergentih težavo?

Fosfati v detergentih prispevajo k evtrofikaciji, kompleksnemu pojavu, pri katerem zvišane ravni fosfatov zmanjšujejo kakovost površinskih voda. Glavni viri fosfatov v okolju so: gnojila, človeški in živinski presnovki (urin in blato) ter detergenti. Relativen pomen dovajanja fosfatov se razlikuje med državami članicami in povodji. Čeprav je količina fosforja v detergentih (110 000 ton) manjša od 10 % količine fosforja v gnojilih (1,5 milijona ton), se vsi fosfati iz detergentov odvajajo v odpadno vodo in lahko prispevajo k evtrofikaciji, medtem ko večina fosfatov iz gnojil ostane v kmetijski zemlji in le majhen del (ki ga ni mogoče količinsko določiti) se izpere ali erodira z zemljo v površinske vode. Okvirna Direktiva o vodah 2000/60/ES se bolj osredotoča na boj proti evtrofikaciji.

Verjetnostni model ocene tveganja (INIA 2009)[3] je pokazal, da znaša prispevek fosforja iz detergentov k tveganju evtrofikacije v EU od 2,3 % v Sredozemlju do 5,8 % v ekoregijah osrednjega Baltika. Vendar rezultati niso zanesljivi. Znanstveni odbor za zdravstvena in okoljska tveganja (SCHER)[4] je ugotovil, da je model INIA inovativno orodje za izračune na vseevropski ravni, vendar pa ni primeren za ocenjevanje prispevkov k evtrofikaciji na regionalni ali lokalni ravni. Poleg tega SCHER ni mogel določiti, ali so podatki, ki so bili na voljo za verjetnostni model, reprezentativni za celotno EU.

---

1 Uredba (ES) št. 648/2004 Evropskega parlamenta in Sveta o detergentih, UL L 104, 8.4.2004, str. 1.

2 (COM (2007) 234), na voljo na spletni strani: http://ec.europa.eu/enterprise/chemicals/legislation/detergents/index_en.htm.

3 Na voljo na spletni strani: http://ec.europa.eu/enterprise/chemicals/legislation/detergents/index_en.htm.

4 Na voljo na spletni strani http://ec.europa.eu/health/ph_risk/committees/04_scher/docs/scher_o_116.pdf.

Deterministični izračuni za porečje Donave[5] kažejo, da lahko zamenjava fosfatov v detergentih prispeva k zmanjšanju fosforja (P) iz izvornih virov[6] za 24 % in zmanjšanju iz vseh virov za 12 %.

Verjetnostni in deterministični modeli dokazujejo, da fosfati v detergentih v določenem obsegu prispevajo k tveganjem evtrofikacije, vendar tveganja ni mogoče količinsko določiti. Za nekatere občutljive regije je bil prispevek fosfatov iz detergentov k evtrofikaciji zanesljivo določen in ugotovljeno je bilo, da je pomemben. Uporaba fosfatov v detergentih zato prispeva k negativnim zunanjim učinkom (evtrofikacija), posledice pa nosi družba kot celota in ne le formulatorji detergentov, ki ne spodbujajo gospodarstva k oblikovanju detergentov, ki bi zmanjšali tveganje evtrofikacije.

### 2.2. Stroški odstranjevanja fosfatov pri čiščenju odpadne vode

Naprave za čiščenje odplak s terciarnim čiščenjem lahko odstranijo fosfate iz odpadne vode. Vendar je le del prebivalstva EU priključen na naprave za čiščenje komunalne odpadne vode, poleg tega vse obstoječe naprave niso opremljene za terciarno čiščenje. Večina postopkov odstranjevanja fosfatov uporablja kemijsko obarjanje z železovimi solmi, ki pomenijo kapitalske stroške (za namestitev terciarnega čiščenja) in obratovalne stroške, ki so odvisni od količine odstranjenih fosfatov.

Letni obratovalni stroški odstranjevanja fosfatov iz detergentov, prisotnih v odpadni vodi, se ocenjujejo na 10 milijonov do 693 milijonov EUR[7].

### 2.3. Razdrobljenost notranjega trga in vpliv vzajemnega priznavanja

Poleg zakonodaje EU so nekatere države članice sprejele dodatne nacionalne ukrepe o omejitvi uporabe fosfatov v detergentih. Druge so se strinjale s prostovoljnimi ukrepi industrije glede zamenjave fosfatov. To je povzročilo zmanjšanje uporabe fosfatov s približno 250 000 ton v sredini osemdesetih let 20. stoletja na približno 110 000 ton, kolikor znaša uporaba fosfatov danes. V desetih državah članicah so fosfati v detergentih še vedno prisotni v neomejenih količinah. Posledica tega je razdrobljenost notranjega trga detergentov z vidika vsebnosti fosfatov, proizvajalci detergentov pa morajo upoštevati pravila, med katerimi obstajajo razlike.

Uredba (ES) št. 764/2008 o vzajemnem priznavanju[8] zahteva od držav članic, da priznajo vse proizvode (vključno z detergenti, ki vsebujejo fosfate), ki se zakonito tržijo v drugi državi članici, razen če dokažejo specifične nasprotne razloge. Države članice morajo proizvajalcem,

---

5 Usklajen nabor izvornih in razpršenih emisij dušika in fosforja za čezmejno porečje (na voljo na spletni strani: http://www.icpdr.org/icpdr-pages/phosphorus.htm).

6 Izvorni viri fosforja vključujejo detergente, človeške presnovke in industrijo, ne zajemajo pa gnojil.

7 Vir uporabljenih slik: DEFRA, Združeno kraljestvo, 2008: http://www.defra.gov.uk/environment/quality/water/waterquality/diffuse/non-agri/documents/consultation2008-detergents.pdf;
A.O. Tanyi. Comparison of chemical and biological phosphorus removal in waste water – a modelling approach (Primerjava kemičnega in biološkega odstranjevanja fosforja iz odpadne vode – modelni pristop).
EUREAU v letu 2010: Švedska 1–5 EUR/kg P, Madžarska 7 EUR/kg P, Belgija 4,2–5 EUR/kg P (vključno z odstranjevanjem blata).

8 Uredba (ES) št. 764/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. julija 2008 o določitvi postopkov za uporabo nekaterih nacionalnih tehničnih pravil za proizvode, ki se zakonito tržijo v drugi državi članici, in o razveljavitvi Odločbe št. 3052/95/ES. UL L 218, 13.8.2008, str. 21.

ki oddajo vlogo za vzajemno priznavanje, odgovoriti v 20 delovni dneh (oz. v 40 delovnih dneh, kadar gre za zapletene primere). Upravni organi držav članic bi utegnili biti preobremenjeni, če bi bilo treba veliko proizvodov, ki se zakonito tržijo v drugih državah članicah, vendar z različno vsebnostjo fosfatov, dati na njihove trge v kratkem časovnem obdobju.

### 2.4. Na koga, kako in koliko vpliva trenutni položaj?

- Formulatorji detergentov v EU morajo brez usklajenega trga fosfatov v detergentih izpolnjevati pravila v državah članicah, ki se med seboj razlikujejo, pri čemer se srečujejo z dodatnimi stroški. Uvoz detergentov v EU je zanemarljiv.

- Nacionalni javni upravni organi držav članic, ki so uvedle zakonodajo o fosfatih v detergentih za boj proti evtrofikaciji, utegnejo imeti večje težave pri izvajanju svoje zakonodaje ob upoštevanju obveznosti vzajemnega priznavanja.

- Upravljavci naprav za čiščenje odpadne vode s terciarnim čiščenjem morajo nositi stroške odstranjevanja fosfatov iz detergentov, prisotnih v odpadni vodi.

- Fosfati iz detergentov prispevajo k evtrofikaciji v več regijah EU, kar povzroča neželene učinke na okolje in ima lahko negativne gospodarske posledice za ribolov in turizem. Sosednje regije, ki si delijo površinske vode z EU, prav tako občutijo odtok fosfatov iz EU.

## 3. ANALIZA SUBSIDIARNOSTI

Čeprav je evtrofikacija lahko lokalna ali regionalna težava, se večina porečij EU razteza prek nacionalnih meja. Zlasti v obsežnejša porečja (npr. porečje Donave) in morske vode (npr. Baltsko morje) dotekajo pritoki iz različnih držav članic. Izkušnje kažejo, da regionalno sodelovanje ni povsem učinkovito pri znižanju evtrofikacije na regionalni ravni. Še več, razlike med nacionalnimi pravili ovirajo prosti pretok blaga. Ukrepi na ravni EU so edini način, ki zagotavlja prosti pretok blaga ob istočasnem učinkovitem obvladovanju evtrofikacije na regionalni ravni. Države članice podpirajo ukrepe EU na podlagi člena 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

## 4. CILJI POBUDE

### 4.1. Splošni cilj

Splošni cilj je zagotoviti visoko raven varstva okolja pred morebitnimi neželenimi učinki fosfatov v detergentih in zaščititi notranji trg detergentov.

### 4.2. Posebni cilji

– Zmanjšati neželene učinke evtrofikacije v površinskih vodah na okolje, zlasti zaradi čezmejnega pretoka vode, ki vsebuje fosfate iz detergentov.

– Stroškovno učinkovito zmanjšati dotok fosfatov v površinske vode.

– Izboljšati prosti pretok detergentov na notranjem trgu z usklajevanjem različnih nacionalnih pravil glede vsebnosti fosfatov.

– Preprečevati morebitna bremena za javne upravne organe zaradi oblikovanja in utemeljitve nacionalnih ukrepov, medtem ko usklajeni ukrepi EU niso na voljo.

## 5. MOŽNOSTI POLITIKE

### 5.1. Možnost 1: ni ukrepov na ravni EU (osnovna možnost)

Države članice bi ohranile trenutne omejitve fosfatov v detergentih ali uvedle nove.

### 5.2. Možnost 2: prostovoljno ukrepanje industrije

Formulatorji detergentov bi se prostovoljno zavezali za zamenjavo STPP z alternativnimi možnostmi.

### 5.3. Možnost 3: popolna prepoved fosfatov v vseh detergentih

Fosfati bi bili prepovedani v vseh vrstah detergentov.

### 5.4. Možnost 4: omejitev fosfatov v detergentih za pranje perila

Fosfati bi bili omejeni le v detergentih za pranje perila, ne pa tudi v detergentih za pomivalne stroje ali detergentih za industrijo in ustanove.

### 5.5. Možnost 5: določitev mejnih vrednosti vsebnosti fosfatov v detergentih

Vsebnost fosfatov v različnih vrstah detergentov bi bila omejena na določeno koncentracijo.

## 6. OCENA UČINKOV

### 6.1. Možnost 1: ni ukrepov na ravni EU, odgovornost za ukrepanje nosijo države članice (osnovna možnost)

Evtrofikacija na lokalni ravni bi bila ustrezno obravnavana brez ukrepanja na ravni EU. Na regionalni ravni je drugače, saj tudi usklajeno ukrepanje različnih držav članic ni bilo povsem učinkovito. Države članice, ki sodelujejo pri strategiji za Baltsko morje in porečje Donave, so pozvale k ukrepanju EU. Ta možnost ne bi niti izboljšala delovanja notranjega trga niti ne bi preprečila bremen za upravne organe in industrijo zaradi vzajemnega priznavanja. Ob upoštevanju trenutnih tržnih trendov je mogoče pričakovati zmanjšanje tveganja evtrofikacije zaradi detergentov, čeprav počasno. Pričakovati je, da bodo stroški odstranjevanja fosfatov iz odpadne vode dosegli najvišjo vrednost okoli leta 2015 zaradi višjih stroškov priključitve na naprave za čiščenje odpadne vode (zlasti v EU 12), nato pa se bodo počasi zmanjšali v skladu s tržnimi trendi uporabe fosfatov.

### 6.2. Možnost 2: prostovoljno ukrepanje industrije

Teoretično bi bilo s prostovoljno obvezo na ravni EU mogoče doseči želene cilje. Vendar pa se evropsko združenje formulatorjev detergentov A.I.S.E., ki predstavlja 90 % trga, ne želi tako obvezati.

### 6.3. Možnost 3: popolna prepoved fosfatov v vseh detergentnih proizvodih

Popolna prepoved fosfatov v detergentih bi bila najučinkovitejša rešitev za zmanjšanje tveganja evtrofikacije na ravni EU. Ni mogoče količinsko opredeliti ali denarno izraziti koristi, ki bi se počasi zmanjševale v skladu s tržnimi trendi uporabe fosfatov.

Ta možnost bi zmanjšala obratovalne stroške naprave za čiščenje odpadne vode za 10 do 693 milijonov EUR na leto. Mejni stroški bi se sprva povečali in dosegli najvišjo vrednost okoli leta 2015 zaradi višjih stroškov priključitve na naprave za čiščenje odpadne vode, nato pa bi se počasi zmanjševali v skladu s tržnimi trendi uporabe fosfatov. Celotni stroški preoblikovanja bi za proizvajalce detergentov znašali (enkratno) 20–142 milijonov EUR. Neto koristi bi bilo tako mogoče pričakovati v enem letu do dveh let. Vendar trenutno ni tehnično izvedljivih alternativ za proizvode za industrijo in ustanove, hkrati pa vprašanja tehnične učinkovitosti proizvodov za pomivalne stroje niso v celoti rešena. To bi povzročilo visoke dodatne stroške za raziskavo in inovacije – pomisleke so izrazili zlasti formulatorji iz malih in srednje velikih podjetij. Potrošniki in poklicni uporabniki bi imeli težave zaradi manj učinkovitih detergentov.

Proizvajalci fosfatov bi morali zapirati obrate in odpustiti 3 000–5 000 zaposlenih, kar bi le delno odtehtali dobički proizvajalcev alternativnih proizvodov.

Za alternative fosfatom ni ugotovljenih tveganj zdravja ljudi ali okolja, vendar je zaradi nepopolnih podatkov nekaj nejasnosti glede fosfonatov, polikarboksilatov in EDTA.

Ta možnost bi omogočila popolno uskladitev notranjega trga detergentov, s čimer se bi bilo mogoče izogniti morebitnim dodatnim stroškom za industrijo in upravne organe zaradi trenutne razdrobljenosti in preprečiti bremena zaradi zahteve po vzajemnem priznavanju.

### 6.4. Možnost 4: omejitev fosfatov v detergentih za pranje perila

Omejitev fosfatov v detergentih za pranje perila bi bila pri zmanjševanju evtrofikacije manj učinkovita od možnosti 3 (60 % fosfatov se uporablja v detergentih za pranje perila). Vendar pa razlike ni mogoče količinsko opredeliti ali denarno izraziti.

Zmanjšani obratovalni stroški naprave za čiščenje odpadne vode se ocenjujejo od 6 milijonov do 415 milijonov EUR letno z nekaterimi poznejšimi trendi, kot jih navaja možnost 3. Skupni stroški preoblikovanja bi za formulatorje detergentov za pranje perila po ocenah znašali (enkratno) približno 13 milijonov EUR. Neto koristi bi bilo tako mogoče pričakovati v enem letu do treh let.

Z vidika tehnične ali gospodarske izvedljivosti alternativ ne bi bilo težav, prav tako ne bi bilo težav glede učinkovitosti za potrošnike in poklicne uporabnike. Proizvajalci fosfatov ocenjujejo, da bo treba odpustiti ~1 000–1 650 zaposlenih, česar dobički proizvajalcev alternativnih proizvodov najverjetneje ne bi mogli povsem odtehtati.

Ta možnost bi zagotovila popolnoma usklajen notranji trg detergentov za pranje perila, ne pa tudi detergentov za pomivalne stroje ali detergentov za industrijo in ustanove. Doslej nameravata v bližnji prihodnosti le dve državi članici (Švedska, Francija) omejiti fosfate v proizvodih za pomivalne stroje ali za industrijo in ustanove.

Na sestanku delovne skupine za detergente novembra 2009 je 14 držav članic možnost 4 izbralo za najboljšo. Ta možnost je najbliže večini veljavnih nacionalnih pravil, ki pa ne

določajo popolne prepovedi fosforja, temveč predpisujejo omejitev v razponu od 0,2 do 0,5 %. Zato bi bilo treba mejno vrednost na ravni EU izbrati po nadaljnjih posvetovanjih z državami članicami.

### 6.5. Možnost 5: določitev mejnih vrednosti vsebnosti fosfatov v vseh detergentih

Ta možnost politike bi bila učinkovita pri zmanjšanju tveganja evtrofikacije z določitvijo različnih omejitev za detergente za pranje perila, za pomivalne stroje in za uporabo v industriji in ustanovah. Vendar zaradi razlik med tehničnimi zahtevami ne bi bilo mogoče enostavno določiti mejnih vrednosti za detergente za pomivalne stroje, še težje bi bilo pri detergentih za uporabo v industriji in ustanovah (mnogi detergenti za uporabo v industriji in ustanovah so formulirani namensko za posamezen industrijski obrat potrošnika). Uvedba predpisane mejne vrednosti bi pričakovano sprožila več zahtevkov za odstopanje v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije, s čimer bi bila povezana upravna bremena za nacionalne upravne organe in Komisijo.

## 7. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

| MOŽNOST | Uspešnost | Učinkovitost | Vpliv na okolje | Stroški/koristi |
|---|---|---|---|---|
| ***Možnost 1:*** ***Ni ukrepov na ravni EU (osnovna možnost)*** | **(0)**Trenutni trendi se nadaljujejo. | **(0)**Ni spremembe. | **(0)** Počasno zmanjševanje tveganja evtrofikacije. | **(0)** Stroški odstranjevanja P bodo še naprej 10–693 milijonov EUR letno, z najvišjo vrednostjo leta 2015, nato se bodo počasi zmanjševali. |
| ***Možnost 2:*** ***Prostovoljno ukrepanje*** | **(+)** Utegnilo bi biti uspešno. | **(–)** Industrija ne želi sodelovati. | **(+)** Zmanjšanje tveganja evtrofikacije. | **(–)** Veliko breme za industrijo zaradi spremljanja. |
| ***Možnost 3:*** ***Popolna prepoved fosfatov v detergentih*** | **(++)** Odstraniti bi bilo mogoče 100 % fosfatov v detergentih. | **(++)** Popolna uskladitev notranjega trga z enim ukrepom EU. | **(++)** Največje in najhitrejše zmanjšanje tveganja evtrofikacije. | **(– –)** Stroški preoblikovanja za MSP v višini 20–142 milijonov EUR (enkratno). Prihranki na napravi za čiščenje odpadne vode 10–693 milijonov EUR letno. Neto koristi v enem letu do dveh let, vendar ni alternativ za detergente za pomivalne stroje in detergente za industrijo in ustanove – negativni učinki na uporabnike. 3 000–5 000 odpuščenih zaposlenih. |
| ***Možnost 4:*** ***Omejitev fosfatov v detergentih za pranje perila*** | **(+)** Odstraniti bi bilo mogoče 60 % fosfatov v detergentih. | **(+)** Popolna uskladitev notranjega trga le za detergente za pranje perila. | **(+)** Veliko in hitro zmanjšanje tveganj evtrofikacije. | **(++)** Stroški preoblikovanja za MSP v višini ~ 13 milijonov EUR. Prihranki na napravi za čiščenje odpadne vode 6–415 milijonov EUR letno. Neto koristi v enem letu do |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | | treh let. Na voljo so alternative. 1 000–1 650 odpuščenih zaposlenih. |
| ***Možnost 5:*** ***Mejne vrednosti vsebnosti fosfatov v detergentih*** | **(+)** Med možnostma 3 in 4. | **(-)** Težave pri določitvi mejnih vrednosti detergentov za industrijo in ustanove ter za pomivalne stroje. | **(+)** Med možnostma 3 in 4. | **(–)** Učinki na operaterje in uporabnike med možnostma 3 in 4. Bremena zaradi zahtevkov za odstopanje v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije. |

Možnost 4 velja za najboljšo. Ta možnost bi tveganje evtrofikacije zaradi čezmejnega dotoka fosfatov iz detergentov zmanjšala učinkoviteje kot države članice same.

Ukrep bi bil sorazmeren, saj so na voljo tehnično in gospodarsko izvedljive alternative fosfatom v detergentih za pranje perila. Formulatorji detergentov bi morali plačati približno 13 milijonov EUR (enkratno) za preoblikovanje, kar bi v enem letu do treh let v veliki meri odtehtali zmanjšani stroški odstranjevanja P v napravah za čiščenje odpadne vode v višini 6 do 415 milijonov EUR letno. Odstranjevanje fosfatov iz detergentov za pranje perila je bolj stroškovno učinkovito za odstranjevanje hranil kot za čiščenje odpadne vode. V primerjavi z možnostjo 3 ni težko najti učinkovitih alternativ, zato tudi ni negativnih učinkov na uporabnike detergentov.

Negativne vplive bi občutili proizvajalci fosfatov, ki bi izgubili del svojega trga z zaprtjem nekaterih obratov in izgubo 1 000–1 650 delovnih mest. Uporaba fosfatov v detergentih se je v preteklosti že močno zmanjšala, proizvajalci fosfatov se bodo morali temu trendu vsekakor prilagoditi.

Ta možnost bi zagotovila usklajen notranji trg detergentov za pranje perila. Večina držav članic meni, da je ta možnost najboljša.

Na proračun EU to ne bi vplivalo, poleg tega ne bi bilo velikih upravnih bremen za podjetja.

## 8. SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

Uporabiti je mogoče mehanizme spremljanja iz Uredbe o detergentih ali Uredbe REACH, spremljanje vsebnosti fosfatov v detergentih bi pomenilo le zanemarljiv dodatek k veljavnim obveznostim. Evtrofikacija se že spremlja v okviru okvirne direktive o vodah.