

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 4.11.2010
SEC(2010) 1278 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

que acompaña a la

propuesta de

REGLAMENTO (UE) N° .../... DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

**por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 648/2004 en lo que se refiere al uso de
fosfatos y otros compuestos de fósforo en detergentes domésticos para ropa**

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

COM(2010) 597
SEC(2010) 1277

1. INTRODUCCIÓN

Los fosfatos se emplean en los detergentes para reducir la dureza del agua y hacer que funcionen eficientemente. Sin embargo, los fosfatos de los detergentes pueden perjudicar al medio acuático y perturbar el equilibrio ecológico potenciando el crecimiento de algas, un fenómeno conocido como eutrofización. Existen ingredientes alternativos para ablandar el agua, pero presentan varias limitaciones de rendimiento, sobre todo para tareas de limpieza más exigentes.

El Reglamento (CE) nº 648/2004, sobre detergentes¹, armoniza la comercialización de detergentes con respecto a su etiquetado y a la biodegradabilidad de los surfactantes que contienen. Vistas las preocupaciones que despierta la eutrofización, el artículo 16 del Reglamento establece que «la Comisión procederá a una evaluación y presentará un informe, y si el caso lo justifica, presentará una propuesta legislativa sobre el uso de fosfatos con vistas a su eliminación gradual o su restricción a determinadas aplicaciones». La Comisión presentó el informe en 2007 y en él llegaba a la conclusión de que los conocimientos acerca de la contribución de los fosfatos de los detergentes a la eutrofización eran insuficientes, si bien se estaban desarrollando rápidamente². Trabajos posteriores realizados para llenar esa laguna de conocimientos conforman la base del presente informe de evaluación de impacto, en el que se analizan varias opciones de actuación con respecto al uso de fosfatos en los detergentes.

2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

2.1. ¿Por qué es un problema la presencia de fosfatos en los detergentes?

Los fosfatos de los detergentes contribuyen a la eutrofización, un fenómeno complejo en el que los niveles elevados de fosfatos reducen la calidad de las aguas superficiales. Las principales fuentes de fosfatos en el medio ambiente son: los fertilizantes, los residuos metabólicos de los humanos y el ganado (orina y heces) y los detergentes. La importancia relativa de las aportaciones varía de un Estado miembro a otro y de una cuenca hidrográfica a otra. Aunque la cantidad de fósforo de los detergentes (110 000 t) es inferior al 10 % de la que contienen los fertilizantes (1 500 000 t), todos los fosfatos de los detergentes se descargan en las aguas residuales y pueden contribuir a la eutrofización, mientras que la mayor parte de los fosfatos de los fertilizantes permanecen en el suelo agrícola y solo una fracción menor (pero no totalmente cuantificable) es arrastrada por el agua o el suelo erosionado y va a parar a las aguas superficiales. La Directiva marco del agua (Directiva 2000/60/CE) ha hecho que se preste más atención a la lucha contra la eutrofización.

En un modelo probabilístico de evaluación del riesgo (INIA 2009)³ se ha cuantificado la contribución de los fosfatos de los detergentes a los riesgos de eutrofización en toda la UE entre un 2,3 % en el Mediterráneo y un 5,8 % en las ecorregiones del Báltico central. No obstante, los resultados son inciertos. El Comité Científico de los Riesgos Sanitarios y

¹ Reglamento (CE) nº 648/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre detergentes (DO L 104 de 8.4.2004, p. 1).

² COM(2007) 234, disponible en: http://ec.europa.eu/enterprise/chemicals/legislation/detergents/index_en.htm.

³ Disponible en: http://ec.europa.eu/enterprise/chemicals/legislation/detergents/index_en.htm.

Medioambientales (CCRSM)⁴ concluyó que el modelo INIA es una herramienta innovadora para hacer cálculos a nivel paneuropeo, aunque no es adecuada para estimar las contribuciones a la eutrofización a nivel regional o local. Por otro lado, el CCRSM no pudo determinar si los datos disponibles para la modelación probabilística eran representativos de toda la UE.

Los cálculos determinísticos relativos a la cuenca del Danubio⁵ muestran que la sustitución de los fosfatos en los detergentes puede reducir en un 24 % el fósforo (P) procedente de las fuentes puntuales⁶ y un 12 % el procedente de todas las fuentes.

Por tanto, tanto los modelos probabilísticos como los determinísticos convienen en que los fosfatos de los detergentes contribuyen efectivamente en cierta medida a los riesgos de eutrofización, pero no son capaces de cuantificarlos plenamente. Por lo que se refiere a algunas regiones sensibles, la contribución de los fosfatos de los detergentes a la eutrofización se ha cuantificado de forma fiable y se ha comprobado que es significativa. Así pues, el uso de fosfatos en los detergentes resulta en una externalidad perjudicial (eutrofización) con cuyos costes carga la sociedad en general más que los formuladores de detergentes, que no tienen incentivo económico alguno para concebir detergentes que reduzcan el riesgo de eutrofización.

2.2. Costes de la eliminación del fósforo en el tratamiento de aguas residuales

Las estaciones depuradoras de aguas residuales con tratamiento terciario pueden eliminar los fosfatos de las aguas residuales. Sin embargo, solo una parte de la población de la UE está conectada con estaciones depuradoras de aguas residuales municipales y no todas estas disponen de equipos de tratamiento terciario. La mayoría de los procesos de eliminación de fosfatos se basan en la precipitación química con sales de hierro, que conlleva costes de capital (instalación de los equipos de tratamiento terciario) y unos costes operativos que dependen de la cantidad de fosfatos eliminada.

Se ha estimado que los costes operativos anuales para eliminar los fosfatos de los detergentes de las aguas residuales van de 10 a 693 millones EUR⁷.

2.3. Fragmentación del mercado interior y repercusiones del reconocimiento mutuo

En ausencia de legislación de la UE, algunos Estados miembros han tomado medidas nacionales que restringen el uso de fosfatos en los detergentes. Otros han confiado en la

⁴ Disponible en: http://ec.europa.eu/health/ph_risk/committees/04_scher/docs/scher_o_116.pdf.

⁵ *Harmonised Inventory of Point and Diffuse Emissions of Nitrogen and Phosphorus for a Transboundary River Basin* [Inventario armonizado de emisiones puntuales y difusas de nitrógeno y fósforo para una cuenca fluvial transfronteriza] (disponible en: <http://www.icpdr.org/icpdr-pages/phosphorus.htm>).

⁶ Las fuentes puntuales de fósforo son los detergentes, el metabolismo humano y la industria, pero no los fertilizantes.

⁷ Las cifras utilizadas proceden de: DEFRA, Reino Unido, 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* (Comparación de la eliminación química y biológica del fósforo de las aguas residuales mediante modelación).

EUREAU en 2010: Suecia 1-5 EUR/kg P; Hungría 7 EUR/kg P; Bélgica 4,2 – 5 EUR/kg P (incluida la eliminación de lodos).

iniciativa voluntaria de la industria para sustituir a los fosfatos. Esto ha permitido reducir el uso de fosfatos de unas 250 000 t a mediados de los ochenta a unas 110 000 t en la actualidad. Hay diez Estados miembros en los que el uso de fosfatos en los detergentes no está sujeto a restricciones. Por consiguiente, el mercado interior de detergentes está fragmentado en cuanto a su contenido de fosfatos y los fabricantes de detergentes se enfrentan a normativas divergentes.

El Reglamento (CE) nº 764/2008, sobre el reconocimiento mutuo⁸, exige a los Estados miembros aceptar cualquier producto (incluidos los detergentes que contienen fosfatos) que se comercialice legalmente en otro Estado miembro, salvo que puedan demostrar que existen razones concretas para no hacerlo. Los Estados miembros solo disponen de veinte días laborables (o cuarenta días en casos complejos) para responder a los fabricantes que solicitan el reconocimiento mutuo. Las administraciones de los Estados miembros podrían verse superadas si muchos productos comercializados legalmente en otros Estados miembros, pero con un contenido de fosfatos diferente, fueran a comercializarse en sus mercados en un breve espacio de tiempo.

2.4. ¿A quién afecta, y cómo y en qué medida le afecta, la situación actual?

- Los formuladores de detergentes de la UE, al no haber un mercado armonizado de los fosfatos en los detergentes, tienen que cumplir normas diversas en los distintos Estados miembros y afrontar costes extraordinarios. Las importaciones de detergentes en la UE son insignificantes.
- Las administraciones públicas nacionales de los Estados miembros que han legislado sobre los fosfatos de los detergentes a fin de combatir la eutrofización podrían tener dificultades crecientes para hacer cumplir su legislación, dadas sus obligaciones de reconocimiento mutuo.
- Los explotadores de estaciones depuradoras de aguas residuales (EDAR) con tratamiento terciario han de hacer frente a los costes de eliminar de las aguas residuales los fosfatos de los detergentes.
- Los fosfatos de los detergentes contribuyen a la eutrofización en varias regiones de la UE, lo cual genera efectos adversos sobre el medio ambiente y puede tener consecuencias económicas negativas para el sector pesquero y turístico. Las regiones vecinas que comparten aguas superficiales con la UE también sufren las emisiones de fosfatos procedentes de la UE.

3. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

Aunque la eutrofización puede ser un problema local o regional, la mayoría de las cuencas fluviales de la UE traspasan las fronteras nacionales. En particular, las grandes cuencas fluviales (por ejemplo, la del Danubio) y las masas de agua marina (por ejemplo, el Mar Báltico) reciben aportes de muchos Estados miembros diferentes. La experiencia demuestra

⁸ Reglamento (CE) nº 764/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen procedimientos relativos a la aplicación de determinadas normas técnicas nacionales a los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro y se deroga la Decisión nº 3052/95/CE (DO L 218 de 13.8.2008, p. 21).

que la cooperación regional no es del todo eficaz para reducir la eutrofización a nivel regional. Por otro lado, la divergencia de las normas nacionales estorba la libre circulación de bienes. La actuación a nivel de la UE es la única manera de garantizar la libre circulación de bienes al tiempo que se aborda la cuestión de la eutrofización a nivel regional. Los Estados miembros respaldan la actuación de la UE sobre la base del artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA

4.1. Objetivo General

El objetivo general es garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente contra los posibles efectos adversos de los fosfatos de los detergentes y salvaguardar el mercado interior de detergentes.

4.2. Objetivos específicos

- Reducir los efectos medioambientales adversos causados por la eutrofización de las aguas superficiales, en particular debido al flujo transfronterizo de aguas que contienen fosfatos de detergentes.
- Reducir las descargas de fosfatos en aguas superficiales de una manera rentable.
- Mejorar la libre circulación de detergentes en el mercado interior armonizando las normas nacionales divergentes relativas a su contenido de fosfatos.
- Evitar las posibles cargas para las administraciones públicas derivadas del desarrollo y la justificación de medidas nacionales en ausencia de medidas de la UE armonizadas.

5. OPCIONES DE ACTUACIÓN

5.1. Opción 1: ninguna acción a nivel de la UE (opción de referencia)

Los Estados miembros mantendrían las actuales restricciones sobre los fosfatos en los detergentes, o introducirían nuevas restricciones.

5.2. Opción 2: acción voluntaria por parte de la industria

Los formuladores de detergentes se comprometerían voluntariamente a sustituir el STPP por otras alternativas.

5.3. Opción 3: prohibición total de los fosfatos en los detergentes

Los fosfatos se prohibirían en todo tipo de detergentes.

5.4. Opción 4: restricción de los fosfatos en los detergentes para ropa

Se restringiría el uso de fosfatos en los detergentes para ropa, pero no en los detergentes para lavavajillas ni en los detergentes para uso industrial e institucional.

5.5. Opción 5: fijación de valores límite para el contenido de fosfatos en los detergentes

El contenido de fosfatos en varios tipos de detergentes se limitaría a unos niveles determinados de concentración.

6. EVALUACIÓN DE LAS REPERCUSIONES

6.1. Opción 1: no se hace nada a nivel de la UE y la responsabilidad recae en los Estados miembros (opción de referencia)

La eutrofización a nivel local podría abordarse convenientemente sin la intervención de la UE. Sin embargo, no ocurre lo mismo a nivel regional, donde ni siquiera la acción coordinada de varios Estados miembros ha resultado del todo eficaz. Los Estados miembros que cooperan en la Estrategia del Mar Báltico y en la cuenca del Danubio han pedido la intervención de la UE. Esta opción no mejoraría el funcionamiento del mercado interior ni evitaría las cargas que han de soportar las administraciones y la industria en relación con el reconocimiento mutuo. A la vista de las actuales tendencias del mercado, cabe esperar que los riesgos de eutrofización debidos a los detergentes se reduzcan, pero a un ritmo lento. Se espera que los costes de la eliminación de fosfatos de las aguas residuales alcancen un máximo en torno a 2015, debido a unos mayores índices de conexión a EDAR (en particular en la Europa de los Doce), para empezar entonces a descender lentamente en consonancia con las tendencias del mercado en cuanto al uso de fosfatos.

6.2. Opción 2: acción voluntaria por parte de la industria

En teoría, un compromiso voluntario a nivel de la UE permitiría alcanzar los objetivos perseguidos. Sin embargo, la A.I.S.E., la asociación europea de formuladores de detergentes, que representa al 90 % del mercado, no está dispuesta a asumir este compromiso.

6.3. Opción 3: prohibición total de los fosfatos en todos los detergentes

La prohibición total de los fosfatos en los detergentes sería la manera más eficaz de reducir los riesgos de eutrofización a nivel de la UE. No es posible cuantificar o estimar en términos monetarios los beneficios, que irían disminuyendo lentamente en consonancia con las tendencias del mercado en cuanto al uso de fosfatos.

Esta opción reduciría los costes operativos de las EDAR entre 10 y 693 millones EUR al año. Con el tiempo, los costes evitados aumentarían inicialmente hasta alcanzar un máximo en torno a 2015, debido a unos mayores índices de conexión a EDAR, y luego empezarían a descender lentamente en consonancia con las tendencias del mercado en cuanto al uso de fosfatos. Los costes totales de reformulación para los fabricantes de detergentes (una sola vez) rondarían los 20-142 millones EUR. Los beneficios netos aumentarían en uno a dos años. No obstante, no existen en la actualidad alternativas técnicamente viables para los productos de uso industrial e institucional, y aún no se han resuelto por completo los problemas de rendimiento técnico relacionados con los productos para lavavajillas. Esto generaría costes adicionales significativos de investigación y desarrollo, con respecto a lo cual se han manifestado especialmente preocupadas las PYME formuladoras. Los consumidores y los usuarios profesionales tendrían problemas con unos detergentes menos eficaces.

Los productores de fosfatos se enfrentarían al cierre de fábricas y a la pérdida de 3 000 a 5 000 puestos de trabajo, que solo podrían compensarse en parte con los beneficios resultantes para los fabricantes de productos alternativos.

No se han identificado riesgos para la salud humana o el medio ambiente derivados de las alternativas a los fosfatos, pero quedan algunas incertidumbres con respecto a los fosfonatos, los policarboxilatos y el EDTA, debido a la insuficiencia de datos.

Esta opción armonizaría totalmente el mercado interior de detergentes, eliminando así cualquier coste adicional para la industria y las administraciones derivado de la actual fragmentación, y evitaría las cargas que genera el requisito de reconocimiento mutuo.

6.4. Opción 4: restricción de los fosfatos en los detergentes para ropa

La restricción de los fosfatos en los detergentes para ropa sería menos eficaz para reducir la eutrofización que la opción 3 (el 60 % de los fosfatos se emplean en detergentes para ropa). Sin embargo, la diferencia no puede cuantificarse ni estimarse en términos monetarios.

La reducción de los costes operativos para las EDAR se estima en 6 a 415 millones EUR anuales, con las mismas tendencias a lo largo del tiempo que con la opción 3. Los costes totales de reformulación (una sola vez) para los fabricantes de detergentes para ropa se estiman en alrededor de 13 millones EUR. Los beneficios netos aumentarían en uno a tres años.

No habría problemas con respecto a la viabilidad técnica o económica de las alternativas, ni problemas de rendimiento para los consumidores y los usuarios profesionales. Los productores de fosfatos estiman que se perderían de aproximadamente 1 000 a 1 650 puestos de trabajo, que probablemente no se compensarían del todo con los beneficios resultantes para los fabricantes de los productos alternativos.

Esta opción garantizaría un mercado interior plenamente armonizado de los detergentes para ropa, pero no de los detergentes para lavavajillas ni de los detergentes para uso industrial e institucional. Por el momento, solo dos Estados miembros (Suecia y Francia) tienen previsto restringir en un futuro próximo los fosfatos en estos dos últimos tipos de detergentes.

En la reunión del Grupo de Trabajo sobre Detergentes de noviembre de 2009, catorce Estados miembros prefirieron la opción 4. Esta opción es la que más se aproxima a la mayoría de las normas nacionales vigentes, que, no obstante, no prohíben por completo el fósforo, sino que imponen límites que van del 0,2 % al 0,5 %. Por tanto, un valor límite a nivel de la UE tendría que seleccionarse en ulteriores consultas con los Estados miembros.

6.5. Opción 5: fijación de valores límite para el contenido de fosfatos en todos los detergentes

Esta opción de actuación podría reducir eficazmente el riesgo de eutrofización fijando límites diferentes para los detergentes para ropa, los detergentes para lavavajillas y los detergentes para uso industrial e institucional. Sin embargo, no sería fácil acordar los límites aplicables a los detergentes para lavavajillas, y menos aún en el caso de los detergentes para uso industrial e institucional, debido a la diversidad de requisitos técnicos (muchos de los detergentes para uso industrial e institucional se formulan específicamente para la fábrica de cada cliente). Cabría esperar que la imposición de un valor límite determinado desencadenara múltiples solicitudes de exención conforme al artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión

Europea, con las consiguientes cargas administrativas para las administraciones nacionales y la Comisión.

7. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

OPCIÓN	Eficacia	Eficiencia	Repercusiones medioambientales	Costes y beneficios
<u>Opción 1:</u> <i>Ninguna acción a nivel de la UE (opción de referencia)</i>	(0) Continúan las tendencias actuales.	(0) Sin cambios	(0) Lenta disminución de los riesgos de eutrofización	(0) Los costes de la eliminación del fósforo siguen siendo de 10 a 693 millones EUR al año, con un máximo en 2015 y una lenta disminución después.
<u>Opción 2:</u> <i>Acción voluntaria</i>	(+) Podría ser eficaz.	(-) La industria no está dispuesta a cooperar.	(+) Reducción de los riesgos de eutrofización	(-) Carga significativa para la industria a causa del seguimiento
<u>Opción 3:</u> <i>Prohibición total de los fosfatos en los detergentes</i>	(++) Se eliminarían el 100 % de los fosfatos de los detergentes.	(++) Armonización total del mercado interior con una sola acción de la UE	(++) La mayor y más rápida reducción de los riesgos de eutrofización	(--) Los costes de reformulación para las PYME serían de 20 a 142 millones EUR (una sola vez). En las EDAR se ahorrarían de 10 a 693 millones EUR al año. Beneficios netos en uno a dos años, pero no hay alternativas a los detergentes para lavavajillas ni a los detergentes para uso industrial e institucional. Consecuencias adversas para los usuarios. Pérdida de 3 000 a 5 000 puestos de trabajo.
<u>Opción 4:</u> <i>Restricción de los fosfatos en los detergentes para ropa</i>	(+) Se eliminarían el 60 % de los fosfatos de los detergentes.	(+) Armonización total únicamente del mercado interior de detergentes para ropa.	(+) Reducción significativa y rápida de los riesgos de eutrofización	(++) Los costes de reformulación para las PYME rondarían los 13 millones EUR. En las EDAR se ahorrarían de 6 a 415 millones EUR al año. Beneficios netos en uno a tres años. Existen alternativas. Pérdida de 1 000 a 1 650 puestos de trabajo.
<u>Opción 5:</u> <i>Valores límite para el contenido de fosfatos en los detergentes</i>	(+) Entre las opciones 3 y 4	(-) Es difícil acordar los límites aplicables a los detergentes para lavavajillas y los detergentes para uso industrial e institucional	(+) Entre las opciones 3 y 4	(-) Para los explotadores de las empresas y los usuarios, los efectos estarían entre las opciones 3 y 4. Cargas derivadas de las solicitudes de exención conforme al artículo 114 del Tratado de Funcionamiento

				de la Unión Europea.
--	--	--	--	----------------------

La opción 4 parece la más adecuada. Reduciría el riesgo de eutrofización del flujo transfronterizo de fosfatos de detergentes con más eficiencia de lo que pueden conseguir los Estados miembros por sí solos.

La medida sería proporcionada, pues existen alternativas técnica y económicamente viables a los fosfatos en detergentes para ropa. Los formuladores de detergentes tendrían que gastar en la reformulación en torno a 13 millones EUR como coste único que sería largamente compensado en uno a tres años con una reducción de los costes de eliminación del fósforo en las EDAR de 6 a 415 millones EUR anuales. La eliminación de los fosfatos de los detergentes para ropa resulta más rentable de cara a la eliminación de nutrientes que el tratamiento de las aguas residuales. En comparación con la opción 3, no hay problema en encontrar alternativas de buen rendimiento y, en consecuencia, los usuarios de detergentes no se verían perjudicados.

Los efectos negativos los sufrirían los productores de fosfatos, que perderían parte de su mercado y afrontarían el cierre de varias fábricas y la pérdida de 1 000 a 1 650 puestos de trabajo. No obstante, el uso de fosfatos en los detergentes ha decaído ya bastante en el pasado y los productores tendrían de todas formas que adaptarse a esta tendencia.

Esta opción garantizaría la armonización del mercado interior de detergentes para ropa. La mayoría de los Estados miembros prefieren esta opción.

No habría repercusiones para el presupuesto de la UE ni cargas administrativas significativas para las empresas.

8. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Pueden emplearse los mecanismos de seguimiento establecidos en el Reglamento sobre detergentes o el Reglamento sobre el REACH, y el seguimiento del contenido de fosfatos en los detergentes no sería más que una intensificación marginal de las obligaciones existentes. El seguimiento de la eutrofización se realiza ya conforme a la Directiva marco del agua.