ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 29.5.2015 г.
COM(2015) 229 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

В съответствие с член 16 от Регламент (ЕО) № 648/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно детергентите, по отношение на употребата на фосфати в потребителските детергенти за автоматични съдомиялни машини

[Текст от значение за ЕИП]

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В Регламент (ЕС) № 259/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2012 г.[1] се посочва, че е налице необходимост от ограничаване на употребата на фосфати в потребителските перилни детергенти и потребителските детергенти за автоматични съдомиялни машини. В приложение VIa към посочения регламент се определя ограничение от 0,3 грама общо съдържание на фосфор в стандартна доза от потребителските детергенти за автоматични съдомиялни машини (ПДАСМ), считано от 1ви януари 2017 г. За перилните детергенти в посоченото приложение се предвижда ограничение от най-много 0,5 грама общо съдържание на фосфор, като то вече се прилага от юни 2013 г.

В регламента се посочва, че до 31 декември 2014 г. Комисията, с помощта на задълбочена оценка, като взема предвид новата информация за пазарите на ПДАСМ в държавите членки и новите научни данни, следва да определи дали ограничението по отношение на ПДАСМ следва да бъде изменено. В настоящия доклад се представя анализът на Комисията за въздействието на ПДАСМ със съдържание съответно под и над граничната стойност от 0,3 грама върху околната среда, човешкото здраве, промишлеността и потребителите, като се вземат предвид фактори като разходите на производителите, наличието на заместители на фосфатите, сравнителната почистваща ефикасност на съответстващите на ограничението детергенти, както и въздействието върху практиките за пречистване на отпадъчните води и ефикасността на пречистването.

С цел да отговори на изискването за анализ, Комисията проведе проучване[2] (наричано по-долу „проучване за ПДАСМ“).

2. ОЦЕНКА НА КОМИСИЯТА ЗА ИЗПОЛЗВАНЕТО НА ФОСФАТИ В ПОТРЕБИТЕЛСКИТЕ ДЕТЕРГЕНТИ ЗА АВТОМАТИЧНИ СЪДОМИЯЛНИ МАШИНИ (ПДАСМ)

2.1. Методология на проучването за ПДАСМ

Данните бяха събрани предимно чрез преглед на литературата и консултации със заинтересованите страни. Що се касае до последните, на органи на държавите членки, обекти за управление на водите, НПО, отраслови сдружения, производители и доставчици на детергенти беше изпратен въпросник. Бяха получени общо 35 отговора, които отразяваха становищата на всички видове заинтересовани страни. Някои представители на заинтересованите страни освен отговорите на въпросника предоставиха и допълнителна информация, която беше използвана при анализа.

2.2. Алтернативи на фосфатите: оценка на наличността, техническата осъществимост на заместването и характеристики на съответстващия на ограничението ПДАСМ

[1] (ОВ L 94, 30.03.2012 г., стр. 16 — 21).

[2] Вж. окончателния доклад на адрес http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/specific-chemicals/detergents/#h2-4

Фосфатът под формата на натриев триполифосфат (наричан по-долу „НТПФ“) е съединението, използвано най-широко в съвременните домашни и промишлени детергенти, което се дължи на свойството му да повишава почистващата им способност, както и на факта, че е разходоефективно. Сложните фосфати — такива като НТПФ — „дефлокулират“, т.е. раздробяват големите частици замърсявания, такива като кал или глина, на по-малки. Освен това те поддържат финитe частици суспендирани във водата за миене и възпрепятстват слепването им, като по този начин предотвратяват отлагането им по съдовете.

На пазара са налични различни вещества, които могат да заменят фосфатите. Тъй като фосфатите изпълняват множество разнообразни функции, заместващите вещества трябва да се справят с всяка от тези функции. Поради това обикновено за постигането на същия като при фосфатите резултат се използват няколко вещества. Сред заместителите на фосфатите има хелатообразуващи агенти, диспергиращи полимери, повърхностноактивни вещества и ензими. Производителите потвърждават техническата осъществимост на заместването на фосфатите с редица алтернативни съединения.

Техническата осъществимост на безфосфатни детергенти за автоматични съдомиялни машини се потвърждава от проучването за ПДАСМ, в което се отбелязва, че след 2012 г. са подадени голямо количество патенти относно подходите за заместване на фосфатите. Освен това асоциации на потребители в различни държави членки проведоха изпитвания за сравнение на безфосфатни ПДАСМ и такива, съдържащи фосфати. Като цяло по отношение на почистващата си ефикасност съдържащите фосфати ПДАСМ са показали сходни резултати с онези, които не съдържат фосфати. По-голямата част от заинтересованите страни отбелязаха, че ефикасността на ПДАСМ зависи от много фактори (такива като рецептурата, колебанията на цените на суровините и разработването на нови технологии), които действат независимо от това, дали са използвани фосфати, или не.

2.3. Преглед на пазара

2.3.1 Пазар и цени на ПДАСМ

Смята се, че пазарът на промишлеността за домакински детергенти и продукти за поддръжка в Европа е достигнал 28,5 милиарда евро през 2013 г. Продуктите за миене на съдове съставят 15,1 % от този пазар, а пазарът на ПДАСМ през 2013 г. заема около 60 % него и възлиза на 2489 милиона евро. В останалите 40 % от пазара на детергенти за миене на съдове се включват продукти за поддръжка за промишлено приложение и детергенти за миене на ръка.

Много производители вече предлагат безфосфатни ПДАСМ в някои държави членки на ЕС. Цените на ПДАСМ се основават предимно на тяхната ефикасност и не зависят от наличието на НТФП, като се има предвид, че и двата типа ПДАСМ се продават в приблизително един и същ ценови обхват. Повечето заинтересовани страни очакват, че при пълно преминаване към безфосфатни ПДАСМ цените на заместващите вещества ще продължат да спадат, което на свой ред ще понижи цените на безфосфатните ПДАСМ.

2.3.2 Пазар на фосфати и дялове на ПДАСМ

Фосфатите се произвеждат от съдържащи фосфор скали и се използват в производството на торове, а също и в химическата промишленост Производството на торове и други видове селскостопанска употреба пораждат приблизително 90 % от общото търсене на фосфати. Цените на съдържащите фосфор скали се определят в световен мащаб от глобалното търсене и предлагане на торове.

Европейската промишленост, произвеждаща НТПФ, осигурява по-малко от 10 % от световното производство на НТПФ. През 2007 г. най-голям пазарен дял от вътрешното

производство на НТФП в ЕС заемаше износът, като непосредствено след него се нареждаше делът на вътрешната употреба на НТФП в перилни детергенти. Оттогава пазарът на перилни детергенти претърпя развитие, дължащо се на ограничението върху употребата на фосфор в перилните детергенти.

2.4. Анализ на въздействието

Приблизително 78 % от 35-те заинтересовани страни, които отговориха на въпросника, заявиха, че е възможно да се съобразят с изискването за ограничаване на съдържанието на фосфор в ПДАСМ до 0,3 грама на доза до 2017 г., а 69 % дори поддържат становището, че тази гранична стойност е желателна. Нито една заинтересована страна не заяви, че е невъзможно съобразяването с посочените изисквания.

2.4.1. Икономически последици

Последици за доставчиците на фосфати

Тъй като доставчиците на НТПФ са предоставили твърде малко информация, поради недостига на данни е трудно да се оцени въздействието върху тях. В рамките на проучването за ПДАСМ беше направена оценка на пазара на ПДАСМ през 2013 г., като бяха използвани стойностите за 2007 г. за производството на НТПФ в Европа, както и цялостната разбивка на видовете употреба на фосфат и разпределението между детергентите. Бе прието, че делът на употреба на НТПФ в ПДАСМ е сходен с този на износа на НТПФ. През последните години броят на доставчиците в ЕС намаля от четири на три. Вследствие на това бяха закрити 450 работни места в производствено съоръжение в Нидерландия. Въпреки това, доколкото е известно на службите на Комисията, не е установена връзка с Регламент (ЕС) № 259/2012.

Като се продължи прогнозирането след 2017 г. (в сравнение с 2013 г.) и като се вземе предвид възможното прекратяване на употребата на НТПФ на пазара на ПДАСМ при запазване на всички други пазари в настоящото им състояние, очаква се общото производство на НТПФ в ЕС да намалее с 37 % в сравнение с това преди влизането в сила на забраната за използване на НТПФ в ПДАСМ. Около 57 % от производството би отишло за износ, като се очаква останалите 43 % да бъдат пренасочени към детергенти за промишлена и институционална употреба и за употреба, различна от тази в детергентите. Тази оценка се подкрепя от факта, че някои видове употреба на НТПФ, различна от тази в детергентите, претърпяха възходящо развитие през последните години; едно дружество заяви в годишния си доклад, че търсенето на други продукти е компенсирало спада в сектора на детергентите. Една заинтересована страна обаче оспори този сценарий на отсъствие на значимо въздействие върху доставчиците на фосфат. Тя заяви, че е много малко вероятно дружествата да бъдат в състояние да компенсират загубата на приходи от продажби на НТПФ в ЕС чрез износ, и че освен това е много трудно да се поддържа изключително ориентирано към износ производство на насипен химикал като НТПФ при отсъствие на вътрешен пазар.

Въздействие върху производителите на детергенти

Според проучването за ПДАСМ, относително малкото намаляване на производството на фосфор, дължащо се на ограничението на съдържанието на фосфор в ПДАСМ, няма да има значително отражение върху цената на фосфора в глобален мащаб. Освен това ограничаването на фосфатите ще осигури равнопоставеност на производителите/вносителите/търговците на НТПФ в ЕС, тъй като съдържащите фосфати ПДАСМ вече са били ограничени или забранени в други части на ЕС (напр. Швеция) и света (напр. някои щати в САЩ: Илинойс, Индиана, Мериленд, Масачузетс, Мичиган и Ню Йорк). Следователно извеждането от употреба на съдържащите фосфати ПДАСМ, пуснати на пазара на ЕС, ще стимулира иновациите и ще създаде възможности за бизнес за

производителите и доставчиците на ПДАСМ, така че те да играят водеща роля в глобален контекст, като така допринасят за конкурентоспособността на промишлеността на ЕС.

Производителите, които отговориха на въпросника, не бяха единодушни по въпроса за допълнителните разходи, дължащи се на преминаване към безфосфатни ПДАСМ. 54 % от заинтересованите страни заявиха, че разходите са свързани предимно с рецептурата и с колебанията на цените на суровините, независимо дали съдържат фосфати, или не. Важно е да се отбележи, че производителите на детергенти редовно преработват рецептурата на продуктите си (средно на всеки 3,5 години) с цел да поддържат конкурентоспособността си, и като такава преработка, ограничаването на използването на фосфати няма непременно да породи допълнителни разходи. Други заинтересовани страни (18 %) посочиха, че не съществува алтернативна технология със същия профил на съотношение разходи – ефективност, докато други (27 %) просто заявиха, че разходите за безфосфатни рецептури са по-високи.

Налице е обща тенденция навсякъде по света към безфосфатни решения да се ориентират основните участници на пазара, включително в страни с по-малко стриктна регулаторна база, което подсказва, че разходите не са толкова високи, че да възпрепятстват производителите да осъществят промяната. Европейските производители освен това произвеждат и продават безфосфатни ПДАСМ на други големи пазари, напр. САЩ, където в някои щати от 2013 г. вече е налице ограничаване на фосфора. От друга страна, някои безфосфатни рецептури са по-ефикасни от съдържащите фосфати ПДАСМ. Поради това европейските производители на безфосфатни детергенти би трябвало да останат конкурентоспособни независимо от регулаторните изисквания.

Въздействие върху потребителите

Потребителите могат да очакват, че при преминаването към безфосфатни ПДАСМ промяната в съотношението цена-ефикасност ще е незначителна или че изобщо няма да има такава. Ценовият обхват на двата типа ПДАСМ, които понастоящем са достъпни на пазара, е сходен (проучванията сред потребителите са показали, че разходите на измиване варират от 0,08 евро и 0,11 евро съответно за съдържащите фосфати и за безфосфатните детергенти до 0,33 евро за двата вида ПДАСМ). Повечето заинтересовани страни очакват, че при пълно преминаване към безфосфатни ПДАСМ цените на суровините ще продължат да спадат, като на свой ред понижат цените на базфосфатните ПДАСМ.

Въз основа на наблюдения в Швеция, където още от 2011 г. е въведено ограничение върху фосфатите в ПДАСМ и където цените на ПДАСМ не са се увеличили в резултат на извеждането от употреба на фосфатите в ПДАСМ, може да се предположи, че потребителите не следва да очакват негативно икономическо въздействие във връзка с ограничението върху употребата на фосфор в ПДАСМ.

Въздействие върху операторите на съоръжения за преработка на отпадъчни води

Отстраняването на общото количество фосфор от детергентите (за пране и ПДАСМ) в отпадъчните води на ЕС би довело до разходи, които се изчисляват на стойност между 10 и 86 милиона евро за целия ЕС. Намаляването на фосфорното съдържание би означавало, че за извършването на третична химическа обработка биха били необходими по-малко химикали. Проведено за екомаркировката на ЕС през 2009 г.[3] проучване показа, че забраната на употребата на фосфати в ПДАСМ би имало позитивно въздействие върху съоръженията за пречистване на отпадъчни води поради съкращаването на оперативните разходи, свързани с намаляването на употребата на химикали за утаяване на фосфатите.

[3] Европейска екомаркировка 2009 г. *„Доклад за прегледа на Европейската екомаркировка за детергентите за съдомиялни машини“*.

Същото проучване показа и че не се очаква съществуващите понастоящем заместители да се отразят на биологичния процес на пречистване на отпадъчните води. Поради това се налага заключението, че независимо че ограничаването на съдържанието на фосфати, набелязано в Регламент (ЕС) № 259/2012, няма да предотврати навлизането на фосфор в отпадъчните води, все пак ще е налице намаляване на количеството на фосфора и поради това ще има снижаване на разходите, свързани с отстраняването му.

Въздействие върху малките и средните предприятия

Производителите на детергенти преработват рецептурата им средно веднъж на три години и половина с цел да поддържат конкурентоспособността си по отношение на новите технологии, поради което разходите, до които ще доведе ограничаването на фосфатите в ПДАСМ, може да се разглеждат като част от обичайната практика, особено като се има предвид, че производителите на детергенти ще имат общо 5 години да се подготвят за производството на безфосфатни ПДАСМ. Поради това, че някои от заместителите на фосфатите са фирмена собственост, МСП са потенциално изложени на риска да не получат достъп до тях, тъй като това зависи от договори за изключителни права или такива за приоритетни доставки, които основните производители на ПДАСМ договарят с доставчиците. Въпреки това практиката в Швеция показа, че малките производители се приспособяват много добре. Когато бяха оповестени плановете за ограничаване, бяха изразени опасения, че то ще постави препятствие пред навлизането на пазара на малките местни производители. По време на преходния период обаче, вътрешното производство на безфосфатни ПДАСМ се увеличи до дял от 96 %, което показва, че малките шведски производители лесно са се приспособили към ограничението. Преобладаващият дял от пазара в Швеция се държи от дружества и търговски марки, които предлагат на пазара продукти в останалите страни от ЕС. Това показва, че ограничението на фосфатите в ПДАСМ на равнище ЕС няма да облагодетелства големите дружества за сметка на малките, а може да предостави възможности за бизнес на по-малките дружества.

Въздействие върху заетостта

Поради липсата на данни беше трудно да се направи оценка на възможното въздействие върху заетостта. Доставчиците на НТПФ предоставиха ограничено количество информация. Трите производителя на НТПФ от ЕС осигуряват приблизително 2000 преки работни места в ЕС — в цялото дружество (когато фосфатите са основният му продукт) или в бизнеса с фосфати (при дружествата с различни други дейности). Тези дружества създават и около три пъти повече работни места в сродните предприятия, предоставящи доставки и услуги.

2.4.2. Въздействие върху околната среда

Екотоксичност

В проучването за изготвяне на оценка на въздействието от 2010 г. за изменение на Регламента за детергентите бе заключено, че цялостната забрана на фосфатите в детергентите би била най-ефикасният вариант на политиката с оглед на намаляването на риска от свързана с фосфора еутрофикация на повърхностните води в целия ЕС. Въпреки че пълното премахване на фосфора от ПДАСМ би намалило още повече риска от еутрофикация, това е технически невъзможно. Въпреки това дори граничната стойност от 0,3 грама на стандартна доза намалява количеството фосфор в ПДАСМ средно с повече от 75 %.

В проучването за ПДАСМ се отбелязва, че поради липсата на данни за определени специфични алтернативни вещества не е възможно да се изготви изчерпателна оценка на въздействието върху околната среда на заместителите на фосфатите в ПДАСМ. Във връзка с това, заинтересуваните страни посочиха някои опасения и неизвестни, които отразяват неоднозначни оценки на научните доказателства или различни нива на осведоменост за ефикасността на безфосфатните ПДАСМ.

За повечето от най-често споменаваните алтернативи на НТПФ беше налична информация по отношение на тяхната екотоксичност и жизнен цикъл, която беше оценена. Информацията беше набавена от регистрационните досиета по REACH, информация от заинтересованите страни и други доклади за оценка. Само за три алтернативни вещества (натриев глюконат, натриеви соли на L-аспарагин-N,N-диацетилоцетна киселина и B-аланиндиацетилоцетна киселина) няма достатъчно данни. Според проучването, въз основа на съвременните научни познания никое от останалите алтернативни вещества, подложени на оценка, не се смята за източник на неприемлив риск за околната среда. Освен това бе сметнато, че замяната на НТПФ с фосфонати, натриев силикат или IDS(A)[4] ще доведе до концентрации в околната среда на тези вещества, които ще бъдат под съответните им предполагаеми недействащи концентрации (PNEC), поради което няма да излагат на риск околната среда.

Пречистване на отпадъчните води

В Директивата за градските отпадъчни води[5] (наричана по-долу „ДГОВ“) се съдържа изискването държавите членки да включат отстраняването на фосфора, известно още като „третично пречистване“, в пречистването на отпадъчните води в уязвимите зони при спазване на определени условия. Освен при задължението за третично пречистване, част от фосфора се отстранява още на по-ранните етапи на процеса на пречистване. Приблизително 50 % от фосфора се поема от биомасата и/или се отделя върху твърди частици по време на вторичното третиране. Биологичното отделяне на хранителните вещества или химичното утаяване, които се разглеждат като третично пречистване, повишават степента на отделяне на фосфора до над 90 %.

Въз основа на данните за общото наличие на фосфор в ЕС, за частта на фосфора, дължаща се на използването на детергенти, и разпределението на фосфора между перилните детергенти и тези за автоматични съдомиялни машини, в проучването за ПДАСМ се оценява, че фосфорът от ПДАСМ е представлявал 10 % от съдържанието на фосфор в пречиствателните съоръжения за отпадъчни води в ЕС през 2013 г. Ограничаването на използването на фосфор в ПДАСМ до 0,3 грама на измиване би довело при подобно прогнозно изчисляване до извода, че фосфорът от ПДАСМ в крайна сметка би представлявал 1,6 % от общото фосфорно наличие в отпадъчните води в ЕС през 2017 г.

Въпреки че в Директивата за градските отпадъчни води се съдържа изискване за отстраняване на фосфора, няма изискване той да бъде отделян във форма, позволяваща повторното му използване. Независимо от многобройните начини за повторно използване на фосфора, който се съдържа в отпадъчните води, само 25 % от него се използва повторно, като най-често използваният метод е директното прилагане на утайки върху почвата, според Директива 86/278/ЕИО за опазване на околната среда, и по-специално на почвата, при използване на утайки от отпадъчни води в земеделието[6].

2.4.3. Въздействие върху здравето

[4] IDS(A) означава натриеви соли на иминодисукциновата киселина и изпълнява в ПДАСМ функцията на хелатообразуващ агент. Веществото има превъзходна способност да свързва калция и добро комплексообразуване по отношение на йоните на тежките метали.

[5] ОВ L 135, 30.5.1991 г., стр. 40.

[6] ОВ L 181, 4.07.1986 г., стр. 6.

Съществува известна непълнота по отношение на данните за въздействието на някои заместващи вещества върху здравето. Липсват данни за три вещества (натриев глюконат, натриевите соли на L-аспарагин-N,N-диацетилоцетната киселина и B-аланиндиацетилоцетна киселина). Въз основа на съвременните научни познания в проучването се прави изводът, че никое от останалите заместващи НТПФ вещества не е източник на значим риск за човешкото здраве (информацията е получена от регистрационните досиета по REACH, от заинтересованите страни и от други доклади за оценка). Може да се заключи, че заместването на фосфатите с алтернативни вещества няма да доведе до допълнителен риск за човешкото здраве.

3. ОБОБЩЕНИЕ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Комисията извърши задълбочена оценка на въпроса дали ограничението на фосфора в потребителските детергенти за автоматични съдомиялни машини (ПДАСМ) до 0,3 грама/доза следва да бъде изменено, като се вземат предвид фактори като разходите на промишлеността и тези на потребителите, наличието на вещества, заместващи фосфатите, почистващата ефикасност на детергентите, съобразени с посоченото ограничение, въздействието върху практиките за пречистване на отпадъчните води и ефикасността на пречистването, както и общото въздействие върху здравето, околната среда, социално-икономическото въздействие, което може да се очаква при влизането в сила на посоченото ограничение.

След разглеждане както на ползите, така и на неблагоприятните последици, бе направено заключението, че съществуват възможности за заместване на съдържащите фосфор ПДАСМ и че е технически възможно да се произвеждат безфосфатни ПДАСМ с характеристики и цени, които са съпоставими с тези на съдържащите фосфати ПДАСМ. Много производители вече предлагат безфосфатни ПДАСМ в някои държави членки на ЕС. По отношение на риска за околната среда и/или човешкото здраве все още съществува недостиг на данни за три от често използваните заместващи вещества. По отношение на останалите заместващи вещества обаче въз основа на съвременните научни познания се стигна до извода, че няма данни те да пораждат значителен риск за околната среда или за човешкото здраве.

Въз основа на тази оценка Комисията не смята, че са налице обстоятелства, налагащи преразглеждане на пределната стойност на фосфора в ПДАСМ от 0,3 грама/стандартна доза, която ще влезе в сила от 1 януари 2017 г. С цел подобряване на оценяването на опасностите и рисковете на заместващите вещества, Комисията насърчава всички производители да съберат още данни от изпитвания за токсичност и да направят оценка на всички относими научни данни, когато те се предоставят в контекста на REACH и да съобщят на Комисията всички значими рискове, които те биха могли да идентифицират за дадено заместващо фосфатите вещество в ПДАСМ.