

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru „k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. .../..., kterým se mění nařízení (ES) č. 648/2004, pokud jde o používání fosforečnanů a jiných sloučenin fosforu v domácích pracích prostředcích“

KOM(2010) 597 v konečném znění — 2010/0298 (COD)

(2011/C 132/12)

Samostatný zpravodaj: **pan Nikos LIOLIOS**

Dne 10. listopadu 2010 se Evropský parlament a dne 24. listopadu 2010 Evropská rada, v souladu s článkem 114 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodly konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. .../..., kterým se mění nařízení (ES) č. 648/2004, pokud jde o používání fosforečnanů a jiných sloučenin fosforu v domácích pracích prostředcích

KOM(2010) 597 v konečném znění — 2010/0298 (COD).

Specializovaná sekce Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 28. února 2011.

Na 470. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 15. a 16. března 2011 (jednání dne 15. března 2011), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 174 hlasy pro, 1 hlas byl proti a 9 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry

1.1 Výbor uznává, že je nezbytné pozměnit nařízení (ES) č. 648/2004, pokud jde o omezení používání fosforečnanů a jiných sloučenin fosforu v domácích pracích prostředcích, a to z těchto důvodů:

— ačkoli obsah fosforečnanů v detergentech přispívá k eutrofizaci méně než jiné zdroje, zdá se, že omezit jejich používání je neúčinnější možností politiky pro snížení rizika eutrofizace vod v celé Evropské unii;

— je naprosto nezbytné zaručit existenci zcela harmonizovaného vnitřního trhu s pracími prostředky, aby byly průmyslové podniky a správní orgány zproštěny nadbytečných nákladů způsobených roztržštěním trhu a zbaveny povinností vzájemného uznávání, v jejímž důsledku mohou být detergenty obsahující fosforečnany, které byly legálně uvedeny na trh v jednom státě Evropské unie, dováženy a schváleny ke spotřebě v jakémkoli jiném státě EU i v případě, že tento stát má platné právní předpisy stanovující omezení fosforečnanů;

— pro vnitrostátní veřejné orgány členských států, které přijaly právní předpisy týkající se poměru fosforečnanů v detergentech za účelem boje proti eutrofizaci, bude pravděpodobně obtížnější tyto předpisy provádět, a to z důvodu povinností vzájemného uznávání plynoucích z nařízení 764/2008/ES;

— bylo by daleko účinnější, kdyby bylo na úrovni EU použito jednotné opatření místo několika opatření v členských státech.

1.2 Výbor vítá obecný přístup Evropské komise, která spolu s cílem snížit riziko eutrofizace ve vodním prostředí zkoumá technickou a socio-ekonomickou proveditelnost nahrazení fosforečnanů jinými látkami v detergentech a důsledky této alternativy z hlediska účinnosti a rentability.

1.2.1 V této souvislosti Výbor souhlasí s možností č. 4, která stanoví, že není vhodné rozšířit omezení používání fosforečnanů a dalších sloučenin fosforu v domácích pracích prostředcích na detergenty určené pro domácí automatické myčky nádobí nebo na detergenty používané v průmyslu a institucích.

1.3 Návrh neobsahuje mnoho nových prvků, ale pouze prosazuje právní opatření na úrovni EU a posiluje již existující tendenci snižovat používání fosforečnanů a dalších sloučenin fosforu v domácích pracích prostředcích. Výbor konstatuje, že Komise se zavazuje co nejvíce snížit dopad této kategorie běžných spotřebních výrobků na životní prostředí. Její návrh bude mít o to větší dosah, pokud zohlední nynější doporučení Výboru. Výbor uznává, že výrobci domácích pracích prostředků v široké míře přispěli k omezení dopadu svých výrobků na životní prostředí tím, že dobrovolně uplatnili alternativy nahrazující fosforečnany.

1.4 Výbor zastává názor, že po přezkumu nařízení (ES) č. 648/2004, pokud jde o používání fosforečnanů a jiných sloučenin fosforu v domácích pracích prostředcích, bude třeba před prováděním návazných opatření stanovit nezbytnou lhůtu pro uzpůsobení a přípravu. Výbor je přesvědčen, že bude třeba jednoho až dvou let k tomu, aby bylo upraveno složení výrobků a byly provedeny nezbytné změny, co se týče vybavení a výrobního postupu, zvláště v případě malých a středních podniků.

2. Úvod

2.1 Fosforečnany a zvláště tripolyfosforečnan sodný se používají v detergentech proti tvrdosti vody, aby jejich působení bylo účinnější. Mohou však mít škodlivý dopad na vodní životní prostředí a narušit jeho ekologickou rovnováhu, jelikož v tomto prostředí přispívají k růstu řas, což je jev nazývaný eutrofizace. Ačkoli fosforečnany z detergentů jsou až na třetím místě mezi faktory, které přispívají ke zvyšování obsahu fosforečnanů ve vodním prostředí, omezit jejich výskyt v domácích pracích prostředcích se z technického a ekonomického hlediska zdá jako nejúčinnější postup, jímž je třeba se řídit, chceme-li snížit riziko výskytu výše uvedeného jevu eutrofizace.

2.2 Nařízení (ES) č. 648/2004 o detergentech harmonizuje uvádění detergentů na trh, ale pouze pokud jde o jejich označování a biologickou rozložitelnost povrchově aktivních látek, jež obsahují. S ohledem na obavy týkající se eutrofizace článek 16 uvedeného nařízení rovněž stanovil, že Komise do 8. dubna 2007 „zhodnotí, předloží zprávu a tam, kde je to opodstatněné, předloží návrh právních předpisů týkajících se používání fosforečnanů s ohledem na postupné ukončení jejich používání nebo omezení specifických použití“. Komise v roce 2007 tuto zprávu ⁽¹⁾ předložila a došla k závěru, že stav znalostí o vlivu, který mají fosforečnany obsažené v detergentech na jev eutrofizace, je doposud neuspokojivý, avšak rychle se zlepšuje. Později provedené vědecké práce stejně jako informace o hospodářských a sociálních dopadech případných omezení byly základem pro zprávu o posouzení dopadů ⁽²⁾, která analyzuje řadu politických možností, jak řešit používání fosforečnanů v detergentech.

2.3 Komise zahájila řadu studií s cílem zjistit, zda by bylo opodstatněné omezit používání fosforečnanů v detergentech za účelem snížení eutrofizace v EU. Tyto studie poskytly základ pro další konzultace s členskými státy, s výrobními odvětvími a s nevládními organizacemi v průběhu zasedání pracovní skupiny příslušných orgánů odpovědných za provádění nařízení o detergentech – známé jako „pracovní skupina pro detergenty“ – konkrétně v listopadu 2006, červenci a prosinci 2007, červenci 2008 a v únoru a listopadu 2009.

2.3.1 V roce 2009 proběhla prostřednictvím Evropské podnikové sítě (Enterprise Europe Network) zvláštní konzultace malých a středních výrobců detergentů s cílem získat větší přehled o současném stavu používání fosforečnanů a jejich alternativ při výrobě detergentů a o dopadech případných omezení fosforečnanů na tyto malé a střední podniky.

2.3.2 Výše uvedené studie a konzultace sloužily spolu se zprávou o hodnocení dopadu jako soubor informací pro vypracování návrhu Komise KOM(2010) 597 v konečném znění, jímž se mění nařízení (ES) č. 648/2004 a ke kterému byl Evropský hospodářský a sociální výbor požádán, aby vypracoval stanovisko.

⁽¹⁾ KOM(2007) 234 v konečném znění.

⁽²⁾ SEC(2010) 1278.

3. Hlavní body dokumentu Komise

3.1 Cílem návrhu je změnit nařízení (ES) č. 648/2004 o detergentech zavedením omezení obsahu fosforečnanů a dalších sloučenin fosforu v domácích pracích prostředcích, aby se snížil podíl detergentů na celkové eutrofizaci povrchových vod v EU, a to v souladu se závěry hodnocení a posouzení dopadů provedených Komisí podle článku 16 tohoto nařízení (ES) č. 648/2004.

3.1.1 Obecným cílem je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí před možnými nepříznivými účinky fosforečnanů a dalších sloučenin fosforu v detergentech a zajistit dobře fungující vnitřní trh s detergenty.

3.2 Bylo zkoumáno pět politických možností z hlediska jejich dopadu:

- možnost č. 1: žádná opatření na úrovni EU a ponechání zodpovědnosti za další postup na členských státech nebo v rámci regionální spolupráce (základní možnost);
- možnost č. 2: dobrovolná opatření ze strany výrobního odvětví;
- možnost č. 3: úplný zákaz fosforečnanů v detergentech;
- možnost č. 4: omezení/snížení obsahu fosforečnanů v pracích prostředcích;
- možnost č. 5: stanovení mezních hodnot pro obsah fosforečnanů v detergentech.

Za účelem analýzy dopadů různých politických možností byly zohledněny výsledky vědecké analýzy zaměřené na přispění fosforečnanů v detergentech k rizikům eutrofizace v EU a také kritéria účelnosti a účinnosti (včetně praktičnosti, sociálně-ekonomických dopadů a sledovatelnosti). Informace pocházejí převážně z výše jmenovaných studií a také z přímé konzultace, která byla poté provedena přímo se zainteresovanými stranami.

Hodnocení a analýza dopadů jednotlivých možností ukazují, že zavedení omezení používání fosforečnanů a dalších sloučenin fosforu v domácích pracích prostředcích na evropské úrovni omezí přispění fosforečnanů z detergentů k rizikům eutrofizace vod v EU a sníží náklady čištění odpadních vod na odstraňování fosforu. Tyto úspory výrazně převažují nad náklady na změnu složení domácích pracích prostředků za použití alternativ nahrazujících fosforečnany. Naopak omezení na úrovni celé EU by nebyla v současné době odůvodněná u prostředků do myček nádobí nebo u detergentů používaných v průmyslu a institucích, protože dostupné alternativy nedokáží vyhovět obecně vyšším technickým nárokům v těchto oblastech použití.

4. Obecné připomínky

4.1 EHSV vítá skutečnost, že Komise vypracovala tento návrh, a vzhledem k tomu, že pro všechny kategorie detergentů jiné než ty, jež jsou určeny na domácí prací prostředky, neexistuje žádná přijatelná alternativa z technického a ekonomického hlediska, souhlasí s tím, aby omezení používat fosforečnany a jiné sloučeniny fosforu bylo prozatím uplatněno pouze na domácí prací prostředky. Jak je však správně uvedeno ve změně v článku 16, je třeba se také zabývat zavedením omezení pro používání fosforečnanů v detergentech určených pro domácí automatické myčky. Výrobci byla udělena dostatečná lhůta k tomu, aby prozkoumali stávající alternativní řešení či našli nová, a uzpůsobili je tak, aby byla technicky vhodná a ekonomicky přijatelná. Jako stimulace pro průmyslové výrobce, aby se snažili přiblížit k tomuto cíli, by bylo pravděpodobně vhodné, aby Komise vyvinula iniciativu a dohodla se se zainteresovanými subjekty.

4.2 EHSV hodnotí různé možnosti následovně:

- Možnosti č. 1 a č. 2 dosáhnou v případě, že současná tendence bude pokračovat, pouze toho, že pomalu poklesne používání fosforečnanů, avšak tyto možnosti nesplňují cíl dobře fungujícího vnitřního trhu s detergenty. Co se týče nahrazení fosforečnanů jinými látkami, nelze vyloučit, že se tendence obrátí, což by mělo negativní dopad na životní prostředí.
- Možnost č. 3 se zdá nejvhodnější pro snížení rizika eutrofizace, její provádění se však ze dvou důvodů nedoporučuje. Na jedné straně způsobí neúměrné snížení výkonu domácích automatických myček, pro něž v současnosti neexistují realizovatelné technické a ekonomické alternativy, a na straně druhé předpokládá nahrazování fosforečnanů v domácích pracích prostředcích časté využívání jiných chemických sloučenin, které samy obsahují fosfor, konkrétně fosforitany, které mají i v nízkých dávkách výborné výsledky jako změkčovače vody i stabilizátory bělících činidel. Není tudíž možné fosfor z detergentů zcela odstranit.
- Možnost č. 4 je nejlepší, protože se týká pouze domácích pracích prostředků, pro něž již existují použitelné a široce rozšířené alternativy s tím, že je třeba zároveň stanovit nejvyšší povolenou mez obsahu fosforečnanů, který umožňuje používání fosforitanů, což je látka, jejíž význam je vysvětlen v předchozím odstavci. Omezit obsah fosforečnanů pouze na domácí prací prostředky bude méně účinným opatřením než možnost č. 3 z hlediska omezení eutrofizace, jelikož tyto detergenty odpovídají pouze 60 % použití těchto sloučenin. Výrobci detergentů pro domácí automatické myčky budou mít dostatečnou lhůtu k tomu, aby pro detergenty této kategorie připravili technicky a ekonomicky vhodné alternativy. Tento postup rovněž

umožní harmonizovat specifikace na úrovni EU a zajistit dobře fungující vnitřní trh s domácími pracími prostředky, který je dosud roztržštěný.

- Zdá se, že možnost č. 5 sice ve velké míře odpovídá stanoveným cílům, jimiž jsou snížení eutrofizace a dobře fungující vnitřní trh se všemi kategoriemi detergentů, a to tím, že budou stanoveny rozdílné mezní hodnoty pro obsah fosforečnanů v detergentech určených pro domácí prací prostředky, domácí automatické myčky a při používání v průmyslu a institucích, avšak nebylo by snadné dosáhnout dohody, co se týče druhé a zvláště třetí uvedené kategorie, vzhledem k velice rozdílným požadavkům, jelikož výrobci tyto detergenty používané v průmyslu a institucích vyrobili pro specifická průmyslová zařízení na základě požadavků jednotlivých zákazníků. Prosadíme-li určitou mezní hodnotu, ať je jakákoli, bude třeba očekávat záplavu žádostí o výjimky podle článku 114 Smlouvy o fungování Evropské unie, což vnitrostátním orgánům a Komisi způsobí administrativní potíže.

4.3 EHSV uznává, že všechny členské státy nejsou vystaveny stejnému riziku eutrofizace, a proto vítá, že Komise navrhuje zachovat již platná, avšak náležitě upravená opatření s tím, že pokud bude takový zásah opodstatněný z hlediska ochrany vodního prostředí a pokud budou k dispozici technicky a ekonomicky vhodná řešení, státy Unie mohou na vnitrostátní úrovni zachovat své právní předpisy či zavést takové, které by omezily obsah fosforečnanů a jiných sloučenin fosforu v detergentech, které nejsou určené pro domácí prací prostředky.

5. Konkrétní připomínky

5.1 Výbor souhlasí s návrhem stanovit maximální mezní hodnotu obsahu fosforu v domácích pracích prostředcích vyjádřenou v elementárním fosforu P na 0,5 % váhy, aby se tato mezní hodnota mohla vztahovat na všechny fosforečnany a chemické sloučeniny obsahující fosfor. Tato definice mezní hodnoty zaručuje, že zákaz, který má být uplatněn na fosforečnany, nebude snadné obejít.

5.2 Výbor vítá, že Komise hodná později a v každém případě po přijetí projednávaného návrhu prozkoumat, do jaké míry přispívají detergenty pro domácí automatické myčky nádobí obsahující fosforečnany k riziku eutrofizace; dále podat zprávu Evropskému parlamentu a Radě, a bude-li to vhodné, navrhnout omezení týkající se obsahu fosforečnanů. Je však přesvědčen, že stanovená lhůta pěti let je dosti dlouhá, a doporučuje následující:

- ve lhůtě tří let či pokud možno ještě v kratší době je třeba dokončit studii o přispění k riziku eutrofizace, které lze přičítat detergentům pro domácí automatické myčky nádobí obsahujícím fosforečnany;

— je třeba informovat a motivovat průmyslová odvětví, která vyrábějí detergenty pro domácí automatické myčky nádobí, ale také náhradní suroviny, aby vypracovaly a rozvinuly již existující alternativy umožňující nahradit fosforečnany, tyto alternativy je však možné zřejmě ještě zdokonalit, aby byly technicky a ekonomicky použitelné;

— ukáže-li se nakonec, že fosforečnany z detergentů pro domácí automatické myčky nádobí nijak podstatně nepřispívají k riziku eutrofizace a zároveň nebyla nalezena žádná alternativa zaručující spotřebitelům účinnost detergentu, navrhuje se uplatnit mezní hodnotu obsahu fosforu (vyjádřenou v procentech váhy či v gramech na mycí cyklus), která by byla dostatečně nízká, aby příliš neškodila životnímu prostředí, a dostatečně vysoká, aby zaručila účinnost detergentu.

5.3 Co se týče souladu návrhu Komise s politikou ostatních zainteresovaných subjektů a s cíli Unie, Výbor bere na vědomí hodnocení Komise uvedené níže a uznává, že požadované přiblížení dosahuje vhodné míry.

5.3.1 Tento návrh je plně v souladu s cíli rámcové směrnice o vodě (směrnice 2000/60/ES), která požaduje, aby členské státy dosáhly do roku 2015 dobrého ekologického a chemického stavu povrchových vod. V některých citlivých oblastech EU byla zavedena koordinovaná opatření dotýkajících členských států a strategie regionální spolupráce, avšak dosud postupovaly pomalu. Návrh Komise tudíž představuje doplňující opatření nezbytné pro úspěch činnosti v rámci iniciativy regionální spolupráce v boji proti přeshraničnímu problému eutrofizace.

5.3.2 Návrh také doplňuje směrnici o čištění městských odpadních vod 91/271/EHS, jejímž cílem je omezit koncentrace živin, jako je fosfor a dusík, v povrchových vodách za účelem boje proti eutrofizaci.

5.4 Komise uvádí jako právní základ návrhu článek 114 Smlouvy o fungování Evropské unie, jenž má za cíl vytvořit vnitřní trh a současně zajistit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a životního prostředí.

5.4.1 Návrh rovněž odpovídá zásadě subsidiarity stanovené v čl. 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, jelikož nespadá do výlučné pravomoci Unie.

5.4.2 Komise zdůrazňuje, že v souladu se zásadou proporcionality stanovenou v čl. 5 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii tento návrh nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení zamýšlených cílů.

5.4.3 Závěrem Komise uvádí, že zvoleným právním nástrojem musí být nařízení, neboť cílem je harmonizovat obsah fosforečnanů a dalších sloučenin fosforu v domácích pracích prostředcích. Navrhované nařízení pozměňuje stávající nařízení o detergentech.

5.4.4 Výbor souhlasí s přístupem Komise. Aby bylo možné uplatňovat zásadu proporcionality i na plánované sankce, Výbor doporučuje následující:

— pokud se při kontrole ukáže, že na trhu existuje prací prostředek s obsahem fosforu přesahujícím 0,5 %, ale nižším než 2,0 %, a že v jeho složení nahlášeném u příslušných orgánů je uveden obsah fosforu nižší než 0,5 %, nemusí být povinně stažen z trhu, ale musí být uložena správní sankce, jelikož nepředstavuje riziko pro zdraví. Tato sankce může být navýšena podle výše překročení povolené mezní hodnoty. Toto překročení mezní hodnoty 0,5 % může být neúmyslné, jelikož může dojít k tomu, že výrobce legálně produkuje v téže výrobě detergenty obsahující fosforečnany, které jsou určeny zemím mimo EU, a přes opatření na oddělení různých druhů výrobků může dojít k mírnému smíšení. Rozhodnutí, zda výrobci musí tento případ podrobněji odůvodnit, přísluší Komisi, která nesmí dovolit, aby mezní hodnota 0,5 % nebyla dodržována. Je třeba poznamenat, že stažení takových výrobků bez platného důvodu (zdraví, bezpečnost použití) může nakonec vést k většímu poškození životního prostředí, protože bude vyžadovat rozsáhlou přepravu těchto výrobků, bude třeba zlikvidovat jejich balení a vyřadit je bez toho, aniž by splnily funkci, k níž byly určeny, ačkoli byly naprosto bezpečné a připravené k použití;

— pokud obsah fosforu překračuje 2 % váhy, bude třeba uvalit sankce a přijmout opatření, jak bylo stanoveno.

V Bruselu dne 15. března 2011

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON