



Bruxelles, den 29.5.2015
COM(2015) 229 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**I henhold til artikel 16 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 648/2004
om vaske- og rengøringsmidler, om anvendelse af fosfater**

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

I Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 259/2012 af 14. marts 2012¹ fastslås det, at anvendelsen af fosfater i tekstilvaskemidler til husholdningsformål og maskinopvaskemidler til husholdningsformål bør begrænses. I bilag VIa til forordningen fastsættes der en begrænsning for det samlede fosforindhold i standarddoseringen på 0,3 gram i maskinopvaskemidler til husholdningsformål (i det følgende benævnt "maskinopvaskemidler") fra den 1. januar 2017. For tekstilvaskemidler er der i bilaget fastsat en begrænsning for det samlede fosforindhold på højst 0,5 gram, som allerede trådte i kraft i juni 2013.

Det fastsættes i forordningen, at Kommissionen senest den 31. december 2014 ved hjælp af en grundig vurdering i lyset af nye oplysninger om markederne for maskinopvaskemidler i medlemsstaterne og nye videnskabelige oplysninger skal foretage en evaluering af, om begrænsningen for maskinopvaskemidler bør ændres. Nærværende rapport indeholder Kommissionens analyse af indvirkningen på miljøet, sundheden, erhvervslivet og forbrugerne af maskinopvaskemidler med et fosforindhold over og under grænseværdien på 0,3 gram, idet der er taget hensyn til forskellige faktorer såsom producenternes omkostninger, tilgængeligheden af alternativer til fosfat, den sammenlignelige rengøringseffektivitet af opvaskemidler, der overholder denne grænseværdi, og indvirkningen på spildevandsrensningens effektivitet.

For at opfylde sin forpligtelse har Kommissionen foretaget en undersøgelse af maskinopvaskemidler til husholdningsformål² (i det følgende benævnt "undersøgelsen").

2. KOMMISSIONENS EVALUERING AF ANVENDELSEN AF FOSFATER I MASKINOPVASKEMIDLER TIL HUSHOLDNINGSMÅL

2.1. Undersøgelsesmetode

Dataene blev primært indsamlet ved gennemgang af faglitteraturen og høring af interessenterne. I forbindelse med høringen blev der udsendt et spørgeskema til medlemsstaternes myndigheder, vandrensningsanlæg, NGO'er, brancheorganisationer samt producenter og leverandører af vaske- og rengøringsmidler. Der indkom i alt 35 svar, hvor hver type interessent var repræsenteret. Nogle interessenter gav også oplysninger ud over spørgeskemabesvareelserne, og disse blev medtaget i analysen.

2.2. Alternativer til fosfat: vurdering af tilgængelighed, erstatningens tekniske gennemførlighed og kvaliteten af maskinopvaskemidler, der opfylder kravene

Fosfat i form af natriumtripolyfosfat er det mest almindeligt anvendte stof i moderne vaske- og rengøringsmidler til husholdningsbrug og erhvervmæssig brug på grund af dets rengøringsforbedrende egenskaber og omkostningseffektivitet. Komplekse fosfater som natriumtripolyfosfat "deflokkulerer", dvs. at de nedbryder store smudspartikler, f.eks. mudder eller ler, til mindre partikler. Desuden fastholder de fine partikler i vaskevandet og forhindrer, at de rekombinerer og sætter sig på servicet igen.

¹ EUT L 104 af 8.4.2004, s. 1.

² Den endelige rapport findes på <http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/specific-chemicals/detergents/#h2-4>.

På markedet findes der flere alternative stoffer, som kan erstatte fosfater. Eftersom fosfater har en række funktioner, skal de alternative stoffer kunne overtage alle disse funktioner. Derfor kræves der normalt en række forskellige ingredienser for at opnå de samme resultater. Alternativerne omfatter chelaterende stoffer, dispergeringspolymerer, overfladeaktive stoffer og enzymer. Producenterne bekræfter, at det er teknisk gennemførligt at erstatte fosfater med en række alternative stoffer.

Den tekniske gennemførlighed af fosfatfrie maskinopvaskemidler bekræftes af undersøgelsen, hvori det konstateres, at der siden 2012 er anmeldt en lang række patenter vedrørende substitutionsmetoder til erstatning af fosfater. Desuden har forbrugerorganisationer fra forskellige medlemsstater udført test til sammenligning af kvaliteten af fosfatfrie og fosfatholdige maskinopvaskemidler. I det store og hele er kvaliteten af fosfatfrie og fosfatholdige maskinopvaskemidler den samme med hensyn til rengøringseffektivitet. Størstedelen af interessenterne anførte, at maskinopvaskemidlers kvalitet afhænger af mange faktorer (formulering, udsving i råvarepriser og ny teknologisk udvikling), som spiller ind, uanset om der anvendes fosfater eller ej.

2.3. Markedsanalyse

2.3.1. Marked og priser på maskinopvaskemidler

Det samlede europæiske marked for vaske- og rengøringsmidler og vedligeholdelsesprodukter til husholdningsformål skønnes at være nået op på en værdi af 28,5 mia. EUR i 2013. Opvaskemidler udgør 15,1 % af markedet, og heraf udgjorde det europæiske marked for maskinopvaskemidler i 2013 ca. 60 % og beløb sig til 2,489 mio. EUR. De resterende 40 % af opvaskemidlerne omfatter vedligeholdelsesprodukter til erhvervsmæssige anvendelsesformål og håndopvaskemidler.

Mange producenter tilbyder allerede fosfatfrie maskinopvaskemidler i nogle af EU's medlemsstater. Priserne på maskinopvaskemidler synes overvejende at være baseret på kvalitet og afhænger ikke af, hvorvidt de indeholder natriumtripolyfosfat, eftersom de to typer maskinopvaskemidler sælges til nogenlunde samme pris. Ved fuldstændig overgang til fosfatfrie maskinopvaskemidler forventer størstedelen af interessenterne, at priserne på de alternative stoffer falder yderligere, hvilket vil medføre et prisfald på fosfatfrie maskinopvaskemidler.

2.3.2. Fosformarkedet og maskinopvaskemidlers markedsandel

Fosfater udvindes af råfosfat og anvendes i både gødningsmiddelindustrien og den kemiske industri. Ca. 90 % af den globale fosfatefterspørgsel kan tilskrives gødningsstoffer og andre landbrugsmæssige anvendelsesformål. På globalt plan afhænger prisen på råfosfat af efterspørgslen efter og udbuddet af gødningsstoffer.

Den europæiske industri til fremstilling af natriumtripolyfosfat repræsenterer under 10 % af produktionen af natriumtripolyfosfat på verdensplan. Den største markedsandel af EU's interne produktion af natriumtripolyfosfat gik til eksport i 2007 tæt efterfulgt af intern anvendelse i tekstilvaskemidler. Siden da har markedet for tekstilvaskemidler udviklet sig som følge af begrænsningen på anvendelse af fosfor i tekstilvaskemidler.

2.4. Analyse af virkninger

Ca. 78 % af de 35 interessenter, som besvarede spørgeskemaet, oplyste, at det er muligt at opfylde kravet om begrænsning af fosforindholdet i maskinopvaskemidler til 0,3 gram pr. dosering fra 2017, og 69 % mente endog, at begrænsningen er ønskelig. Ingen interessenter hævdede, at det ikke er muligt at opfylde kravene.

2.4.1. Økonomiske virkninger

Virkninger for fosfatleverandører

Virkningerne for leverandører af natriumtripolyfosfat er vanskelige at evaluere på grund af manglende data, hvilket skyldes, at leverandørerne stillede begrænsede oplysninger til rådighed. På grundlag af 2007-tallene for den europæiske produktion af natriumtripolyfosfat og den overordnede fordeling på fosfatanvendelser samt fordelingen på vaske- og rengøringsmidler i EU blev der i undersøgelsen foretaget et skøn over EU's marked for maskinopvaskemidler i 2013. Det skønnes, at der anvendes lige så meget natriumtripolyfosfat i maskinopvaskemidler, som der eksporteres. I de senere år er antallet af leverandører i EU faldet fra fire til tre. Det førte til et tab af 450 arbejdspladser på en fabrik i Nederlandene. Det har dog, så vidt Kommissionens tjenestegrene er orienteret, ingen direkte forbindelse med forordning (EU) nr. 259/2012.

Hvis man viderefører prognosen efter 2017 (sammenholdt med 2013) og tager højde for, at anvendelsen af natriumtripolyfosfat på markedet for maskinopvaskemidler sandsynligvis ophører, mens alle andre markeder forbliver uændrede, skønnes det, at EU's samlede produktion af natriumtripolyfosfat vil falde med ca. 37 % i forhold til perioden, før forbuddet mod fosfatanvendelse i maskinopvaskemidler trådte i kraft. Ca. 57 % af produktionen vil gå til eksport, mens de resterende 43 % forventes at blive omdirigeret til vaske- og rengøringsmidler til erhvervsmæssig brug og til brug i institutioner samt til andre anvendelser. Dette skøn understøttes af, at visse andre anvendelser af natriumtripolyfosfat er øget i de senere år. En virksomhed erklærede i sin årsberetning, at efterspørgslen efter andre produkter har kompenseret for den faldende efterspørgsel i vaske- og rengøringsmiddelsektoren. En interessent bestred dog, at der ikke skulle være nogen alvorlige virkninger for fosfatleverandører. Denne interessent hævdede, at det er højst usandsynligt, at virksomhederne kan kompensere for de faldende indtægter i EU fra eksportsalg af natriumtripolyfosfat, og at det desuden er meget vanskeligt at opretholde produktionen af et bulkkemikalie som natriumtripolyfosfat udelukkende til eksport, når der ikke findes et hjemmemarked.

Virkninger for vaske- og rengøringsmiddelproducenter

Ifølge undersøgelsen vil det forholdsvis lille fald i fosforproduktionen som følge af begrænsningen af fosfor i maskinopvaskemidler ikke få nogen alvorlig indflydelse på verdensmarkedsprisen på fosfor. Desuden vil en begrænsning af fosfater skabe lige vilkår for EU's producenter, importører og forhandlere af maskinopvaskemidler, da fosfatholdige maskinopvaskemidler allerede er begrænset eller forbudt i andre dele af EU (f.eks. i Sverige) og andre dele af verden (f.eks. flere amerikanske stater såsom Illinois, Indiana, Maryland, Massachusetts, Michigan og New York). Udfasningen af fosfatholdige maskinopvaskemidler, der markedsføres i EU, vil derfor fremme innovation og skabe forretningsmuligheder for producenter og leverandører af maskinopvaskemidler i EU, som vil kunne spille en førende rolle på globalt plan, hvilket vil bidrage til at øge EU-erhvervsgrenens konkurrenceevne.

De producenter, der besvarede spørgeskemaet, var delte i spørgsmålet om yderligere omkostninger som følge af overgangen til fosfatfrie maskinopvaskemidler. 54 % af interessenterne erklærede, at omkostningerne hovedsagelig er baseret på formuleringen og udsving i priserne på andre råvarer, uanset om der anvendes fosfater eller ej. Det er også vigtigt at bemærke, at vaske- og rengøringsmiddelproducenter jævnligt reformulerer deres produkter (i gennemsnit hvert 3,5 år) for at bevare konkurrenceevnen, og derfor vil en reformulering med henblik på at begrænse fosfatindholdet ikke nødvendigvis indebære yderligere omkostninger. De øvrige interessenter (18 %) oplyste, at der ikke findes nogen alternativ teknologi med samme omkostning/kvalitet-profil, mens andre (27 %) blot erklærede, at omkostningerne er højere for fosfatfrie formuleringer.

Der er en almindelig tendens til, at de store aktører verden over vælger fosfatfrie alternativer, herunder lande, hvor reglerne er mindre strenge, hvilket tyder på, at omkostningerne ikke er så høje, at de forhindrer producenterne i at omlægge produktionen. De europæiske producenter

fremstiller og sælger også fosfatfrie maskinopvaskemidler på andre store markeder, f.eks. i USA, hvor der i nogle stater har eksisteret en fosforbegrænsning siden 2013. Desuden har nogle fosfatfrie formuleringer vist sig at være af højere kvalitet end fosfatholdige maskinopvaskemidler. Derfor skulle de europæiske producenter af fosfatfrie vaske- og rengøringsmidler kunne forblive konkurrencedygtige uanset reglerne.

Virkninger for forbrugerne

Forbrugerne kan forvente en lille eller slet ingen ændring i pris/kvalitet-forholdet, når de går over til fosfatfrie maskinopvaskemidler. Prisklasserne for de to typer maskinopvaskemidler, der findes på markedet, svarer til hinanden (forbrugertest viste udgifter pr. vask fra 0,08 EUR for fosfatholdige og 0,11 EUR for fosfatfrie maskinopvaskemidler op til 0,33 EUR for både fosfatfrie og fosfatholdige maskinopvaskemidler). Ved fuldstændig overgang til fosfatfrie maskinopvaskemidler forventer størstedelen af interessenterne, at råvarepriserne falder, hvilket vil medføre et prisfald på fosfatfrie maskinopvaskemidler.

På baggrund af erfaringerne fra Sverige, hvor der siden 2011 har været indført en begrænsning af fosfater i maskinopvaskemidler, og hvor priserne på maskinopvaskemidler ikke er steget som følge af, at fosfaterne er blevet udfaset, er det rimeligt at antage, at forbrugerne ikke skal forvente nogen negative økonomiske virkninger i forbindelse med begrænsning af anvendelsen af fosfor i maskinopvaskemidler.

Virkninger for spildevandsrensningsaktører

Hvis al fosfor fra tekstilvaskemidler og maskinopvaskemidler i EU's spildevand skulle fjernes, anslås omkostningerne at være 10-86 mio. EUR for hele EU. Hvis fosforbelastningen mindskes, kræves der færre kemikalier til den kemiske tertiære rensning. I en undersøgelse udført for EU-miljømærket i 2009³ blev det konstateret, at et forbud mod anvendelse af fosfater i maskinopvaskemidler ville få en positiv effekt for spildevandsrensningsanlæg, fordi mindre anvendelse af kemikalier til fosfatudfældning ville føre til lavere driftsomkostninger. Det blev ligeledes konstateret, at de eksisterende alternativer ikke forventes at påvirke spildevandsrensningens biologiske proces. Derfor blev det konkluderet, at en begrænsning af fosfatindholdet i maskinopvaskemidler, jf. forordning (EU) nr. 259/2012, ikke ville sikre, at der overhovedet ikke kom fosfor i spildevandet, men fosforindholdet ville blive begrænset, og dermed ville omkostningerne til fjernelse af fosfor falde.

Virkninger for små og mellemstore virksomheder

Vaske- og rengøringsmiddelproducenter reformulerer deres produkter gennemsnitligt hvert 3,5 år for at bevare konkurrenceevnen med nye teknologier, og derfor kan omkostningerne forbundet med denne begrænsning for maskinopvaskemidler betragtes som normale omkostninger, især eftersom vaske- og rengøringsmiddelproducenterne vil få hele fem år til at forberede sig på de fosfatfrie maskinopvaskemidler. Da nogle af alternativerne er patentbeskyttede molekyler, kunne dette få virkninger for SMV'er, som måske ikke kan få adgang til disse alternativer, hvis store maskinopvaskemiddelproducenter har indgået aftaler med leverandørerne om eneret eller leveringsprioritet. I Sverige har det imidlertid vist sig, at små producenter har tilpasset sig fint. Da planerne om begrænsning blev bebudet, blev der udtrykt bekymring for, om begrænsningen ville vanskeliggøre markedsadgangen for mindre, indenlandske producenter. I overgangsperioden steg den indenlandske produktion af fosfatfrie maskinopvaskemidler imidlertid til en andel på 96 %, hvilket tyder på, at små svenske producenter havde let ved at tilpasse sig til begrænsningen. Det svenske marked domineres af virksomheder og varemærker, der også findes i det øvrige EU. Det tyder på, at

³ European Ecolabel. 2009. "Revision of Ecolabel Criteria for Dishwashing Detergents Background report".

fosfatbegrænsningen i maskinopvaskemidler på EU-plan ikke vil være mere fordelagtig for store virksomheder end for små, men tværtimod kan være en forretningsmulighed for mindre virksomheder.

Virkninger for beskæftigelsen

De mulige virkninger for beskæftigelsen var vanskelige at evaluere på grund af manglende data. Leverandørerne af natriumtripolyfosfat stillede begrænsede oplysninger til rådighed. De tre producenter af natriumtripolyfosfat i EU tegner sig for i alt ca. 2 000 direkte job i EU, enten i virksomheden som helhed (når hovedaktiviteten er fosfatorienteret) eller i fosfatsektoren (for virksomheder med andre aktiviteter). De skaber endvidere ca. tre gange så mange indirekte job blandt tilknyttede leverandører og tjenester.

2.4.2. Miljøvirkninger

Økotoksicitet

I konsekvensanalysen fra 2010 vedrørende ændringen af forordningen om vaske- og rengøringsmidler blev det konkluderet, at et totalforbud mod fosfat i vaske- og rengøringsmidler ville være den mest effektive politiske mulighed for at mindske risikoen for fosforeutrofiering af overfladevand i hele EU. Selv om fuldstændig afskaffelse af fosfor i maskinopvaskemidler ville mindske risikoen for eutrofiering endnu mere, er dette ikke teknisk gennemførligt. Grænsen på 0,3 gram pr. standarddosering mindsker imidlertid allerede mængden af fosfor i maskinopvaskemidler med i gennemsnit mere end 75 %.

I undersøgelsen blev det konstateret, at der fortsat er datamangler for visse specifikke alternativer, hvilket gør det umuligt at foretage en omfattende vurdering af miljøvirkningen af alternativerne til fosfater i maskinopvaskemidler. Her påpegede interessenterne nogle problemer og ukendte faktorer, som afspejlede divergerende syn på videnskabelig dokumentation eller forskelligt kendskab til effektiviteten af fosfatfrie maskinopvaskemidler.

For størstedelen af de oftest nævnte alternativer til natriumtripolyfosfat forelå der oplysninger om økotoksicitet og skæbne i miljøet, som blev vurderet. Oplysningerne blev indhentet fra REACH-registreringsdossierer, oplysninger fra interessenter og andre vurderingsrapporter. Kun tre alternativer (natriumgluconat, L-asparagin-N,N-di-eddikesyre, natriumsalte og B-alanin-di-eddikesyre) viste sig at have datamangler. Ifølge undersøgelsen udgør alle de øvrige alternativer, der blev vurderet, ikke nogen uacceptabel miljørisiko ud fra den foreliggende videnskabelige viden. Det blev endvidere konstateret, at erstatning af natriumtripolyfosfat med fosfonater, natriumsilicat eller IDS(A)⁴ ville føre til miljøkoncentrationer af disse stoffer, der stadig var under deres forventede nuleffekt-koncentrationer (PNEC) og således ikke udgjorde nogen miljørisiko.

Spildevandsrensning

I henhold til direktivet om rensning af byspildevand⁵ (i det følgende benævnt "byspildevandsdirektivet") skal medlemsstaterne ved spildevandsrensning i følsomme områder sørge for, at fosfor fjernes på visse betingelser, hvilket også betegnes "tertiær rensning". Ud over denne forpligtelse til terciær rensning bliver en del fosfor også allerede fjernet i tidligere faser af

⁴ IDS(A) står for iminodisuccinsyre, natriumsalte og fungerer som chelatdanner i maskinopvaskemidler. Det har glimrende kalciumbindende egenskaber og god kompleksdannelse med tunge metalioner.

⁵ EFT L 135 af 30.5.1991, s. 40.

spildevandsrensningprocessen. Omkring 50 % af fosforen optages via biomasse og/eller opsplitning i faste bestanddele under den sekundære rensning. Biologisk fjernelse af næringsstoffer eller kemisk udfældning, der betragtes som tertiær rensning, betyder, at over 90 % af fosforen fjernes.

På grundlag af samtlige data for fosforbelastning i EU, andelen af fosfor, som hidrører fra anvendelse af vaskemidler, og fordelingen mellem tekstilvaskemidler og maskinopvaskemidler skønnes det i undersøgelsen, at fosfor fra maskinopvaskemidler udgjorde ca. 10 % af fosforbelastningen ved spildevandsrensning i EU i 2013. En begrænsning af fosforanvendelsen i maskinopvaskemidler til 0,3 gram pr. vask ville ved et tilsvarende skøn føre til den konklusion, at fosfor hidrørende fra maskinopvaskemidler i sidste ende ville tegne sig for ca. 1,6 % af den samlede fosforbelastning i spildevand i EU i 2017.

Selv om byspildevandsdirektivet kræver, at fosfor fjernes, kræver det ikke, at fosfor fjernes i en genanvendelig form. Til trods for de utallige måder, hvorpå fosfor i spildevand kan genanvendes, er det kun ca. 25 %, der bliver genanvendt, og den mest almindelige metode er direkte anvendelse af slam på marker, jf. direktiv 86/278/EØF⁶ om beskyttelse af miljøet, navnlig jorden, i forbindelse med anvendelse i landbruget af slam fra rensningsanlæg.

2.4.3. Sundhedsvirkninger

Der er nogle få datamangler i forbindelse med visse alternativets sundhedsvirkninger. Der mangler data for tre stoffer (natriumgluconat, L-asparagin-N,N-di-eddikesyre, natriumsalte og B-alanin-di-eddikesyre). Ud fra den foreliggende videnskabelige viden konkluderes det i undersøgelsen, at der for de øvrige alternativer til natriumtripolyfosfat ikke er nogen alvorlig risiko for menneskers sundhed (oplysningerne blev indhentet fra REACH-registreringsdossierer, oplysninger fra interessenter og andre vurderingsrapporter). Det kan konkluderes, at erstatning af fosfater med alternativer ikke vil skabe større risiko for menneskers sundhed.

3. SAMMENFATNING OG KONKLUSIONER

Kommissionen har foretaget en grundig vurdering af, om begrænsningen af fosfor i maskinopvaskemidler til husholdningsformål til 0,3 gram pr. dosering bør ændres under hensyntagen til forskellige faktorer såsom erhvervslivets og forbrugernes omkostninger, tilgængeligheden af alternativer til fosfater, rengøringseffektiviteten af opvaskemidler, der overholder denne grænseværdi, indvirkningen på spildevandsrensningemetoderne og spildevandsrensningens effektivitet og de overordnede sundheds- og miljøvirkninger samt socioøkonomiske virkninger, der kan forventes, når begrænsningen træder i kraft.

Efter afvejning af fordele og ulemper kan det konkluderes, at der findes alternativer til fosfatholdige maskinopvaskemidler, og at det er teknisk gennemførligt at fremstille fosfatfrie maskinopvaskemidler af tilsvarende kvalitet og i samme prisklasse som fosfatholdige maskinopvaskemidler. Mange producenter tilbyder allerede fosfatfrie maskinopvaskemidler i nogle af EU's medlemsstater. For så vidt angår risikoen for miljøet og/eller menneskers sundhed er der nogle få datamangler for tre af de alternativer, der ofte nævnes. Hvad angår de resterende alternativer og ud fra den foreliggende videnskabelige viden blev det konkluderet, at disse ikke synes at udgøre nogen alvorlig risiko for miljøet eller menneskers sundhed.

På grundlag af denne vurdering finder Kommissionen ingen beviser for, at der kræves en revision af grænseværdien for fosfor i maskinopvaskemidler på 0,3 gram pr. standarddosering, som vil finde anvendelse fra den 1. januar 2017. For at forbedre fare- og risikovurderingen af alternativerne opfordrer Kommissionen alle producenter til at generere flere testdata for toksicitet og vurdere alle relevante videnskabelige oplysninger, så snart de bliver tilgængelige inden for rammerne af REACH, og til at informere Kommissionen om alle relevante risici,

⁶ EFT L 181 af 4.7.1986, s. 6.

som de har identificeret fra et bestemt stof, der fungerer som alternativ til fosfat i maskinopvaskemidler.