

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre 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**

[COM(2010) 597 final — 2010/0298 (COD)]

(2011/C 132/12)

Ponente único: **Nikos LIOLIOS**

Los días 10 y 24 de noviembre de 2010, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo, respectivamente, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre 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»

COM(2010) 597 final — 2010/0298 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de febrero de 2011.

En su 470° Pleno de los días 15 y 16 de marzo de 2011 (sesión del 15 de marzo de 2011), el Comité Económico y Social ha aprobado por 174 votos a favor, 1 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones

1.1 El Comité reconoce la necesidad de revisar el Reglamento (CE) n° 648/2004 en lo que respecta a los límites del uso de fosfatos y otros compuestos de fósforo en los detergentes domésticos para la ropa, por las siguientes razones:

- Aunque la presencia de fosfatos en los detergentes contribuye a la eutrofización en menor medida que otras fuentes, parece que la restricción de su uso es la opción política más eficaz para reducir el riesgo de eutrofización de las aguas en toda la Unión Europea.
- Es absolutamente esencial garantizar la existencia de un mercado plenamente armonizado para los detergentes domésticos para ropa, evitando así a la industria y las administraciones cualquier coste adicional debido a la fragmentación del mercado y al reconocimiento mutuo obligatorio de los detergentes con fosfatos, que se pueden importar y autorizar para el consumo en un país de la UE, incluso si este tiene una legislación que impone restricciones a los fosfatos, siempre que estén legalmente comercializados en el mercado de otro Estado miembro de la UE.
- Las autoridades públicas de los Estados miembros que han adoptado una legislación relativa a la proporción de fosfatos en los detergentes para combatir la eutrofización pueden tener más dificultades para ponerla en práctica, debido al reconocimiento mutuo obligatorio en virtud del Reglamento 764/2008/CE.
- Sería mucho más eficaz llevar a cabo una acción única a escala de la UE en lugar de adoptar múltiples medidas en los Estados miembros.

1.2 El Comité suscribe el enfoque general de la Comisión Europea, que, junto con el objetivo de reducir el riesgo de

eutrofización del medio acuático, estudia la viabilidad técnica y socioeconómica, así como las repercusiones en términos de eficiencia y rentabilidad, de sustituir los fosfatos por otras sustancias en los detergentes.

1.2.1 A este respecto, el Comité es favorable a la opción 4, según la cual se prevé restringir el uso de fosfatos solo en los detergentes domésticos para la ropa y no ampliar la restricción a los detergentes para lavavajillas domésticos o a los detergentes para usos institucionales e industriales.

1.3 La propuesta no introduce muchos elementos nuevos, sino que se limita a imponer normas jurídicas a escala de la UE y a reforzar la tendencia a la baja ya imperante en la actual utilización de fosfatos y otros compuestos de fósforo en los detergentes domésticos para ropa. El Comité subraya el compromiso de la Comisión de reducir al mínimo el impacto medioambiental de esta categoría de productos de gran consumo. La adopción de las recomendaciones formuladas por el Comité en el presente dictamen conferirá mayor peso a la propuesta. El Comité reconoce que los fabricantes de detergentes domésticos para ropa, al adoptar soluciones alternativas, principalmente de forma voluntaria, para sustituir a los fosfatos, han contribuido en gran medida a limitar el impacto medioambiental de sus productos.

1.4 El Comité considera que una vez que el Reglamento (CE) n° 648/2004 se haya revisado en lo que respecta a las limitaciones del uso de fosfatos y otros compuestos de fósforo en los detergentes domésticos para ropa, habrá que dar el tiempo necesario de adaptación y preparación antes de aplicar las disposiciones pertinentes. El Comité considera que se necesitará un plazo de uno a dos años, especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas, para reformular la composición de los productos y poner en práctica los cambios necesarios en los equipos y procesos de producción.

## 2. Introducción

2.1 Los fosfatos, y en particular el tripolifosfato de sodio, se emplean en los detergentes para reducir la dureza del agua y lograr así una limpieza eficiente. No obstante, pueden tener un efecto perjudicial para el medio ambiente acuático y perturbar el equilibrio ecológico, contribuyendo a aumentar el desarrollo de algas, fenómeno que se conoce como «eutrofización». Aunque los fosfatos de los detergentes solo constituyen el tercero de los factores que contribuyen a aumentar el contenido de fosfatos en el medio acuático, limitar su presencia en los detergentes domésticos para ropa parece, desde un punto de vista técnico y económico, la iniciativa más eficaz para reducir el riesgo de que se produzca el fenómeno de la eutrofización.

2.2 El Reglamento (CE) n° 648/2004 sobre los detergentes armoniza la comercialización de detergentes con respecto a su etiquetado y a la biodegradabilidad de los agentes tensoactivos que contienen. Teniendo en cuenta las preocupaciones que suscita la eutrofización, el artículo 16 del Reglamento establece que «a más tardar el 8 de abril de 2007, 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 su informe <sup>(1)</sup> en 2007, en el que llegaba a la conclusión de que los conocimientos sobre la contribución de los fosfatos de los detergentes a la eutrofización eran aún insuficientes, si bien se estaban desarrollando rápidamente. Los trabajos científicos realizados con posterioridad, así como la información sobre las repercusiones económicas y sociales de las posibles restricciones, han sido la base de un informe de evaluación de impacto <sup>(2)</sup> que analiza una serie de opciones de actuación con respecto al uso de fosfatos en los detergentes.

2.3 La Comisión inició una serie de estudios para determinar si las restricciones al uso de los fosfatos en los detergentes estaría justificada al objeto de reducir la eutrofización en la UE. Estos estudios han servido de base a las consultas ulteriores con los Estados miembros, la industria y organizaciones no gubernamentales, durante las reuniones del grupo de trabajo de autoridades competentes responsables de la aplicación del Reglamento sobre detergentes, conocido como «Grupo de Trabajo sobre Detergentes», celebradas concretamente en noviembre de 2006, julio y diciembre de 2007, julio de 2008 y febrero y noviembre de 2009.

2.3.1 En 2009 se emprendió, a través de la Red Empresarial Europea (*Enterprise Europe Network*), una consulta específica de las pequeñas y medianas empresas formuladoras de detergentes para obtener una idea más precisa del uso que se está haciendo de los fosfatos y de las alternativas en la formulación de detergentes, así como sobre las repercusiones que tendrían para estas PYME las posibles restricciones.

2.3.2 Los estudios y las consultas mencionadas, junto con el informe sobre la evaluación de impacto, constituyen la base de la información que ha servido para elaborar la propuesta COM(2010) 597 de la Comisión por la que se modifica el

Reglamento (CE) n° 648/2004, sobre la cual se ha solicitado el dictamen del Comité Económico y Social Europeo.

## 3. Elementos principales del documento de la comisión

3.1 La propuesta tiene como objetivo modificar el Reglamento (CE) n° 648/2004, sobre detergentes, introduciendo una limitación del contenido de fosfatos y otros compuestos de fósforo en los detergentes domésticos para ropa, a fin de reducir la contribución de los detergentes a la eutrofización general de las aguas superficiales de la UE, de acuerdo con las conclusiones de las diversas evaluaciones y de la evaluación de impacto realizadas por la Comisión en virtud del artículo 16 del citado Reglamento.

3.1.1 El objetivo general es garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente contra los posibles efectos adversos de los fosfatos y otros compuestos de fósforo de los detergentes, así como el buen funcionamiento del mercado interior de detergentes.

3.2 Se ha analizado el impacto de cinco opciones de actuación:

- Opción 1: no se hace nada a nivel de la UE y la responsabilidad recae en los Estados miembros o en el contexto de la cooperación regional (opción de referencia)
- Opción 2: Acción voluntaria por parte de la industria
- Opción 3: Prohibición total de los fosfatos en los detergentes.
- Opción 4: Restricción o limitación del contenido de fosfatos en detergentes para la ropa
- Opción 5: Fijación de valores límite para el contenido de fosfatos en los detergentes.

El análisis del impacto de las distintas opciones de actuación se ha realizado tomando en consideración los resultados del análisis científico de la contribución de los fosfatos de los detergentes a los riesgos de eutrofización en la UE, así como los criterios de eficacia y eficiencia (aplicabilidad en la práctica, efectos socioeconómicos y posibilidades de seguimiento). La información se ha extraído principalmente de los estudios ya mencionados y de las consultas directas a las partes interesadas.

La evaluación y el análisis del impacto de las opciones pone de manifiesto que la introducción a nivel europeo de una limitación en el uso de fosfatos y otros compuestos de fósforo en los detergentes domésticos para ropa reducirá la contribución de tales fosfatos a los riesgos de eutrofización de las aguas de la UE, y reducirá también los costes de la eliminación de los fosfatos en las depuradoras de aguas residuales. Ese ahorro supera el coste de reformular los detergentes domésticos para ropa con alternativas a los fosfatos. Por el contrario, las restricciones a escala de la UE no estarían justificadas por el momento con respecto a los detergentes para lavavajillas o los detergentes de uso institucional o industrial, pues las alternativas disponibles no satisfacen, en general, las exigencias técnicas, más rigurosas, de esas aplicaciones.

<sup>(1)</sup> COM(2007) 234.

<sup>(2)</sup> SEC(2010) 1278.

#### 4. Observaciones generales

4.1 El CESE acoge con satisfacción la adopción de esta propuesta por parte de la Comisión y, teniendo en cuenta la actual ausencia de alternativas técnicas o económicas adecuadas para sustituir a los fosfatos en tipos de detergentes distintos de los detergentes para la ropa, está de acuerdo con que las restricciones al uso de fosfatos y otros compuestos de fósforo por el momento se impongan únicamente a los detergentes domésticos para ropa. No obstante, y como prevé acertadamente la modificación del artículo 16, también debe considerarse la posibilidad de introducir restricciones para el uso de fosfatos en los detergentes para lavavajillas. Se ha dado a los fabricantes un tiempo suficiente para estudiar alternativas existentes o descubrir otras nuevas y hacer que sean técnicamente adecuadas y económicamente aceptables. Para animar a los fabricantes a avanzar hacia este objetivo, podría ser conveniente que la Comisión tome la iniciativa de consultar a las partes interesadas.

4.2 En cuanto a la evaluación de las diferentes opciones, el CESE considera lo siguiente:

- Las opciones 1 y 2 solo conseguirán frenar lentamente el uso de fosfatos, y eso a condición de que se mantenga la tendencia ya existente, pero no satisfacen el objetivo de un buen funcionamiento del mercado interior para los detergentes. Por supuesto, no se puede excluir un cambio de tendencia en cuanto a la sustitución de fosfatos por otras sustancias, con las consecuencias perjudiciales que se derivarían para el medio ambiente.
- La opción 3 parece ser la forma más atractiva para reducir el riesgo de eutrofización, pero no se recomienda su aplicación por dos razones: por una parte, induce a una disminución desproporcionada del rendimiento de los lavavajillas, para los que actualmente no existen alternativas que sean viables técnica y económicamente; por otra parte, las alternativas a los fosfatos en los detergentes domésticos para ropa a menudo incluyen otros compuestos químicos que contienen fósforo, en concreto los fosfonatos, que, empleados incluso en pequeñas dosis, ofrecen un rendimiento excelente, tanto para ablandar el agua como para estabilizar los blanqueadores. Por lo tanto, no es posible eliminar por completo el fósforo de los detergentes.
- La opción 4 es la más aconsejable, ya que sólo se aplica a los detergentes domésticos para ropa, para los que ya existen alternativas disponibles y de uso generalizado, y al mismo tiempo prevé un límite máximo autorizado de contenido de fosfatos que permite el uso de fosfonatos, cuya importancia se explica en el punto anterior. Restringir los fosfatos en los detergentes domésticos para ropa será una medida menos eficaz para reducir la eutrofización que la opción 3 (el 60 % de los fosfatos se utiliza en estos detergentes). Pero de esta manera se proporciona a los fabricantes de detergentes para lavavajillas el tiempo necesario para desarrollar alternativas adecuadas desde un punto de vista técnico y económico para esta categoría concreta de detergentes. Además, permite armonizar las especificaciones técnicas

a escala de la UE y garantizar el buen funcionamiento del mercado interior de los detergentes domésticos para ropa, que ahora está fragmentado.

- La opción 5, por último, sí parece satisfacer en gran medida los objetivos (reducción de la eutrofización y buen funcionamiento del mercado interior para todas las categorías de detergentes), estableciendo límites diferenciados al contenido de fosfatos en los detergentes para ropa, para lavavajillas y para usos institucionales e industriales, pero no es fácil llegar a un acuerdo con respecto a los límites para los lavavajillas y mucho menos para los usos institucionales e industriales, dada la gran heterogeneidad de requisitos técnicos (muchos detergentes para usos institucionales o industriales se han elaborado específicamente en función de las instalaciones industriales de cada cliente). Si se impone un valor límite determinado, es de esperar que provoque numerosas solicitudes de exención en virtud del artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con todas las cargas administrativas que ello supondría para las administraciones nacionales y la Comisión.

4.3 El Comité reconoce que el riesgo de eutrofización no es igual para todos los Estados miembros y, por lo tanto, acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de mantener las disposiciones ya en vigor, con las debidas modificaciones, para que los países de la Unión puedan mantener su reglamentación o introducir nuevas normas a nivel nacional para restringir el contenido de fosfatos y otros compuestos de fósforo en otros detergentes que no sean los textiles, desde el momento en que dicha intervención se justifique con vistas a la protección del medio acuático y en la medida en que se disponga de soluciones que sean aceptables desde un punto de vista técnico y económico.

#### 5. Observaciones particulares

5.1 El Comité suscribe la propuesta de establecer un límite general del 0,5 % en peso para el contenido máximo de fósforo (expresado como P elemental) en los detergentes domésticos para ropa, que abarca todos los fosfatos y todos los compuestos que contienen fósforo. Este método de formulación del límite asegura que la prohibición que se prevé aplicar a los fosfatos no sea fácilmente eludible.

5.2 El Comité acoge con satisfacción la intención de la Comisión de examinar más a fondo, y en cualquier caso después de la aprobación de la propuesta, en qué medida contribuyen los detergentes para lavavajillas que contienen fosfatos al riesgo de eutrofización, presentar un informe al Parlamento Europeo y al Consejo y, si se considera conveniente, proponer restricciones de su contenido de fosfatos. Considera, no obstante, que el plazo de cinco años que se prevé es relativamente largo y formula las siguientes recomendaciones:

- conviene completar dentro de tres años o antes, si es posible, el estudio sobre la contribución al riesgo de eutrofización de los detergentes para lavavajillas domésticos que contienen fosfatos;

— conviene informar y animar a las industrias fabricantes de detergentes para lavavajillas domésticos, así como de ingredientes alternativos, para que elaboren y desarrollen alternativas para sustituir a los fosfatos —ya existentes, pero seguramente muy mejorables—, de modo que sean técnica y económicamente viables;

— si finalmente se llega a la conclusión de que la contribución al riesgo de eutrofización de los fosfatos de los detergentes para lavavajillas es menor, y al mismo tiempo no se ha encontrado otra alternativa para garantizar al consumidor la eficacia del detergente, se propone aplicar al contenido de fósforo un límite -expresado en porcentaje de peso o gramos por ciclo de lavado- que sea lo suficientemente bajo como para no afectar en exceso al medio ambiente y lo suficientemente alto como para garantizar la eficacia del detergente.

5.3 En cuanto a la coherencia de la propuesta de la Comisión con las políticas seguidas por otras partes interesadas y con los objetivos de la Unión, el Comité toma nota de la evaluación de la Comisión, tal como se expone a continuación, y coincide en que se ha alcanzado un grado de aproximación satisfactorio.

5.3.1 La propuesta es plenamente coherente con los objetivos de la Directiva marco del agua (Directiva 2000/60/CE), que exige a los Estados miembros que logren un buen estado ecológico y químico de las aguas superficiales para 2015. Se han puesto en marcha acciones coordinadas por los Estados miembros interesados y estrategias de cooperación regional en determinadas zonas sensibles de la UE, pero hasta ahora los avances han sido lentos. Así pues, la propuesta de la Comisión es una medida complementaria esencial para que tengan éxito las actividades de la iniciativa de cooperación regional encaminada a combatir el problema transfronterizo de la eutrofización.

5.3.2 La propuesta sirve asimismo de complemento a la Directiva 91/271/CEE, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, cuya finalidad es limitar las concentraciones de nutrientes como el fósforo y el nitrógeno en las aguas superficiales, a fin de contrarrestar la eutrofización.

5.4 La Comisión puntualiza que la base jurídica de la propuesta es el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que tiene como objetivo el establecimiento de un mercado interior garantizando un nivel elevado de protección de la salud humana y el medio ambiente.

5.4.1 La propuesta también es conforme con el principio de subsidiariedad expuesto en el artículo 5, apartado 3 del Tratado

de la Unión Europea, en la medida en que el ámbito de la propuesta no es competencia exclusiva de la Unión.

5.4.2 La Comisión precisa que, de conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en el artículo 5, apartado 4 del Tratado de la Unión Europea, la propuesta no excede de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos.

5.4.3 Por último, la Comisión concluye que el instrumento jurídico necesario es un reglamento, dado que el objetivo es armonizar el contenido de fosfatos y otros compuestos de fósforo en los detergentes domésticos para ropa. La propuesta modifica el Reglamento vigente sobre detergentes.

5.4.4 El Comité suscribe el planteamiento de la Comisión. Para que el principio de proporcionalidad se aplique también a las sanciones propuestas, el Comité recomienda lo siguiente:

— Si a consecuencia de un control se comprueba que un detergente para ropa está comercializado con un contenido de fósforo superior a un 0,5 % pero inferior a un 2,0 % y que su composición registrada ante las autoridades competentes presenta un contenido de fósforo por debajo del 0,5 %, no es necesario que sea retirado del mercado —siempre y cuando no plantee un riesgo para la salud—, sino que se le impondrá una sanción administrativa. La sanción puede ser graduada en función de cuánto se haya excedido el límite autorizado. Es probable que el límite del 0,5 % se exceda, no deliberadamente, sino porque el fabricante puede fabricar legalmente, en el mismo establecimiento, detergentes que contienen fósforo destinados a países fuera de la UE y, pese a que se tomen medidas para aislar las diferentes partidas de productos, es posible que se produzca una ligera mezcla. Corresponde a la Comisión juzgar si un incidente así debe ser objeto de una justificación más completa por parte de los fabricantes, a fin de evitar que la medida prevista se aproveche para infringir el límite del 0,5 %. Cabe subrayar que la retirada de un producto sin razón justificada (salud, seguridad de uso) puede conducir en última instancia a infligir mayores daños al medio ambiente, ya que se necesita multiplicar el transporte, eliminar el embalaje y desechar el producto sin que siquiera haya cumplido la finalidad para la que fue concebido, cuando en realidad puede ser totalmente seguro y apto para ser utilizado.

— Si el contenido de fósforo es superior a un 2,0 % en peso, será necesario imponer las sanciones previstas y tomar las medidas necesarias.

Bruselas, 15 de marzo de 2011.

*El Presidente*  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON