

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement (UE) n° .../... du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 648/2004 en ce qui concerne l'utilisation des phosphates et autres composés du phosphore dans les détergents textiles ménagers»

COM(2010) 597 final — 2010/0298 (COD)

(2011/C 132/12)

Rapporteur unique: **M. Nikos LIOLIOS**

Les 10 et 24 novembre 2010, respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social sur la

«Proposition de règlement (UE) n° .../... du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 648/2004 en ce qui concerne l'utilisation des phosphates et autres composés du phosphore dans les détergents textiles ménagers»

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

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 février 2011.

Lors de sa 470^e session plénière des 15 et 16 mars 2011 (séance du 15 mars 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 174 voix pour, 1 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le Comité reconnaît qu'il est nécessaire de réviser le règlement (CE) n° 648/2004 en ce qui concerne les limites d'utilisation des phosphates et autres composés du phosphore dans les détergents textiles ménagers, pour les raisons suivantes:

— Bien que la présence de phosphates dans les détergents contribue à l'eutrophisation à un degré moindre que d'autres sources, il semble que restreindre leur utilisation soit l'option la plus efficace en matière de politique de réduction des risques d'eutrophisation des eaux dans toute l'Union européenne.

— Il est absolument indispensable de garantir l'existence d'un marché intérieur parfaitement harmonisé pour les détergents textiles, en épargnant ainsi à l'industrie et aux administrations tout surcoût lié à la fragmentation du marché et en les dispensant de l'obligation de reconnaissance mutuelle, laquelle a pour effet que, dès lors qu'ils sont légalement commercialisés dans un État membre de l'Union européenne, les détergents phosphatés peuvent être importés et homologués pour la consommation dans tout autre pays de l'UE même s'il est doté d'une législation en vigueur imposant des restrictions sur les phosphates.

— Les administrations publiques nationales des États membres qui ont adopté une législation relative à la proportion de phosphates dans les détergents afin de lutter contre l'eutrophisation sont susceptibles d'avoir davantage de difficultés à la mettre en œuvre, en raison des obligations relatives à la reconnaissance mutuelle qui découlent du règlement 764/2008/CE.

— Il serait nettement plus efficace de passer par une action unique au niveau de l'UE plutôt que par des mesures multiples dans les États membres.

1.2 Le Comité se félicite de l'approche générale de la Commission européenne, qui, parallèlement à l'objectif de

réduire les risques d'eutrophisation du milieu aquatique, étudie la faisabilité technique et socio-économique du remplacement des phosphates par d'autres substances dans les détergents, ainsi que les effets de cette substitution sur le plan de l'efficacité et de la rentabilité.

1.2.1 À cet égard, le Comité souscrit à l'option 4, qui établit qu'il ne serait pas approprié que les restrictions d'utilisation des phosphates et autres composés du phosphore dans les détergents textiles ménagers soient étendues aux détergents pour lave-vaisselle ménagers automatiques ou aux détergents industriels et institutionnels.

1.3 La proposition n'introduit pas beaucoup d'éléments neufs, mais se contente d'imposer des mesures légales au niveau de l'UE et de conforter la tendance à la baisse déjà existante de l'utilisation des phosphates et autres composés du phosphore dans les détergents textiles ménagers. Le Comité note que la Commission s'engage à réduire au minimum l'incidence environnementale de cette catégorie de produits de grande consommation. Sa proposition n'aura que plus de poids si elle prend en compte les recommandations formulées par le Comité dans le présent. Le Comité reconnaît que les fabricants de détergents textiles ménagers ont grandement contribué à limiter l'impact environnemental de leurs produits, en adoptant, sur une base essentiellement volontaire, des solutions de substitution en lieu et place des phosphates.

1.4 Le Comité estime qu'une fois que le règlement (CE) n° 648/2004 aura été révisé en ce qui concerne les limites d'utilisation des phosphates et autres composés du phosphore dans les détergents textiles ménagers, il faudra accorder le délai d'adaptation et de préparation voulu avant la mise en œuvre des dispositions afférentes. Le Comité estime qu'une à deux années seront nécessaires pour réajuster la composition des produits et mettre en œuvre les changements indispensables sur le plan de l'équipement et des processus de production, en particulier dans le cas des petites et moyennes entreprises.

2. Introduction

2.1 Les phosphates et, en particulier, le tripolyphosphate de sodium, sont utilisés dans les détergents pour réduire la dureté de l'eau et leur permettre ainsi d'agir efficacement. Ils peuvent cependant avoir une incidence dommageable pour l'environnement aquatique et en perturber l'équilibre écologique, en contribuant à y augmenter le développement des algues, par le phénomène dit d'«eutrophisation». Même si les phosphates provenant des détergents ne viennent qu'en troisième position parmi les facteurs qui concourent à accroître la teneur en phosphates des milieux hydriques, limiter leur présence dans les détergents textiles ménagers apparaît, d'un point de vue technique et économique, comme la démarche la plus efficace à suivre pour réduire les risques d'occurrence dudit phénomène d'eutrophisation.

2.2 Le règlement (CE) n° 648/2004 relatif aux détergents harmonise leur mise sur le marché, mais uniquement en ce qui concerne leur étiquetage et la biodégradabilité des agents de surface qu'ils contiennent. Prenant en compte les préoccupations relatives à l'eutrophisation, l'article 16 du règlement exige également que d'ici le 8 avril 2007, la Commission «procède à une évaluation et présente un rapport et, le cas échéant, une proposition législative sur l'utilisation des phosphates dans la perspective d'une interdiction progressive ou d'une limitation s'imposant à des applications spécifiques». La Commission a présenté son rapport⁽¹⁾ en 2007, aboutissant à la conclusion que l'état des connaissances sur le rôle que les phosphates présents dans les détergents jouent dans le phénomène de l'eutrophisation est encore insatisfaisant mais qu'il s'améliore rapidement. Les travaux scientifiques réalisés ultérieurement, ainsi que des informations sur les incidences économiques et sociales des éventuelles restrictions ont servi de base au rapport final d'analyse d'impact⁽²⁾, qui passe en revue un certain nombre d'options politiques relatives à l'utilisation des phosphates dans les détergents.

2.3 La Commission a lancé une série d'études pour établir si les restrictions concernant l'usage des phosphates dans les détergents seraient justifiées pour réduire l'eutrophisation dans l'UE. Ces études ont servi de base à des consultations ultérieures avec les États membres, l'industrie et des organisations non gouvernementales au cours des réunions qu'a tenues le groupe de travail des autorités compétentes chargées de mettre en œuvre le règlement relatif aux détergents, qui est connu sous la dénomination de «groupe de travail sur les détergents» et s'est réuni en l'occurrence en novembre 2006, juillet et décembre 2007, juillet 2008, février et novembre 2009.

2.3.1 En 2009, une consultation spécifique des petites et moyennes entreprises spécialisées dans la formulation de détergents a été lancée via le Réseau Entreprise Europe, afin d'obtenir une meilleure vue d'ensemble concernant l'utilisation actuelle des phosphates et des solutions de remplacement dans la formulation des détergents, ainsi que l'impact que d'éventuelles restrictions de l'utilisation desdits phosphates auraient sur ces PME.

2.3.2 Combinées au rapport d'évaluation d'impact, les études et les consultations que l'on vient de mentionner ont formé le socle d'information qui a servi à élaborer la proposition COM(2010) 597 de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 648/2004, sur laquelle l'avis du Comité économique et social européen a été sollicité.

3. Lignes de force du document de la Commission

3.1 La proposition vise à modifier le règlement (CE) n° 648/2004 relatif aux détergents en introduisant une limitation de la teneur en phosphates et autres composés du phosphore dans les détergents textiles ménagers afin de réduire la contribution des détergents au phénomène général d'eutrophisation des eaux de surface dans l'UE, à la suite des conclusions des évaluations et de l'analyse d'impact effectuées par la Commission conformément à l'article 16 dudit règlement (CE) n° 648/2004.

3.1.1 L'objectif général est de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement contre les effets négatifs potentiels des phosphates et autres composés du phosphore qui sont présents dans les détergents et d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur des détergents.

3.2 Cinq options politiques ont été examinées du point de vue de l'impact:

- option 1: pas d'action entreprise au niveau de l'UE, la responsabilité d'agir incombant aux États membres ou relevant de la coopération régionale (option de base),
- option 2: action volontaire de la part de l'industrie,
- option 3: interdiction totale de l'utilisation de phosphates dans les détergents,
- option 4: restriction ou limitation de la teneur en phosphates dans les détergents textiles,
- option 5: établissement de valeurs limites relatives à la teneur en phosphates dans les détergents.

Pour analyser l'impact des différentes options politiques, il a été tenu compte des résultats de l'analyse scientifique de la contribution des phosphates issus des détergents aux risques d'eutrophisation dans l'UE, ainsi que des critères d'efficacité et de rendement, y compris le caractère pratique, l'impact socio-économique et les possibilités de contrôle. Les informations proviennent principalement des études susmentionnées, ainsi que de la consultation directe qui, par la suite, a été menée directement avec les acteurs intéressés.

L'évaluation et l'analyse d'impact des options montrent que l'introduction au niveau européen d'une restriction de l'utilisation des phosphates et autres composés du phosphore dans les détergents textiles réduira la contribution des phosphates issus des détergents aux risques d'eutrophisation des eaux de l'UE et le coût de l'élimination du phosphore dans les stations d'épuration. Les économies ainsi réalisées sont largement supérieures au coût que représente la reformulation des détergents textiles ménagers au moyen de substituts des phosphates. En revanche, il ne serait pas justifié actuellement d'imposer des restrictions au niveau de l'UE en ce qui concerne les détergents pour lave-vaisselle ou les détergents institutionnels et industriels, étant donné que les solutions de remplacement disponibles ne peuvent généralement pas répondre aux exigences techniques supérieures propres à ces applications.

(1) COM(2007) 234.

(2) SEC(2010) 1278.

4. Observations générales

4.1 Le CESE se dit satisfait de constater que la Commission ait élaboré la proposition à l'examen et, considérant que dans toutes les catégories de détergents autres que ceux destinés aux textiles ménagers, il n'existe aucune solution de substitution qui soit acceptable d'un point de vue technique et économique, il marque son accord pour que des limitations dans l'utilisation des phosphates et autres composés du phosphore ne soient appliquées, pour l'instant, qu'à ces seuls détergents textiles ménagers. Toutefois, et comme le prévoit à juste titre la modification apportée à l'article 16, il convient d'étudier également l'instauration de restrictions pour l'utilisation des phosphates dans les détergents pour lave-vaisselle. Un délai suffisant a été accordé aux fabricants pour étudier les solutions de substitution existantes ou en découvrir de nouvelles et les rendre techniquement appropriées et économiquement recevables. Pour encourager les industriels à progresser vers cet objectif, il serait peut-être opportun que la Commission prenne l'initiative de se concerter avec les acteurs intéressés.

4.2 En ce qui concerne l'évaluation des différentes options, le CESE émet les appréciations suivantes:

- Les options 1 et 2 n'aboutiront, et ce, pour autant que la tendance qui prévaut actuellement se poursuive, qu'à faire baisser lentement l'utilisation des phosphates, cependant qu'elles ne satisfont pas l'objectif d'un bon fonctionnement du marché intérieur des détergents. Bien évidemment, concernant le remplacement des phosphates par d'autres substances, on ne peut exclure un renversement de tendance, avec les répercussions dommageables qui en résulteraient pour l'environnement.
- L'option 3 apparaît comme la plus séduisante pour réduire les risques d'eutrophisation mais il n'est pas recommandé de la mettre en œuvre, pour la double raison que, d'une part, elle induira une baisse disproportionnée dans le rendement des lave-vaisselle, pour lesquels il n'existe pas aujourd'hui de solutions de substitution qui soient réalisables, techniquement et économiquement parlant, et que, d'autre part, les moyens de remplacer les phosphates dans les détergents textiles ménagers font souvent intervenir d'autres composés chimiques contenant eux-mêmes du phosphore, en l'occurrence les phosphonates, qui, même employés à faibles doses, procurent un excellent rendement, tant pour adoucir l'eau que pour stabiliser les agents de blanchiment. Il est donc impossible d'éliminer complètement le phosphore dans les détergents.
- L'option 4 est la plus indiquée, car elle ne concerne que les détergents textiles ménagers, pour lesquels des solutions de substitution opérationnelles et largement répandues existent déjà, tout en prévoyant dans le même temps un seuil maximal autorisé de teneur en phosphates qui permet l'utilisation des phosphonates, substance dont le paragraphe précédent a expliqué l'importance. Restreindre la présence des phosphates dans les seuls détergents textiles constituera une mesure moins efficace que l'option 3 pour faire reculer l'eutrophisation, dans la mesure où ces détergents n'interviennent que pour 60 % des usages de ces composés. De cette manière, les fabricants de détergents pour lave-vaisselle disposeront du temps voulu afin d'élaborer, pour les produits détergents de cette catégorie, des solutions de substitution qui soient appropriées, d'un point de vue technique

et économique. En outre, cette démarche permet d'harmoniser les spécifications au niveau de l'UE et d'assurer un fonctionnement normal du marché intérieur des détergents textiles ménagers, alors qu'il est aujourd'hui morcelé.

- L'option 5, enfin, semble certes répondre largement aux buts recherchés, à savoir la diminution de l'eutrophisation et le bon fonctionnement du marché intérieur pour toutes les catégories de détergents, par l'établissement de valeurs limites distinctes pour la présence de phosphates dans les détergents destinés aux textiles ménagers, aux lave-vaisselle et aux usages institutionnels et industriels, mais il ne serait pas simple de dégager un accord en ce qui concerne la deuxième et, surtout, la dernière de ces catégories, eu égard à la forte hétérogénéité des exigences, car c'est sur mesure, suivant les besoins des installations industrielles de chacun de leurs clients, que les fabricants ont conçu ces détergents utilisés par des institutions ou des industries. Si l'on impose une valeur-limite donnée, quelle qu'elle soit, il faut s'attendre à une avalanche de demandes de dérogation au titre de l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, avec tous les embarras de gestion qui en résulteront pour les administrations nationales et la Commission.

4.3 Le CESE reconnaît que tous les États membres ne sont pas exposés aux mêmes risques d'eutrophisation et se félicite dès lors que la Commission propose de conserver les dispositions déjà en vigueur en les modifiant dûment afin qu'à partir du moment où une telle intervention se justifie au regard de la protection du milieu aquatique et pour autant que des solutions techniquement et économiquement appropriées soient disponibles, les pays de l'Union puissent, au niveau national, conserver leur réglementation ou en instaurer une afin de restreindre la teneur en phosphates et autres composés du phosphore que présentent les détergents autres que ceux destinés à la lessive des textiles ménagers.

5. Observations particulières

5.1 Le Comité adhère à la proposition de fixer la limite maximale de la teneur en phosphore dans les détergents textiles ménagers, exprimée en phosphore élémentaire P, à 0,5 % du poids, afin de couvrir l'ensemble des phosphates et des composés chimiques contenant du phosphore. Ce mode de formulation de la limite garantit que l'interdiction qu'il est prévu d'appliquer aux phosphates ne puisse pas être contournée facilement.

5.2 Le Comité se félicite que la Commission envisage d'examiner ultérieurement, en tout état de cause après l'adoption de la proposition en discussion, dans quelle mesure les détergents pour lave-vaisselle ménagers automatiques qui contiennent des phosphates contribuent aux risques d'eutrophisation; de faire rapport au Parlement européen et au Conseil; et, s'il apparaît opportun de le faire, de proposer des restrictions relatives à leur teneur en phosphates. Il considère cependant que le laps de temps de cinq ans qui est prévu est relativement important et émet les recommandations suivantes:

- il convient d'achever dans un délai de trois ans, voire, si possible plus rapidement encore, l'étude sur la contribution aux risques d'eutrophisation que l'on peut imputer aux détergents pour lave-vaisselle ménagers automatiques qui contiennent des phosphates;

— il y a lieu d'informer et d'encourager les secteurs industriels qui produisent des détergents pour lave-vaisselle ménagers automatiques mais aussi des matières premières de substitution, afin qu'ils élaborent et développent les solutions substitutives permettant de remplacer les phosphates, qui existent déjà, mais sont sans doute encore perfectibles, de manière à les rendre techniquement et économiquement applicables;

— s'il s'avère finalement que les phosphates provenant des détergents pour lave-vaisselle automatiques ne contribuent que faiblement aux risques d'eutrophisation et que, dans le même temps, il n'a été découvert aucune solution de substitution garantissant aux consommateurs l'efficacité du détergent, il est proposé d'appliquer une limite de la teneur en phosphore - exprimée en pourcentage de poids ou en grammes par cycle de lavage - qui soit suffisamment basse pour ne pas trop affecter l'environnement et suffisamment haute pour garantir l'efficacité du détergent.

5.3 En ce qui concerne la cohérence de la proposition de la Commission avec la politique d'autres intervenants et avec les objectifs de l'Union, le Comité tient compte de l'évaluation de la Commission telle qu'exposée par la suite et reconnaît que le rapprochement requis atteint un degré approprié.

5.3.1 La proposition à l'examen est parfaitement compatible avec les objectifs de la directive-cadre sur l'eau (directive 2000/60/CE), qui exige que les États membres parviennent à un bon état écologique et chimique des eaux de surface d'ici 2015. Des actions coordonnées par les États membres concernés et des stratégies de coopération au niveau régional ont été mises en œuvre dans certaines régions sensibles de l'UE mais n'ont jusqu'à présent progressé que lentement. La proposition de la Commission constitue dès lors une mesure complémentaire, indispensable à la réussite des activités menées dans le cadre des initiatives de coopération régionale en matière de lutte contre le problème transfrontalier de l'eutrophisation.

5.3.2 La proposition complète également la directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, qui vise à limiter les concentrations en éléments nutritifs tels que le phosphore et l'azote dans les eaux de surface afin de lutter contre l'eutrophisation.

5.4 La Commission précise que la base juridique de la proposition est l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), lequel article a pour objectif d'établir un marché intérieur tout en garantissant un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement.

5.4.1 La proposition est également conforme au principe de subsidiarité prévu à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, dans la mesure où elle ne relève pas de la compétence exclusive de l'Union.

5.4.2 La Commission fait valoir que la proposition n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis, conformément au principe de proportionnalité énoncé à l'article 5, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne.

5.4.3 Enfin, la Commission conclut que l'instrument juridique à choisir doit être le règlement, étant donné que l'objectif est d'harmoniser la teneur en phosphates et autres composés du phosphore dans les détergents textiles ménagers. Le règlement proposé modifie le règlement existant relatif aux détergents.

5.4.4 Le Comité souscrit aux approches de la Commission. Afin que le principe de proportionnalité soit également appliqué aux sanctions envisagées, le Comité formule les recommandations suivantes:

— s'il apparaît lors d'un contrôle qu'un détergent textile ayant une teneur en phosphore supérieure à 0,5 % mais inférieure à 2,0 % est présent sur le marché et que sa composition déposée auprès des autorités compétentes fait état d'une teneur en phosphore inférieure à 0,5 %, il ne devra pas être obligatoirement retiré du marché, mais plutôt soumis à une amende administrative, puisqu'il ne présente pas de risque pour la santé. Ladite amende peut-être graduée en fonction du dépassement de la limite autorisée. Un tel dépassement de la limite de 0,5 % est susceptible d'advenir de manière involontaire, parce qu'il peut se trouver que le fabricant produise légalement dans le même établissement des détergents comprenant des phosphates qui sont destinés à des pays extérieurs à l'UE et qu'en dépit des mesures prises pour isoler les différents lots produits, un léger mélange relève du probable. Il revient à la Commission de juger si un tel incident doit faire l'objet d'une justification plus complète de la part des fabricants, afin d'éviter qu'il ne soit exploité pour contourner la limite de 0,5 %. Il faut noter que le retrait d'un tel produit sans motif valable (santé, sécurité d'utilisation) peut aboutir au final à infliger des dommages plus importants à l'environnement, parce qu'il aura nécessité de multiples transports et qu'il aura fallu éliminer ses conditionnements et le mettre au rebut sans même qu'il ait rempli la fonction à laquelle il était destiné, alors qu'il était parfaitement sûr et apte à être utilisé,

— si la teneur en phosphore est supérieure au taux de 2,0 % du poids, il y aura lieu d'imposer les sanctions et de prendre les mesures comme prévu.

Bruxelles, 15 mars 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON