

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een Verordening (EU) nr. .../... van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 648/2004 wat het gebruik van fosfaten en andere fosforverbindingen in huishoudelijke wasmiddelen betreft

(COM(2010) 597 definitief — 2010/0298 (COD))

(2011/C 132/12)

Afdelingsrapporteur: **de heer LIOLIOS**

Het Europees Parlement en de Raad hebben resp. op 10 en op 24 november 2010 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 648/2004/EG wat het gebruik van fosfaten en andere fosforverbindingen in huishoudelijke wasmiddelen betreft

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

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 28 februari 2011 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 maart 2011 gehouden 470^e zitting (vergadering van 15 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 174 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het EESC beseft dat Verordening nr. 648/2004/EG wat het gebruik van fosfaten en andere fosforverbindingen in huishoudelijke wasmiddelen betreft om de volgende redenen wijziging behoeft:

- Ofschoon de aanwezigheid van fosfaten in wasmiddelen in mindere mate bijdraagt aan eutrofiëring dan andere bronnen, lijkt beperking van het gebruik daarvan de meest doeltreffende beleidsoplossing om de kans op eutrofiëring in de gehele Unie te bestrijden.
- Het is absoluut noodzakelijk een volledig geharmoniseerde interne markt voor huishoudelijke wasmiddelen tot stand te brengen, die het bedrijfsleven en de administratie extra kosten ten gevolge van de versnipperde markt bespaart en die hen van de verplichting tot wederzijdse erkenning van fosforhoudende detergentia ontslaat wat tot gevolg heeft dat, zodra zij wettelijk in een lidstaat verhandeld mogen worden, fosfaathoudende wasmiddelen geïmporteerd en goedgekeurd kunnen worden voor gebruik in elke andere lidstaat, ook al stelt de vigerende wetgeving daar beperkingen aan het fosfaatgehalte.
- De nationale overheden van de lidstaten die wetgeving hebben goedgekeurd inzake het fosfaatgehalte in detergentia om eutrofiëring te bestrijden, hebben wellicht meer moeite om die wetgeving uit te voeren vanwege de verplichtingen in verband met de wederzijdse erkenning die voortvloeit uit Verordening nr. 764/2008/EG.
- Eén actie op EU-niveau zou heel wat meer zoden aan de dijk zetten dan tal van maatregelen van de lidstaten.

1.2 Het Comité is ingenomen met de algemene benadering van de Commissie die, tegelijk met de doelstelling om het gevaar van eutrofiëring van het aquatische milieu te verminderen,

de technische en sociaaleconomische haalbaarheid bestudeert van de vervanging van fosfaten door andere stoffen in detergentia, alsook de gevolgen van deze vervanging voor de doeltreffendheid en efficiëntie.

1.2.1 In dit verband onderschrijft het Comité optie 4, die bepaalt dat beperking van het gebruik van fosfaten uitsluitend zinvol is voor huishoudelijke wasmiddelen en niet voor vaatwasmiddelen, noch voor industriële of institutionele detergentia.

1.3 Het voorstel introduceert niet veel nieuwe elementen, maar beperkt zich tot de oplegging op EU-niveau van wettelijke maatregelen en de consolidatie van de reeds bestaande neergaande tendens in het gebruik van fosfaten en andere fosforhoudende verbindingen in huishoudelijke wasmiddelen. Het EESC stelt vast dat de Commissie zich ertoe verbindt om de milieugevolgen van deze categorie op ruime schaal gebruikte producten tot een minimum te beperken. Haar voorstel zal meer gewicht in de schaal leggen als zij rekening houdt met de door het Comité in dit advies verwoorde aanbevelingen. Het Comité erkent dat de fabrikanten van huishoudelijke wasmiddelen in hoge mate hebben bijgedragen aan de beperking van de milieubelasting van hun producten door, hoofdzakelijk op vrijwillige basis, te kiezen voor alternatieven ter vervanging van fosfaten.

1.4 Het Comité meent dat na de herziening van Verordening nr. 648/2004/EG wat de beperking van fosfaten en andere fosforverbindingen in huishoudelijke wasmiddelen betreft, de nodige tijd moet worden gegund ter aanpassing en voorbereiding voordat de desbetreffende bepalingen kunnen worden uitgevoerd. Volgens het Comité zullen een of twee jaar nodig zijn om de samenstelling van producten aan te passen en om de nodige veranderingen in de apparatuur en het productieproces aan te brengen. Dit geldt met name voor het midden- en kleinbedrijf.

2. Inleiding

2.1 Fosfaten, en met name natriumtripolyfosfaten, worden in wasmiddelen gebruikt om de waterhardheid te verminderen zodat ze efficiënt werken. Fosfaten kunnen echter het aquatische milieu aantasten en het ecologisch evenwicht verstoren en aldus bijdragen aan een hogere algenontwikkeling, een verschijnsel dat wordt aangeduid met eutrofiëring. Ook al komen fosfaten van wasmiddelen pas op de derde plaats als factor die bijdraagt aan een hoger fosfaatgehalte in het aquatisch milieu, toch lijkt beperking ervan in wasmiddelen, uit zowel technisch als economisch oogpunt, de meest doeltreffende oplossing om de kans op eutrofiëring terug te dringen.

2.2 Verordening nr. 648/2004 betreffende wasmiddelen harmoniseert het in de handel brengen van fosfaten, maar uitsluitend wat betreft de etikettering en de biologische afbreekbaarheid van oppervlakteactieve stoffen in fosfaten. Gelet op het gevaar van eutrofiëring werd evenwel in artikel 16 van de verordening bepaald dat de Commissie tegen 8 april 2007 „een evaluatie moest doorvoeren, een verslag moest indienen en, indien nodig, een wetgevingsvoorstel moest indienen ter regeling van het gebruik van fosfaten met het oog op de geleidelijke eliminatie of de beperking van specifieke toepassingen”. De Commissie presenteerde haar verslag ⁽¹⁾ in 2007 en kwam tot de slotsom dat de kennis omtrent de bijdrage van fosfaten van wasmiddelen aan eutrofiëring onvoldoende was maar, maar heel snel toeneemt. Nader wetenschappelijk onderzoek vormde samen met informatie over de economische en sociale gevolgen van eventuele gebruiksbeperkingen de basis voor het definitieve effectbeoordelingsverslag ⁽²⁾, waarin een aantal beleidsopties wordt geanalyseerd om het gebruik van fosfaten in detergentia te reguleren.

2.3 De Commissie lanceerde een reeks studies om vast te stellen of beperking van fosfaten in wasmiddelen zinvol is om eutrofiëring in de EU te verminderen. Deze onderzoeken waren het uitgangspunt voor nader overleg met de lidstaten, het bedrijfsleven en met niet-gouvernementele organisaties tijdens bijeenkomsten van de werkgroep van bevoegde autoriteiten voor de toepassing van de wasmiddelenverordening, beter bekend als de „wasmiddelenwerkgroep”, en wel in november 2006, juli en december 2007, juli 2008 en februari en november 2009.

2.3.1 Speciaal overleg met het midden- en kleinbedrijf over de bereiding van wasmiddelen, via het Enterprise Europe Network, vond plaats in 2009 met het oog op een beter begrip van het huidige gebruik van fosfaten en alternatieve samenstellingen van wasmiddelen en de gevolgen van eventuele beperking van fosfaten voor het mkb.

2.3.2 Bovenvermelde studies, het overleg en het effectbeoordelingsverslag fungeerden als informatiebasis voor de opstelling van het verordeningvoorstel COM(2010) 597 van de Commissie tot wijziging van Verordening nr. 648/2004/EG, waarop dit advies van het EESC betrekking heeft.

3. Belangrijkste onderdelen van het commissiedocument

3.1 Het voorstel betreft de wijziging van Verordening (EG) nr. 648/2004 voor wasmiddelen, door de invoering van een beperking van het gehalte aan fosfaten en andere fosforverbindingen in huishoudelijke wasmiddelen, zodat wasmiddelen minder gaan bijdragen aan de eutrofiëring van het oppervlaktewater in de EU, overeenkomstig de conclusies van de evaluaties en de inschatting van de gevolgen, die de Commissie heeft uitgevoerd krachtens artikel 16 van Verordening (EG) nr. 648/2004.

3.1.1 De algemene doelstelling is ervoor te zorgen dat het milieu in hoge mate wordt beschermd tegen de potentieel schadelijke effecten van fosfaten en andere fosforverbindingen in detergentia. Tegelijkertijd dient een normaal functionerende interne markt voor detergentia te worden gewaarborgd.

3.2 Vijf beleidsopties zijn op hun gevolgen beoordeeld:

- Optie 1: geen actie op EU-niveau: de verantwoordelijkheid voor actie wordt overgelaten aan de lidstaten, of de actie vindt plaats in het kader van regionale samenwerking (basis-optie)
- optie 2: vrijwillige actie van het bedrijfsleven
- optie 3: een algeheel verbod op het gebruik van fosfaten in detergentia
- optie 4: beperking/vermindering van het fosfaatgehalte in detergentia
- optie 5: vaststelling van grenswaarden voor het fosfaatgehalte in detergentia.

Bij de beoordeling van het effect van de verschillende beleids-opties is rekening gehouden met de resultaten van wetenschappelijk onderzoek naar de bijdrage van fosfaten in detergentia tot het risico van eutrofiëring in de EU en met de criteria van doeltreffendheid en efficiency (met inbegrip van haalbaarheid, sociaaleconomische gevolgen en controleerbaarheid). De informatie is hoofdzakelijk afkomstig uit de vermelde studies en het verdere rechtstreekse overleg met de betrokken partijen.

Uit de evaluatie en de analyse van de gevolgen van de beleids-opties blijkt dat de invoering op Europees niveau van een beperking van fosfaten en andere fosfaatverbindingen in detergentia tot een lagere bijdrage leidt van detergentia aan het risico van eutrofiëring van het water in de EU. Tegelijk zullen de kosten dalen voor de verwijdering van fosfaten door afvalwater-zuiveringsinstallaties. De bespaarde kosten overtreffen ruimschoots de kosten van herformulering van de samenstellingen van huishoudelijke detergentia met alternatieven voor fosfaten. Anderzijds zouden beperkingen op Europees niveau momenteel niet zinvol zijn voor detergentia voor vaatwasmachines of institutionele en industriële detergentia omdat de beschikbare alternatieven over het algemeen niet voldoen aan de hogere technische eisen in deze toepassingen.

⁽¹⁾ COM(2007) 234

⁽²⁾ SEC(2010) 1278

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC is ingenomen met het door de Commissie gepresenteerde voorstel. Aangezien er in technisch en economisch opzicht, behalve voor huishoudelijke wasmiddelen, geen bevredigende alternatieven zijn voor de andere soorten detergentia, stemt het ermee in om het gebruik van fosfaten en andere fosforverbindingen voorlopig te beperken tot huishoudelijke detergentia. Zoals evenwel terecht in de wijziging van artikel 16 gesteld wordt, moet ook bekeken worden of er beperkingen voor fosfaten in wasmiddelen voor vaatwasmachines kunnen worden opgelegd. De fabrikanten hebben genoeg tijd om bestaande alternatieven te bestuderen of om nieuwe oplossingen te vinden en om deze technisch geschikt en economisch haalbaar te maken. Om de industrie in deze richting aan te sporen, is het wellicht raadzaam dat de Commissie met de betrokken instanties gaat overleggen.

4.2 Wat betreft de evaluatie van de opties meent het EESC het volgende:

— Als de bestaande tendens zich voortzet, leiden opties 1 en 2 weliswaar tot een trage vermindering van het gebruik van fosfaten, maar schieten zij de doelstelling van een vlot werkende interne markt voor detergentia voorbij. Het valt echter ook niet uit te sluiten dat de trend om fosfaten te vervangen, omhoog, wat ongunstig voor het milieu zou uitpakken.

— Optie 3 lijkt de aantrekkelijkste voor de terugdringing van het risico op eutrofiëring, maar komt niet in aanmerking omdat zij enerzijds leidt tot een naar verhouding forse vermindering in de efficiëntie van detergentia van vaatwasmachines, waarvoor op dit moment nog geen technisch en economisch haalbare alternatieven zijn. Anderzijds bevatten de alternatieven voor fosfaten in huishoudelijke wasmiddelen soms andere fosforhoudende verbindingen, met name fosfonaten, die, ondanks de geringe toegevoegde hoeveelheid, toch uitstekende resultaten opleveren, zowel voor het ontharden van water als voor de stabilisering van bleekmiddelen. Het is daarom niet mogelijk om het gebruik van fosfor in detergentia volledig uit te bannen.

— Optie 4 komt het meest in aanmerking, omdat ze uitsluitend huishoudelijke wasmiddelen betreft, waarvoor al op ruime schaal gebruikte alternatieven beschikbaar zijn; hiervoor moet een toegestane minimumhoeveelheid fosfor worden vastgesteld zodat fosfonaten kunnen worden gebruikt, waarvan de betekenis hierboven uiteengezet is. De beperking van het fosfaatgehalte in wasmiddelen is minder doeltreffend om eutrofiëring tegen te gaan dan optie 3 (60 % van de fosfaten wordt in wasmiddelen gebruikt). Zo krijgen de fabrikanten van vaatwasmiddelen echter de benodigde tijd om technisch en economisch haalbare alternatieven voor de ge-

noemde soorten detergentia te ontwikkelen. Bovendien wordt zo op EU-niveau een harmonisatie van de voorschriften bereikt alsook een soepele werking van de interne markt voor wasmiddelen, die nu gefragmenteerd is.

— Optie 5 ten slotte, de vastlegging van grenswaarden voor het fosfaatgehalte in huishoudelijke wasmiddelen, vaatwasmiddelen of voor detergentia voor de industriële of institutionele sector, lijkt grotendeels aan de doelstellingen (beteugeling van de eutrofiëring, soepele werking van de interne markt voor alle soorten detergentia) te voldoen. Gelet op de vele technische eisen (veel detergentia voor de industriële of institutionele sector zijn speciaal ontwikkeld voor de installaties van de opdrachtgever) zou het niet eenvoudig zijn om overeenstemming te bereiken over de grenswaarden voor vaatwasmiddelen; dit geldt des te meer voor de industriële of institutionele sector. De bepaling van een grenswaarde zal waarschijnlijk tot veel verzoeken om afwijking leiden, op grond van artikel 114 VWEU, wat op zijn beurt bureaucratische rompslomp voor de nationale administraties en de Commissie met zich meebrengt.

4.3 Het EESC erkent dat het gevaar van eutrofiëring niet in alle lidstaten gelijk is en stemt daarom in met het voorstel van de Commissie om de thans geldende regeling met passende wijzigingen te handhaven, zodat de lidstaten de mogelijkheid hebben om hun nationale voorschriften voor de beperking van het gehalte aan fosfaten en andere fosforverbindingen in detergentia die geen huishoudelijke wasmiddelen zijn, te handhaven of nieuwe voorschriften te bepalen, als zulks geboden is ter bescherming van het aquatische milieu en als er technisch en economisch aanvaardbare alternatieven voorhanden zijn.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 Het EESC stemt in met de vastlegging van een algemene grenswaarde van 0,5 gewichtsprocent voor alle fosfaten en fosforhoudende verbindingen (uitgedrukt als element P) in huishoudelijke wasmiddelen. Zo wordt gegarandeerd dat het geplande verbod op fosfaten niet zonder meer kan worden omzeild.

5.2 Het EESC is ingenomen met het voornemen van de Commissie om voortaan en in ieder geval na goedkeuring van het onderhavige voorstel, na te gaan in hoeverre fosfaathoudende vaatwasmiddelen aan de kans op eutrofiëring bijdragen, het Europees Parlement en de Raad hierover verslag uit te brengen en indien nodig beperkingen ten aanzien van het fosfaatgehalte in deze detergentia voor te stellen. Het EESC acht de geplande termijn van vijf jaar echter te lang en beveelt aan om:

— het onderzoek naar de bijdrage van fosfaathoudende vaatwasmiddelen aan het risico van eutrofiëring binnen drie jaar en zo mogelijk eerder af te ronden;

- de fabrikanten van vaatwasmiddelen en alternatieve grondstoffen te informeren en aan te sporen om reeds bestaande, maar waarschijnlijk nog niet marktrijpe alternatieven voor fosfaten te ontwikkelen en deze technisch toepasbaar en economisch haalbaar te maken;
- als de bijdrage van fosfaten in vaatwasmiddelen aan de kans op eutrofiëring uiteindelijk gering blijkt te zijn en er geen alternatief wordt gevonden dat een goede werking van deze detergentia voor de consument garandeert, te denken aan de invoering van een grenswaarde voor fosfor, uitgedrukt in gewichtsprocent of gram per wasbeurt, die zo laag is dat het milieu niet buitensporig wordt belast, maar ook hoog genoeg om te garanderen dat het wasmiddel goed werkt.

5.3 Wat betreft de coherentie van het Commissievoorstel met het beleid van andere instanties en met de doelstellingen van de EU neemt het EESC kennis van het standpunt van de Commissie dat in het vervolg uiteengezet wordt en is verder van mening dat de vereiste benadering genoegzaam bereikt wordt.

5.3.1 Het onderhavige voorstel voldoet volstrekt aan de doelstellingen van de kaderrichtlijn voor water (Richtlijn 2000/60/EG), volgens welke de lidstaten uiterlijk in 2015 voor een goede ecologische en chemische toestand van het oppervlaktewater moeten zorgen. In sommige kwetsbare gebieden van de EU hebben de betrokken lidstaten gecoördineerde actie ondernomen en tussen regio's is er sprake van strategische samenwerking, maar tot nu toe is er weinig vooruitgang geboekt. Het voorstel vormt derhalve een aanvullende maatregel die noodzakelijk is voor het welslagen van de activiteiten die in het kader van regionale samenwerkingsinitiatieven worden ontplooid ter bestrijding van het grensoverschrijdende probleem van eutrofiëring.

5.3.2 Tevens vormt het voorstel een aanvulling op Richtlijn 91/271/EEG inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, die erop gericht is de concentratie van nutriënten als fosfor en stikstof in oppervlaktewateren te beperken teneinde eutrofiëring tegen te gaan.

5.4 De Commissie wijst erop dat de rechtsgrondslag voor dit voorstel, artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), beoogt om bij de totstandkoming van de interne markt tevens een hoog beschermingsniveau op het gebied van volksgezondheid en milieubescherming te garanderen.

5.4.1 Het subsidiariteitsbeginsel, zoals vastgesteld in artikel 5, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, is van toepassing aangezien het voorstel niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt.

5.4.2 Zij merkt op dat dit voorstel, overeenkomstig het in artikel 5, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde evenredigheidsbeginsel niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken.

5.4.3 Tot slot besloot de Commissie als rechtsinstrument te kiezen voor een verordening, omdat het om de harmonisering van het gehalte aan fosfaten en andere fosforverbindingen in huishoudelijke wasmiddelen gaat. Bij deze verordening wordt de reeds bestaande verordening betreffende detergentia gewijzigd.

5.4.4 Het EESC stemt in met de aanpak van de Commissie. Om rekening te houden met het evenredigheidsbeginsel, ook bij de voorgenomen sancties, beveelt het EESC het volgende aan:

- Als bij een controle op de markt wordt vastgesteld dat een huishoudelijk wasmiddel een fosforgehalte heeft van meer dan 0,5 %, maar minder dan 2,0 %, en als in de bij de bevoegde autoriteiten ingediende productsamenstelling een fosforgehalte van minder dan 0,5 % is aangegeven, dan moet dit wasmiddel niet uit de markt genomen worden, daar er geen gevaar voor de volksgezondheid is. In dit geval moet slechts een administratieve boete worden opgelegd. De boete kan variëren, afhankelijk van de mate waarin de grenswaarde is overschreden. Overschrijding van de grenswaarde van 0,5 % is waarschijnlijk geen opzet, maar kan voorkomen als de fabrikant in dezelfde installatie wettelijk ook detergentia met fosfaten maakt voor derde landen, zodat een geringe toevoeging ondanks de voorzorgen om partijen te scheiden, niet uitgesloten is. Het is aan de Commissie om in zo'n geval nadere uitleg van de fabrikant te verlangen om te voorkomen dat voorgestelde maatregel misbruikt wordt om de grenswaarde van 0,5 % te omzeilen. Het uit de handel nemen van producten zonder ernstige reden (volksgezondheid, veilig gebruik) kan uiteindelijk tot een hogere milieubelasting leiden, in verband met frequent vervoer, vernietiging van verpakkingen en verwijdering van het product, dat niet eens voor zijn eigenlijke doel is gebruikt, hoewel het volstrekt veilig en geschikt voor gebruik is.

- Indien het fosforgehalte meer dan 2 % bedraagt, dienen de geplande sancties te worden opgelegd en de bijbehorende maatregelen te worden getroffen.

Brussel, 15 maart 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON