

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr .../... om ändring av förordning (EG) nr 648/2004 vad gäller användningen av fosfater och andra fosforföreningar i tvättmedel för hushållsbruk"

KOM(2010) 597 slutlig – 2010/0298 (COD)

(2011/C 132/12)

Föredragande utan studiegrupp: **Nikos LIOLIOS**

Den 10 och 24 november 2010 beslutade Europaparlamentet respektive rådet att i enlighet med artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr .../... om ändring av förordning (EG) nr 648/2004 vad gäller användningen av fosfater och andra fosforföreningar i tvättmedel för hushållsbruk"

KOM(2010) 597 slutlig – 2010/0298 COD.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 28 februari 2011.

Vid sin 470:e plenarsession den 15–16 mars 2011 (sammanträdet den 15 mars 2011) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 174 röster för, 1 röst emot och 9 nedlagda röster.

1. Slutsatser

1.1 EESK anser att det av följande anledningar finns ett behov av att se över förordning (EG) nr 648/2004 vad gäller begränsning av användningen av fosfater och andra fosforföreningar i tvättmedel för hushållsbruk:

— Även om förekomsten av fosfater i tvättmedel i tämligen liten utsträckning bidrar till övergödningen jämfört med andra källor så verkar en begränsning av användningen av dem vara det mest effektiva alternativet för att minska risken för övergödning i hela EU.

— Det är absolut nödvändigt att säkerställa en fullständigt harmoniserad inre marknad för tvättmedel, och att på detta sätt eliminera alla extrakostnader för industrin och förvaltningarna till följd av fragmenteringen av marknaden och kravet på ömsesidigt erkännande vad gäller tvättmedel med fosfater som kan importeras och användas i ett EU-land – även om detta land har lagstiftning om begränsningar av fosfater – så länge som dessa finns att tillgå lagligen på marknaden i ett annat EU-land.

— De nationella offentliga förvaltningarna i de medlemsstater som har inrättat lagstiftning om fosfater i tvättmedel för att bekämpa övergödningen kan få ökade svårigheter att tillämpa sin lagstiftning på grund av sina ålägganden i enlighet med det ömsesidiga erkännandet som härrör från förordning (EG) nr 764/2008.

— En enhetlig insats på EU-nivå skulle vara mycket mer effektiv än mångfacetterade insatser från medlemsstaternas sida.

1.2 EESK välkomnar kommissionens generella angreppssätt, där man parallellt med målet att minska riskerna för övergödning

ning i vattenmiljön behandlar den tekniska och socioekonomiska genomförbarheten samt konsekvenserna av att ersätta fosfater med andra ämnen i tvättmedel i fråga om effektivitet och verkningsgrad.

1.2.1 Mot bakgrund av detta förespråkar EESK alltså alternativ 4, som innebär att det bästa är att endast begränsa fosfaterna i tvättmedel för hushållsbruk och inte i maskindiskmedel eller i tvätt- och rengöringsmedel som används inom industrin och vid institutioner.

1.3 Förslaget innehåller inte många nya inslag, men det inför rättsliga åtgärder på EU-nivå och säkerställer att den nedåtgående trend som redan inletts i användningen av fosfater och andra fosforföreningar i tvättmedel för hushållsbruk kommer att fortsätta. EESK understryker att kommissionen har förbundit sig att minska de konsekvenser som denna typ av allmänt använda produkter har för miljön. Om man tar hänsyn till EESK:s rekommendationer i detta yttrande så kommer det att ge större tyngd till detta förslag. EESK medger att tillverkarna av tvättmedel för hushållsbruk i hög grad har bidragit till att begränsa miljökonsekvenserna av sina produkter, framför allt genom att de frivilligt har valt alternativa lösningar för att ersätta fosfaterna.

1.4 EESK anser man mellan översynen av förordning (EG) nr 648/2004 vad gäller användningen av fosfater och andra fosforföreningar i tvättmedel för hushållsbruk och fram till dess att bestämmelserna träder i kraft måste ge den tid som behövs för anpassning och förberedelser. Enligt EESK:s uppfattning behövs det – i synnerhet för de små och medelstora företagens del – ett till två år, för att de ska hinna ändra produkternas sammansättning och genomföra de nödvändiga förändringarna av maskinell utrustning och produktionsförfaranden.

2. Inledning

2.1 Fosfater, och i synnerhet natriumtripolyfosfat, används i tvättmedel för att minska vattnets hårdhetsgrad och göra tvättmedlet effektivt. Fosfaterna kan dock påverka vattenmiljön negativt och rubba den ekologiska balansen genom att de bidrar till ökad algutväxt, ett fenomen som kallas övergödning (eutrofiering). Även om fosfaterna i tvättmedel bara är den tredje största faktorn som bidrar till att öka fosfaterna i vattenmiljön så bedöms en begränsning av fosfater i tvättmedel ur teknisk och ekonomisk synvinkel som den mest effektiva lösningen för att minska riskerna för övergödning.

2.2 I förordning (EG) nr 648/2004 om tvätt- och rengöringsmedel harmoniseras reglerna för utsläppande på marknaden i fråga om märkning av tvätt- och rengöringsmedel och den biologiska nedbrytbarheten hos de tensider som de innehåller. Med tanke på de problem som övergödning kan leda till krävs det också enligt artikel 16 i förordningen att kommissionen ska "ha gjort en bedömning, överlämnat en rapport samt, i motiverade fall, ha lagt fram ett lagstiftningsförslag om användning av fosfater, vars syfte är en successiv avveckling eller begränsning till vissa tillämpningar". Kommissionen lade fram sin rapport⁽¹⁾ 2007 och drog då slutsatsen att kunskaperna om tvättmedelsfosfaternas bidrag till övergödningen inte var tillräckliga, men att situationen förbättras snabbt. Därefter har ytterligare vetenskapliga studier gjorts, och dessa har tillsammans med uppgifter om ekonomiska och sociala effekter av eventuella begränsningar använts som grund för en konsekvensanalysrapport⁽²⁾ där man undersöker olika alternativ till användningen av fosfater i tvätt- och rengöringsmedel.

2.3 Kommissionen har genomfört en rad studier för att utvärdera om en begränsning av fosfater i tvätt- och rengöringsmedel är berättigad för att minska övergödningen inom EU. Dessa studier har utgjort grunden för ytterligare samråd med medlemsstaterna, industrin och icke-statliga organisationer under de sammanträden som hållits i de behöriga myndigheternas arbetsgrupp för tillämpningen av förordningen om tvätt- och rengöringsmedel (känd under namnet "tvättmedelsarbetsgruppen"). Dessa sammanträden ägde rum i november 2006, juli och december 2007, juli 2008 samt februari och november 2009.

2.3.1 Ett särskilt samråd med de små och medelstora företag som tillverkar tvätt- och rengöringsmedel genomfördes 2009 via nätverket Enterprise Europe. Syftet var att få en bättre överblick över rådande användning av fosfater och vilka alternativa lösningar som finns för sammansättningen av tvätt- och rengöringsmedlen samt konsekvenserna av en eventuell begränsning av fosfaterna för dessa små och medelstora företag.

2.3.2 Ovannämnda studier, samråd och konsekvensanalysrapport utgjorde underlaget vid utarbetandet av kommissionens förslag KOM(2010) 597 om ändring av förordning (EG) nr 648/2004, som EESK nu ombetts att yttra sig om.

⁽¹⁾ KOM(2007) 234.

⁽²⁾ SEK(2010) 1278.

3. Huvudpunkterna i kommissionens dokument

3.1 Förslaget syftar till att ändra förordning (EG) nr 648/2004 vad gäller tvättmedel genom att man inför en begränsning av mängden fosfater och andra fosforföreningar i tvättmedel för hushållsbruk. Avsikten är att minska tvättmedlens bidrag till den sammantagna övergödningen av ytvatten i EU, i enlighet med slutsatserna från bedömningarna och den konsekvensanalys som kommissionen har genomfört i enlighet med artikel 16 i förordning (EG) nr 648/2004.

3.1.1 Det övergripande målet är att skapa ett omfattande skydd för miljön mot de eventuellt skadliga effekterna av fosfater och andra fosforföreningar i tvättmedel och att se till att den inre marknaden för tvättmedel fungerar väl.

3.2 Man tar upp fem alternativ och deras konsekvenser:

- Alternativ 1: Inga åtgärder vidtas på EU-nivå, vilket innebär att ansvaret för att agera överlämnas till medlemsstaterna eller faller inom ramen för regionalt samarbete (nollalternativ).
- Alternativ 2: Frivilligt agerande från branschindustrins sida.
- Alternativ 3: Totalförbud mot fosfater i tvättmedel.
- Alternativ 4: Begränsning av fosfathalten i tvättmedel.
- Alternativ 5: Fastställande av gränsvärden för fosfathalten i tvättmedel.

Konsekvensanalysen för de olika alternativen har genomförts med beaktande dels av resultaten från den vetenskapliga analysen av i vilken utsträckning fosfater i tvättmedel ökar riskerna för övergödning i EU, dels av kriterierna för effektivitet och verkningsgrad (inklusive genomförbarhet, socioekonomiska effekter och kontrollerbarhet). Uppgifterna kommer huvudsakligen från tidigare nämnda studier och ytterligare direkta samråd med de berörda parterna.

Bedömningen och konsekvensanalysen av alternativen visar att införandet av en begränsning på EU-nivå av användningen av fosfater och andra fosforföreningar i tvättmedel för hushållsbruk kommer att lindra de ökade risker för övergödning av EU:s vatten som fosfater i tvättmedel kan medföra. Dessutom skulle det minska kostnaderna för att avlägsna fosfaterna i avloppsreningsverken. Dessa besparingar uppväger i hög grad kostnaderna för att ändra på sammansättningen av tvättmedel för hushållsbruk och införa alternativa lösningar i stället för fosfater. För närvarande skulle det dock inte tjäna någonting till att införa begränsningar på EU-nivå vad gäller maskindiskmedel och tvätt- och rengöringsmedel som används inom industrin och vid institutioner, eftersom de tillgängliga alternativa lösningarna i allmänhet inte uppfyller de högre tekniska krav som gäller vid dessa tillämpningar.

4. Allmänna kommentarer

4.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén är nöjd med kommissionens förslag. Mot bakgrund av att det ur teknisk och ekonomisk synvinkel råder brist på alternativa lösningar för de andra kategorierna av tvätt- och rengöringsmedel är det också lämpligt att för närvarande endast begränsa användningen av fosfater och andra fosforföreningar i tvättmedel för hushållsbruk. Man måste emellertid – vilket helt korrekt föreskrivs i ändringen av artikel 16 – också utreda om begränsningen av fosfater även ska omfatta maskindiskmedel för hushållsbruk. Tillverkarna erbjuds tillräcklig tid för att undersöka de befintliga alternativa lösningarna eller finna nya, och för att göra dem tekniskt lämpliga och ekonomiskt godtagbara. I syfte att uppmuntra industrin att arbeta mot detta mål skulle det kanske vara bra om kommissionen tog initiativ till överläggningar med ansvariga parter.

4.2 Vad gäller bedömningen av alternativen anser EESK följande:

— Om den rådande trenden fortsätter kommer alternativen 1 och 2 att leda till en långsam minskning av användningen av fosfater. Dessa alternativ uppfyller inte målet med en välfungerande inre marknad för tvättmedel. Man bör förstås inte heller utesluta att trenden att ersätta fosfater vänder, vilket skulle få negativa konsekvenser för miljön.

— Även om alternativ 3 verkar vara det mest attraktiva för att minska risken för övergödning rekommenderar vi inte att detta används, dels eftersom det kommer att medföra en oproportionerlig minskning av maskindiskmedlens effektivitet (för vilka det inte för närvarande finns några tekniska och ekonomiskt genomförbara alternativa lösningar), dels eftersom alternativen till fosfater i tvättmedel för hushållsbruk i vissa fall innehåller andra kemiska föreningar där fosfor ingår, dvs. fosfonater, som även om de tillsätts i ringa mängd har mycket goda effekter, både för att göra vattnet mjukt och för att stabilisera blekmedel. Det är därför inte möjligt att helt få bort fosfor ur tvättmedlen.

— Alternativ 4 är det bästa, eftersom det endast avser tvättmedel för hemmabruk – och för dem finns det redan färdiga och allmänt använda alternativa lösningar. Dessutom föreskriver detta alternativ ett lägsta gränsvärde för fosfater i syfte att göra det möjligt att använda fosfonater, vars betydelse tas upp i föregående punkt. Begränsningen av fosfater i tvättmedel kommer att bli mindre effektiv än alternativ 3 när det gäller att minska övergödningen (60 % av fosfaterna används i tvättmedel). Tillverkarna av maskindiskmedel får dock den tid som krävs för att ta fram alternativa samt tekniskt och ekonomiskt godtagbara lösningar för denna kategori av tvätt- och rengöringsmedel. Dessutom sker en

harmonisering av föreskrifterna på EU-nivå, och en välfungerande inre marknad för tvättmedel garanteras i stället för att som nu vara fragmenterad.

— Alternativ 5 slutligen tycks i hög grad uppfylla målen (minskad övergödning och en välfungerande inre marknad för alla kategorier av tvätt- och rengöringsmedel) genom att det fastställs olika villkor för tvättmedel, maskindiskmedel och tvätt- och rengöringsmedel som används inom industrin och vid institutioner. Men det skulle inte bli lätt att nå en överenskommelse om villkoren för maskindiskmedel – och än mindre för tvätt- och rengöringsmedel som används inom industrin och vid institutioner – på grund av de omfattande tekniska kraven (många tvätt- och rengöringsmedel som används inom industrin och vid institutioner har tagits fram särskilt för varje kunds anläggning). Om man inför ett gränsvärde kommer detta antagligen att leda till många krav på undantag enligt artikel 114 i EUF-fördraget vilket leder till administrativa bördor för de nationella förvaltningarna och kommissionen.

4.3 EESK inser att risken för övergödning inte är densamma i alla medlemsstater, och av denna anledning välkomnar kommittén att kommissionen föreslår att man ska ha kvar den redan gällande bestämmelsen (med tillhörande ändring) så att medlemsstaterna får behålla befintliga eller införa nya nationella bestämmelser för att begränsa mängden fosfater och andra fosforföreningar i andra tvätt- och rengöringsmedel än tvättmedel för hushållsbruk när detta är berättigat p.g.a. att man vill skydda vattenmiljön och om det finns tillgängliga alternativa samt tekniskt och ekonomiskt godtagbara lösningar.

5. Särskilda kommentarer

5.1 EESK anser att det är bra att fastställa ett maximalt gränsvärde på 0,5 % för fosforhalten (uttryckt som rent fosfor P) i tvättmedel för hushållsbruk, vilket gör att det omfattar alla fosfater och de kemiska föreningar som innehåller fosfor. På detta sätt garanteras att det inte blir lätt att kringgå det kommande förbudet mot fosfater.

5.2 EESK välkomnar att kommissionen har för avsikt att vid ett senare tillfälle – och i vilket fall som helst efter antagandet av föreliggande förslag – granska maskindiskmedlens bidrag till övergödningens riskerna, och därefter lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet samt vid behov föreslå begränsningar av fosfathalten. Kommittén anser dock att den femårsperiod som föreslås är ganska lång och rekommenderar:

— Att studien om de fosfathaltiga maskindiskmedlens bidrag till övergödningen slutförs inom en treårsperiod eller om möjligt ännu snabbare.

- Att de industrier som tillverkar maskindiskmedel eller alternativa råvaror får information och uppmuntras att utarbeta och utveckla de alternativa lösningar för att ersätta fosfater som redan finns, men som kanske är ofullständiga, så att dessa kan bli tekniskt och ekonomiskt genomförbara.
- Om det slutligen visar sig att bidraget från fosfater i maskindiskmedel till övergödningen är litet, och om man inte har hittat någon alternativ lösning för att skapa ett effektivt maskindiskmedel för konsumenten, föreslår kommittén att det införs ett gränsvärde för fosforhalten, uttryckt i viktprocent eller gram per diskstillfälle, som är tillräckligt lågt för att inte belasta miljön för mycket, men tillräckligt högt för att garantera att maskindiskmedlet fungerar bra.

5.3 Vad gäller huruvida kommissionens förslag överensstämmer med andra aktörers politik och unionens mål, noterar kommittén kommissionens bedömning, som återges nedan, och instämmer i att den tillnärmning man eftersträvar uppnås i tillfredsställande grad.

5.3.1 Förslaget är helt i enlighet med målen i ramdirektivet för vatten (direktiv 2000/60/EG), där det krävs att medlemsstaterna ska uppnå en god ekologisk och kemisk status på ytvattnet före 2015. Samordnade insatser från berörda medlemsstater och ett strategiskt samarbete på regional nivå har inletts i några känsliga områden inom EU, men hittills har detta arbete gått långsamt framåt. Kommissionens förslag är därför en kompletterande åtgärd som behövs för att man ska lyckas med de åtgärder som vidtagits inom regionala samarbetsinitiativ för att motverka gränsöverskridande problem med övergödning.

5.3.2 Förslaget kompletterar också direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (rådets direktiv 91/271/EEG), vilket syftar till att begränsa halterna av näringsämnen, t.ex. fosfor och kväve, i ytvatten för att motverka övergödning.

5.4 Kommissionen fastslår att den rättsliga grunden för förslaget är artikel 114 i EUF-fördraget, vars syfte är att upprätta en inre marknad samtidigt som man ska garantera ett gott skydd för människors hälsa och miljön.

5.4.1 Förslaget är också förenligt med subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen, i den mån det inte innebär att unionens exklusiva behörighet är tillämplig.

5.4.2 Kommittén anser att förslaget inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå det avsedda målet, vilket är i enlighet med proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionen.

5.4.3 Slutligen anser kommittén att rättsakten bör vara en förordning, med tanke på att den syftar till en harmonisering av halterna av fosfater och andra kemiska föreningar med fosfor i tvättmedel. Förslaget till förordning innebär en ändring av den befintliga förordningen om tvätt- och rengöringsmedel.

5.4.4 EESK instämmer i kommissionens synsätt. För att proportionalitetsprincipen ska gälla även för de föreskrivna sanktionerna rekommenderar EESK följande:

- Om man vid kontroll finner ett tvättmedel på marknaden har en fosforhalt som överstiger 0,5 %, men som är mindre än 2,0 %, och om den sammanställning som inlämnats till de behöriga myndigheterna anger en fosforhalt som är lägre än 0,5 %, bör produkten inte ovillkorligen dras tillbaka från marknaden, eftersom den inte innebär någon risk för hälsan. Tillverkaren bör i stället endast påföras en straffavgift. Straffavgiften kan höjas i förhållande till hur mycket den tillåtna halten har överträts. Det är troligt att sådana överträdelser av gränsen på 0,5 % kommer att inträffa avsiktligt, eftersom tillverkaren vid samma anläggning antagligen kommer att lagligen tillverka tvättmedel med fosfater som är avsedda för länder utanför EU, och det är troligt att ett visst mått av sammanblandning sker, trots de åtgärder som vidtagits för att isolera de olika produktionslagen. Det är upp till kommissionen att bedöma om en sådan händelse ska medföra krav på en mer omfattande förklaring från tillverkarens sida, så att den föreslagna åtgärden inte utnyttjas för att kringgå gränsen på 0,5 %. Vi vill understryka att om man drar tillbaka produkter utan allvarlig orsak (hälsa eller säker användning) så kan det i slutänden leda till att belastningen på miljön blir större på grund av att det krävs en stor mängd transporter, att förpackningar måste förstöras och att produkten slängs utan att den har kunnat fylla den funktion som den var avsedd för, även om den var fullständigt säker och lämplig att använda.
- Om fosforhalten överstiger 2,0 % viktprocent ska sanktionerna tillämpas och de föreskrivna åtgärderna vidtas.

Bryssel den 15 mars 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON