



Förordning om fosfor i textiltvättmedel

Miljödepartementet

2010-12-20

Dokumentbeteckning

KOM (2010) 597

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

Sammanfattning

Förordningen för tvätt och rengöringsmedel (648/2004) tillåter medlemsländerna att införa nationella regler för användning av fosfater i rengöringsmedel i avvaktan på gemensamma EU-regler på området. Efter flera års diskussioner föreslår nu kommissionen en förordningsändring enligt vilken halten av fosfor i tvättmedel för konsumentanvändning inte får överstiga 0,5 viktsprocent från och med 1/1 2013. Detta innebär att tvättmedlen i princip kommer att bli fosfatfria men att låga koncentrationer av andra fosforföreningar tillåts för att bibehålla ett visst mått av flexibilitet för tillverkare. Enligt kommissionens förslag kan nationella begränsningar för övriga rengöringsmedel under tiden bibehållas. Senast 31/12 2014 skall kommissionen enligt förslaget leverera en rapport om möjligheterna att även begränsa fosforhalten i maskindiskmedel, men föreslår alltså inte någon begränsning i nuläget.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Olika regioner i Europa har traditionellt haft en ganska skiftande syn på bruket av fosfater och andra fosforföreningar i rengöringsmedel. De nordiska länderna har till exempel länge haft väl utbyggda reningsverk och frågan har därför först uppmärksamats på senare år på grund av att man uppvärderat betydelsen av att reglera alla tänkbara fosforutsläpp till Östersjön.

Kommissionen föreslår att halten av fosfor i tvättmedel för konsumentanvändning inte får överstiga 0,5 viktsprocent från och med 1/1 2013.

Lagtekniskt skall en ny bilaga enligt förslaget införas där begränsningen av fosforhalten i tvättmedel för konsumenter föreskrivs. Kommissionen kan därmed i framtiden enkelt ändra bilagan och lägga till en eventuell begränsning för fosforhalten i konsumenttillgängliga maskindiskmedel.

Nationella begränsningar för övriga rengöringsmedel kan i avvaktan på gemensamma regler även i fortsättningen bibehållas. Senast 31/12 2014 skall Kommissionen leverera en rapport om möjligheterna att även begränsa fosforhalten i maskindiskmedel, men föreslår alltså inte någon begränsning i nuläget på grund av att man anser att fosfatfria maskindiskmedel inte har en tillräckligt god funktion.

I övrigt föreslås ett antal smärre modifieringar av förordningen av teknisk natur.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

För närvarande är fosfater i textiltvättmedel för konsumentbruk endast tillåtna i en halt som motsvarar 0,2 viktsprocent fosfor i Sverige. En förändring av regleringens utformning till att i enlighet med kommissionens förslag reglera den totala halten av fosfor utreds för närvarande och planeras införas till 1 juli 2011.

Från den första januari 2013 skulle Sverige, om Kommissionens förslag går igenom, behöva höja gränsen för maximal fosforhalt till 0,5 viktprocent. Med tanke på de stora miljövinsterna en gemensam EU regel skulle medföra är detta emellertid en liten uppoffring.

Uppgifter från det svenska produktregistret visar att efterlevnaden av regleringen av textiltvättmedel varit god och att användningen av fosfater i både tvätt- och maskindiskmedel för konsumentbruk går ner. Uttagen visar inte på en ökad användning av fosfonater eller andra fosforföreningar i tvätt- och maskindiskmedel för konsumentbruk. Fosfonater användes 2008 däremot i textiltvätt- och maskindiskmedel för konsumentbruk i halter mellan 0,06 och 5 viktprocent av 20 företag som tillsammans använde 29 ton. Motsvarande uppgifter för fosfater för samma år är 44 företag som tillsammans använde 3623 ton fosfater 2008.

I Sverige kommer halten fosfor i maskindiskmedel att begränsas till maximalt 0,5 viktprocent från och med 1/7 2011. Enligt Kommissionens förslag kommer detta att vara möjligt för de medlemsstater som så beslutar, förutsatt att man framgångsrikt argumenterar för att begränsningen är miljömässigt motiverad och ekonomiskt försvarbar.

Konsekvenserna för Sverige bedöms som minimala eftersom förslaget bara harmoniserar på EU-nivå regler som redan finns i Sverige.

En haltgräns på 0,5 viktprocent möjliggör en produkt med ett innehåll av fosforföreningar som med god marginal motsvarar innehållet i produkterna idag i Sverige. Det gör det också möjligt för företag som tillverkar produkter för olika marknader att använda samma produktionsanläggningar för både fosfatfria och fosfatinnehållande produkter.

Av Kommissionens konsekvensanalys framgår att fem olika åtgärdsalternativ har granskats utifrån dess konsekvenser. De fem åtgärdsalternativen var;

- ingen EU harmoniserad åtgärd (dvs. nollalternativet),
- frivilliga åtgärder från industrin,
- totalförbud för fosfater i rengöringsmedel,
- begränsning av fosfathalt i tvättmedel samt
- gränsvärden för innehåll av fosfater i rengöringsmedel.

Analysen visar att en begränsning av fosfater och andra fosforföreningar i tvättmedel för konsumentbruk minskar bidragen till övergödning av vattendrag inom EU från sådan användning. Analysen visar också på minskade kostnader för fosfatrening i avloppsreningsverk samt att dessa besparingar överstiger de kostnader det innebär att formulera om textiltvättmedel på marknaden och substituera till andra alternativa komplexbildare.

Inga budgetära konsekvenser för EU:s budget har identifierats i Kommissionens analys till följd av förslaget till harmoniserade regler.¹

¹ WRc, "Phosphates and alternative detergent builders", Swindon, UK, 2002,
INIA pan-European eutrophication Green Planet Research Report GPR-CEEP-09-1- Final, april 2009,
Ashurst (2009). AISE questionnaire on phosphate alternatives. Consolidated replies och
RPA (2006) Non surfactant Organic Ingredients and Zeolite-based Detergents. Final report. Prepared for the European Commission, Risk and Policy Analysts Ltd. (RPA).

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

För Sveriges del är effekterna på Östersjöns miljö av största vikt. Kommissionens förslag innebär att alla östersjöstater (utom Ryssland) kommer införa en sträng begränsning för innehållet av fosfor i konsumenttillgängliga tvättmedel inom två år. Detta betyder till exempel att Polen kommer att behöva tidigarelägga sin aviserade begränsning med två år och att Litauen och Estland, vilka i dag saknar regler om fosfor i tvättmedel, även kommer att omfattas. Detta kommer att signifikant minska utsläppen av fosfor till Östersjön, på grund av att dessa länder har en mindre utbyggd rening av sitt avloppsvatten.

Regeringen är därför till största delen positiv till förslaget, i synnerhet eftersom det möjliggör att Sverige och andra östersjöstater även inför motsvarande reglering för maskindiskmedel. Andelen hushåll med diskmaskin är ännu så länge relativt låg i många andra Östersjöländer, och därför är en reglering av fosforinnehållet i tvättmedel viktigare i dagsläget.

Regeringen menar att en haltgräns på 0,5 viktprocent är acceptabel men verkar för att ändra den tillåtna haltgränsen till 0,2%,. Det senare skulle motsvara de svenska bestämmelserna som planeras träda i kraft i juli 2011, och inte resultera i ändrad lagstiftning igen 2013.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget har inte behandlats i rådet ännu. Dock kan noteras att inom EU har flera medlemsländer utnyttjat möjligheten enligt artikel 14 i detergentförordningen att behålla eller införa nationella bestämmelser för användning av fosfater och andra fosforföreningar i tvätt- och rengöringsmedel i väntan på ytterligare harmonisering. Begränsningar av innehållet av fosfor i konsumenttillgängliga tvättmedel har införts eller avses att införas i Belgien, Italien, Frankrike, Nederländerna, Lettland, Polen, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.

I Italien har även användningen i maskindiskmedel reglerats. Även Sverige och Frankrike avser att införa motsvarande regler för maskindiskmedel.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte behandlat frågan.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Kemikalieinspektionens tidigare samråd med olika tillverkare har visat att haltgränserna 0,2 viktprocent för textiltvättmedel och 0,5 viktprocent för maskindiskmedel är tillämpbara. Olika aktörer uppger att det behöver finnas

möjlighet att använda låga halter av olika fosforinnehållande ämnen och därigenom lämna utrymme för teknikutveckling. Med detta som bakgrund föreslogs de beslutade haltgränserna 0,2 viktprocent för tvättmedel samt 0,5 viktprocent för maskindiskmedel i Sverige. För begränsningen av maskindiskmedel gavs en högre haltgräns då behovet av låga halter av olika fosforinnehållande ämnen uppgavs vara större än för användning i tvättmedel.

Näringslivet uppgav i de tidigare regeringsuppdragen (M2006/4990/Kk, M2007/3893/Kk) att de tekniska problemen som rapporterats med tiden kan lösas. Exempel på tekniska problem som kvarstår att lösa är avlagringar på glas. En reglering avseende fosforföreningar i maskindiskmedel anses därför av svenskt näringsliv i första hand utgöra ett problem för användarna.

Den tekniska utvecklingen av alternativen går dock framåt men det finns risk för att den sämre diskkraften måste kompenseras med t.ex. mer maskindiskmedel, högre temperatur och behov av att diska om disken, uppger industrin. Andra ståndpunkter som inkommit under remitteringen av det senaste regeringsuppdraget (okt-dec 2010 dnr. M2010/3597/Kk) är att om ändringar skulle införas är det viktigt att handelsföretagen får en övergångstid (minst 6 månader) från det att ett förbud träder i kraft för att kunna sälja ut inneliggande lager med varor, som köpts in då bestämmelserna så medgav.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förordningen och förslaget till ändring baseras på artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (inre marknad, tidigare art. 95). Dessa regler beslutas med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande. Förslaget skulle innebära att den inre marknaden för berörda produkter skulle fungera än bättre.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionens motivering av förslaget enligt subsidiaritetsprincipen lyder som följer: ”EU gemensamma åtgärder är mer effektiva än enskilda nationella åtgärder. Flera medlemsländer har infört nationella begränsningar för användning av fosfater och/eller andra fosforföreningar i textiltvättmedel för konsumentbruk. Detta har resulterat i att olika haltgränser har införts i olika medlemsländer vilket splittrar EU:s marknad för textiltvättmedel. Det pågående regionala samarbetet mellan Östersjöländer inom ramen för Östersjöstrategin går långsamt framåt och ett flertal länder efterlyser därför istället EU harmoniserade åtgärder. Enligt förslaget ges möjlighet att

bibehålla redan införda nationella begränsningar samt att införa motsvarande lagstiftningar för maskindiskmedel om så är motiverat.”

2010/11:FPM46

Kommissionens motivering av förslaget enligt proportionalitetsprincipen är att åtgärden är nödvändig och proportionerlig i förhållande till syftet att minska fosforhalterna i vattendrag. Textiltvättmedlen är den produktgrupp bland rengöringsmedlen som bidrar till de högsta utsläppen av fosforhaltiga medel till vattendrag. Användningen av fosforföreningar i andra rengöringsmedel, där tillgängligheten av andra tekniska eller ekonomiska alternativ inte är lika god, omfattas inte av förslaget.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Varken det nuvarande EU-ordförandeskapet eller det kommande har ännu avisat hur det tänker behandla förslaget. Kommissionen har kallat till ett expertgruppsmöte 10 december 2010 för att vidare diskutera förslaget.

4.2 Fackuttryck/termer

Fosfat = Fosfater är salter och estrar av fosforsyra, dvs. en kemisk förening där fosfor ingår som komponent i molekylen. För att räkna om mängden fosfat i mängd fosfor används en multipliceringsfaktor motsvarande ca 0,25.

Fosfor = Fosfor är ett icke-metalliskt grundämne med beteckningen P.

Fosfonat = Fosfonater är salter och estrar av fosfonsyra, dvs en kemisk förening där fosfor ingår som komponent i molekylen. Skillnaden mellan fosforsyra och fosfonsyra är att fosforatomen i fosfonsyra har ett lägre oxidationstal. I molekylen har fosforatomen en bindning till en väteatom eller en kolatom (fosfor i fosforsyra har bindning enbart till syreatomer).

Komplexbildare = Föreningar som används för sin förmåga att komplexbinda metalljoner. När en metall är bunden till ett komplex kan den få ökad eller minskad reaktivitet beroende på val av komplexbildare, pH m.m. Salter är betydligt mer lösliga än syror. I tvätt- och rengöringsmedel tillsätts komplexbildare för att avhärda vattnet och för att deaktivera metalljoner som kan bryta ned blekmedel.