

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 4.11.2010
SEC(2010) 1278 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant 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**

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

COM(2010) 597
SEC(2010) 1277

1. INTRODUCTION

Les phosphates sont utilisés dans les détergents pour réduire la dureté de l'eau et permettre aux détergents d'être efficaces. Cependant, les phosphates issus des détergents peuvent avoir des effets négatifs sur le milieu aquatique et perturber l'équilibre écologique en accélérant la croissance des algues. Ce phénomène est appelé eutrophisation. Il existe d'autres ingrédients permettant d'adoucir l'eau, mais ils présentent des performances limitées à plusieurs égards, notamment pour les tâches de nettoyage les plus exigeantes.

Le règlement (CE) n° 648/2004 relatif aux détergents¹ harmonise la mise sur le marché des détergents en ce qui concerne l'étiquetage et la biodégradabilité des agents de surface qu'ils contiennent. Compte tenu des préoccupations relatives à l'eutrophisation, l'article 16 du règlement exige que 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 en 2007 et a conclu que les connaissances sur le rôle joué par les phosphates issus des détergents étaient insuffisantes mais progressaient rapidement². Les travaux réalisés ultérieurement pour pallier le manque de connaissances servent de base au présent rapport d'analyse d'impact, qui passe en revue différentes options politiques relatives à l'utilisation des phosphates dans les détergents.

2. DEFINITION DU PROBLEME

2.1. Pourquoi la présence de phosphates dans les détergents pose-t-elle un problème?

Les phosphates utilisés dans les détergents contribuent à l'eutrophisation, un phénomène complexe dans lequel la présence d'une quantité importante de phosphates réduit la qualité des eaux de surface. Les phosphates rejetés dans l'environnement proviennent principalement des engrais, des déchets métaboliques de l'homme et du bétail (urine et matières fécales) et des détergents. L'importance relative des apports varie d'un État membre à l'autre et d'un bassin versant à l'autre. Bien que la quantité de phosphore présente dans les détergents (110 000 tonnes) atteigne moins de 10 % de celle présente dans les engrais (1,5 million de tonnes), tous les phosphates issus des détergents sont rejetés dans les eaux résiduaires et peuvent contribuer à l'eutrophisation, alors que la plupart des phosphates provenant des engrais restent dans les sols agricoles et seule une proportion mineure d'entre eux (qui ne peut cependant pas être entièrement quantifiée) est lessivée ou emportée vers les eaux de surface sous l'effet de l'érosion. La directive-cadre sur l'eau (directive 2000/60/CE) a contribué à attirer davantage l'attention sur la lutte contre l'eutrophisation.

Selon un modèle d'évaluation probabiliste des risques (INIA 2009)³, la contribution du phosphore contenu dans les détergents aux risques d'eutrophisation dans l'ensemble de l'UE

¹ Règlement (CE) n° 648/2004 du Parlement européen et du Conseil relatif aux détergents, JO L 104 du 8.4.2004, p. 1.

² COM(2007) 234, disponible à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/enterprise/chemicals/legislation/detergents/index_en.htm

³ Disponible

à

l'adresse:

http://ec.europa.eu/enterprise/chemicals/legislation/detergents/index_en.htm

va de 2,3 % dans l'écorégion de la Méditerranée à 5,8 % dans l'écorégion de la mer Baltique centrale. Toutefois, ces résultats sont incertains. Le comité scientifique des risques sanitaires et environnementaux (CSRSE)⁴ a conclu que le modèle de l'INIA était un outil novateur permettant d'effectuer des calculs au niveau paneuropéen, mais qu'il n'était pas adapté pour estimer les contributions à l'eutrophisation au niveau régional ou local. En outre, le CSRSE n'a pas pu déterminer si les données disponibles pour la modélisation probabiliste étaient représentatives de l'ensemble de l'UE.

Des calculs déterministes réalisés pour le bassin du Danube⁵ montrent que le remplacement des phosphates dans les détergents peut réduire de 24 % la quantité de phosphore (P) provenant de sources ponctuelles⁶ et de 12 % la quantité de phosphore provenant de toutes les sources.

Les modèles probabilistes et déterministes montrent tous deux que les phosphates présents dans les détergents contribuent dans une certaine mesure aux risques d'eutrophisation, sans pouvoir quantifier entièrement cette contribution. Dans certaines régions sensibles, la contribution des phosphates issus de détergents à l'eutrophisation a été quantifiée de manière fiable et s'est avérée importante. L'utilisation de phosphates dans les détergents entraîne donc une externalité négative (l'eutrophisation) dont les coûts sont supportés par l'ensemble de la société et non par les formulateurs de détergents, qui n'ont aucun intérêt économique à concevoir des détergents réduisant les risques d'eutrophisation.

2.2. Coûts de l'élimination des phosphates lors du traitement des eaux résiduaires

Les stations d'épuration équipées d'un traitement tertiaire peuvent éliminer les phosphates présents dans les eaux résiduaires. Cependant, seule une partie de la population de l'UE est raccordée à une station d'épuration municipale et toutes les stations ne comportent pas de traitement tertiaire. Dans la plupart des processus d'élimination des phosphates, on utilise une précipitation chimique à base de sels de fer dont les coûts en matière d'investissements (pour l'installation du traitement tertiaire) et de fonctionnement varient en fonction de la quantité de phosphates éliminés.

Selon les estimations, les frais de fonctionnement à prévoir pour éliminer des phosphates issus des détergents dans les eaux résiduaires se chiffraient à entre 10 et 693 millions d'euros par an⁷.

⁴ Disponible à l'adresse: http://ec.europa.eu/health/ph_risk/committees/04_scher/docs/scher_o_116.pdf

⁵ *Harmonised Inventory of Point and Diffuse Emissions of Nitrogen and Phosphorus for a Transboundary River Basin* (disponible à l'adresse: <http://www.icpdr.org/icpdr-pages/phosphorus.htm>).

⁶ Les sources ponctuelles de phosphore englobent les détergents, le métabolisme humain et l'industrie, mais excluent les engrais.

⁷ Source des chiffres utilisés: DEFRA, Royaume-Uni, 2008:

<http://www.defra.gov.uk/environment/quality/water/waterquality/diffuse/non-agri/documents/consultation2008-detergents.pdf>;

A.O. Tanyi. *Comparison of chemical and biological phosphorus removal in waste water – a modelling approach*.

EUREAU en 2010: Suède 1 à 5 €/kg P, Hongrie 7 €/kg P, Belgique 4,2 à 5 €/kg P (élimination des boues comprise)

2.3. Fragmentation du marché intérieur et impact de la reconnaissance mutuelle

En l'absence de législation au niveau de l'UE, certains États membres ont pris des mesures nationales pour restreindre l'utilisation des phosphates dans les détergents, pendant que d'autres comptent uniquement sur l'action volontaire de la part de l'industrie pour remplacer les phosphates. Cela a permis de réduire l'utilisation des phosphates, qui est passée d'environ 250 000 tonnes au milieu des années 80 à environ 110 000 tonnes actuellement. Dix États membres n'ont toujours pas restreint l'utilisation des phosphates dans les détergents. Par conséquent, le marché intérieur des détergents est fragmenté en ce qui concerne la teneur en phosphates et les producteurs de détergents se trouvent confrontés à des règles divergentes.

Le règlement (CE) n° 764/2008 relatif à la reconnaissance mutuelle⁸ oblige les États membres à accepter tous les produits (y compris les détergents contenant des phosphates) commercialisés légalement dans un autre État membre, à moins qu'ils ne démontrent qu'ils ont des raisons spécifiques de ne pas le faire. Les États membres disposent de vingt jours ouvrables (ou quarante jours dans les cas complexes) pour répondre aux fabricants sollicitant la reconnaissance mutuelle. Les administrations publiques des États membres pourraient être submergées de travail si de nombreux produits commercialisés légalement dans d'autres États membres, mais contenant des quantités de phosphates différentes, devaient être mis sur leurs marchés respectifs en peu de temps.

2.4. Qui est concerné par la situation actuelle? En quoi et dans quelle mesure?

- En l'absence d'un marché harmonisé à l'égard de l'utilisation des phosphates dans les détergents, les formulateurs de détergents de l'UE doivent respecter des règles différentes dans chaque État membre et sont confrontés à des coûts supplémentaires. Les importations de détergents dans l'UE sont négligeables.
- Les administrations publiques des États membres ayant légiféré sur l'utilisation des phosphates dans les détergents afin de lutter contre l'eutrophisation risquent d'avoir de plus en plus de mal à appliquer leur législation dans le cadre de leurs obligations en matière de reconnaissance mutuelle.
- Les exploitants de stations d'épuration équipées d'un traitement tertiaire doivent supporter des coûts d'élimination des phosphates issus des détergents dans les eaux résiduaires.
- Les phosphates issus des détergents contribuent à l'eutrophisation dans plusieurs régions de l'UE, avec des effets négatifs sur l'environnement et d'éventuelles retombées économiques négatives pour les secteurs de la pêche et du tourisme. Les régions voisines de l'UE ayant des eaux de surface en commun avec celle-ci subissent également les conséquences des flux de phosphates provenant de l'UE.

⁸ Règlement (CE) n° 764/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 établissant les procédures relatives à l'application de certaines règles techniques nationales à des produits commercialisés légalement dans un autre État membre et abrogeant la décision n° 3052/95/CE JO L 218 du 13.8.2008, p. 21.

3. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

Bien que l'eutrophisation puisse être un problème local ou régional, la plupart des bassins hydrographiques de l'UE s'étendent au-delà des frontières nationales. Les grands bassins hydrographiques (comme le Danube) et les masses d'eau marine (comme la mer Baltique), en particulier, reçoivent des flux provenant de nombreux États membres. L'expérience montre que la coopération régionale n'est pas parfaitement efficace en matière de lutte contre l'eutrophisation au niveau régional. De plus, les divergences entre les règles nationales entravent la libre circulation des marchandises. Seule une action au niveau de l'UE peut garantir la libre circulation des marchandises tout en traitant efficacement le problème de l'eutrophisation au niveau régional. Les États membres soutiennent l'action de l'UE sur la base de l'article 114 du TFUE.

4. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE

4.1. Objectif général

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 présents dans les détergents tout en préservant le marché intérieur des détergents.

4.2. Objectifs spécifiques

- Réduire les effets négatifs sur l'environnement dus à l'eutrophisation des eaux de surface qui résulte notamment des flux transfrontaliers d'eau contenant des phosphates issus de détergents.
- Réduire les rejets de phosphates dans les eaux de surface en recourant à une méthode rentable.
- Améliorer la libre circulation des détergents sur le marché intérieur en harmonisant les règles nationales qui divergent en ce qui concerne leur teneur en phosphates.
- Éviter aux administrations publiques la charge éventuelle de créer et justifier des mesures nationales en l'absence de mesures harmonisées au niveau de l'UE.

5. OPTIONS POLITIQUES

5.1. Option 1: pas d'action au niveau de l'UE (option de base)

Les États membres maintiendraient les restrictions existantes de l'utilisation des phosphates dans les détergents ou mettraient en place de nouvelles restrictions en la matière.

5.2. Option 2: action volontaire de la part de l'industrie

Les formulateurs de détergents s'engageraient volontairement à remplacer le STPP par d'autres solutions.

5.3. Option 3: interdiction totale de l'utilisation de phosphates dans tous les détergents

Les phosphates seraient interdits dans tous les types de détergents.

5.4. Option 4: restriction de l'utilisation des phosphates dans les détergents textiles

L'utilisation des phosphates serait restreinte uniquement dans les détergents textiles et non dans les détergents pour lave-vaisselle ou les détergents industriels et institutionnels.

5.5. Option 5: établissement de valeurs limites relatives à la teneur en phosphates dans les détergents

La teneur en phosphates dans les différents types de détergents serait restreinte à certains niveaux de concentration.

6. ÉVALUATION DES IMPACTS

6.1. Option 1: pas d'action au niveau de l'UE, la responsabilité d'agir incombant aux États membres (option de base)

L'eutrophisation au niveau local peut être combattue adéquatement sans l'intervention de l'UE. Cependant, la situation est différente au niveau régional, où même l'action coordonnée de plusieurs États membres n'a pas pleinement porté ses fruits. Les États membres coopérant dans le cadre de la stratégie pour la mer Baltique et dans le bassin du Danube ont demandé à l'UE d'intervenir. Cette option n'améliorerait pas le fonctionnement du marché intérieur et n'éviterait pas non plus aux administrations et à l'industrie les charges liées à la reconnaissance mutuelle. Au vu de l'évolution actuelle du marché, les risques d'eutrophisation dus aux détergents devraient normalement diminuer, même lentement. Les coûts de l'élimination des phosphates dans les eaux résiduaires devraient atteindre un sommet vers 2015, en raison de l'augmentation des taux de raccordement aux stations d'épuration (notamment dans l'UE-12), avant de diminuer lentement au fur et à mesure de l'évolution du marché en matière d'utilisation des phosphates.

6.2. Option 2: action volontaire de la part de l'industrie

Un engagement volontaire au niveau de l'UE pourrait théoriquement atteindre les objectifs escomptés. Cependant, l'Association internationale de la savonnerie, de la détergence et des produits d'entretien (AISE), qui représente 90 % du marché, n'est pas disposée à prendre un tel engagement.

6.3. Option 3: interdiction totale de l'utilisation de phosphates dans tous les détergents

Une interdiction totale de l'utilisation des phosphates dans les détergents serait l'option la plus efficace pour réduire les risques d'eutrophisation au niveau de l'UE. Les avantages, qui diminueraient lentement au fur et à mesure de l'évolution du marché en matière d'utilisation des phosphates, ne peuvent être ni quantifiés, ni exprimés en valeur monétaire.

Cette option permettrait de réduire les coûts de fonctionnement des stations d'épuration de 10 à 693 millions d'euros par an. Au fil du temps, les coûts évités commenceraient par

augmenter et atteindre un sommet vers 2015 en raison de l'augmentation des taux de raccordement aux stations d'épuration, avant de diminuer lentement au fur et à mesure de l'évolution du marché en matière d'utilisation des phosphates. Les fabricants supporteraient des coûts de reformulation (ponctuels) de 20 à 142 millions d'euros en tout. Des avantages nets seraient ainsi obtenus en un à deux ans. Cependant, il n'existe pas actuellement de solutions de remplacement techniquement possibles pour les détergents industriels et institutionnels, et les problèmes de performance technique ne sont pas encore complètement résolus dans le cas des détergents pour lave-vaisselle automatiques. Cela entraînerait des coûts supplémentaires importants en matière de recherche et d'innovation; les formulateurs des PME ont d'ailleurs exprimé des inquiétudes particulières à ce sujet. Le fait d'utiliser des détergents moins performants poserait des problèmes aux consommateurs et aux utilisateurs professionnels.

Les producteurs de phosphates seraient confrontés à des fermetures d'usines et à la perte de 3 000 à 5 000 emplois, que les bénéfices des fabricants de produits de remplacement ne compenseraient peut-être qu'en partie.

Aucun risque pour la santé humaine ou l'environnement n'a été mis en évidence en ce qui concerne les solutions de remplacement des phosphates. Cependant, en raison de l'insuffisance des données, des points d'interrogation demeurent à l'égard des phosphonates, des polycarboxylates et de l'EDTA.

Cette option permettrait d'harmoniser complètement le marché intérieur des détergents et donc d'éliminer, pour l'industrie et les administrations, tout coût supplémentaire induit par la fragmentation actuelle, tout en évitant des charges résultant de l'obligation de reconnaissance mutuelle.

6.4. Option 4: restriction de l'utilisation des phosphates dans les détergents textiles

La restriction de l'utilisation des phosphates dans les détergents textiles réduirait l'eutrophisation moins efficacement que l'option 3 (60 % des phosphates sont utilisés dans les détergents textiles). Cependant, la différence ne peut être ni quantifiée, ni exprimée en valeur monétaire.

La réduction des coûts de fonctionnement des stations d'épuration est estimée à entre 6 et 415 millions d'euros par an et devrait évoluer dans le temps de la même façon que dans l'option 3. Selon les estimations, les formulateurs de détergents textiles supporteraient des coûts de reformulation (ponctuels) d'environ 13 millions d'euros en tout. Des avantages nets seraient ainsi obtenus en un à trois ans.

Il n'y aurait de problème ni de faisabilité technique ou économique en ce qui concerne les solutions de remplacement, ni de performance pour les consommateurs et les utilisateurs professionnels. Les producteurs de phosphates prévoient la perte de 1 000 à 1 650 emplois que les bénéfices des fabricants de produits de remplacement ne pourraient probablement pas compenser entièrement.

Cette option garantirait la parfaite harmonisation du marché intérieur en ce qui concerne les détergents textiles, mais pas en ce qui concerne les détergents pour lave-vaisselle automatiques et les détergents industriels et institutionnels. Pour l'heure, seuls deux États membres (la Suède et la France) prévoient de restreindre prochainement l'utilisation des

phosphates dans les détergents pour lave-vaisselle automatiques et les détergents industriels et institutionnels.

Lors de la réunion du groupe de travail sur les détergents qui s'est tenue en novembre 2009, quatorze États membres ont préféré l'option 4. Cette option se rapproche le plus de la majorité des règles nationales existantes qui n'interdisent pourtant pas complètement l'utilisation du phosphore, mais imposent des limites allant de 0,2 à 0,5 %. Il serait donc nécessaire de choisir une valeur limite au niveau de l'UE lors de futures consultations des États membres.

6.5. Option 5: établissement de valeurs limites relatives à la teneur en phosphates dans tous les détergents

Cette option politique pourrait réduire efficacement les risques d'eutrophisation en établissant différentes limites pour les détergents textiles, les détergents pour lave-vaisselle automatiques et les détergents industriels et institutionnels. Cependant, il serait difficile de s'accorder sur des limites en ce qui concerne les détergents pour lave-vaisselle automatiques, a fortiori en ce qui concerne les détergents industriels et institutionnels en raison de la diversité des exigences techniques (de nombreux détergents industriels et institutionnels sont formulés spécifiquement pour l'établissement industriel de chaque client). L'institution d'une valeur limite donnée serait susceptible d'entraîner de nombreuses demandes de dérogation en vertu de l'article 114 du TFUE, avec les charges administratives que cela impliquerait pour les administrations nationales et la Commission.

7. COMPARAISON DES OPTIONS

OPTION	EFFICACITE	EFFICIENCE	INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES	RAPPORT COÛTS/AVANTAGES
Option 1: <i>pas d'action au niveau de l'UE (option de base)</i>	(0) L'évolution actuelle se poursuit.	(0) Statu quo.	(0) Lente diminution des risques d'eutrophisation.	(0) Les coûts d'élimination des phosphates se maintiennent à 10 à 693 millions d'euros par an, atteignent un sommet en 2015 puis diminuent lentement.
Option 2: <i>action volontaire</i>	(+) Efficacité possible.	(-) L'industrie n'est pas disposée à coopérer.	(+) Réduction des risques d'eutrophisation.	(-) Charge importante à surveiller pour l'industrie.
Option 3: <i>interdiction totale de l'utilisation de phosphates dans les détergents</i>	(++) Permettrait d'éliminer 100 % des phosphates présents dans les détergents.	(++) Harmonisation complète du marché intérieur grâce à une action unique de l'UE.	(++) Réduction la plus importante et la plus rapide des risques d'eutrophisation.	(--) Coûts de reformulation pour les PME: entre 20 et 142 millions d'euros (en une fois). Économies pour les stations d'épuration: entre 10 et 693 millions d'euros par an. Avantages nets en 1 à 2 ans, mais pas de solution de remplacement en ce qui concerne les détergents pour lave-vaisselle automatiques et les détergents industriels et

				institutionnels; retombées négatives pour les utilisateurs. Perte de 3 000 à 5 000 emplois.
<i>Option 4:</i> <i>restriction de l'utilisation des phosphates dans les détergents textiles</i>	(+) Permettrait d'éliminer 60 % des phosphates présents dans les détergents.	(+) Harmonisation complète du marché intérieur uniquement pour les détergents textiles.	(+) Réduction importante et rapide des risques d'eutrophisation.	(++) Coûts de reformulation pour les PME: environ 13 millions d'euros. Économies pour les stations d'épuration: entre 6 et 415 millions d'euros par an. Avantages nets en 1 à 3 ans. Autres solutions disponibles. Perte de 1 000 à 1 650 emplois.
<i>Option 5:</i> <i>valeurs limites relatives à la teneur en phosphates dans les détergents</i>	(+) Entre les options 3 et 4.	(-) Difficulté à s'accorder sur des limites en ce qui concerne les détergents pour lave-vaisselle automatiques et les détergents industriels et institutionnels.	(+) Entre les options 3 et 4.	(-) Effets sur les exploitants et les utilisateurs: entre les options 3 et 4. Charges dues aux demandes de dérogation introduites en vertu de l'article 114 TFUE.

L'option 4 semble la plus appropriée. Elle permettrait de réduire les risques d'eutrophisation dus aux flux transfrontaliers de phosphates issus des détergents plus efficacement que si les États membres agissaient individuellement.

Cette mesure serait proportionnée étant donné qu'il existe des solutions techniquement et économiquement possibles pour remplacer les phosphates dans les détergents textiles. Les formulateurs de détergents devraient dépenser environ 13 millions d'euros en une fois pour la reformulation; ce coût serait largement compensé en un à trois ans par une diminution des coûts d'élimination des phosphates dans les stations d'épuration, de l'ordre de 6 à 415 millions d'euros par an. En matière d'élimination des éléments nutritifs, la suppression des phosphates dans les détergents est plus rentable que le traitement des eaux résiduaires. Contrairement à l'option 3, cette option ne pose pas de problèmes liés à la recherche de solutions de remplacement efficaces et n'a donc pas de conséquences négatives pour les utilisateurs de détergents.

Ces conséquences négatives toucheraient plutôt les producteurs de phosphates, qui perdraient une partie de leur marché avec la fermeture de certaines usines et la perte de 1 000 à 1 650 emplois. Cependant, l'utilisation des phosphates dans les détergents a déjà nettement diminué par le passé et les producteurs de phosphates seraient de toute façon contraints de s'adapter à cette évolution.

Cette option garantirait l'harmonisation du marché intérieur des détergents textiles. Elle a la préférence de la plupart des États membres.

Cette option n'aurait pas d'impact sur le budget de l'UE et n'entraînerait pas de charges administratives importantes pour les entreprises.

8. SUIVI ET EVALUATION

Il est possible d'utiliser les mécanismes de suivi établis par le règlement relatif aux détergents ou le règlement REACH. Le contrôle de la teneur en phosphates dans les détergents ne représenterait qu'une obligation secondaire parmi les obligations existantes. L'eutrophisation fait déjà l'objet d'un suivi dans le contexte de la directive-cadre sur l'eau.