

**BG**

**BG**

**BG**



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 4.11.2010  
SEC(2010) 1278 окончателен

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**придружаващ**

**Предложение за**

**РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № .../... НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**за изменение на Регламент (ЕО) № 648/2004 по отношение на употребата на фосфати и други фосфорни съединения в домакинските перилни детергенти**

**РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

КОМ(2010) 597  
SEK(2010) 1277

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Фосфатите се използват в детергентите за омекотяване на водата и подобряване на почистващите свойства на детергентите. Фосфатите от детергенти обаче могат да въздействат неблагоприятно на водната среда и да нарушат екологичното равновесие чрез ускоряване на растежа на водорасли — явление, известно като еутрофикация. Съществуват алтернативни съставки на омекотителите за вода, но те имат различни функционални ограничения, особено при по-трудно почистване.

С Регламент (ЕО) № 648/2004 относно детергентите<sup>1</sup> се хармонизира пускането на пазара на детергентите по отношение на тяхното етикетиране и биоразградимостта на съдържащите се в тях повърхностноактивни вещества. С оглед на свързаните с еутрофикацията опасения, член 16 от регламента съдържа изискването към Комисията „да извърши оценка и да представи доклад и при необходимост да направи предложение за промяна на законодателството относно употребата на фосфати при перспективата за постепенната им забрана или за ограничаване на използването им само за специфични цели“. Комисията представи доклада през 2007 г. и заключи, че познанията по отношение на въздействието на фосфатите в детергентите по отношение на еутрофикацията са все още недостатъчни, но се развиват изключително бързо<sup>2</sup>. Извършената впоследствие работа за допълване на липсващите понастоящем познания съставлява основата на настоящия доклад относно оценката на въздействието, в който се анализират различни варианти на политиката за справяне с проблемите, свързани с употребата на фосфати в детергентите.

## 2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРОБЛЕМА

### 2.1. Защо наличието на фосфати в детергентите представлява проблем?

Фосфатите в детергентите оказват въздействие по отношение на еутрофикацията — сложно явление, при което завишеното съдържание на фосфати влошава качеството на повърхностните води. Основните източници на фосфати в околната среда са следните: торове, отпадъчни продукти, отделяни при човешкия и животинския метаболизъм (урина + фекалии), и детергенти. Относителните дялове на източниците са различни за различните държави-членки и водосборни райони. Въпреки че количеството на фосфор в детергентите (110 000 тона) е по-малко от 10 % от съответното количество в торовете (1,5 млн. тона), всички фосфати в детергентите се отделят в отпадъчните води и потенциално оказват въздействие по отношение на еутрофикацията, докато повечето фосфати в торовете остават в селскостопанските почви и само малка част (която обаче не подлежи на точна количествена оценка) се отмива в повърхностните води или попада в тях с ерозията на почвата. С Рамковата директива за водите (Директива 2000/60/ЕО) се засили вниманието, отделяно на противодействието на еутрофикацията.

---

<sup>1</sup> Регламент (ЕО) № 648/2004 на Европейския парламент и на Съвета относно детергентите, ОВ L 104, 8.4.2004 г., стр. 1.

<sup>2</sup> COM (2007) 234, достъпен на адрес [http://ec.europa.eu/enterprise/chemicals/legislation/detergents/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/chemicals/legislation/detergents/index_en.htm)

Чрез вероятностен модел за оценка на рисковете (INIA 2009 г.)<sup>3</sup> въздействието на съдържащия се в детергентите фосфор по отношение на рисковете от еутрофикация в целия ЕС беше количествено оценено между 2,3 % в екорайона на Средиземно море и 5,8 % в централния екорайон на Балтийско море. Резултатите обаче не са сигурни. Научният комитет по рисковете за здравето и околната среда (НКРЗОС)<sup>4</sup> заключи, че моделът на INIA е новаторско средство за извършване на изчисления на общоевропейско равнище, но не е подходящ за оценяване на въздействието по отношение на еутрофикацията на регионално и местно равнище. Освен това НКРЗОС не може да определи дали използваните за вероятностното моделиране данни са представителни за целия ЕС.

Детерминистични изчисления за басейна на река Дунав (DRB — Danube River Basin)<sup>5</sup> показват, че замената на фосфатите в детергентите може да доведе до намаляване с 24 % на фосфора (P) от точкови емисии<sup>6</sup> и с 12 % — от всички видове емисии.

Следователно както посредством вероятно, така и посредством детерминистично моделиране се стига до заключението, че фосфатите в детергентите действително оказват известно въздействие по отношение на еутрофикацията, но това въздействие не може да бъде количествено оценено в пълна степен. За някои чувствителни райони е извършена количествена оценка на въздействието на фосфатите от детергенти по отношение на еутрофикацията, като оценката показва, че това въздействие е значително. Следователно употребата на фосфати в детергентите има неблагоприятен външен ефект (еутрофикация), свързаните с който разходи се понасят от обществото като цяло, а не от производителите на детергенти, които не са икономически мотивирани да търсят производствени формули за детергенти, които намаляват рисковете от еутрофикация.

## **2.2. Разходи за отстраняване на фосфатите при пречистването на отпадъчни води**

Извършващите третично пречистване пречиствателни станции за отпадъчни води могат да отстранят фосфатите от отпадъчните води. Само част от населението на ЕС обаче е свързано с градски пречиствателни станции за отпадъчни води и не всички работещи пречиствателни станции извършват третично пречистване. Повечето процеси за отстраняване на фосфати разчитат на химическо утаяване чрез соли на желязото, което налага капиталови разходи (за инсталиране на оборудване за третично пречистване) и оперативни разходи, които зависят от количеството на отстранените фосфати.

По извършени оценки годишните оперативни разходи за отстраняване на фосфати от детергенти от отпадъчни води са в диапазона от 10 до 693 млн. евро<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> На разположение на адрес

[http://ec.europa.eu/enterprise/chemicals/legislation/detergents/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/chemicals/legislation/detergents/index_en.htm)

<sup>4</sup> Съдържащият заключенията документ е достъпен на адрес [http://ec.europa.eu/health/ph\\_risk/committees/04\\_scher/docs/scher\\_o\\_116.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_risk/committees/04_scher/docs/scher_o_116.pdf)

<sup>5</sup> Хармонизиран преглед на точковите и дифузните емисии на азот и фосфор за един трансграничен речен басейн, на разположение на адрес <http://www.icpdr.org/icpdr-pages/phosphorus.htm>.

<sup>6</sup> Източниците на точкови емисии на фосфор включват детергентите, отпадъчните продукти, отделяни при човешкия метаболизъм, и промишлените източници, но не и торовете.

### **2.3. Разпокъсване на вътрешния пазар и въздействието на взаимното признаване**

Поради липсата на законодателство на ЕС някои държави-членки са приели национални мерки за ограничаване на употребата на фосфати в детергентите. Други държави-членки разчитат на доброволни действия за замяна на фосфатите от страна на промишлеността. Вследствие на това употребата на фосфати е намаляла от 250 000 тона в средата на 80-те години на 20-ти век на около 110 000 тона понастоящем. В десет държави-членки все още не съществуват ограничения по отношение на употребата на фосфати в детергентите. Поради това вътрешният пазар на детергенти е разпокъсан по отношение на тяхното съдържание на фосфати, а производителите на детергенти трябва да спазват различни правила.

С Регламент (ЕО) № 764/2008 относно взаимното признаване<sup>8</sup> се изисква държавите-членки да приемат всеки продукт (включително съдържащи фосфати детергенти), който е законно пуснат на пазара на друга държава-членка, освен ако могат да посочат специални основания да не направят това. Държавите-членки разполагат само с 20 работни дни (или 40 дни при по-сложни случаи), за да отговорят на производителите, подали заявление за взаимно признаване. За държавите-членки би възникнала огромна тежест, ако в кратък период от време на пазара им трябва да бъдат пуснати много продукти, които са законно пуснати на пазара на други държави-членки, но са с различно съдържание на фосфати.

### **2.4. Кой е засегнат от сегашното положение на нещата, по какъв начин и в каква степен?**

- Поради липсата на хармонизиран пазар на фосфати, предназначени за употреба в детергенти, производителите на детергенти в ЕС трябва да се съобразяват с различни правила в държавите-членки и понасят допълнителни разходи. Вносът на детергенти в ЕС е незначителен.
- Възможно е националните публични администрации в държавите-членки, които са установили правни норми относно фосфатите в детергентите, за да противодействат на еутрофикацията, да се натъкват на все по-големи трудности при прилагането на тези правни норми предвид задълженията си за взаимно признаване.
- Операторите на извършващите третично пречистване пречиствателни станции за отпадъчни води (ПСОВ) понасят разходи за отстраняването на фосфатите от детергентите от отпадъчните води.

---

<sup>7</sup> Използваните данни са от DEFRA, UK, 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 (Сравнение между химическото и биологичното отстраняване на фосфор от отпадъчни води — подход чрез моделиране).

EUREAU през 2010 г.: Швеция 1-5 €/kg P, Унгария 7 €/kg P, Белгия 4,2 – 5 €/kg P (включително обезвреждане на утайките).

<sup>8</sup> Регламент (ЕО) № 764/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 г. относно установяване на процедурите, свързани с прилагането на някои национални технически правила за продукти, законно предлагани на пазара на други държави-членки, и за отмяна на Решение № 3052/95/ЕО. ОВ L 218, 13.8.2008 г., стр. 21.

- Фосфатите от детергентите оказват въздействие по отношение на еутрофикацията в няколко региона на ЕС, което се отразява неблагоприятно на околната среда и може да доведе до неблагоприятни икономически последици за рибното стопанство и туристическата промишленост. Граничещи с ЕС региони с общи повърхности води също изпитват неблагоприятни последици от попадането в тях на фосфати от територията на ЕС.

### **3. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА**

Въпреки че еутрофикацията може да бъде проблем от местно или регионално естество, повечето речни басейни в ЕС се намират на повече от една национална територия. По-специално в по-големите речни басейни (напр. на река Дунав) и морските водни басейни (напр. на Балтийско море) се вливат води от много държави-членки. Опитът показва, че регионалното сътрудничество не е напълно ефективно за намаляване на еутрофикацията на регионално равнище. Освен това различаващите се национални правила затрудняват свободното движение на стоки. Предприемането на действие от страна на ЕС е единственият начин да се гарантира свободното движение на стоки, като едновременно с това се реши по ефективен начин проблемът с еутрофикацията на регионално равнище. Държавите-членки подкрепят предприемането на действие от страна на ЕС въз основа на член 114 от ДФЕС.

### **4. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА**

#### **4.1. Обща цел**

Общата цел е да се гарантира високо ниво на опазване на околната среда от потенциалните неблагоприятни въздействия на фосфатите в детергентите, както и да бъде защитен вътрешният пазар на детергенти.

#### **4.2. Специфични цели**

- Да се намали неблагоприятното екологично въздействие от еутрофикацията в повърхностните води, по-специално дължащата се на трансграничното движение на води, съдържащи фосфати от детергенти.
- Да се намали отделянето на фосфати в повърхностни води по икономически ефективен начин.
- Да се подобри свободното движение на детергенти на вътрешния пазар чрез хармонизиране на различаващите се национални правила относно тяхното съдържание на фосфати.
- Да се избегне евентуалната тежест за публичните администрации за разработването и обосноваването на национални мерки поради липсата на хармонизирани мерки на ЕС.

## **5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА**

### **5.1. Вариант 1: Непредприемане на действия на равнището на ЕС (базов вариант)**

Държавите-членки биха запазили съществуващите ограничения по отношение на фосфатите в детергенти или биха въвели нови такива.

### **5.2. Вариант 2: Доброволни действия от страна на промишлеността**

Производителите на детергенти биха се ангажирали доброволно да заменят STPP с алтернативни вещества.

### **5.3. Вариант 3: Пълна забрана на фосфатите във всички детергенти**

Фосфатите биха били забранени във всички видове детергенти.

### **5.4. Вариант 4: Ограничаване на употребата на фосфати в перилните детергенти**

Употребата на фосфати би била ограничена само по отношение на перилните детергенти, но не и по отношение на детергентите за съдомиялни машини (СМ) или детергентите за промишлени и учредженски цели (ПУЦ).

### **5.5. Вариант 5: Определяне на пределни стойности за съдържанието на фосфати в детергентите**

Съдържанието на фосфати в различни видове детергенти би било ограничено до определени нива на концентрация.

## **6. ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

### **6.1. Вариант 1: Непредприемане на действия на равнището на ЕС, като отговорността за предприемане на действия се предоставя на държавите-членки (базов вариант)**

Проблемът с еутрофикацията на местно равнище може да бъде решен по подходящ начин без действия на ЕС. Това обаче не е така на регионално равнище, където дори координираните действия на няколко държави-членки се оказва ненапълно ефективни. Сътрудничащите си държави-членки по стратегията за Балтийско море и за басейна на река Дунав призоваха за действия на ЕС. При този вариант функционирането на вътрешния пазар няма да се подобри, нито ще се избегне тежестта за администрациите и промишлеността, свързана с взаимното признаване. В светлината на текущите пазарни тенденции може да се очаква рисковете от еутрофикация от детергентите да намаляват, макар и бавно. Очаква се разходите за отстраняване на фосфатите от отпадъчните води да достигнат най-високата си стойност около 2015 г. поради високите такси за включване към ПСОВ (по-специално в ЕС-12), след което бавно ще намаляват в съответствие с пазарните тенденции за употребата на фосфати.

## **6.2. Вариант 2: Доброволни действия от страна на промишлеността**

Теоретично погледнато, чрез доброволното поемане на ангажимент на равнището на ЕС биха могли да се постигнат набелязаните цели. Международното сдружение за сапуни, детергенти и продукти за почистване и поддръжка (A.I.S.E.) обаче, което представлява 90 % от пазара на детергенти, не желае да поеме такъв ангажимент.

## **6.3. Вариант 3: Пълна забрана на фосфатите във всички детергенти**

Пълната забрана на фосфатите в детергентите би била най-ефективното средство за намаляване на рисковете от еутрофикация на равнището на ЕС. Не е практически възможно да се изразят количествено или в парична стойност ползите, които бавно ще намаляват в съответствие с пазарните тенденции за употребата на фосфати.

При този вариант намалението на оперативните разходи на ПСОВ ще е от порядъка на 10—693 млн. евро годишно. С времето спестените разходи първоначално ще се увеличават и ще достигнат най-високата си стойност около 2015 г. в съответствие с по-високите такси за свързване към ПСОВ, след което бавно ще намаляват в съответствие с пазарните тенденции за употребата на фосфати. Общият размер на разходите на производителите на детергенти за промяна на производствените формули (еднократен разход) биха били от порядъка на 20—142 млн. евро. Така в срок от 1 до 2 години ще се реализират нетни ползи. Понастоящем обаче не съществуват приемливи в техническо отношение алтернативи на продуктите за ПУЦ, а по отношение на продуктите за СМ са все още налице ненапълно разрешени проблеми, свързани с техническите показатели. Това би довело до значителни допълнителни разходи за научноизследователска дейност и иновации, за което бяха изказани опасения особено от страна на производителите, които са МСП. Потребителите и професионалните ползватели биха изпитали проблеми, свързани с по-неефективното действие на детергентите.

Производителите на фосфати биха били принудени да затворят предприятия и да закрият 3000—5000 работни места, които евентуално биха били само частично компенсирани с новосъздадените работни места от производителите на алтернативни вещества.

По отношение на здравето на човека или околната среда не са открити рискове, свързани с алтернативните на фосфатите вещества, но поради непълни данни все още съществува известна несигурност относно фосфонатите, поликарбоксилатите и веществото EDTA.

При този вариант вътрешният пазар на детергенти би бил напълно хармонизиран, с което биха били премахнати всички допълнителни разходи за промишлеността и администрациите, дължащи се на наблюдаваната понастоящем разпокъсаност, и би била избегната тежестта, свързана с изискването за взаимно признаване.

## **6.4. Вариант 4: Ограничаване на употребата на фосфати в перилните детергенти**

Ограничаването на употребата на фосфати в перилните детергенти би било по-малко ефективно в сравнение с вариант 3 (60 % от фосфатите се употребяват в перилни детергенти). Разликата обаче не може да бъде изразена количествено или в парична стойност.



Намалението на оперативните разходи за ПСОВ се оценява на 6—415 млн. евро годишно при същите времеви тенденции като описаните към вариант 3. Общите разходи на производителите на перилни детергенти за промяна на производствените формули (еднократен разход) се оценява на около 13 млн. евро. Така в срок от 1 до 3 години ще се реализират нетни ползи.

Не би имало проблеми по отношение на техническата или икономическата приемливост на алтернативите, нито свързани с функционалните характеристики проблеми за потребителите и професионалните ползватели. По оценка на производителите на фосфати биха били закрити 1000—1650 работни места, които вероятно не биха били напълно компенсирани от новосъздадените работни места от производителите на алтернативни вещества.

Този вариант би гарантирал напълно хармонизиран вътрешен пазар на перилни детергенти, но не и на детергенти за СМ или ПУЦ. Към настоящия момент само две държави-членки (Швеция и Франция) планират в близко бъдеще да ограничат употребата на фосфати в продуктите за ПУЦ и СМ.

Вариант 4 беше предпочетен от 14 държави-членки на проведената през ноември 2009 г. среща на работната група по детергентите. Този вариант се доближава в най-голяма степен до повечето съществуващи национални правила, които обаче не забраняват напълно употребата на фосфор, а налагат ограничения от порядъка на 0,2—0,5 %. Поради това ще трябва да бъде определена пределна стойност на равнището на ЕС при по-нататъшни консултации с държавите-членки.

#### **6.5. Вариант 5: Определяне на пределни стойности за съдържанието на фосфати във всички детергенти**

Този вариант на политика би могъл да се окаже ефективен за намаляването на рисковете от еутрофикация чрез определянето на различни пределни стойности за перилните детергенти и детергентите за СМ и ПУЦ. Не би било лесно обаче да се постигне споразумение за пределните стойности за детергентите за СМ, още по-малко за тези за ПУЦ, поради разнообразието от технически изисквания (много детергенти за ПУЦ са създадени специално за предприятието на всеки отделен клиент). Очаква се налагането на която и да е пределна стойност да предизвика подаването на множество искания за дерогация в съответствие с член 114 от ДФЕС заедно със свързаната административна тежест за националните администрации и Комисията.

### **7. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ**

<b>Вариант</b>	<b>Ефективност</b>	<b>Ефикасност</b>	<b>Въздействие върху околната среда</b>	<b>Разходи/Ползи</b>
<b><i>Вариант 1: Непредприемане на действия на равнището на ЕС (базов вариант)</i></b>	(0) Продължават сегашните тенденции.	(0) Без промяна	(0) Бавно намаляване на рисковете от еутрофикация	(0) Разходите за отстраняване на фосфора остават в границите 10—693 млн. евро годишно, достигайки най-висока стойност през 2015 г., след което бавно намаляват

<b><u>Вариант 2:</u></b> <i>Доброволни действия</i>	(+) Би могъл да се окаже ефективен.	(-) Промислеността не желае да съдейства.	(+) Намаляване на рисковете от еутрофикация	(-) Значителна тежест за промишлеността, свързана с наблюдението
<b><u>Вариант 3:</u></b> <i>Пълна забрана на фосфатите в детергентите</i>	(++) Би премахнал 100 % от фосфатите в детергентите.	(++) Пълно хармонизиране на вътрешния пазар чрез единно действие на ЕС	(++) Най-голямо и най-бързо намаляване на рисковете от еутрофикация.	(--) Разходи на МСП за промяна на производствените формули в порядъка 20—142 млн. евро (еднократни разходи). Спестени разходи на ПСОВ в порядъка 10—693 млн. евро годишно. Реализиране на нетни ползи в срок от 1 до 2 години, но липса на алтернативни вещества на детергентите за СМ и ПУЦ — неблагоприятно въздействие върху ползвателите. Загуба на 3000—5000 работни места.
<b><u>Вариант 4:</u></b> <i>Ограничаване на употребата на фосфати в перилните детергенти</i>	(+) Би премахнал 60 % от фосфатите в детергентите.	(+) Напълно хармонизиран вътрешен пазар само за детергентите.	(+) Значително и бързо намаляване на рисковете от еутрофикация.	(++) Разходи на МСП за промяна на производствените формули от приблизително 13 млн. евро. Спестените разходи на ПСОВ в порядъка 6—415 млн. евро годишно. Реализиране на нетни ползи в срок от 1 до 3 години. Наличие на алтернативни вещества. Загуба на 1 000—1650 работни места.
<b><u>Вариант 5:</u></b> <i>Пределни стойности за съдържанието на фосфати в детергентите</i>	(+) Между варианти 3 и 4.	(-) Трудно договаряне на пределни стойности за детергентите за СМ и ПУЦ.	(+) Между варианти 3 и 4.	(-) Въздействие върху операторите и ползвателите между това при варианти 3 и 4.  Тежест, свързана с искания за дерогация в съответствие с член 114 от ДФЕС.

Изглежда, че вариант 4 е най-добрият. При него би се постигнало по-ефективно намаляване на риска от еутрофикация, свързан с трансграничното преминаване на фосфати от детергенти, отколкото биха могли да постигнат сами държавите-членки.

Тази мярка би била пропорционална, тъй като са налице приемливи в техническо и икономическо отношение алтернативи на фосфатите за употреба в детергенти. Производителите на детергенти ще трябва да извършат еднократни разходи на стойност от около 13 млн. евро за промяна на производствените формули, като тези

разходи ще бъдат в голяма степен компенсирани в срок от 1 до 3 години чрез намалените разходи на ПСОВ за отстраняване на фосфора от порядъка 6—415 млн. евро годишно. Отстраняването на фосфатите от перилните препарати е икономически по-ефективно при премахването на хранителните вещества, отколкото при пречистването на отпадъчни води. В сравнение с вариант 3 не съществуват проблеми относно намирането на алтернативни вещества с добри функционални показатели, поради което няма неблагоприятни последици за ползвателите на детергенти.

Неблагоприятни последици биха изпитали производителите на фосфати, които биха загубили част от пазара си при закриването на някои предприятия и 1000—1650 работни места. В същото време употребата на фосфати в детергентите вече е намаляла значително през изминалите години и производителите на фосфати така или иначе ще трябва да се адаптират към тази тенденция.

Този вариант би гарантирал хармонизиран вътрешен пазар на перилните детергенти. Повечето държави-членки предпочитат този вариант.

Не би имало отражение върху бюджета на ЕС, нито значителна административна тежест за предприятията.

## **8. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА**

Могат да бъдат използвани механизмите за наблюдение, установени в регламента относно детергентите или регламент REACH, а наблюдението на съдържанието на фосфати в детергентите би представлявало само пренебрежимо малко увеличение на съществуващите задължения. Вече се осъществява наблюдение на еутрофикацията по Рамковата директива за водите.