

Sammanfattning

Regeringen gav den 13 juli 2006 Kemikalieinspektionen i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett nationellt förbud mot fosfater i tvätt- och rengöringsmedel samt att redovisa underlag för ett sådant förbud. Uppdraget har därmed utrett och kvantifierat de utsläpp av fosfor som kan anses bero på användningen av fosfathaltiga tvätt- och rengöringsmedel. Konsekvenserna av ett totalförbud för fosfater i sådana produkter har därefter bedömts och dessutom jämförts med effekterna av alternativa åtgärder.

Insatserna för att minska övergödningen av Sveriges sjöar och vattendrag har överlag varit mycket framgångsrika. Främst beror detta på utbyggnaden av de kommunala reningsverken och användningen av kemisk fosforreduktion. Dagens reningsverk har en mycket god avskiljning av fosfor (runt 95 % reduktion), vilket resulterat i betydande förbättringar jämfört med tiden före utbyggnaden. Situationen i Östersjön och delar av Västerhavet är emellertid fortsatt mycket bekymmersam och utsläppen av växtnäringsämnen måste minska ytterligare för att nå de uppsatta miljökvalitetsmålen. Speciellt situationen i Egentliga Östersjön kräver kontinuerliga minskningar av utsläppen av fosfor från omkringliggande länder.

Det är Naturvårdsverkets bedömning att ett totalförbud för fosfater i tvätt- och rengöringsmedel inte skulle påverka utsläppen av fosfor från de kommunala reningsverken. Om inflödet av fosfor till reningsverken skulle minska till följd av en minskad fosfatanvändning skulle detta endast resultera i att en mindre mängd fällningskemikalier skulle tillsättas reningsprocessen.

Optimeringen av processerna i reningsverken styrs nämligen av de tillståndsprövningar som finns för varje anläggning. Denna styrning har inneburit att svenska reningsverk har mycket låga utsläpp av fosfor. I medeltal under 2005 var utgående vatten från reningsverken renat ned till en halt av 0,3 milligram fosfor per liter. Ett förbud skulle därmed inte, eller endast marginellt, påverka utsläppen från de kommunala reningsverken.

Utredningen har i stället koncentrerats på att studera effekterna av ett eventuellt förbud på utsläppen från de så kallade enskilda avloppen. Till skillnad från de kommunala reningsverken är standarden hos enskilda avloppsanläggningar varierande. Utsläppen av fosfor från enskilda avlopp kan därför medföra betydande lokala effekter på närliggande sjöar och vattendrag. Naturvårdsverkets senaste beräkningar för 2006 av de totala fosforutsläppen till vatten från alla enskilda avlopp anger utsläppen av fosfor till 255 ton/år. Av dessa beräknas 50 ton/år kunna hänföras till användningen av fosfat i tvätt- och rengöringsmedel, vilket motsvarar 1-2 % av de svenska utsläppen till följd av mänsklig verksamhet. Med tanke på att beräkningarna av fosforutsläppen från enskilda avlopp bygger på ganska ungefärliga uppskattningar anser emellertid Naturvårdsverket att de senaste resultaten måste användas med viss försiktighet. Naturvårdsverket anser det klarlagt att tidigare uppskattningar varit för höga, men en exakt siffra är svår att ange. De ovan angivna siffrorna har i rapporten emellertid använts för att bedöma konsekvenserna av ett totalförbud, respektive alternativa åtgärder.

Fosfaternas övergödande egenskaper har bidragit till ett systematiskt sökande i olika länder efter alternativa komplexbildare i rengöringsmedel, vilket resulterat i att det idag finns alternativa komplexbildare tillgängliga på marknaden. Det dominerande alternativet till fosfater i tvättmedel är zeoliter. Zeoliter används i en stor del av tvättmedlen för konsumentbruk och bedöms vara ett väl fungerande alternativ till fosfater. I Sverige användes

år 2005 cirka 28000 ton fosfatfria tvättmedel medan 17000 ton innehöll fosfater. Inom yrkessektorn är svårigheterna att ersätta fosfaterna i tvättmedel emellertid större. Svårigheterna att ersätta fosfater i maskindiskmedel för konsumentbruk är större än för tvättmedel. Det finns fosfatfria alternativa maskindiskmedel tillgängliga på marknaden. Det förefaller dock svårare att tillverka en väl fungerande och konsumentsäker produkt utan att samtidigt öka användningen av komplexbildare med mindre önskvärda miljöegenskaper. Enligt produktregistret var år 2005 endast cirka 600 ton av maskindiskmedlen för konsumentbruk fosfatfria jämfört med 7000 ton för de fosfathaltiga.

Under arbetet med regeringsuppdraget har olika tekniska och miljövetenskapliga aspekter identifierats och dessa har sedan legat till grund för en konsekvensanalys av ett totalförbud respektive alternativa åtgärder. En juridisk analys har också utgjort en integrerad del av konsekvensbedömningen och följande åtgärder för att minska utsläppen av fosfat har därmed identifierats som möjliga att vidta; totalförbud för fosfathaltiga tvätt- och rengöringsmedel, användningsförbud för fosfathaltiga tvätt- och maskindiskmedel för fastigheter med enskilt avlopp, krav på tydlig märkning av fosfathaltiga tvätt- och maskindiskmedel samt en långsiktig informationsinsats om att inte använda dessa medel i fastigheter med enskilt avlopp.

Kemikalieinspektionen har i analysen av förutsättningarna för ett nationellt förbud funnit att det är möjligt med ett nationellt användningsförbud under vissa förutsättningar. Detta förutsätter dock att anmälningsproceduren enligt direktiv 98/34/EG efterlevs. Därigenom är Sverige förpliktigt att bl.a. lämna en analys av riskerna med den aktuella användningen samt att genomföra en proportionalitetsbedömning där konsekvenser för olika berörda skall jämföras med de förväntade miljövinster med åtgärden.

Kemikalieinspektionen har vid bedömningen av proportionaliteten inte funnit att miljöskälen för Sveriges del är tillräckligt starka för att kunna motivera ett totalförbud för fosfater i tvätt- och rengöringsmedel. De möjliga minskningarna av utsläppen bedöms vara alltför små för att motivera den relativt stora inskränkning som ett totalförbud skulle innebära. Inom EU har fosfater i tvättmedel för hushållsbruk reglerats i ett flertal länder. Även om andra medlemsländer infört nationella förbud är detta inte ett skäl till att införa ett förbud också i Sverige eftersom förutsättningarna för en effektiv fosforering av avloppsvattnet varierar stort mellan olika länder. Kemikalieinspektionens bedömning styrks i det här fallet av en liknade utredning som beställts av Kommissionen (RPA, 2006). Enligt denna har länder som Polen, Lettland, Litauen, Slovakien, Tjeckien, Spanien och Portugal betydande miljövinster att vänta till följd av ett förbud för fosfater i tvätt- och rengöringsmedel, medan Sverige och många andra motsvarande länder endast kan förvänta positiva effekter i mindre omfattning.

Konsekvensanalysen visar fortsättningsvis att även alternativa åtgärdsscenarioer bör bidra till minskade fosforutsläpp. Samtliga åtgärdsalternativ bedöms medföra informationskostnader för företag och myndigheter. Ett riktat användningsförbud av fosfathaltiga tvätt- och maskindiskmedel för fastigheter med enskilda avlopp bedöms vara effektivt och proportionerligt, förutsatt att det kombineras med ett märkningskrav och åtföljs av en informationsinsats.

Ett begränsat användningsförbud skulle dessutom kunna bidra till att påverka frågan om reglering inom EU. Kommissionen ska senast den 8 april 2007 bedöma behovet av harmoniserade regler om begränsning och successiv avveckling av fosfater i tvätt- och rengöringsmedel.

Kemikalieinspektionen anser att även om ett nationellt förbud i Sverige

6

skulle få högst marginell effekt på situationen i Östersjön, så skulle ett förbud i alla länder runt Östersjön förmodligen få omedelbara positiva effekter. Det är dock osäkert om Kommissionen kommer att kunna föreslå en gemensam reglering då förhållandena med avseende på fosfatutsläpp, övergödningsproblematiken samt användning av reningsteknik skiljer sig åt mellan medlemsländerna. Även ett nationellt förbud mot fosfater i tvätt- och rengöringsmedel skulle kunna öka möjligheterna att åstadkomma en reglering inom EU eller rekommendationer inom HELCOM, men detta har inte analyserats närmare inom ramen för detta uppdrag.

Mot bakgrund av vad som har framkommit i utredningen föreslår Kemikalieinspektionen därför följande:

- att ett användningsförbud införs för fosfathaltiga tvätt- och maskindiskmedel i fastigheter med enskilt avlopp
- att förbudet kombineras med informationsinsatser och märkningskrav
- att resurser avsätts till att mäta och utvärdera effekterna av ett användningsförbud och olika informationsinsatser
- att en frivillig överenskommelse mellan handelns aktörer och berörda myndigheter träffas om att inte marknadsföra fosfathaltiga tvätt- och maskindiskmedel i butiker i vissa särskilt utsatta områden.
- att Sverige verkar för att frågan om fosfater i rengöringsmedel hanteras på regional nivå i samverkan mellan de olika Östersjöländerna, eller via EU-samarbetet.

