



Bruxelles, den 29.10.2012
COM(2012) 630 final

BERETNING FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
OM KOMMUNIKATION OM SIKKER ANVENDELSE AF KEMIKALIER

(EØS-relevant tekst)

DA

DA

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET OM KOMMUNIKATION OM SIKKER ANVENDELSE AF KEMIKALIER

(EØS-relevant tekst)

Ordliste

ECHA	Det Europæiske Kemikalieagentur
CLP	Forordning (EF) nr. 1272/2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger
GHS	Globalt harmoniseret system for klassificering og mærkning af kemikalier
REACH	Forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier
RCN	Risikokommunikationsnetværk (Risk Communication Network)
MSCA	Medlemsstaternes kompetente myndigheder
SDS	Sikkerhedsdatablad

1. Indledning

Den Europæiske Union har udviklet systemer til at oplyse om farlige egenskaber ved og kontrolforanstaltninger i forbindelse med kemikalier – siden 1967¹ for stoffer og siden 1988² for blandinger (tidlige kaldet "præparater"). De klassificeringssystemer, der anvendtes i andre lande, var imidlertid anderledes og ikke altid kompatible, hvilket ofte krævede flere forskellige etiketter og sikkerhedsdatablade for det samme kemiske produkt.

Derfor gav De Forenede Nationers konference om miljø og udvikling i 1992 et internationalt mandat til at harmonisere fareklassificering inden udgangen af 2000. Dette resulterede i godkendelsen af den første udgave af det globalt harmoniserede system for klassificering og mærkning af kemikalier (GHS) i 2002 og dets offentliggørelse det følgende år. Siden da er GHS blevet opdateret hver andet år. GHS er et FN-system til angivelse af farer ved kemikalier og oplysning om disse farer til brugerne via standardiserede symboler (piktogrammer) og sætninger på emballageetiketterne og via sikkerhedsdatablade (SDS).

¹ Rådets direktiv 67/548/EØF af 27. juni 1967 om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer. (EFT 196 af 16.8.1967, s. 1).

² Rådets direktiv 88/379/EØF af 7. juni 1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater (EFT L 187 af 16.7.1988, s. 14-30).

CLP er EU's forordning om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger³. Med den tilpasses tidligere EU-lovgivning om klassificering, mærkning og emballering af kemikalier til GHS. CLP-forordningen har til formål at beskytte menneskers sundhed og miljøet bedre og samtidig sikre fri bevægelighed for kemiske stoffer og blandinger og fremme konkurrenceevne og innovation.

CLP-forordningen trådte i kraft den 20. januar 2009. I henhold til forordningen var fristen for at tilpasse klassificeringen af stoffer til de nye regler den 1. december 2010. For blandinger er fristen den 1. juni 2015. CLP-forordningen erstatter på længere sigt de tidligere regler om klassificering, mærkning og emballering af stoffer (direktiv 67/548/EØF) og de nugældende regler for præparater (direktiv 1999/45/EF) efter denne overgangsperiode.

CLP-forordningens artikel 34 fastlægger følgende:

- 1. Senest den 20. januar 2012 skal agenturet foretage en undersøgelse af formidling af information til offentligheden om den sikre anvendelse af stoffer og blandinger og det eventuelle behov for yderligere oplysninger på etiketter. Denne undersøgelse skal foretages i samråd med kompetente myndigheder og interessenter og, i det omfang det er relevant, på grundlag af den relevante bedste praksis.*
- 2. Med forbehold af mærkningsbestemmelserne i dette afsnit skal Kommissionen på grundlag af undersøgelsen i stk. 1 forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport og, hvis det er begrundet, et lovgivningsforslag med henblik på ændring af denne forordning.*

Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) har vurderet resultaterne af Eurobarometers Europa-dækkende undersøgelse og resultaterne af en mere målrettet undersøgelse af risikopfattelse. Efterfølgende offentliggjorde ECHA sin undersøgelse i overensstemmelse med CLP-forordningens artikel 34, stk. 1, den 20. januar 2012. Denne rapport er blevet udarbejdet på grundlag af ECHA's undersøgelse i overensstemmelse med artikel 34, stk. 2, i samme forordning.

2. Undersøgelse af formidling af information om kemikalier til offentligheden

Med CLP-forordningen indarbejdes de klassificeringskriterier og mærkningsregler, der er fastsat på FN-niveau, i EU-lovgivningen. De grundlæggende principper ligger reelt meget tæt på den tidligere EU-lovgivning. Forordningen kræver, at virksomheder klassificerer, mærker og emballerer deres farlige kemikalier på en hensigtsmæssig måde, inden de markedsfører dem.

Ifølge CLP-forordningen er kommunikation om farerne⁴ ved kemikalier i form af mærkning den vigtigste måde at informere offentligheden om sikker anvendelse af kemikalier på. CLP-faremærkningen indeholder følgende specifikke elementer:

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1272/2008 af 16. december 2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger, EUT L 353 af 31.12.2008, s. 1.

⁴ Begrebet fare henviser til kemiske stoffers eller blandingers iboende egenskaber, der kan medføre negativ påvirkning af menneskers sundhed og miljøet jf. kriterierne i CLP-forordningen.

- a) farepiktogrammet (der findes i bilag V i CLP-forordningen), som er en grafisk komposition, der omfatter et symbol samt andre grafiske elementer, der er beregnet til at give bestemte oplysninger om den pågældende fare
- b) signaldet, der angiver farens relative alvor for at gøre læseren opmærksom på en potentiel fare (dvs. Advarsel, Farlig)
- c) sikkerhedssætningen, der beskriver, hvilke foranstaltninger der anbefales for at minimere eller undgå skadelige virkninger som følge af eksponering for et farligt stof eller en farlig blanding ved brug eller bortskaffelse heraf (sikkerhedssætningerne er standardiseret og fastlagt i bilag IV i CLP-forordningen)
- d) faresætningen, der definerer arten af farerne ved et farligt stof eller en farlig blanding, herunder en eventuel grad af faren (faresætningerne er standardiseret og fastlagt i bilag IV i CLP-forordningen).

I overensstemmelse med artikel 34, stk. 1, i CLP-forordningen foretog ECHA en undersøgelse for at evaluere formidlingen af oplysninger til offentligheden om den sikre anvendelse af stoffer og blandinger og det eventuelle behov for yderligere oplysninger på etiketter. Undersøgelsen byggede på to hovedelementer:

- a) En Eurobarometer-undersøgelse fra 2010, som kortlagde de europæiske borgeres forståelse af mærkningen og de dertil hørende farepiktogrammer. Undersøgelsen inddrog mere end 26 000 personer fra alle medlemsstaterne, og resultaterne, som blev offentliggjort i 2011, blev anset for at være repræsentative for EU's 500 mio. borgeres synspunkter.
- b) En supplerende kvalitativ undersøgelse, der var udført i 2011 af en gruppe europæiske forskere med ekspertise inden for risikoopfattelse, risikoundersøgelse og risikoanalyse, med henblik på at tilvejebringe yderligere viden om opfattelsen hos offentligheden og de individuelle adfærdsmønstre. Undersøgelsen bestod af interviews med over 240 borgere i tre medlemsstater og havde til formål at afdække, hvordan folk bedømmer kemiske produkter, og hvordan disse bedømmelser er forbundet med sikkerhedsrelevant adfærd.

Den 20. januar 2012, fremsendte ECHA rapporten "*Study on the Communication on Safe Use of Chemicals to the General Public*" ("En undersøgelse af formidling til offentligheden om sikker anvendelse af kemikalier") til Kommissionen⁵. I de følgende afsnit af denne rapport sammenfattes de vigtigste resultater af undersøgelsen, den sammenlignes med andre lignende rapporter fra internationalt anerkendte organisationer (FN, UNITAR osv.), og det konkluderes, om det er nødvendigt at ændre CLP-forordningen.

3. Undersøgelsesresultater angående formidling af information om kemikalier til offentligheden

3.1. Genkendelse og forståelse af CLP-piktogrammer og andre mærkningselementer

De undersøgelser, der blev foretaget i forbindelse med ECHA's rapport, understregede, at genkendelse og forståelse af de nye farepiktogrammer varierer meget mellem medlemsstaterne, og at der generelt er en begrænset forståelse af de sikkerhedsforanstaltninger, der er nødvendige ved brug af kemiske produkter. Derudover viste

⁵ Undersøgelsen findes på ECHA's websted:
http://echa.europa.eu/documents/10162/13559/clp_study_en.pdf

undersøgelserne, at de fleste deltagere kun følte sig jævnt informeret eller ikke følte sig godt informeret om de farer, der er forbundet med kemiske produkter.

Konkret har Eurobarometer-undersøgelsen vist, at den mest almindelige måde til at undersøge, om et kemisk produkt er farligt, er at læse sikkerhedsforskrifterne, hvilket gælder hele EU. Dette er blevet bekræftet for de produkter, der opfattes som mest farlige, f.eks. pesticider og insekticider (50 % af deltagerne læste sikkerhedsforskrifterne, inden de brugte dem). Derimod oplyste mindre end en tredjedel af deltagerne, at de læste sikkerhedsforskrifterne før brug, når det gjaldt produktkategorier som f.eks. bilplejeprodukter og husholdningsrengøringsmidler.

Den anden undersøgelse om risikoopfattelse understregede, at sammenhængen mellem risikoopfattelse og sikker adfærd er relativt begrænset. Det betyder, at risikoopfattelsen ikke i sig selv er tilstrækkelig til at bevirke sikker adfærd. Derimod synes følelsesmæssigt betinget adfærd og tidligere erfaringer at spille en langt vigtigere rolle.

Ifølge de to ovennævnte undersøgelser, der indgår i ECHA's undersøgelse, er nogle af farepiktogrammerne almindeligt kendte i offentligheden (se figur 1), mens andre ikke er det.

Det er vigtigt at huske, at mange af de nye piktogrammer, der er blevet indført med CLP-forordningen, er meget lig de eksisterende etiketter, som stammer fra den tidligere EU-lovgivning. For nogle af dem er den eneste synlige forskel baggrundsfarven (orange på de gamle etiketter, hvid på de nye) og formen (de gamle piktogrammer var kvadratiske, de nye CLP-piktogrammer er rombeformede med rød kant).



Figur 1: Det nye CLP-piktogram for brændbarhed og det tidligere piktogram – meget høj grad af genkendelse i offentligheden (over 80 %).

Betydningen af piktogrammer med en lignende forgænger forstås ligeledes ofte korrekt (se figur 2).



Figur 2: Det nye CLP-piktogram for "Eksplosiver" og det tidligere piktogram – meget høj grad af forståelse i offentligheden (over 80 %).

Det er ikke overraskende, at kendskabet til og forståelsen af de nye CLP-piktogrammer, der ikke har en lignende "forgænger" i den tidligere EU-lovgivning, er meget begrænset i offentligheden (se figur 3).



Figur 3: Nyt CLP-piktogram for "alvorlig sundhedsfare" – meget lav grad af genkendelse og forståelse af betydning i offentligheden (henholdsvis 20 % og 12 %).

I enkelte tilfælde var resultaterne af undersøgelsen dog meget overraskende:

- Det nye piktogram med et udråbstegn (se figur 4) var kendt af 59 % af de interviewede, på trods af at der ikke var nogen lignende forgænger i EU-systemet. Betydningen (sundhedsfare)⁶ blev dog kun forstået af 11 % af de interviewede.
- Kun en tredjedel af de interviewede forstod piktogrammet "dødningehoved og korslagte knogler" (se figur 5), men andre undersøgelser har dokumenteret en langt højere grad af forståelse⁷.



Figur 4: Nyt CLP-piktogram for sundhedsfare – kendt af 59 % af offentligheden, men kun forstået af 11 %.

⁶ Det antages, at det store kendskab til symbolet skyldes, at udråbstegnet er kendt fra forskellige sammenhænge, f.eks. vejskilte.

⁷ Environmental research 108 (2008), s. 419-427, og det spanske forbrugerinstituts (Instituto Nacional del Consumo) undersøgelse af de nye farepiktogrammer med titlen "Seguridad de los productos: Nuevos pictogramas de peligro y redes de alerta" (2011). Det bør bemærkes, at ECHA-undersøgelsen bad forbrugerne om at angive betydningen uden at give dem en liste med valgmuligheder, hvilket kan have været tilfældet i andre undersøgelser.



Figur 5: Nyt CLP-piktogram for akut toksicitet og det forrige piktogram – begrænset offentlig forståelse (33 %).

Med hensyn til signalordene viste Eurobarometer-undersøgelsen, at ordet "farlig" generelt opfattes som stærkere end ordet "advarsel" af de fleste EU-borgere. Resultaterne i nogle få medlemsstater var dog anderledes, hvilket understreger, at standardisering og oversættelse i 27 EU-medlemsstater med mange forskellige sprog fortsat er en udfordring.

Til sidst bør det nævnes, at undersøgelserne ikke leverer nogen umiddelbare konklusioner om forståelsen af faresætninger og sikkerhedssætninger. Da disse elementer er vigtige for farekommunikationen, bør yderligere undersøgelser også vurdere graden af forståelse af fare- og sikkerhedssætninger.

3.2 Behov for oplysningsaktiviteter og uddannelse

Niveauet for genkendelse og forståelse af CLP-piktogrammer gør det først og fremmest klart, at der er behov for oplysningsaktiviteter for at øge genkendelsen og forståelsen af CLP-etiketterne i offentligheden.

Det bør dog nævnes, at den nye mærkning på nuværende tidspunkt kun er obligatorisk for kemiske stoffer, mens de fleste kemiske produkter, der sælges til offentligheden, faktisk er blandinger, som CLP-forordningen gælder for fra 1. juni 2015. Det er ikke desto mindre vigtigt at styrke den offentlige bevidsthed og øge forståelsen af fareetiketter og dertil hørende sikkerhedsforanstaltninger.

ECHA's undersøgelse viser, at oplysningsaktiviteter bør tage nationale fareopfattelsesmønstre med i betragtning og rettes mod offentligheden generelt, men også mod konkrete modtagere som f.eks. familier, husstande bestående af en enkelt person, skolebørn osv. Det bør gøres ved hjælp af en række forskellige didaktiske værktøjer (websider, pjecer, audiovisuelle materialer osv.).

Faktisk adskiller opfattelserne af farerne ved bestemte kemiske produkter sig i betydelig grad fra hinanden mellem medlemsstaterne og ligeledes mellem forskellige befolkningsgrupper i de enkelte medlemsstater. Som følge deraf bør kommunikations- og oplysningsaktiviteter henvende sig til nationale publikummer på forskellige måder, bl.a. under hensyntagen til sprogbarrierer og ved hjælp af hensigtsmæssige kommunikationskanaler, f.eks. smart media-applikationer og sociale medier.

Det overordnede mål med disse aktiviteter bør være:

- at genopfriske viden/gøre offentligheden bekendt med de nye piktogrammer og signalordene
- i oplysningsøjemed at opfordre offentligheden til rent faktisk at læse etiketten og se på piktogrammerne og fare- og sikkerhedssætningerne
- at informere om de mulige konsekvenser af forkert håndtering af farlige produkter med henblik på at mindske en falsk tryghedsfølelse.

Oplysningsaktiviteterne skal være skræddersyet til den institutionelle kapacitet og de tilgængelige ressourcer hos de offentlige og private organer, der er involveret. De skal også tilpasses de forskellige omstændigheder med målrettede budskaber f.eks. ved salgssteder, i offentlige rum, på skoler eller i hjemmet.

Blandt målgrupperne er børn nok en af de mest følsomme, og de bør være velinformerede om farerne ved produkter. Det er nødvendigt at udvikle særligt uddannelsesmateriale til omdeling i skoler – nogle medlemsstater har allerede igangsat sådanne aktiviteter⁸.

Både i forbindelse med forberedelsen og gennemførelsen af undersøgelsen konsulterede ECHA i omfattende grad agenturets risikokommunikationsnetværk (RCN), som blev oprettet i efteråret 2008. En af RCN's roller er at etablere en mekanisme til udveksling af oplysninger, erfaringer, case-studier og god praksis mellem dem, der har ansvaret for at koordinere risikokommunikation hos REACH-kompetente myndigheder (MSCA'er) og ECHA. Netværket kan således hjælpe medlemmerne med deres behov for at kommunikere til offentligheden vedrørende risiko og sikker anvendelse af kemikalier, så modstridende budskaber fra offentlige myndigheder undgås, og der kan etableres en bedste praksis inden for risikokommunikation.

Derudover gør ECHA's jævnlige kontakter med MSCA'er og deres CLP-eksperter samt ECHA's opsøgende aktiviteter i forhold til nationale CLP-helpdeske (via nationale REACH- og CLP-helpdeskes HelpNet-netværk), at agenturet har et godt udgangspunkt for at videreføre og koordinere oplysningsaktiviteter, der har relation til CLP.

3.3. Produktudseende og fareinformation på etiketten

ECHA's undersøgelse viste, at de budskaber om farerne ved et kemisk produkt, som angives eksplicit eller implicit på emballagen, kan have større betydning end en CLP-etikets budskab. For eksempel kan følgende faktorer påvirke opfattelsen af farer betydeligt:

- emballagens form og farve (dvs. røde/sorte farver kontra grønne/hvide farver)
- tilstedeværelsen af "uskyldsprægede" visuelle elementer på et produkt (f.eks. billeder af et barn, en mor, en blomst, et træ osv.)
- genkendelse og værdsættelse af varemærket
- opfattelsen af et produkt som mere "naturligt" end industrielt på grund af tvetydige visuelle elementer (vilde dyr, skove osv.).

⁸ ECHA's risikokommunikationsnetværk er det institutionelle forum for udveksling af medlemsstaternes erfaringer inden for kommunikation om sikker anvendelse af kemikalier:
<http://echa.europa.eu/en/web/guest/about-us/partners-and-networks/risk-communication-network>.

ECHA anbefaler i sin undersøgelse, at branchen opfordres til at tilpasse produkternes udseende og emballage til fareinformationen på etiketterne for på den måde at styre adfærden og styrke etikettens budskab og derved fremme sikker adfærd blandt forbrugerne. Ifølge ECHA bør en attraktiv emballage således ikke forlede forbrugeren til at ignorere eller tage let på de advarsler, som er blevet obligatoriske med CLP-forordningen.

Derfor kan en indsats med henblik på at skabe sammenhæng mellem den fareinformation, der "meddeles" via emballagens udseende og etiketindholdet, være et potentielt middel til at øge opmærksomheden omkring mere sikker brug af kemikalier og forbedre adfærden i en forbindelse. Myndigheder, producenter og distributører kan – gennem en frivillig, fælles offentlig-privat indsats – fremme selvregulering på området (bemærk, at der allerede findes igangværende initiativer, hvor branchen har iværksat frivillige oplysningskampagner for at skabe større opmærksomhed blandt forbrugerne og fremme sikker anvendelse af deres produkter⁹).

Endelig bør det tages med i betragtning, at tidligere undersøgelser af forbrugernes opfattelse af fareadvarsler har vist, at forbrugernes opmærksomhed kan blive afledt, hvis der er mange informationer om alle potentielle farer på etiketten¹⁰. Derimod kan advarsler mod specifikke farer (i form af piktogrammer) øge forbrugernes opmærksomhed på farerne og derved styrke forbrugerbeskyttelsen.

Derfor bør eventuelle ændringer af kravene til mærkning fokusere på forenkling af indholdet og forbedring af layoutet i stedet for tilføjelse af yderligere informationer.

3.4. En ny analyse efter 2015

Som skrevet ovenfor gav begge undersøgelser feedback om genkendelse og forståelse (eller mangel på samme) af de vigtigste risikokommunikationselementer og de enkelte CLP-piktogrammer. Deres resultater viser, at kendskabet til og forståelsen af nogle farepiktogrammer er meget begrænset.

Dette er ikke overraskende i betragtning af, at bestemmelserne i afsnit III og IV i CLP-forordningen om "*fareoplysninger i form af mærkning*" og "*emballage*" først trådte i kraft for enkeltstoffer den 1. december 2010 (se artikel 62 i CLP-forordningen).

Derudover er langt hovedparten af de kemiske produkter, der bruges af forbrugerne, faktisk blandinger, som indeholder flere stoffer. CLP-bestemmelserne vil først blive bindende for blandinger fra den 1. juni 2015. I overgangsperioden vil det tidligere system for mærkning og farepiktogrammer for blandinger fortsat være gældende (direktiv 1999/45/EF). Forbrugerne vil derfor fortsat hovedsageligt se de gamle piktogrammer på de kemiske produkter, de køber.

Da der ved artikel 34, stk. 1, i CLP-forordningen blev fastlagt en frist den 20. januar 2012, måtte ECHA's undersøgelse gennemføres en smule tidligt, og Eurobarometer-undersøgelsen måtte allerede gennemføres på et tidspunkt (i november og december 2010), hvor offentligheden knapt nok havde stiftet bekendtskab med de nye farepiktogrammer i hverdagen. Da man i forbindelse med den "kvalitative undersøgelse" begyndte at indsamle

⁹ <http://www.cleanright.eu/>

¹⁰ Study on Comprehensibility of labels based on Directive 88/379/EEC on Dangerous preparations, 1999, Europa-Kommissionen GD III; UN GHS 4th Revised Edition, 2012 Annex 5 Consumer Product labelling based on the likelihood of injury.

yderligere oplysninger (i juli 2011), havde forpligtelsen til at bruge CLP-piktogrammer til mærkning og emballering af stoffer kun været i kraft i mindre end et år, mens blandinger stadig udelukkende var mærket i overensstemmelse med den tidligere lovgivning.

Det synes derfor hensigtsmæssigt at se på graden af forståelse blandt de europæiske borgere på et senere tidspunkt, når deres erfaring og fortrolighed med piktogrammerne har udviklet sig, hvilket helst bør være efter, at CLP-piktogrammerne ligeledes er blevet obligatoriske for blandinger. Der bør foretages en ny analyse af CLP-piktogrammernes indvirkning på EU-borgernes adfærd og forståelse et stykke tid efter juni 2015.

4. Konklusion

I lyset af resultaterne af ECHA's undersøgelse, der er foretaget i overensstemmelse med artikel 34, stk. 1, i CLP-forordningen, og andre undersøgelser på samme område anbefales der ikke ændringer af selve CLP-piktogrammerne. Det er bedre at give offentligheden mulighed for at vænne sig til det nye globale system, således at den generelle forståelse af farerne ved kemikalier gradvist øges. I den forbindelse bør især sikker anvendelse af husholdningskemikalier fremmes.

Da ændringer af CLP-piktogrammerne vil kræve en genforhandling af de pågældende bestemmelser under GHS i et multilateralt FN-regi, er der for øjeblikket ingen fordele ved at forsøge at ændre mærkningskonventionerne. I stedet bør der på nuværende tidspunkt lægges vægt på oplysningsaktiviteter og vidensspredning.

Kommissionen anser derfor ikke et lovgivningsforslag med henblik på ændring af CLP-forordningen som begrundet på nuværende tidspunkt og anbefaler følgende:

- Der bør forberedes og gennemføres oplysningsaktiviteter med henblik på at fremme sikker anvendelse af kemikalier blandt EU's borgere. Det bør ske i samordning med og med støtte fra ECHA's risikokommunikations- og helpdesknetværk – helst i perioden op til, at CLP-mærkningen bliver obligatorisk for kemiske blandinger (1. juni 2015).
- Producenter og importører kan opfordres til at tilpasse produkternes udseende og emballage til fareinformationen på etiketterne.
- Der bør arbejdes for en forenkling af indholdet og forbedring af layoutet på stoffer og blandingers etiketter (f.eks. yderligere vejledning om udeladelse af visse oplysninger og om forrangsbestemmelser).
- Der bør foretages en yderligere analyse af forståelsen af den sikre anvendelse af stoffer og blandinger et stykke tid efter 1. juni 2015 (fare- og sikkerhedssætninger bør også indgå).