EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 29.10.2012
COM(2012) 630 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET OM KOMMUNIKATION OM SÄKER ANVÄNDNING AV KEMIKALIER

(Text av betydelse för EES)

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET OM KOMMUNKATION OM SÄKER ANVÄNDNING AV KEMIKALIER

(Text av betydelse för EES)

Förkortningar

ECHA	Europeiska kemikaliemyndigheten
CLP	Förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar
GHS	Det globalt harmoniserade systemet för klassificering och märkning av kemikalier (*Globally Harmonised System of Classification and Labelling of Chemicals*)
Reach	Förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier
RCN	Riskkommunikationsnätverket (*Risk Communication Network*)
SDS	Säkerhetsdatablad

1. Inledning

Europeiska unionen har tagit fram system för att kommunicera information om farliga egenskaper hos och riskbegränsande åtgärder för kemikalier sedan 1967[1] för ämnen och sedan 1988[2] för blandningar (tidigare kallade *beredningar* eller *preparat*). De klassificeringssystem som användes i olika länder var dock olika och inte alltid förenliga med varandra, så det krävdes ofta flera olika märkningar och säkerhetsdatablad för samma kemiska produkt.

Därför utfärdade Förenta nationernas konferens om miljö och utveckling 1992 ett internationellt mandat om harmonisering av riskklassificeringarna senast 2000. Till följd av det antogs den första versionen av GHS 2002 och publicerades året efter. Sedan dess har det globalt harmoniserade systemet för klassificering och märkning av kemikalier (GHS) uppdaterats vartannat år. GHS är ett FN-system för angivelse av faror med kemikalier och information till användare genom standardiserade symboler (piktogram), fraser på etiketter och säkerhetsdatablad (SDS).

---

[1] Rådets direktiv 67/548/EEG av den 27 juni 1967 om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen, EGT 196, 16.8.1967, s. 1.

[2] Rådets direktiv 88/379/EEG av den 7 juni 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga preparat (beredningar), EGT L 187, 16.7.1988, s. 14.

CLP-förordningen reglerar klassificering, märkning och förpackning av kemiska ämnen och blandningar[3]. Genom förordningen anpassas den tidigare EU-lagstiftningen på området till GHS. Syftet med CLP-förordningen är att stärka skyddet av människors hälsa och miljön, och samtidigt säkerställa fri rörlighet för kemiska ämnen och blandningar och främja konkurrenskraft och innovation.

CLP-förordningen trädde i kraft den 20 januari 2009. Enligt förordningen var tidsfristen för anpassning av klassificering av ämnen enligt de nya reglerna den 1 december 2010. För blandningar är tidsfristen den 1 juni 2015. CLP-förordningen ska ersätta de tidigare reglerna för klassificering, märkning och förpackning av ämnen (direktiv 67/548/EEG) respektive beredningar (direktiv 1999/45/EG) efter övergångsperioden.

Artikel 34 i CLP-förordningen har följande lydelse:

> ”1. Senast den 20 januari 2012 ska kemikaliemyndigheten genomföra en undersökning om meddelande av information till allmänheten om säker användning av ämnen och blandningar och om det eventuella behovet av tilläggsuppgifter på etiketter. Denna undersökning ska göras i samråd med de behöriga myndigheterna och de berörda parterna och vid behov stödja sig på tillämplig bästa praxis.
>
> 2. Utan att det påverkar tillämpningen av märkningsbestämmelserna i denna avdelning ska kommissionen, på grundval av den undersökning som avses i punkt 1, överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet och, om det är motiverat, lägga fram ett lagstiftningsförslag om ändring av denna förordning.”

Europeiska kemikaliemyndigheten (ECHA) har utvärderat en Europaomfattande Eurobarometerundersökning och en mer målinriktad studie av riskperception. Kemikaliemyndigheten offentliggjorde den 20 januari 2012 sin studie i enlighet med artikel 34.1 i CLP-förordningen. Den här rapporten har upprättats på grundval av kemikaliemyndighetens studie i enlighet med artikel 34.2.

2. Studie om kommunikation om kemikalier till allmänheten

Genom CLP-förordningen införlivas klassificeringskriterier och märkningsregler från FN-nivån i EU-lagstiftningen. De grundläggande principerna ligger i själva verket rätt nära tidigare EU-lagstiftning. Enligt förordningen ska företag på lämpligt sätt klassificera, märka och förpacka farliga kemikalier innan de släpper ut dem på marknaden.

Enligt förordningen ska faror [4] med kemikalier främst kommuniceras till allmänheten genom märkning. Faromärkning enligt CLP-förordningen innehåller följande:

a) Faropiktogram (enligt bilaga V till förordningen), en grafisk komposition som inrymmer en symbol tillsammans med andra grafiska element och är avsedd att ge särskild information om den berörda faran.

b) Signalord, som anger farans relativa allvarlighet för att varna läsaren för en potentiell fara (dvs. *varning* eller *fara*).

---

[3] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, EUT L 353, 31.12.2008, s. 1.

[4] Med fara menas den inneboende egenskapen hos kemiska ämnen eller blandningar att skada människors hälsa eller miljön, fastställd enligt kriterierna i CLP-förordningen.

c) Skyddsangivelse, som beskriver åtgärder som rekommenderas för att minimera eller förhindra skadliga effekter till följd av exponering för ett farligt ämne eller en farlig blandning vid användning eller bortskaffande (skyddsangivelser är standardiserade och anges i bilaga IV till förordningen).

d) Faroangivelse, som beskriver den typ av fara som är förknippad med ett farligt ämne eller en farlig blandning, och där även graden av fara i förekommande fall anges the (faroangivelser är standardiserade och anges i bilaga IV till förordningen).

I enlighet med artikel 34.1 i CLP-förordningen genomförde Europeiska kemikaliemyndigheten en studie för att utvärdera kommunikationen till allmänheten om säker användning av ämnen och blandningar och det eventuella behovet av mer information på märkningen. Studien byggde på två delar:

a) En Eurobarometerenkät som genomfördes 2010 och kartlade européernas förståelse av märkningarna och av faropiktogrammen. Undersökningen omfattade över 26 000 personer från alla EU-länder, och resultaten som publicerades 2011 ansågs representativa för EU:s 500 miljoner invånare.

b) En kompletterande kvalitativ studie genomfördes 2011 av en grupp europeiska forskare med erfarenhet av riskperception, riskforskning och riskanalys för att ge mer underlag om allmänhetens uppfattning och individuella beteendemönster. Studien omfattade intervjuer med över 240 personer i tre EU-länder och gick ut på att visa hur människor bedömer kemiska produkter och hur dessa bedömningar påverkar beteenden av betydelse för säkerheten.

Den 20 januari 2012 lämnade kemikaliemyndigheten rapporten *Study on the Communication on Safe Use of Chemicals to the General Public* till kommissionen[5]. Studiens huvudsakliga resultat sammanfattas nedan och jämförs med liknande rapporter från internationella organisationer (FN, Unitar m.fl.) i syfte att bedöma om CLP-förordningen bör ändras.

3. Kommunikation till allmänheten om kemikalier

3.1. Igenkänning och förståelse av CLP-piktogrammen och andra element i märkningen

Enkäterna i kemikaliemyndighetens studie visade att igenkänningen och förståelsen av de nya faropiktogrammen varierade avsevärt mellan medlemsstaterna, och att förståelsen i allmänhet är liten av de säkerhetsåtgärder som behöver vidtas vid hantering av kemiska produkter. Vidare framgick att de flesta tillfrågade kände sig bara måttligt informerade eller inte väl informerade om riskerna med kemiska produkter.

Särskilt visade Eurobarometerenkäten att det vanligaste sättet i EU som helhet att avgöra om en kemisk produkt är varlig är att läsa säkerhetsinformationen. Detta har bekräftats för de produkter som anses farligast, t.ex. bekämpningsmedel (50 % av de tillfrågade läser alltid säkerhetsinformationen innan de använder produkten). För andra produktkategorier såsom bilvårdsprodukter och rengöringsmedel för hushållsbruk uppgav mindre än en tredjedel av de tillfrågade att de läste säkerhetsinformationen före användning.

[5] Studien finns på http://echa.europa.eu/documents/10162/13559/clp_study_en.pdf

Den andra enkäten om riskperception visade att korrelationen mellan riskperception och säkerhetsbeteende är förhållandevis liten. Det innebär att riskperception i sig inte är en tillräcklig faktor för att leda till säkert beteende. Tvärtom förefaller känslomässiga beteenden och erfarenhet att spela betydligt större roll.

Enligt underlaget från de här två enkäterna känner allmänheten igen några av de nya faropiktogrammen (figur 1), men inte andra.

Det måste påpekas att många av de nya piktogrammen som införs genom CLP-förordningen är rätt lika de gamla symbolerna enligt den tidigare EU-lagstiftningen. För några av dem är den enda synliga skillnaden bakgrundfärgen (brandgult i de gamla märkningarna, vitt i de nya) och formen (den gamla fyrkanten har ersatts med en röd snedställd fyrhörning i de nya CLP-piktogrammen).

Figur 1: Det nya CLP-piktogrammet för brandfarlighet och det gamla: mycket hög igenkänning hos allmänheten (över 80 %).

På samma sätt förstår man ofta innebörden i piktogram med liknande föregångare (figur 2).

Figur 2: Det nya CLP-piktogrammet för explosiva ämnen och det gamla: mycket hög förståelse hos allmänheten (över 80 %)

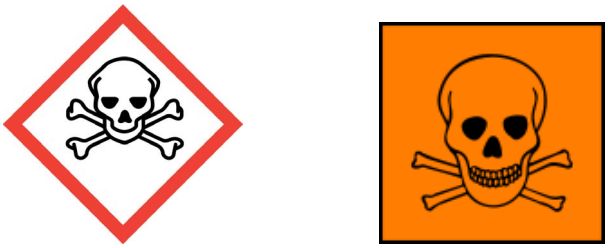
Föga förvånande förstår allmänheten inte alls eller sällan de nya CLP-piktogram som saknar liknande föregångare i den tidigare EU-lagstiftningen (se figur 3).

Figur 3: Det nya CLP-piktogrammet för allvarlig hälsofara, som inte hade någon föregångare: mycket låg igenkänning (20 %) och förståelse av innebörden (12 %) hos allmänheten.

I några enskilda fall var dock resultaten förvånande:

- Det nya piktogrammet med utropstecken (figur 4) kändes igen av 59 % av de tillfrågade, trots att det inte hade någon liknande föregångare i EU-systemet. Bara 11 % av de tillfrågade kände dock till innebörden (hälsofara)[6].
- Bara en tredjedel av de tillfrågade förstod innebörden i piktogrammen med dödskalle och korsande benknotor (figur 5), fastän andra undersökningar har visat en mycket högre grad av förståelse[7].

Figur 4: Det nya CLP-piktogrammet för hälsofara, som 59 % av allmänheten känner igen men bara 11 % förstår.



Figur 5: Den nya CLP-piktogrammet för akut giftighet och det gamla: allmänheten har låg förståelse (33 %).

När det gäller signalorden tydde Eurobarometerenkäten på att de flesta i EU anser ”fara” starkare än ”varning”. Resultaten var dock annorlunda i några medlemsstater, vilket visar att standardisering och översättning i 27 EU-länder med många olika språk fortfarande är komplicerat.

Slutligen kan inga tydliga slutsatser dras om förståelsen av faroangivelser och skyddsangivelser. Eftersom dessa element är så viktiga i farokommunikationen behövs därför mer forskning för att bedöma förståelsen av faroangivelser och skyddsangivelser.

---

[6] Förmodligen beror igenkänningen av symbolen på att man har sett utropstecknet i andra sammanhang, t.ex. på trafikskyltar.

[7] *Environmental research* 108 (2008) 419-427 och det spanska nationella konsumentinstitutets projekt *Seguridad de los productos: Nuevos pictogramas de peligro y redes de alerta* 2011 (Produktsäkerhet: nya faropiktogram och varningsnätverk). Det bör dock framhållas att i kemikaliemyndighetens enkät ombads konsumenterna att direkt uppge innebörden utan att få en lista över alternativ, vilket kan ha skett i andra enkäter.

3.2 Behov av informationskampanjer och utbildning

Det man kan konstatera när det gäller igenkänningen och förståelsen av CLP-piktogrammen är att det krävs informationssatsningar för att öka allmänhetens igenkänning och förståelse av de nya CLP-piktogrammen.

Det bör dock påpekas att den nya märkningen än så länge bara är obligatorisk för kemiska ämnen, medan de flesta kemiska produkter som säljs till allmänheten i själva verket är blandningar och för dem gäller inte CLP-förordningen förrän från och med den 1 juni 2015. Det är emellertid viktigt att informera allmänheten och få dem att förstå faromärkningen och skyddsåtgärderna bättre.

Enligt kemikaliemyndighetens studie bör informationen anpassas till nationella särdrag i fråga om riskperception och inriktas både på allmänheten i stort och särskilda målgrupper som familjer, ensamhushåll, skolbarn m.fl. genom en rad kanaler (webbsidor, broschyrer, audiovisuellt material osv.).

Uppfattningen om vilka risker som är förbundna med en viss kemisk produkt skiljer sig åt avsevärt mellan medlemsstaterna och även mellan olika grupper inom medlemsstaterna. Därför måste kommunikation och information anpassas till olika nationella målgrupper, olika språk och olika kommunikationskanaler, även smarta medietillämpningar och sociala medier.

Insatserna bör särskilt inriktas på

- att putsa upp befintliga kunskaper och göra allmänheten bekant med de nya piktogrammen och signalorden,
- att uppmuntra allmänheten att faktiskt läsa märkningen och tänka efter vad piktogrammen, faroangivelserna och skyddsangivelserna betyder,
- att informera om vad som kan bli följden av felaktig hantering av farliga produkter, så att man minskar en ogrundad känsla av trygghet.

Informationsinsatserna måste skräddarsys efter de medverkande offentliga och privata organens kapacitet och resurser. De bör också anpassas till olika sammanhang, med särskilda budskap tillgängliga i exempelvis butiker, offentliga utrymmen, skolor och hem.

Av målgrupperna är antagligen barnen en av de känsligaste, så de bör vara välinformerade om riskerna med kemikalier. Särskilt pedagogiskt material bör tas fram och spridas till skolorna; vissa medlemsstater gör redan det[8].

Kemikaliemyndigheten utformade och genomförde undersökningen i omfattande samråd med riskkommunikationsnätverket, som inrättades hösten 2008. En av nätverkets uppgifter är att utbyta information, erfarenheter, fallstudier och god praxis mellan dem som ansvarar för samordning av riskkommunikationen vid medlemsstaternas Reach-myndigheter och kemikaliemyndigheten. Nätverket kan alltså hjälpa medlemsstaterna att fullgöra sina kommunikationsuppdrag till allmänheten om risker med och säker användning av kemikalier, vilket motverkar motstridiga budskap från myndigheterna och bidrar till att bygga upp bästa praxis inom riskkommunikation.

---

[8] Kemikaliemyndighetens riskkommunikationsnätverk är forumet för erfarenhetsutbyte mellan medlemsstaterna i fråga om kommunikation om säker användning av kemikalier: http://echa.europa.eu/en/web/guest/about-us/partners-and-networks/risk-communication-network

Vidare gör kemikaliemyndighetens regelbundna kontakter med medlemsstaternas behöriga myndigheter och deras experter på området samt dess kontakter med nationella hjälpcentraler (via nätverket HelpNet som består av medlemsstaternas Reach- och CLP-hjälpcentraler) att man har god förmåga att driva och samordna informationsinsatser inom klassificering, märkning och förpackning av kemikalier.

3.3. Produkternas utseende och faroinformation på märkningen

Kemikaliemyndighetens undersökning visade att det budskap om riskerna med en kemisk produkt som anges uttryckligen eller underförstått på förpackningen kan motverka budskapet på en CLP-märkning. Exempelvis kan följande faktorer avsevärt påverka riskperceptionen:

- Förpackningens form och färg (t.ex. rött och svart kontra grönt och vitt).
- Eventuella ”oskyldiga” visuella element på produkten (t.ex. bilder av barn, mödrar, blommor eller träd).
- Igenkänning av och uppfattning om varumärken.
- Uppfattning att en produkt är mer ”naturlig” än industriell genom tvetydiga visuella element (vilda djur, skog osv.).

Kemikaliemyndigheten rekommenderar i sin undersökning att branschen bör uppmuntras att bättre anpassa produkternas utseende och förpackningar till faroinformationen på märkningen och använda beteendepåverkande faktorer för att stärka märkningens budskap och på så sätt främja ett lämpligt säkerhetsbeteende hos konsumenterna. Kemikaliemyndigheten framhåller att en attraktiv förpackning inte får lura konsumenten att strunta i eller ta lätt på de varningar som är obligatoriska enligt CLP-förordningen.

Det innebär att satsningar på att jämka samman förpackningarnas och märkningarnas budskap om produkternas risker kan vara ett sätt att informera och förbättra beteenden i samband med säker kemikalieanvändning. Myndigheter, tillverkare och distributörer kan genom frivilliga offentlig-privata insatser främja självreglering på området (observera att det redan pågår initiativ där branschen frivilligt driver informationskampanjer för att öka användarnas medvetenhet och få dem att använda produkterna på ett säkert sätt[9]).

Man bör slutligen ha i åtanke att tidigare undersökningar i ämnet redan visat att konsumenternas uppmärksamhet kan avledas om etiketten innehåller för mycket information om alla tänkbara faror[10]. Varningar för specifika faror (t.ex. i form av piktogram) kan däremot öka uppmärksamheten och därigenom stärka konsumentskyddet.

Därför bör eventuella ändringar av kraven på märkning inriktas på förenkling av innehållet och förbättrad utformning, och inte på att lägga till mer information.

3.4. Ny bedömning efter 2015

Som sägs ovan gav bägge enkäterna underlag om igenkänning och förståelse, ibland bristande, av de viktigaste elementen i riskkommunikationen och enskilda CLP-program. Det framgår att vissa faropiktogram knappast känns igen eller förstås över huvud taget.

---

9 http://www.cleanright.eu/

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

Detta är inte ägnat att förvåna, eftersom avdelning III om faroinformation i form av märkning och avdelning IV om förpackning i CLP-förordningen inte trädde i kraft för enskilda ämnen förrän den 1 december 2010 (artikel 62 i förordningen).

Dessutom är det stora flertalet kemiska produkter som konsumenter använder i själva verket blandningar av flera ämnen. CLP-förordningen börjar inte gälla för blandningar förrän den 1 juni 2015. Under övergångsperioden gäller det tidigare systemet med märkning och faropiktogram för blandningar (direktiv 1999/45/EG). Konsumenterna ser därför fortfarande främst de gamla piktogrammen på de kemiska produkter de köper.

Eftersom det enligt artikel 34.1 i CLP-förordningen angavs en tidsfrist på den 20 januari 2012 fick kemikaliemyndighetens undersökning genomföras väl tidigt, så att Eurobarometerenkäten utfördes vid en tidpunkt (november–december 2010) när knappt någon i allmänheten stött på de nya faropiktogrammen i vardagen. När den kvalitativa undersökningen genomfördes (juli 2011) för att samla in mer underlag, hade skyldigheten att använda CLP-piktogram för märkning och förpackning gällt i mindre än ett år, och blandningar märktes så gott som uteslutande enligt de gamla reglerna.

Det förefaller därför lämpligt att se över EU-medborgarnas förståelse för faromärkningarna senare, när deras erfarenhet av och förtrogenhet med piktogrammen har utvecklats, helst sedan CLP-piktogrammen har blivit obligatoriska även för blandningar. En ny bedömning av CLP-piktogrammens inverkan på EU-medborgarnas beteende och kunskaper bör därför utföras vid någon tidpunkt efter juni 2015.

4. Slutsatser

Mot bakgrund av kemikaliemyndighetens undersökning enligt artikel 34.1 i CLP-förordningen och andra studier på samma område rekommenderas inte några ändringar av CLP-piktogrammen som sådana, eftersom det torde vara bättre att låta allmänheten vänja sig vid det nya globala systemet så att man gradvis förbättrar den övergripande förståelsen av farorna med kemikalier och främjar säker användning, framför allt av hushållskemikalier.

Eftersom varje ändring av CLP-piktogrammen också förutsätter multilaterala omförhandlingar av GHS-bestämmelserna på FN-nivå, finns det för närvarande ingen nytta med att ändra konventionerna om märkning. Nu bör man i stället satsa på informationskampanjer och kunskapsspridning.

Kommissionen anser därför att det för närvarande inte är motiverat att lägga fram några förslag om ändring av CLP-förordningen, utan rekommenderar att

- informationsinsatser förbereds och genomförs för att främja EU-medborgarnas säkra användning av kemikalier, samordnat och med stöd av kemikaliemyndighetens riskkommunikationsnätverk och hjälpcentralsnätverk, helst som förberedelser inför dagen då märkning enligt CLP-förordningen blir obligatoriskt även för kemiska blandningar (1 juni 2015),
- tillverkare och importörer uppmuntras att anpassa produkternas utseende och förpackning bättre till faroinformationen på märkningen,

- förenklat innehåll och bättre utformning av märkningen av ämnen och blandningar främjas (exempelvis genom mer vägledning om när vissa element av informationen kan utelämnas och vägledning om företrädesprinciperna),
- en ytterligare bedömning av förståelsen för säker användning av ämnen och blandningar genomförs vid någon tidpunkt efter den 1 juni 2015 (även faroangivelser och skyddsangivelser bör tas med i bedömningen).