



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 29.10.2012 г.
COM(2012) 630 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА ОТНОСНО ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА ИНФОРМАЦИЯ ЗА БЕЗОПАСНАТА УПОТРЕБА НА ХИМИКАЛИТЕ

(текст от значение за ЕИП)

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА ОТНОСНО ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА ИНФОРМАЦИЯ ЗА БЕЗОПАСНАТА УПОТРЕБА НА ХИМИКАЛИТЕ

(текст от значение за ЕИП)

Речник

ЕCHA	Европейска агенция по химикали
Регламент за CLP	Регламент (ЕО) № 1272/2008 относно класифицирането, етикетирането и опаковането на вещества и смеси
GHS	Глобална хармонизирана система за класифициране и етикетиране на химикали
REACH	Регламент (ЕО) № 1907/2006 относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали
RCN	Мрежа за обмен на информация относно рисковете
КО на ДЧ	Компетентен орган на държава членка
ИЛБ	Информационен лист за безопасност

1. Въведение

Европейският съюз е разработил системи за предоставяне на информация за опасни свойства и мерки за контрол на химикали от 1967 г. насам¹ за вещества и от 1988 г. насам² за смеси (по-рано наричани „препарати“). При все това системите за класификация, използвани в други държави, бяха различни и не винаги съвместими една с друга, което често изискваше по няколко етикета и няколко ИЛБ за един и същ химически продукт.

Поради това Конференцията на ООН за околната среда и развитието от 1992 г. предостави международен мандат за хармонизиране на класифицирането на опасностите до 2000 г. В резултат на това през 2002 г. бе одобрена първата версия на Глобалната хармонизирана система за класифициране и етикетиране на химикали

¹ Директива 67/548/ЕИО на Съвета от 27 юни 1967 г. за сближаването на законовите, подзаконовите и административните разпоредби относно класификацията, опаковането и етикетирането на опасни вещества, ОВ 196, 16.8.1967 г., стр. 1—98.

² Директива 88/379/ЕИО на Съвета от 7 юни 1988 г. относно сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби относно класифицирането, опаковането и етикетирането на опасни препарати, ОВ L 187, 16.7.1988 г., стр. 14—30.

(GHS), която бе публикувана през следващата година. Оттогава GHS се актуализира на всеки две години. GHS е система на ООН за набелязване на опасностите при химикали и за информиране на потребителите за тези опасности посредством стандартни символи (пиктограми) и фрази върху етикетите на опаковката и посредством информационни листове за безопасност (ИЛБ).

CLP е Регламентът на ЕС относно класифицирането, етикетирането и опаковането на химически вещества и смеси³. С него предишното законодателство на ЕС относно класифицирането, етикетирането и опаковането на химикали се съгласува с GHS. С Регламента за CLP се цели подобряване на защитата на човешкото здраве и на околната среда, както и осигуряване на свободно движение на химични вещества и смеси, като същевременно се повишава конкурентоспособността и се стимулират иновациите.

Регламентът за CLP влезе в сила на 20 януари 2009 г. Съгласно регламента крайният срок за съгласуване на класифицирането на веществата с новите разпоредби е 1 декември 2010 г. За смеси срокът ще бъде 1 юни 2015 г. След този преходен период Регламентът за CLP окончателно ще замени предишните разпоредби относно класифицирането, етикетирането и опаковането на веществата (Директива 67/548/ЕИО) и действащите разпоредби относно препаратите (Директива 1999/45/ЕО).

Член 34 от Регламента за CLP определя, че:

- 1. В срок до 20 януари 2012 г. Агенцията провежда проучване във връзка с предоставянето на масовия потребител на информация за безопасната употреба на вещества и смеси, както и във връзка с възможната нужда от допълнителна информация върху етикетите. Това проучване се извършва след консултации с компетентните органи и заинтересованите страни и, когато е приложимо, въз основа на съответните най-добри практики.*
- 2. Без да се засягат правилата за етикетиране, предвидени в настоящия дял, Комисията, въз основа на посоченото в параграф 1 проучване, представя доклад на Европейския парламент и на Съвета и, ако това е оправдано, внася законодателно предложение за изменение на настоящия регламент.*

Европейската агенция по химикалите (ЕЧА) оцени констатациите на общоевропейското изследване на Евробарометър и на едно ново, по-целенасочено проучване относно осъзнаването на риска. В резултат на 20 януари 2012 г. ЕЧА публикува своето проучване в съответствие с член 34, параграф 1 от CLP. Настоящият доклад беше изготвен въз основа на проучването, проведено от ЕЧА в съответствие с член 34, параграф 2 от CLP.

2. Проучване относно съобщаването на информация за химикали за широката общественост

Регламентът за CLP включва в законодателството на ЕС критериите за класифициране и разпоредбите за етикетиране, приети на равнище ООН. Основните принципи са

³ Регламент (ЕО) № 1272/2008 на Европейския парламент и на Съвета относно класифицирането, етикетирането и опаковането на вещества и смеси, ОВ L 353, 31.12.2008 г., стр. 1.

всъщност доста близки до предишното законодателство на ЕС. Регламентът изисква от дружествата да класифицират, етикетират и опаковат своите опасни химикали по подходящ начин преди пускането им на пазара.

В съответствие с Регламента за CLP съобщаването за опасности⁴ при химикалите чрез етиктирането им е основният начин за осведомяване на обществеността относно безопасната употреба на химикалите. Етикетът за опасност по CLP обхваща по-специално следните елементи:

- а) пиктограма за опасност (както е посочено в приложение V към Регламента за CLP), създадена като графична композиция, която включва определен символ заедно с други графични елементи, за да предаде специфична информация за конкретната опасност;
- б) сигнална дума, която посочва относителната степен на опасност, за да предупреди читателя за потенциална опасност (например „Внимание“, „Опасно“;
- в) препоръка за безопасност, която описва препоръчваните мерки за намаляване или предотвратяване на вредните ефекти, произтичащи от излагането на въздействието на опасно вещество или опасна смес при употребата или обезвреждането им (препоръките за безопасност са стандартизирани и са определени в приложение IV към Регламента за CLP);
- г) предупреждението за опасност, което описва естеството на опасностите, свързани с опасното вещество или смес, включително, когато е целесъобразно, степента на опасност (предупрежденията за опасност са стандартизирани и са определени в приложение IV към Регламента за CLP).

В съответствие с член 34, параграф 1 от Регламента за CLP ЕCHA проведе проучване с цел оценка на предоставянето на информация за широката общественост относно безопасната употреба на вещества и смеси, както и относно потенциалната необходимост от допълнителна информация върху етикетите. Проучването беше базирано на два основни елемента:

- а) изследване на общественото мнение на Евробарометър, проведено през 2010 г., относно възприемането на етикетите от европейските граждани и разбирането на съответните пиктограми за опасност. Изследването обхваща повече от 26 000 представители на обществеността от всички държави членки, а резултатите, публикувани през 2011 г., бяха сметнати за представителни за становището на 500 милиона граждани на ЕС;
- б) допълнително качествено проучване, проведено през 2011 г. от екип европейски учени с експертен опит в осъзнаването на риска и неговото изследване и анализиране, чрез което да се осигурят допълнителни елементи относно обществените схващания и индивидуалните модели на поведение. Проучването включваше интервюта с над 240 граждани от три държави членки и с него се целеше да се установи как хората оценяват химическите продукти и как тези преценки са свързани с моделите на поведение, свързани с безопасността.

⁴ Понятието „опасност“ се отнася до присъщата на химичните вещества или смеси способност да причинят неблагоприятни последици за човешкото здраве или околната среда, съгласно критериите на Регламента за CLP.

На 20 януари 2012 г. ЕСНА предаде на Комисията доклада „Проучване относно предоставянето на информация за широката общественост относно безопасната употреба на химикали“⁵. В следващите раздели на настоящия доклад се прави обобщение на основните констатации от проучването, те се сравняват с други подобни доклади, предоставени от международно признати организации (ООН, UNITAR и др.) и се извличат заключенията относно това дали е необходимо или не изменение на Регламента за CLP.

3. Констатации относно предоставянето на информация за химикалите за широката общественост

3.1. Разпознаване и разбиране на пиктограмите по CLP и другите елементи на етикета

В изследванията, проведени за целите на проучването на ЕСНА, се акцентира върху това, че нивата на разпознаване и разбиране на новите пиктограми за опасност се различават значително в различните държави членки, и че като цяло е налице слабо разбиране относно предпазните мерки, които трябва да бъдат взети при използването на химически продукти. Освен това изследванията показаха, че по-голямата част от респондентите се смятат за умерено или недобре информирани относно рисковете, свързани с химическите продукти.

Изследването на Евробарометър показва по-специално, че в ЕС като цяло най-често срещаният начин за определяне на това дали даден химически продукт е опасен, е да се прочетат инструкциите за безопасност. Това бе потвърдено за продуктите, считани за най-опасни, като например пестицидите и инсектицидите (50 % от респондентите винаги четат инструкциите за безопасност преди употреба). За разлика от тях обаче, за други категории продукти, като например продуктите за поддръжка на автомобили и домакинските перилни препарати, по-малко от една трета от респондентите са заявили, че четат инструкциите за безопасност преди употреба.

Във второто изследване относно осъзнаването на риска се подчертава, че взаимовръзката между осъзнаването на риска и безопасното поведение е доста слаба. Това означава, че само по себе осъзнаването на риска не е достатъчен стимул за безопасно поведение. Точно обратното, интуитивното поведение и предходният опит изглежда играят много по-важна роля.

Според информацията, получена от двете гореупоменати изследвания, разглеждани в проучването на ЕСНА, някои нови пиктограми за опасност се разпознават добре от широката общественост (вж. фигура 1), докато други — не.

Важно е да се припомни, че много от новите пиктограми, въведени с Регламента за CLP, са доста сходни със съществуващите съгласно предишното законодателство на ЕС етикети; за някои от тях единствените видими разлики са цветът на фона (оранжев при старите етикети, бял при новите) и формата (квадратна за старите пиктограми, червен ромб за новите пиктограми по CLP).

⁵ Проучването е достъпно на уебсайта на ЕСНА:
http://echa.europa.eu/documents/10162/13559/clp_study_en.pdf



Фигура 1: Новата пиктограма по CLP за запалимост и предишната, много висока степен на разпознаване сред широката общественост (над 80 %).

По подобен начин значението на пиктограмите със сходен предшественик често се разбира правилно (вж. фигура 2).



Фигура 2: Новата пиктограма по CLP за експлозивни и предишната, много висока степен на разпознаване сред широката общественост (над 80 %).

Не е изненада, че новите пиктограми по CLP, които нямат сходни „предшественици“ съгласно предишно законодателство на ЕС, почти не са известни или не се разбират от широката общественост (вж. фигура 3).



Фигура 3: Новата пиктограма по CLP за „Сериозна опасност за здравето“, която не е съществувала преди това — много ниска степен на разпознаване и разбиране на значението ѝ от широката общественост (съответно 20 % и 12 %).

Въпреки това в някои специфични случаи констатациите са твърде изненадващи:

- новата пиктограма „удивителна“ (вж. фигура 4), е позната на 59 % от анкетираните, въпреки факта, че не е имала сходен предшественик в системата

на ЕС. Въпреки това значението („Опасност за здравето“)⁶ е разбрано само от 11 % от анкетиранияте.

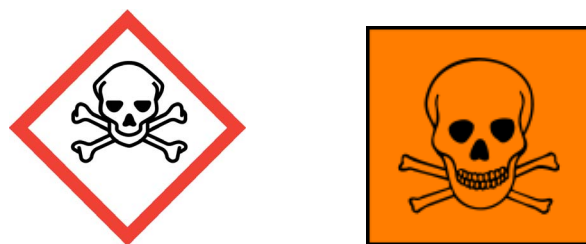
- значението на пиктограмата „череп с кръстосани кости“ (вж. фигура 5) е разбрано само от една трета от запитаните, докато други проучвания показват много по-висока степен на разбиране⁷.



Фигура 4: Новата пиктограма по CLP за опасност за здравето, позната на 59 %, но разбираема за само 11 % от широката общественост.

⁶ Счита се, че запознатостта със символа произтича от факта, че хората виждат удивителния знак в различни видове контекст, например сред пътните знаци.

⁷ „Изследвания на околната среда“, бр. 108 (2008 г.), стр. 419—427 и проект на Испанския национален институт на потребителите „Безопасност на продуктите. Пиктограми относно безопасността и опасностите“ 2011 г. Следва да се отбележи обаче, че при проучването на ЕСНА потребителите направо бяха помолени да посочат значението и не са получавали списък с възможни варианти за отговор, което може да е било направено при другите проучвания.



Фигура 5: Новата пиктограма по CLP за остра токсичност и предишната — ниска степен на разбиране сред широката общественост (33 %).

По отношение на сигналните думи изследването на Евробарометър посочва, че думата „опасно“ по принцип се възприема като по-силна от думата „предупреждение“ от повечето хора в ЕС. Въпреки това резултатите в няколко държави членки са различни, което подчертава, че стандартизацията и преводът в 27-те държави членки на множество различни езици продължават да бъдат предизвикателство.

Преки констатации относно разбирането на предупрежденията за опасност и препоръките за безопасност не са посочени. Следователно поради важността на тези елементи в съобщаването на информацията за опасности следващите проучвания следва да оценят и степента на разбиране на предупрежденията за опасност и препоръките за безопасност.

3.2 Необходимост от дейности за повишаване на осведомеността и за обучение

Първият ясен извод от констатираните нива на разпознаване и разбиране на пиктограмите по CLP е, че са необходими дейности за повишаване на осведомеността с цел повишаване на степента на разпознаване и разбиране на новите етикети по CLP сред широката общественост.

Следва да се отбележи обаче, че понастоящем новите етикети са задължителни само за химическите вещества, докато повечето химически продукти, продавани на широката общественост, са на практика смеси, за които Регламентът за CLP ще се прилага от 1 юни 2015 г. Въпреки това е важно да се повиши осведомеността на обществеността и да се насърчава разбирането на етикетите за опасност и свързаните с тях мерки за безопасност.

Съгласно констатациите в проучването на ЕСНА при дейностите за повишаване на осведомеността трябва да се вземат предвид националните модели на осъзнаване на опасностите и мерките да бъдат насочени към широката общественост, както и към конкретни категории публика, като семействата, едночленните домакинства, учениците и т.н., като се използват разнообразни дидактични средства (интернет страници, диплянки, аудиовизуални материали и др.).

На практика осъзнаването на опасностите, свързани с някои химически продукти, варира значително в различните държави членки, както и в различните подгрупи от населението в рамките на една и съща държава членка. Следователно комуникационните дейности и дейностите за повишаване на осведомеността ще трябва

да подхождат диференцирано към публиката в различните държави, като се вземат предвид езиковите бариери и подходящите канали за комуникация, напр. медийни „смайт“ приложения, социални медии.

По-общо казано, тези дейности следва да бъдат насочени към:

- опресняване на знанията/запознаване на обществеността с новите пиктограми и със сигналните думи;
- насърчаване на широката общественост да чете етикетите и да взема предвид пиктограмите, предупрежденията за опасност и препоръките за безопасност, с цел повишаване на осведомеността;
- информиране за възможните последици от неправилно боравене с опасни продукти, с цел да се намали лъжливото усещане за безопасност.

Дейностите за повишаване на осведомеността трябва да бъдат съобразени с институционалния капацитет и наличните ресурси на участващите публични и частни органи. Те следва също така да бъдат адаптирани към различни видове контекст, като например се осигурява присъствието на целеви съобщения в търговските обекти, на обществени места, в училищата или по домовете.

Най-чувствителната сред целевите групи вероятно са децата и те трябва да бъдат добре осведомени относно опасностите при продуктите. Ще трябва да бъдат разработени специфични образователни материали, които да бъдат разпространявани в училищата; в някои държави членки такива дейности вече са започнали⁸.

За подготовката и провеждането на проучването ЕСНА разчиташе на обстойна консултация с Мрежата на агенцията за обмен на информация относно рисковете (RCN), създадена през есента на 2008 г. Една от целите на RCN е да се създаде механизъм за обмен на информация, опит, изследвания на конкретни случаи и добри практики между координиращите съобщаването на рисковете в компетентните органи по REACH (КО на ДЧ) и ЕСНА. По този начин мрежата може да помогне на членовете да удовлетворят по отношение на широката общественост своите потребности от комуникация относно рисковете и безопасната употреба на химикалите, да избегнат противоречивите послания от публичните органи и да наложат най-добрите практики в областта на съобщаването на риска.

Освен това, редовните контакти на ЕСНА с КО на ДЧ и техните експерти по CLP, както и нейното взаимодействие с националните информационни бюра по CLP (посредством мрежата HelpNet от национални информационни бюра по REACH и по CLP), поставя агенцията в добра позиция с оглед на осъществяването и координирането на дейности за повишаване на осведомеността по отношение на CLP.

3.3. Външен вид на продукта и информация за опасност върху етикета

Проучването на ЕСНА показва, че съобщенията относно рисковете от даден химически продукт, заявени изрично или имплицитно посредством опаковката на продукта, могат

⁸ Мрежата на ЕСНА за обмен на информация относно рисковете е институционален форум за обмен на опит между държавите членки в областта на комуникацията относно безопасното използване на химикали — <http://echa.europa.eu/en/web/guest/about-us/partners-and-networks/risk-communication-network>

да вземат превес над посланията, съдържащи се в етикет по CLP. Например, всички тези фактори могат да повлияят значително за осъзнаването на опасностите:

- формата и цвета на опаковката (т.е. червен/черен спрямо зелен/бял цвят);
- наличието на внушение за невинност, свързано с визуални елементи върху даден продукт (например изображения на дете, майка, цвете, дърво и др.);
- разпознаването и цененето на търговската марка;
- възприемането на даден продукт по скоро като „естествен“, а не като промишлено получен чрез използването на нееднозначни визуални елементи (изображения на диви животни, гора и др.).

В проучването на ЕСНА се препоръчва промишлените предприятия да бъдат насърчавани да приведат външния вид и опаковките на продуктите в по-голяма степен в съответствие с информацията относно опасностите върху етикетите, като използват поведенчески стимули, които да усилят посланието на етикета, и по този начин да насърчават подходящото поведение, осигуряващо безопасност на потребителите. Според ЕСНА привлекателната опаковка не трябва да изкушава потребителя да пренебрегне предупрежденията, които са станали задължителни съгласно Регламента за CLP или да ги възприеме твърде несериозно.

Следователно усилията за съгласуване на „посланията“ относно рисковете от продукта, предавани от външния вид на опаковките и съдържанието на етикетите, могат да бъдат потенциален начин за повишаване на осведомеността и подобряване на поведението по отношение на безопасната употреба на химикалите. Органите, производителите и дистрибуторите могат — чрез доброволни съвместни публично-частни действия — да се стремят да насърчават мерките за саморегулиране в това отношение (трябва да се отбележи, че вече съществуват инициативи, в рамките на които представители на промишлеността са предприели доброволни информационни кампании за повишаване на осведомеността сред потребителите и за насърчаване на безопасната употреба на техните продукти⁹).

На последно място, трябва също така да се вземе предвид, че предишните изследвания как потребителите осъзнават предупрежденията за опасност, показаха, че твърде много информация върху етикета относно всички потенциални опасности може да отклони вниманието на потребителите¹⁰. За разлика от нея предупрежденията, насочени към конкретни опасности (като пиктограмите), могат да привлекат засилено внимание и по този начин да подобрят защитата на потребителите.

Следователно евентуалните изменения в изискванията за етикетиране следва да бъдат насочени към опростяване на съдържанието и подобряване на оформлението, а не да предлагат добавянето на допълнителна информация.

3.4. Нов анализ след 2015 г.

⁹ <http://www.cleanright.eu/>

¹⁰ Проучване на разбираемостта на етикети на основание Директива 88/379/ЕИО относно опасните препарати, 1999 г., Европейска комисия, ГД III; GHS на ООН, 4-то преработено издание, 2012 г., приложение 5: Етикетиране на потребителските продукти, основаващо се на вероятността от нараняване.

Както беше посочено по-горе, и двете полеви изследвания предоставиха обратна информация за разпознаването и разбирането (или липсата на такова) на основните елементи на предоставянето на информация за риска и на отделните пиктограми по CLP. Техните констатации показват, че някои от пиктограмите за опасност почти не са известни или не се разбират.

Това не е изненадващо, като се има предвид, че разпоредбите на дял III и IV от Регламента за CLP относно *„предоставяне на информация за опасност посредством етикетирание“* и *„опаковка“* влязоха в сила по отношение на отделните вещества едва на 1 декември 2010 г. (вж. член 62 от Регламента за CLP).

Освен това по-голямата част от химикалите, използвани от потребителите, на практика са смеси, съдържащи няколко вещества. Разпоредбите на Регламента за CLP ще бъдат задължителни за смесите едва от 1 юни 2015 г. По време на преходния период продължава да се прилага предишната система на етикетирание и пиктограми за опасност (Директива 1999/45/ЕО). Поради това потребителите ще продължават да виждат най-вече старите пиктограми върху химическите продукти, които купуват.

Като се има предвид, че в член 34, параграф 1 от Регламента за CLP беше определен срок до 20 януари 2012 г., проучването на ЕСНА трябваше да бъде проведено в известна степен преждевременно, като изследването на Евробарометър беше извършено в момент (от ноември до декември 2010 г.), когато широката общественост почти не беше се натъквала на новите пиктограми за опасности в реалния живот. Когато започна събирането на допълнителна информация посредством *„качествените проучвания“* (през юли 2011 г.), задължението за използване на пиктограмите по CLP за етикетирание и опаковане на вещества беше в сила от по-малко от година, а смесите все още биваха етикетирани почти изцяло съгласно предишното законодателство.

Поради това изглежда целесъобразно степента на разбиране сред европейските граждани да се разгледа отново на по-късна дата, когато техните опит и познания в областта на пиктограмите ще са се развили, за предпочитане след като Регламентът за CLP стане задължителен и за смесите. Нов анализ на въздействието на пиктограмите по CLP върху поведението и разбирането на гражданите на ЕС следва да се извърши след юни 2015 г.

4. Заключение

В светлината на констатациите на проучването на ЕСНА, проведено в съответствие с член 34, параграф 1 от Регламента за CLP, както и на други проучвания по същия въпрос, промените в пиктограмите по CLP сами по себе си не се препоръчват, тъй като би било по-полезно да се даде възможност на обществеността да свикне с новата глобална система, като се работи постоянно за подобряване на цялостното разбиране на опасностите, създавани от химикалите, и за насърчаване на по-безопасното използване на препаратите от битовата химия в частност.

Имайки предвид също така, че едно предложение за промяна на пиктограмите по CLP би изисквало предоговаряне на съответните разпоредби от GHS, установени в многостранния контекст на ООН, понастоящем няма полза от изменянето на установените етикети. Вместо това в този момент акцентът на дейностите трябва да бъде поставен върху повишаването на осведомеността и знанията.

Следователно Комисията счита, че на този етап изготвянето на законодателно предложение за изменение на Регламента за CLP не е оправдано, и препоръчва:

- следва да се подготвят и провеждат дейности за повишаване на осведомеността с цел подобряване на безопасното използване на химикали от гражданите на ЕС, като тези дейности се координират/популяризират от мрежата на ЕСНА за предоставяне на информация относно рискове и от мрежата за оказване на съдействие, за предпочитане — в рамките на срока, след който задълженията по CLP за етикетирание ще се прилагат по отношение на химическите смеси (1 юни 2015 г.);
- производителите и вносителите могат да бъдат насърчавани да приведат външния вид и опаковките на продуктите в по-голяма степен в съответствие с информацията за опасностите върху етикетите;
- следва да се насърчава опростяването на съдържанието и подобряването на оформлението на етикетите върху веществата и смесите (например като се предоставят допълнителни насоки за пропускане на определени елементи от информацията и относно правилата за приоритетност);
- след 1 юни 2015 г. да се проведе допълнителен анализ на разбирането за безопасна употреба на вещества и смеси (както и следва да се разгледат препоръките безопасност и предупрежденията за опасност).