

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning,
Konsumentenheten
Kansliråd Yvonne Stein
fi.remissvar@regeringskansliet.se
yvonne.stein@regeringskansliet.se

Remissyttrande

Remissnamn: Förslag till EU-förordning om leksakers säkerhet

Er ref: Fi2022/02631

Svensk Handel, som är handelsföretagens intresseorganisation och företräder 9 000 små, medelstora och stora företag med nära 300 000 medarbetare, får med anledning av remissen anföra följande:

Allmänna synpunkter

Svensk Handel tackar för möjligheten att inkomma med synpunkter på Kommissionens förslag till EU-förordning om leksakers säkerhet. Vi välkomnar förslaget till en förordning om leksakers säkerhet som upphäver direktiv 2009/48/EG och som syftar till att åtgärda de två huvudsakliga brister som identifierats under utvärderingsperioden för leksakssäkerhetsdirektivet: i) riskerna med skadliga kemikalier och ii) bristen på effektivitet i tillämpningen, särskilt i samband med Online försäljning.

Vidare välkomnar Svensk Handel även förändringen av det rättsliga instrumentet från ett direktiv till en förordning som är direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater. Detta bidrar till en mer harmoniserad tillämpning av regler som gäller för leksaker i Europa och motverkar avvikelser från EU-texten och eventuella implementeringsfrågor på medlemsstatsnivå.

Svensk Handel anser det vara viktigt att förenkla reglerna i förslaget för att undvika förvirring och säkerställa rättssäkerhet för företag. Vid framtagande av nya regler är en noggrann konsekvensanalys viktig för att säkerställa att vidtagna åtgärder blir effektiva och balanserade för att undvika såväl en tung administrativ börda som ökade kostnader och onödiga handelshinder för företagen.

Det är även viktigt att utvärdera om de krav som nu ställs i förslaget faktiskt kan följas upp av marknadskontrollmyndigheterna¹. Resurserna för varutillsyn är ofta begränsade och skiljer sig mellan olika medlemsstater och myndigheter. Att stärka samordning mellan medlemsstaterna och hitta bättre metoder att fånga upp och avlägsna de mest riskfyllda och farliga leksakerna från marknaden borde prioriteras. Ökad digitalisering skapar särskilda utmaningar. Varor med inbyggd digital teknik försvårar ett effektivt agerande från tillsynsmyndigheterna vid näthandel, särskilt när det gäller produkter från tredje land. Komplexa leveranskedjor innebär att både företag och myndigheter möter utmaningar i att spåra

¹ Se Kommerskollegiums rapport (2023) Innovation, AI, Technical Regulation and Trade – Questioning the invisible hand in the digital economy: [innovation-ai-technical-regulation-and-trade.pdf](https://www.kommerskollegium.se/innovation-ai-technical-regulation-and-trade) (kommerskollegium.se)

vilka aktörer som påverkat en produkt. Det blir också alltmer utmanande att få insyn i digitala varuegenskaper som kan ändras över tid, t.ex. på grund av mjukvaruuppdateringar.

Svensk Handel vill betona vikten av att de grundläggande principer som gäller vid utarbetandet av tekniska specifikationer och standarder värnas. Standardiseringsarbetet bedrivs av experter från den del av näringslivet som sedan ska använda sig av standarden. Detta leder till innovationsutbyte och utveckling, samtidigt som gemensamma lösningar hittas som fungerar i praktiken för de företag som sedan ska uppfylla lagstiftningskraven och använda sig av standarderna.

Sammanfattningsvis vill Svensk Handel betona följande:

- Svensk Handel välkomnar förslagets övergripande målsättning, dvs att förbättra konsument-skyddet på produktsäkerhetsområdet när det gäller leksaker och samtidigt bidra till ökad harmonisering och en väl fungerande inre marknad.
- Svensk Handel vill understryka vikten av att man vid utformningen av dessa regler ska eftersträva att de inte innebär ökade kostnader för företag eller myndigheter, som inte är nödvändiga för att upprätthålla produktsäkerheten.
- Vidare anser Svensk Handel att det behövs ytterligare förtydligande av vissa definitioner, t.ex. *modell leksaker, funktionella leksaker, oroande ämnen (substance of concern)* m.fl.
- Förslaget inkluderar i artikel 5 bland de allmänna säkerhetskraven aspekter att en leksak inte får äventyra "barns psykiska och mentala hälsa, välbefinnande och kognitiva utveckling". Svensk Handel anser att man bör främst fokusera på säkerhetsaspekter och verkställbara krav vid utformande av detta regelverk. Riskerna är annars att dessa kan vara alltför subjektiva och svårkontrollerade. Här behöver vi få ett förtydligande från kommissionen med vad som avses.
- Vad gäller det digitala produktpasset som föreslås införas anser vi att det behövs ett förtydligande gällande dess omfattning, funktion och tidslinje för att i möjligaste mån undvika potentiella konflikter med överlappning med annan lagstiftning.
- Därtill behöver man säkerställa en smidig övergång för att få en rättslig förutsägbarhet. Det är viktigt att undvika att "säkra leksaker" som släppts ut på marknaden kommer behöva kasseras. Svensk Handel anser att vidareförsäljning av produkter som uppfyller leksakssäkerhetsdirektivet ska tillåtas, så länge de släppts ut på marknaden innan förordningen om leksaker säkerhet träder i kraft.
- Vad gäller märkningskravet om märkning av leksaker med deras kemiska sammansättning ser vi ett potentiellt problem, då det kan avskräcka konsumenter från att köpa vissa leksaker baserat på felaktiga antaganden. Utöver detta kan nämnas att även om varningspiktogrammet i bilaga III punkten 1 förenas med piktogrammet i punkten 2, så krävs att den specifika risken kortfattat anges i textform och även översätts till olika språk, samma krav som för andra obligatoriska varningstexter i bilaga III.

I övrigt vill Svensk Handel hänvisa till Lek och Babybranschens remissvar.

Synpunkter på utredningens förslag

Svensk Handel välkomnar förslaget övergripande målsättning, dvs att förbättra konsumentskyddet på produktsäkerhetsområdet när det gäller leksaker och samtidigt bidra till ökad harmonisering och en väl fungerande inre marknad.

Omfattning och definitioner (artiklarna 1–3)

Svensk Handel välkomnar de nya definitionerna som rör införandet av det digitala produktpasset (DPP) för att garantera rättssäkerhet. Vi ser dock risker med att inte koppla definitionerna till det nuvarande förslaget om förordningen om ekodesign för hållbara produkter (ESPR). Det är av största vikt att det finns en samstämmighet mellan de två lagtexterna. ESPR är dock för närvarande i Trilogi och dess definitioner kan komma ändras innan dess text antas.

Oroande ämnen 3(36)

Svensk Handel ifrågasätter definitionen av "ämne som ger anledning till oro" (substance of concern) och den hänvisning som görs till "artikel 2.28, i förordning (EU) .../... [om ekodesignkrav för hållbara produkter]". Definitionen av "ämne som ger anledning till oro" bör istället hänvisa till kemikalielagstiftningen. I ESPR är den föreslagna definitionen av "ämne som ger anledning till oro", för närvarande alltför bred, otydlig och ännu inte slutgiltig. Det är viktigt att ha en tydlig ram för denna definition och att det fastställs en process för att vetenskapligt utvärdera begränsningen av kemikalier av andra skäl än säkerhetsskäl.

Leksaksmodell/"Toy model" - artikel 3(13)

Om tanken med denna definition är att tillåta gruppering av artiklarna bör det göras tydligare, t.ex. genom att ersätta en del av formuleringen. T.ex.:

(b) Ska ersättas med "*de har enhetlig konstruktion och tekniska egenskaper när det gäller överensstämmelse med säkerhetskraven som anges i*"

c) "Enhetliga material" ska ersättas med "*samma material*".

(d) "annat element" är brett och behöver förtydligas om vad det andra elementen är.

Vi föreslår att man använder *artikel, batch eller produktmodell* som i ESPR eller TSR artikel 7 punkt 5.

"Funktionella leksaker/functional toy – artikel 3(29)

Svensk Handel anser att det behövs exempel (t ex symaskiner, kaffemaskiner) för att undvika feltolkningar från olika aktörer och/eller myndigheter. Utöver det är det enligt vår uppfattning också bra att i definitionen specificera att den funktionella leksaken också ska medföra samma risknivå – och inte bara utseendet – för produkten/apparaten/installationen.

Vårt förslag till definition: '*Functional toy*' means a toy that operates and is used in a manner similar to a product, appliance, or installation designed for adult use, **resulting in the same or similar level of risk**. This category can include scale models of items such products, appliance, or installation **such as sewing machines or coffee machines, for instance**.

Produktsäkerhetskrav (artikel 5 och bilaga II)

En leksak får endast släppas ut på marknaden om den uppfyller allmänna säkerhetskrav (artikel 5.2) och särskilda säkerhetskrav (bilaga II).

I förslaget från Kommissionen ingår nu bland de allmänna säkerhetskraven "*att en leksak inte ska äventyra barns psykiska och mentala hälsa, välbefinnande och kognitiva utveckling*". Svensk Handel

skulle här vilja se ett förtydligande kring hur psykiskt välbefinnande och kognitiv utveckling hos barn kan mätas och bevisas, då de nu ingår i de allmänna säkerhetskraven för leksaker (artikel 5.2). Att lägga in icke mätbara krav ökar risken för godtycklighet när det gäller att avgöra leksakernas överensstämmelse med kraven. Frågan är hur tillsynsmyndigheterna ska kunna utöva tillsyn. Svensk Handel anser att denna typ av kriterier inte bör införas som ett allmänt krav kopplat till leksakers säkerhet.

Förslaget innehåller också en generisk begränsning av särskilt skadliga ämnen, inklusive: i) *ämnen som är cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska*; ii) *hormonstörande ämnen*, iii) *luftvägssensibilisatorer* och iv) *ämnen som är giftiga för ett specifikt organ (bilaga II, del III, punkt 4)*. Svensk Handel anser att det är viktigt att förhindra att barn utsätts för risk för att exponeras för skadliga kemikalier. Samtidigt anser Svensk Handel att EU:s leksaksdirektiv redan idag har högt ställda krav, att lägga till ytterligare och strängare krav kommer inte att ta itu med grundproblemet, som i vår mening är genomförande och efterlevnad av direktivet.

Svensk Handel stödjer införandet av generiska begränsningar för de ämnen (som inkluderas i dessa kategorier), och som efter att ha blivit vetenskapligt bedömda och befunnits vara osäkra för användning i leksaker och farliga för människors hälsa. Vi välkomnar också den flexibilitet som tillåts i underavsnitt 5 som slår fast att "*den oavsiktliga förekomsten av ett ämne eller en blandning som avses i punkt 4 som härrör från föroreningar av naturliga eller syntetiska ingredienser eller från tillverkningsprocessen och som är tekniskt oundviklig vid bra tillverkning praxis, ska tillåtas under förutsättning att leksaker, trots sådan närvaro, förblir i överensstämmelse med de allmänna säkerhetskraven.*"

Vi är positiva till möjligheten att bevilja undantag om i) tillräckligt säkra, ii) det saknas alternativ till förekomsten av dessa ämnen, och iii) ämnet eller blandningen inte är förbjuden att använda i konsumentartiklar enligt förordning (EG) nr 1907/2006 (artikel 46.7).

Svensk Handel anser att det behövs ges ännu mer stöd, särskilt för små och medelstora företag. Det kan t.ex. vara i form av ekonomiskt stöd, finansiering, specialiserad ledning och personalutbildning samt organisatoriskt och tekniskt bistånd. Små och medelstora företag är särskilt utsatta handlare på marknaden på grund av brist på resurser, adekvat kompetens som teknisk och juridisk expertis och brist på personal.

Märkningskrav (bilaga, del B)

Svensk Handel tror att märkning av leksaker med deras kemiska sammansättning kan avskräcka konsumenter från att köpa vissa leksaker baserat på felaktiga antaganden. Enligt vår mening letar inte konsumenter aktivt efter denna information. Digital märkning kan hjälpa till att flöda information från företag till företag och göra den tillgänglig offline om tillverkarna anser att detta är användbart och för konsumenter som har ett specifikt intresse. I förslaget införs märkningskrav "*för namn på doftallergener som ska anges på leksaken, på en anbringad etikett, på förpackningen eller i en medföljande bipacksedel, samt i produktpasset, om deras koncentrationer överstiger 100 mg/ kg*" (del B i tillägget). Svensk Handel föreslår att grundläggande information finns på produkten (förpackningen) men att ytterligare information görs tillgänglig i produktpasset.

Skyldigheter för ekonomiska aktörer

Svensk Handel anser att det är viktigt att tydligt definiera näringsidkarnas roll och ansvar i enlighet med proportionalitetsprincipen när det gäller skyldigheter och respektive ansvar. Ansvar för bristande efterlevnad bör tydligt fastställas på nivån för tillverkaren av produkten som tillverkade leksaken. Distributörer kan vara ansvariga för att verifiera förekomsten av nödvändig information/etiketter/DPP men inte dess sanningsenlighet (artikel 10.2). Ansvar för bristande efterlevnad bör tydligt fastställas på nivån för tillverkaren av produkten, dvs den som tillverkade leksaken.

Svensk Handel vill betona att det är viktigt att se till att internetbaserade marknadsplatser tar ansvar och ser till att osäkra leksaker avlägsnas från marknaden. Detta då antalet produkter som inte uppfyller kraven konstant ökar, inte minst på online marknadsplatser, med allvarliga risker för barn.

Digitalt produktpass

Svensk handel är positiva till att EU-försäkran om överensstämmelse ersätts med produktpasset för leksaker (skäl 42). DPP bör effektivisera och underlätta tillgången till harmoniserad, relevant och proportionerlig information och börja med befintliga informationskrav. Det är en möjlighet att modernisera och digitalisera produktinformation och ett verktyg för konsumenter att få tillgång till information. DPP bör grundas på öppna och internationella standarder, interoperabilitet och proportionalitet "need to know" nivå. Det är viktigt att DPP:erna kommer att fungera för olika typer av intressenter och är harmoniserade i sin omfattning. Inklusiv harmonisering och interoperabilitet för B2G och B2B

Svensk Handel vill betona det faktum att ESPR fortfarande är i medbeslutandeförfarandet, därför är det ännu inte en juridiskt bindande text och det råder fortfarande oklarheter om hur den slutliga texten kommer att se ut. Det är viktigt att bevaka hur bestämmelserna om digitala produktpass i ESPR utvecklas för att säkerställa överensstämmelse.

Det är viktigt att införandet av digitalt produktpass för leksaker kan säkerställa att inte informationen som passet står för kan bli förfalskad, Införandet av produktpass får inte leda till mindre eller total avsaknad av visuell och fysisk kontroll, t.ex. vid stickprovskontroller vid införandet av varor vid EU:s yttre gräns. Visuell, fysisk inspektion av varor är kanske det viktigaste sättet att bekräfta om leksakerna de facto överensstämmer med produktpasset².

Enligt 20.4 ska tullmyndigheterna verifiera ytterligare information som finns i produktpasset. Vilken information som ska kontrolleras kommer framgå av kommissionens delegerade akt. Utifrån bestämmelsens ordalydelse går det inte att avgöra omfattningen av den kvalitativa kontrollen. Svensk Handel stöder förtydligandet i lagtexten av roller och ansvar för DPP. Tillverkaren måste skapa DPP för leksaken inklusive relevant överensstämmelseinformation som kommer att ersätta EU-försäkran om överensstämmelse (artikel 7.2). Därtill vill Svensk Handel i sammanhanget betona två saker:

- I. Svensk Handel vill understryka vikten av att de administrativa kostnaderna för att införa ett DPP måste hållas till ett minimum. Dels är det ett uttalat mål från Kommissionen att minska regelbördan med 25 % dels är det inte hållbart med de förväntade kostnader, som nämns på sid 10 i förslaget: *The overall additional administrative burden of the introduction of the digital product passport has been estimated, based on current market structure and expected average production per enterprise, at approximately EUR 18 million one-off and EUR 10.5 million recurrent, per year.*

Kommissionen skriver vidare att effektiviseringsvinster kommer också att göras, men att dessa endast är på en betydligt lägre nivå: *"The product passport could lead to savings for companies from moving to digitalised information of around EUR 2.62 to EUR 3.93 million (EUR 3.275 million on average) per year.*

Svensk Handel anser att glappet där i mellan måste minska för att motivera investeringarna.

- II. Företagssekretess: Det är endast nödvändig information som ska behöva delas i DPP och endast till direkt behöriga aktörer. Det finns annars en uppenbar risk att oseriösa aktörer får ännu lättare att få tag i information för piratkopiering.

"Övergångsbestämmelser" (artikel 54).

"Leksaker som släppts ut på marknaden i enlighet med direktiv 2009/48/EG före ... [OP vänligen infoga datum = första dagen i månaden efter 30 månader efter datumet för denna förordnings ikraftträdande] kan fortsätta att göras tillgängliga på marknaden till den ... [OP vänligen infoga datum = första dagen i månaden efter 42 månader efter dagen för denna förordnings ikraftträdande]."

² Enligt artikel ska produktverifikation framför allt ske elektroniskt och automatiskt via de så kallade EU Single Window Certificates Exchange System.

Svensk Handel ser detta som problematiskt då det innebär att återförsäljare bara kommer ha ett år på sig att sälja av leksaker i enlighet med det nuvarande direktivet, i slutet av övergångsperioden. Ur ett resursperspektiv måste det vara mycket bättre att leksaker som lever upp till gällande lagkrav, som finns kvar ute i butikshyllorna, får säljas av snarare än att de behöver förstöras etc. Vi har aldrig sett en sådan bestämmelse i annan EU-produktlagstiftning.

Kommissionens genomförandebefogenheter och delegerade befogenheter

Svensk Handel anser att processen för att utveckla akter enligt (artiklarna 2.3 och 14.2) och delegerade akter (artikel 46) ska vara öppen och deltagande. Kommissionen bör inrätta ett samrådsforum eller en expertgrupp bestående av företrädare för medlemsstaterna, relevanta intressenter från den privata sektorn (inklusive återförsäljare och grossister) samt partner från det civila samhället som liknar samrådsforumet för ekodesign.

Ikraftträdande och tillämpning av de nya reglerna

Svensk Handel välkomnar tillämpningen av den föreslagna förordningen 30 månader efter dess ikraftträdande (med undantag för bestämmelserna om anmälda organ och kommissionens genomförandebefogenheter och delegerade befogenheter) (artikel 56). Detta tillhandahålls utöver övergångsbestämmelserna både tillverkade produkter och certifikat som utfärdats av anmälda organ enligt direktiv 2009/48/EG så att lager kan absorberas fram till 42 månader efter ikraftträdandet (artikel 54). Vi ber om en utvidgning av de övergångsåtgärder som tillåter genomförsäljning av produkter tills lagren tömts genom vilka de placerades innan direktivet trädde i kraft. Övergångsåtgärderna i kommissionens förslag bör följa dem som anges i artikel 54 i förordning 1169/2011 och i den blå guiden.

Ökade kostnader och administration

Svensk Handel efterfrågar en kompletterande analys av den svenska marknaden och dess aktörer, i samråd med de olika typer av företag som berörs av förslagen. Till exempel bör en preliminär konsekvensutredning tas fram inför kommande förhandlingar och som vid behov kan kompletteras löpande.

SVENSK HANDEL

Ann Christiansson
Näringspolitisk expert
Svensk Handel

Jolanda Girzl
Näringspolitisk expert
Svensk Handel