



C/2024/1577

5.3.2024

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o bezpečnosti hraček a o zrušení směrnice 2009/48/ES

(COM(2023) 462 final – 2023/0290 (COD))

(C/2024/1577)

Zpravodaj: **Tymoteusz Adam ZYCH**

Žádosti o vypracování stanoviska	Evropský parlament, 19. 10. 2023 Rada Evropské unie, 20. 9. 2023
Právní základ	Článek 114 Smlouvy o fungování Evropské unie
Odpovědná sekce	Jednotný trh, výroba a spotřeba
Přijato v sekci	23. 11. 2023
Přijato na plenárním zasedání	13. 12. 2023
Plenární zasedání č.	583
Výsledek hlasování	
(pro/proti/zdrželi se hlasování)	158/1/1

1. Závěry a doporučení

1.1. Evropský hospodářský a sociální výbor EHSV podporuje iniciativu Komise a celkově ji považuje za rozumnou, potřebnou a přiměřenou. Bezpečnost dětí nesmí být ohrožena.

1.2. Navrhované rozšíření obecných zákazů odůvodněné vědeckým pokrokem je přiměřené, neboť by výrazně snížilo počet nehod a onemocnění spojených s hračkami, které jsou způsobeny kontaktem se škodlivými chemickými látkami. Návrh je navíc součástí širší strategie EU v oblasti chemických látek a právních předpisů týkajících se jiných výrobků (včetně výrobků pro péči o děti).

1.3. Zavedení digitálního pasu výrobku může mít vliv na ochotu zákazníků kupovat nevyhovující hračky a může pomoci orgánům dozoru nad trhem a celním orgánům rozlišovat mezi vyhovujícími a nevyhovujícími hračkami. Avšak vzhledem k tomu, že navrhovaná ustanovení mohou mít nepřiměřený negativní dopad na trh s tradičními a individuálně upravenými hračkami, které nejsou vyráběny sériově, navrhuje EHSV, aby byla přijata zvláštní opatření, která by výrobce těchto hraček podpořila.

1.4. EHSV vyzývá Komisi, aby uvážila, že by mohla být ohrožena bezpečnost dětí, pokud by v důsledku zdražení hraček došlo ke zvýšení podílu nevyhovujících hraček na trhu. Toto riziko lze kompenzovat zajištěním účinného dozoru nad trhem, který se zaměří především na to, aby dovážené hračky byly v souladu s předpisy.

2. Úvod

2.1. Předmětem tohoto stanoviska je návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o bezpečnosti hraček a o zrušení směrnice 2009/48/ES (dále jen „**nařízení o hračkách**“ nebo „**návrh**“), který předložila Evropská komise.

2.2. Jak je uvedeno v důvodové zprávě, nařízení o hračkách se zaměřuje na dva hlavní cíle: 1) zvýšení bezpečnosti dětí v souvislosti s riziky spojenými se škodlivými chemickými látkami obsaženými v hračkách a 2) prosazování opatření s cílem snížit počet hraček, které nejsou v souladu s právními předpisy EU (dále jen „**nevyhovující hračky**“).

2.3. Uvádí se zde rovněž, že stávající právní režim, který vychází ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/48/ES⁽¹⁾ (dále jen „**směrnice o bezpečnosti hraček**“), není k vyřešení výše uvedených problémů dostačující.

2.4. Pokud jde o škodlivé chemické látky, důvodová zpráva uvádí, že směrnice o bezpečnosti hraček se nevztahuje na látky, jako jsou endokrinní disruptory nebo látky ovlivňující imunitní, nervovou nebo dýchací soustavu. Pravomoc Komise změnit směrnici o bezpečnosti hraček a přizpůsobit ji vědeckým poznatkům je přitom příliš omezená. Zejména není možné přizpůsobit tuto směrnici, pokud jde o limitní hodnoty pro hračky určené pro děti starší 36 měsíců.

2.5. Hlavním důvodem pro rozšíření obecných zákazů je podle Komise v této souvislosti pokrok ve vědeckých poznatcích a současné povědomí o škodlivých účincích několika chemických látek obsažených v hračkách (i těch, které jsou v současné době vyhovující). Tento přístup je rovněž v souladu s širší politikou EU, zejména se strategií pro udržitelnost v oblasti chemických látek⁽²⁾.

2.6. I přes rozšíření obecných zákazů může toto odvětví požádat o výjimky povolující konkrétní látky a směsi s uvedením jejich povoleného použití v hračkách a nových limitních hodnot pro konkrétní látky v hračkách. Výjimky lze udělovat prostřednictvím aktů Komise v přenesené pravomoci, které mají účinek *erga omnes*.

2.7. Pokud jde o snížení podílu nevyhovujících hraček na trhu EU, hlavním opatřením navrhovaným v nařízení o hračkách je nový digitální pas výrobku. Návrh v tomto ohledu nestanoví nová nebo širší regulační opatření – jádro ustanovení směrnice o bezpečnosti hraček (zahrnutých do návrhu) zůstává beze změny, pouze s drobnými úpravami. Nařízení o hračkách je však navrhováno v kontextu konkrétního stávajícího regulačního rámce, tj. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1020⁽³⁾, o dozoru nad trhem nařízení (EU) 2022/2399⁽⁴⁾ a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/988⁽⁵⁾. V tomto regulačním rámci, který není předmětem tohoto stanoviska, jsou stanovena další donucovací opatření, jakož i povinnosti členských států v tomto ohledu.

3. Obecné připomínky

3.1. EHSV si je vědom citlivé povahy předmětu návrhu. Hračky jsou nezbytné pro správný tělesný a duševní vývoj dětí. Na druhou stranu mohou být hračky nebezpečné a vést k nehodám, které mohou skončit i smrtí. Děti jsou zranitelnou skupinou a měla by se na ně vztahovat přísnější ochranná opatření, což je ve veřejném zájmu. EHSV souhlasí s tím, že v otázce bezpečnosti dětí by i přes vývojové výhody hraček nemělo nikdy docházet ke kompromisům, a to ani v případech, že nezbytná ochrana s sebou nese náklady a administrativní zátěž. To však neznamená, že by se neměly provádět zkoušky vyplývající z právních předpisů, jako je test přiměřenosti a test subsidiarity. Některé obavy EHSV v tomto ohledu budou rozebrány níže (v oddílech 4–6). EHSV vyzývá Komisi a orgány EU zapojené do legislativního procesu, aby tyto obavy zohlednily.

3.2. Pokrok ve vědeckých poznatcích, pokud jde o škodlivost několika chemických látek, které byly dříve obsaženy v hračkách, by mohl vést ke značnému riziku, že se členské státy pokusí zavést dodatečné požadavky pro výrobce hraček (postup upravený článkem 114 SFEU), což by mohlo vést k rozdílným na jednotném trhu. EHSV si je této skutečnosti vědom a návrh vítá jako odůvodněné regulační opatření, které zajistí bezpečnost hraček na trhu EU a zaručí, že hračky, které budou v souladu s právními předpisy EU, budou bezpečné. EHSV oceňuje flexibilitu a obecnou povahu nařízení o hračkách, která je nezbytná pro případ dalšího pokroku ve vědeckých poznatcích. Tohoto cíle lze dosáhnout především prostřednictvím přenesených pravomocí Komise podle čl. 46 odst. 5 a čl. 46 odst. 8.

⁽¹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/48/ES ze dne 18. června 2009 o bezpečnosti hraček (Úř. věst. L 170, 30.6.2009, s. 1).

⁽²⁾ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Strategie pro udržitelnost v oblasti chemických látek – K životnímu prostředí bez toxických látek, 14. října 2020 (COM(2020) 667 final).

⁽³⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1020 ze dne 20. června 2019 o dozoru nad trhem a souladu výrobků s předpisy a o změně směrnice 2004/42/ES a nařízení (ES) č. 765/2008 a (EU) č. 305/2011 (Úř. věst. L 169, 25.6.2019, s. 1).

⁽⁴⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2399 ze dne 23. listopadu 2022, kterým se zřizuje jednotný portál Evropské unie pro oblast celnictví a mění nařízení (EU) č. 952/2013 (Úř. věst. L 317, 9.12.2022, s. 1).

⁽⁵⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/988 ze dne 10. května 2023 o obecné bezpečnosti výrobků, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1025/2012 a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1828 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES a směrnice Rady 87/357/EHS (Úř. věst. L 135, 23.5.2023, s. 1).

3.3. Digitální pas výrobku se jeví jako vhodné opatření, které by spotřebitelům, orgánům dozoru nad trhem a celním orgánům umožnilo rozlišovat mezi vyhovujícími a nevyhovujícími hračkami. Rozhodně by zvýšilo bezpečnost a do určité míry snížilo počet nevyhovujících hraček na trhu (s výhradou podrobných připomínek uvedených níže). Jelikož by však tyto změny přinesly tomuto odvětví další náklady⁽⁶⁾, vyzývá EHSV Komisi, aby se vážně zabývala potřebou zavést opatření uvedená v odstavci 6.9.

3.4. EHSV navíc souhlasí s některými zúčastněnými stranami, že návrh nemusí stačit k tomu, aby došlo ke snížení počtu nevyhovujících hraček a omezení potenciálních hrozeb pro zdraví dětí spojených s hračkami. EHSV proto vyzývá Komisi, aby v blízké budoucnosti znovu zvážila rozsah návrhu nebo jej rozšířila, zejména tím, že vymezí online tržiště jako hospodářské subjekty, stanoví minimální úroveň sankcí uvedených v článku 52 a zavede konkrétní požadavky na regulaci hladiny hluku (podrobněji, než je navrženo v příloze II části I odst. 10). A navíc, jelikož je v preambuli návrhu zmíněna zásada předběžné opatrnosti, měla by být doplněna i do právního textu nařízení o hračkách, podobně jako je tomu v článku 39 směrnice o bezpečnosti hraček.

4. Přiměřenost rozšíření obecných zákazů

4.1. EHSV si je vědom toho, že některé zúčastněné strany vznesly ve veřejné diskusi argumenty, v nichž uvedly, že chemické látky, na které se vztahují navrhované obecné zákazy, jsou obsaženy nejen v hračkách, ale i v mnoha dalších výrobcích, s nimiž děti přicházejí denně do styku. Bylo namítáno, že nařízení nemůže odstranit hrozby pro zdraví dětí tím, že přinese nepřiměřenou administrativní zátěž pro jedno odvětví a zároveň bude ignorovat tytéž hrozby v jiném odvětví. EHSV sice souhlasí s tím, že problém chemické bezpečnosti se neomezuje pouze na regulaci výroby hraček, neznamená to však, že dotyčný návrh není v souladu se zásadou přiměřenosti.

4.2. Zaprvé, ačkoli si je Výbor vědom toho, že mnoho škodlivých látek je obsaženo i v jiných výrobcích, s nimiž děti přicházejí každodenně do styku, neznamená to, že návrh nemůže dosáhnout předpokládaných cílů. Hlavním cílem nařízení o hračkách je zajistit, aby hračky, které jsou v souladu s právními předpisy EU, byly pro děti bezpečné. To znamená, že cílem navrhovaných opatření je výrazně omezit, nebo dokonce odstranit nehody související s chemickými látkami obsaženými v hračkách, s nimiž si děti hrají. Nařízení nevylučuje tato rizika ve vztahu k žádnému jinému výrobku, neboť to není cílem návrhu. Nařízení o hračkách je přiměřené, neboť značný počet nehod a onemocnění způsobených kontaktem se škodlivými chemickými látkami je spojen s hračkami a navrhovaná opatření by je výrazně snížila.

4.3. Zadruhé, návrh je součástí širší strategie EU v oblasti chemických látek a připravovaných právních předpisů týkajících se jiných výrobků (včetně výrobků pro péči o děti)⁽⁷⁾. EHSV je přesvědčen, že tyto souvislosti mají zásadní význam pro to, aby případné námitky týkající se přiměřenosti a diskriminace vznesené vůči tomuto návrhu mohly být v tomto ohledu považovány za neopodstatněné. EHSV však konstatuje, že z tohoto důvodu by nařízení o hračkách mělo být spíše součástí širšího legislativního balíčku. EHSV proto vyzývá Komisi, aby zvážila sloučení legislativního procesu týkajícího se nařízení o hračkách s dalšími navrhovanými nebo plánovanými právními předpisy týkajícími se škodlivých chemických látek ve výrobcích. Zvláště důležité je vytvořit pevné záruky bezpečnosti jiných výrobků pro péči o děti, než jsou hračky.

5. Postupy pro udělení výjimky

5.1. Podle návrhu může být v závislosti na způsobu výroby nebo použití určitých chemických látek (na které se vztahují obecné zákazy) výrobkům udělena výjimka prostřednictvím aktů Komise v přenesené pravomoci. Postup může zahájit výrobce, který bude odpovědný za přípravu příslušné dokumentace (včetně výsledků vědeckých zkoušek) a za podání žádosti o výjimku. Ačkoli nařízení o hračkách nestanoví za takovou žádost žádné správní poplatky, náklady na jednu žádost o výjimku (jimiž se rozumí náklady na vypracování dokumentace) by se mohly pohybovat mezi 50 000 a 150 000 EUR⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ „Celková další administrativní zátěž spojená se zavedením digitálního pasu výrobku byla na základě současné struktury trhu a očekávané průměrné výroby na podnik odhadnuta na přibližně 18 milionů EUR jednorázových nákladů a 10,5 milionu EUR opakujících se nákladů ročně“, důvodová zpráva, s. 9.

⁽⁷⁾ Viz strategie pro udržitelnost v oblasti chemických látek, s. 10: „Komise rozšíří obecný přístup k řízení rizik s cílem zajistit, aby spotřební výrobky – včetně materiálů určených pro styk s potravinami, hraček, předmětů pro péči o děti, kosmetiky, detergentů, nábytku a textilií – neobsahovaly chemické látky, které způsobují rakovinu, genové mutace, poškozují reprodukční nebo endokrinní systém nebo jsou perzistentní a bioakumulativní. ... [Komise] zajistí bezpečnost dětí před nebezpečnými chemickými látkami v předmětech pro péči o děti a jiných výrobcích pro děti (kromě hraček) s cílem zajistit stejnou úroveň ochrany jako u hraček, a to závaznými právními požadavky směrnice o obecné bezpečnosti výrobků a omezeními v nařízení REACH“.

⁽⁸⁾ Důvodová zpráva, s. 9.

5.2. Případné výjimky by měly účinek *erga omnes*, takže by z nich měli prospěch i ostatní výrobci. Jak ale uvedly zúčastněné strany, postupy udělování výjimek jsou obvykle úsilím celého odvětví a tzv. problém parazitování by se neměl vyskytovat.

5.3. Několik zúčastněných stran argumentovalo, že rozšíření obecných zákazů a nutnost žádat o udělení nových výjimek představují zbytečnou další administrativní zátěž, která by mohla zvýšit náklady na výrobu hraček, a tím i jejich ceny. EHSV nepovažuje tento argument za platný, neboť přítomnost škodlivých chemických látek v hračkách nelze akceptovat pouze z důvodu možného snížení nákladů. EHSV souhlasí s postojem Komise, že bezpečnost dětí nesmí být ohrožena. Jakmile je vědecky prokázáno, že určitá látka je pro děti škodlivá, není zákaz jejího používání v hračkách pouze preventivní. Je spíše záležitostí prokázaných vědeckých podkladů. Na druhou stranu regulační orgány nemohou předvídat, že budou výrobci konkrétní chemické látky v hračkách používat. Proto je rozumné přenést důkazní břemeno v tomto ohledu na výrobce prostřednictvím postupu pro udělení výjimky.

5.4. EHSV je přesvědčen, že to bude pro výrobce další pobídkou ke zvýšení bezpečnosti hraček, k inovacím a zavádění nových výrobních metod a k zamyšlení nad používáním určitých chemických látek v hračkách. Existuje samozřejmě alternativa: zakázat dotčené chemické látky bez výjimek. To by však mohlo vést k podstatnému narušení trhu. Zvolená regulační opatření jsou proto podle názoru EHSV rozumná a přiměřená.

6. Digitální pas výrobku

6.1. Avizovaným cílem zavedení digitálního pasu výrobku je snížit počet nevyhovujících hraček na trhu EU. Jak vysvětluje Komise, jedná se o opatření k prosazování požadavků uvedených v nařízení o hračkách.

6.2. Podle EHSV je tento argument odůvodněný pouze částečně. Je třeba zdůraznit, že návrh obsahuje jen skromný počet ustanovení týkajících se prosazování požadavků, jež jsou v něm uvedeny. Podle EHSV je přítomnost výrobků, které nejsou v souladu s právními požadavky, na trhu obvykle důsledkem dvou faktorů: i) nedostatečného prosazování nebo nedostatečného dozoru nad trhem a ii) ochoty lidí kupovat nevyhovující výrobky, obvykle vyvolané cenovými rozdíly mezi vyhovujícími a nevyhovujícími výrobky nebo nedostatečným povědomím o nesouladu s právními předpisy.

6.3. Jak je zdůrazněno ve zprávě o posouzení dopadů⁽⁹⁾, z údajů za období 2016 až květen 2022 vyplývá, že 43 % hraček, které byly podrobeny důkladným kontrolám, bylo shledáno nevyhovujícími a více než polovina zjištěných nesouladů s předpisy se týkala podstatných bezpečnostních rizik a hodnota trhu s nevyhovujícími hračkami se v roce 2019 odhadovala na 248 milionů EUR až 1,65 miliardy EUR⁽¹⁰⁾. To znamená, že podíl nevyhovujících hraček na trhu je velmi vysoký – pravděpodobně představují téměř polovinu všech hraček na trhu. Tento stav ale souvisí s dodržováním požadavků, které jsou platné v současné době (na základě směrnice o bezpečnosti hraček), takže jejich zpřísnění může situaci pouze zhoršit. Lze ji však vyvážit (nebo zlepšit), a to lepším dozorem nad trhem nebo omezením ochoty zákazníků kupovat nevyhovující hračky.

6.4. Jak již bylo uvedeno výše, návrh stanoví (ve srovnání s předchozími právními předpisy) velmi omezený rozsah nových regulačních opatření v oblasti dozoru nad trhem. Tato opatření jsou spíše stanovena v jiných právních předpisech EU, které nejsou předmětem tohoto stanoviska. Kromě toho, jak Komise uvádí, s výkonem dozoru nad trhem, který provádějí příslušné orgány členských států, nejsou obecně žádné problémy. V tomto ohledu tedy návrh nepřináší žádnou novou přidanou hodnotu a nemůže dosáhnout avizovaného cíle.

6.5. Na druhou stranu by nové požadavky zvýšily náklady na výrobu hraček a následně by vedly ke zvýšení cen. Je obtížné srovnávat ceny vyhovujících a nevyhovujících hraček, neboť tyto výrobky jsou často v mnoha ohledech nesrovnatelné, a to nejen kvůli svým vlastnostem, ale také kvůli tržním značkám – značkové výrobky obvykle splňují zákonné požadavky a jsou dražší. Vždy ale existuje substituční účinek mezi výrobky, který může podnítit ochotu zákazníků kupovat levnější výrobky, ať už jsou vyhovující, či nikoli. V této souvislosti mohou rozdíly v příjmech mezi členy společnosti (a mezi jednotlivými společnostmi) a skutečnost, že každé dítě potřebuje hračky pro správný tělesný a duševní vývoj, vést ke zvýšení podílu nevyhovujících hraček na trhu, jakmile se zvýší ceny vyhovujících hraček. Předložené dokumenty však v tomto ohledu neobsahují dostatečné údaje, zejména pokud jde o to, do jaké míry zvýšení cen ovlivňuje rozhodování zákazníků.

⁽⁹⁾ Pracovní dokument útvarů Komise – Zpráva o posouzení dopadů (SWD(2023) 269 final, s. 16).

⁽¹⁰⁾ Pracovní dokument útvarů Komise – Zpráva o posouzení dopadů (SWD(2023) 269 final, s. 17).

6.6. Zavedení digitálního pasu výrobku tedy nemůže vyvážit (nebo alespoň nebylo dostatečně prokázáno, že může vyvážit) výše uvedený cenový rozdíl a jeho důsledky. Navrhované opatření však může mít vliv na ochotu zákazníků kupovat nevyhovující hračky a pomoci orgánům dozoru nad trhem a celním orgánům rozlišovat mezi vyhovujícími a nevyhovujícími hračkami.

6.7. Z těchto důvodů se EHSV nedomnívá, že dané opatření výrazně sníží počet nevyhovujících hraček na trhu EU, což znamená, že druhého cíle návrhu lze dosáhnout pouze v omezené míře.

6.8. To však nic nemění na celkově kladném hodnocení navrhovaného nařízení o hračkách ze strany EHSV, neboť zvýšení bezpečnosti výrobků je dostatečně dobrým důvodem pro předložení navrhovaných opatření. Bezpečnost dětí nesmí být ohrožena a oslabena analýzami trhu. EHSV však vyzývá Komisi, aby zvažila potenciální ohrožení bezpečnosti dětí v důsledku možného zvýšení podílu nevyhovujících hraček na trhu a případná další opatření k vyvážení tohoto rizika.

6.9. EHSV konstatuje, že zavedení digitálního pasu výrobku může mít nepřiměřený negativní dopad na trh s tradičními a individuálně upravenými hračkami, jež nejsou vyráběny sériově (něbrž jsou vyráběny místními mikropodnikateli, umělci a řemeslníky), které mají pro děti a celou společnost zvláštní vzdělávací a kulturní hodnotu. Ačkoli tyto obtíže nemohou odůvodnit obecnou výjimku z povinností stanovených v návrhu pro tuto skupinu, měly by být provedeny další analýzy toho, jak snížit náklady, které tito podnikatelé ponесou. EHSV navrhuje zvážit zavedení případných opatření, která by jim pomohla, zejména zvláštního postupu pro schvalování digitálních pasů pro výrobce individuálně upravených hraček, které nejsou vyráběny sériově, jakož i vytvoření jednoduché veřejné online aplikace a serveru, které by mohly mikrovýrobci poskytnout základní funkce, jež potřebují k vytváření digitálních pasů pro své výrobky.

7. Další připomínky a drobné nesrovnalosti

7.1. Upozorňujeme, že čl. 3 odst. 7 návrhu odkazuje na čl. 2 odst. 11 nařízení (EU) 2019/1020, avšak žádné takové ustanovení neexistuje. Mělo by se jednat o čl. 3 odst. 11.

7.2. Pokud jde o článek 37, EHSV navrhuje přesnější formulaci, např. „Členské státy zajistí, aby existovala transparentní a dostupná možnost odvolat se proti rozhodnutím oznámených subjektů“.

7.3. EHSV rovněž vyzývá Komisi, aby zvažila změnu čl. 54 odst. 1 tím, že zruší maximální lhůtu, do které mohou být na trh nadále dodávány hračky, které byly uvedeny na trh v souladu se směrnicí o bezpečnosti hraček. Vzhledem k tomu, že životní cyklus na trhu se u jednotlivých výrobků liší (i s ohledem na sezónní prodej) a je nepravděpodobné, že by výrobci během přechodného období uváděli na trh další dodávky svých výrobků, se navrhovaná formulace čl. 54 odst. 1 zdá být nepřiměřená.

V Bruselu dne 13. prosince 2023.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Oliver RÖPKE