

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa zabawek

COM(2008) 9 wersja ostateczna — 2008/0018 (COD)

(2009/C 77/02)

Dnia 17 marca 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa zabawek.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 lipca 2008 r. Sprawozdawcą był Jorge PEGADO LIZ.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17-18 września 2008 r. (posiedzenie z 18 września 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 49 do 1 — 8 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, mającą na celu przegląd dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa zabawek, lecz jego zdaniem jest ona spóźniona i niedostatecznie ambitna.

1.2 EKES zwraca uwagę, że ocena oddziaływania, na której opiera się wniosek, została przeprowadzona w 2004 r. i nie obejmowała wszystkich państw, które są obecnie członkami UE.

1.3 W obliczu rosnącej liczby alarmujących sygnałów związanych z zabawkami, o których wspomina się w najnowszym sprawozdaniu RAPEX (2007 r.), EKES jest zaskoczony, że ocena oddziaływania nie przyniosła rozstrzygnięcia co do powiązań między aktualną dyrektywą a spowodowanymi przez zabawki wypadkami wśród dzieci ani też co do stwierdzonego braku wiedzy o wpływie obecnego wniosku na przyszłą liczbę i poważny charakter wypadków związanych z zabawkami; powinno to być głównym przedmiotem zainteresowania i podstawowym powodem podjęcia obecnej inicjatywy.

1.4 Uwzględniając fakt, że Komisja stwierdza brak lub niedostatek wiarygodnych danych statystycznych dotyczących wypadków spowodowanych przez zabawki w Unii Europejskiej, EKES proponuje, by Komisja, we współpracy z właściwymi władzami państw członkowskich, stworzyła odpowiedni system informacji statystycznych dotyczących tego rodzaju wypadków, na przynajmniej takim poziomie, jaki istnieje już w niektórych porządkach prawnych; powinien on być dostępny dla wszystkich podmiotów uczestniczących w łańcuchu produkcji i wprowadzania do obrotu, jako sposób zapobiegania wypadkom ⁽¹⁾.

1.5 EKES uważa, że podstawą prawną wniosku powinien być art. 153 Traktatu, a nie tylko art. 95, ponieważ najważniejsza jest skuteczna ochrona dzieci, która ma pierwszeństwo przed zwykłym ułatwianiem transgranicznego handlu zabawkami.

1.6 EKES uważa również, że ze względu na zakres i charakter nowego wniosku legislacyjnego oraz doświadczenia z wdrażania-

niem obecnej dyrektywy w różnych państwach członkowskich, odpowiednim instrumentem prawnym powinno być rozporządzenie, a nie dyrektywa, jeżeli przyjmie się harmonizację całkowitą.

1.7 EKES z zadowoleniem przyjmuje spójność wniosku pod względem technicznym i prawnym oraz jego odpowiednią strukturę, a także ogólnie zgadza się z zaproponowanymi środkami innowacyjnymi, a w szczególności z:

- rozszerzeniem definicji „zabawki” oraz przyjęciem pojęcia przewidywalnego użytkownika, z uwzględnieniem zachowania dzieci;
- wzmocnieniem nadzoru państw członkowskich;
- stworzeniem odpowiednich zasad zapobiegania i dostarczania informacji na temat bezpieczeństwa zabawek: ostrzeżeń i oznakowania.

1.8 EKES wyraża jednak ubolewanie, że nie poruszono wielu aspektów o kluczowym znaczeniu lub poruszono je w niewystarczającym stopniu. Są to w szczególności następujące zagadnienia:

- a) zdecydowane opowiedzenie się za zasadą ostrożności;
- b) bardziej rygorystyczne szkolenie i kształcenie osób odpowiedzialnych za opiekę nad dziećmi, jeżeli chodzi o kontakt z zabawkami;
- c) sprecyzowanie pewnych zbyt dwuznacznych bądź niejasnych pojęć, takich jak pojęcie zabawki i rozmiaru szkody;
- d) brak równowagi między importerami i upoważnionymi przedstawicielami a producentami, co skutkuje likwidacją odpowiedzialności podmiotów w łańcuchu dystrybucji i sprzedaży zabawek oraz w zakresie zadośćuczynienia za spowodowane szkody;
- e) brak przyjęcia procedury oceny zgodności dostosowanej do charakteru MŚP.

⁽¹⁾ National Electronic Injury Surveillance System (NEISS), zarządzany przez Consumer Product Safety Commission (CPSC), USA.

1.9 Dlatego też Komitet zdecydowanie wzywa Komisję do przeglądu wniosku zgodnie z propozycjami zawartymi w niniejszej opinii tak, aby stała się ona bardziej wiarygodnym instrumentem skutecznej ochrony oraz bezpieczeństwa dzieci podczas używania zabawek.

1.10 Komitet wzywa Parlament Europejski i Radę do przyjęcia propozycji i zaleceń przedstawionych w niniejszej opinii oraz do uwzględnienia ich w procedurze legislacyjnej prowadzącej do zatwierdzenia nowej dyrektywy.

2. Wprowadzenie: streszczenie wniosku

2.1 W latach 70. Komisja po raz pierwszy ogłosiła zamiar opracowania przepisów prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa zabawek, zgłaszając różne wnioski, które były kolejno wycofywane ze względu na brak konsensusu politycznego. Wreszcie, w nawiązaniu do rezolucji Rady z 23 czerwca 1986 r. ⁽²⁾ w sprawie ochrony i bezpieczeństwa konsumentów, w nowym wniosku Komisji określono, w oparciu o szerszy konsensus, konieczność harmonizacji na szczeblu europejskim definicji „zabawek”, norm dotyczących ich wytwarzania, głównych wymogów bezpieczeństwa, warunków ich wprowadzania do obrotu oraz zagwarantowania, że mogą być bezpiecznie używane przez dzieci.

2.2 Opublikowana w tym okresie dyrektywa 88/378/WE z 3 maja 1988 r. ⁽³⁾ jest jedną z pierwszych inicjatyw legislacyjnych wynikających z „nowego podejścia” w dziedzinie harmonizacji technicznej i standaryzacji, w oparciu o rezolucję Rady z 7 maja 1985 r. ⁽⁴⁾

2.3 EKES opracował opinię obligatoryjną w sprawie przedstawionego wówczas wniosku dotyczącego dyrektywy ⁽⁵⁾, w której przyjął z zadowoleniem treść wniosku i wyraził ubolewanie z powodu znaczących opóźnień w jego przygotowaniu. Wychoząc z założenia, że wszystkie zabawki powinny być bezpieczne oraz że dzieci są narażone na ryzyko i powinny być szczególnie chronione, Komitet podkreślił także konieczność uwzględnienia kwestii bezpieczeństwa zabawek jako części szerszego zakresu dyrektywy dotyczącej odpowiedzialności za produkt ⁽⁶⁾.

2.4 W międzyczasie dyrektywa z 1988 r. była przedmiotem wielu sprostowań ⁽⁷⁾ i została w sposób istotny zmieniona dyrektywą 93/68/EWG z 22 czerwca 1993 r. ⁽⁸⁾ Komisja wydała także komunikat dotyczący jej stosowania ⁽⁹⁾.

2.5 W 1992 i 2001 r. przyjęto i opublikowano dwie dyrektywy dotyczące bezpieczeństwa produktów, które obejmowały w sposób ogólny zagadnienie bezpieczeństwa zabawek ⁽¹⁰⁾, przy czym w tej ostatniej położono szczególny nacisk na „zmiany wprowadzone do traktatu, szczególnie w art. 152 dotyczącym zdrowia publicznego i art. 153 dotyczącym ochrony konsumenta, a także w świetle zasady ostrożności”.

2.6 Dwadzieścia lat po opublikowaniu dyrektywy z 1988 r. Komisja proponuje nową dyrektywę w tej dziedzinie, zdając sobie sprawę, że w tym czasie obowiązujące przepisy się zdezaktualizowały; zakres ich zastosowania i użyte pojęcia wymagają przeformułowania w celu ich jaśniejszego określenia oraz dostosowania do nowej rzeczywistości; należy pilnie zagwarantować spójność przepisów z zaproponowanymi niedawno ogólnymi ramami prawnymi wprowadzania produktów do obrotu ⁽¹¹⁾; przede wszystkim zaś wystąpiły poważne niedostatki i różnice w transpozycji i wdrażaniu dyrektywy w poszczególnych państwach członkowskich w odniesieniu do jej stosowania, co wymaga podjęcia odpowiednich działań.

2.7 Omawiany wniosek opiera się na trzech ważnych analizach technicznych, które należy uznać za jego integralną część. Dwie z nich dotyczą wymogów i stosowania w produkcji zabawek niektórych substancji chemicznych, które mogą być niebezpieczne. Trzecia analiza zawiera ocenę ogólnego oddziaływania, a jej sprawozdanie końcowe opracowano w 2004 r.

2.8 W omawianym wniosku Komisja stawia sobie, w skrócie, następujące cele:

- A) Poprawa wymogów w dziedzinie bezpieczeństwa, w szczególności jeśli chodzi o:
 - a) stosowanie substancji chemicznych;
 - b) ostrzeganie i informowanie konsumentów i użytkowników;
 - c) ryzyko zadławienia i uduszenia się;
 - d) dołączanie zabawek do żywności;
 - e) definicję ogólnego wymogu bezpieczeństwa.
- B) Skuteczniejsze i bardziej spójne stosowanie dyrektywy, szczególnie poprzez:
 - a) wzmocnienie środków nadzoru rynku państw członkowskich;

⁽²⁾ Dz.U. C 167 z 5.7.1986, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. C 187 z 16.7.1988, s. 1. Opinia EKES-u opublikowana w Dz.U. C 232 z 31.8.1987, s. 22.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 136 z 4.6.1985, s. 1.

⁽⁵⁾ COM(1986) 541 wersja ostateczna (Dz.U. C 282 z 8.11.1986, s. 4).

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u 639/87 opublikowana w Dz.U. C 232 z 31.8.1987, s. 22; sprawozdawca: Alma WILLIAMS.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 281 z 14.10.1988, s. 55; Dz.U. C 187 z 9.2.1991, s. 42.

⁽⁸⁾ Dz.U. L 220 z 30.8.1993, s. 1. Opinia EKES-u opublikowana w Dz.U. C 14 z 20.1.1992, s. 15 i Dz.U. C 129 z 10.5.1993, s. 3.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 297 z 9.12.2003, s. 18.

⁽¹⁰⁾ Dyrektywa 92/59/EWG z 29 czerwca 1992 r. (Dz.U. L 228 z 11.8.1992, s. 24. Opinia EKES-u opublikowana w Dz.U. C 75 z 26.3.1990, s. 1) oraz dyrektywa 2001/95/WE z 3 grudnia 2001 r. (Dz.U. L 11 z 15.1.2002, s. 4); wniosek dotyczący dyrektywy, COM(2000) 139 wersja ostateczna, był przedmiotem opinii EKES-u 1008/2000 z 20 września 2000 r. (Dz.U. C 367 z 20.12.2000, s. 34; sprawozdawca: Alma WILLIAMS). Już wcześniej, 8 grudnia 1999 r., EKES przyjął opinię z inicjatywy własnej tej samej sprawozdawczyni w tej samej sprawie (CESE 1131/1999; Dz.U. C 51 z 23.2.2000, s. 67).

⁽¹¹⁾ Pakiet wniosków COM(2007) 36, 37 i 53 wersja ostateczna z 14 lutego 2007 r., przedmiot opinii INT/352/353/354 EKES-u (CESE 1693/2007 z 13 grudnia 2007 r.), której sprawozdawcą był Antonello PEZZINI.

- b) informacje o substancjach chemicznych w dokumentacji technicznej;
 - c) umieszczanie oznakowania CE;
 - d) ocena bezpieczeństwa.
- C) Zgodność dyrektywy z ogólnymi ramami prawnymi dotyczącymi wprowadzania produktów do obrotu.
- D) Wyjaśnienie zakresu zastosowania i lepsze zdefiniowanie użytych pojęć.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, lecz sądzi, że można jej zarzucić opóźnienie, zważywszy, że omawiana dyrektywa istnieje od ponad 20 lat, a w międzyczasie nastąpiły głębokie zmiany parametrów i metod produkcji oraz wprowadzania zabawek do obrotu, a także zmiany preferencji i zwyczajów ich naturalnych odbiorców. Poza tym EKES uważa, że obecny wniosek mógłby być bardziej ambitny, jeżeli chodzi o cele, a jego postanowienia mogłyby uwzględniać obawy wynikające z niedawnych nagłośnionych publicznie wydarzeń, które odzwierciedlone są ponadto nie tylko w ostro sformułowanych wypowiedziach i stanowiskach zajmowanych przez komisarzy odpowiedzialną za ochronę konsumentów, lecz także w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2007 r., z której treścią EKES się zgadza⁽¹³⁾. Komitet wyraża w związku z tym ubolewanie, że w dyskusjach z nim nie brała udziału także DG SANCO, która nie była bezpośrednio zaangażowana w opracowanie wniosku.

3.2 EKES jest zaskoczony, że analiza oddziaływania, na której opiera się obecny wniosek, ma ponad 4 lata i nie obejmuje sytuacji we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto nie jest jasne, w jakim stopniu uwzględniono przedstawicieli konsumentów i rodzin ani jaki był ich faktyczny udział w badaniach.

3.3 W obliczu krytyki Komisji, odnoszącej się do domniemanych niedostatków w stosowaniu dyrektywy, EKES jest zaskoczony, że krytyce tej nie towarzyszą inicjatywy Komisji mające na celu zapewnienie prawidłowego przestrzegania wspomnianych przepisów wspólnotowych.

3.4 Biorąc pod uwagę stwierdzony przez Komisję brak lub niedoskonałość danych statystycznych, Komitet zastanawia się, w jaki sposób można wyciągnąć odpowiednie wnioski co do stanu obecnego, który należy zmienić, jak i co do skuteczności zaproponowanych środków. Ponadto wiadomo, że rynek zabawek w Europie, szacowany na 17,3 mld EUR w cenach

detaicznych z 2002 r., z importem wynoszącym ponad 9 mld EUR, jest dobrze rozwijającym się sektorem, który obejmuje ok. 2000 przedsiębiorstw, w większości małych i średnich, i zatrudnia bezpośrednio ponad 100 000 pracowników⁽¹⁴⁾.

3.5 Zdaniem EKES-u sam charakter omawianego wniosku wymaga uznania za podstawę prawną nie tylko art. 95, lecz także art. 153, ponieważ zakres wniosku nie odnosi się wyłącznie do urzeczywistnienia rynku wewnętrznego, lecz raczej dotyczy kategorii szczególnie wrażliwych konsumentów, która w żadnym razie nie może być uznawana za kategorię „przeciętnego konsumenta”.

3.6 Ponadto fakt, że dzieci są pośrednimi konsumentami zabawek, ponieważ to nie one je kupują, lecz ich rodzice lub inni dorośli, którzy oddają zabawki do ich użytku, powinien skłonić Komisję do przyjęcia bardziej rygorystycznego podejścia, jeżeli chodzi o odpowiednie odzwierciedlenie w treści wniosku potrzeby informowania i edukowania tej grupy konsumentów.

3.7 EKES rozumie, że Komisja zdecydowała się w tym wypadku na całkowitą harmonizację, lecz powtarza swoje zdecydowane przekonanie, że w przypadkach takich jak obecny można by wiele zyskać, stosując rozporządzenie zamiast dyrektywy, ze względu na oczywiste korzyści w postaci pewności prawnej oraz uniknięcia ryzyka opóźnionej lub wadliwej transpozycji i wynikających stąd rozbieżności w stosowaniu, co zauważyła Komisja w odniesieniu do obecnie obowiązującej dyrektywy⁽¹⁴⁾.

3.8 Uwzględniając charakter przedmiotu, stałe zmiany stanu wiedzy i technologii, możliwość sporadycznych incydentów, wyraźnie widocznych w przypadku firm Mattel i Fisher Price, niepokojący wzrost liczby alarmujących sygnałów związanych z zabawkami, o których wspomina się w niedawnym sprawozdaniu rocznym RAPEX (2007), oraz fakt, że sektor ten ma największą zgłoszeń takich przypadków (31 %) ⁽¹⁵⁾, należałoby się spodziewać, że obecny wniosek uwzględni lekcje wyciągnięte z tych wydarzeń, w szczególności z porażki systemu „nadzoru po wprowadzeniu do obrotu”, czyniąc dyrektywę bardziej wykonalną i egzekwowalną, co prowadziłoby do większego bezpieczeństwa na rynku zabawek. Oznaczałoby to, że w razie wątpliwości zakazane byłyby wszelkie przedmioty (nawet bez wystarczającego stopnia pewności), których używanie przez dzieci do zabawy mogłoby wzbudzać uzasadnione podejrzenia, że stanowią one niebezpieczeństwo, nawet jeśli jest ono niewielkie, biorąc przy tym pod uwagę nieprzewidywalne zachowanie dzieci. Jednakże w tym przypadku tak nie jest.

⁽¹³⁾ Dane ze strony internetowej Komisji.

⁽¹⁴⁾ Dyrektywa Rady 88/378/EWG z 3 maja 1988 r. (Dz.U. L 187 z 16.7.1988, s. 1). Należy zwrócić uwagę, że w przeciwieństwie do obecnego wniosku, we wniosku dotyczącym produktów kosmetycznych (COM(2008) 49 wersja ostateczna/2 z 14 kwietnia 2008 r.) Komisja słusznie postanowiła zastąpić dyrektywę instrumentem, jakim jest rozporządzenie. Warto także zauważyć, że zmiana w protokole dotyczącym pomocniczości w traktacie reformującym, która likwiduje preferencję dla dyrektyw, jest jeszcze jednym argumentem przemawiającym za stosowaniem tego rozwiązania w przyszłości.

⁽¹⁵⁾ Według tego sprawozdania jedynie latem 2007 r. wycofano z rynku ponad 18 milionów zabawek zawierających magnez oraz ok. 2 miliony ze względu na zawartość ołowiu w farbie, którą były pomalowane.

⁽¹³⁾ Zob. wypowiedź komisarzy KUNEWY z 12 września 2007 r. w PE oraz jej wypowiedzi na spotkaniach z wicedyrektorem wykonawczym Mattel International 12 września 2007 r. oraz z delegacją producentów zabawek (m.in. Horny, Lego i Mattel) 9 kwietnia 2008 r., jak również na konferencji prasowej z 22 listopada 2007 r.; zob. także rezolucja PE Doc P6-TA (2007) 0412 z 26 września 2007 r.

3.9 Jeżeli chodzi o oznakowanie CE, EKES przywołuje i powtarza w tym miejscu swoje stanowisko z poprzedniej opinii w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, mówiące o tym, że „brak wiarygodności oznakowania CE stanowi brak wiarygodności całego systemu, oraz w ostateczności samej adekwatności prawodawstwa opartego na nowym podejściu” ⁽¹⁶⁾.

W tym przypadku EKES wzywa Komisję do uzgodnienia ostatecznego brzmienia omawianego wniosku z tekstem przyjętym we wszystkich wnioskach dotyczących wspomnianych wcześniej wspólnych ram ⁽¹⁷⁾.

3.10 EKES popiera w pełni sugestię PE dotyczącą wprowadzenia europejskiej etykiety bezpieczeństwa dla zabawek, która byłaby przyznawana przez niezależne organy trzecie, oraz wyraża ubolewanie, że we wniosku nie uwzględniono wszystkich sugestii zawartych w rezolucji PE z września 2007 r. Ponadto EKES potwierdza obawy MŚP związane nie z tym, że zabawki produkowane i wprowadzane przez nie do obrotu mają mniejszy poziom bezpieczeństwa, lecz, jak to już wspomniano w wyżej wymienionej opinii, odnoszące się do proporcjonalności środków stosowanych w celu odpowiedniego potwierdzenia zgodności, szczególnie produktów niewytwarzanych w seriach lub produktów wytwarzanych w seriach limitowanych ⁽¹⁸⁾.

3.11 EKES jest zdania, że z procesu produkcji zabawek należy wyeliminować substancje uznane za potencjalnie niebezpieczne w stopniu proporcjonalnym, zrównoważonym i wykonalnym dla odpowiedzialnych producentów oraz egzekwowalnym dla władz.

3.12 EKES przyjmuje z zadowoleniem niedawną decyzję Komisji w sprawie zabawek zawierających magnesy, lecz jest

⁽¹⁶⁾ Opinia CESE 1693/2007 z 13 grudnia 2007 r., sprawozdawca Antonello PEZZINI (INT 352/353/354). W punkcie 5.2.11 podkreślono ze szczególnym naciskiem, że:

„Najlepszego sposobu umacniania statusu i znaczenia oznakowania CE, zdefiniowanego w decyzji Rady 93/465, należy poszukiwać, przeprowadzając radykalną reformę samego systemu oznakowania. Trzeba w związku z tym:

- wyjaśnić, że oznakowanie nie powinno być traktowane i używane jako system oznakowania i etykietowania do celów użytkowania ani gwarancja jakości lub certyfikacji bądź zatwierdzenia przez niezależną osobę trzecią, lecz jedynie jako deklaracja zgodności i dokumentacji technicznej, którą producent jest zobowiązany przedstawić zgodnie z wymogami produktu, czyniąc to wyłącznie na własną odpowiedzialność wobec organów i konsumentów,
- zracjonalizować różne procedury oceny zgodności,
- zwiększyć ochronę prawną oznakowania CE poprzez jego rejestrację jako wspólnego znaku, co umożliwi organom publicznym szybkie podejmowanie działań oraz zwalczanie nadużyć, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości stosowania dodatkowych oznakowań krajowych,
- wzmocnić mechanizmy nadzoru rynkowego i kontrole celne na granicach,
- ponadto producenci i konsumenci powinni zainicjować badanie, w którym przeanalizowano by pozytywne i negatywne aspekty ewentualnego dobrowolnego kodeksu postępowania w odniesieniu do skuteczności upowszechnienia oznakowań jakości oraz etykiet europejskich i krajowych — dobrowolnych czy nie — oraz ich powiązań z oznakowaniem CE.”

⁽¹⁷⁾ COM(2007) 36, 37 i 53 wersja ostateczna z 14 lutego 2007 r.

⁽¹⁸⁾ Opinia cytowana w przypisie nr 16, punkty 5.2.7.1. i 5.2.9. Zob. także opinia EKES-u w sprawie środków politycznych dla MŚP (INT/390), sprawozdawca Claudio CAPPELLINI, a także opinia w sprawie produktów kosmetycznych, sprawozdawca Jacek KRAWCZYK.

zaskoczony, że kwestia ta nie została poruszona w aktualnym wniosku w sprawie dyrektywy. Reakcja Komisji nie wydaje się wystarczająco silna w obliczu powagi zagrożeń i wypadków, które już miały miejsce w związku ze stosowaniem tego rodzaju zabawek; Komisja ograniczyła się jedynie do wezwania państw członkowskich, by każde z nich w wybrany przez siebie sposób dołączyło „ostrzeżenie”.

3.13 EKES uważa, że uzasadnione byłoby bardziej precyzyjne określenie poziomu i charakteru kar, podobnie jak już to zrobiła Komisja w dziedzinach, w których szkodliwość nieodpowiednich zachowań jest znacznie niższa ze społecznego punktu widzenia.

3.14 Ogólnie rzecz biorąc, EKES ubolewa nad tym, że stracono możliwość zapewnienia bezpieczeństwa dzieci w Europie przynajmniej na takim samym poziomie jak w niektórych państwach członkowskich i innych krajach (także z inicjatywy samych producentów), gdzie niektóre rodzaje zabawek są po prostu zakazane, jak wskazano w badaniu zleconym niedawno przez PE ⁽¹⁹⁾.

3.15 EKES jest świadom silnej konkurencji na szczeblu międzynarodowym w sektorze produkcji zabawek. Wzywa zatem Komisję Europejską, Parlament Europejski i Radę do uwzględnienia konkurencyjności tego sektora przy wprowadzaniu zmian w trakcie procesu prawodawczego zmierzającego do przyjęcia omawianej dyrektywy. Nie chodzi o obniżenie norm bezpieczeństwa zabawek, co byłoby niekorzystne z punktu widzenia ochrony konsumenta, a przede wszystkim ochrony dzieci, ale o doprowadzenie do ścisłego przestrzegania zasad handlu międzynarodowego, tak by przedsiębiorstwa europejskie mogły ze sobą konkurować na tych samych warunkach.

3.16 Wreszcie EKES apeluje do Komisji o zwrócenie uwagi na kwestie społeczne związane z wytwarzaniem zabawek, szczególnie w krajach trzecich, w których małe dzieci są zatrudniane do ich produkcji w nieludzkich warunkach pod względem godzin pracy i miejsca pracy i są na co dzień narażone na kontakt z toksycznymi i bardzo niebezpiecznymi produktami, a także o zajęcie wyraźnego stanowiska na rzecz zabawek „ekologicznych” i „etycznych”.

4. Uwagi szczególne

4.1 Artykuł 1 i załącznik I: Wykaz produktów, które nie są uważane za zabawki

EKES popiera zamiar Komisji uaktualnienia definicji „zabawki”, co pozwoli na zastosowanie jej do wszystkich produktów, które nie zostały zaprojektowane wyłącznie do zabawy.

⁽¹⁹⁾ „Study on Safety and Liability Issues Relating to Toys” (PE 393.523), autorzy: Frank Alleweldt, kierownik projektu; Anna Fielder, główny autor; Geraint Howells, analiza prawna; Senda Kara, Kristen Schubert oraz Stephen Locke.

EKES podkreśla jednak, że aktualna definicja zabawki jest niewystarczająca do osiągnięcia zaproponowanych celów, ponieważ nie tylko nie pozwala na niezbędną w miarę rozwoju rynku technologii aktualizację, lecz także ustanawia listę produktów nieobjętych zakresem dyrektywy. Komitet kwestionuje zasadność tej listy, a zwłaszcza umieszczenie na niej dekoracji związanych ze świętami i obchodami, sztucznej biżuterii, gier, w których korzysta się z zaostrzonych pocisków, produktów przeznaczonych do użytku w celach edukacyjnych w szkołach i podczas innych zajęć oświatowych oraz sprzętu sportowego.

W istocie podstawa opracowania specjalnego systemu ochrony użytkowników produktów zależy od kategorii użytkownika, a w szczególności jego wrażliwości. Użytkownik nie rozróżnia celu każdego przedmiotu, z którym się styka — wielokrotnie produkty są uważane za zabawki dla dzieci przez dzieci, rodziców i samych sprzedawców, którzy umieszczają je w katalogu i sprzedają jako zabawki. W związku z tym Komitet nie rozumie na przykład, dlaczego zabawki wykorzystywane w celach edukacyjnych w szkołach nie są objęte zakresem dyrektywy, jako że nie ma żadnej różnicy pod względem kategorii użytkownika.

EKES podkreśla konieczność włączenia do zakresu ochrony dyrektywą wszystkich sprzętów i produktów, które są dostępne i mogą być potencjalnie używane jako zabawki przez osoby poniżej 14 roku życia, zgodnie z zasadą ostrożności.

Dlatego też EKES wzywa Komisję do dokonania przeglądu definicji określonej w art. 1, a także wspomnianej listy tak, aby były one ze sobą zgodne.

4.2 Artykuły 2 do 5

EKES zupełnie nie zgadza się z rozróżnieniem na producenta i importera, ponieważ dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów stawia importera na równi z producentem, jeżeli ten ostatni nie ma swojego przedstawiciela w danym państwie członkowskim. Utrzymanie obecnego rozróżnienia nie tylko nie gwarantuje zachowania prawa do odszkodowania za szkody użytkowników (gdyż odpowiedzialność spoczywa wyłącznie na producencie), lecz także nie zapewnia odpowiedniej harmonizacji przepisów wspólnotowych, co w sposób nieunikniony zagraża zasadzie pewności prawnej.

EKES uważa więc, że w celu stosowania obecnej dyrektywy, (upoważnieni) przedstawiciele lub importerzy (w przypadku braku oficjalnych przedstawicieli producenta) powinni być uważani za producentów, odwrotnie niż przewidziano w obecnej dyrektywie, która zrównuje ich jedynie wtedy, gdy zabawki są wprowadzane na rynek w ich imieniu lub z wykorzystaniem ich znaku towarowego lub gdy dokonali oni jakiejś zmiany w charakterze produktu, nawet jeśli nie wypłynęli oni na proces produkcji.

EKES sprzeciwia się rozróżnieniu, pod względem odpowiedzialności, między upoważnionym przedstawicielem a producentem. W istocie EKES obawia się, że utrzymanie tego przepisu może stanowić przeszkodę w zagwarantowaniu ochrony praw konsumentów, a szczególnie prawa do odszkodowania za szkody w sytuacjach, gdy w danym państwie członkowskim istnieje tylko upoważniony przedstawiciel.

Ogólnie rzecz biorąc, EKES popiera utrzymanie postanowień obowiązującej obecnie dyrektywy, które nakładają współodpowiedzialność za bezpieczeństwo zabawek na wszystkie podmioty biorące udział w łańcuchu marketingowym.

Jeżeli chodzi o definicję szkody, EKES uważa, że powinna ona obejmować sytuacje występujące w dłuższej perspektywie i będące bezpośrednim skutkiem potwierdzonych wypadków.

4.3 Artykuł 9

EKES przyjmuje z zadowoleniem zmianę ust. 2 tego artykułu, w którym stwierdzono, że bezpieczeństwo zabawek powinno być określone w odniesieniu do zamierzonego użycia produktu, przy uwzględnieniu przewidywanego użytkownika zabawki oraz zachowania dzieci (podkreśla jednak, że motyw 16 może być interpretowany odwrotnie).

EKES uważa jednak, że na producencie powinien spoczywać obowiązek przewidywania ewentualnych niewłaściwych sposobów wykorzystania jego produktu, które dzieciom mogą wydawać się dopuszczalne. Ponadto niestosowne wydaje się utrzymanie kryterium przewidywalności, jeżeli w uzasadnieniu wniosku podkreśla się potrzebę uwzględniania przy projektowaniu zabawek często nieprzewidywalnych zachowań dzieci.

EKES nie zgadza się z brzmieniem ust. 3, ponieważ przepis ten ustanawia nie tylko założenie nie do obalenia, lecz także niejasne i nieokreślone kryteria, np. „przewidywalność” i „normalność”, co w ostatecznym rozrachunku wyklucza jakiegokolwiek zobowiązanie producenta do uwzględnienia aktualnych zmian naukowo-technicznych w danej dziedzinie, podczas gdy dostępność jego produktu na rynku jest wynikiem przestrzegania ogólnego bezpieczeństwa produktów⁽²⁰⁾.

W istocie obowiązek zapobiegania wadom produktu nie kończy się wraz z wprowadzeniem go na rynek. Producent lub jego przedstawiciel lokalny, jeżeli taki istnieje, jest zobowiązany do stałego monitorowania, obserwowania i nadzorowania zabawek, co pozwala na wykrycie wad, które były nieznane bądź niemożliwe do wykrycia w momencie wprowadzenia zabawki do obrotu lub wad spowodowanych zużyciem, zmęczeniem materiału lub przedwczesnym starzeniem się produktu.

⁽²⁰⁾ Zob. orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 29 maja 1997 r. (sprawa C-300/95, Zbiór Orzeczeń ETS 1997 s. I-02649).

4.4 Artykuł 10

EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący wprowadzenia wymogu, by w punktach sprzedaży w sposób wyraźny, widoczny i czytelny umieszczane były ostrzeżenia, co zapewni skuteczne i wcześniejsze informowanie użytkownika. Zdaniem Komitetu powinny być one umieszczone nie tylko na opakowaniu, lecz także na samych produktach.

Komitet uważa jednak, że ostrzeżenia umieszczane w punktach sprzedaży powinny zawierać nie tylko informacje na temat minimalnego i maksymalnego wieku użytkownika, lecz także określenie wagi ciała, jaką powinno mieć dziecko, by korzystać z niektórych zabawek oraz wskazanie, czy konieczny jest nadzór opiekunów podczas użytkowania produktu.

Komitet podkreśla również, że ostrzeżenia powinny być sformułowane w sposób odpowiednio dostosowany do użytkowników i uwzględnić ich szczególne potrzeby.

EKES ponawia swój apel o podjęcie działań edukacyjnych skierowanych do rodziców i opiekunów dzieci, zwracając im uwagę na środki ostrożności i rodzaje ryzyka związane z używaniem zabawek. Jednak nie można wykorzystywać faktu, że bezpieczeństwo dzieci leży ostatecznie w gestii ich rodziców, opiekunów, nauczycieli itd. jako usprawiedliwienia mniejszej odpowiedzialności ze strony producentów, importerów i sprzedawców detalicznych za pełne bezpieczeństwo zabawek.

Zważywszy na to, że etykiety są często sformułowane w innych językach niż język danego kraju, zdaniem EKES-u w ust. 3 należy ustanowić wymóg redagowania ostrzeżeń i instrukcji dotyczących bezpieczeństwa w języku oficjalnym państwa członkowskiego, w którym dany produkt jest wprowadzany do obrotu; obecny przepis ustanawia jedynie taką możliwość.

4.5 Artykuły 12 i 26

Mimo że EKES uznaje potrzebę zachowania domniemania zgodności, to uważa, że ustanowienie zasady przeniesienia ciężaru dowodu w przypadku powstania szkody bardziej odpowiada stanowi obecnemu w tej dziedzinie.

4.6 Artykuł 17

EKES zwraca uwagę, że Komisja zdecydowała się nałożyć na producentów wymóg przeprowadzenia analizy zagrożeń wynikających z użytkowania zabawki, zamiast zezwolić, by przedmiotem tej analizy były jedynie rodzaje ryzyka nieodłączne związane z jej użytkowaniem. Komitet uważa jednak, że analiza ta powinna obejmować cały cykl życia zabawki, niezależnie od występowania sytuacji stwarzających zagrożenie, co pozwoli uniknąć sytuacji, jaka miała miejsce w przypadku firmy Mattel.

4.7 Artykuł 18

EKES uważa, że ocena zgodności powinna być stosowana do wszystkich kategorii zabawek, nie ograniczając się jedynie do sytuacji wymienionych w ust. 3, oraz zapewniać stosowanie jednolitych kryteriów i wprowadzać europejską etykietę bezpieczeństwa zgodnie z propozycją PE ⁽²¹⁾.

Ponadto, mając na uwadze, iż w tej specjalistycznej dziedzinie brakuje konkretnej wiedzy czy konkretnych statystyk na temat wypadków spowodowanych użytkowaniem produktu, EKES podkreśla potrzebę sprecyzowania przez Komisję w obecnym wniosku zasady przezorności, aby była ona zdefiniowana tak samo jak w Białej księdze w sprawie bezpieczeństwa żywności ze stycznia 2000 r. ⁽²²⁾

4.8 Załącznik II: Wymagania szczegółowe w zakresie bezpieczeństwa

Część I — Właściwości fizyczne i mechaniczne

EKES uważa za stosowne rozszerzenie zakresu stosowania ustępu trzeciego w punkcie czwartym na dzieci w wieku poniżej 60 miesięcy, ponieważ dzieci w tym wieku nadal mogą potencjalnie używać zabawki bez zachowania odpowiedniej ostrożności i rozważ, np. wkładać ją do ust, nawet jeżeli takie użytkowanie nie było zamierzeniem producenta na etapie projektowania produktu.

Ponadto zdaniem EKES-u nie uwzględniono następujących kwestii:

- opakowania produktów, a zwłaszcza pakowania zabawek w worki plastikowe;
- możliwości odłączenia się niektórych części zabawek i połknięcia ich przez dzieci;
- właściwości zabawek po ich złamaniu, pęknięciu itp.

Część III — Właściwości chemiczne

EKES z zadowoleniem przyjmuje zaproponowane zmiany, jednak podkreśla potrzebę niezwłocznego wdrożenia zasady ostrożności w odniesieniu do właściwości chemicznych, ponieważ badania Światowej Organizacji Zdrowia wykazały, że kontakt dzieci z tymi produktami może prowadzić do chronicznych chorób, które dotyczą dzieci powyżej trzeciego roku życia.

⁽²¹⁾ Rezolucja PE z 19 września 2007 r. w sprawie niebezpiecznych zabawek (Doc P6-TA (2007) 0412 z 26 września 2007 r.).

⁽²²⁾ COM(1999) 719 wersja ostateczna z 12 stycznia 2000 r.

Dlatego też Komitet podkreśla konieczność zakazu wszystkich substancji CMR, w tym należących do kategorii 3 — pod warunkiem, że zostały one uznane za potencjalnie niebezpieczne — nie tylko podczas projektowania produktu, lecz także w odniesieniu do wszystkich elementów składowych, zgodnie z dyrektywą w sprawie produktów kosmetycznych. EKES zwraca również uwagę Komisji na zbyt liberalne podejście zarówno do dozwolonych wartości granicznych migracji, jak też do substancji zaburzających gospodarkę hormonalną, które mogą zakłócać normalny rozwój dziecka.

Jeżeli chodzi o stosowanie substancji alergennych, EKES zaleca, by Komisja zakazała używania wszelkich substancji zapachowych i czynników uczulających, ponieważ mogą one zawierać nie tylko substancje alergenne — tych substancji należy wyraźnie zakazać, lecz także innych substancji, które mają bezpośredni wpływ na układ odpornościowy dzieci.

Mając na uwadze wykonalność tych przepisów, strukturę przemysłu zabawkarskiego, składającego się w znacznej większości z MŚP, oraz istotne zmiany wprowadzone wraz z tą dyrektywą, zwłaszcza w zakresie właściwości chemicznych, EKES zaleca 5-letni okres przejściowy.

Wreszcie EKES zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia zgodności aktualnego wniosku z regulacjami dotyczącymi bezpieczeństwa żywności, w szczególności jeżeli chodzi o materiały

stosowane do produkcji zabawek dla dzieci poniżej 36 miesięcy. Dlatego też Komitet wzywa Komisję, by w fazie projektowania zabawek zezwalała jedynie na stosowanie tych samych substancji, które są dozwolone dla materiałów przeznaczonych do bezpośredniego kontaktu z żywnością.

Część IV — Właściwości elektryczne

EKES uważa, że załącznik ten powinien zawierać szczegółowe normy dotyczące produktów wymagających używania baterii, a w szczególności baterii rtęciowych.

4.9 Załącznik V — Ostrzeżenia

EKES sądzi, że dla dzieci z niektórymi wadami fizycznymi lub umysłowymi powinny istnieć specjalne ostrzeżenia uwzględniające ich szczególne potrzeby tak, aby rodzice lub opiekunowie byli zawczasu świadomi ryzyka związanego nieodłącznie z użytkowaniem danej zabawki.

Jeżeli chodzi o użytkowanie zabawek umieszczonych w żywności, EKES uważa, że powinno się umieścić wyraźne i nieusuwalne oznakowanie informujące o tym, że żywność zawiera zabawkę, umieszczając je w taki sposób, by było widoczne niezależnie od sposobu jej opakowania.

Bruksela, 18 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS
