



LEGEBRANCHEN

Legebranchens bidrag til revisionen af legetøjsdirektivet

Legebranchen – LEG – er Brancheforeningen af etisk ansvarlige virksomheder, der enten selv producerer, importerer og/eller sælger legetøj til danske forbrugere. Vi arbejder for at højne sikkerheden og kvaliteten af legeprodukter i Danmark, bl.a. ved at bistå vores medlemmers overholdelse af reglerne i Danmark og EU.

Helt overordnet opfordrer Legebranchen til, at Danmark arbejder for:

1. At nye krav til legetøj dokumentérbart skal højne sikkerheden for børn, og at der kun indføres, der kan håndhæves.
2. At onlinemarkedspladser og lignende platforme gøres ansvarlige for efterlevelse af sikkerhedskravene i legetøjsforordningen på lige fod med andre økonomiske aktører.
3. At yderligere restriktioner af kemiske stoffer sker i horisontal regulering og at eventuelle kemiske deklarationer skal give mening for almindelige forbrugere.
4. At der afsættes mærkbart flere midler til myndighedernes effektive og grundige kontrol af legetøjsreglerne.

Opfordring 1: At nye krav dokumentérbart skal højne sikkerheden for børn, og at der kun indføres krav til legetøj, der kan håndhæves.

Revisionen af det eksisterende legetøjsdirektiv er igangsat af Kommissionen på baggrund af to forhold:

1. Man mener ikke det nuværende legetøjsdirektiv, beskytter børn tilstrækkeligt, og
2. Der er for meget ulovligt legetøj på markedet i EU.

I Legebranchen er vi enige i behovet for at skabe en endnu bedre beskyttelse af danske og europæiske børn, når de leger med deres legetøj. Lovgivningen skal følge med tiden og videnskaben, og derfor er vi enige i, at visse kemikrav i det gældende legetøjsdirektiv bør skærpes.

Vi er enige i:

- At grænseværdierne for særligt nitrosaminer og visse CMR-stoffer, *altså kræftfremkaldende, mutagene og reproduktionstoksiske stoffer*, er for høje.
- For så vidt angår nitrosaminer og nitroserbare stoffer skal grænseværdierne tilpasses den allerede udarbejdede standard EN-71-12:2016 sådan som Kommissionen har tilkendegivet. Her er det imidlertid meget vigtigt at være opmærksom på, at der desværre ses at være sket en fejl i forbindelse med Kommissionens skriftlige udarbejdelse af forslaget, idet der for så vidt angår grænseværdierne for balloner er taget en forkert grænseværdi fra standarden. Hvis

man følger den skriftlige version af Kommissionens forslag i denne sammenhæng, vil det i praksis betyde, at balloner ikke længere kan sælges på EU-markedet. Det har vi ikke forstået, er en del af formålet med revisionen. Det er vigtigt, at Danmark er opmærksom på dette i forhandlingerne i Rådet.

- Hormonforstyrrende stoffer, der påvirker mennesker, skal klassificeres på niveau med CMR-stoffer, og
- der skal også være mulighed for løbende at ændre i grænseværdierne for legetøj til børn over 3 år.

Men Kommissionens forslag indeholder også krav, som det hverken er muligt at kontrollere eller dokumentere overholdelsen af. Det drejer sig særligt om forbud imod tilsætning af visse stoffer uden en nedre grænseværdi. Et såkaldt '0-indhold'.

Da hverken fabrikanter eller kontrolmyndigheder kan teste ned til 0 (alt testudstyr har en detektionsgrænse), er 0-indhold ikke en praktisk-dokumenterbar grænse. *Vi henviser i denne forbindelse til uddybning og konkrete forslag i vedlagte bilag.*

Derudover indeholder forslaget krav om, at legetøj ikke må skade børns mentale eller psykiske sundhed. Om end dette forslag fremstår sympatisk, ved vi ikke, hvad det betyder i praksis. Det er vigtigt, at man forud for vedtagelsen af et sådant krav gør klart, hvilke undersøgelser eller dokumentationer virksomhederne forventes at gennemføre for at bevise overholdelse af dette krav.

Legebranchens **første opfordring** til den danske forhandlingsposition er derfor:

Den danske regering bør arbejde for, at der kun indføres krav til indretning af legetøj, som i praksis kan dokumenteres af virksomhederne, og som kan håndhæves af myndighederne. Og før lovgivningen vedtages, skal det afklares, hvordan de enkelte krav skal dokumenteres. For så vidt angår grænseværdier for nitrosaminer og nitroserbare stoffer arbejder regeringen for, at grænseværdierne i forslaget bringes i overensstemmelse med EN-71-12:2016.

Opfordring 2: Onlinemarkedspladser og lignende platforme skal gøres ansvarlige for efterlevelse af sikkerhedskravene i legetøjsforordningen på lige fod med andre økonomiske aktører.

Legebranchen er enig med Kommissionen i, at de europæiske forbrugere har adgang til alt for meget ulovligt og farligt legetøj. Men vi er skeptiske overfor, om Kommissionens forslag til yderligere krav, og i særdeleshed de yderligere forslag, som den danske regering lægger op til i Grund- og Nærhedsnotatet af 2. oktober 2023, faktisk vil skabe forbedringer af børns sikkerhed.

Dette skyldes to forhold. Dels at legetøj allerede er et af de allerhårdest regulerede forbrugerprodukter i EU og dels, at alt for meget ulovligt og farligt legetøj kommer i hænderne på de danske familier gennem sælgere fra tredjelande på onlinemarkedspladser, der har base i EU.

At legetøj er et af de hårdest regulerede forbrugerprodukter i EU, finder Legebranchen kun godt og rimeligt. Men hvis man med den nye forordning rydder nogle af de få uhensigtsmæssigheder ved det nugældende legetøjsdirektiv af vejen (bl.a. de høje grænseværdier for nitrosaminer og CMR-stoffer som nævnt ovenfor), så er europæisk legetøj sikkert at lege med.

Dette gælder dog kun, hvis legetøjet ellers overholder de regler, der allerede gælder i dag. Netop her er det en stor udfordring, at ulovligt og farligt legetøj fra operatører i 3. lande kommer i hænderne på europæiske forbrugere gennem onlinemarkedspladser og lignende platforme, som i dag ikke har et ansvar for at sikre, at produkterne er lovlige.

Problemet er, at mange af disse onlinemarkedspladser er etableret i EU og forbrugerne tror derfor rimeligvis, at de derfor trygt kan købe produkter på disse markedspladser, og at markedspladsen har tjekket, at legetøjet fra sælgerne lever op til EU-reglerne. Det er bare ikke tilfældet, da man ikke stiller krav om dette i legetøjsdirektivet i dag.

Det er juridisk muligt efter EU-retten at etablere et sådant ansvar for disse platforme. EU missede chancen i behandlingen af DSA'en, hvorfor man kan konkludere, at det er et politisk valg, at platformene ikke er reguleret i dag.

Derfor må man stille sig selv spørgsmålet: Vil de europæiske forbrugere få mere sikkert legetøj i hænderne, hvis man strammer reglerne yderligere, når onlinemarkedspladserne kan fortsætte med at kunne se stort på sikkerhedslovgivningen? Det mener Legebranchen ikke.

Sagen er, at de virksomheder, der ønsker at være ansvarlige, nok skal overholde lovgivningen – uanset hvor stram den er. Men virkeligheden er også, at jo flere krav og processer, der skal overholdes, jo dyrere bliver legetøjet – og jo flere forbrugere bliver dermed skubbet over til at handle de steder, hvor virksomhederne og sælgerne ikke tvinges til at overholde kravene, og legetøjet ikke er sikkert.

Legebranchens **anden opfordring** til den danske forhandlingsposition er derfor:

Regeringen bør arbejde for, at der i legetøjsforordningen stilles krav om, at onlinemarkedspladser og lignende platforme skal sikre, at der er valid og korrekt dokumentation for, at legetøjet opfylder legetøjsforordningens krav, når de formidler legetøj fra operatører i 3. lande til europæiske forbrugere.

Opfordring 3: Yderligere restriktioner af kemiske stoffer bør ske i horisontal regulering og eventuelle kemiske deklarationer skal give mening for forbrugerne.

Som det fremgår af Grund- og Nærhedsnotatet af 2. oktober 2023, som regeringen har udarbejdet forud for starten på rådsforhandlingerne, foreslår den danske regering, at der i tillæg til Kommissionens forslag bl.a. arbejdes for:

1. at flere farlige kemikalier omfattes af det generelle forbud, og
2. at der indføres en pligt til at deklarere kemikalier på legetøj, som er kemiske blandinger.

Legetøj er som nævnt en af de hårdest regulerede produktgrupper i EU. Der er allerede et meget højt beskyttelsesniveau, når man sammenligner med andre forbrugerprodukter, som børn er i kontakt med dagligt, fx sengetøj, børnetøj, tablets, telefoner, elektronik osv.

Alligevel vil Legebranchen gerne støtte regeringen i at arbejde for indførelsen af deklARATIONER på kemisk legetøj, f.eks. slim, sæbebobler, modellervoks og lign., hvor der er en fare for kontakt med det kemiske indhold. Men støtten er betinget af:

- at der findes en konkret måde at indrette deklARATIONERNE på, så de faktisk er en hjælp for den almindelige forbruger (forståeligt sprog for den gængse forbruger), og
- at der afsættes tilstrækkelige midler til en effektiv markedskontrol af, at deklARATIONERNE er korrekte og ægte.

Regeringens ønske om at lade endnu flere stoffer være omfattet af det generelle forbud, er imidlertid efter Legebranchens opfattelse både **uproportional** og **konkurrenceforvridende**.

Det skal understreges, at alt legetøj i forvejen skal gennemgå en risikovurdering – også for kemisk indhold. Derfor er stoffer, der udsætter børn for en risiko, allerede forbudte. Regeringen foreslår, at legetøjsvirksomhederne som den eneste branche, der sælger forbrugerprodukter, skal tage ansvar for at stoppe brugen af en række stoffer, som ikke har direkte betydning for børns sikkerhed og sundhed (*som jo er Legetøjsforordningen formål*), - men som f.eks. har indvirkning på miljøet omkring os.

Selvom vi støtter regulering af den slags stoffer, fordi de formentlig også på sigt kan udgøre en risiko for mennesker, mener vi, at så markante restriktioner hører til i horisontal lovgivning, som f.eks. REACH-lovgivningen, sådan at den kommer til at gælde for alle forbrugerprodukter. Legetøj udgør en forsvindende lille del af de forbrugerprodukter som sælges på markedet. Derfor vil en sådan byrde være både uproportional og konkurrenceforvridende, da et sådant krav alene for legetøj heller ikke vil bidrage til at nå det mål, som regeringen angiver, at restriktionen har.

Legebranchens **tredje opfordring** til den danske regeringsforhandlingsposition er derfor:

*Regeringen bør vente med at arbejde for yderligere restriktioner af kemiske stoffer til dette kan ske i en horisontal regulering, som gælder for alle forbrugerprodukter.
Hvis regeringen ønsker at arbejde for deklARATIONER på kemisk legetøj, bør regeringen først fremlægge forslag til, hvordan en sådan deklARATION kan udarbejdes, så den giver mening for den almindelige forbruger, og hvordan man vil sikre en effektiv kontrol af deklARATIONENS overensstemmelse med det faktiske indhold.*

Opfordring fire: Der bør afsættes mærkbart flere midler til myndighedernes effektive og grundige kontrol af legetøjsreglerne.

Som bekendt er det et nationalt anliggende at håndhæve EU-reglerne, og det ligger Legebranchen meget på sinde, at håndhævelsen af legetøjsreglerne

1. Er så effektiv, at den målrettet rammer de virksomheder i Danmark, som ikke ønsker til at overholde sikkerhedsreglerne, og
2. At håndhævelsen er proportional, risikobaseret og virksomhedsbaseret.

Vi har noteret os, at der ikke er allokeret mærkbart flere midler til Kemikalieinspektionen i Danmark de seneste mange år, og at Kemikalieinspektionen - så vidt vi er orienteret - fortsat kun har ca. 20 medarbejdere, der har til opgave at håndhæve al kemikalielovgivning i Danmark.

Vi er reelt bekymrede for, om Kemikalieinspektionen har tilstrækkeligt med medarbejdere og økonomiske ressourcer til effektivt at føre kontrol med overholdelsen af kemikalielovgivningen. Og vi bliver yderligere bekymret, når Regeringen nu foreslår vidtgående stramninger af kemikaliereglerne uden samtidig at tilføre ressourcer til effektiv kontrol og håndhævelse.

Det skal siges, at der i et vist omfang har været tradition i Danmark for, at man har overladt en del af kontrollen til Forbrugerrådet Tænk.

Men her må vi dog understrege, at det er afgørende for os, at markedsovervågning og kontrol af regelefterlevelse sker af myndigheder, og at det dermed også sikres, at kompetencerne fra kontrolindsatser skabes og bevares i myndighederne og ikke overlades til en NGO.

På den baggrund er Legebranchens **fjerde opfordring**:

Regeringen skal under alle omstændigheder sikre, at der afsættes mærkbart flere midler til en effektiv og grundig kontrol af kemikaliekravene i legetøjsreglerne. Og det er afgørende at denne kontrol udføres af myndigheder, og udføres proportionalt, risikobaseret og virksomhedsbaseret med henblik på målrettet at ramme de virksomheder, der ikke ønsker at overholde lovgivningen – og rettes mod de produkter, som er til størst fare for børn.

Bilag til Legebranchens bemærkninger

Grænseværdier

I forslagetets Annex II, Part III, punkt 4 listes de generiske forbud, som udover CMR nu også omfatter:

- Hormonforstyrrende virkning (ED) kategori 1 og 2
- Specifik målorgantoksicitet (STOT) kategori 1
- Respiratorisk sensibilisering (Resp. Sens.) kategori 1

Kriteriet formuleres som: *“The use in toys of substances or mixtures is prohibited”*

I forslagetets Annex II, Part III, punkt 5 undtages: *“The non-intended presence of a substance or mixture referred to in point 4 that stems from impurities of natural or synthetic ingredients, or from the manufacturing process and that is technically unavoidable in good manufacturing practice, shall be permitted provided that, despite such presence, toys remain in conformity with the general safety requirement.”*

Dette må umiddelbart læses som et forbud mod bevidst brug/tilsætning af stoffer med de omfattede klassificeringer i enhver mængde. Formuleringerne er desuden helt analoge med Kosmetikforordningens CMR-forbud (artikel 15) og undtagelse for urenheder (artikel 17) der tilsammen normalt fortolkes som et forbud mod bevidst brug/tilsætning.

Nedenstående tabel opsummerer de eksisterende og foreslåede krav:

Klassificering	Eksisterende krav	Forslagets krav
Carc. 1 / Muta. 1	0,1 % *	Må ikke tilsættes bevidst **
Repr. 1	0,3 % *	Må ikke tilsættes bevidst **
Carc. 2	1 % *	Må ikke tilsættes bevidst **
Muta. 2	1 % *	Må ikke tilsættes bevidst **
Repr. 2	3 % *	Må ikke tilsættes bevidst **
ED 1 / ED 2	Ikke reguleret (ny klassificering fra 2025)	Må ikke tilsættes bevidst **
STOT SE 1	Ikke reguleret	Må ikke tilsættes bevidst **
STOT RE 1	Ikke reguleret	Må ikke tilsættes bevidst **
Resp. Sens. 1A / 1 / 1B	Ikke reguleret	Må ikke tilsættes bevidst **

*) medmindre stoffet har fået fastsat en harmoniseret SCL (Specific Concentration Limit)

**) Tillades som urenhed forudsat at Chemical Safety Assessment (CSA) består

Legebranchen er enig i, at visse af de eksisterende grænser forekommer for høje (CMR kategori 2 springer i øjnene her), men en overgang til ”ikke bevidst tilsat” uden nogen nedre afskæringsværdi er et paradigmeskift, som vil have meget betydelige administrative konsekvenser for fabrikanter.

Nul-indhold er ikke en praktisk anvendelig grænse, da hverken fabrikanter eller kontrolmyndigheder kan teste for det.

Og det vil gøre det umuligt at dokumentere at komponenter, som ikke er specifikt produceret til legetøj, overholder kravene. Dele som skruer og møtrikker, lejer, beslag, aksler, knapper, fjedre, snore og mange andre, vil skulle indkøbes som langt dyrere specialproduktioner, uden at det reelt vil forbedre sikkerheden af legetøjet.

Der er brug for at fastsætte generiske afskæringsværdier for de nævnte stoffer, som på den ene side sikrer en tilstrækkelig beskyttelse af børnene, men på den anden side også er praktisk mulige at efterleve for fabrikanterne, og som kan kontrolleres af myndighederne.

Vi vil gerne foreslå nogle mere praktisk gennemførlige grænser med udgangspunkt i hvilke informationer man kan forvente der rent faktisk vil være tilgængelige for et kemikalie.

Den alment accepterede metode for kommunikation af indhold af farlige kemiske stoffer i kemiske produkter (kemiske blandinger) er via et sikkerhedsdatablad (SDS) som defineret under REACH.

Reglerne for sikkerhedsdatablade er beskrevet i detaljer i Forordning 2020/878. En af de ting som er defineret der, er grænser for hvornår stoffer med forskellige klassificeringer skal fremgå af sikkerhedsdatabladets punkt 3.

Disse deklarationsgrænser kunne bruges som et udgangspunkt for grænseværdierne i den nye Legetøjsforordning.

Oplysningerne kan i mange tilfælde være tilgængelige for fabrikanter af legetøjet og tilsvarende også for underleverandører til fabrikanterne – det vil fremgå af sikkerhedsdatabladet for de anvendte kemikalier.

Sammen med den harmoniserede klassificering kan der fastsættes en såkaldt SCL (Specific Concentration Limit) – dette er allerede sket for et antal stoffer og de skal så deklareres fra et tilsvarende lavere indhold. Derudover rummer forslaget til den nye Legetøjsforordning udvidede muligheder for at fastsætte særlige grænser for konkrete stoffer.

Nedenstående tabel lister de generelle grænser for de klassificeringer som er relevante her:

Klassificering	Eksisterende krav	Deklareres på SDS *
Carc. 1 / Muta. 1	0,1 % *	0,1 %
Repr. 1	0,3 % *	0,1 %
Carc. 2	1 % *	0,1 %
Muta. 2	1 % *	1 %
Repr. 2	3 % *	0,1 %
ED 1 / ED 2	Ikke reguleret (ny klassificering fra 2025)	0,1 % (fra 2025 / 2026)

STOT SE 1	Ikke reguleret	1 %
STOT RE 1	Ikke reguleret	1 %
Resp. Sens. 1	Ikke reguleret	0,11% (0,01 % for Cat 1A)

*) Visse stoffer har fået fastsat en lavere harmoniseret SCL (Specific Concentration Limit) og vil så skulle deklareres fra denne grænse.

Som det ses, er grænserne generelt væsentligt lavere end de eksisterende grænser i Legetøjsdirektivet.

Indhold af stoffer under disse grænser er altså *ikke* deklarationspligtige, og vil normalt ikke fremgå af sikkerhedsdatabladet for et kemisk produkt, men de er ikke så lave, at man uden videre kan gå ud fra, at der ikke findes spor af visse stoffer.

Sikkerhedsdatablade vil derfor *ikke* være en brugbar metode for fabrikanter af legetøj til at sikre sig overholdelse af de foreslåede grænser. Dette til trods for, at den eneste form for dokumentation for kemiske produkter, som forslaget nævner (som en del af den tekniske dokumentation), netop er sikkerhedsdatablade.

Derimod vil deklarationsgrænserne netop repræsentere det laveste indhold som man kan forvente deklareret på sikkerhedsdatabladet og dermed den bedste information man kan opnå med de eksisterende samarbejdsformer og krav til dokumentation.

For artikler (genstande) er situationen stadig problematisk i praksis da der normalt ikke findes en SDS for artiklen som sådan (SDS'er oprettes kun for kemiske stoffer og kemiske blandinger). Fabrikkerne skal fremskaffe informationer tilbage i en leverandørkæde som ikke oplever de samme krav fra deres øvrige kunder udenfor legetøjsbranchen. Det er vigtigt at tage i betragtning at legetøjsbranchen ikke er nogen særlig stor kunde for leverandører af diverse smådele (skruer og møtrikker, lejer, beslag, aksler, knapper, fjedre, snore og mange andre).

Vælger man her tilgangen med en nulgrænse vil det i praksis betyde at underleverandørerne ikke kan tilbyde komponenter som kan dokumenteres at overholde reglerne.

Med deklarationsgrænserne fra SDS giver man i det mindste underleverandørerne et værktøj til at kontrollere om de overholder kravene.

Det skal understreges at man ikke kan teste sig ud af disse problemstillinger. Der findes i tusindvis af stoffer med de nævnte klassificeringer. Samtidig er det ikke muligt at teste ned til nul, da alle testmetoder har en detektionsgrænse.

De små mængder vil i de fleste tilfælde være uden sundhedsmæssig betydning, og der bliver derfor ikke tale om en reel øget beskyttelse af børnene, men blot en omkostningstung dokumentationsøvelse for fabrikanterne.

For de få stoffer, hvor der er behov for lavere grænser, kan disse fastsættes som nævnt ovenfor i forordningens appendix Del A punkt 1.