



Diarienummer
2010-4106

Förslag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om aerosolbehållare

1 Problembeskrivning

I vissa av EU:s medlemsstater har det tidigare funnits obligatoriskt krav att aerosolbehållare motsvarar vissa tekniska specifikationer. Sådana specifikationer har varierat från medlemsstat till medlemsstat, vilket hindrar handeln inom gemenskapen.

Dessa hinder för upprättandet av en väl fungerande gemensam marknad kan avlägsnas, om alla medlemsstater antar samma specifikationer, antingen utöver eller i stället för dem som fastlagts i deras nuvarande lagstiftning, och dessa specifikationer speciellt avser tillverkning och fyllning av aerosolbehållare och den volym de får anges ha.

För det ändamålet har europeiska gemenskapernas råd antagit direktivet (75/324/EEG) om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar beträffande aerosolbehållare ("aerosoldirektivet"). Aerosoldirektivet är hittills genomfört i alla medlemsstater inom EU, utom Sverige.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har ansvar för frågor som rör skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Uppdraget spänner över hela hot- och riskskalan, från vardagens olyckor till stora katastrofer. MSB har enligt 25 § förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor (FBE) bemyndigande att utfärda föreskrifter om brandfarliga och explosiva varor.

Innehåll i aerosolbehållare liksom den sprej eller skum de kan avge kan vara såväl brandfarligt som icke-brandfarligt, vilket aerosoldirektivet och följaktligen även föreskriftsförslaget reglerar.

Ovan nämnda bemyndigande enligt FBE omfattar inte bemyndigande att föreskriva om åtgärder för varor som inte är brandfarliga. Särskilt förordnande inhämtas därför från regeringskansliet för att med stöd av Miljöbalken genomföra hela aerosoldirektivet.

Förslaget till föreskrifter genomför rådets direktiv i svensk lagstiftning.

2 Alternativa lösningar

Föreslagna regler föranses av EU-rätten. MSB har med det kompletterande förordnande som utlovats enligt miljöbalken, bemyndigande att genomföra aerosoldirektivet i svensk lagstiftning. Utrymmet för alternativa lösningar bedöms som obefintligt.

0-alternativet, d v s att inte genomföra aerosoldirektivet, bedöms inte vara ett reellt alternativ och konsekvenserna av ett sådant agerande bedöms därför inte ytterligare i denna konsekvensutredning.

3 Berörda

För att utreda vilka som berörs har i tidigt skede dialog och samråd förts med såväl tillverkare som branschorgan och andra myndigheter. Dialog och möten har förts direkt med flertalet svenska tillverkare. Referensgrupp med representanter för näringslivet har utgjort ett viktigt bollplank under arbetets gång. Referensgruppen har bestått av Swedish Aerosol Association (SAA), Plast- och kemiföretagen samt Kemisk-Tekniska leverantörförbundet (KTF). Därtill har samtal förts med Livsmedelsföretagen (Li), som dock avböjt deltagande i själva referensgruppen. Samråd har förts med Kemikalieinspektionen, Läkemedelsverket, Livsmedelsverket, SWEDAC och Arbetsmiljöverket. Vid samtliga möten har konsekvenser av MSB:s genomförande efterlysts. Denna konsekvensutredning har tagits fram i konsensus med referensgruppen. Vid genomförande av aerosoldirektivet berörs huvudsakligen:

- tillverkare av aerosolbehållare, ibland kallade "legofyllare". De tillverkar inte själva behållarens olika delar, men slutmonterar ihop delarna till färdiga aerosolbehållare och fyller dem,
- varumärkesinnehavare. I vissa fall är det inte tillverkaren utan en varumärkesinnehavare som ansvarar för att släppa ut produkten på marknaden och det är i så fall denne som ansvarar för att föreskrifternas krav är uppfyllda, samt
- brukare av aerosolbehållare. Bland brukarna förekommer såväl arbetstagare som konsumenter.

4 Kostnadsmässiga och andra konsekvenser

Den tillverkning av aerosolbehållare som sker i Sverige idag är till viss grad redan anpassad enligt aerosoldirektivets krav genom den försäljning som sker i andra EU-/EES-länder där direktivet redan är genomfört. För sådana aerosolbehållare gäller samma krav som nu införs genom de föreslagna föreskrifterna och följaktligen drar MSB slutsatsen att åtminstone tillverkare och varumärkesinnehavare som levererar till den europeiska marknaden utanför Sveriges gränser är relativt väl medvetna om kraven redan idag och har en produktionsapparat som åtminstone i viss omfattning gör det möjligt att leverera denna typ av aerosolbehållare.

Tillverkare av aerosolbehållare berörs av följande skäl:

- Nya klassificeringsregler för fastställande av brandfarlighet

Genomförandet innebär att nya klassificeringsregler införs för att fastställa en aerosols brandfarlighet. Indelning görs i "extremt brandfarlig", "brandfarlig" och "icke-brandfarlig". För klassificering av en aerosol som avges i form av sprej eller skum fordras ibland provning av antändlighet hos sprejen eller skummet, om det inte är uppenbart att aerosolen är extremt brandfarlig.

- Nya provningsmetoder för slutlig kontroll av aerosolbehållare

I likhet med aerosoldirektivet medför de föreslagna föreskrifterna att varje aerosolbehållare ska provas i varmt vattenbad för att säkerställa täthet och hållfasthet efter fyllning. Varje produktionslinje som används för tillverkning av behållare som ska släppas ut på marknaden inom EU behöver ha sådan provningsutrustning. Svenska tillverkare har en till tre produktionslinjer vardera. Provning i varmt vattenbad utförs idag enbart hos den största svenska tillverkaren.

Föreslagna föreskrifter innehåller i likhet med aerosoldirektivet även alternativ till provning i varmt vattenbad. Alternativ provning genomförs enligt farligt gods-regelverket (ADR-S) och baseras på mer omfattande kvalitetssäkring av produktionen av aerosolbehållare såväl före, som under och efter fyllning. Detta förutses bli den dominerande metoden för kontroll av aerosolbehållare hos flertalet svenska tillverkare och genomförs hos flera av dem redan idag varför inga ytterligare, eller enbart marginella, kostnader i så fall uppstår. Möjligheten att tillämpa de alternativa provningsmetoderna är dock till viss grad begränsad av aerosolbehållarens innehåll och materialet i själva behållaren.

- Nya märkningskrav

I likhet med aerosoldirektivet medför de föreslagna föreskrifterna krav på märkning av aerosolbehållare med bl a symbolen "3" (omvänt epsilon) och att förpackningstexten ska vara på svenska. I Sverige har hittills funnits aerosolbehållare som saknat sådan märkning. Anpassning av aerosolbehållarnas märkning efter de nya kraven är initialt dels en kostnadsfråga, men också en resurs- och planeringsfråga. Tillverkarna önskar helst genomföra sådana större generella förändringar "i ett slag" för samtliga sina varianter av behållare. En sådan omställning är en relativt tidskrävande process, varför önskemål om övergångsperiod har framförts av branschen. Då Sverige redan är försenat med att genomföra aerosoldirektivet ser dock MSB ingen möjlighet att införa någon sådan övergångsperiod. På sikt bedöms gemensamma och transparenta märkningsregler inom EU komma att reducera kostnader snarare än tvärtom.

- Mer jämlika konkurrensvillkor uppstår i Sverige

I likhet med aerosoldirektivet medför de föreslagna föreskrifterna att samma krav kommer gälla i Sverige som inom resten av EU. Det innebär att tillverkare av aerosolbehållare från länder utanför EU även de tvingas leverera behållare som uppfyller de föreslagna föreskrifterna. Det gör att konkurrensvillkoren i Sverige blir mer jämlika, vilket uppskattas av svenska tillverkare.

Varumärkesinnehavare berörs av följande skäl:

I de fall det är varumärkesinnehavaren och inte tillverkaren som släpper ut aerosolbehållaren på marknaden, så berörs varumärkesinnehavaren av samma skäl som tillverkaren enligt ovan. Eftersom det dock vanligen ändå är tillverkaren som rent fysiskt behöver genomföra eventuella produktionsförändringar, vad gäller exempelvis provning och märkning, så kommer varumärkesinnehavaren huvudsakligen att drabbas av förhöjda produktionskostnader snarare än av ökad egen arbetsinsats.

Brukare av aerosolbehållare berörs av följande skäl:

Krav om att förpackningstext ska vara på svenska språket införs. Märkning på det svenska språket innebär att användare, såsom konsumenter och verksamhetsutövare, lättare kan ta del av varningstexter samt instruktioner, som finns angivna på aerosolbehållare. Det i sin tur bedöms ge en positiv konsekvens genom att risker till följd av felaktig hantering minskar.

5 Överensstämmelse med Sveriges medlemskap i EU

Förslaget till föreskrifter följer de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU och det genomför aerosoldirektivet i sin helhet. Förslaget innehåller inte reglering som går utöver vad som anges av direktivet.

Skulle reglerna inte införas riskerar Sverige att stämmas för fördragsbrott av EU-kommissionen.

Alternativ reglering är inte möjlig.

Eftersom de föreslagna föreskrifterna genomför ett EU-direktiv bedöms det inte föreligga någon anmälningsskyldighet enligt förordningen (1994:2029) om tekniska regler.

6 Ikraftträdande och informationsinsatser

Tidpunkten för ikraftträdande är vald till 1 januari 2011. Aerosoldirektivet är redan genomfört och satt i kraft i övriga länder inom EU.

Information om de nya reglerna kommuniceras via Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps hemsida www.msb.se. Ytterligare informationsinsatser kommer att behövas till små och medelstora företag via branschorganisationerna.

7 Företag som berörs

De svenska företag som berörs är främst tillverkare av aerosolbehållare. Det finns en handfull sådana tillverkare, flertalet av dem är att betrakta som små företag, medan ett är medelstort.

Multinationella företag, såsom L'Oréal, Wella, Unilever med flera tillverkar årligen ca 5 miljarder aerosolbehållare i Europa, de som marknadsförs inom EU (och därigenom Sverige) uppfyller redan aerosoldirektivets krav och vanligen även andra direktiv och behandlas därför inte ytterligare i denna utredning.

8 Tidsåtgång och administrativa kostnader för företag

Den övervägande delen av tidsåtgång och tillhörande administrativa kostnader bedöms falla på de företag som tillverkar och fyller aerosolbehållare. Då den som släpper ut aerosolbehållaren på marknaden istället är en varumärkesinnehavare kommer den senare att belastas med motsvarande merkostnader som tillverkaren. Eftersom detta är initiala engångskostnader och marknaden är konkurrensutsatt kommer sannolikt merkostnaden per förpackning i konsumentledet, åtminstone på sikt, att bli marginell.

De administrativa kostnaderna bedöms falla ut under en initial omställningsperiod då produktionen anpassas till de föreslagna föreskrifterna, alltså typiskt under det första året efter ikraftträdandet. När det nya systemet väl är på plats bedöms kostnaderna för att förvalta systemet inte öka i förhållande till idag. För företag med försäljning i andra medlemsstater inom EU kan de administrativa kostnaderna på sikt snarare komma att reduceras eftersom kraven blir desamma vare sig aerosolbehållarna marknadsförs i Sverige eller i övriga länder inom EU, bortsett då från språkliga variationer.

- *Nya provningsmetoder för slutlig kontroll av aerosolbehållare*

Utnyttjande av alternativ provningsmetod för slutlig kontroll av aerosolbehållare (se punkt 4 och 9), genomförs av flera svenska tillverkare redan idag. Därmed tillkommer inget merarbete för kvalitetssäkring, såsom fastställande av procedurer, utfärdande av instruktioner etc. Detsamma gäller det företag som redan idag istället genomför slutlig provning i varmt vattenbad.

- *Nya märkningskrav*

Förändring av märkningskraven för aerosolbehållare som släpps ut i Sverige kommer att medföra visst administrativt merarbete. I samverkan med branschen har dessa kostnader bedömts till ca 4 000 kr per behållaretyp. Antalet behållartyper per tillverkare och år har i genomsnitt bedömts till ca 50 stycken. Detta ger en administrativ merkostnad av ca 200 kkr per tillverkare det första året. För aerosolbehållare som märks genom att dekor trycks på behållaren tillkommer kostnad för klichéer enligt punkt 9 nedan.

9 Materiella kostnader till följd av den föreslagna regleringen

- *Nya klassificeringsregler för fastställande av brandfarlighet*

För att klassificera en aerosol med avseende på dess brandfarlighet behövs viss provningsutrustning. I samverkan med branschen har kostnad för nödvändig utrustning bedömts till ca 250 kkr per tillverkare.

- *Nya provningsmetoder för slutlig kontroll av aerosolbehållare*

I Sverige varierar produktionskapaciteten mellan olika tillverkare. Svenska tillverkare har högst tre produktionslinjer, vanligen en till två. Den svenska tillverkaren med störst produktionskapacitet har redan idag utrustning för provning i varmt vattenbad. Investeringskostnad för den utrustning som behövs för att kunna genomföra provning i varmt vattenbad hos resterande tillverkare uppgår till mellan 500 – 1 000 kkr per produktionslinje, beroende av linjens kapacitet.

Alternativa metoder för slutlig provning av aerosolbehållare kan i vissa fall väljas framför provning i varmt vattenbad. I viss utsträckning tillämpas dessa alternativa metoder för slutlig provning redan idag. Då så är möjligt bedöms nödvändiga investeringar kunna hållas till ett minimum. De alternativa metoder som står till förfogande är dock inte tillämpbara för alla typer av aerosolbehållare, beroende exempelvis av innehållet i aerosolbehållaren och materialet i själva behållaren.

- *Nya märkningskrav*

Administrativa kostnader för förändring av märkning av behållare framgår av punkt 8 ovan. För aerosolbehållare som märks med dekor vilken trycks direkt på själva behållaren tillkommer utöver administrativa kostnader också kostnad för de klichéer som används vid tryckningen. Kostnaden för en kliché är ca 8 000 kr per behållartyp. Andelen behållartyper som märks med dekor istället för etikett är ca 60 %, vilket innebär ca 30 stycken behållartyper per tillverkare och år. Kostnaden för dessa klichéer bedöms därmed till i snitt ca 240 kkr per tillverkare det första året.

10 Konkurrensförhållanden för företag

För tillverkare av aerosolbehållare och för varumärkesinnehavare som inte är tillverkare bedöms mer jämlika konkurrensvillkor uppstå i Sverige. I likhet med aerosoldirektivet medför de föreslagna föreskrifterna att samma krav kommer gälla i Sverige som inom resten av EU. Det innebär att tillverkare av aerosolbehållare från länder utanför EU tvingas leverera behållare som uppfyller de föreslagna föreskrifterna och därmed levereras med samma grundläggande kvalitetsnivå. Det gör att konkurrensvillkoren i Sverige blir mer jämlika, vilket uppskattas av svenska tillverkare.

11 Övrig påverkan

Svenska tillverkare av aerosolbehållare, liksom referensgruppen är övergripande positivt inställda till de föreslagna föreskrifterna, som ytterst ger dem samma konkurrensförutsättningar som övriga aktörer på den europeiska marknaden.

Det är värt att notera att delarna till själva behållaren inte tillverkas i Sverige idag. Import från våra nordiska grannländer eller kontinenten är istället vanligt förekommande. I Sverige utförs slutmontage av behållarens olika delar och fyllning.

En annan aspekt är att de företag som slutmonterar aerosolbehållare i Sverige antingen fyller behållaren med egen produkt eller fyller behållaren med en extern varumärkesinnehavares produkt. I det senare fallet är det varumärkesinnehavaren som släpper ut aerosolbehållaren på marknaden och därmed tar ansvar för att den uppfyller ställda krav.

12 Särskilda hänsyn till små företag

Merparten av de svenska tillverkarna av aerosolbehållare är små, så vad som sägs ovan gäller även här.

För de minsta svenska legofyllarna bedöms nya provningsmetoder för slutlig kontroll av aerosolbehållare vara särskilt belastande, se punkt 9 ovan. Här bedöms dock inte finnas några möjligheter till avsteg, eftersom Sverige genom anslutningen till EU förbundit sig att följa de rättsakter som beslutats inom gemenskapen. Genom att tillämpa alternativa metoder för slutlig provning, då det är möjligt, kan de minsta företagen till viss grad hålla ner kostnaderna för investering i ny maskinutrustning.

13 Kontaktpersoner

Frågor kring denna konsekvensutredning är välkomna till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Ben Bock
Teknisk handläggare, ROS-BRAND
E-post: ben.bock@msb.se
Telefon: 010-240 44 38

Lorens van Dam
Teknisk handläggare, ROS-FÄ
E-post: lorens.van.dam@msb.se
Telefon: 010-240 43 44