



Enheten för säker hantering av farliga ämnen
Marianne Rönnbäck Runhage
010-240 5084
marianne.ronnbackrunhage@msb.se

Uppföljning av MSB:s marknadskontrollplan 2017

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Denna uppföljning av MSB:s marknadskontrollplan 2017 följer de riktlinjer för upprättande och uppföljning av marknadskontrollplaner som fastställts av Marknadskontrollrådet och som reviderats i januari 2017. I riktlinjerna anges att uppföljningen ska redovisa i vilken utsträckning planerna följts och inkludera motiveringar till eventuella avsteg från planerna. Uppföljningen bör också innehålla slutsatser av genomförda eller icke genomförda insatser. Dessutom ska uppföljningarna innehålla en redovisning av ett antal specificerade och mycket detaljerade parametrar samt en utvärdering.

1.2 Inriktning 2017

Inga specifika mål gavs för MSB:s marknadskontroll i regleringsbrev eller regeringsuppdrag inför 2017.

Internt gjordes inriktningen att prioritera reaktiv marknadskontroll, metodutveckling samt proaktiv marknadskontroll av bestämda produktgrupper vilka inte skrevs ut i planen utan angavs i en konfidentiell bilaga som sändes in separat, i enlighet med EU-kommissionens riktlinjer. Vilka aktiviteter som skulle genomföras framgår i avsnitt 2.3

2 Uppföljning

2.1 Utanför planerad verksamhet

MSB besvarade under hösten en remiss om förslag till ny marknadskontrolllag ett förslag från 2016 års marknadskontrollutredning.

EU-förordningen om anordningar för förbränning av gasformigt bränsle, som ska gälla fullt ut från 21 april 2018, måste - främst gällande befogenheter - kompletteras med svensk lagstiftning, något som handlades av rättsfunktionen också detta under hösten. Marknadskontrollfunktionen deltog i viss grad.

20 december publicerade EU-kommissionen förslaget till nytt varupaket – engelsk version – den svenska remissen hanterades först under 2018.

2.2 Bedriva reaktiv marknadskontroll

Under 2017 inkom tre anmälningar från Tullverket, ärenden som alltid handläggs i särskild ordning p.g.a. mycket begränsad tid till förfogande¹. 26 anmälningar om farliga produkter inkom genom RAPEX-systemet². En anmälan inkom från ett företag som själva upptäckt brister hos egen produkt - brister man frivilligt korrigerar³, och dessutom inkom tre anmälningar från företag om konkurrenters bristande produktregelefterlevnad. Två anmälningar inkom också från privatpersoner om bristfälliga produkter. Inga skyddsklausulanmälningar inkom genom ICSMS⁴. Fördelat på produktgrupper utgörs anmälningarna av:

Sektor (och dess EU-nummer ⁵ alt OH ⁶)	antal anmälningar				S:a
	RAPEX	+ företag	+ privatp	+ Tull	
04 Aerosolbehållare	1	1	0	2	= 2
08 Transportabla tryck- bärande anordningar	0	0	0	0	= 0
14 Pyrotekniska artiklar	16	0	1	1	= 18
15 Explosiva varor för civilt bruk	0	0	0	0	= 0
16 Gasapparater	5 varav en	1 + 1BA ³	0	0	= 7
		om ca 100 anordn			
OH explosiva varor	0	0	0	0	= 0
OH anordning för br f vara:					
skorstensfri kamin	1	0	0	0	= 1
gasolslang	3	0	0	0	= 3
cigarettändare	0	1	0	0	= 1
Annan			1		= 1
	26	4	2	3	

¹ . Enligt artikel 28, EU-förordning 765/2008 har marknadskontrollmyndigheter tre dagar att återkomma till Tullverket med besked om produkten kan övergå i fri omsättning eller inte.

² RAPEX är EU-kommissionens informationsdelningssystem om funna, farliga produkter, med särskilda regler för genomförande i samtliga medlemsstater alternativt invändning mot ursprungligt beslut.

³ S.k Business application, en typ av anmälan som också distribueras genom RAPEX-systemet,

⁴ ICSMS, Information and Communication System of Market Surveillance, EU-kommissionens informationsdelningssystem för marknadskontroll, med särskilda regler för genomförandeåtgärder, s.k. skyddsklausulanmälningar.

Medlemsstaterna ska genomföra samma åtgärder som ursprunglig myndighet eller invända mot ursprungligt beslut i enlighet med artiklar i respektive direktiv.

⁵ EU-kommissionen har numrerat de sektorer som ska rapporteras, källan till numreringen är okänd.

⁶ OH, oharmoniserad produktgrupp/sektor, vilka därmed saknar numrering av EU-kommissionen.

Anmälningarna från Tullverket gällde två aerosolbehållare med konfettispray respektive snöspray och en pyroteknisk artikel i form av en isfackla. Dessa anmälningar resulterade i två beslut riktat till en mottagare att tre produkter inte tilläts släppas ut på marknaden eftersom de inte uppfyller produktkraven om kontroll och märkning.

Av de 26 anmälningar som kommit genom RAPEX-systemet har endast enstaka produkter påträffats i Sverige. När de påträffas ska ursprungliga åtgärder även genomföras i Sverige. Det är således ett tidsmässigt ineffektivt system. MSB lägger ner avsevärd tid på att sköta administrationen och söka efter produkter medan utfallet och därmed skyddet av brukare är litet.

Resultatet av kontroll av produkter efter extern anmälan är blygsam men framgår av bilaga 1. Tre ärenden är ännu inte avslutade.

Kvalitativa synpunkter

Ett äldre ärende gällande en gasflaska som brukats av en privatperson och där datum för återkommande kontroll passerat under förbrukningstiden (eller innan den erhöles) avslutades under 2017. Misstanke om fel hos utlämnande ekonomisk aktör skulle inte kunna bekräftas och ärendet avslutades utan åtgärd. Däremot väcktes en del frågor.

Gas för konsumtion av konsumenter tillhandahålls genom ett utbytessystem där brukaren lämnar in sin köpta tomma gasflaska och istället tar ut en fylld. Den tomma gasflaskan kontrolleras i systemet okulärt innan påfyllning. Branschen anses därmed borga för att regelverket uppfylls utan inblandning av myndigheter. Men brukare av gas har i regelverket ett ansvar att endast använda korrekta gasflaskor. Detta ansvar har en privatperson inte möjlighet att uppfylla. Utan kunskaper om regelverket kan en privatperson mycket väl hämta ut en bristfällig, men gasolfylld, gasflaska. Privatpersonen kan heller inte utan kunskap bedöma om gasen kommer att vara förbrukad innan kontrolldatum passeras, och därmed välja en annan gasflaska på uthämtningsstället.

2.3 Bedriva proaktiv marknadskontroll

Under 2017 planerades för proaktiv marknadskontroll inom två av fem sektorer nämligen av att gasflaskor som utgör drivningen för utskjutande av färgbollar från paintballmarkörer var försedda med pi- (π) märkning (sektor 08 transportabla tryckbärande anordningar, TPED), kontroll av märkning av harmoniserade och oharmoniserade pyrotekniska artiklar som används vid paintball (sektor 14 pyrotekniska artiklar respektive onummerad sektor oharmoniserade explosiva varor), kontroll av oharmoniserade fyrverkerier generellt (samma sektor). För övriga sektorer planerades ingen proaktiv kontroll.

På grund av personaltapp på sektorn transportabla tryckbärande anordningar fick planerade fältbesök ställas in.

Beslutet att ställa in fältbesök inom paintball drog med sig att kontroll av pyrotekniska artiklar som används vid paintball också föll bort.

Kontroll av oharmoniserade fyrverkerier var inte möjligt att genomföra som avsett eftersom införsel från tredjeland av oharmoniserade fyrverkerier inte gick att särskilja från import av harmoniserade produkter. Istället tillfrågades importörer genom ett frågeformulär om de hade några oharmoniserade fyrverkerier kvar och vad de hade för plan för dessa eftersom de inte får finnas på marknaden efter 1 juli 2017. Samtliga svarade att de hade en plan för produkternas avveckling.

Inom sektor 14, pyrotekniska artiklar, finns problem med privatöverföring av fyrverkerier som är förbjudna i Sverige för personer utan tillstånd. MSB tillskrev en ekonomisk aktör i en annan medlemsstat som på sin hemsida angav att produkterna som såldes var tillåtna i alla medlemsstater, vilket inte var sant. Då effekt uteblev kommer MSB att kontakta behörig myndighet för bistånd. För övrigt fanns det ingen möjlighet att under 2017 hindra den privata överföringen.

2.4 Samarbete med andra marknadskontrollmyndigheter i medlemsstaterna

Samarbete sker på olika strukturerade vägar, genom kommissionens informationsdelningssystem om farliga produkter, RAPEX, respektive marknadskontroll, ICSMS, och genom medlemsstaternas administrativa samarbetsgrupper, s.k. AdCo-grupper, samt i vissa sektorer i arbetsgrupper hos kommissionen.

RAPEX

Inkomna anmälningar genom RAPEX-systemet, vars lista över veckans publicerade funna farliga produkter inkommer och genomsöks varje fredag, framgår av avsnitt 2.2 ovan. Ett meddelande från Kommissionen stipulerar hur RAPEX-anmälningar ska hanteras i medlemsstaterna, bland annat ska de anmälda produkterna eftersökas på respektive nationell marknad och åtgärder vidtas inom 20 dagar. Under 2017 har MSB lagt in en egen anmälan av en gasapparat till systemet.

ICSMS

ICSMS, Information and Communication System for Market Surveillance, är kommissionens ”diarieföringssystem light” vid kontroll av produkter. Varje produkt, utvald för kontroll, ska läggas in i systemet. Syftet är att ingen annan marknadskontrollmyndighet ska välja ut samma produkt för kontroll. Under kontroll förs ytterligare uppgifter angående produkten in, exempelvis distributörskedja, resultat av kontroll eller teknisk provning, när ett beslut är definitivt fattat, om det är möjligt att överklaga o.s.v. Systemet har också den viktiga funktionen att vara bärare av begäran om genomförandeåtgärder, s.k. skyddsklausul. När en sådan skyddsklausulanmälan inkommer har myndigheterna valet att antingen ställa sig bakom den ursprungliga myndighetens beslut och genomföra detsamma på egen nationell marknad om produkten ifråga påträffas eller invända mot den ursprungliga myndighetens beslut inom den tid som anges i EU-direktivet/EU-förordningen, för vårt vidkommande gäller tre

månader för pyrotekniska artiklar, explosiva varor för civilt bruk och gasapparater respektive tre månader för transportabla tryckbärande anordningar.

Ingen begäran om genomförandeåtgärder eller om bistånd vid handläggning eller utredning har inkommit genom informationsdelningssystemet ICSMS.

MSB har deltagit vid fem av sju möjliga möten i de administrativa samarbetsgrupperna, AdCo. Grupperna finns inom de sektorer där harmoniserade produktregler utformade enligt nya metoden finns, d.v.s. inom sektorerna

- 08 transportabla tryckbärande anordningar AdCo TPED (ett möte av ett),
- 14 pyrotekniska artiklar, AdCo PA (ett möte av två),
- 15 explosiva varor för civilt bruk, AdCo CivEx (ej deltagit vid det möte som anordnades), och
- 16 gasapparater, AdCo GAD (tre möten av tre)

Syftet med AdCo-grupperna, vilka är medlemsstaternas samarbetsgrupper med särskilda stadgar och ambulerande ordförandeskap (om än med måttlig uppfyllelse av det senare) är enligt Kommissionens Blue Guide⁷ att säkerställa ett enhetligt och effektivt genomförande av unionens lagstiftning i alla medlemsstater, vilket ytterst härrör från artikel 20 i EU-fördraget. För detta krävs ett administrativt samarbete som kan möjliggöra en effektiv marknadskontroll för att undvika olika kontrollmetoder och överlappande nationella marknadskontrollåtgärder. I klartext betyder detta att samarbeta så att samma krav på åtgärder anammas av alla medlemsstater och genomförs samtidigt (eller att en tolkning görs av EU-kommissionen vilket resulterar i ett meddelande i Official Journal efter möjlighet för myndigheterna att föra fram sina synpunkter). AdCo-grupperna är fora där frågor kan belysas och synpunkter diskuteras. Goda exempel och resultat av genomförda nationella kontroller kan delas.

Resultatet av deltagande har bland annat varit: diskussion om ett ärende om gasflaskor på AdCo TPED; förtydligande gällande frågan om säkerhetsavstånd⁸ inom AdCo PA; samt framtagande av gemensamt marknadskontrollprojekt inom AdCo GAD att genomföras under 2018, vilket MSB avser att delta i.

⁷ 2016/C 272/01 Meddelande från kommissionen – 2016 års blåbok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser, s 112 ff

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:272:FULL&from=EN>

⁸ Tidigare proaktiva kontroller har visat att det ofta finns fel i märkning, information eller varningar på produkten. Slutsatsen är att kontrollorganet inte inkluderar kontroll av påskrifter i modul B-kontrollen, något som borde ingå. MSB har påtalat detta och också vid AdCo-möte tagit upp problemet med importörernas friskrivning från ansvar genom att ange ett mycket större säkerhetsavstånd på produkten än vad som anges i den standard man i typintyget anger har använts för att påvisa överensstämmelse med direktivet.

2.5 Delta i Marknadskontrollrådets arbete

Marknadskontrollrådet tar årligen fram en nationell marknadskontrollplan med ett antal aktiviteter som ska främja marknadskontrollen på nationell svensk nivå. Av de 30 angivna aktiviteterna för genomförande 2017 angav MSB att vi avsåg att stödja och delta i nio av aktiviteterna, vilket MSB också gjorde. Av dessa kan nämnas ett urval:

MSB deltog vid Marknadskontrollrådets alla fem möten samt vid två möten i tullforum där samarbetet mellan Tullverket och marknadskontrollmyndigheterna utvecklas för att gynna gränskontrollen. Det senare mötet påvisade att tredagarsregeln endast gällde myndighetsbeslut att öppna ett marknadskontrollärende och inte ett slutgiltigt beslut, vilket vi välkomnar. Tullverket kommer också att revidera rutinen för samarbete mellan tullmyndighet och marknadskontrollmyndighet vid gränskontroll.

MSB bistod den statliga utredningen ”2016 års marknadskontrollutredning” genom att besvara kompletterande frågor och lyssnade till utredningens presentation av det slutliga betänkandet. Vi höll Rådets kansli informerat om AdCo-mötens innehåll för att uppdatera Sveriges representanter i Kommissionens expertarbetsgrupp om marknadskontroll, IMP-MSG⁹, om vad som diskuterats på dessa möten. MSB stödde också ekonomiskt genomförandet av informationsseminariet ”Din produkt Ditt ansvar” och stödde också strävan från marknadskontrollrådets kansli att för rådets räkning påtala vikten av att Statskontoret gör en utvärdering av den svenska marknadskontrollen.

2.6 Samverkan

Samverkan har skett med svenska marknadskontrollmyndigheter, främst med Konsumentverket gällande RAPEX-systemet.

2.7 Kostnader/resurser

Budgeterade kostnader för MSB:s marknadskontroll var för 2017 totalt 1,5 årsarbetskrafter fördelade på en heltid med kunskap om marknadskontroll och fem deltider, specialister på respektive produktgrupp/ sektor och utförare av marknadskontroll. Två personer delade den harmoniserade produktgruppen/ sektorn 08 transportabla tryckbärande anordningar, två personer delade de två harmoniserade sektorerna 14 pyrotekniska artiklar och 15 explosiva varor för civilt bruk samt den oharmoniserade produktgruppen/ sektorn explosiva varor. En person ansvarade för dels den harmoniserade sektorn 16 gasapparater men också de oharmoniserade produktgrupperna gas- tändare/-slang respektive kamin med brandfarlig vätska som bränsle. En harmoniserad sektor, 04 aerosolbehållare, saknade utpekad specialist och hanterades av marknadskontrollpersonen, vilken också övertog ansvaret för handläggning av ärenden inom sektorn 08, transportabla tryckbärande anordningar, när tjänsterna vakantsattes.

⁹ Internal Market for Products – Market Surveillance Group

Budgeterade kostnader var ca 1 000 000 SEK inkluderat vissa resekostnader. Kostnaderna avsåg att omfatta såväl tid för operativt arbete som tid för rapportering och visst administrativt arbete exempelvis kring Marknadskontrollrådet. Även samarbete nationellt och internationellt bedömdes ingå. Utanför de planerade kostnaderna fanns internt juridiskt stöd, arbetsledning, kompetensutveckling mm.

Inga medel reserverades för teknisk provning men tekniska provning angavs ändå vara möjligt att genomföra om behov skulle uppkomma genom att tillskjuta ekonomiska medel.

2.7.1 Utfall

Inga kontroller i laboratorium har genomförts.

Nedlagda personresurser för delområdet marknadskontroll följs inte upp i särskild ordning utan måste uppskattas. Under 2017 bedöms ha åtgått 1,5 årsarbetskrafter, trots vakanser och trots utebliven proaktiv kontroll.

Nedlagda kostnader för funktionen är på liknande sätt uppskattad till 1 080 000 SEK

3 Utvärdering - Analys

Myndigheten har inte formulerat något uppdrag och heller inte satt upp några långsiktiga mål för verksamheten 2017. Det finns därför ingenting att internt utvärdera verksamheten mot. En analys kan ändå göras.

3.1 Allmänt – marknadskontroll

Personaltapp ger stor påverkan på utfallet av genomförd marknadskontroll.

RAPEX-systemet tar mycket tid i förhållande till det utfall och skydd av bland annat brukare som är avsikten. Arbetsätt är dock reglerat genom meddelande från EU-kommissionen och arbetet måste utföras. EU-kommissionen bör informeras om situationen.

Rapportering och planering med framtagande och uppföljning av marknadskontrollplan tar en stor del av tillgänglig tid och är ett parallellt system till den planering som myndigheten gör, varför planering och rapportering blir minst dubbelt så omfattande som ordinarie planering och uppföljning som också utförs. Kvaliteten på utfört arbete inom området är inte beroende av det administrativa merarbetet.

Informationsdelningssystemet ICSMS är också tungarbetat och blir ett parallellt system till vårt diariesystem. Under året har vi inte upptäckt att någonting underlättas för handläggaren när systemet används. Vi kan ändå se nytta av systemet för samarbetet mellan systemmyndigheterna. Om systemet byggs ut så att inlagda uppgifter kan användas för årlig och flerårig rapportering kan systemet kännas vara till bättre nytta än enbart för användning och uppdatering av uppgifter för respektive produkt.

Det bör poängteras att planering och uppföljning liksom utvärdering och förbättring är viktigt att utföra men att det är oacceptabelt när bara en mycket liten del av tillgänglig tid kan frigöras för att utföra praktisk marknadskontroll, d.v.s. inom genomförandeskedet utan hålls kvar i stadierna planering, uppföljning och utvärdering. Marknadskontrollrådets kansli och EU-kommissionen bör informeras om situationen.

Marknadskontrollrådet genomför en mängd aktiviteter som MSB av resursskäl inte kan delta i. Även om MSB hade mer resurser skulle dock prioriteringen vara att först genomföra ytterligare kontroller och aktiviteter med kortsiktig påverkan på regeluppfyllelse och således ändå inte öka vårt deltagande i rådets aktiviteter, trots att dessa är aktuella och det finns behov av att vi deltar.

3.2 Sektor 04 Aerosolbehållare

På grund av brister i regler och ofördelat marknadskontrollmandat går mycket tid till att avgöra om varje anmälan om bristfällig aerosolbehållare faller inom eller utanför MSB:s kontrollmandat. Detta trots att produkten omfattas av föreskrifter utfärdade av MSB.

Ett proaktivt marknadskontrollprojekt av aerosolbehållare genomfördes 2014-2015. Detta påvisade att föreskrifterna har en begränsad giltighet – de omfattar endast aerosolbehållare som släpps på gemenskapsmarknaden genom att släppas ut i Sverige – överförda produkter från annan medlemsstat omfattas inte. MSB:s marknadskontrollmandat exkluderar dessutom aerosolbehållare utan brandfarligt innehåll. Sammantaget visade marknadskontrollprojektet att skyddet av brukare inte är likvärdigt och ekonomiska aktörers likhet inför lagen inte heller är likvärdig. Det är därför inte meningsfullt att kontrollera aerosolbehållare innan reglerna är ändrade.

3.3 Sektor 08 Transportabla tryckbärande anordningar

Det finns en lagakraftvunnen dom från Högsta förvaltningsdomstolen från 2016 där det fastställs att gasflaskor på paintballmarkörer i Sverige ska vara försedd med pi-märkning. Samtidigt finns det indikationer på att det på den svenska marknaden finns gasflaskor som inte genomgått kontroll och försetts med märkning. Kontrollbehovet kvarstår således.

3.4 Sektor 14 Pyrotekniska artiklar

Marknaden är känd då varje aktör behöver tillstånd för hantering eller import av explosiva varor vilket beviljas av antingen MSB eller kommunal nämnd.

RAPEX-anmälda produkter påträffades aldrig på den svenska marknaden, kanske för att varje importör endast säljer produkter i eget namn. Om tillverkaren i tredjeland skulle visa sig vara densamma är det ändå inte möjligt att finna den parallella produkten. Utan ytterligare uppgifter i RAPEX-anmälningarna är det meningslöst att söka efter produkterna på den svenska marknaden.

Resurser togs 2017 även i anspråk av ett ärende gällande s.k. stenspräckare vars beslut är överklagat och väntar på förvaltningsrättens dom. En begäran i flera omgångar om utlämnande av meddelanden som inkommit eller avsänts under en treårsperiod har tagit mycket tid i anspråk.

3.5 Sektor 15 Explosiva varor för civilt bruk

Ekonomiska aktörer är kända eller kan sökas eftersom tillstånd till hantering eller import måste finnas och erhålls av i vissa fall MSB eller i andra fall kommunal nämnd.

För produkterna ifråga finns krav på individuell identitetsmärkning. Ett sätt att kontrollera att alla produkter som används har identitetsmärkning är att utföra kontroll hos brukare, d.v.s. i de flesta fall byggarbetsplatser, stenbrott eller gruvor. MSB konstaterade vid besvarande av marknadskontrollutredningens kompletterande frågor att myndigheten saknar tillträdesrätt vid byggarbetsplatser eftersom produkten då har nått sin slutanvändare och därför inte längre finns på marknaden eller i den ekonomiska aktörens (knuten till den explosiva varan) lokaler. Avsaknaden av tillträdesrätt till byggarbetsplatser, stenbrott och gruvor, d.v.s. brukarnas arbetsplatser, gör det omöjligt att med marknadskontroll upptäcka produkter utan identitetsmärkning som eventuellt används hos brukare med rymligt samvete och ekonomiska aktörer vars distributionskanaler med avsikt är höljda i dunkel.

3.6 Sektor 16 gasapparater

Tidigare kontroller av gasapparater har visat att EU-direktivets implementering i svensk rätt är försvårande vid kontroll av produkter. MSB planerade därför ingen proaktiv kontroll av produktgruppen 2017. Istället inväntar myndigheten 21 april 2018 då EU-förordningen 2016/426 om anordningar för förbränning av gasformiga bränslen (tidigare använd benämning: gasapparater) tillämpas fullt ut.

3.7 Övriga sektorer

Gaständare och skorstensfria kaminer omfattas av föreskrifter som MSB avsett skulle upphävas 31 december 2017. Därmed skulle marknadskontrollansvaret överföras på Konsumentverket. Tidpunkten för upphävandet av SÄIFS 1998:7 med ändringar i SÄIFS 2000:3 om brandfarlig gas i lös behållare m.m. respektive SÄIFS 2000:2 med ändringar i SÄIFS 2000:5 om hantering av brandfarliga vätskor har förskjutits, är inte fastställt men förväntas ske under 2018.

Bilaga: Numerärer av genomförd marknadskontrollverksamhet 2017