

Tillsyn och registratur

Till: Miljö- och energidepartementet

Effektivare sanktioner på kemikalieområdet

Sammanfattning

- Kemikalieinspektionen föreslår en översyn av de regler i 29 – 30 kap. miljöbalken som rör inspektionens verksamhet.
- Kemikalieinspektionen vill genom sanktionsväxling införa miljöstraffsavgifter för de överträdelser som idag är straffsanktionerade i miljöbalken inom myndighetens ansvarsområde. Sanktionssystemet skulle på så sätt bli mer trovärdigt och effektivt samt proportionellt mot överträdelsen.
- I dag sker lagföring i så få fall av gjorda åtalsanmälningar att det ger en både otydlig och tvetydig signal om överträdelsens betydelse.
- Tillsynsmyndigheterna och rättsväsendet lägger ner betydande resurser på att upprätta och hantera anmälningar om misstänkta brott i många fall utan att det leder till någon påföljd.
- Utredningar på straffrättsens område har redogjort för liknande slutsatser angående sanktionsväxling (SOU 2011:57 samt SOU 2013:38).

Förslag om sanktionsväxling

Kemikalieinspektionen föreslår en översyn av de regler inom miljöstraffrätten och miljöstraffsavgifter som rör inspektionens verksamhet (29-30 kap. miljöbalken). I bilagan till promemorian har Kemikalieinspektionen gjort en genomgång av de straffrättsliga regler som ligger inom vårt ansvarsområde. Vi har utifrån våra erfarenheter från tillsynsarbetet gått igenom varje överträdelse och gjort en bedömning av i vilka fall vi vill förordna en sanktionsväxling. Vi föreslår att samtliga straffbud som återfinns i 29 kapitlet i miljöbalken, som rör vårt ansvarsområde, tas bort. Istället bör miljöstraffsavgifter införas på de flesta av dessa områden, och avgiften bör differentieras beroende på företagets storlek.

Förslaget medför att även andra myndigheter som kommuner och länsstyrelser kan påverkas av ändringarna.

De straffbestämmelser som avses i 29 kap. miljöbalken är:

Kemikalieinspektionen

Postadress	Besök & leverans	Faktureringsadress	Telefon & fax	Internet	Org nr
Box 2 172 13 Sundbyberg	Esplanaden 3A 172 67 Sundbyberg	FE 124 838 80 Frösön	Telefon 08-519 41 100 Fax 08-735 76 98	www.kemi.se kemi@kemi.se	202100-3880

- miljöfarlig kemikaliehantering (3 §)
- olovlig kemikaliehantering (3 a §)
- kemikalierestreringsbrott och grovt kemikalierestreringsbrott (3 b §)
- otillåten miljöverksamhet (4 §)
- försvårande av miljökontroll (5 §)
- bristfällig miljöinformation (6 §)
- 8-9 §§ straffbelägger en rad olika gärningar som inte har några egna brottsbenämningar

Vid en översyn av systemet med miljöstraffsavgifter föreslår vi att differentiera dessa straffsavgifter med hänsyn till företagets storlek, för att straffningen ska ge effekt även på större företag. Den definition av storlek på företag som beskrivs i EU-kommissionens rekommendation 2003/361/EG för tillverkare och importörer kan användas. Vi anser dock inte att en sådan differentiering ska gälla företag som enbart är återförsäljare. Primärleverantörer¹ bör ha högre avgifter än de som gäller för återförsäljare och butiker, för att tydliggöra det större ansvar som ligger på primärleverantörerna.

Nedan ges ett exempel på hur det skulle kunna se ut både vad gäller uppdelning av företag och storleksordning på straffningen:

Saknar farlighetsmärkning på svenska

Företagstyp	Storlek på företag	Miljöstraffsavgift
Primärleverantör	Micro ²	10 000 kr
Primärleverantör	Liten ³	20 000 kr
Primärleverantör	Medium ⁴	40 000 kr
Primärleverantör	Inte SME ⁵	80 000 kr
Återförsäljare/butik		5 000 kr

Motivering till Kemikalieinspektionens förslag

Det faktum att lagföring sker i så få fall för överträdelser inom kemikaliekontrollens område undergräver syftet med den straffrättsliga regleringen. Det ger en tvetydig och diffus signal till företagen om överträdelsernas betydelse. Straffningarna upplevs uddlösa, slumpmässiga och därmed orättvisa. Det kan också finnas en risk att företagen tolkar utfallet som att inget fel har begåtts, enligt vår erfarenhet. Tillsynsmyndigheterna och

¹ Leverantörer som tillverkar, importerar, för in, förpackar eller byter namn på förpackningar av kemiska produkter, bekämpningsmedel eller varor

² < 10 anställda och ≤ 2 miljoner € i årlig omsättning.

³ < 50 anställda och ≤ 10 miljoner € i årlig omsättning.

⁴ < 250 anställda och ≤ 50 miljoner € i årlig omsättning

⁵ >250 anställda och > 50 miljoner € i årlig omsättning

rättsväsendet lägger ner betydande resurser på att upprätta och hantera åtalsanmälningar som i många fall läggs ner.

Det är viktigt att de överträdelser som sker, rättas till omgående. Ju mer direkt sanktionen är desto tydligare blir det för både företag och samhället i övrigt om vad som gäller enligt reglerna. Erfarenheten från Kemikalieinspektionens tillsyn visar att särskilt de mindre företagen kan ha svårt att följa lagstiftningen på området. Enligt vår bedömning kan vi på ett bättre sätt än idag komma till rätta med de överträdelser som sker om vissa straffsanktioner ersätts med miljöstraffsavgifter. Vi bedömer att miljöstraffsavgifter tillsammans med föreläggande och förbud kommer få en mer preventiv effekt än dagens system. Vi bedömer att det genom föreslagen straffsväxling skapas bättre förutsättningar för likabehandling av företagen.

De regeländringar (som genomförts med anledning av de statliga utredningarna SOU 2011:57 och SOU 2013:38) om övergång till straffsavgifter samstämmigt visar att när påföljden kommer i nära anslutning till överträdelserna, så ger det en tydligare och mer direkt signal till företagen. En fördel för företagen är att påföljden för samma förseelse blir mer likartad och kommer därmed att upplevas som mer rättvis.

Förfarandet med straffsavgift är som framgår ovan betydligt enklare, främst eftersom det sköts uteslutande av tillsynsmyndigheten. Vi bedömer att tidsåtgången för tillsynsmyndigheten att hantera ärenden som rör miljöstraffsavgifter inte kommer att minska påtagligt jämfört med den tid det tar för att hantera åtalsanmälningar. Den största tidsvinsten får enligt vår bedömning, polis- och åklagarväsendet i och med att de enligt vårt förslag inte handlägger denna typ av straffsanktioner. En hantering som är mer sammanhållen i tid innebär att det totala tidsspannet från när överträdelserna gjordes tills att en sanktion utdöms blir avsevärt kortare, vilket spar tid genom den effektiviseringen det innebär. Möjligen kan mark- och miljödomstolarna få visst merarbete i form av överklaganden av beslut om miljöstraffsavgifter.

Vår slutsats är därför att en fortsatt kriminalisering av de förseelser som idag är straffsanktionerade inte är meningsfull. Straffsanktionering står i de flesta fall inte i rimlig proportion till överträdelserna och dess effekter på samhället och är dessutom, som beskrivits, ineffektivt och otydligt så som systemet ser ut idag.

I nästa avsnitt om bakgrund ges en djupare inblick i Kemikalieinspektionens tillsynsverksamhet och arbete med sanktioner som ytterligare befäster motiven för straffsväxling

Bakgrund

Kemikalieinspektionen är tillsynsmyndighet över primärleverantörer av kemiska produkter, varor och bekämpningsmedel. Kommunerna ansvarar bland annat för tillsynen när det gäller återförsäljare inom detaljhandeln. Kemikalieinspektionen tillsammans med kommunerna ett gemensamt ansvar för tillsyn av ämnen i varor.

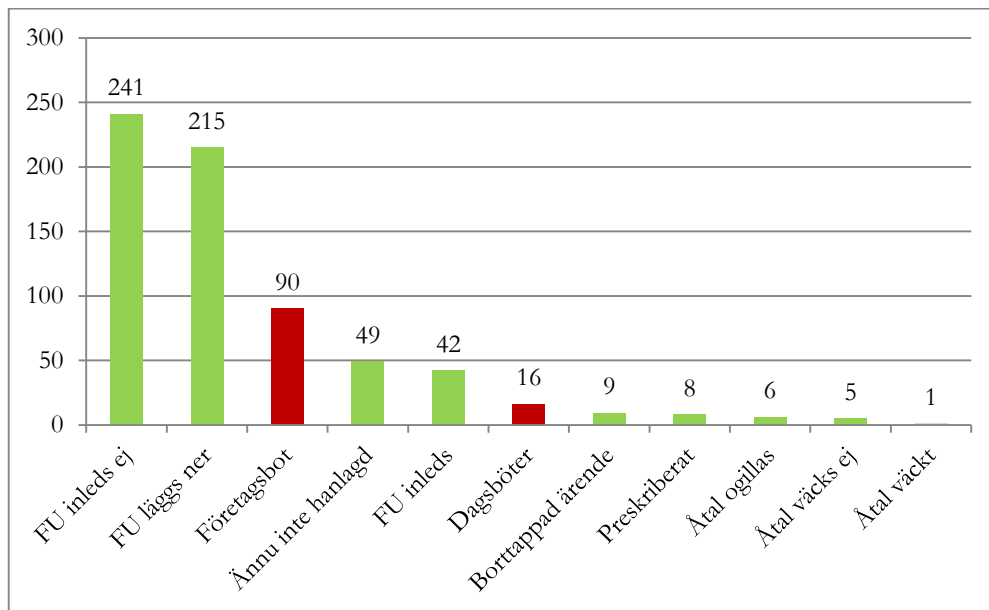
Kemikalieinspektionen ansvarar också för att vägleda operativa tillsynsmyndigheter i deras tillsyn.

Inom kemikalieområdet är de flesta överträdelser straffsanktionerade, vilket innebär att det upprättas en åtalsanmälan som vidare hanteras av polis, åklagare och allmän domstol. Uppsåt eller oaktsamhet måste bevisas hos en eller flera fysiska personer. Straffskalan sträcker sig från böter till fängelse i högst två år. För grova brott varierar straffmaximum mellan sex månaders och sex års fängelse. Enligt 29 kap. 11 § miljöbalken gäller för flertalet av gärningsbeskrivningar i kapitlet att om gärningen är att anse som ringa, döms inte till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen.

Ärenden rörande miljöstraffsavgifter handläggs av tillsynsmyndigheterna och inbetald avgift går via Kammarkollegiet till statskassan. Avgiften är en administrativ sanktion som riktas mot en fysisk eller juridisk person. Den innebär s.k. strikt ansvar, en presumtion om att överträdelse inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Därmed sker ingen egentlig prövning av skuldfrågan, utan det räcker i princip med ett konstaterande att den aktuella regeln överträtts. Vissa angivna omständigheter kan dock medföra att avgift inte tas ut. För de överträdelser som är knutna till en miljöstraffsavgift kommer sanktionen i nära anslutning till överträdelsen, vilket ger en tydlig och direkt signal till företagen.

De flesta överträdelser som Kemikalieinspektionen har tillsyn över är sådana som är straffsanktionerade och endast en mindre del av överträdelserna är kopplade till en miljöstraffsavgift. Det bör understrykas att det trots ambitionen att undvika att en och samma gärning kan omfattas av dubbla sanktioner i form av både straff och miljöstraffsavgift, så finns exempel på sådana. Ett exempel är då säkerhetsdatablad är skrivna på ett annat språk än svenska, vilket inte är tillåtet. Vid beslut om miljöstraffsavgift görs i dessa fall också en förenklad åtalsanmälan.

Från 1999 fram till 2014 har Kemikalieinspektionen upprättat 683 åtalsanmälningar (Figur 1). I majoriteten av dessa fall (67 procent), resulterade anmälningarna i att förundersökningen inte inleddes eller lades ned. Endast 16 procent av anmälningarna resulterade i någon form av påföljd, företagsbot eller dagsböter. Återstående 20 procent är ärenden som vi ännu inte fått svar på från åklagarmyndigheten. Det tog ett till fyra år innan besked kom från åklagarmyndigheten.



Figur 1 Resultat av Kemikalieinspektionens åtalsanmälningar 1999-2014, FU är förundersökning

Förundersökning (FU) läggs ner av främst två anledningar (fig 2). Antingen använder åklagaren sig av åtalsprövningsregeln eller så hänvisas till att "brott eller straffbar oaksamhet kan inte styrkas" eller "Ringa brott".

Åtalsprövningsregel innebär att åklagaren i regel inte ska väcka åtal för en gärning där också miljöstraffavgift kan tas ut. Inte någon av de förenklade åtalsanmälningar som Kemikalieinspektionen har gjort på grund av dubbelsanktionen har därför lett till åtal.

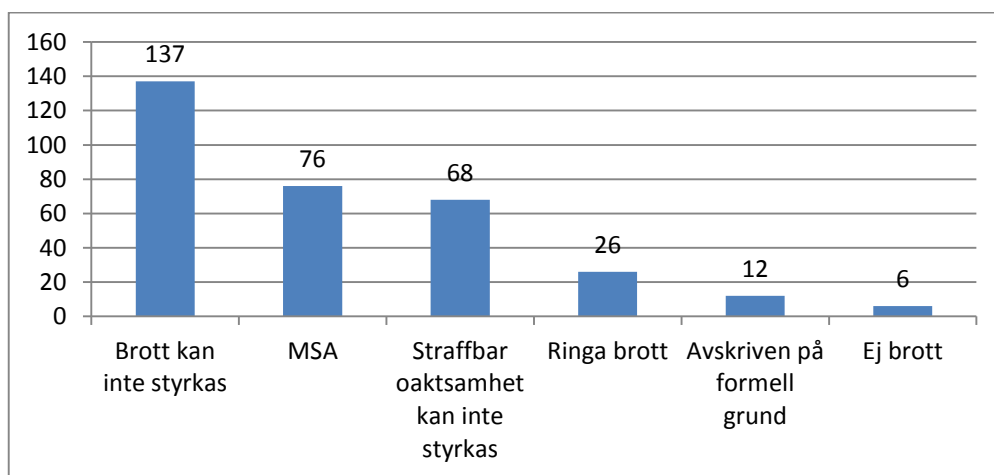
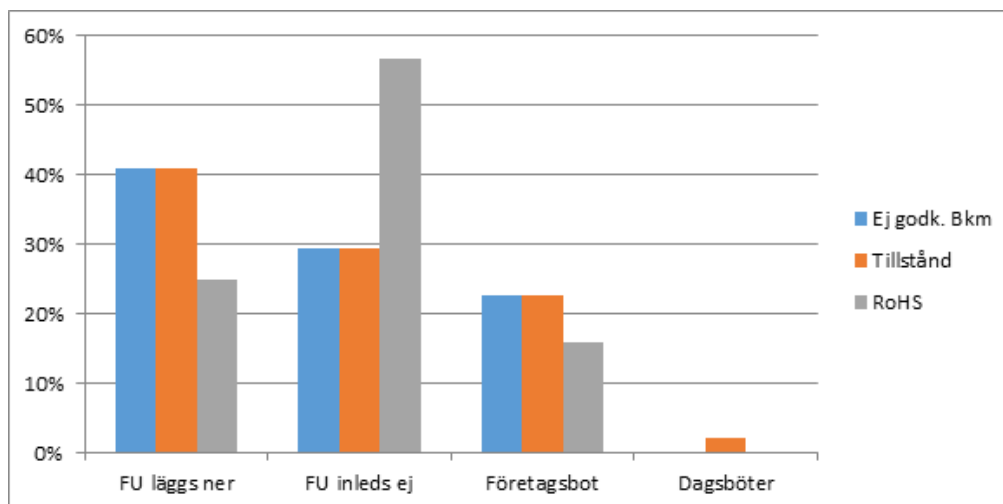


Fig 2 Orsaker till att förundersökning läggs ned

Regelverket på kemikalieområdet är detaljerat och komplext och upplevs ofta som svårt, vilket har framkommit i Kemikalieinspektionens kontakter med åklagarna. Ofta verkar det svårt att styrka brott då det är den största anledningen till att en förundersökning (FU) inte inleds eller läggs ner.

Vi har också kunnat se att företag behandlas olika genom att påföljden för en och samma överträdelse varierar mellan att anmälan läggs ned till att en företagsbot döms ut (fig 3).



Figur 3 Olika påföljder för samma brott (FU avser förundersökning, Bkm avser bekämpningsmedel, RoHS avser överträdelse mot förbud av användning av vissa ämnen i elektrisk utrustning)

I dagsläget fungerar det i vissa fall så att även om överträdelsen är densamma är det olika sanktioner som ska tillämpas beroende av företagets roll enligt lagstiftningen och det styrs av var de är i distributionskedjan. Företag i detaljhandelsledet kan få en miljöstraffavgift för en överträdelse som primärleverantören ska åtalsanmälas för. Det innebär att det är stor sannolikhet att primärleverantörer inte får någon sanktion alls, eftersom ärendet oftast läggs ned. Detta trots att primärleverantören har större ansvar för att reglerna efterföljs genom att de har en större kunskap och rådighet över de kemiska produkter och varor som de sätter ut på marknaden. Den allmänpreventiva effekten av straffsanktionerna kan då utebli, eftersom de olika utfallen kan framstå som orättvisa.

Ett annat problem som uppkommer i tillämpningen av dagens regler är den hänvisningsteknik som används i vissa blankettstraffbud i 29 kap. miljöbalken. Formuleringar som "enligt vad som krävs i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap."⁶ gör att vissa bestämmelser i Kemikalieinspektionens föreskrifter kriminaliseras och att hänvisningar ibland är väl allmänt hållna. Åklagarmyndigheten har i många fall ifrågasatt sådana straffbuds förenlighet med legalitetsprincipen och på den grunden valt att över huvud taget inte inleda någon förundersökning.

⁶ t.ex. 3 § 2, 3 a §, 5 § 2, 6 § 1 a och b, 29 kap. miljöbalken

Principer för kriminalisering

De slutsatser som redovisas i den statliga utredningen SOU 2013:38 – *Vad bör straffas*, är i linje med Kemikalieinspektionens förslag om sanktionsväxling. Utredningen fick i uppdrag att bl.a. analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad. Uppdraget omfattade även att analysera om det går att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten till vilken kemikalielagstiftningen hör. Kriminalisering, dvs. straff är den mest ingripande metod staten kan använda för att styra samhällsmedborgarens beteenden. Kriminalisering är en metod som dessutom är synnerligen kostnadskrävande. För de fall antalet gärningar som beläggs med straff ökar utan att rättsväsendet tillförs resurser i motsvarande grad innebär det en risk att systemets brottsavhållande verkan undergrävs och dess trovärdighet urholkas. En enskild som trots allt lagförs för en sådan förseelse kan med rätta uppfatta det som orättvist att bli bestraffad för ett beteende som annars regelmässigt får passera på grund av att det har prioriterats ned av rättsväsendet.

I regel är det inte några problem för vare sig lagstiftaren eller samhällsmedborgaren att peka ut beteenden som är så allvarliga eller skadliga att det för dessa inte går att undvara straffrätten. Det handlar om angrepp mot liv och hälsa, egendomsbrott och gärningar som riktar sig mot den gällande samhällsordningen. Utredningen har tagit fram kriterier som ska vara uppfyllda för att kriminalisering ska komma i fråga, varav ett anger att det inte får finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet. Kemikalieinspektionen ger följande kommentarer (i kursivt):

- Finns det redan en handlingsdirigerande⁷ regel som är tillräckligt effektiv för att motverka det oönskade beteendet? Om en handlingsdirigerande regel behöver införas kan beteendet motverkas tillräckligt effektivt med en regel som inte är repressiv. *Föreläggande och förbud i förekommande fall kopplade till ett vite är i många fall tillräckligt för att uppnå rättelse och få till en regelefterlevnad.*
- Om det är nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel för att motverka det oönskade beteendet ska i första hand vite, sanktionsavgift eller återkallelse av tillstånd övervägas. Straff bör väljas i sista hand. *Genom att införa miljöstraff i de fall Kemikalieinspektionen föreslår uppnås sannolikt ett tillräckligt effektivt system för att motverka oönskade beteenden utan att behöva använda straff.*

⁷ Med detta avses någon form av sanktionsmöjlighet, t ex skadestånd, sanktionsavgift, straffbestämmelse etc.

- Avsteg från kriterierna kan vara befogat om en kriminalisering av en viss gärning krävs för att Sverige ska uppfylla en internationell förpliktelse eller någon EU – rättslig förpliktelse.
Inom Kemikalieinspektionens område finns inga sådana krav på att sanktionerna ska vara straffrättsliga.
- I utredningen sägs vidare att de beteenden som i första hand bör komma ifråga att motverka med administrativa sanktioner är sådana överträdelser som kan betecknas som ringa eller av s.k. normalgrad och där straffsanktionen idag är begränsad till enbart böter eller penningböter.
Inom Kemikalieinspektionens ansvarsområde har det hittills endast utdömts böter eller penningböter.
- På områden där överträdelser i stor utsträckning upptäcks och utreds av annan myndighet än de brottsutredande kan det innebära en lämpligare resursanvändning att låta den myndigheten också sanktionera överträdelserna.
Detta överensstämmer helt med Kemikalieinspektionens uppfattning om hur ansvaret bör vara fördelat.

Erfarenheter från Arbetsmiljöverket och andra myndigheter

Utredningen SOU 2011:57 - *En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner* redogjorde för erfarenheter från Arbetsmiljöverkets område. Det visade sig att endast en fjärdedel av de anmälda brotten inom arbetsmiljöområdet ledde till lagföring. Arbetsmiljöverket, polis och åklagare la ner mycket resurser på detta arbete och trots långa utredningstider ledde det inte till något resultat. Betänkandet ledde till propositionen *Effektivare sanktioner för arbetsmiljö och arbetstidsreglerna (prop. 2012/13:143)* där regeringen beträffande arbetsmiljölagen föreslog att sanktionsavgifter i stor utsträckning skulle ersätta straffsanktioner.

Riksdagen antog förslagen och från den 1 juli 2014 upprättar Arbetsmiljöverket inte längre någon åtalsanmälan för överträdelser vid misstanke om brott mot arbetsmiljölagen. I stället för att polis och åklagare utreder dessa frågor får Arbetsmiljöverket nu påföra sanktionsavgifter för flertalet överträdelser. Endast beträffande vissa överträdelser, bl.a. i relation till minderårigas arbete, har straffsanktioner behållits. Nivån på sanktionsavgiften varierar på ett sådant sätt att stora företag betalar mer än små företag. Den beräknas efter antalet sysselsatta i företaget. Företag med 500 eller fler sysselsatt betalar maximalt belopp.

Arbetsmiljöverkets beskrivning av hur deras situation var innan riksdagen beslutade om en ändring i sanktionssystemet är relevant även för Kemikalieinspektionen. Kemikalieinspektionens förslag till ändring har stora likheter med det som gjorts på arbetsmiljöområdet.

I dagsläget pågår även andra aktiviteter som berör sanktionsväxling:

- Sverige har i kommentar till den revision som Food and Veterinary Office (FVO)⁸ gjorde av den svenska växtskyddsmedelskontrollen under våren 2014, sagt att man kommer utreda påföljderna i Miljöbalken.
- Marknadskontrollrådet har lämnat en begäran till regeringen över marknadskontrollmyndigheternas ingripande- och sanktionsmöjligheter.

Bilaga: Förslag på ändringar av olika straffbestämmelser

⁸ FVO är en organisation under Europeiska Kommissionen