

Kemikalieinspektionens åtalsanmälningar 2004 – 2008



Kemikalieinspektionens åtsalsanmälningar 2004 – 2008

Best.nr. 510 957

Sundbyberg, januari 2010

Utgivare: Kemikalieinspektionen©

Beställningsadress: CM Gruppen, Box 11063, 161 11 Bromma

Tel: 08-5059 33 35, fax 08-5059 33 99, e-post: kemi@cm.se

Rapporten finns som nedladdningsbar pdf på www.kemi.se

Omslagsbilder: Matton bildbyrå/ STOCKBYTE

Tryck: CM Gruppen AB

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	5
Summary	6
Inledning.....	7
Allmänt om åtalsanmälningar i miljöbalken.....	7
Historik	7
Åtalsanmälningar 2004-2008	9
Resultat av åtalsanmälningar	9
Typ av anmälningar	10
Ändringar i straffrätten	11
Framtiden	12
Bilaga 1. Lagrum för olika anmälningar	14
Bilaga 2. Ordlista.....	15

Sammanfattning

Den här rapporten redovisar hur åtalsanmälningar som gjorts på kemikaliekontrollområdet under perioden 2004 – 2008 har behandlats i rättssystemet. Också en del tidigare jämförelser av anmälningsfrekvenser/åtgärder tas upp i rapporten. I fyra fall har åklagaren meddelat strafföreläggande, två av dessa avsåg företagsbot.

Förklaringarna till resultatet kan vara många. Lagstiftningen är så utformad att det i vissa situationer måste dömas ut en miljöstraffsavgift samtidigt som en åtalsanmälan måste göras. I sådana fall ska åtal endast väckas om det är påkallat från allmän synpunkt. Det har sällan visat sig vara fallet.

En annan förklaring är att tillsynsmyndigheten enligt miljöbalken måste göra en anmälan, även när en förseelse kan komma att betraktas som ringa av åklagaren och att ärendet därför läggs ner.

Vidare är belastningen på åklagarna hög varför en del ärenden inte hinns med. Dessutom är handläggningstiderna långa, vilket möjligen kan påverka åklagarens beslut att inleda förundersökning.

En ny trend kan dock skönjas i och med att allt fler företagsböter döms ut. Möjligen kan det i framtiden innebära att fler brott lagförs.

För allmänpreventionens del är det viktigt att ärendena inte systematiskt läggs ner då ett sådant förfarande kan ge en felaktig bild av Kemikalieinspektionens verksamhet och skada dess trovärdighet.

Summary

This report aims to show the results of reports to the police that were made within the area of chemical control during the period 2004–2008. There is also a comparison with earlier reports and measures taken. During this period only four of the reports resulted in a punishment of the company in the form of a company fine or a penalty notice.

There are several explanations to this situation. The legislation is in some cases constructed in such a way that both an environmental sanction charge and a report to the police have to be made. The prosecutor usually chooses not to start a pre-investigation by referring to the consideration of prosecution rule. Another problem is that the authority, according to the law, has to report the infringement even when the prosecutor finds the misdemeanor insignificant and thus closes the matter in most cases.

The prosecutor often has little time to deal with the matter and the process takes time, which lessens the value of the punishment.

However, a new trend is apparent: more and more company fines are being imposed. This could become a way for prosecutors to manage the high number of closed matters.

It is of the utmost importance that the matters are not systematically stopped since this could impair the work and the credibility of the authority.

Inledning

Sammanställningen syftar till att redogöra för hur Kemikalieinspektionens (KemI:s) åtalsanmälningar behandlats i rättssystemet under åren 2004–2008. En del rör också tidigare jämförelser av anmälningsfrekvenser och åtgärder hos rättsinstanserna.

Allmänt om åtalsanmälningar i miljöbalken

Sanktionssystemet i det svenska rättssystemet innehåller många olika straff. En fysisk person kan dömas till fängelse medan en juridisk person kan drabbas av till exempel förverkande, företagsbot eller miljöstraffavgifter.

När miljöbalken infördes år 1999 blev det obligatoriskt att anmäla misstanke om brott. Bestämmelserna om anmälan finns i 26 kap. 2§ miljöbalken. Anmälan ska göra till polis- eller åklagarmyndigheten.

Av 29 kapitlet i MB framgår att överträdelse av regelverket på Kemikalieinspektionens område är straffbelagda. Det är tillsynsmyndighets skyldighet att anmäla dessa överträdelse utan att bedöma graden av oaksamhet/upsåt eller om överträdelsen är ringa.

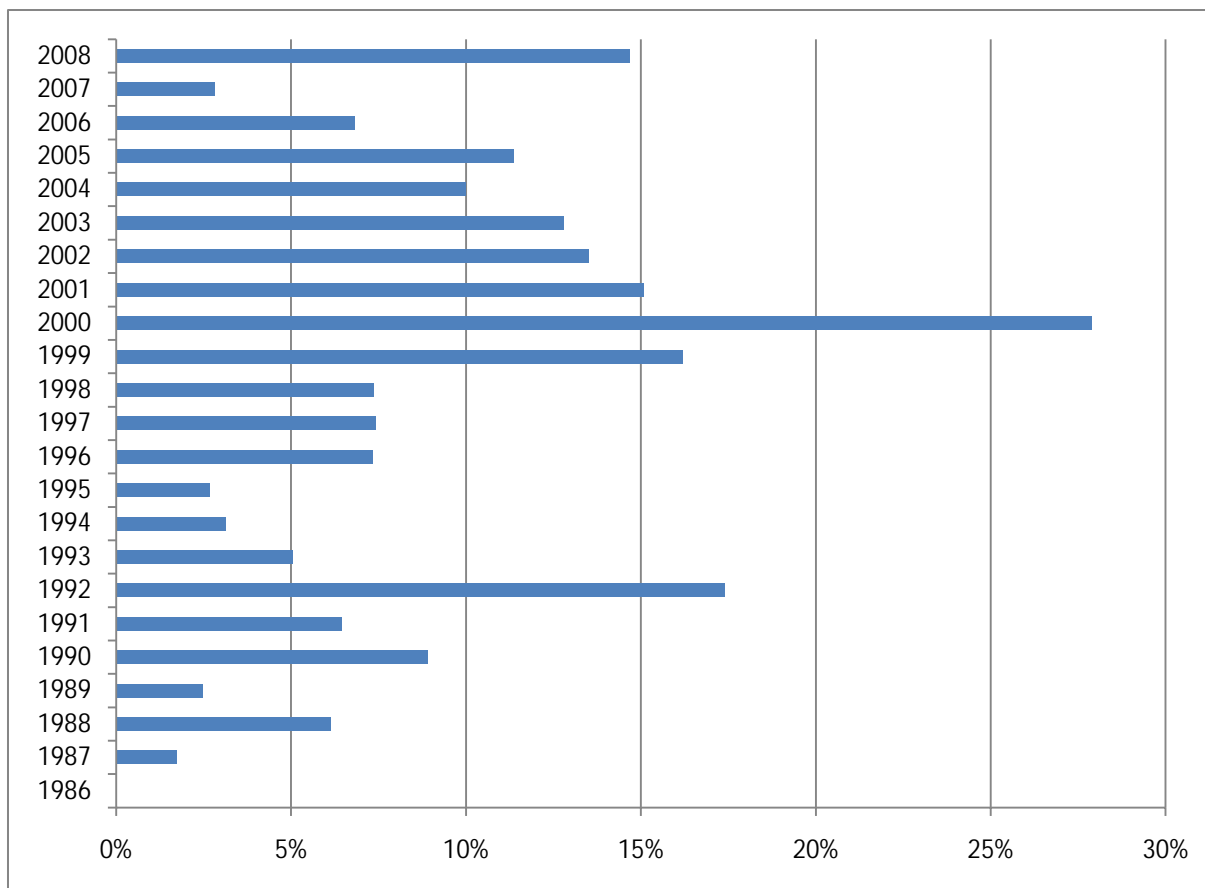
Historik

Miljöbalken har sedan dess tillkomst ständigt utvecklats; straffbestämmelser ändras, vissa försvinner och vissa kommer till. Detta faktum gör det svårt att rakt av göra jämförelser mellan hur olika överträdelse tagits om hand av rättsväsendet över tid. Ytterligare redovisningar av åtalsanmälningar återges i PM 1/99¹ och PM 2/05².

Åtalsanmälningsfrekvensen har ökat efter miljöbalkens tillkomst. Från 1999 har anmälningsfrekvensen nästan fördubblats. En anledning är troligen den tidigare nämnda anmälningsplikten för tillsynsmyndigheterna. Se figur 1.

¹ PM 1/99, Kemikalieinspektionens polisanmälningar 1986-1998

² PM 2/05, KemI:s polisanmälningar efter miljöbalkens införande – sammanställning 1999-2003



Figur1 Kemikalieinspektionens åtalsanmälningar sedan starten 1986.

- Den höga siffran för år 1992 kan delvis förklaras med att Kemikalieinspektionen genomförde ett särskilt projekt som riktades mot träskyddsbehandlat virke som behandlats med krom och arsenik.
- År 2000 genomfördes ytterligare ett projekt som riktade in sig på att hitta företag som hade tillståndspliktiga produkter (enligt regler om import och överlåtelse av särskilt farliga kemiska produkter). Regelöverträdelserna visade sig vara många, varför statistiken sköt i höjden det året.

Anledningen till minskningen 2006/2007 kan bland annat bero på att det inte gått att anmäla på tidigare straffsanktionerade bestämmelser om märkning och säkerhetsdata-blad. Ytterligare en orsak kan vara att varutillsynen, som inte har lika reglerad eller straffsanktionerad lagstiftning, ökat en aning.

Tabellen nedan visar resultaten från tidigare åtalsanmälningar. En tydlig trend är att färre förundersökningar än tidigare inleds idag. En anledning kan vara att efter att åtalsprövningsregeln³ infördes 2003 gavs åklagarna möjlighet att lägga ner ärendena på grund av möjligheten att utdöma en miljöstraffsavgift (MSA).

Åtgärder	1986-1998 (PM 1/99)	1999-2003 (PM 2/05)	2004-2008
Anmälningar	112	122	156
Fällande dom	20 (18 %)	7 (6 %)	0
Strafföreläggande	1 (0,1 %)	6 (5 %)	2 (1 %)
Företagsbot	0	0	2 (1 %)
Förundersökning inleds ej	6 (5 %)	23 (19 %)	72 (46 %)

Tabell 1 Åtgärder med anledning av Kemikalieinspektionens åtalsanmälningar.

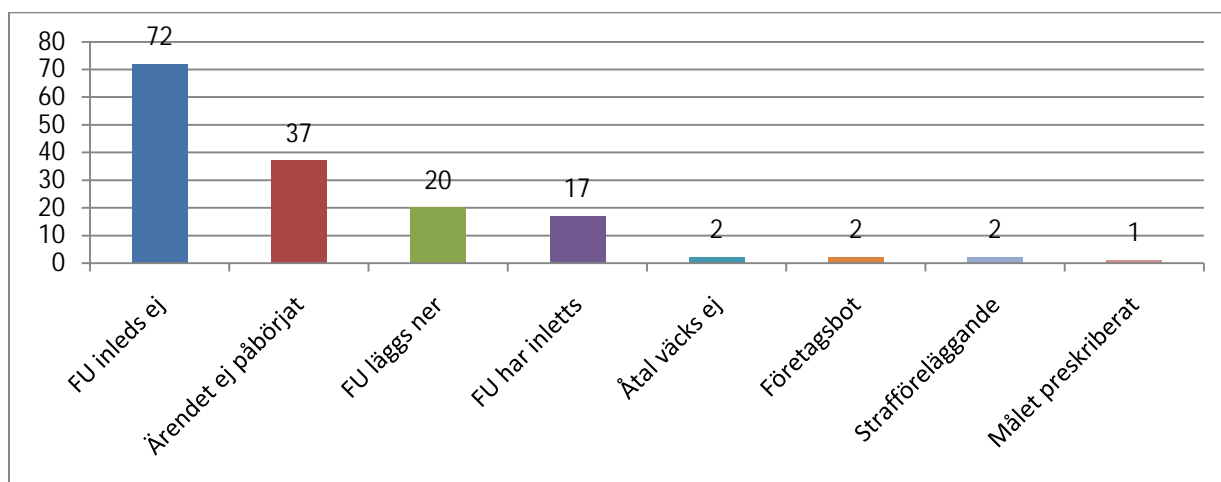
Av tabellen ovan framgår att andelen fällande domar minskat, vilket kan förklaras med att tiden för uppföljning var längre för perioden 1986-1998 och att det därför fanns fler avslutade ärenden.

Åtalsanmälningar 2004-2008

Under åren 2004-2008 åtalsanmälde Kemikalieinspektionen 156 företag.

Bland de åtalsanmälningar som gjorts har vissa företag anmälts för flera olika överträdelse på samma gång. Vilken åtgärd anmälningarna resulterat i visas i graferna nedan för 153 av de 156 företagen⁴.

Resultat av åtalsanmälningar



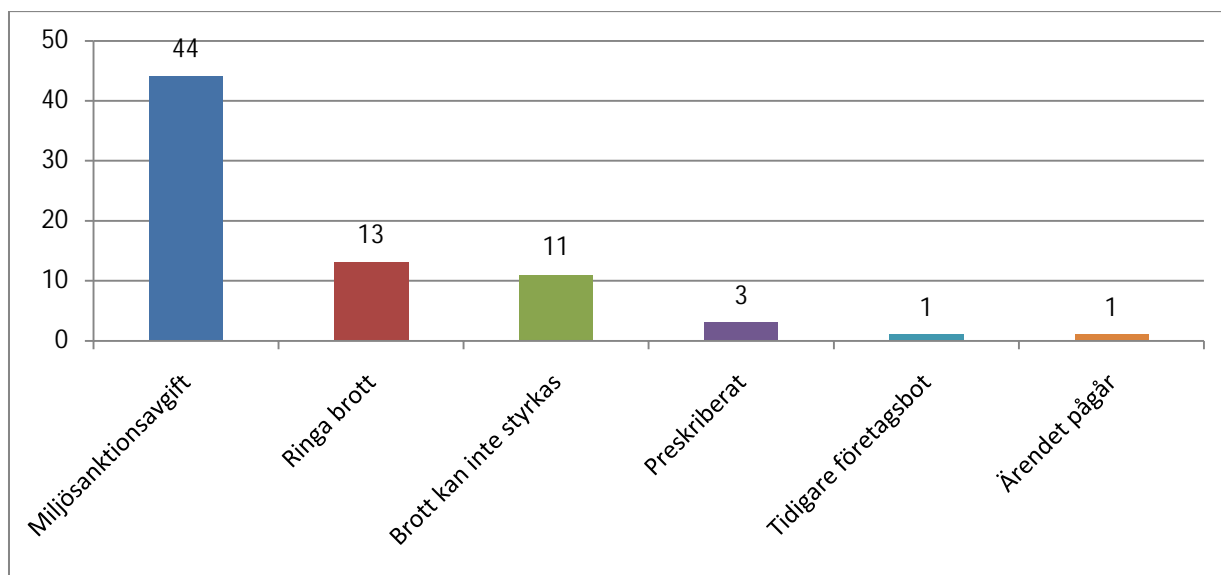
Figur 2 Resultat från åklagare gällande åtalsanmälan. FU = förundersökning.

En majoritet (60 %) av åtalsanmälningarna har inte resulterat i en förundersökning (staplarna *FU inleds ej* och *FU läggs ner*). Endast 3 % har lett till någon typ av sanktion.

³ Regel som säger att åtal inte ska väckas när en miljöstraffsavgift har tagits ut, om det inte är påkallat från allmän synpunkt

⁴ I tre av ärendena har handlingarna förkommit hos åklagarmyndigheten.

Den stora mängd bekämpningsmedelsanmälningar för 2008 - se figur 5, bidrar också till att andelen ärenden som inte ännu behandlats är högre än i tidigare undersökningar. I två fall resulterade åtalsanmälan i företagsbot och i ytterligare två fall strafföreläggande.

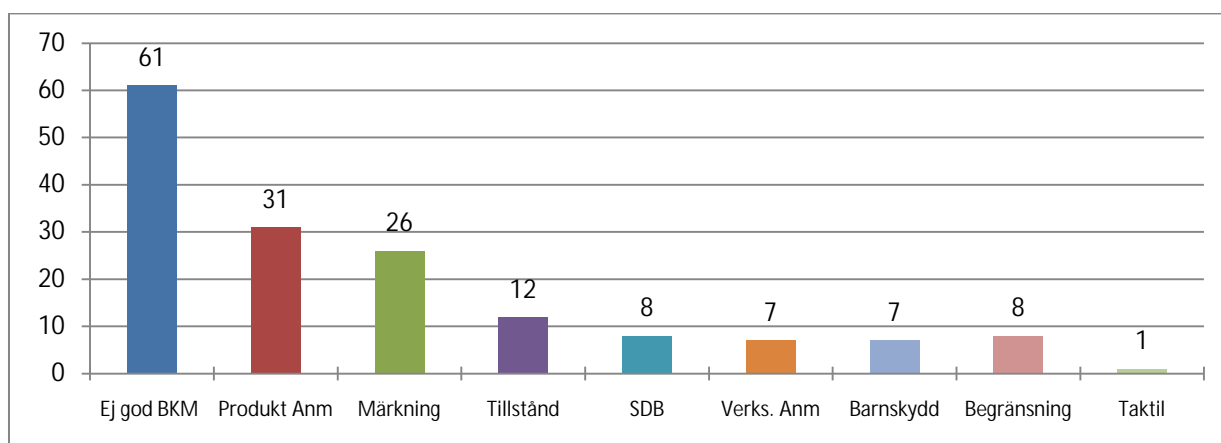


Figur 3 Anledningar till varför förundersökningar ej inletts eller att åtal ej väckts.

Den största anledningen till ej inledda förundersökningar eller FU som lagts ner är att miljöstraffavgift (MSA) kunnat dömas ut – 44 stycken. Detta beror på att den s.k. åtalsprövningsregeln gjorde det möjligt för åklagaren att välja att låta bli att väcka åtal eftersom MSA istället kunde dömas ut. För att åtal ska väckas verkar det krävas synnerliga skäl.

Typ av anmälningar

Figuren nedan visar vilken typ av överträdelser som Kemikalieinspektionen gjort anmälningar på under åren 2004-2008 (förklaring av lagrum ges i bilaga 1). Notera att en anmälan kan bestå av flera olika lagöverträdelser, vilket gör att totalsiffran blir större än de 156 anmälningar som faktiskt gjorts.



Figur 4 Typ av åtalsanmälningar lämnade till åklagare under åren 2004-2008 (se bilaga 1)

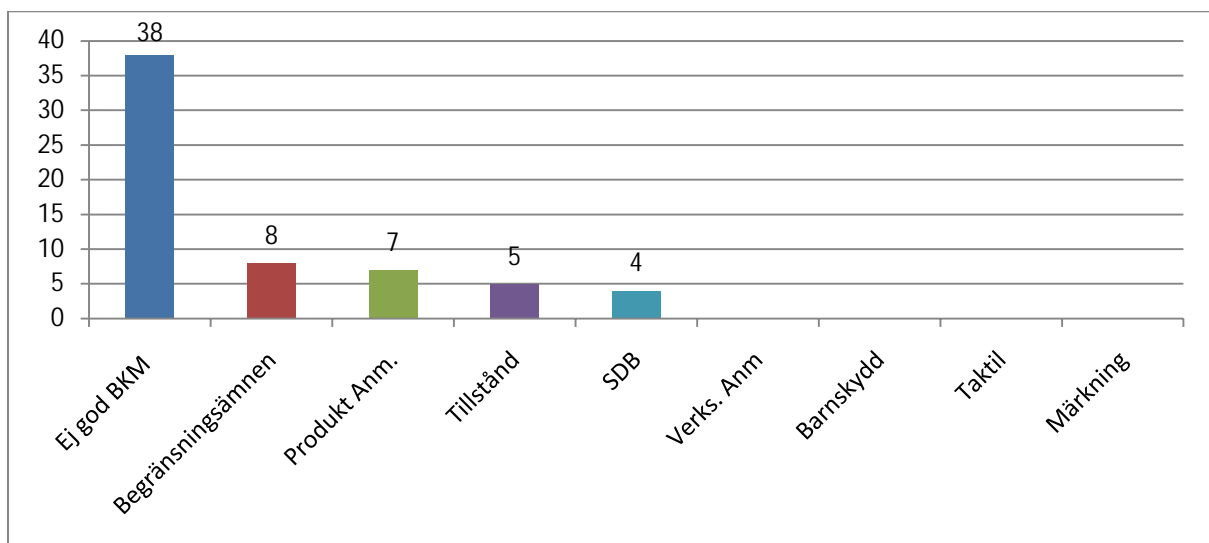
Ändringar i straffrätten

Från och med den 1 januari 2007 har både de straffrättsliga reglerna i 29 kap. och reglerna om miljöstraffsavgifter i 30 kap. miljöbalken genomgått genomgripande förändringar. Dessa innebär i huvudsak att olika överträdelse/gärningar numera är antingen straffsanktionerade eller sanktionerade med miljöstraffsavgifter samt att ett flertal olika gärningar som inte ansetts straffvärda istället belagts med miljöstraffsavgift, MSA.

De viktigaste förändringarna för förseelser på kemikalieområdet:

- avsaknad av tillstånd för överlåtelse och viss hantering av farliga kemiska produkter - *MSA har tagits bort och är ersatt med straffbestämmelser (29 kap. 4§).*
- avsaknad av produktanmälan till produktregistret - *MSA har tagits bort och är ersatt med straffbestämmelser (29 kap. 5§).*
- avsaknad av verksamhetsanmälan - *MSA har tagits bort och straffbestämmelse finns ej (och har inte funnits).*
- avsaknad av barnskyddande förslutning och kännbar varningsmärkning på förpackningar - *MSA kvarstår men beloppet har sänkts från 15 000 kr till 5 000 kr.*
- märkning - *MSA har förtydligats till att omfatta faromärkning på annat språk än svenska. Avgiften har sänkts från 15 000 kr till 5 000 kr.*
I övrigt är felaktig klassificering och märkning samt felaktig produktinformation (t.ex. säkerhetsdatablad) straffbelagd enligt 29 kap 6§.
Kommentar: Om denna regel ska kunna tillämpas måste regeringen föra in klassificerings- och märkningsreglerna i en regeringsförordning
- försäljning av bekämpningsmedel vars godkännande upphört - *ny MSA. Avgiften är 5 000 kronor.*

Figur 5 visar att en orsak kan vara den åtalsprövningsregel som infördes 2003. Den ger åklagaren möjlighet att lägga ner åtalet och istället döma ut en miljöstraffsavgift.



Figur 5 Typ av åtalsanmälningar lämnade till åklagare under år 2008

Antalet anmälningar av typen försäljning av ej godkända bekämpningsmedel (ej godkända BKM i figur 4) är många, vilket kan förklaras med att Kemikalieinspektionen utförde ett samverkansprojekt inom detta område med kommunerna under 2008. Hade inte dessa anmälningar gjorts i det särskilda projektet om bekämpningsmedel, så hade andelen åtalsanmälningar 2008 varit av samma storleksordning som 2006.

Under 2008 ökade fokus på varutillsynen på grund av en ökande medvetenhet om att varor kan innehålla ämnen som är skadliga för miljö och hälsa. Antalet åtalsanmälningar för begränsningsämnen har därför ökat från inga alls till 5 stycken under 2008. År 2007 kom även en ändring i miljöbalken som möjliggjorde åtalsanmälningar av detta slag (t.ex. RoHS⁵). Ytterligare en orsak till den ökade varutillsynen är att Kemikalieinspektionen idag analyserar varor i större utsträckning än tidigare.

Framtiden

Den statistik som tagits fram av åklagarmyndigheten över anmälda miljöbrott 2006-2008 visar att lagföringen för denna typ av brott är ca 10 %. Lagföring vid åklagarmyndigheten innebär vanligen att en person blivit åtalad men inkluderar också strafföreläggande och åtalsunderlåtelse. För alla typer av brott ligger lagföringen på ca 60 %.

Genomströmningstiden från inkommen anmälan till åklagarbeslut, dvs. inklusive utredningstiden, har ökat kraftigt för miljöbrott åren 2006-2008, från 260 dagar till 410 dagar. För alla typer av brott är motsvarande siffra 136 dagar.

Långa handläggningstider innebär att straffvärdet blir lägre.

Åklagarmyndighetens egen statistik visar att det finns stora svårigheter att få fällande domar på miljöområdet och dessutom tar utredningarna väldigt lång tid. Anledningen till detta skulle kunna vara både kompetens- och resursbrist hos både polis och åklagare.

Det finns risk att den allmänpreventiva effekten av straffsanktionerna uteblir eftersom både myndigheter, allmänhet och företag vet att en stor andel av åtalsanmälningarna läggs ner eller att förundersökning aldrig inleds. Denna utveckling kan vändas mot tillsynsmyndigheten som kan framstå som omdömeslös när merparten av åtalsanmälningarna ändå aldrig leder till någon åtgärd. Vissa företag har fått uppfattningen att de till exempel kan fortsätta att sälja icke godkända bekämpningsmedel på grund av att en förundersökning inte inletts eller lagts ner.

För att samla kompetens och resurser har åklagarmyndigheten omorganiserat sig och från och med den 1 januari 2009 finns Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål som en operativ enhet inom åklagarmyndigheten. Vid enheten handläggs framför allt ärenden om miljöbrott och arbetsmiljöbrott. Kemikalieinspektionen har under 2009 påbörjat ett samarbete med Riksenheten för miljö- och arbetsmiljöbrott. Myndigheten har t.ex. deltagit i deras vårkonferens och informerat om kemikaliebrott och bekämpningsmedel och har för avsikt att träffas regelbundet varje år för att utbyta erfarenheter och bidra till kompetensutveckling. Åklagarmyndigheten har bidragit till synpunkter på Kemikalieinspektionens mallar och rutiner för att förbättra innehållet i myndighetens åtalsanmälningar. Samverkan har också ägt rum inför starten av kommunprojektet KID 2009-2010 (Kemikalier i detaljhandeln) för att förbättra tillsynsvägledningen till kommunerna avseende MSA och straffsanktioner i projektet.

⁵ RoHS-direktivet förbjuder användningen av kvicksilver, kadmium, bly, sexvärt krom och flamskyddsmedlen PBB och PBDE i nya elektriska och elektroniska produkter som släpps ut på marknaden efter 1 juli 2006

Kemikalieinspektionen har en förhoppning om att lagföringen kan bli bättre och har under 2009 sett en förändring till att fler kemikaliebrott tas upp i domstol, att fler företag får företagsbot och att fler personer blir dömda. Nyligen har åklagarmyndigheten presenterat ny statistik som visar att totala antalet lagförda miljöbrott i Sverige ökat med över 70 procent det senaste året. Det är en markant ökning, eftersom siffrorna inte innefattar ärenden där företagsbot varit aktuellt.

Bilaga 1. Lagrum för olika anmälningar

Typ av anmälan	Vanliga överträdelser	Dagens bestämmelser
Ej godkänt bkm	Sålt produkter vars syfte är att användas som bekämpningsmedel utan att ha godkännande från Kemikalieinspektionen	KIFS 2008:3
Produktanmälan	Tillverkat eller importerat kemiska produkter över 100kg/år utan att ha anmält dessa produkter till Kemikalieinspektionens produktregister	KIFS 2008:2 kap 3
Märkning	Allvarliga brister i märkning	KIFS 2005:7
Tillstånd	Importerat eller sålt särskilt farliga produkter utan att ha inhämtat tillstånd från Länsstyrelsen	KIFS 2008:2 kap 4 Regeln för import gäller inte idag
SDB	Allvarliga brister i säkerhetsdatablad	Reach (EG) nr 1907/2006
Verks.Anm	Startat tillverkning eller import av kemiska produkter utan att ha gjort en verksamhetsanmälan till Kemikalieinspektionens produktregister	KIFS 2008:2 kap 3
Barnskydd	Sålt farliga kemiska produkter utan barnskyddande förslutning	KIFS 2008:2 kap 2
Begränsning	Brutit mot särskilda begränsningar som oftast handlar om kemiska ämnen i produkter	KIFS 2008:2 kap 5 och 8
Taktil	Sålt farliga kemiska produkter utan kännbar varningsmärkning (taktil märkning som är till för synskadade))	KIFS 2008:2 kap 2

Bilaga 2. Ordlista

BKM – Bekämpningsmedel

FU – Förundersökning

Företagsbot – När brottet har begåtts i näringsverksamhet kan företaget dömas att betala en bot om det finns fängelse med i straffskalan

Juridisk person – Ett bolag eller en sammanslutning som äger egen rättskapacitet på samma sätt som en enskild människa (fysisk person), dvs. kan ingå avtal i eget namn.

KIFS – Kemikalieinspektionens föreskrifter

MSA – Miljösanktionsavgift

REACH – Registration, Evaluation, Authorization and restriction of chemical substances. Förordning (EC) No 1907/2006

RoHS – RoHS-direktivet förbjuder användningen av kvicksilver, kadmium, bly, sexvärt krom och flamskyddsmedlen PBB och PBDE i nya elektriska och elektroniska produkter som släpps ut på marknaden efter 1 juli 2006

SDB - Säkerhetsdatablad

Strafföreläggande – Utfärdas av åklagare. För att ett strafföreläggande ska vinna laga kraft, måste det godkännas av den misstänkte

Taktil märkning – Kännbar varningsmärkning i form av en triangel

Verksamhetsanmälan – Ett företag som startar en kemisk verksamhet måste anmäla sitt företag till Kemikalieinspektionens produktregister

Åtalsprövningsregeln – Regel som säger att åtal inte ska väckas när en miljösanktionsavgift har tagits ut, om det inte är påkallat från allmän synpunkt

www.kemi.se

**Kemikalieinspektionen, Box 2, 172 13 Sundbyberg. Besöksadress: Esplanaden 3A
Tel: 08-519 41 100, Fax: 08-735 76 98, E-post: kemi@kemi.se**