

Kemikalieinspektionens åtsalsanmälningar
2012-2016

TILLSYN 10/17



Kemikalieinspektionen är en myndighet under regeringen. Vi arbetar i Sverige, inom EU och internationellt för att utveckla lagstiftning och andra styrmedel som främjar god hälsa och bättre miljö. Vi har tillsyn över reglerna för kemiska produkter, bekämpningsmedel och ämnen i varor och gör inspektioner. Vi ger också tillsynsvägledning till kommuner och länsstyrelser. Vi granskar och godkänner bekämpningsmedel innan de får användas. Vårt miljö kvalitetsmål är Giftfri miljö.

© Kemikalieinspektionen.

Artikelnummer: 511 247.

Förord

Rapporten beskriver hur Kemikalieinspektionens åtalsanmälningar från Avdelning Tillsyn Registratur har behandlats i rättssystemet under åren 2012-2016.

Rapporten har tagits fram av Mariana Pilenvik tillsammans med Karin Rumar.

Innehåll

Sammanfattning	5
Summary	6
1 Inledning.....	7
1.1 Arbetsgång i rättsprocessen	7
2 Resultat	8
2.1 Typer av anmälningar	8
2.2 Vad händer med anmälningarna?.....	9
2.3 Anledningar till nedlagda ärenden	9
2.4 Åtgärd vid olika typer av anmälningar	10
2.5 Trend från 1999 till 2016	11
3 Diskussion.....	12
4 Bilaga 1 Ordförklaringar rörande rättsprocessen.....	13
5 Bilaga 2 Förklaring till typer av anmälningar	14

Sammanfattning

Den här rapporten beskriver hur Kemikalieinspektionens åtalsanmälningar har behandlats i rättssystemet under åren 2012-2016.

Anmälningarna rör brister som upptäckts i samband med Kemikalieinspektionens tillsyn av företag som tillverkar, importerar och säljer kemiska produkter, bekämpningsmedel och varor. Exempel på sådana brister är försäljning av otillåtna bekämpningsmedel, varor som innehåller förbjudna ämnen eller brister i faromärkning eller säkerhetsdatablad till kemiska produkter.

Sammanställningen visar att av totalt 664 inlämnade anmälningar under 2012-2016 är knappt 500 färdighandlagda hos Åklagarmyndigheten vid tiden för publiceringen av denna rapport. Av dessa är 87 procent nedlagda och 13 procent har lett till företagsbot. Den vanligaste anledningen till att anmälningarna läggs ner är att brott inte kan styrkas.

Andelen anmälningar som leder till företagsbot skiljer sig åt för olika typer av överträdelser. Andelen är högre för tydliga överträdelser som brister i säkerhetsdatablad och avsaknad av anmälan till Kemikalieinspektionens produktregister. Överträdelser där det är svårare att bevisa att överträdelsen skett med uppsåt eller av oaktsamhet leder inte lika ofta till företagsbot. Det gäller till exempel varor som innehåller för höga halter av begränsade ämnen.

En historisk tillbakablick över åren 1999-2016 visar att andelen nedlagda ärenden återigen har ökat efter 2012 efter en tydlig minskning efter 2006. Anledningen är oklar men kan vara ett resultat av att fler av anmälningarna rör varor där brott är svårt att styrka.

Summary

This report describes how the Swedish Chemicals Agency's prosecution notifications have been handled in the legal system in the years 2012-2016.

The prosecution notifications are made as part of our enforcement of companies manufacturing, importing and selling chemical products, pesticides and articles. Examples of discovered non-compliances that are reported to the prosecutor's office are selling of pesticides without authorisation, articles containing restricted substances or non-compliant hazard labelling or non-compliant safety data sheets for chemical products.

During the years 2012-2016 a total of 664 prosecution notifications were reported to the prosecutor's office. Nearly 500 of these have been processed in the legal system at the time for the publication of this report. 87 per cent of the processed cases were closed, mainly because the prosecutor could not prove that a crime had been committed. 13 percent of the processed cases lead to company fines.

The percentage of notifications leading to company fines varies between different types of offences. The proportion is higher for non-compliant safety data sheets and for lack of reporting products to the Swedish Chemicals Agency's product register. Offences where it is more difficult to prove that crime has been committed with intent or negligence do more seldom lead to company fines. This is the case for e.g. articles containing to high concentrations of a restricted substance.

Looking back over the years 1999-2016 the number of closed cases have increased again after 2012 in comparison to a clear decreasing trend after 2006. The reason for this is unclear but can be a result of the high number of notifications concerning articles where it is difficult to prove that a crime has been committed.

1 Inledning

Kemikalieinspektionens tillsynsavdelning inspekterar företag som tillverkar, importerar och säljer kemiska produkter, bekämpningsmedel och varor. Under inspektionerna kan det uppdagas brister som leder till att företaget blir anmält för misstänkt brott. Enligt en reglering i miljöbalken ska Kemikalieinspektionen alltid göra en anmälan om det finns misstanke om brott. En åklagare avgör sedan om anmälan ska gå vidare till förundersökning och åtal eller om den ska läggas ner. Exempel på brister som leder till anmälan är försäljning av otillåtna bekämpningsmedel, varor som innehåller förbjudna ämnen eller brister i faromärkning eller säkerhetsdatablad till kemiska produkter.

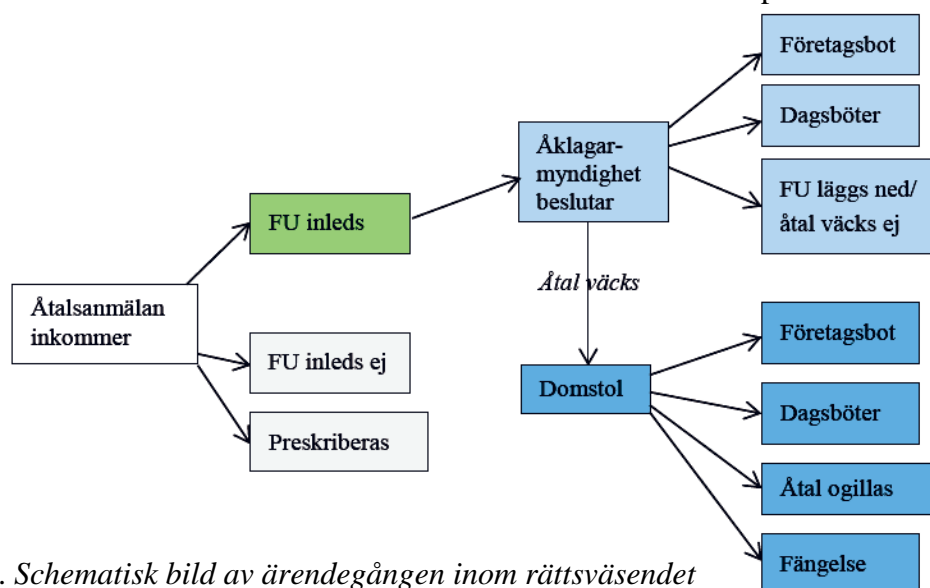
Den här sammanställningen syftar till att redogöra för hur Kemikalieinspektionens anmälningar har behandlats i rättssystemet under åren 2012-2016. Liknande sammanställningar har gjorts tidigare:

- PM 1/99 Kemikalieinspektionens polisanmälningar 1986-1998
- PM 2/05 Kemikalieinspektionens polisanmälningar efter miljöbalkens införande sammanställning 1999-2003
- Tillsyn 1/10 Kemikalieinspektionens åtalsanmälningar 2004-2008
- Tillsyn 1/13 Kemikalieinspektionens åtalsanmälningar 1999-2011

I och med att det kan vara några års fördröjning med åtgärder från rättsväsendet var resultaten i några av dessa sammanställningar inte helt klara vid tiden för publicerandet av rapporterna. Det har dock rättats till i efterhand i senare rapporter. Även i denna rapport är det ett antal gjorda anmälningar som inte är handlagda ännu hos Åklagarmyndigheten. Andelen sådana ärenden framgår i resultatbeskrivningen.

1.1 Arbetsgång i rättsprocessen

Kemikalieinspektionen skriver en anmälan om misstänkt brott som skickas till Åklagarmyndigheten som i sin tur beslutar om åtgärd. Det finns många olika vägar ett beslut kan ta. I figur ett nedan ges en schematisk bild av ärendegången. Antingen kan åklagare tillsammans med polis inleda en förundersökning (FU) där det misstänkta brottet utreds. Åklagaren kan också besluta att en förundersökning inte ska inledas. I vissa fall har det gått för lång tid sedan det misstänkta brottet så att förseelsen/överträdelsen preskriberas.



Figur 1. Schematisk bild av ärendegången inom rättsväsendet

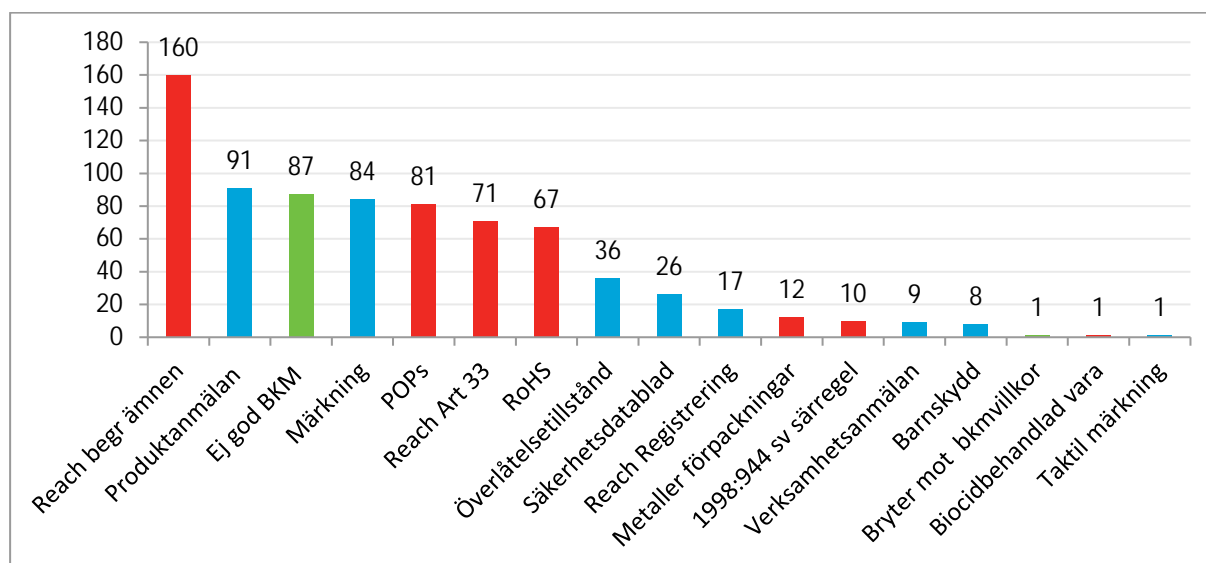
Om förundersökningen visar att brott kan ha begåtts kan beslut fattas på flera olika sätt. Åklagaren kan lagföra brottet genom att meddela ett så kallat strafföreläggande. Det är ett alternativ till att väcka åtal som innebär att åklagaren kan utfärda till exempel böter direkt utan rättegång. Förutsättningen är att företaget erkänt och accepterar strafförelägandet. Åklagaren kan också besluta att förundersökningen ska läggas ner om det framkommit att bevisningen är svag eller att det inte finns förutsättningar för att väcka åtal, till exempel vid ringa brott. Om det saknas ett erkännande kan inte det enklare förfarandet med strafföreläggande användas, utan då väcks åtal. Ärendet tas då upp i domstol och utgången kan antingen bli fängelse, företagsbot, dagsböter eller att åtalet ogillas av olika anledningar. Se ordförklaringar rörande rättsprocessen i bilaga 1.

2 Resultat

2.1 Typer av anmälningar

Straffbestämmelser utvecklas ständigt – vissa ändras, vissa försvinner och vissa tillkommer. Detta faktum gör det svårt att rakt av göra jämförelser mellan hur olika överträdelse tagits om hand av rättsväsendet under årens lopp.

De typer av överträdelse och brister som anmälningarna har grundat sig på visas i figur två. Under perioden 2012-2016 gjorde Kemikalieinspektionen totalt 664 anmälningar om misstänkt brott. En anmälan kan avse flera olika lagöverträdelse, vilket gör att den totala siffran på typ av anmälningar är högre än det totala antalet anmälningar som gjorts. Förklaring till olika typer av överträdelse som lett till anmälningar finns i bilaga 2.



Figur 2. Typ av anmälningar under 2012-2016. Anmälningar för varor visas i rött, för kemiska produkter i blått och för bekämpningsmedel i grönt.

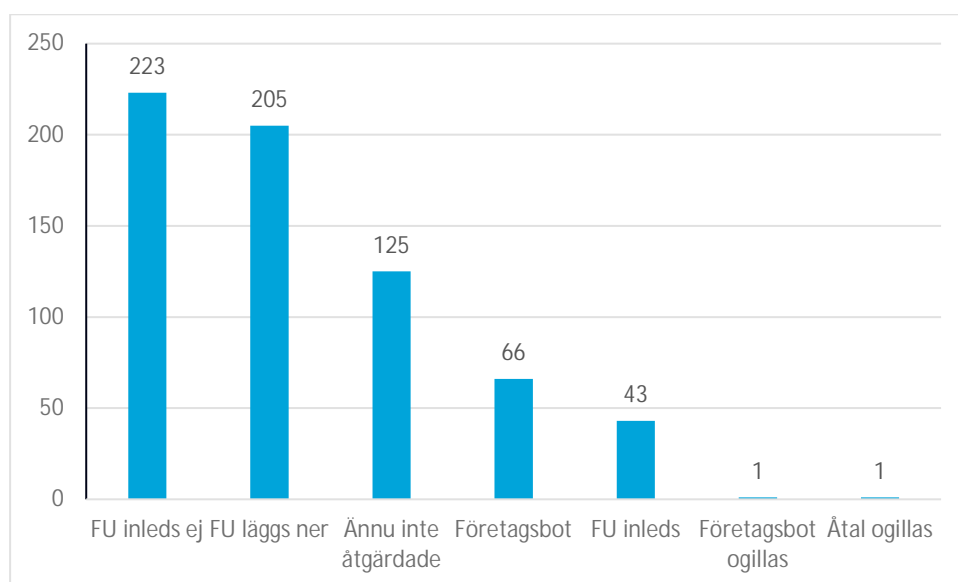
Den största andelen anmälningar rör varor som innehåller ämnen som är begränsade i Reach-förordningen. Det handlar till exempel om smycken som innehåller bly eller kadmium eller leksaker och barnavårdsartiklar som innehåller förbjudna ftalater. Därutöver har många anmälningar gjorts för kemiska produkter som inte varit anmälda till Kemikalieinspektionens produktregister, för bekämpningsmedel som sålts trots att de saknar godkännande och för kemiska produkter med bristfällig märkning. Många företag som säljer varor har även anmälts för att deras produkter innehåller ämnen som är förbjudna i POPs-förordningen eller RoHS-

direktivet eller för att de inte har uppfyllt informationsplikten om ämnesinnehållet enligt artikel 33 i Reach-förordningen.

2.2 Vad händer med anmälningarna?

I figur tre ges en bild av vad som har hänt med de anmälningar som Kemikalieinspektionen gjort under 2012-2016. Figuren visar att vid publiceringen av denna rapport är 125 anmälningar ännu inte är åtgärdade hos Åklagarmyndigheten och för 43 anmälningar har en förundersökning inletts men det ännu är oklart var resultatet av den blir. Det innebär att utgången fortfarande är oviss för 168 av de 664 anmälningar som Kemikalieinspektionen skickat till Åklagarmyndigheten under 2012-2016.

Av anmälningarna som är färdighandlagda leder de flesta inte till någon form av sanktion. 87 procent av de färdighandlagda anmälningarna har resulterat i att ingen förundersökning inleds, att förundersökningen läggs ner eller att domstol beslutat att ogilla företagsbot eller åtal. Endast 13 procent av de anmälningar som är färdighandlagda ledde till företagsbot.



Figur 3. Resultat av Kemikalieinspektionens anmälningar 2012-2016

2.3 Anledningar till nedlagda ärenden

Figur fyra visar vilka anledningar som åklagare angivit som förklaring till varför förundersökning inte inleds, förundersökning läggs ner eller när företagsbot eller åtal ogillas av domstol. För 90 procent av ärendena som läggs ner lyder motiveringen att brott inte kan styrkas av olika anledningar. Det kan till exempel röra sig om att man inte kunnat visa på oaktsamhet eller att straffbestämmelsen varit oklar. Andra motiveringar som förekommer är att det rör sig om ringa brott eller att den eventuellt brottsliga handlingen hunnit bli preskriberad.

Ärenden kan också läggas ner på grund av att Kemikalieinspektionen redan beslutat om miljöstraffavgift för överträdelsen. Under en tid hade myndigheter krav på sig att både besluta om miljöstraffavgift och att skicka in en anmälan till åklagare för samma överträdelse. Åklagarmyndigheten kunde då enligt åtalsprövningsregeln¹ lägga ner ärendet

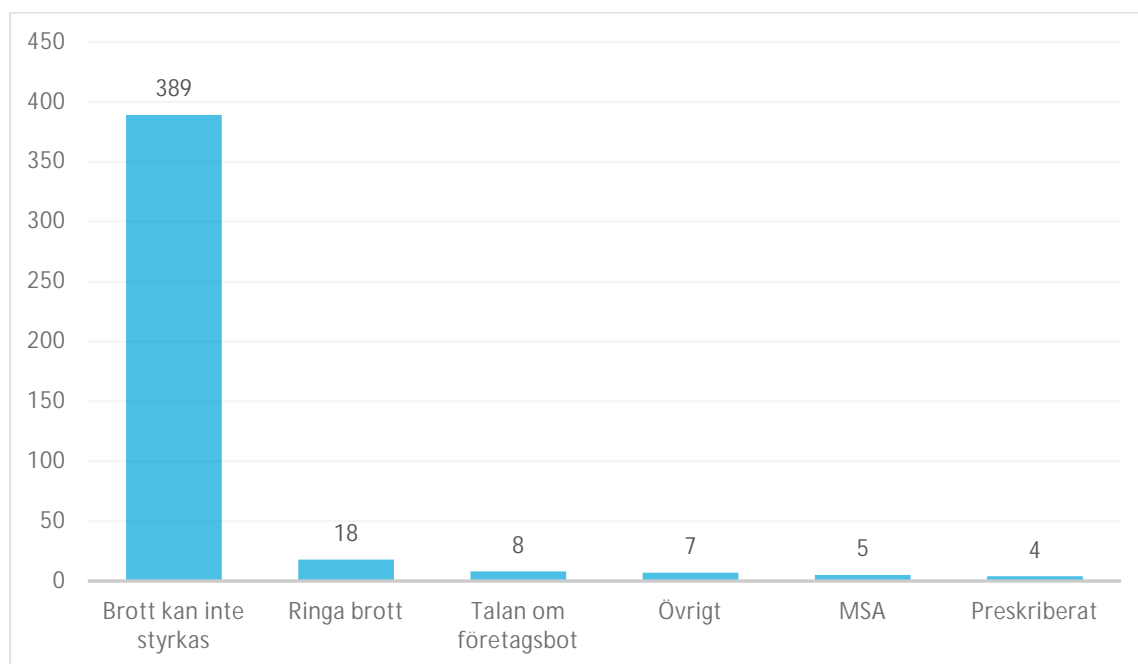
¹ 29 kap 11 § sista stycket miljöbalken

istället för att väcka åtal. Regeln finns för att verksamheter inte ska råka ut för dubbla sanktioner. Numera har de flesta av dessa dubbla sanktioner tagits bort.

En anmälan kan även läggas ner med motiveringen att åtal inte är påkallat från allmän synpunkt och att lagföring ska ske genom företagsbot. Dessa finns i figur 4 i kategorin ”talan om företagsbot”. Beslut om företagsbot har ännu inte fattats i dessa fall.

I kategorin ”övrigt” finns bland annat fall där företaget gått i konkurs och fall där verksamhetsutövaren är åtalad för ett annat brott och där straffet för det brottet även omfattar den överträdelse Kemikalieinspektionen anmält.

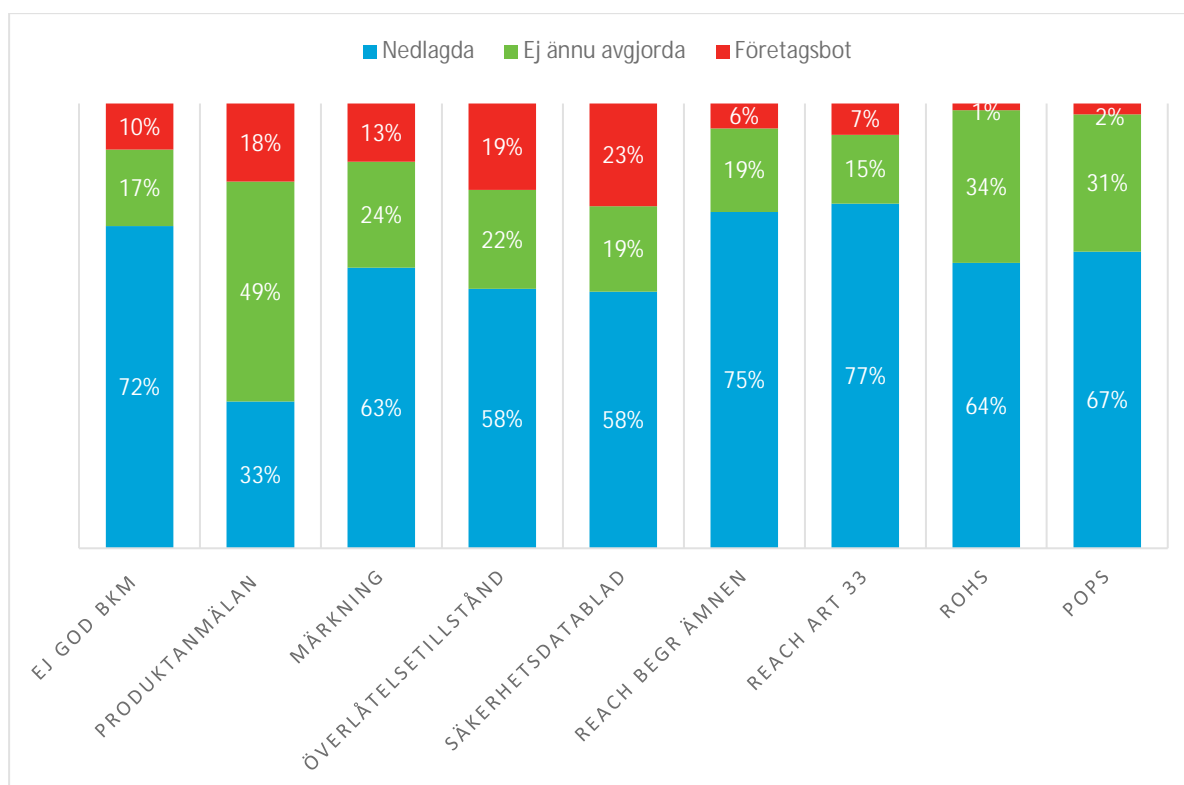
I några fall har det gått för lång tid sedan den misstänkta överträdelsen ägde rum. Ärendet blir då preskriberat.



Figur 4. Anledningar till nedlagda ärenden 2012-2016

2.4 Åtgärd vid olika typer av anmälningar

Andelen anmälningar som inte är avgjorda ännu, som är nedlagda eller som lett till företagsbot skiljer sig åt mellan olika typer av anmälningar. I figur fem nedan visas fördelningen vid olika typer av anmälan. Störst andel anmälningar som lett till företagsbot rör anmälningar för brister i säkerhetsdatablad, överlåtelsestillstånd samt avsaknad av produktanmälan till Kemikalieinspektionens produktregister. Minst andel företagsbot beslutas i ärenden som rör brister gällande varor, det vill säga varor som innehåller förbjudna ämnen eller där verksamhetsutövaren inte informerat om innehållet av farliga ämnen. Störst andel ärenden som ännu inte är avgjorda rör avsaknad av produktanmälan till produktregistret.

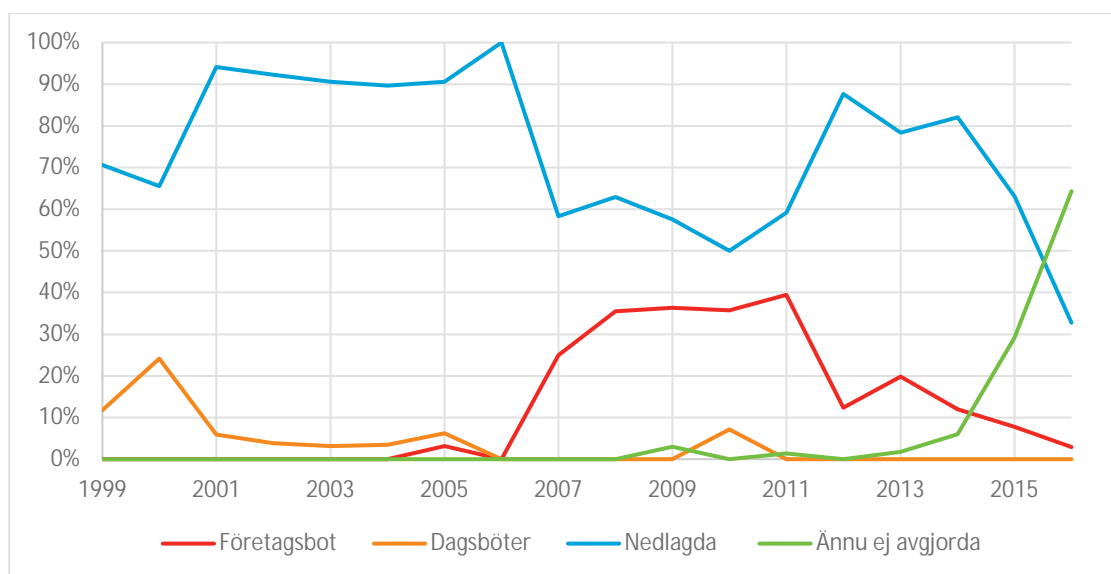


Figur 5. Åtgärder vid olika typer av anmälan 2012-2016

2.5 Trend från 1999 till 2016

I figur sex visas hur åtgärder från rättsväsendet rörande Kemikalieinspektionens anmälningar varierat mellan åren 1999 fram till 2016. Från 2014 och framåt är det svårt att säga något om trenden eftersom en så pass stor andel ärenden ännu inte är avgjorda.

Andelen dagsböter är relativt stor i början för att därefter sjunka. Företagsbotens andel började växa kraftigt under 2006 samtidigt som andelen nedlagda ärenden minskade. Denna trend vände igen under 2012 då andelen nedlagda ärenden åter ökade kraftigt.



Figur 6. Trend från 1999 till 2016

3 Diskussion

Under åren 2012-2016 gjorde Kemikalieinspektionen totalt 664 anmälningar till Åklagarmyndigheten. Knappt 500 av dessa anmälningar är färdighandlagda och av dem har 87 procent lagts ner. 13 procent av de färdighandlagda anmälningarna har lagförts genom företagsbot. Att 87 procent av våra anmälningar inte leder till någon form av sanktion för företagen kan verka som en väldigt stor andel. Lagföringsprocenten för miljöbrott är dock i paritet med flera andra typer av brott, såsom skadegörelse och stöldbrott, och ligger på runt 20 procent². Att det sällan leder till straffrättsliga sanktioner för de miljöbrott som anmäls kan bero på att det är stor skillnad på hur ansvaret för en överträdelse betraktas i tillsynen och i straffrätten. I tillsynen ligger bevisbördan på företaget medan bevisbördan ligger på åklagaren i straffrätten. Åklagaren måste kunna bevisa utom allt rimligt tvivel att överträdelsen skett med uppsåt eller av oaktsamhet. Det får inte heller finnas otydligheter i hur lagstiftningen ska tolkas. I sådana fall lägger åklagaren ner ärendet. Dessa omständigheter utgör troligen en del av förklaringen till varför en så pass hög andel av våra anmälningar läggs ner.

Andelen anmälningar som leder till lagföring genom företagsbot skiljer sig mellan olika typer av anmälningar. Tydliga överträdelser såsom brister i säkerhetsdatablad och avsaknad av anmälan till Kemikalieinspektionens produktregister leder oftare till företagsbot. Det är mycket svårare att bevisa att överträdelser som innehåll av begränsade ämnen i varor skett genom uppsåt eller av oaktsamhet. Det kan vara en förklaring till att andelen ärenden som leder till företagsbot är mycket färre för dessa typer av överträdelser.

Hur Kemikalieinspektionens anmälningar har hanterats i rättssystemet har varierat under årens lopp. Efter en stor uppgång av andelen företagsbot efter 2006 har andelen nedlagda ärenden återigen ökat efter 2012. Varför det ser ut på det sättet är oklart men det kan delvis ha att göra med vilken typ av anmälningar som skickats in.

Tillsynen av kemikalier i varor har ökat kraftigt de senaste åren och därmed även andelen anmälningar som rör begränsningar av kemikalier i varor. En illustration av det är att mellan åren 2012-2016 gjordes sammanlagt 375 anmälningar om begränsningar (se fig 2 för Reach begränsningar, POPs och RoHS). Mellan åren 1999-2011 gjordes endast 56 anmälningar för begränsningar³.

² Uppgifter från Åklagarmyndigheten REMA

³ Tillsyn 1/13 Kemikalieinspektionens åtsalanmälningar 1999-2011

4 Bilaga 1 Ordförklaringar rörande rättsprocessen

Följande ordförklaringar är hämtade från Åklagarmyndighetens hemsida
https://www.aklagare.se/om_rattsprocessen/fran-brott-till-atal/

Ord	Förklaring
Förundersökning	En utredning för att fastställa om ett brott har begåtts, vem som i så fall kan misstänkas och om bevisningen räcker för att väcka åtal. Förundersökningen leds av en åklagare eller polis.
Strafföreläggande	Ett alternativ till åtal vid vissa mindre allvarliga brott, som innebär att åklagaren direkt utan rättegång utfärdar böter och/eller villkorlig dom. En förutsättning är att den misstänkta personen erkänt brottet och accepterar föreläggandet.
Åtal	Om åklagaren anser att det finns tillräcklig utredning om att ett brott har begåtts och vem som begått det så åtalas den misstänkta personen. I Sverige är åklagaren i princip skyldig att åtala om dessa villkor är uppfyllda.
Lagföra	Att ställa någon till ansvar för ett brott.

5 Bilaga 2 Förklaring till typer av anmälningar

Typ av anmälan	Förklaring
Reach begr ämnen	Har släppt ut en produkt/vara på marknaden som innehåller för höga halter av ett ämne som är begränsat i Reach-förordningen.
Produktanmälan	Har tillverkat eller importerat kemiska produkter över 100 kg per år utan att ha anmält dessa produkter till Kemikalieinspektionens produktregister.
Ej god BKM	Har släppt ut produkter på marknaden vars syfte är att användas som kemiskt bekämpningsmedel utan att medlet är godkänt av Kemikalieinspektionen.
Märkning	Har släppt ut kemiska produkter på marknaden som har allvarliga brister i märkningen.
POPs	Har släppt ut en produkt/vara på marknaden som innehåller för höga halter av ett ämne som är förbjudet enligt POPs-förordningen.
Reach Art 33	Har levererat varor utan att informera om innehållet av ämnen på kandidatlistan i enlighet med artikel 33 i Reach-förordningen.
RoHS	Har släppt ut elektriska produkter på marknaden som innehåller för höga halter av ämnen som är förbjudna enligt RoHS-direktivet.
Överlåtelsestillstånd	Har importerat och sålt särskilt farliga kemiska produkter utan att ha inhämtat överlåtelsestillstånd från länsstyrelsen.
Säkerhetsdatablad	Har lämnat säkerhetsdatablad med allvarliga brister eller inte lämnat säkerhetsdatablad överhuvudtaget trots krav i Reach-förordningen.
Reach Registrering	Har tillverkat eller importerat mer än 1 ton av ett ämne/blandning utan att registrera detta hos den Europeiska kemikaliemyndigheten ECHA.
Metaller förpackningar	Har släppt en produkt/vara på marknaden vars förpackning innehåller för hög halt av någon av tungmetallerna bly, kadmium kvicksilver eller sexvärt krom.
1998:944 sv särregel	Har släppt ut en produkt/vara på marknaden som bryter mot en svensk särregel i förordning 1998:944, t.ex. kvicksilverförbudet.
Verksamhetsanmälan	Har startat tillverkning eller import av kemiska produkter utan att ha gjort en verksamhetsanmälan till Kemikalieinspektionens produktregister.
Barnskydd	Har sålt farliga kemiska produkter utan barnskyddande förslutning.
Bryter mot bkm villkor	Har överlåtit bekämpningsmedel märkta med användningsvillkor som inte är godkända av Kemikalieinspektionen.
Biocidbehandlad vara	Har släppt ut en biocidbehandlad vara på marknaden utan den märkning som krävs enligt biocidförordningen.
Taktil märkning	Har sålt farliga kemiska produkter utan kännbar varningsmärkning (taktil märkning som är till för synskadade).
Obuntat virke	Avsaknad av särskild information om till exempel innehåll av impregnering, hälsorisker, skyddsåtgärder och avfallshantering som ska lämnas på anslag vid virket.
Bristande förpackning	Har sålt kemiska produkter med bristande förpackning, t.ex. med otät kork.

KEMI

Kemikalieinspektionen

Box 2, 172 13 Sundbyberg
08-519 41 100

Besöks- och leveransadress
Esplanaden 3A, 172 67 Sundbyberg

kemi@kemi.se
www.keamikalieinspektionen.se