

PM

2/05

KEMI
KEMIKALIEINSPEKTIONEN

Kemi:s polisanmälningar efter miljöbalkens införande

— sammanställning 1999-2003

Kemi:s polisanmälningar efter miljöbalkens införande

— sammanställning 1999-2003

Best.nr. 510 806
Sundbyberg i april 2005
Utgivare: Kemikalieinspektionen©
Beställningsadress: tel: 08-50 59 33 35,
fax: 08-50 59 33 99,
e-post: kemi@cm.se

Sammanfattning

Sammanställningen av Kemikalieinspektionens polisanmälningar under tiden 1999-2003 visar att miljöbalkens införande har lett till att fler misstänkta brott anmäls till åklagare i och med att överträdelserna genom 29 kap. har fått en tydligare "identitet". Översynen visar också att antalet fall där förundersökning inleds är högt (89 av 122 anmälningar) men att antalet domar på kemikalieområdet samtidigt har minskat något jämfört med tidsperioden 1986-1998, vilket delvis kan förklaras av den åtalsprövningsregel som infördes år 2000. Under den aktuella tidsperioden har förundersökning inletts i 73 procent av totala antalet polisanmälningar. Av de inledda förundersökningarna har 71 procent lagts ned. Som jämförelse var motsvarande siffror 53 procent respektive 52 procent för tidsperioden 1986 – 1998. Påfallande många av de brott som lagförts har varit av "enklare" karaktär, dvs. det är överträdelser som t.ex. avser avsaknad av tillstånd eller registrering. Trenden är dock att anmälningsfrekvensen ligger på samma nivå oavsett antalet inspektioner, vilket tyder på fortsatt behov av inspektioner på kemikalieområdet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning.....	3
Skyldighet att anmäla	3
Åtalsprövningsregeln	4
Miljöbrott i media.....	4
Kemikalieinspektionens anmälningar	5
Antal anmälningar	5
Anmälningar per lagrum	7
Anmälningarna i rättsväsendet	9
Resultat av Kemikalieinspektionens anmälningar om misstänkta brott.....	9
Förundersökning.....	9
Åtal	10
Fällande domar	10
Påföljder i fällande domar	10
Ogillade åtal	10
Förundersökning nedlagd eller inleds ej	10
Preskriberade överträdelser	10
Slutsatser	11
Framtiden	12

Inledning

En sammanställning av antalet polisanmälningar har tidigare gjorts för tiden från Kemikalieinspektionens bildande (1986) fram till dess att miljöbalken infördes 1999-01-01 i svensk lag (1). Genom miljöbalken har delvis nya förutsättningar kommit att gälla på det miljörettsliga området.

Författningar är levande dokument. Miljöbalken har under tiden från 1999 fram till 2005 förändrats och kommer även fortsättningsvis att göra så. Syftet med denna sammanställning är att ge en bild av hur miljöbalken har påverkat Kemikalieinspektionens anmälningar till åklagare vid misstanke om brott. Sammanställningen syftar även till att redogöra för vad dessa anmälningar lett till i rättssystemet.

Skyldighet att anmäla

Straffsystemet i Sverige är uppbyggt på principen att endast fysiska personer kan begå brott och straffas för dessa. En juridisk person kan dock drabbas av andra sanktioner än straff, såsom förverkande, företagsbot och miljöskaktionsavgifter. Därtill kommer andra åtgärder, ex. indraget tillstånd.

Genom miljöbalkens införande blev anmälningsskyldigheten fastställd i lag. Enligt 26 kap. 2 § skall tillsynsmyndigheten anmäla överträdelse av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott. I princip alla Kemikalieinspektionens föreskrifter är straffbelagda enligt 29 kap. Syftet med systemet är att det inte ska vara upp till tillsynsmyndigheten att försöka ta reda på om överträdelsen eventuellt kan leda till åtal. Det är inte heller avsikten att tillsynsmyndigheten ska försöka bedöma graden av oaksamhet eller uppsåt. Justitieombudsmannen (JO) hade dock redan innan miljöbalkens införande dragit slutsatsen att när det föreligger en klar misstanke om att en straffbar överträdelse begåtts, måste åtalsanmälan i allmänhet anses påkallad (2). Anmälningsskyldigheten i miljöbalken har dock medfört att polis och åklagare i allt större omfattning fått kännedom om misstänkta överträdelse. Enligt Miljöbalkskommitténs delbetänkande är det även fortsatt angeläget att bedömningen av om straffansvar föreligger eller inte, görs av åklagare och domstol, inte av tillsynsmyndigheterna (3).

Miljöbalken innehåller också särskilda avgifter (miljöskaktionsavgifter) som skall betalas av den näringsidkare som i näringsverksamhet åsidosätter föreskrifter eller tillstånd meddelade med stöd av balken, eller startar verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig. Dessa avgifter skall betalas oavsett om överträdelsen skett uppsåtligt eller av oaksamhet. Många av dessa överträdelse omfattas dessutom av straffbestämmelser. Miljöbalkskommittén har föreslagit att denna dubbelbestraffning fortsättningsvis skall begränsas.

Miljöbalkskommittén kommer i sitt delbetänkande (3) också fram till att myndigheterna på sätt och vis blivit bakbundna av straffbestämmelserna. På det sätt straffbestämmelserna är uppbyggda idag leder det till att myndigheterna inte kan föreskriva om någon anmälningsskyldighet utan att den omedelbart blir straffsanktionerad. Ett annat exempel är att alla föreskrifter som handlar om hantering, införsel eller utförsel av kemiska produkter eller biotekniska organismer meddelade med stöd av 14 kap. 24 § automatiskt blir straffsanktionerade genom 29 kap. 8 § första stycket 22.

Åtalsprövningsregeln

Den 1 september 2003 infördes den s.k. åtalsprövningsregeln i miljöbalken (29 kap. 11 §): om en gärning som avses i 4 - 10 §§ kan föranleda miljösanktionsavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Regeln påverkar dock inte tillsynsmyndighetens anmälningsskyldighet. Syftet är att åtal endast undantagsvis skall väckas för överträdelse som även omfattas av miljösanktionsavgift. I miljöbalkskommitténs delbetänkande (3) är en av slutsatserna att ”miljösanktionsavgiften inte bör användas som en förstärkning av straffet utan som ett alternativ till det”. Regeln har getts retroaktiv tillämpning, varför Kemikalieinspektionen efter regelns införande mottagit en del beslut från åklagare om att lägga ned förundersökningar som tidigare inletts.

Miljöbrott i media

Miljöbrott tas inte på allvar löd rubriken i Sveriges Radio (4) under hösten 2004. Trots flera års satsning för att beivra miljöbrott ser inte domstolarna allvarigare på dessa brott än tidigare. Riksåklagarens statistik visar att antalet åtal har ökat på området men att någon straffskärpning inte har kunnat noteras. Det framkom vidare i Sveriges Radios sändning att straffen eventuellt var hårdare enligt den gamla lagstiftningen men också att åtalen numera ogillas i hela 35 procent av fallen när det gäller allvarliga miljöbrott.

Kemikalieinspektionens anmälningar

Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1994:12 och 1998:8) är enligt miljöbalken straffsanktionerade. Detsamma gällde de flesta av inspektionens föreskrifter även innan miljöbalken trädde ikraft. Enligt 29 kap. miljöbalken kan påföljden bli böter eller fängelse i upp till två år, för ”vållande till miljöstörning”, *miljöfarlig kemikaliehantering*, *otillåten miljöverksamhet*, *försvårande av miljökontroll* eller *bristfällig miljöinformation*. Vid överträdelse av 29 kap. 1 § och om brottet anses grovt, kan påföljden bli fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Kemikalieinspektionens anmälningar avser dock framför allt överträdelse enligt 29 kap. 3 - 6, 8 §§.

Kemikalieinspektionen har sedan 1986 bedrivit operativ tillsynsverksamhet och en sammanställning för tiden fram till och med 1998 finns i *Kemikalieinspektionens polisanmälningar 1986 - 1998* (1).

Antal anmälningar

Kemikalieinspektionen har under perioden 1999 - 2003 anmält 122 misstänkta brott till åklagare. Anmälningarnas fördelning mellan åren samt anmälningsfrekvens framgår av tabell 1. Som jämförelse redovisas även antalet inspektioner och anmälningar för perioden 1986 - 1998.

Tabell 1. Kemikalieinspektionens polisanmälningar, inspektioner samt anmälningsfrekvens för åren 1986 - 2003.

År	Anmälningar	Inspektioner	Anmälningsfrekvens (%)
2003	33	258	12,8
2002	27	200	13,5
2001	16	106	15,1
2000	29	104	27,9
1999	17	105	16,2
Delsumma	122	773	Medel(del) 17,1 %
1998	13	177	7,3
1997	20	269	7,4
1996	23	314	7,3
1995	6	225	2,7
1994	3	96	3,1
1993	7	139	5,0
1992	16	92	17,4
1991	6	93	6,4
1990	9	101	8,9
1989	3	121	2,5
1988	3	49	6,1
1987	3	173	1,7
1986	0	44	0
Totalt	234	2666	Medel 8,8 %

Anledningar till skillnader mellan åren kan vara olika inriktningar på inspektionsprojekt, nya regler som trätt i kraft etc. Även om antalet anmälningar varierar över åren kan ur tabell 1 och diagram 1 utläsas att anmälningsfrekvensen sedan 1999 har varit tämligen konstant, med en avvikelse året 2000. Enligt föregående undersökning (1) låg särskilda insatser som gällde föreskrifter om träskyddsbehandlat virke bakom den höga anmälningsfrekvensen under 1992. Under åren 1999 - 2000 ökade antalet anmälningar trots att antalet inspektioner inte samtidigt ökade. Detta bedöms bero på att inspektionerna inriktades på huvudsakligen tre områden:

stormarknader, antibakteriella produkter och importörer i Stockholmsområdet, där problemen visade sig vara stora. Intressant att notera är att anmälningssfrekvensen som under tre år före miljöbalkens införande var cirka sju procent, ökade till ett genomsnitt på cirka 17 procent de kommande fem åren efter miljöbalkens införande. Flertalet anmälda överträdelser före miljöbalkens ikraftträdande var dock av karaktären blankettstraffbud. I och med miljöbalkens ikraftträdande blev många av föreskrifterna meddelade av Kemikalieinspektionen på ett tydligare sätt straffsanktionerade genom att flera av överträdelserna fick en tydligare "identitet" (ex. miljöfarlig kemikaliehantering, otillåten miljöverksamhet etc.). Det kan förklara att antalet anmälningar ökade i förhållande till antalet inspektioner från 1999 och framåt. Förhållandena på Kemikalieinspektionen i övrigt var jämförbara för åren 1998-1999 (samma inspektörer, jurister etc.).

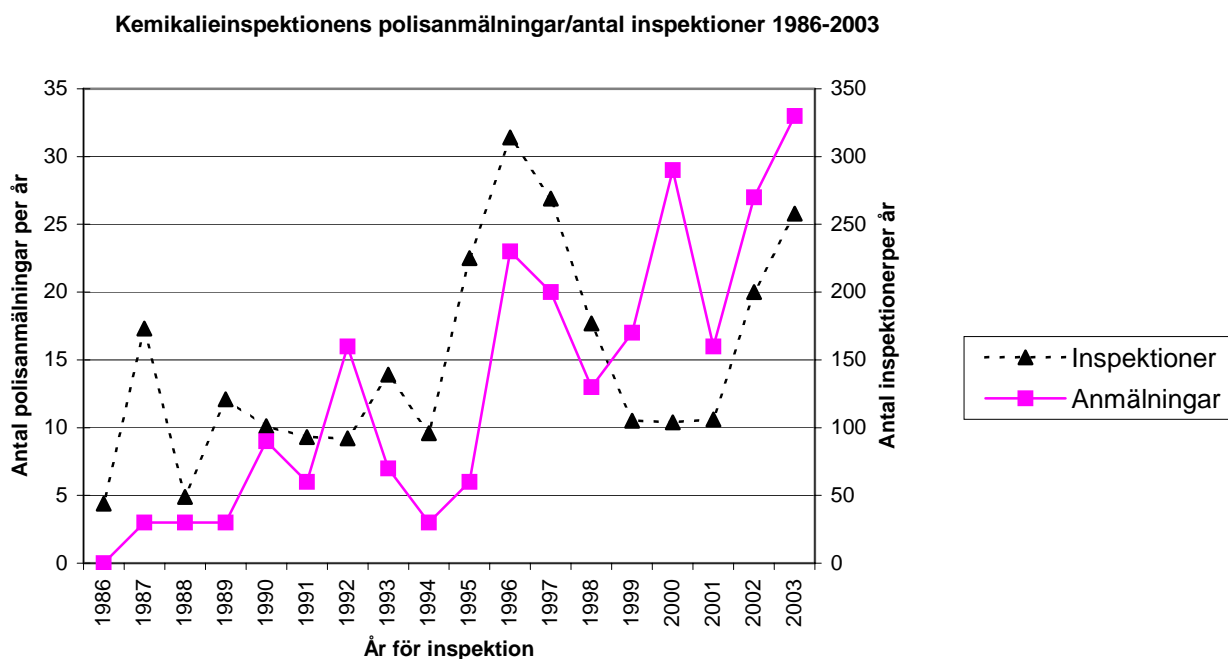


Diagram 1. Kemikalieinspektionens polisanmälningar och inspektioner fördelade per år för tiden 1986 - 2003.

Under den senare delen av undersökningsperioden har antalet inspektioner ökat i och med att Kemikalieinspektionen har fått ökade resurser. Anmälningssfrekvensen har ändå legat kvar på samma nivå, vilket tyder på att företag i allmänhet inte har tillräcklig kunskap om kemikalielagstiftningen och att inspektionsinsatser är nödvändiga.

Anmälningar per lagrum

Av totalt 122 anmälningar under åren 1999 - 2003 har 27 gällt enbart märkning av kemiska produkter på annat språk än svenska, se diagram 2. Om övriga överträdelser beträffande förpackningsmärkning och varuinformationsblad (VIB)/säkerhetsdatablad (SDB) läggs till samt kombinationer av olika överträdelser där dessa ingår har påträffats, uppgår dessa anmälningar till 63 stycken av de totalt 122, dvs. cirka 50 procent.

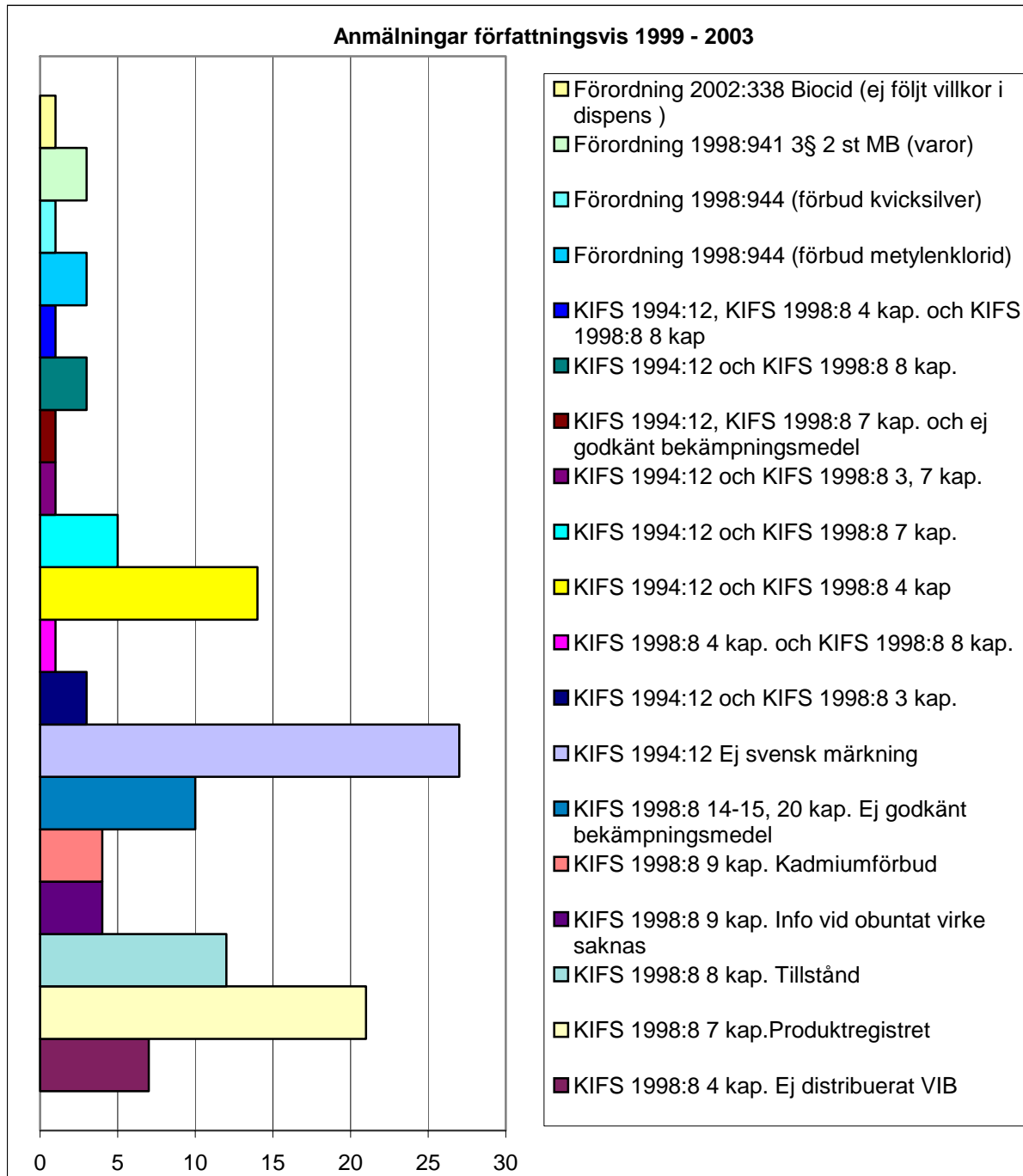


Diagram 2. Kemikalieinspektionens anmälningar fördelade på författningar under åren 1999 - 2003. KIFS står för Kemikalieinspektionens föreskrifter.

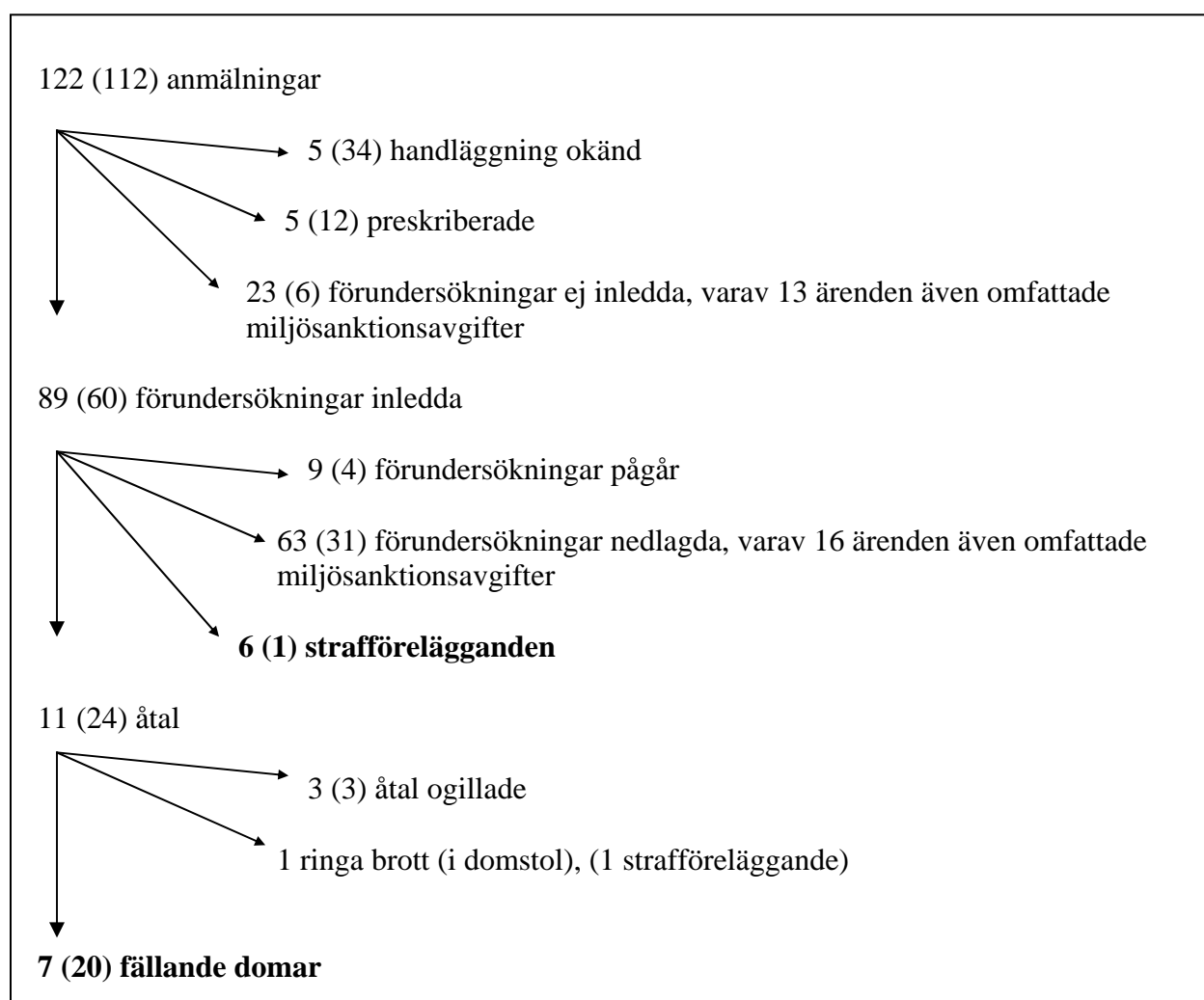
17 anmälningar har gällt avsaknad av tillstånd för överlåtelse av särskilt farliga kemiska produkter, varav fem har anmälts i kombination med överträdelse av andra regler. I 28 fall (21 enbart gällande produktregistret) har anmälan gjorts angående överträdelse av föreskrifter om Kemikalieinspektionens produktregister (verksamhetsanmälan, produktanmälan samt årliga mängduppgifter). Marknadsföring och försäljning av icke godkända bekämpningsmedel har också lett till en del anmälningar. I totalt 12 fall har anmälan gällt sådana bekämpningsmedel, varav två var i kombination med andra överträdelse. Ett av dessa gällde överträdelse av uppsatta villkor i en dispens.

Ytterligare anmälningar har gjorts under den aktuella tidsperioden enligt föreskrifter om träskyddsbehandlat virke, kadmiumförbud samt förordning om förbud gällande metylenklorid och kvicksilver. Även varor behandlade med kemiska produkter har blivit föremål för anmälan i tre fall.

Anmälningarna i rättsväsendet

Resultat av Kemikalieinspektionens anmälningar om misstänkta brott

Figur 1 visar på vilket sätt de totalt 122 anmälningar om misstänkta brott som Kemikalieinspektionen har skickat till åklagare under åren 1999-2003, har hanterats.



Figur 1. Hanteringen av de 122 anmälningar Kemikalieinspektionen har gjort under perioden 1999 - 2003. Siffror inom parentes gäller antal för perioden 1986 - 1998.

Förundersökning

Under den aktuella perioden har förundersökning inletts i 89 fall, vilket motsvarar cirka 73 procent. I 13 fall inleddes aldrig någon förundersökning då det redan hade beslutats - eller fanns möjligheter att besluta - om miljöstraffavgift. I fem av fallen är handläggningen fortfarande okänd för Kemikalieinspektionen och i fem av fallen är överträdelsen preskriberad. Vad Kemikalieinspektionen känner till pågår fortfarande nio av dessa förundersökningar. Som jämförelse inleddes under perioden 1986 - 1998 förundersökning i 60 fall av 112 anmälningar, vilket utgör cirka 53 procent.

Åtal

Av de 89 förundersökningar som inleddes gick elva stycken (cirka 12,5 procent) till åtal. Som jämförelse var andelen inledda förundersökningar som gick vidare till åtal cirka 28 procent för perioden 1986 - 1998.

Fällande domar

Totalt fem av 13 fällande domar (inkl. strafföreläggande) har gällt överträdelser av anmälningsskyldigheten till produktregistret (7 kap. KIFS 1998:8). I ett fall gällde domen utsläppande på marknaden av ett icke godkänt bekämpningsmedel (14 kap. KIFS 1998:8) och i ett fall varor enligt förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer. Domen beträffande varor blev överklagad till Hovrätten med friande dom som följd. I fyra fall har domen gällt avsaknad av tillstånd för överlåtelse (8 kap. KIFS 1998:8), varav två även gällde andra överträdelser såsom brister i märkning samt underlåtelse att distribuera varuinformationsblad/säkerhetsdatablad. Ett fall gällde enbart märkning på annat språk än svenska samt slutligen ett fall som gällde brister både i klassificering och märkning.

Påföljder i fällande domar

För brott mot miljöbalken har i dessa fall utdömts mellan 30 och 80 dagsböter (mellan 900 kr - 67000 kr). I sex fall av de totalt 13 fällande domarna har dessa meddelats genom strafföreläggande. Detta kan vara ett alternativ till åtal som innebär att åklagaren i stället för att väcka åtal vid domstol förelägger den som begått brott, för vilket inte föreskrivs svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader, att betala böter.

Ogillade åtal

I fyra fall ledde domstolsförhandlingarna till att åtalen ogillades. Två av fallen bedömdes som *ej brott* och två bedömdes vara av karaktären *ringa brott*.

Förundersökning nedlagd eller inleds ej

I 23 fall av de 122 anmälningarna har åklagaren beslutat att inte inleda någon förundersökning. Av de 89 förundersökningar som inletts har sedermera 63 lagts ned, vilket är cirka 71 procent. Under perioden 1986 - 1998 var frekvensen nedlagda förundersökningar cirka 52 procent.

Beträffande de förundersökningar som hade inletts har skäl till nedläggning angetts vara "brott ej styrkt" i 20 fall och "ringa brott" i 16 fall. I tre av fallen har åklagaren angett att misstänkt saknas medan ett fall har preskriberats och sju ärenden har lagts ned av andra anledningar. 16 ärenden har lagts ned på grund av att beslut om miljöstraffavgift har tagits.

För de anmälningar där förundersökning inte har inletts (dvs. i 23 av 122 fall) har skälen "brott ej styrkt" och "ej brott" angetts i sex respektive fyra fall. Övriga 13 har haft sin grund i möjligheterna att besluta om miljöstraffavgift.

Preskriberade överträdelser

Preskriptionstiden är i de flesta fall fem år men för vissa bestämmelser endast två år. För den aktuella perioden var antalet preskriberade brott/anmälningar sex stycken. I ett av dessa fall hade förundersökning inletts men utredningen visade att eventuellt brott var preskriberat. Ytterligare tre av de anmälningar vars öde för Kemikalieinspektionen fortfarande är okänt, skulle för närvarande kunna vara preskriberade.

Okända öden för ett antal av de misstänkta brott som anmälts

För den aktuella tidsperioden har hjälp tagits av diariesystem hos polis och åklagare för att ta reda på hanteringen av ett antal av de polisanmälningar som gjorts av Kemikalieinspektionen. Det medförde att antalet anmälningar som Kemikalieinspektionen tidigare inte hade fått någon underrättelse om, reducerades från 32 (nästan 30 procent) till fem stycken. Det är dock anmärkningsvärt att antalet till en början var så högt, trots Kemikalieinspektionens roll som målsägare. Som jämförelse var antalet ungefär lika högt för perioden 1986 - 1998 (1).

Slutsatser

Andelen ärenden där förundersökning inleds är hög (cirka 73 procent), jämfört med den undersökta tiden före miljöbalken då 54 procent inleddes (1). Det är intressant att konstatera att anmälningsfrekvensen har ökat från i genomsnitt sex till 17 procent för perioden 1986 - 1998 till 1999 - 2003. Antalet inledda förundersökningar ligger också i linje med den satsning som gjorts för att beivra miljöbrott. Nedlagda förundersökningar har dock ökat i proportion till hur många som inleds.

Av det totala antalet ärenden, som lagts ned eller inte inletts (86 stycken), har 29 omfattats av miljöstraffavgift. 36 förundersökningar av resterande 57 ärenden som lagts ned har varit av karaktären att ett tämligen stort utredningsarbete skulle ha varit nödvändigt för att ta reda på om något brott begåtts eller inte. Ytterligare tio ärenden (av 57) har lagts ned utan att något till synes större utredningsarbete skulle ha varit nödvändigt. Motiv till att lägga ned förundersökningen har även varit att misstänkt saknats eller att eventuellt brott preskriberats.

På Kemikalieinspektionens tillsynsområde har förmodligen åtalsprövningsregelns införande bidragit till att andelen åtal i procent har minskat jämfört med tidigare (1). Överträdelse som även är belagda med miljöstraffavgift har inte lett till åtal på Kemikalieinspektionens tillsynsområde sedan miljöbalken trädde i kraft. Kopplingen mellan miljöstraffavgift och till huruvida en förundersökning läggs ned eller inte inleds, om överträdelsen också är belagd med miljöstraffavgift, är alltså tydligt märkbar. Det är också tydligt att åtalsprövningsregeln har tillämpats retroaktivt, dvs. för anmälningar som gjordes av Kemikalieinspektionen innan denna regel infördes i miljöbalken. I ett av fallen som har en tydlig koppling till denna regel, var anmälan gjord i mitten av år 2000. Mot bakgrund av att sammanställningen är gjord för anmälningar fram till utgången av år 2003, verkar regeln dock ha medfört att miljöåklagarna nu i en högre grad hinner ta itu med anmälningarna på ett tidigt stadium. Ett rimligt antagande är dock att de förundersökningar som lagts ned på grund av den nämnda åtalsprövningsregeln, egentligen aldrig skulle ha inletts om regeln införts på ett tidigare stadium.

Motiveringarna till att lägga ned en förundersökning är, precis som i den tidigare undersökningen (1) fortsatt knapphändiga. Vad åklagaren menar med benämningar som ”brott ej styrkt”, ”ringa brott” och ”ej brott” är inte lätt att tyda. På sista tiden finns det dock anledning att tro att vissa av begreppen även kan förklaras med åtalsprövningsregeln. Trenden från den föregående sammanställningen över åren 1986 - 1998 består, dvs. anmälningar för överträdelse av ”enkla” karaktär dominerar i de slutförda förundersökningarna.

Vad Kemikalieinspektionen för närvarande känner till är det endast nio av Kemikalieinspektionens polisanmälningar från åren 1999 - 2003 som fortfarande ingår i en pågående förundersökning och ytterligare fem där handläggningen hos åklagare är oklar.

Framtiden

Inspektionsverksamheten är tvungen att årligen lägga avsevärd tid på att hantera anmälningar av misstänkta brott. När en så stor andel av anmälningarna läggs ned eller inte inleds finns en risk att den eventuella allmänpreventiva effekten uteblir. Utvecklingen kan istället vändas emot tillsynsmyndigheten, vilken framstår som omdömeslös när merparten av anmälningarna läggs ned med motiveringen *ringa brott* och *brott ej styrkt*. Den översyn av sanktionssystemet i miljöbalken som slutförs under 2005 är mycket välkommen.

Andelen anmälningar om misstänkta brott som Kemikalieinspektionen har gjort sedan miljöbalkens ikraftträdande har legat på en tämligen hög nivå. För att komma tillrätta med detta krävs ökade insatser för att höja den allmänna kunskapen om kemikaliers egenskaper och lagstiftningen på området. EU's utvidgning och den därmed utökade fria rörligheten för varor och tjänster har medfört en tydlig trend att kemiska produkter och varor alltmer sätts ut på den svenska marknaden via import och införsel. Utvecklingen av den europeiska kemikalielagstiftningen både vad gäller allmätkemikalier och bekämpningsmedel leder till att nya förutsättningar men också möjligheter på Kemikalieinspektionens tillsynsområde. Sammanfattningsvis leder detta till många nya aktörer och en mer komplicerad tillsynssituation vilket gör det fortsatt nödvändigt med både tillsyn och vägledning men också information på kemikalieområdet.

Referenser

1. Olsson, B. (1999). Kemikalieinspektionens anmälningar 1986-1998. PM 1/99. Kemikalieinspektionen©.
2. Ragnemalm, H. (1993). JO om miljö- och hälsoskydd. Juristförlaget.
3. Delbetänkande av miljöbalkskommittén. (2004). Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler. SOU 2004:37. Edita Norstedts Tryckeri AB.
4. Gustavsson, I. (2004, 3 November). Miljöbrott tas inte på allvar. Sveriges Radio – Ekot.
5. Johannesson, M., Johansson, J. (2000). Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala tillsynen. Ds 2000:67. XBS Grafisk Service.
6. Canow, I., Korsell, L. (2004). Brottsutveckling i Sverige 2001-2003. Kap 17. BRÅ-rapport 2004:3. Edita Nohrstedts, Stockholm.



KEMIKALIEINSPEKTIONEN • Box 2 • 172 13 Sundbyberg • Tel 08-519 411 00 • Fax 08-735 76 98
e-post kemi@kemi.se • www.kemi.se