

Potatisodlare har ansetts berättigad till ersättning av statliga medel för kostnader och förlust som föranletts av Jordbruksverkets beslut om ingripande enligt växtskyddslagen.

Lagrum:

8 kap. 1 §, 2 §, 3 §, 7 § och 18 § samt 11 kap. 14 § regeringsformen; 8 § växtskyddslagen (1972:318); 19 § förordningen (2006:817) om växtskydd m.m.

Jordbruksverket avslog genom beslut den 28 maj 2009 B.R:s ansökan om ersättning enligt växtskyddslagen (1972:318) till följd av Jordbruksverkets beslut om bekämpning av potatiskräfta. Som skäl för beslutet angav Jordbruksverket bl.a. följande. Enligt 8 § växtskyddslagen kan ersättning lämnas i enskilda fall för förlust som uppkommit genom beslut om bekämpning eller hindrande av spridning av växtskadegörare. Enligt 19 § förordningen (2006:817) om växtskydd m.m. (växtskyddsförordningen) kan ersättning enligt 8 § växtskyddslagen lämnas om det finns särskilda skäl. I propositionen 1972:89 med förslag till växtskyddslagen (s. 17) anges att ekonomisk förlust som uppkommit genom att växtskadegörare angripit och skadat växt i regel ska bäras av den drabbade. Denna huvudregel har betonats i ett antal rättsfall. – Jordbruksverket anser att ”särskilda skäl” innebär undantag till följd av mycket speciella omständigheter i det enskilda fallet. – Sammanfattningsvis, efter bedömning av de olika argument som B.R. åberopat till stöd för sin ansökan, konstaterar Jordbruksverket att det inte finns särskilda skäl för ersättning enligt 8 § växtskyddslagen.

B.R. överklagade Jordbruksverkets beslut och yrkade att förvaltningsrätten skulle ändra verkets beslut och bifalla hans ansökan om ersättning enligt växtskyddslagen. Han anförde bl.a. följande. Den begärda ersättningen är en följd av Jordbruksverkets ursprungliga beslut om skingringsförbud den 1 oktober 2008, det påföljande beslutet om restriktiva villkor för försäljningen den 8 december 2008 och det efterföljande definitiva beslutet om destruktion av potatispartiet den 5 mars 2009. Det sistnämnda beslutet reglerar de slutliga konsekvenserna av angreppet av potatiskräfta ras 18 beträffande upptagen potatis. Den omständigheten att någon försäljning inte skedde innan det slutgiltiga beslutet fattades, hade helt och hållet sin grund i de beslut om restriktioner för en eventuell försäljning som meddelats av Jordbruksverket dessförinnan. Det finns särskilda skäl att bevilja honom ersättning. Angreppet av potatiskräfta har fått synnerligen allvarliga konsekvenser för honom eftersom produktionen av matpotatis utgör en ekonomiskt avgörande del av hans verksamhet. Möjligheterna till fortsatt odling försvåras eftersom förekomsten av resistent matpotatisarter är synnerligen begränsad. Intäktsförlusten han drabbats av kan i förlängningen leda till att han kan tvingas avveckla sin näringsverksamhet. Utöver detta framgår av rättspraxis att oaktsamhet från Jordbruksverkets sida kan utgöra ett sådant särskilt skäl som grundar rätt till ersättning enligt växtskyddslagen. I nu aktuellt fall har Jordbruksverket förfarit oaktsamt eftersom verket, trots sin vetskap om

förekomsten av potatiskräfta, inte vidtagit tillräckliga åtgärder enligt gällande lagstiftning för att förhindra spridningen av smittan.

Jordbruksverket ansåg att förvaltningsrätten skulle avslå överklagandet. Verket anförde bl.a. följande. För att ersättning ska utgå ska två förutsättningar vara uppfyllda, kostnaden eller inkomstbortfallet ska vara en följd av Jordbruksverkets beslut och det ska finnas särskilda skäl. Jordbruksverket vitsordar att kostnaderna för tvättåtgärderna, froststukorna samt utsättspotatisen kan sägas vara en följd av verkets beslut. Däremot är inte intäktsbortfallet för potatispartiet föranlett av verkets beslut. Verket var villigt att medverka till att partiet skulle kunna säljas men det fanns inga kunder som ville köpa eftersom potatisen kunde vara smittad av potatiskräfta. Den direkta orsaken till intäktsbortfallet är därför sjukdomen, inte verkets beslut. – Det föreligger heller inte särskilda skäl. Jordbruksverkets uppfattning är att den som vidtagit alla försiktighetsåtgärder och ändå drabbas av smitta bör kunna få ersättning med hänvisning till att det föreligger särskilda skäl. Exempelvis skulle särskilda skäl kunna föreligga om någon drabbades av smitta trots att de använt kontrollerat utsäde och odlat potatis på en plats där det inte fanns någon smitta (i det här fallet långt från Listerlandet). B.R. uppfyller inte dessa kriterier, han har trots att han var medveten om att smitta fanns i omgivningen valt att odla potatis som inte var resistent. Han har tagit en kalkylerad risk för att få högre avkastning från sitt företagande. Han har även använt sina maskiner över hela brukningsenheten utan att tvätta maskinerna när de flyttades från ett fält till ett annat. Han har därför inte, mot bakgrund av den information som Jordbruksverket lämnade under år 2007 och år 2008, vidtagit tillräckliga försiktighetsåtgärder för att det ska föreligga särskilda skäl för ersättning. Oaktsamhet från verkets sida kan inte utgöra ett sådant särskilt skäl som ger rätt till ersättning enligt växtskyddslagen. Verket har inte heller agerat oaktsamt. När man fick kännedom om att det handlade om potatiskräfta ras 18 hade inte fler fall av potatiskräfta upptäckts och under hela 2005 och 2006 upptäcktes inga nya fall. Verket gjorde därför en bedömning och fann det vid tillfället inte motiverat att meddela restriktioner mot stärkelsefabriken.

Förvaltningsrätten i Jönköping (2011-02-22, ordförande Stroh), som hållit muntlig förhandling i målet, yttrade: Av 8 § växtskyddslagen framgår bl.a. att ersättning kan lämnas av statsmedel för kostnad eller förlust som föranletts av beslut enligt denna lag eller med stöd av lagen meddelade bestämmelser för att bekämpa eller hindra spridning av växtskadegörare. – Av 19 § växtskyddsförordningen framgår bl.a. att om det finns särskilda skäl, kan ersättning enligt 8 § växtskyddslagen lämnas i enskilda fall för förlust som uppkommit genom Jordbruksverkets beslut om bekämpning eller hindrande av spridning av växtskadegörare. – I förarbetena (prop. 1972:89 s. 17) till växtskyddslagen anför det föredragande statsrådet att ekonomisk förlust som uppkommit genom att växtskadegörare angripit och skadat växt i regel ska bäras av den drabbade. – Av handlingarna i målet framgår bl.a. följande. Parterna är numera överens om att det aktuella potatispartiet uppgår till 700 ton. Parterna har även kommit överens om ett pris om 1,61 kr per kilo. Stärkelsefabriken har uppgett att de inte har levererat harpjord/potatisskal

eller tvättvatten till fastigheten Lörby 47:1. Däremot har de levererat slamjord till fastigheten under december 2001 och december 2004. – Förvaltningsrätten gör följande bedömning. – Frågan i målet är om B.R. ska tillerkännas ersättning enligt växtskyddslagen eller inte. För att ersättning ska kunna utgå krävs att kostnaden föranletts av ett beslut enligt växtskyddslagen och att det finns särskilda skäl. – Kostnaden föranledd av beslut – B.R. belades den 1 oktober 2008 med ett skingringsförbud för det aktuella potatispartiet. Förbudet innebar att potatisen inte fick försäljas eller flyttas utan Jordbruksverkets tillstånd. Skingringsförbudet modifierades genom Jordbruksverkets beslut den 8 december 2008. Genom det nya beslutet ålades B.R. att tvätta potatisen samt att sälja den till Solanum. Sedan Solanum den 19 januari 2009 dragit sig ur affären meddelade Jordbruksverket den 5 mars 2009 ett nytt skingringsförbud samt order om att det aktuella potatispartiet skulle destrueras. Även om beslutet den 8 december 2008 angavs vara ett beslut om upphävande av skingringsförbud framstår det av ordalydelsen snarare som en förändring av skingringsförbudet än ett upphävande. Den sammanlagda effekten av de tre besluten var att potatispartiet under tiden 8 december 2008 – 5 mars 2009 endast fick försäljas till en av Jordbruksverket specificerad kund och därefter att det skulle destrueras. Den specificerade kunden drog sig ut ur affären den 19 januari 2009, vilket innebar att partiet inte längre fick försäljas vid den tidpunkten. Mot bakgrund av det anförda får det antas att potatispartiet kunnat säljas om inte Jordbruksverket meddelat de tre besluten om skingringsförbud. Förlusten vad gäller potatispartiet har följaktligen föranletts av ett beslut från Jordbruksverket. Eftersom Jordbruksverket har vitsordat att kostnaderna för tvättning, froststukor och utsädespotatis är en följd av verkets beslut, återstår frågan om det finns särskilda skäl för ersättning. – Särskilda skäl – Vad som utgör särskilda skäl framgår inte av förarbetena till växtskyddslagen och rättspraxis på området är sparsam. B.R. har huvudsakligen anfört att allvarliga ekonomiska konsekvenser, psykiska besvär, hans unika situation och Jordbruksverkets oaktsamhet ska utgöra särskilda skäl. Av handlingarna i målet framgår att det inte är utrett hur smittan kom att uppstå på B.R:s fält eller när smittspridningen skedde. Det framgår även att Jordbruksverket kände till förekomsten av potatiskräfta under hösten 2004 och att information om att smittan utgjordes av potatiskräfta ras 18 inkom till verket under våren 2005. Vidare framgår att Jordbruksverket vidtagit en rad åtgärder med anledning av smittan. Verket har bl.a. utfärdat smittförklaringar och riskområdesförklaringar samt genomfört informationskampanjer kring smittan. Jordbruksverket hade kunnat vidta ytterligare åtgärder för att förhindra smittspridning. Verket kunde t.ex. ha meddelat restriktioner mot stärkelsefabriken tidigare eller utökat riskområdet. Restriktionerna hade troligen inverkat menligt på stärkelsefabrikens verksamhet och en utökad riskområdesbeläggning hade medfört att endast resistent matpotatissorter fått odlas på samtliga brukningsenheter inom området. Jordbruksverket har uppgett att verket gjort överväganden utifrån den information de hade om smittans förekomst och spridning. Man har utifrån dessa bedömningar valt att genomföra mindre ingripande åtgärder, eller som i exemplet med stärkelsefabriken, underlåtit att vidta åtgärder. Verket har således i stället för att utöka riskområdet informerat

om smittan och låtit odlarna själva välja om de ville försäkra sig gentemot smitta genom att odla resistent sorter. Mot bakgrund av det anförda anser förvaltningsrätten att Jordbruksverkets underlåtenhet att vidta åtgärder mot stärkelsefabriken eller utöka riskområdet, inte kan medföra att verket kan anses ha handlat oaktsamt i sådan mening att det utgör ett särskilt skäl som grundar rätt till ersättning enligt växtskyddslagen. Inte heller i övrigt finner förvaltningsrätten att det föreligger sådana särskilda skäl som krävs för att göra undantag från huvudregeln att kostnader vid ett växtskadeangrepp ska bäras av odlaren. Eftersom förutsättningarna för rätt till ersättning enligt växtskyddslagen inte är uppfyllda ska överklagandet avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

En nämndeman var skiljaktig och anförde: Jordbruksverket har haft anledning att vidta mera omfattande åtgärder som kunnat förhindra B.R:s förlust. Dennes förlust är således inte bara föranledd av Jordbruksverkets beslut utan särskilda skäl föreligger också att lämna ersättning för förlusten. Jag vill därför bifalla överklagandet.

B.R. överklagade förvaltningsrättens dom och yrkade att han skulle beviljas ersättning enligt 8 § växtskyddslagen med 1 617 776 kr, varav 1 127 000 kr avsåg intäktsbortfall, 158 812 kr hanteringskostnader och kostnader för tvättning av potatis, 8 325 kr extra frostskydd för stukor och 323 639 kr bruksutsäde. Han yrkade även ränta på beloppen.

Jordbruksverket motsatte sig bifall till överklagandet och till yrkandet om ränta.

Kammarrätten i Jönköping (2011-12-21, Hagelin, Davidson, referent, Green), som hållit muntlig förhandling i målet, yttrade: Rätten till ersättning i situationer som den aktuella regleras i 8 § växtskyddslagen i vilken stadgas att för kostnad eller förlust som föranletts av beslut enligt denna lag eller med stöd av lagen meddelade bestämmelser för att bekämpa eller hindra spridning av växtskadegörare kan ersättning lämnas av statsmedel. I 19 § växtskyddsförordningen har emellertid en begränsning när det gäller rätten till ersättning för förluster införts. Det kan konstateras att något bemyndigande för regeringen att på det sätt som skett inskränka rätten till ersättning inte finns i växtskyddslagen. Kammarrätten prövar därför B.R:s rätt till ersättning för de kostnader och förluster han har haft i sin verksamhet endast utifrån växtskyddslagens bestämmelse. – En förutsättning för att ersättning ska kunna komma ifråga är att B.R:s förluster och kostnader är en följd av beslut fattade av Jordbruksverket. Jordbruksverket har avseende denna fråga anført att kostnader och förluster inte är en följd av verkets beslut utan av att B.R. drabbats av sjukdom på sin brukningsenhet. Med ett sådant resonemang skulle ersättning aldrig kunna komma ifråga eftersom förekomsten av sjukdom alltid är den huvudsakliga orsaken till att Jordbruksverket beslutar om inskränkningar eller åtgärder i odlarens verksamhet. Kammarrätten finner således att de kostnader och förluster som är aktuella i målet är en följd av Jordbruksverkets beslut om förbud och

restriktioner för de aktuella potatispartierna. – Frågan är då om förutsättningarna i övrigt för att B.R. ska beviljas ersättning är uppfyllda. I 8 § stadgas att ersättning kan lämnas och det finns således inte någon ovillkorlig rätt till ersättning. – Kammarrätten har därmed utifrån omständigheterna i nu aktuellt mål att avgöra om det finns en rätt till ersättning och vad ersättningen i så fall bör uppgå till. I förarbetena till paragrafen anges att ekonomisk förlust som uppkommit genom att växtskadegörare angripit och skadat växt liksom hittills i regel bör bäras av den drabbade. Reglerna kring hantering av uppkomna fall av potatiskräfta är av ingripande karaktär och kan för den odlare som drabbas av smitta medföra stora ekonomiska konsekvenser och inskränkningar i verksamheten. Reglerna föranleds av det allmänna intresse som finns att i möjligaste mån förhindra förekomsten och spridningen av potatiskräfta. De åtgärder som myndigheterna beslutar om i enskilda fall syftar således i stor utsträckning till att skydda angelägna allmänna intressen. Att låta den enskilde bära samtliga ekonomiska konsekvenser av sådana åtgärder framstår mot den bakgrunden som orimligt. Det finns enligt kammarrättens mening anledning att vid bedömningen av rätten till ersättning beakta om kostnaden eller förlusten är föranledd av en åtgärd som i första hand syftar till att hindra att andra drabbas av smittan eller om det rör sig om en förlust som uppkommit som en direkt följd av att odlarens skörd har drabbats av smitta. Ett sådant resonemang har också stöd i förarbetena till växtskyddslagen. Vid bedömningen av vilka kostnader och förluster som ska läggas på den enskilde och vilka som ska bäras av det allmänna måste även den enskildes agerande beaktas. Bestämmelsen får inte tolkas på så sätt att kostnader och förluster läggs på det allmänna i så stor utsträckning att den enskilde odlaren, då han eller hon inte riskerar att i någon större utsträckning drabbas av ekonomiska konsekvenser vid ett angrepp av potatiskräfta, underlåter att vidta nödvändiga försiktighetsåtgärder i sin verksamhet och härigenom undviker de eventuellt ökade kostnader som detta kan medföra. – Utifrån ovanstående utgångspunkter gör kammarrätten följande bedömning av B.R:s rätt till ersättning. – Jordbruksverket gör gällande att B.R. inte har vidtagit tillräckliga försiktighetsåtgärder i sin verksamhet och att det utesluter en rätt till ersättning. Till stöd för detta anför Jordbruksverket att man under hösten 2007 och våren 2008 lämnade information till potatisodlare om vilka åtgärder de borde vidta för undvika smitta i sina odlingar. Av det informationsmaterial som Jordbruksverket lämnat in till förvaltningsrätten och kammarrätten framgår att Jordbruksverket vid möten med odlarna hösten 2007 och våren 2008 rekommenderade dem att odla resistent potatis. Bland det inlämnade materialet finns även den information som enligt Jordbruksverket lades ut på verkets hemsida i oktober 2007. Av den informationen kan emellertid inte utläsas att odlarna generellt avråddes från att odla icke resistent sorter. Det är också oklart i vilken utsträckning Jordbruksverket tillsett att odlarna, däribland B.R., faktiskt fått relevant information. Jordbruksverket har inte heller visat att information om att stärkelsefabriken eventuellt spridit smittade restprodukter i området har lämnats till odlarna, varken vid utbrottet år 2004 eller därefter. B.R. har som professionell potatisodlare ett stort ansvar för hur han bedriver sin odling och i det ansvaret ligger

även en skyldighet att hålla sig informerad om hur han kan skydda odlingarna från potatisräkta. Kammarrätten anser dock att det av i målet befintligt underlag inte framgår att Jordbruksverket i informationen som gick ut till potatisodlarna entydigt avrått dem från att odla icke resistent potatisorter och inte heller att information om samtliga riskfaktorer har lämnats till odlarna. Med beaktande av detta och vad B.R. uppgivit angående svårigheten att hitta köpare till de sorter av matpotatis som är resistent mot potatisräkta ras 18, anser kammarrätten att hans, till viss del oförsiktiga agerande, inte i sig utesluter rätten till ersättning. Det har inte påståtts att smitta har hittats i de i målet aktuella potatispartierna och Jordbruksverket har till kammarrätten uppgett att det inte funnits något absolut hinder mot försäljningen av potatisen. Jordbruksverket har dock fattat för B.R. mycket ingripande beslut angående potatispartierna i syfte att, såsom det får förstås, hindra vidare smittspridning till andra odlare. – Med beaktande av syftet med gällande bestämmelser finner kammarrätten, vid en sammantagen bedömning av B.R:s och Jordbruksverkets agerande och övriga omständigheter i målet, att B.R. har rätt till ersättning för de kostnader som uppkommit till följd av Jordbruksverkets beslut och även till viss del för de förluster han har drabbats av. Hans överklagande ska därför bifallas delvis på så sätt att han tillerkänns en skälig ersättning om sammanlagt 850 000 kr. – Någon laglig rätt till ränta på beloppet finns inte och yrkandet härom ska därför avslås. – Kammarrätten beviljar B.R. ersättning med 850 000 kr. Kammarrätten avslår yrkandet om ränta.

Jordbruksverket överklagade kammarrättens dom och yrkade i första hand att Högsta förvaltningsdomstolen med ändring av domen skulle fastställa det slut vartill förvaltningsrätten hade kommit och i andra hand att Högsta förvaltningsdomstolen skulle undanröja kammarrättens dom och återförvisa ärendet till kammarrätten för ny prövning. Jordbruksverket anförde bl.a. följande. Kammarrättens slutsats, att regeringen inte haft bemyndigande att meddela den föreskrift som ryms i 19 § växtskyddsförordningen, är felaktig. Bestämmelser om ersättning är gynnande för den enskilde och något lagstöd enligt 8 kap. 2 § regeringsformen krävs således inte för att i förordning införa sådana bestämmelser. Det ligger inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. I den undantagsbestämmelse som år 2010 infördes i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen, rörande sådan inskränkning i användning av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl, föreskrivs att för ersättning gäller vad som följer av lag. Av övergångsbestämmelserna framgår att äldre författning eller föreskrift äger fortsatt tillämpning utan hinder av att den inte tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpningen av regeringsformen i sin nya lydelse. Det finns inte någon rätt till ersättning i fall som det förevarande om det inte anges i lag eller annan författning att ersättning ska lämnas (prop. 2009/10:80 s. 168 f.). I 8 § växtskyddslagen anges endast upplysningsvis att ersättning kan lämnas samt vem som har att pröva frågor om ersättning, vilket innebär att riksdagen inte har reglerat frågan om ersättning. Rätten till ersättning regleras i stället i 19 § växtskyddsförordningen. Det finns inget hinder i

regeringsformen mot att meddela gynnande bestämmelser i förordning, även om det samtidigt ställs upp villkor för åtnjutande av den gynnande åtgärden, nämligen att särskilda skäl krävs. – Det framgår även av förarbetena till växtskyddslagen att 19 § växtskyddsförordningen inte medför något nytt åliggande för den enskilde och att det inte heller är fråga om ett tidigare ej föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. I kungörelsen (1929:86) med vissa bestämmelser angående bekämpande av potatiskräfta, vilken gällde före växtskyddslagens införande, uppställdes krav på ömmande skäl eller andra särskilda omständigheter för att ersättning skulle utgå. I proposition 1972:89 uttalas att det bör ankomma på Kungl. Maj:t eller myndighet som Konungen bestämmer att besluta i vad mån ersättning av statsmedel ska utgå för kostnad eller förlust som föranletts av åtgärd som vidtagits med stöd av växtskyddslagen (s. 17). – B.R:s kostnader och förluster är inte en följd av Jordbruksverkets beslut som innebar att potatisen kunde säljas. Hade B.R. lyckats med det skulle han inte ha drabbats av någon förlust. Denna hade i vart fall kunnat begränsas. B.R. hade ett kontrakt med en köpare som emellertid valde att inte fullfölja kontraktet på grund av att potatisen kunde vara smittad och av samma skäl gick det inte att hitta andra köpare. På grund härav var potatisen värdelös redan när Jordbruksverket fattade beslutet om att den skulle förstöras. Endast vissa begränsade kostnader har uppkommit för B.R. med anledning av verkets beslut. – Kammarrättens dom innebär ett markant avsteg från den restriktiva praxis Jordbruksverket har utvecklat och även ett avsteg från lagstiftarens intentioner. I prop. 1972:89, s. 17, anges att ”ekonomisk förlust som uppkommit genom att växtskadegörare angripit och skadat växt bör liksom hittills i regel bäras av den drabbade”. Av gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till Jordbruk och Skogsbruk 2007–2013 (2006/C 319/01), avdelning V Risk och krishantering punkt (115) framgår bl.a. att statligt stöd bör begränsas till att hjälpa jordbrukare som drabbas av olika problem trots att de har vidtagit rimliga åtgärder för att minimera sådana risker. Jordbrukarna bör själva ta konsekvenserna av oförsiktiga val av produktionsmetoder eller produkter. B.R. har känt till risken med potatiskräfta vid odling av matpotatis, men ändå av affärsmässiga skäl valt att odla sådan potatis. Han bör i enlighet med kommissionens riktlinjer själv bära konsekvenserna av sitt oförsiktiga val av potatissort. – Jordbruksverkets agerande under 2004 och 2005 var proportionerligt och grundades på den kunskap som då fanns. Verket gjorde bedömningen att potatiskräfta funnits i området sedan 1995 och att smittan därför fanns spridd genom verksamheten vid Stärkelsen. Restriktioner för stärkelsefabriken skulle ha drabbat samtliga ca 100 potatisodlare som för sin verksamhet var beroende av fabriken. De flesta av dessa odlade stärkelsepotatis som var resistent mot potatiskräfta. Jordbruksverket valde att informera samtliga potatisodlare inom området om riskerna med att odla icke resistent potatis, i stället för att lägga ett förbud avseende stärkelsefabrikens verksamhet. – Sammanfattningsvis är det Jordbruksverkets uppfattning att huvuddelen av B.R:s kostnader och förluster inte är en följd av verkets beslut samt att det inte föreligger skäl för ersättning.

B.R. bestred Jordbruksverkets yrkande och yrkade för egen del att Högsta förvaltningsdomstolen skulle ändra kammarrättens dom på så sätt att han beviljades ersättning med 1 617 776 kr, varav 1 127 000 kr avsåg intäktsbortfall, 158 812 kr hanteringskostnader och kostnader för tvättning av potatis, 8 325 kr extra frostskydd för stukor och 323 639 kr bruksutsäde. Han anförde bl.a. följande. Regeringen har inte haft bemyndigande att göra inskränkningar i den rätt till ersättning som framgår av 8 § växtskyddslagen. Förklaringen till att bestämmelsen föreskriver att ersättning ”kan” utgå framgår av proposition 1972:89 s. 17, där departementschefen anger att ”[e]konomisk förlust som uppkommit genom att växtskadegörare angripit och skadat växt bör liksom hittills i regel bäras av den drabbade.” Riksdagen har således reglerat ersättningsrätten i 8 § växtskyddslagen, som inte utgör någon upplysningsbestämmelse, inte heller i den del där riksdagen har delegerat prövningen av ersättningsfrågor i det enskilda fallet till regeringen eller den myndighet som regeringen förordnar. Växtskyddslagen är i grunden en betungande föreskrift och ersättningsrätten ska därför karaktäriseras som mildrande, inte gynnande. För det fall riksdagens avsikt hade varit att delegera normgivningsmakt till regeringen i fråga om ersättningsrätten skulle 8 § växtskyddslagen inte ha utformats på angivet sätt. Rätten till ersättning omfattas inte av regeringens restkompetens. Bestämmelsen om att det krävs särskilda skäl för att ersättning ska kunna utgå är en otillåten inskränkning och därmed inte tillämplig. Kammarrättens bedömning att rätten till ersättning ska prövas enbart utifrån 8 § växtskyddslagen är således korrekt, varför det inte föreligger skäl för återförvisning av målet. – Han har i underinstanserna utförligt redogjort för de omständigheter av personlig och ekonomisk art som drabbat honom på grund av Jordbruksverkets beslut. Han har även redogjort för bristerna i Jordbruksverkets hantering av utbrottet av potatiskräfta på Listerlandet. Dessa omständigheter utgör skäl för att han ska beviljas ersättning. Även för det fall att domstolen kommer fram till att 19 § växtskyddsförordningen är tillämplig har omständigheterna varit sådana att han ska beviljas ersättning. – Jordbruksverket har agerat på ett sådant sätt att spridning av en allvarlig karantänsskadegörare har kunnat pågå under flera år. Agerandet, eller snarare bristen på agerande, har lett till att hans odlingar drabbats av potatiskräfta. När utbrottet av potatiskräfta upptäcktes hösten 2004 skickades de smittade potatisarna till Holland för rasbestämning. Under december 2004 körde Stärkelsen ut jord från fabriken till hans fält. Utkörning av jord m.m. från fabriken till potatisodlare i närområdet fortsatte under åren 2006 och 2007. Den 21 juli 2008 beslutade Jordbruksverket om villkor för hur Stärkelsen fick hantera jord m.m. från fabriken. Det måste redan den 28 oktober 2004 ha stått klart för Jordbruksverket att det varit fråga om ett utbrott av potatiskräfta av en ras som hittills inte påträffats i Sverige. Först nästan fyra år senare och när det sedan tre år tillbaka varit konstaterat att det varit fråga om den särskilt allvarliga ras 18, har Jordbruksverket fattat beslut beträffande Stärkelsens hantering. Under tiden har han och flera andra odlare i god tro tagit emot jord m.m. som burit på sporer av potatiskräfta. Ett omgående och adekvat beslut hade förhindrat detta. – Vid en bedömning av vilka åtgärder som är proportionerliga vid utbrott av potatiskräfta bör vägledning hämtas i

rådets direktiv 69/464/EEG av den 8 december 1969 om bekämpning av potatiskräfta. Såvitt gäller avgränsning av markområden ska medlemsstaterna avgränsa det smittade området och ett skyddsområde som är tillräckligt vidsträckt för att säkerställa att de omgivande arealerna skyddas (artikel 2.1). Myndigheterna förväntas således vidta kraftfulla åtgärder för att förhindra och motverka spridning av potatiskräfta. Trots detta har Jordbruksverket i det aktuella fallet inte beslutat om ett tillräckligt vidsträckt skyddsområde. Området har inte ens täckt in fastigheter som smittan spridits till och från. – Ett beslut år 2004 om restriktioner för Stärkelsen vid spridning av jord m.m. hade varit adekvat och proportionerligt. Ett sådant beslut samt synkronisering med potatisodlarna på Listerlandet av den information som Jordbruksverket hade om den nya sjukdomen och dess spridningsvägar hade stoppat vidare spridning av smittan och även klargjort för odlarna vilka risker det innebar att odla potatissorter som inte var resistent. Han informerades inte om att riskerna med odling av icke resistent sorter och kunde därmed inte beakta dessa vid sina affärsmässiga överväganden. Någon oförsiktighet vid valet av potatissort har inte förelegat. – Ersättning enligt växtskyddslagen utgör inte ett stöd i den bemärkelse som avses i art. 107 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Jordbruksverkets argumentation rörande gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till Jordbruk och Skogsbruk 2007–2013 (2006/C 319/01) bygger således på felaktig grund. – Han har inte agerat vårdslöst. Han kände till sjukdomsutbrottet av potatiskräfta ras 18 hos V.T, men fick inte någon information om att V.T. lämnat smittad potatis till Stärkelsen och inte heller att jord m.m. från fabriken bar på smitta. Företagsmässiga överväganden utgör grunden för hans verksamhet som potatisodlare. Att odla matpotatis har varit ett sätt för honom att maximera intäkterna till företaget. Några inskränkningar härvidlag med anledning av vetskapen om ett sjukdomsutbrott av ras 18 hos V.T. har inte varit påkallade så länge som Jordbruksverket som tillsynsmyndighet inte meddelat restriktioner av något slag för honom. Jordbruksverket betraktade inte hans brukningsenhet som ett riskområde. Han fortsatte därför att odla potatis på samma sätt som han tidigare gjort. Han använde endast egna maskiner och deltog inte i något maskinsamarbete. Det potatisutsäde han använde var antingen certifierat eller egenodlat. Om han hade informerats om risken för att jord m.m. från Stärkelsen var smittad hade han haft en möjlighet att freda sig mot smittan och vidta erforderliga försiktighetsåtgärder. – Orsaken till att den tilltänkte svenske köparen av potatisen drog sig ur affären var den negativa debatt och publicitet som uppkommit runt berört parti. Förlusten på grund av att partiet blev osäljbart uppkom således som en följd av beslutet om skingringsförbud. Det har inte påträffats någon smitta i det aktuella potatispartiet.

Högsta förvaltningsdomstolen (2013-06-11, Melin, Almgren, Nymansson, Rynning) yttrade:

Skälen för avgörandet

1. Frågorna i målet

Högsta förvaltningsdomstolen har i detta mål att ta ställning till om B.R. har rätt till ersättning av statsmedel för kostnader och förluster han drabbats av i samband med ett utbrott av potatiskräfta, samt hur denna ersättning i så fall ska bestämmas.

2. Den rättsliga regleringen

Av 8 § växtskyddslagen framgår att för kostnad eller förlust som föranletts av beslut enligt denna lag, eller med stöd av lagen meddelade bestämmelser för att bekämpa eller förhindra spridning av växtskadegörare, kan ersättning lämnas av statsmedel. I bestämmelsen föreskrivs vidare att frågor om ersättning prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

I 19 § växtskyddsförordningen anges att om det finns särskilda skäl, kan ersättning enligt 8 § växtskyddslagen lämnas i enskilda fall för förlust som uppkommit genom Jordbruksverkets beslut om bekämpning eller hindrande av spridning av växtskadegörare. I målet har emellertid uppkommit fråga om föreskriften i 19 § växtskyddsförordningen strider mot regeringsformen på ett sådant sätt att bestämmelsen inte får tillämpas.

Bestämmelser om lagar och andra föreskrifter finns i 8 kap. regeringsformen. Genom 2010 års grundlagsreform har vissa av de bestämmelser som aktualiseras i detta mål fått en delvis annan lydelse och placering än vad som var fallet vid tillkomsten av växtskyddsförordningen år 2006. I materiellt hänseende har bestämmelserna dock inte förändrats på något sätt som är av betydelse för bedömningen i målet.

En lag får inte ändras eller upphävas på något annat sätt än genom lag (8 kap. 18 § regeringsformen, tidigare 8 kap. 17 §). Lagrummet ger uttryck för den s.k. formella lagkraftens princip av vilken följer att en författning av lägre valör inte får strida mot en författning av högre valör.

Vidare gäller att föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna ska regleras i lag, under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen, tidigare 8 kap. 3 §).

Kravet på lagform gäller även ”en föreskrift som t.ex. i något avseende begränsar omfattningen av ett tidigare föreskrivet ingrepp i enskildas förhållanden och därför kan sägas på sätt och vis gå i ’berättigande’ riktning” (prop. 1973:90 s. 301). Vid bedömningen av om en föreskrift ska anses betungande på det sätt som avses i bestämmelsen ska man se det aktuella regelkomplexet som en enhet och fråga sig vad som är det primära, de gynnande eller de betungande föreskrifterna (se t.ex. Broomé och Eklund i StvT 1976 s. 39 f. och Holmberg m.fl. Grundlagarna, 3 uppl. 2012 s. 366, samt RÅ 2002 ref. 8 och RÅ 2006 not. 44).

Under vissa förutsättningar kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter som ovan nämnts, avseende skyldigheter för enskilda eller andra ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 3 § regeringsformen, tidigare 8 kap. 7 §). Ett sådant bemyndigande ska dock alltid ges i lag (8 kap. 1 § andra stycket, tidigare 8 kap. 7 § första stycket).

Regeringen har vidare möjlighet att meddela föreskrifter om verkställighet av lag (8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen, tidigare 8 kap. 13 § första stycket 1). Med föreskrifter om verkställighet avses främst föreskrifter av handläggningskaraktär, men också i viss utsträckning materiellt utfyllande regler. I materiellt hänseende får dock en reglering i lag inte tillföras något väsentligen nytt i form av verkställighetsföreskrifter. Något som kan uppfattas som nya skyldigheter eller ej tidigare föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden får inte beslutas i denna form (prop. 1973:90 s. 211 och KU 1980/81:25 s. 129 f.).

Finner en domstol att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas, 11 kap. 14 § regeringsformen.

3. Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

3.1 Kan 19 § växtskyddsförordningen tillämpas i målet?

I växtskyddslagen anges ett antal skyldigheter och ingrepp som den enskilde måste tåla, för att växtskadegörare ska kunna bekämpas och spridning förhindras, se t.ex. 4, 5, 6 och 7 §§ nämnda lag. Lagen innehåller också föreskrifter om polishandräckning samt om bötesstraff för vissa handlingar och underlåtelser (9 och 10 §§). Växtskyddslagen måste till sin karaktär anses vara betungande för den enskilde. Det föreligger vidare ett direkt samband mellan de betungande bestämmelserna i lagen och möjligheten till ersättning enligt 8 §. Denna bestämmelse, genom vilken riksdagen således har reglerat ersättningsfrågan, möjliggör ett mildrande av de betungande ingreppen och är i regelverket av underordnad betydelse i förhållande till dessa. Som framgått hänförs även ett sådant mildrande av ett grundläggande åliggande eller ingrepp till kategorin betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter, vilka enligt huvudregeln ska meddelas i lag.

Något bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om rätten till ersättning finns inte i växtskyddslagen.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar vidare att föreskriften i 19 § växtskyddsförordningen i förhållande till 8 § växtskyddslagen anger ytterligare inskränkande villkor för att ersättning ska kunna utgå. Bestämmelsen i förordningen kan därför inte anses utgöra en verkställighetsföreskrift. Den omständigheten att motsvarande krav ställts upp i tidigare förordningar föranleder inte någon annan bedömning.

Sammantaget finner Högsta förvaltningsdomstolen i likhet med kammarrätten att bestämmelsen i 19 § växtskyddsförordningen har meddelats i strid med de normgivningsregler som gällde vid tillkomsten av förordningen. Av 11 kap. 14 § regeringsformen följer att 19 § växtskyddsförordningen därmed inte ska tillämpas i målet. Högsta förvaltningsdomstolen prövar således frågan om ersättning enbart på grundval av 8 § växtskyddslagen.

3.2 Har uppkomna kostnader och förluster föranletts av Jordbruksverkets beslut?

En första förutsättning för ersättning enligt 8 § växtskyddslagen är att de aktuella kostnaderna eller förlusterna har föranletts av Jordbruksverkets beslut. Ekonomisk förlust som uppkommit enbart genom att växtskadegörare angripit och skadat en växt ska i regel bäras av den drabbade och berättigar således inte till ersättning (prop. 1972:89 s. 17).

B.R:s ersättningsyrkande avser dels kostnader som hänför sig till hantering och tvättning av potatis, extra frostskydd för stukor samt bruksutsäde, dels intäktsbortfall hänförligt till den destruerade matpotatisen. Intäktsbortfallet om 1 127 000 kr utgör huvuddelen av det sammanlagda beloppet, 1 617 776 kr. Enligt Jordbruksverket har denna förlust sin orsak i att potatisen blivit osäljbar genom att den kunde vara smittad av potatiskräfta och har därmed inte föranletts av verkets beslut om destruktion. Beträffande kostnaderna har Jordbruksverket i underinstanserna vitsordat att dessa föranletts av verkets beslut.

Av utredningen i målet framgår att Jordbruksverket med stöd av 5 § 6 växtskyddslagen har meddelat skingringsförbud avseende de aktuella partierna matpotatis dels den 1 oktober 2008 i anslutning till att smitta upptäcktes i det parti stärkelsepotatis B.R. hade levererat till Stärkelsen, dels den 5 mars 2009 då det också beslutades att matpotatisen skulle destrueras på plats. I det första beslutet angav Jordbruksverket att matpotatisen, till undvikande av vidare smittspridning av potatiskräfta, för tillfället inte fick lämna lagret eller brukningsenheten utan tillstånd från Jordbruksverket. Sedan Jordbruksverket meddelat att potatisen kunde få säljas om den var tvättad, började B.R. leta efter köpare och inledde samtidigt arbetet med att tvätta potatisen. Jordbruksverket meddelade under hand att en tilltänkt försäljning till en köpare i Finland inte kunde tillåtas, men lämnade i ett beslut den 8 december 2008 medgivande till att potatispartierna under vissa förutsättningar fick säljas till en namngiven svensk köpare. Denne köpare avstod dock från att fullfölja affären, med hänvisning till den negativa debatt och publicitet som uppkommit avseende de berörda partierna.

Såvitt framgår av utredningen i målet har de två partierna matpotatis, som odlats på andra fält än den smittade stärkelsepotatisen, inte konstaterats vara drabbade av potatiskräfta eller smittförande. Det har inte påståtts att misstankar mot dessa partier varit kända på marknaden vid tidpunkten för Jordbruksverkets första skingringsbeslut den 1 oktober 2008. Detta beslut torde däremot ha medfört att B.R:s

matpotatis kommit att bli känd såsom förenad med risk för smittspridning. B.R. har genom beslutet även blivit beroende av de villkor Jordbruksverket funnit lämpliga att uppställa för försäljning av potatisen, vilket ytterligare har begränsat kretsen av möjliga köpare.

Högsta förvaltningsdomstolens finner sammantaget att de kostnader och den förlust som B.R:s ersättningsanspråk avser måste anses ha föranletts av Jordbruksverkets beslut med stöd av växtskyddslagen.

3.3 Övriga förutsättningar rätt till ersättning enligt växtskyddslagen

Vad gäller övriga förutsättningar för rätt till ersättning enligt 8 § växtskyddslagen ger varken bestämmelsens ordalydelse eller lagens förarbeten någon närmare vägledning. Av lagtextens formulering att ”ersättning kan lämnas” framgår dock att någon ovillkorlig rätt till ersättning inte föreligger. Förutsättningarna för ersättning får därmed bestämmas med utgångspunkt i de bakomliggande syftena med denna lag, samt med beaktande av vad som mera generellt gäller i fråga om ersättning vid myndighetsingripanden till skydd för allmänna intressen.

Växtskyddslagen syftar till att möjliggöra snabba ingripanden mot sådana växtskadegörare som kan allvarligt skada växtodling, skog eller lager av växter. I förarbetena framhålls att den svenska växtodlingen årligen orsakas stora förluster genom angrepp av växtskadegörare, samt att ju tidigare bekämpningsåtgärder sätts in, desto mindre blir de ekonomiska förlusterna och desto billigare blir bekämpningen. Det är således av stor betydelse att förebygga att växtskadegörare införs i landet och att inom landet upprätthålla kontroll med effektiv beredskap när det gäller att bekämpa och hindra spridning av växtskadegörare (prop. 1972:89 s. 14 f.).

Jordbruksverket har anfört att den myndighetspraxis som utvecklats avseende ersättning vid ingripanden inom växtskyddsområdet har varit restriktiv, med hänsyn till det krav på särskilda skäl som ställs upp i växtskyddförordningen, liksom de motsvarande krav som föreskrivits i tidigare gällande förordningar i ämnet. Utgångspunkten har varit att de risker en verksamhet är förenad med ska bäras av den som bedriver verksamheten.

Från effektivitetssynpunkt bör beaktas att möjlighet till ersättning för den som drabbas av kostnader eller förluster till följd av myndighetsingripanden enligt växtskyddslagen kan öka sannolikheten för tidig anmälan av misstankar om angrepp samt även bidra till snabb och effektiv bekämpning genom ett bättre samarbete mellan växtskyddsmyndigheten och den drabbade. Ett motsvarande resonemang rörande sannolikheten för tidig anmälan förs i förarbetena till epizootilagen (1999:657) vars syfte är att förebygga och bekämpa allmänfarliga smittsamma djursjukdomar (prop. 1998/99:88 s. 24). Det är samtidigt angeläget att ersättningsmöjligheten inte ger minskade incitament till försiktighet och förebyggande åtgärder. Effektivitetsskäl talar således även för att rätten till ersättning bör påverkas av om den

drabbade avsiktligt eller genom vårdslöshet själv har medverkat till uppkomna kostnader eller förluster. I gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till Jordbruk och Skogsbruk 2007–2013 (2006/C 319/01), avdelning V Risk och krishantering punkt (115) anges att det vid bedömning av rätt till ersättning bör beaktas om den enskilde genom oförsiktiga val av produktionsmetoder eller produkter har bidragit till en ökad risk för smitta. Statligt stöd bör enligt riktlinjerna begränsas till att hjälpa jordbrukare som drabbas av olika problem trots att de har vidtagit rimliga åtgärder för att minimera sådana risker.

Viss ledning i frågan om den enskildes rätt till ersättning kan också hämtas från vad som anses gälla vid s.k. rådhetsinskränkningar avseende mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl (2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen). I förarbetena till denna bestämmelse uttalas att det i svensk rätt gäller som princip att ”ingripanden från det allmänna som har sin grund i hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl inte medför rätt till ersättning” (prop. 2009/10:80 s. 168). Samtidigt framhålls att det finns situationer där det inte framstår som rimligt att den enskilde ensam får bära hela den ekonomiska bördan ”vid ingripanden som beror på omständigheter helt utanför den enskildes kontroll och som drabbar den enskilde mycket hårt” (a. prop. s. 169). I sådana situationer skulle en avvägning mellan de allmänna och de enskilda intressena kunna leda till bedömningen att den enskilde bör få ersättning. En grundläggande förutsättning bör därvid vara att den enskilde är utan skuld till att ingripandet sker, innebärande att ersättning inte bör vara aktuell om inskränkningen sker med anledning av att verksamheten bedrivits i strid med lagar eller andra föreskrifter eller tillståndsvillkor (a. prop. s. 170).

Myndighetsingripanden enligt växtskyddslagen syftar främst till att skydda angelägna allmänna intressen. Utgångspunkten är att den enskilde får bära de risker som verksamheten är förenad med och således även de ekonomiska konsekvenserna av ett myndighetsingripande. Vid bedömningen av om ersättning likväl bör utgå i det enskilda fallet bör enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening avseende fästas vid dels hur kännbara de ekonomiska konsekvenser som den enskilde drabbats av kommit att bli, dels om den enskilde när det gäller de risker som verksamheten kan vara förenad med iakttagit den försiktighet som rimligen kan fordras.

Det finns inte något krav på fel eller försummelse från det allmänns sida för att rätt till ersättning ska föreligga enligt 8 § växtskyddslagen. Detta hindrar dock inte att den ansvariga myndighetens agerande kan få betydelse för bedömningen av den enskildes handlande.

3.4 Rätten till ersättning i målet

B.R. yrkar ersättning med sammanlagt 1 617 776 kr, dvs. med ett 767 776 kr högre belopp än han tillerkänts i kammarrätten. Han har emellertid inte fört talan mot kammarrättens avgörande utan framställt sitt yrkande om högre ersättning först efter överklagandetidens utgång.

Hans yrkande om ytterligare ersättning kan därför inte tas upp till prövning.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att de kostnader och den förlust som B.R. drabbats av sammantagna uppgår till betydande belopp. Av vad han anfört hos Jordbruksverket till stöd för sin ansökan om ersättning framgår att de ekonomiska konsekvenserna för hans del av verkets beslut måste betecknas som kännbara.

B.R. har haft att vidta rimliga försiktighetsåtgärder i sin verksamhet och har i egenskap av professionell potatisodlare haft ett betydande ansvar för att hålla sig underrättad om förekomsten av växtskadegörare i området samt om lämpliga åtgärder för att skydda sina odlingar från smitta. Jordbruksverket anser att han inte vidtagit tillräckliga försiktighetsåtgärder, utan genom sitt olämpliga val av icke resistent potatissorter själv medverkat till skadans uppkomst på ett sådant sätt att det inte föreligger någon rätt till ersättning.

B.R. bestrider att han har varit vårdslös och invänder bl.a. att Jordbruksverket inte hade beslutat om någon riskförklaring av hans fält, vilket enligt gällande regelverk borde ha skett om odlingarna löpte risk att smittas av potatiskräfta från närliggande verksamheter. Jordbruksverket hade inte heller i tid ingripit mot eller informerat om riskerna med användning av slamjord från Stärkelsen, eller sett till att odlarna fått rekommendationer om att generellt avstå från odling av icke resistent potatissorter.

Högsta förvaltningsdomstolen delar kammarrättens uppfattning att det framstår som oklart i vilken utsträckning Jordbruksverket sett till att odlarna fått relevant information, innefattande tydliga odlingsrekommendationer och upplysningar om samtliga riskfaktorer. Mot bakgrund härav kan B.R. inte anses ha bidragit till uppkomsten av de aktuella kostnaderna och intäktsbortfallet genom ett sådant risktagande att det finns anledning att bestämma ersättningen till lägre belopp än av kammarrätten beslutade 850 000 kronor. Jordbruksverkets överklagande ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar B.R:s yrkande om ersättning med högre belopp än han tillerkänts i kammarrätten.

Högsta förvaltningsdomstolen avslår Statens jordbruksverks överklagande.

Justitierådet *Stenman* var av skiljaktig mening i fråga om motiveringen och anförde följande. Jag instämmer i vad majoriteten anfört till och med femte stycket under rubriken *3.3 Övriga förutsättningar för rätt till ersättning enligt växtskyddslagen*. Därefter borde skälen för avgörandet ha utformats enligt följande. – Utgångspunkten är att en näringsidkare har en

skyldighet att motverka de skaderisker som är förenade verksamheten. Myndighetsingripanden enligt växtskyddslagen, som främst syftar till att skydda angelägna allmänna intressen, är i grunden endast ett säkerställande av att de åtgärder som åvilar näringsidkaren i detta hänseende verkligen vidtas. Ingripandena är således endast ett uttryck för åtgärder som redan följer av verksamheten som sådan. Kostnader eller förluster i form av intäktsbortfall som uppkommer till följd av risken för angrepp eller faktiska angrepp från växtskadegörare kan därför i normalfallet inte anses orsakade av en myndighets beslut. De ekonomiska konsekvenserna av risken för ett angrepp av växtskadegörare och effekterna därav ska därför som regel bäras av näringsidkaren. – Vid bedömningen av om ersättning likväl kan utgå i det enskilda fallet bör enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening särskild vikt fästas vid om den enskilde hanterat de risker som kan uppstå med den försiktighet som rimligen kan fordras. Det betyder att om den enskilde agerat med sådan försiktighet och burit de kostnader som denna försiktighet kan vara förenad med ska denne inte behöva bära de ytterligare kostnader och förluster som kan uppkomma till följd av de extra försiktighetsåtgärder som en myndighet vidtagit och som i efterhand visat sig ha gått utöver vad som varit nödvändigt. – Det finns inget krav på fel eller försummelse från det allmännas sida för att rätt till ersättning ska föreligga enligt 8 § växtskyddslagen. Detta hindrar dock inte att den ansvariga myndighetens agerande kan få betydelse för bedömningen av den enskildes handlande om det drabbat den enskilde oskäligt hårt eller på ett oförutsebart sätt.

3.4. Rätten till ersättning – B.R. har drabbats av kostnader och förluster i fråga om ett parti potatis som visat sig vara tjänlig att konsumera och som han också fått tillstånd att sälja, dock med vissa restriktioner. På grund av myndighetens restriktioner och den negativa publicitet som därmed följde blev partiet osäljbart och måste till slut destrueras. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen är det fråga om en förlust som mer är en konsekvens av myndighetens försiktighet än vad som ligger inom ramen för de kostnader som en försiktig odlare hade att bära. B.R. ska därför tillerkännas ersättning för den förlust i form av intäktsbortfall som blev en följd av att potatisen inte kunde säljas. På grund av processramen i Högsta förvaltningsdomstolen kan ersättning inte medges med högre belopp än B.R. redan tillerkänts av kammarrätten.

Mål nr 243-12, föredragande Andersson

Rättsfall: RÅ 2002 ref. 8 och RÅ 2006 not. 44.

Litteratur: prop. 1973:90 s. 211 och 301; prop. 1972:89 s. 14 f. och s. 17; prop. 1998/99:88 s. 24; prop. 2009/10:80 s. 168 ff.; KU 1980/81:25 s. 129 f.; Broomé och Eklund i StvT 1976 s. 39 f.; Holmberg m.fl. Grundlagarna, 3 u. 2012 s. 366.

