

Ref 39

Ersättning för produktionsbortfall kan lämnas till annan än den som ett beslut om åtgärder enligt epizootilagen har riktats till.

15 § epizootilagen (1999:657)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 13 oktober 2022 följande dom (mål nr 5787-20).

Bakgrund

1. Det finns en särskild lag som syftar till att utrota epizootiska sjukdomar, dvs. sådana allmänfarliga djursjukdomar som kan spridas genom smitta bland djur eller från djur till människa och som kan utgöra ett allvarligt hot mot människors eller djurs hälsa eller medföra stora ekonomiska förluster för samhället.

2. Med stöd av lagen får Jordbruksverket besluta bl.a. om förbud för utomstående att vistas inom det område där ett sjukdomsfall har inträffat (spärrförklaring), olika restriktioner för verksamheten och att djur ska avlivas. Den som drabbas av kostnader eller förluster till följd av ett sådant beslut kan få ersättning från staten. Ersättning lämnas bl.a. för förlust av djur och för produktionsbortfall.

3. Ersättning lämnas i enlighet med allmänna skadeståndsrättsliga principer. Det innebär bl.a. att endast den som direkt har drabbats ekonomiskt av ett beslut har rätt till ersättning. Ersättning lämnas således inte till den som indirekt lider skada till följd av beslutet (s.k. tredjemansskada).

4. Skabersjö Gods AB hade 10 000 ägg för kläckning hos Gamla Burlövs Viltuppfödning när det utbröt fågelinfluensa på anläggningen. Jordbruksverket beslutade inledningsvis om spärrförklaring och om restriktioner och därefter om att samtliga ägg på anläggningen skulle destrueras. Besluten riktades till ägaren av anläggningen, dvs. till Gamla Burlövs Viltuppfödning.

5. Skabersjö Gods – som av Gamla Burlövs Viltuppfödning fått ersättning för värdet av äggen motsvarande vad Jordbruksverket betalat ut till Gamla Burlövs Viltuppfödning för dessa – ansökte om ersättning för produktionsbortfall.

6. Jordbruksverket avslog ansökan med motiveringen att det inte hade beslutats några restriktioner avseende Skabersjö Gods och att bolaget därför inte direkt och primärt hade drabbats, utan endast indirekt, och att förlusterna därmed var en tredjemansskada som inte berättigar till ersättning. Enligt Jordbruksverket är det bara den vars anläggning har spärr- och smittförklarats och som fått

restriktioner som kan få ersättning. När det destrueras egendom som ägs av någon annan än den som beslutet riktas till är det en fråga som får hanteras genom civilrättsliga regler.

7. Skabersjö Gods överklagade Jordbruksverkets beslut till Förvaltningsrätten i Jönköping. Förvaltningsrätten, som avlog överklagandet, ansåg att enbart den som beslutet riktats till är den som direkt drabbas av beslutet och som därmed kan få ersättning. Bolagets skador och förluster var därmed att betrakta som icke ersättningsgilla tredjemansskador.

8. Skabersjö Gods överklagade domen till Kammarrätten i Jönköping som bedömde att det produktionsbortfall bolaget haft inte var en direkt skada som uppstått på grund av Jordbruksverkets beslut och därför inte skulle ersättas av staten. Ett eventuellt ersättningsanspråk som uppkommit till följd av att djur eller ägg lämnats över i annans vård fick i stället lösas enligt civilrättsliga regler. Kammarrätten avlog därför bolagets överklagande.

Yrkanden m.m.

9. *Skabersjö Gods AB* yrkar att dess ansökan om ersättning ska beviljas.

10. *Jordbruksverket* anser att överklagandet ska avslås.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

11. Frågan i målet är om ersättning för produktionsbortfall kan lämnas till ett bolag vars ägg har destruerats i enlighet med ett beslut riktat till ägaren av den anläggning där bolaget haft sina ägg för kläckning.

Rättslig reglering m.m.

12. Av 15 § första stycket epizootilagen (1999:657) framgår att staten ska ersätta den som på grund av beslut som har meddelats med stöd av lagen drabbas av förlust bl.a. på grund av att husdjur, eller andra än vilt levande djur, avlivas eller till följd av produktionsbortfall.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

13. Syftet med epizootilagen är att åstadkomma en effektiv bekämpning av epizootiska sjukdomar (prop. 1998/99:88 s. 20). Det åligger därför den som har djur i sin vård – oavsett hur ägarförhållandena ser ut – att anmäla misstanke om sjukdom till veterinär.

Jordbruksverkets tillsyn, åtgärder och beslut kommer följaktligen att i regel rikta sig mot den som har de aktuella djuren i sin vård.

14. Reglerna om ersättning har inte på samma sätt knutits till djurhållaren. Enligt 15 § epizootilagen ges ersättning till den som drabbats av ekonomisk skada till följd av det allmännas åtgärder mot smittspridning enligt lagen.

15. Av förarbetena framgår att ersättning ska lämnas enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer. Där anges vidare att endast den som direkt och primärt drabbas av ett beslut ska ha rätt till ersättning. Ersättning till tredje man på grund av följdskador ska därför inte lämnas. Det ges sedan två exempel på sådana skador som inte är ersättningsgilla. Först anges att ett sjukdomsutbrott hos en djurägare kan innebära svårigheter för en annan djurägare i närheten av det sjukdomsdrabbade området att få avsättning för sina produkter, trots att sjukdomen inte direkt drabbat honom. Därefter uttalas att inte heller den producent som lider förlust på grund av att en utlovad leverans uteblir har rätt till ersättning (prop. 1998/99:88 s. 25).

16. Frågan om ersättning ska således avgöras utifrån skadeståndsrättsliga principer. Till vem ett beslut om åtgärder, t.ex. destruktion av ägg, är riktat är alltså inte avgörande.

17. I detta fall har Skabersjö Gods egendom förstörts som en direkt följd av Jordbruksverkets beslut om destruktion av samtliga ägg som fanns på anläggningen där fågelinfluensa utbröt. Bolaget har således direkt till följd av beslutet lidit en sakskada (destruktion av ägg) som i sin tur enligt bolaget har lett till en följdskada (produktionsbortfall). Bolaget är därför inte att betrakta som en tredje man i denna situation.

18. Bolaget får därmed anses ha drabbats av beslutet på ett sådant sätt att bestämmelsen i 15 § första stycket epizootilagen om ersättning från staten är tillämplig.

19. Högsta förvaltningsdomstolen bör inte som första instans ta ställning till i vilken utsträckning ersättning för produktionsbortfall ska lämnas. Underinstansernas avgöranden ska därför upphävas och målet visas åter till Jordbruksverket för prövning av Skabersjö Gods ersättningsanspråk för produktionsbortfall.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas avgöranden och visar målet åter till Jordbruksverket för ny prövning.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom*, *Ståhl*, *von Essen*, *Anderson* och *Medin*. Föredragande var justitiesekreteraren Emelie Dahlgren.

Förvaltningsrätten i Jönköping (2020-01-23, Lindmark):

Frågan i målet är om bolaget drabbats av Jordbruksverkets beslut på ett sådant direkt och primärt sätt att ersättning kan lämnas bolaget enligt epizootilagen.

Besluten om spärrförklaring och restriktioner samt destruktion är riktade till ägaren av den anläggning där de smittade fjäderfäna och äggen fanns. Förvaltningsrätten anser att endast den som beslutet riktats mot är den som direkt drabbas av beslutet och som kan få ersättning enligt epizootilagen. Bolaget är inte mottagare av beslutet och dess skador och förluster får i stället bedömas som tredjemansskada. Av förarbetena nämnt ovan framgår att ersättning lämnas enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer. En grundläggande skadeståndsrättslig princip är att endast den mot vilken myndighetsutövning har riktat sig är berättigad till ersättning för skada. Så kallade tredjemansskador ersätts alltså i princip inte.

Kammarrätten anförde i ovan angivet rättsfall¹ att ersättning i vissa undantagsfall skulle kunna ges med stöd av epizootiförordningen. Där anges att om det finns särskilda skäl, får Jordbruksverket för visst fall lämna ersättning även för annan kostnad eller förlust än som anges i 15 § epizootilagen, om kostnaden eller förlusten beror på beslut enligt lagen eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter eller på beslut som har meddelats med stöd av de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen (nuvarande 13 §). Vilka ersättningar som här avses utvecklas inte vidare och har inte heller senare belysts.

Sammanfattningsvis delar förvaltningsrätten Jordbruksverkets bedömning att bolaget inte kan medges ersättning för de skador och förluster som föranletts av Jordbruksverkets beslut. Överklagandet ska därför avslås.

– Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Jönköping (2020-08-31, Green, Elvingsson och Forsblad):

Kammarrätten noterar inledningsvis att 13 § epizootiförordningen (1999:659) är en komplettering till 15 § epizootilagen och stadgar att ersättning i vissa fall får lämnas även för annan kostnad eller förlust än de som anges i den senare paragrafen. Eftersom detta mål rör en förlust som anges i 15 § epizootilagen, dvs. produktionsbortfall, aktualiseras inte regeln i förordningen.

Syftet med epizootilagen är att åstadkomma en effektiv bekämpning av epizootiska sjukdomar (prop. 1998/99:88 s. 20). Enligt 2 § epizootilagen är det den som har djur i sin vård som är ansvarig för att anmäla misstanke om sjukdom till veterinär. Rätten till ersättning kan bl.a. ses som ett incitament till att anmäla misstanke om smitta (jämför angiven proposition s. 23) och det är naturligt att det är den som har djuren i sin vård som tidigast kan upptäcka en smittorisk. Jordbruksverkets tillsyn och åtgärder

¹ Kammarrätten i Jönköpings dom den 20 mars 1998 i mål nr 3239-1997 (red. anm.).

riktar sig följaktligen mot den som har de aktuella djuren i sin vård, oavsett vem eller vilka som innehar äganderätten till djuren. Någon annan ordning skulle lägga en alltför stor utredningsbörda på verket och fördröja handläggningen vilket inte är önskvärt ur ett smittskyddsperspektiv. Förarbetena till epizootilagen har tydligt dragit en gräns för vilka skador som är ersättningsgilla och vilka som inte ersätts, dvs. endast den som direkt och primärt drabbas av ett beslut har rätt till ersättning (prop. 1998/99:88 s. 25). Den ekonomiska förlust som Skabersjö Gods AB har lidit genom produktionsbortfall, för de ägg godset haft för kläckning på M.H:s anläggning, är inte en direkt skada som uppstått på grund av Jordbruksverkets beslut och ska därför inte ersättas av staten enligt epizootilagen. Eventuella ersättningsanspråk som uppkommit till följd av att djur eller ägg lämnats över i annans vård får lösas på civilrättslig väg.

På grund av det ovan anförda ska Skabersjö Gods AB:s överklagande avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.