

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
243-12

meddelad i Stockholm den 11 juni 2013

## **KLAGANDE**

Statens jordbruksverk

Ombud: Advokat Jonas Ågren  
Advokatfirman Glimstedt Jönköping AB  
Box 2083  
550 02 Jönköping

## **MOTPART**

AA

Ombud: Advokat Martin Erling  
ErlingAdvokater AB  
Adelgatan 5  
211 22 Malmö

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Jönköpings dom den 21 december 2011 i mål nr 888-11

## **SAKEN**

Ersättning enligt växtskyddslagen

---

## **HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar AAs yrkande om ersättning med högre belopp än han tillerkänts i kammarrätten.

Högsta förvaltningsdomstolen avslår Statens jordbruksverks överklagande.

Dok.Id 128924

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls torg 13

**Telefon**  
08-561 676 00

**E-post:**  
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-16:30

**BAKGRUND**

Hösten 2004 inträffade på Listerlandet i Blekinge ett utbrott av potatiskräfta, som är en allvarlig växtsjukdom. Angripna potatisknölar blir oanvändbara som matpotatis, men knölar med mindre angrepp kan användas industriellt eller som foder. Smittan kan spridas till nya fält genom angripen utsädespotatis, men också genom att smittad jord förs in till fastigheten. Sådan jord kan även följa med på maskiner, utrustning och redskap eller spridas med vinden. Gödsel från djur som ätit smittad potatis kan också utgöra en risk.

Odlaren V.T. som konstaterade utbrottet på Listerlandet rapporterade detta till områdets inköpare av fabrikspotatis, Lyckeby Stärkelsen AB (Stärkelsen), till vilken han hade levererat 100 ton potatis. V.T. hade redan tidigare år haft problem med en viss potatissort, men utbrottet 2004 var allvarligare. Den drabbade potatissorten skulle vara resistent mot potatiskräfta av ras 1, som sedan länge förekommit i Sverige. Stärkelsen kontaktade i sin tur Statens jordbruksverk, som meddelade odlaren V.T. ett antal restriktioner och skickade potatis till Holland för rasbestämning av växtsjukdomen. De provsvar som erhöles i maj 2005 visade att det rörde sig om en ny ras av potatiskräfta som inte tidigare funnits i Sverige, ras 18.

Den jord som följer med stärkelsepotatis in till fabriken och där faller av, s.k. harpjord, läggs inte tillbaka på fälten utan deponeras. Smutsvattnet efter tvättning av potatisen används däremot för bildande av slamjord, vilken kan återföras till potatisfälten. I juli 2008 meddelade Jordbruksverket restriktioner för Stärkelsen avseende återanvändningen av jord m.m. från fabriken.

Såväl i december 2001 som i december 2004 hade AA köpt slamjord från Stärkelsen. Hans fält hade inte förklarats som smitt- eller riskområde av Jordbruksverket och han valde att utöver stärkelsepotatis även odla matpotatis av icke-resistenta sorter. I september 2008 levererade han ett parti stärkelsepotatis till Stärkelsen, där misstanke uppstod att partiet kunde vara smittat med potatiskräfta, ras 18, vilket senare provsvar också bekräftade. På AAs gård fanns 700 ton

upptagen matpotatis som hade odlats på andra fält. Eftersom matpotatisen bestod av två sorter som inte var resistenta mot potatiskräfta bedömde Jordbruksverket att även dessa partier kunde vara smittade. Beslut om skingringsförbud meddelades den 1 oktober 2008 med stöd av 5 § 6 växtskyddslagen (1972:318), innebärande att potatisen inte fick lämna lagret eller brukningsenheten. I mitten av oktober meddelade Jordbruksverket att matpotatisen kunde få säljas om den var tvättad, varför AA började leta efter köpare och samtidigt påbörjade arbetet med att tvätta potatisen. En köpare i Finland accepterades inte av Jordbruksverket, men sedan förhandlingar inletts med en svensk köpare begränsade Jordbruksverket i december det meddelade skingringsförbudet och tillät försäljning under vissa förutsättningar. Den svenske köparen drog sig emellertid ur affären och några andra köpare hittades inte. I mars 2009 beslutade Jordbruksverket om nytt skingringsförbud samt att potatisen skulle destrueras på plats, genom förruttnelse.

AA ansökte i mars 2009 hos Jordbruksverket om ersättning enligt 8 § växtskyddslagen för sina kostnader och förluster. Han menade att han skulle ha kunnat sälja matpotatisen om inte Jordbruksverket hade fattat de ovan nämnda besluten. Jordbruksverket avtog ansökan med hänvisning till att det inte förelåg sådana särskilda skäl för ersättning som krävs enligt 19 § förordningen (2006:817) om växtskydd m.m. Inte heller Förvaltningsrätten i Jönköping ansåg, efter överklagande av AA, att sådana särskilda skäl som fordrades för rätt till ersättning förelåg. Kammarrätten i Jönköping ansåg i det nu överklagade avgörandet att regeringen saknat bemyndigande att besluta om det krav på särskilda skäl som föreskrivs i 19 § växtskyddsförordningen, varför rätten till ersättning skulle bedömas enbart utifrån växtskyddslagens bestämmelser. Kammarrätten fann att AAs förluster och kostnader hade föranletts av Jordbruksverkets beslut. Mot bakgrund av en sammantagen bedömning av AAs och Jordbruksverkets agerande samt övriga omständigheter i målet beslutade kammarrätten att delvis bifalla överklagandet och tillerkänna AA en skälig ersättning om sammanlagt 850 000 kr av yrkade 1 617 776 kr.

**YRKANDEN M.M.**

*Jordbruksverket* yrkar i första hand att Högsta förvaltningsdomstolen med ändring av kammarrättens dom fastställer det slut vartill förvaltningsrätten har kommit och i andra hand att Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer kammarrättens dom och återförvisar ärendet till kammarrätten för ny prövning. *Jordbruksverket* anför 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).

AAs kostnader och förluster är inte en följd av Jordbruksverkets beslut som innebar att potatisen kunde säljas. Hade AA lyckats med det skulle han inte ha drabbats av någon förlust. Denna hade i vart fall kunnat begränsas. AA 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 AA 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. AA 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 AAs kostnader och förluster inte är en följd av verkets beslut samt att det inte föreligger skäl för ersättning.

AA bestrider Jordbruksverkets yrkande och yrkar för egen del att Högsta förvaltningsdomstolen ändrar kammarrättens dom på så sätt att han beviljas ersättning med 1 617 776 kr, varav 1 127 000 kr avser intäktsbortfall, 158 812 kr hanteringskostnader och kostnader för tvättning av potatis, 8 325 kr extra frostskydd för stukor och 323 639 kr bruksutsäde. Han anför 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 karantänskadegörare 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 potatishantering 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 dittills 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 resistenta. Han informerades inte om att riskerna med odling av icke resistenta 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.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### *1. Frågorna i målet*

Högsta förvaltningsdomstolen har i detta mål att ta ställning till om AA 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 handlanden 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).

AAs 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 AA 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 AA 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 AAs matpotatis kommit att bli känd såsom förenad med risk för smittspridning. AA 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 AAs 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 växtskyddsförordningen, 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 ha 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. rådighetsinskränkningar 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 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.

#### *3.4 Rätten till ersättning i målet*

AA 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 AA 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.

AA 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



resistenta potatissorter själv medverkat till skadans uppkomst på ett sådant sätt att det inte föreligger någon rätt till ersättning.

AA 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 resistenta 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 AA 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.

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Karin Almgren, Olle Stenman (skiljaktig ), Erik Nymansson och Elisabeth Rynning.

Föredragande justitiesekreterare: Kristina Andersson.

**SKILJAKTIG MENING**

Justitierådet Olle Stenman är av skiljaktig mening i fråga om motiveringen och anför följande.

Jag instämmer i vad majoriteten anført 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*

AA 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. AA 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 AA redan tillerkänts av kammarrätten.