

Nr 21

Lagutskottets betänkande med anledning av motion om ersättning för skada till följd av myndighets ingripande mot spridning av djursjukdomar**Motionen***Yrkande*

I motionen 1975:1131 av herr Fågelsbo (c) föreslås att riksdagen hos regeringen hemställer om skyndsamt utredning och förslag till bestämmelser om ersättning för indirekt skada till följd av myndighets ingripande mot spridning av djursjukdomar i enlighet med vad som anförs i motionen.

Motivering

Motionären erinrar inledningsvis om att myndigheterna genom olika författningar, t. ex. epizootilagen och epizootikungörelsen, getts befogenhet att ingripa med förbud eller påbud för att förhindra spridning av smitta bland djur eller från djur till människor. Ingripanden av denna art, som ibland kan rikta sig mot en tämligen vid krets av personer och företag, medför givetvis skada för de drabbade, ofta till stora belopp. Ersättning för skada kan utgå bl. a. enligt 9 § epizootikungörelsen efter beslut av lantbruksstyrelsen eller regeringen. Enligt motionären utgår ersättning i första hand till dem som direkt drabbas av myndighetens beslut. Det ligger emellertid i sakens natur att beslut av denna art kan medföra förluster även för leverantörer eller avnämare till den som drabbats av beslutet. Som exempel nämner motionären att en säljare kan orsakas skada genom att hans köpare inte kan motta hans leveransgilla gods till följd av myndighets beslut och omvänt att en köpare kan vållas förlust genom att hans säljare inte kan leverera på motsvarande grund. Enligt motionären är det oklart i vilken utsträckning ersättning kan erhållas för sådan indirekt skada som här avses. Motionären anser i vart fall att möjligheterna till ersättning är begränsade, vilket framstår som i hög grad otillfredsställande. Det bör enligt motionären särskilt beaktas att det i dessa fall alltid står klart att det inte är från den skadelidande som den smitta utgått vilken gett anledning till myndighetsbeslutet.

Det har också visat sig, fortsätter motionären, att det närmare rättsförhållandet mellan köpare och säljare i vissa fall kan få betydelse för rätten till ersättning av allmänna medel. I avtal kan nämligen regleras på olika sätt i vad mån ett sådant ingripande av myndighet som här avses skall

få återopas som force majeure eller inte. Enligt motionären har det hänt att anspråk på ersättning för indirekt skada avböjts på den grunden att den skadelidande låtit sin avtalskontrahent friskriva sig från ansvar. En sådan ståndpunkt anser motionären kunna leda till oskäligen resultat. Det har enligt motionären också hänt att avtalsparter hänvisats till att först föra process för att ersättningsfrågan skulle kunna tas upp till prövning, vilket ibland inneburit att skadefall till betydande belopp blivit vilande i åtskilliga år.

Såväl för dem som drabbas av indirekta skador som för konsumenterna anser motionären det vara mest önskvärt och naturligt att skadorna ersätts av allmänna medel. I de fall där rättsläget i dag ej medger detta bör en ändring komma till stånd. Slutligen anser motionären att bestämmelserna bör få en klarare och mera enhetlig avfattning.

Utskottet har inhämtat utlåtanden över motionen från skadeståndskommittén, lantbruksstyrelsen, fiskeristyrelsen, länsstyrelserna i Malmöhus och Västerbottens län samt Lantbrukarnas riksförbund.

Gällande ordning

Skyddsbestämmelser m. m.

Den av motionären omnämnda *epizootilagen (1935:105)* är tillämplig på vissa djursjukdomar som kan spridas genom smitta bland djur eller från djur till människa. Lagen föreskriver skyldighet för djurägare att vid fall av misstänkt eller inträffad sjukdom som avses i lagen ofördröjligen anmäla detta till veterinär. Veterinär som har grundad anledning misstänka förekomst av sjukdom kan förklara sjukdomsstället spärrat och föreskriva isolering och förbud att bortföra djur från platsen. Länsstyrelsen i län där sjukdom inträffat har tillerkänts vittgående befogenheter och kan bl. a. anbefalla isolering av smittat eller för smitta misstänkt ställe samt meddela förbud att begagna betesmark eller utföra produkter eller varor som kan bidra till spridande av smitta. Lantbruksstyrelsen har, när sjukdom som avses i lagen konstaterats, befogenhet att besluta om nedslaktning av hela djurbesättningen eller delar av denna. Lantbruksstyrelsen kan vidare besluta om skyddsympning, behandling eller särskild undersökning i kontrollsyfte av djur. Djurägare är vid förrättning enligt epizootilagen eller med stöd av denna lag meddelade bestämmelser skyldig att ställa till förfogande för honom tillgängliga arbetskrafter och redskap som är nödvändiga för förrättningen.

De djursjukdomar på vilka epizootilagen är tillämplig finns uppräknade i *epizootikungörelsen (1935:106; omtryckt 1970:401)*. Uppräkningen omfattar ej salmonellainfektion, varom finns särskilda bestämmelser (se nedan). I epizootikungörelsen anges mera detaljerat vilka uppgifter som åligger bl. a. lantbruksstyrelsen, länsstyrelse, veterinär och djurägare i syfte att förebygga

djursjukdom eller nedbringa verkningarna av sådan djursjukdom. I fråga om lantbruksstyrelsen har sålunda stadgats bl. a. att denna myndighet med uppmärksamhet skall följa djursjukdomars uppträdande och spridning inom och utom riket samt särskilt söka utröna sjukdomarnas smittvägar, till ledning för länsstyrelser och andra myndigheter meddela anvisningar för sjukdomarnas bekämpande samt skyndsamt underrätta chefen för jordbruksdepartementet när djursjukdom utbrutit i landet. Länsstyrelse har ålagts bl. a. att om utfärdande av smittförklaring som avses i epizootilagen skriftligen underrätta lantbruksstyrelsen och vissa veterinärer samt att på visst sätt offentliggöra smittförklaringen. När det gäller åtgärder i syfte att bekämpa djursjukdomar eller förhindra deras spridande har länsstyrelsen tillerkänts långtgående befogenheter. Som exempel kan nämnas att länsstyrelse får föranstalta om bevakning av område som förklarats smittat eller misstänks för smitta. Om det anses nödvändigt kan länsstyrelse förbjuda nöjstillställningar och sörja för förhindrande av folksamlingar, som kan bidra till smittospridning.

Förordningen (1961:309) om bekämpande av salmonellainfektion hos djur m. m. gäller inte endast husdjur utan även andra djur som hålls i fångenskap. Påträffar veterinär salmonellainfektion hos djur eller finner han grundad anledning misstänka att sådan infektion förekommer skall han meddela djurets innehavare de föreskrifter och anvisningar som är påkallade för att hämma infektionen och hindra smittospridning. Förordningen innehåller vidare bl. a. regler om lantbruksstyrelsens och länsstyrelses åligganden och befogenheter i fall av påträffad eller misstänkt infektion. Lantbruksstyrelsen äger sålunda bl. a. förordna om avlivning av djur.

Som ytterligare exempel på författningar med bestämmelser om djursjukdomar kan nämnas *förordningen (1930:247) om utrotande av nötbromsen* samt *bisjukdomslag (1974:211)* och *bisjukdomskungörelse (1974:212)*. Bestämmelser med i huvudsak förebyggande syfte finns i *förordningen (1969:441) om organiserad hälsokontroll av husdjur* med tillämpningsföreskrifter i *kungörelsen (1969:695) om organiserad hälsokontroll av husdjur*.

Enligt 1969 års förordning får regeringen förklara såsom *skyddat område* viss del av landet där smittsam sjukdom som omfattas av den organiserade hälsokontrollen inte förekommer eller har ringa utbredning. Djur av sådant slag som omfattas av den organiserade hälsokontrollen får inte utan medgivande i viss ordning föras in i eller bjudas ut till försäljning eller avyttras inom skyddat område.

Ersättningsbestämmelser

Regler om ersättning av allmänna medel till djurägare m. fl. finns i epizootilagen, epizootikungörelsen, förordningen om bekämpande av salmonellainfektion hos djur m. m., förordningen (1961:310) med närmare föreskrifter om bekämpande av salmonellainfektion hos djur, förordningen

om utrotande av nötbromsen, bisjukdomslagen och bisjukdomskungörelsen. Som en grundläggande princip i nu nämnda författningar framstår möjligheten att erhålla ersättning för sådan förlust av djur som kan direkt hänföras till myndighets ingripanden med stöd av respektive författning, såsom t. ex. beslut om avlivande av djur eller om medicinsk behandling av djur. Framställning om ersättning görs hos *lantbruksstyrelsen*.

De mest utförliga ersättningsbestämmelserna finns i 9 § epizootikungörelsen, där i tio olika moment anges i vilka fall ersättning kan utgå. I 1–7 mom. behandlas ersättning i anslutning till avlivande av djur – med undantag av hund och katt – förbud att begagna betesmark, förbud mot utförsel av vissa produkter, ersättning för smittreningsåtgärder och tillhandahållen arbetskraft, för sjukdomsdiagnostik, vaccinationer, avspärning och vakt-hållning m. m. I 8–10 mom. behandlas mera svårpreciserade poster. Enligt 8 mom. kan jordbrukare eller annan företagare erhålla viss ersättning för utbetald lön till personal som på grund av påbjuden isolering eller annan dylik åtgärd inte kunnat beredas arbete. Likaså kan ersättning utgå för utgift som blivit onyttig genom sådan åtgärd som nyss sagts, såsom att arrende eller hyra måst betalas för område eller lokal som ej kunnat utnyttjas. Om någon genom påbud som avses i 8 mom. gått miste om arbetsinkomst kan han enligt 9 mom. få viss ersättning härför. Enligt 10 mom. kan den som genom samma slags påbud vållats väsentligt intrång i näring eller avsevärd minskning i arbetsförtjänst erhålla ersättning i annat hänseende eller med högre belopp än som anges i 8 och 9 mom. om särskilda skäl föreligger. Finner *lantbruksstyrelsen* att ersättning bör lämnas med större belopp än 75 000 kr., skall *lantbruksstyrelsen* med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande.

I kungörelsen med närmare föreskrifter om bekämpande av salmonellainfektion hos djur finns regler som berättigar till ersättning för bl. a. smittreningsåtgärder, av djurägaren tillhandahållen arbetskraft samt för förlust av djur – dock ej hund eller katt – som avlivas eller ägg som oskadliggörs. För sådan förlust av djur eller ägg som nyss nämnts utgår dock ersättning endast med 60 procent av det värde egendomen skulle ha haft om infektionen ej inträffat. Kommer avlivat djur eller oskadliggjort ägg från fjäderfäbesättning utgå under viss förutsättning ersättning med 90 procent. *Lantbruksstyrelsen* får om särskilda skäl föreligger besluta om ersättning i annat hänseende eller med högre belopp än som följer av huvudreglerna. Finner *lantbruksstyrelsen* att ersättning bör lämnas med högre belopp än 75 000 kr. gäller samma regel som i epizootikungörelsen, dvs. *styrelsen* skall med eget yttrande hänskjuta ärendet till regeringen.

I de båda kungörelser som behandlats i det närmast föregående finns särskilda regler om *värdering* för bestämmande av ersättning. Sådan värdering utförs i regel av vederbörande tjänsteveterinär, som i vissa fall biträds av en värderingsman.

Bland de skador som enligt det föregående ej är ersättningsgilla märks

framför allt förlust av djur genom djursjukdom eller på grund av att djur vid slakt kasseras av samma anledning, veterinärvårdskostnader m. m. Ej heller torde sådan förlust av jordbruksprodukter eller minskning av produktionen som sammanhänger med djursjukdomen som sådan och ej beror på något myndighetsingripande vara ersättningsgrundande. För denna typ av skador finns viss möjlighet att teckna försäkring. (Jfr kungörelsen (1926:389, omtryckt 1955:155) om allmänna grunder angående försäkring med statsbidrag mot förluster på grund av smittsamma husdjursjukdomar.)

Problem liknande den motionären berört uppstår även vid myndighetsingripanden som företas med stöd av vissa hälsovårdsförfattningar. Enligt *lagen (1956:293) om ersättning åt smittbärare* kan statlig ersättning utgå till smittbärare som underkastas observation, isolering o. d. med stöd av bl. a. *smittskyddslagen (1968:231)* eller *livsmedelslagen (1971:511)*. Mera detaljerade regler härom finns i *kungörelsen (1966:296) om ersättning av statsmedel i vissa fall vid ingripanden i hälsovårdens intresse*. I kungörelsen stadgas bl. a. rätt till ersättning för varuparti som förstörts på grund av myndighets förordnande (2 §). I 2 § tredje stycket finns en bestämmelse som uttryckligen syftar på s. k. indirekt skada genom att begreppet förlust enligt denna paragraf förklaras ej avse sådan förlust som endast är att betrakta som indirekt följd av myndighets åtgärd, såsom att på grund av rådande förhållanden viss vara inte kunnat vinna avsättning. Ej heller avses förlust som uppkommit genom att varas försäljning fördröjts utan att varan i följd därav förstörts eller undergått sådan förändring att den ej kunnat användas för liknande ändamål. – Någon regel, motsvarande den nu omnämnda, finns ej i de tidigare under detta avsnitt uppräknade författningarna angående djursjukdomar.

Ersättning för indirekt skada, uppkommen genom myndighets åtgärd: allmänna skadeståndsrättsliga principer

Frågan om ersättning för indirekta skador genom myndighetsutövning uppkommer bl. a. vid tillämpning av *skadeståndslagen (1972:207)*. Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen skall staten eller kommun ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning inom statens eller kommunens verksamhetsområde. Ersättning för ren förmögenhetsskada som uppkommit genom intrång i näringsverksamhet utgår dock enligt 3 kap. 5 § endast efter en skälighetsprövning där intrångets art och varaktighet, felets eller försummelsens beskaffenhet m. fl. omständigheter skall beaktas.

Begreppet indirekt skada används ibland i den vetenskapliga diskussionen som en beteckning på dels följdskada som drabbar den, som själv utsatts för den skadegörande handlingen, dels sådan följdskada, som drabbar annan än den för handlingen direkt utsatte, s. k. tredjemansskada. För att åstadkomma den nödvändiga begränsningen av skadeståndsskyldighetens om-

fattning har man i doktrin och rättspraxis ofta uppställt ett krav på viss kausalitet, orsakssammanhang, mellan den skadegörande handlingen och skadan. Detta krav har ibland uttryckts så att skadan skall för att vara ersättningsgrundande ha varit beräknelig för skadevållaren eller för denne ha framstått som en naturlig följd av handlingen.

Det problem som berörs i motionen hänsyftar på s. k. tredjemansskada. Därmed kommer man in på en fråga som rönt uppmärksamhet inom den allmänna skadeståndsrätten, nämligen kretsen av de ersättningsberättigade. Som en allmän skadeståndsrättslig princip gäller att tredje man inte får ersättning i samma utsträckning som den omedelbart skadelidande. I propositionen med förslag till skadeståndslag (1972:5 s. 512) anförde departementschefen härom bl. a.:

Den principiella utgångspunkten vid tillämpning av förevarande bestämmelse skall vara, att det allmännas ansvarighet inte i detta hänseende sträcker sig längre än skadeståndsansvaret i enskild verksamhet eller sådan offentlig verksamhet som inte avser myndighetsutövning. Det innebär bl. a. att förmögensförlust som utgör följdskada i förhållande till person- eller sakskada eller till ren förmögensskada i princip är ersättningsgill endast när förlusten har drabbat den som själv har lidit den primära skadan.

Remissvaren

Motionen tillstyrks av *skadeståndskommittén*, som anser att de i motionen berörda frågorna bör behandlas inom ramen för en allmän utredning om lagstiftning angående ersättning för ingripanden mot enskilda i hälsovårdens intresse. *Fiskeristyrelsen* framhåller som önskvärt att även fiskodlare som drabbas av förluster på grund av fisksjukdom får rätt till ersättning av allmänna medel. *Lantbrukarnas riksförbund* anser det värdefullt att den i motionen åsyftade utredningen kommer till stånd men framhåller att en sådan i första hand bör se över de nu otillräckliga ersättningsmöjligheterna för dem som direkt drabbas av myndighetsingrepp. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* avstyrker att indirekt skada blir ersättningsgrundande men vill ej motsätta sig att ersättningsreglerna överses så att de erhåller en klarare och mera enhetlig avfattning. *Lantbruksstyrelsen* ställer sig tveksam till det berättigade i att utfärda särskilda bestämmelser med det i motionen angivna syftet och anser det f. n. inte vara direkt påkallat att i övrigt omarbete ersättningsbestämmelserna för att ge dem en klarare och mera enhetlig avfattning. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* avstyrker motionen.

Skadeståndskommittén anför att sådana indirekta skador som behandlas i motionen över huvud taget medför stora svårigheter vid rättstillämpningen. Frågan om ersättning för skador av denna typ uppkommer enligt kommittén vid tillämpning av skadeståndslagens regler om ansvar för det allmänna på grund av fel och försummelser vid myndighetsutövning (3 kap. 2 § skadeståndslagen). Den krets som har rätt till ersättning har här avsetts i princip böra bestämmas med ledning av reglerna om besvär rätt mot det beslut

som orsakade skadan, en avgränsning som dock är långtifrån klar. Kommittén framhåller att eventuell ersättning som utgår för ren förmögenhets-skada till följd av intrång i näringsverksamhet enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen skall bestämmas efter en skälighetsbedömning med beaktande bl. a. av intrångets art och varaktighet samt felets eller försummelsens beskaffenhet. Det påpekas att också inom skadeståndsrätten i övrigt frågan om ersättning för indirekt skada utgör ett omdiskuterat ämne.

Frågan i vad mån ersättning av statsmedel bör utgå i särskild ordning i de i motionen angivna fallen är enligt kommittén uppenbarligen komplicerad och torde böra lösas med beaktande också av rättsläget på skadeståndsrättens område. Kommittén framhåller att liknande problem uppstår vid vissa andra ingripanden från det allmännas sida mot enskilda, bl. a. i hälsovårdens intresse och hänvisar till lagen (1956:293) om ersättning åt smittbärare och kungörelsen (1956:296) om ersättning av statsmedel vid vissa ingripanden i hälsovårdens intresse. Tillämpningen av dessa författningar har enligt kommittén nyligen varit föremål för granskning av JO, varvid han ställt frågan om inte en mera allmän översyn av de ganska splittrade och svåröverskådliga reglerna om ersättning vid myndighetsingripanden av denna typ kunde vara påkallad; härvid borde också motsvarande regler i epizootilagen m. fl. författningar för bekämpande av smittsamma djursjukdomar överses. Enligt JO skulle ett mera samlat grepp på dessa ersättningsproblem underlätta reglernas tillämpning för allmänheten och myndigheterna (JO:s ämbetsberättelse 1973 s. 511).

Skadeståndskommittén instämmer i vad JO sålunda anfört och tillstyrker att de i motionen berörda frågorna behandlas inom ramen för en allmän utredning om lagstiftning angående ersättning för ingripanden mot enskilda i hälsovårdens intresse. Härvid bör enligt kommittén hänsyn tas inte bara till skadeståndslagens reglering av det allmännas ansvar vid myndighetsutövning utan också till utvecklingen inom social- och privatförsäkring samt till den lagstiftning som på senare år tillkommit om ersättning till enskild vid andra typer av myndighetsingripanden i samhällets intresse, t. ex. på fastighetsrättens område.

Fiskeristyrelsen anför att epizootilagen äger tillämpning endast på två smittsamma fisksjukdomar – infektiös pankreasnekros och hämorrhagisk septikämi. Hittills sägs ett fall av vardera sjukdomen ha förekommit i Sverige. Några förluster utöver dem som ersatts enligt epizootikungörelsens bestämmelser har enligt styrelsen inte framkommit vid myndigheternas prövning av dessa fall. Det framhålls att marknaden för försäljning av levande fisk är så flexibel att ett bortfall av en enstaka fiskodling inte får någon nämnvärd inverkan från mera allmän synpunkt. Såvitt gäller fiskodlingsverksamheten har därför enligt styrelsen frågan om ersättning för indirekt skada liten betydelse. Däremot påpekas att utbrott av smittsam fisksjukdom, som inte omfattas av epizootilagen, kan bli ekonomiskt förödande för den drabbade fiskodlaren. Någon rätt till ersättning sägs inte finnas i dylika fall. Styrelsen

anser det önskvärt att den fiskodlare, som oförskyllt drabbats av fisksjukdom och som vidtagit alla praktiskt möjliga åtgärder för att begränsa förlusterna, skall få rätt till viss ersättning av allmänna medel. Styrelsen upplyser slutligen att frågan om införande av ett särskilt katastrofanslag att användas för hjälp åt sjukdomsdrabbade fiskodlingar för närvarande övervägs av fiskeadministrativa utredningen.

Länsstyrelsen i Malmöhus län förklarar sig sakna kännedom om något fall som berörts i motionen och kan därför inte uttala sig om i vilken grad sådana indirekta skador som omnämns i motionen har aktualitet.

Enligt länsstyrelsens mening finns åtskilliga skäl som talar mot att indirekt skada blir ersättningsgrundande på samma sätt som direkt skada. Sålunda kan svårigheter uppstå att bevisa indirekta skador. Möjlighet finns dessutom enligt länsstyrelsen att obrättigade krav framställs som är svåra att upptäcka och därför kan leda till att ersättningar felaktigt utbetalas. Härtill kommer rättstekniska skäl. Om ersättning endast utgår till den direkt skadelidande undgår man nämligen problem huruvida eventuellt den närmast skadelidandes och tredje mans förluster till någon del täcker varandra, så att inte båda ersätts samtidigt. Länsstyrelsen ifrågasätter om inte det mest lämpliga i förevarande fall därför är att ha en enkel regel om rätt till ersättning endast vid direkt skada i stället för komplicerade regler om rätt till ersättning även vid fall av indirekt skada. Tredje man får då i stället söka träffa avtal med ägaren till den drabbade egendomen om rätt till ersättning av denne.

Länsstyrelsen förklarar dock att man inte vill motsätta sig att förevarande ersättningsregler överses så att de får en klarare och mer enhetlig avfattning.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anför att inom länet djursjukdomar i den bemärkelse som motionen avser hittills endast drabbat ett fåtal små kreatursbesättningar. För leverantörer respektive slakterier sägs de inträffade incidenterna ha varit fullständigt betydelselösa. Länets djurhållning, i regel fördelad på många och relativt små enheter, uppges ha en stor inbyggd elasticitet mot störningar av denna art.

Länsstyrelsen anger som sin uppfattning att nuvarande regler för, och tillämpning av, bestämmelser vid ersättning till drabbade djurägare är generösa. Ersättning utgår ju bl. a. även för driftsförluster förorsakade av meddelade spärrföreskrifter, t. ex. sanitetsslaktkostnader, hinder för djurinköp, fördyrade skötselkostnader m. m. Dessa kostnader, även utan den i motionen föreslagna vidgningen av ersättningsramarna, tenderar nu att bli orimligt stora. Länsstyrelsen anser att det måste vara riktigare att investera i isoleringsmöjligheter för olika djurgrupper och planera för reservutrymme än att ta de risker som stordriften annars medför. Inom länet har för övrigt sedan länge denna utveckling främjats, och enligt länsstyrelsens uppfattning bör åtgärder vidtagas som för utvecklingen i denna riktning. Ett bifall till motionen skulle emellertid enligt länsstyrelsen snarare sanktionera driftsformer som medför ökade risker för utbrott av smittosamma djursjukdomar.

Lantbruksstyrelsen redogör inledningsvis för de viktigaste ersättningsbc-

stämmelserna i bl. a. epizootikungörelsen och anför att det speciellt med stöd av 9 § 10 mom. ges en viss möjlighet till prövning av mer speciella ersättningsanspråk om särskilda skäl föreligger. Vidare påpekar lantbruksstyrelsen att för vissa direkta förluster som kan uppkomma i anslutning till utbrott av några av de sjukdomar för vilka epizootilagen äger tillämpning synes möjlighet finnas att teckna försäkring. Några bestämmelser eller möjlighet till försäkringsgarantier som direkt riktar sig till indirekt skada för tredje man synes däremot enligt styrelsen ej föreligga.

Vad beträffar ersättningsreglerna i kungörelsen med föreskrifter om bekämpande av salmonellainfektion hos djur anför lantbruksstyrelsen att man tillämpat principen att ersättning kan utgå för olika typer av driftsförluster förorsakade av meddelade spärrföreskrifter, t. ex. sanitets-slaktkostnader, hinder för den drabbade djurägaren att företa djurinköp, fördrade skötselkostnader m. m. Det upplyses att man för specialiserad slaktnötsuppfödning fr. o. m. den 1 oktober 1975 kommer att ställa särskilda hygieniska krav för besättningarna för att lantbruksstyrelsen skall besluta alternativt tillstyrka full ersättning för driftsförluster.

Som exempel på förluster som inte ersätts enligt styrelsens praxis anges kostnader för medhjälp vid provtagning, för skyddskläder eller utgifter som är direkt hänförliga till sjukdomen salmonellos, dvs. för självdöda djur, för djur som vid slakt kasseras till följd av salmonellainfektion, för veterinärvårdskostnader osv.

Enligt lantbruksstyrelsen utgörs statens utgifter för bekämpande av smittsamma djursjukdomar under epizootifria år – dvs. i normalfallet – i huvudsak av kostnader för bekämpande och kontroll av salmonellainfektioner. Utgifterna för salmonellainfektionernas del sägs under de senaste fem budgetåren ha uppgått till följande belopp i 1 000-tal kronor där kostnader för smittrening och driftsförluster angivits inom parentes.

1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74
2 136 (645)	3 063 (1 097)	4 836 (1 085)	4 712 (1 451)	5 495 (2 393)

Styrelsen framhåller härvid att principerna för ersättning till djurägare för driftsförluster i anslutning till salmonellainfektioner ter sig mycket generösa i jämförelse med exempelvis övriga nordiska länders.

Lantbruksstyrelsen erinrar om att det synes vara möjligt att teckna försäkring för förluster av typen döda och kasserade djur samt för de 10 procent av värdet som staten ej ersätter vid avlivning av fjäderfä i besättning ansluten till salmonellakontrollen enligt lantbruksstyrelsens särskilda föreskrifter. Någon ersättning för indirekt skada för tredje man har beträffande salmonellainfektion hos djur lantbruksstyrelsen veterligt aldrig utbetalats av staten. Ersättningsanspråk av denna karaktär är enligt lantbruksstyrelsens er-

farenhet i nuläget utomordentligt sällsynta. De indirekta förlusterna för tredje man till följd av myndighets ingripande med stöd av lag och förordning för bekämpande av smittsamma djursjukdomar torde f. ö. enligt styrelsen vara utomordentligt svåra att precisera och utvärdera.

Med hänsyn till det anförda ställer sig lantbruksstyrelsen tveksam till det berättigade i att utfärda särskilda bestämmelser för indirekt skada till följd av myndighets ingripande med åtgärder för förhindrande av smittspridning hos djur liksom till behovet av en särskild utredning av denna fråga. Lantbruksstyrelsen finner det ej heller i nuläget vara direkt påkallat att i övrigt omarbete ersättningsbestämmelserna för att ge dem en klarare och mer enhetlig avfattning.

Lantbrukarnas riksförbund erinrar om att de nuvarande ersättningsbestämmelserna inte alltid ger ens de direkt drabbade full ersättning och uppger att brist på medel lett till att villkoren för ersättning vid salmonella i slaktnötsbesättning skärpts. Enligt förbundets uppfattning måste det i första hand vara av intresse att den som direkt drabbas av smittsam djursjukdom får full ersättning för åsamkad förlust. De ekonomiska konsekvenserna kan enligt förbundet många gånger bli mycket kännbara. Fullgoda ersättningsmöjligheter är också en förutsättning för att t. ex. salmonella skall kunna effektivt bekämpas. Förbundet anser att ersättningsfrågorna till följd av myndighetsingripande mot spridning av djursjukdomar är komplicerade och finner det värdefullt att den i motionen föreslagna utredningen kommer till stånd. En sådan bör dock enligt förbundets mening i första hand se över de nu otillräckliga ersättningsmöjligheterna till dem som direkt drabbas av myndighetsingrepp.

Utskottet

Motionären framhåller, att myndighetsingripanden med stöd av olika djursjukdomsförfattningar, t. ex. *epizootilagen (1935:106)*, kan medföra skada inte endast för dem som direkt drabbas av ingripandet utan även för utomstående, t. ex. leverantörer eller avnämare. Motionären anser att det f. n. är oklart i vilken omfattning ersättning kan utgå för sådana indirekta skador och att i vart fall möjligheterna till ersättning är alltför begränsade. Detta kan inte anses tillfredsställande. Enligt motionärens uppfattning är det både önskvärt och naturligt att sådana skador ersätts av allmänna medel. Vidare anser motionären, att bestämmelserna bör få en klarare och mera enhetlig avfattning. I motionen föreslås därför, att riksdagen hos regeringen hemställer om skyndsamt utredning och förslag till bestämmelser om indirekt skada till följd av myndighets ingripande mot spridning av djursjukdomar.

Utskottet vill till en början erinra om att fråga om ersättning för myndighets ingripande i sådana skadefall som avses i motionen framför allt uppstår vid tillämpningen av *epizootikungörelsen (1935:106)* och *kungörelsen (1961:310) med närmare föreskrifter om bekämpande av salmonellainfektion hos*

djur. Enligt dessa författningar utgår ersättning i princip för sådan förlust, som sammanhänger med vissa myndighetsingripanden, såsom beslut om avlivande av djur, förbud att begagna betesmark eller utföra vissa produkter m. m. Ersättningsgrundande enligt epizootikungörelsen är även allmän förmögenhetsskada på grund av sådant påbud som förorsakat väsentlig minskning i arbetsförtjänst eller väsentligt intrång i näringsverksamhet. Vidare kan ersättning utgå för utbetald lön till personal som på grund av myndighets påbud inte kunnat beredas arbete eller för annan utgift, som av samma skäl blivit onyttig. Ersättning torde i regel utgå endast till den som direkt drabbas av myndighetsingripandet och således ej till tredje man (leverantörer, uppköpare m. fl.).

Utskottet vill vidare framhålla att frågan om ersättning för indirekt skada (dvs. följskada som drabbat tredje man) utgör ett komplicerat och omdiskuterat problem inom skadeståndsrätten. Huvudregeln är att rätt till skadestånd inte föreligger i sådana fall. Inte heller sträcker sig i princip det allmännas skadeståndsansvar för tredjemansskada längre än enskildas skadeståndsansvar. Som framgår av den tidigare redogörelsen har också flertalet remissinstanser avstyrkt eller ställt sig tveksamma till förslaget att sådana indirekta skador som avses i motionen skall grunda rätt till skadeståndersättning från det allmänna. Remisskritiken sammanhänger bl. a. med att den i motionen aktualiserade frågan har nära anknytning till skadeståndslagens reglering av det allmännas ansvar vid myndighetsutövning. Med hänsyn till detta samband är det enligt utskottets mening nödvändigt att ersättningsproblemen beträffande indirekta skador på detta skadeområde prövas i ett större sammanhang. Dessa problem synes således inte lämpligen böra utredas enbart från de i motionen angivna utgångspunkterna.

Utskottet vill vidare hänvisa till att JO nyligen ifrågasatt, om inte en allmän översyn av de ganska splittrade och svåröverskådliga reglerna om ersättning vid myndighetsingripanden enligt hälsovårdsförfattningarna är påkallad. Därvid bör enligt JO också motsvarande regler i epizootilagen och andra författningar om bekämpande av smittsamma sjukdomar ses över (se JO 1973 s. 511). Även utskottet anser det önskvärt att en sådan allmän översyn som åsyftas av JO kommer till stånd i lämpligt sammanhang. Utskottet förutsätter att man då också kommer att beakta de synpunkter som framförts i förevarande motion och de däröver inhämtade remissyttrandena.

Utskottet hemställer på anförda skäl
att riksdagen avslår motionen 1975:1131.

Stockholm den 29 april 1975

På lagutskottets vägnar
IVAN SVANSTRÖM

Närvarande: herrar Svanström (c), Lidgard (m), fru Åsbrink (s), herrar Sjöholm (fp), Andersson i Södertälje (s), Torwald (c), Olsson i Timrå (s), Winberg (m), fru Nilsson i Sunne (s), herrar Olsson i Sundsvall (c), Israelsson (vpk), fru Fredgardh (c), fru Hjalmarsson (s), fru Johansson i Hovmantorp (s) och fru Karlsson (c).