

Lagrådsremiss

Ersättning enligt zoonoslagen och lagen om provtagning på djur, m.m.

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 20 februari 2014

Eskil Erlandsson

Mats Wiberg
(Landsbyggsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i zoonoslagen (1999:658) och lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m.

Förslaget innebär att det i zoonoslagen införs en ny bestämmelse där det anges att ersättning av statsmedel kan lämnas för kostnader eller förluster som uppkommit på grund av beslut enligt lagen m.m. och att frågor om ersättningen prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Vidare införs ett bemyndigande för regeringen eller för den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om ersättningen.

I lagen om provtagning på djur m.m. införs en ny bestämmelse där det anges att ersättning av statsmedel, om det finns särskilda skäl, kan utgå för kostnader eller förluster på grund av vissa angivna beslut enligt lagen m.m. och att frågor om ersättningen prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Det införs även ett bemyndigande för regeringen eller för den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om ersättningen.

Ändringarna är av formell karaktär och någon ändring i tillämpningen av ersättningsbestämmelserna i sak är inte avsedd.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Författningsförslag	4
2.1	Förslag till lag om ändring i zoonoslagen (1999:658)	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m.	6
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Bakgrund och gällande rätt	7
4.1	Allmänt om regelverket	8
4.2	Bestämmelser om ersättning	8
4.3	EU-rättens bestämmelser om statsstöd	9
5	Ändringar i zoonoslagen och lagen om provtagning på djur, m.m.	10
6	Ikraftträdande	12
7	Konsekvenser	12
8	Författningskommentar	13
8.1	Zoonoslagen (1999:658)	13
8.2	Lag (2006:806) om provtagning på djur, m.m.	13
Bilaga 1	Promemoria – Ändring av bestämmelser om ersättning för bekämpning av djursjukdomar	14
Bilaga 2	Promemorians författningsförslag	19
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	21

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till ändringar i zoonoslagen (1999:658) och lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i zoonoslagen (1999:658)

Härigenom föreskrivs i fråga om zoonoslagen (1999:658) dels att 1 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna lag gäller sjukdomar och smittämnen hos djur som kan spridas naturligt från djur till människa (zoonoser) och som inte är sådana epizootiska sjukdomar som omfattas av epizootilagen (1999:657). Lagen gäller dock endast sådana zoonoser som det finns tillräckliga kunskaper om för effektiv kontroll och bekämpning.

Zoonoserna anges i verkställighetsföreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

I fråga om andra zoonoser än sådana som omfattas av denna lag finns bestämmelser om kontroll och förebyggande åtgärder i lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m.

Särskilda föreskrifter finns om ersättning för kostnader och förluster med anledning av åtgärder enligt denna lag.

I fråga om andra zoonoser än sådana som omfattas av denna lag finns bestämmelser om kontroll och förebyggande åtgärder i lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §

För kostnader eller förluster som uppkommit på grund av beslut enligt denna lag eller på grund av föreskrifter som meddelats med stöd av lagen kan ersättning lämnas av statsmedel. Frågor om ersättning prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förutsätt-

¹ Ändringen innebär bl.a. att fjärde stycket upphävs.

ningarna för att ersättning ska kunna lämnas och om de kostnader eller förluster som ska kunna ersättas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. att det i lagen ska införas en ny paragraf, 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §

Ersättning av statsmedel kan, om det finns särskilda skäl, lämnas för kostnader eller förluster som uppkommit på grund av

1. sådana beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen som syftar till att kartlägga förekomst av, fastställa frihet från, kontrollera eller förebygga och hindra spridning av djursjukdomar, eller

2. sådana föreskrifter meddelade med stöd av lagen som har det syfte som anges i 1.

Frågor om ersättning prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om förutsättningarna för att ersättning ska kunna lämnas och om de kostnader och förluster som ska kunna ersättas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

3 Ärendet och dess beredning

Högsta Förvaltningsdomstolen har i ett avgörande den 11 juni 2013, målnr 243-12, prövat frågan om ersättning enligt växtskyddslagen (1972:318). Domstolen har då uttalat att ersättningsbestämmelserna i förordningen (2006:817) om växtskydd m.m. (växtskyddsförordningen) har meddelats i strid med de normgivningsregler som gällde vid tillkomsten av förordningen, och att bestämmelserna i enlighet med 11 kap. 14 § regeringsformen inte ska tillämpas. Avgörandet har relevans också för ersättningsbestämmelserna i zoonosförordningen (1999:660) och förordning (2006:815) om provtagning på djur m.m. (nedan provtagningsförordningen).

En promemoria med förslag till ändringar i zoonoslagen (1999:658) och lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. (nedan provtagningslagen) har utarbetats inom Landsbygdsdepartementet. Promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians författningsförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian med författningsförslag har remissbehandlats (dnr L2013/3402/RS). En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*.

4 Bakgrund och gällande rätt

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade i ovan nämnda avgörande att växtskyddslagens ersättningsbestämmelser möjliggör ett mildrande av de i övrigt betungande ingrepp för den enskilde som föreskrivs i lagen. Även bestämmelser om mildrande av ett grundläggande åliggande eller ingrepp, till exempel i form av ersättning, ska enligt domstolen betraktas som betungande föreskrifter.

Bestämmelser om ersättning fanns vid prövningen både i växtskyddslagen och i växtskyddsförordningen. Eftersom det inte fanns något bemyndigande i växtskyddslagen att meddela föreskrifter om rätten till ersättning, och föreskriften inte kunde anses vara en verkställighetsföreskrift, ansågs ersättningsbestämmelsen i växtskyddsförordningen ha meddelats i strid med gällande normgivningsregler. Domstolen fann, i enlighet med 11 kap. 14 § regeringsformen, att bestämmelsen inte kunde tillämpas.

Regeringen har i propositionen Ersättning enligt växtskyddslagen (prop. 2013/14:18) föreslagit att det i växtskyddslagen införs ett bemyndigande som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om ersättning. Ändringen har antagits av riksdagen och trädde i kraft den 1 januari 2014 (lag [2013:1057] om ändring i växtskyddslagen [1972:318]).

4.1 Allmänt om regelverket

Zoonoslagen och provtagningslagen utgör tillsammans med epizootilagen (1999:657) och bisjukdomslagen (1974:211) stommen i ett regelkomplex som syftar till att hantera smittspridning hos djur.

Epizootilagen syftar till att hantera allmänfarliga djursjukdomar som normalt inte finns i Sverige, och som kan spridas genom smitta bland djur eller från djur till människa. Samhällets åtgärder vid utbrott av dessa sjukdomar ska syfta till att utrota sjukdomen (prop. 1998/99:88 s. 15 f.).

Bisjukdomslagen syftar till att bekämpa sjukdomar hos bin.

Zoonoslagen innehåller bestämmelser om sådana sjukdomar eller smittämnen hos djur som kan spridas naturligt genom smitta från djur till människa men som inte faller under epizootilagen. Lagen innefattar bestämmelser om såväl förebyggande åtgärder som åtgärder för bekämpning av zoonoser om smitta påvisas. Lagen avser att hantera sjukdomar och smittämnen som normalt finns i Sverige och som det inte är realistiskt att utrota, och för vilka det finns tillräckliga kunskaper för effektiv kontroll och bekämpning. Dessa smittämnen behöver dock inte ge upphov till sjukdom hos djur. I föreskrifter från Jordbruksverket anges vilka sjukdomar som omfattas – i nuläget endast salmonella (Statens jordbruksverks föreskrifter om zoonotiska sjukdomar [SJVFS 1999:101]).

Provtagningslagen kompletterar ovanstående lagar och ska tillämpas på kartläggning och kontroll av smittsamma djursjukdomar, kontroll av rests substanser och andra ämnen i djur och djurprodukter, märkning och registrering av djur, samt åtgärder för att förebygga och hindra spridning av smittsamma djursjukdomar (1 §). Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om provtagning och undersökning, hälsoövervakning, registerhållning av uppgifter om läkemedelsanvändning, åtgärder mot spridning av smitta och märkningskrav.

4.2 Bestämmelser om ersättning

Zoonoslagstiftningen

I zoonoslagen finns i 1 § fjärde stycket en upplysningsbestämmelse som anger att det finns särskilda bestämmelser om ersättning för kostnader och förluster med anledning av åtgärder enligt lagen.

Detaljerade bestämmelser om ersättning finns i 5 § zoonosförordningen. Enligt den bestämmelsen kan ersättning av statsmedel lämnas till den som på grund av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av zoonoslagen (1999:658) drabbas av kostnad eller förlust genom att djur avlivas eller att djur och djurprodukter samt avfall och annat material oskadliggörs, kostnader på grund av smittrening utöver normal rengöring, kostnader för särskilda åtgärder i samband med slakt, produktionsbortfall, samt kostnad eller förlust i annat fall om Jordbruksverket finner att det finns särskilda skäl.

Utbetalning av ersättning är alltså huvudsakligen kopplad till vissa specifika åtgärder som anges i lagen, och i dagsläget enbart avseende salmonellabekämpning. Rätten till ersättning förtydligas och begränsas genom andra bestämmelser i förordningen, t.ex. anges i 10 § att ersätt-

ningen kan jämkas om den enskilde själv har medverkat till kostnaden eller förlusten.

Provtagningslagen och provtagningsförordningen

Provtagningslagen saknar bestämmelser om ersättning. Enligt 18 § provtagningsförordningen kan, om det finns särskilda skäl, ersättning av statsmedel lämnas för kostnad eller förlust som föranletts av beslut enligt lagen (2006:806) om provtagningslag på djur, m.m. eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter för att kartlägga förekomst av, fastställa frihet från, kontrollera eller förebygga och hindra spridning av djursjukdomar. Jordbruksverket prövar frågor om ersättning.

Provtagningslagen är till skillnad från zoonoslagen inte begränsad till att gälla för vissa sjukdomar, och anger inte lika specifikt som zoonoslagen vilka åtgärder som myndigheterna får vidta för att hindra spridningen av smittsamma djursjukdomar. Bestämmelsen om ersättning i provtagningsförordningen är därför mer allmänt hållen än motsvarande bestämmelse i zoonosförordningen. Möjligheterna till ersättning begränsas av att det alltid måste föreligga särskilda skäl för att ersättning ska utgå.

Eftersom antalet utbetalningar av ersättning enligt provtagningsförordningen är mycket begränsat har det inte utvecklats någon klar praxis kring vad som anses utgöra särskilda skäl. Under åren 2010–2012 har någon ersättning inte utgått. Jordbruksverket har dock i november 2013 beslutat att betala ut ersättning med stöd av förordningen. Beslutet avser en fiskodlare vars fiskbestånd drabbats av en mycket ovanlig parasit. Jordbruksverket beslutade p.g.a. angreppet att spärrförklara fiskodlingen, samt förelade om provtagningslag och avlivande av fisk samt sanering av anläggningen. Då det varit i stort sett omöjligt för fiskodlaren att förebygga angreppet och att förutse konsekvenserna för anläggningen, och då förelagda åtgärder drabbat fiskodlaren mycket hårt, har särskilda skäl för ersättning ansetts föreligga (Jordbruksverkets beslut den 25 november 2013, dnr 3.11.18-8358/13).

4.3 EU-rättens bestämmelser om statsstöd

Utgångspunkten enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) är att statligt stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion inte är tillåtet om stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna. I artikel 107.2–3 EUF-fördraget anges emellertid ett antal undantag från detta förbud.

Kommissionen har antagit ett antal riktlinjer för att underlätta tolkning och tillämpningen av statsstödsreglerna. Enligt Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till jordbruk och skogsbruk 2007–2013 finns möjlighet att ge stöd för kompensation av förluster orsakade av djursjukdomar. Stöd som bara kompenserar jordbrukare för deras förluster utan att åtgärder vidtas för att avhjälpa problemet vid dess källa anses utgöra ett rent driftsstöd, och är därmed oförenligt med den gemensamma mark-

naden. Vidare anges bl.a. att stödåtgärderna bör vara förebyggande, kompenserande eller kombinerade. Som förebyggande åtgärder anges kontrollåtgärder eller analyser, utrotande av skadedjur som kan överföra sjukdomen, förebyggande vaccinering av djur eller behandling av grödor samt förebyggande slakt. Som kompenserande åtgärder anges att den berörda boskapen slaktas på order eller rekommendation av myndigheterna samt att boskapen dör till följd av vaccinationer eller andra åtgärder som rekommenderas eller beordras av myndigheterna.

Det kan här nämnas att EU-rättsakterna på området inte innehåller några bestämmelser angående ersättning direkt till enskilda.

5 Ändringar i zoonoslagen och lagen om provtagning på djur, m.m.

Regeringens förslag: I zoonoslagen införs en bestämmelse om att ersättning av statsmedel kan lämnas för kostnader eller förluster som uppkommit på grund av beslut enligt lagen eller på grund av föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer prövar frågor om ersättning. Det införs vidare ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om förutsättningarna för att ersättning ska kunna lämnas och om de kostnader och förluster som ska kunna ersättas.

I provtagningslagen införs en bestämmelse om att ersättning, om det finns särskilda skäl, kan lämnas för kostnader eller förluster som uppkommit på grund av beslut enligt lagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller på grund av föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer prövar frågor om ersättning. Vidare införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om förutsättningarna för att ersättning ska kunna lämnas och om de kostnader och förluster som ska kunna ersättas.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* har tillstyrkt förslaget. *Förvaltningsrätten i Jönköping* har inte haft några synpunkter på förslaget. *Kammarrätten i Göteborg* har i sak inte haft några invändningar mot förslaget, men har ansett att författningsförslaget avseende ändring av zoonoslagen redaktionellt bör omarbetas för att överensstämma med utformningen av motsvarande bestämmelse i växtskyddslagen. Det bör också i provtagningslagen anges att frågor om ersättning prövas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. *Jordbruksverket* har inte haft några invändningar mot förslaget, men har anfört att det skulle behöva förtydligas vad som utgör särskilda skäl för ersättning enligt provtagningslagen. Det finns vidare ett behov av att reglera vilka kostnader som får ersättas och i vilken utsträckning.

Skälen för regeringens förslag: Av ovan nämnda dom från Högsta Förvaltningsdomstolen följer att bestämmelser om offentlig ersättning för betungande ingrepp ska betraktas som betungande bestämmelser. Av 8 kap. 2 § regeringsformen framgår att sådana bestämmelser ska meddelas genom lag. Bestämmelser om ersättning för kostnader eller förluster på grund av ingrepp enligt zoonoslagen och provtagningslagen finns i zoonosförordningen respektive provtagningsförordningen. Något bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sådan ersättning finns inte vare sig i zoonoslagen eller i provtagningslagen. Ersättningsbestämmelserna i zoonosförordningen och provtagningsförordningen saknar således lagstöd.

Regeringen bedömer att bestämmelserna om ersättning för ingrepp enligt zoonoslagen även i fortsättningen bör finnas på förordningsnivå. Ersättningsbestämmelserna är kopplade till åtgärder som vidtas med stöd av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av zoonoslagen. Eftersom ersättningsberättigade åtgärder regleras på föreskriftsnivå kan det uppstå behov av att snabbt anpassa ersättningsbestämmelserna om regleringen av åtgärder ändras.

Vidare kan ett system med långtgående möjligheter till ersättning till enskilda riskera att stå i strid med EU:s regler om statligt stöd. Ersättningsreglerna kan därför behöva anpassas till kommande regeländringar inom EU när det gäller statligt stöd. För att snabbt kunna anpassa regelverket anser regeringen det lämpligt att ersättningsbestämmelserna kvarstår i förordningen.

Det bör därför i zoonoslagen införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om ersättning för kostnader och förluster som föranletts av föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av lagen. Någon ändring i de materiella ersättningsbestämmelserna är inte avsedd.

Bestämmelsen bör som Kammarrätten i Göteborg förordat utformas i enlighet med motsvarande bestämmelse i växtskyddslagen. Det bör därför i lagen anges att ersättning av statsmedel kan lämnas för kostnader eller förluster som uppkommit på grund av beslut enligt lagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, och att frågor om ersättning prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Bestämmelserna om ersättning i provtagningsförordningen är allmänt hållna och innebär att ersättning kan ges endast om det finns särskilda skäl. För att uppfylla regeringsformens krav på lagform bör bestämmelsen flyttas till lagen. Exempel på särskilda skäl är att det är fråga om mycket ovanliga sjukdomar, att det inte varit möjligt för den enskilde att vidta förebyggande åtgärder eller att konsekvenserna av vidtagna myndighetsåtgärder blivit onormalt kännbara. Regeringen bedömer vidare att det kan finnas behov av att precisera förutsättningarna för att ersättning ska kunna lämnas. Bestämmelsen bör därför kompletteras med ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om förutsättningarna för att ersättning ska kunna lämnas och om de kostnader och förluster som ska kunna ersättas.

Till skillnad från vad som gäller enligt zoonoslagen kan beslut i enskilda fall fattas både med stöd av provtagningslagen och provtag-

ningsförordningen. Ersättningsbestämmelsen i provtagningslagen bör därför utformas så att det tydliggörs att ersättning kan utgå avseende beslut i båda fallen. Åtgärder kan även beslutas genom föreskrifter. Det bör klargöras att ersättning kan lämnas även i sådana fall, på samma sätt som enligt motsvarande bestämmelse i zoonosförordningen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Ändringarna träder i kraft den 1 juli 2014.

Promemorians förslag: Frågan berörs inte i promemorian.

Remissinstanserna har inte behandlat frågan.

Skälen för regeringens förslag: Med hänsyn till betydelsen av ersättningsbestämmelserna bör ändringarna träda i kraft så snart som möjligt.

7 Konsekvenser

Föreslagna ändringar måste göras för att ersättningsbestämmelserna ska vara formellt giltiga. Om ändringar inte görs kan bestämmelserna bedömas som inte lagligen meddelade och någon ersättning kan då inte utbetalas. Att ersättning utgår anses bl.a. vara ett viktigt incitament för att djurhållare ska anmäla misstänkta sjukdomsfall och följa myndigheternas råd vid en bekämpning.

Vissa alternativ finns angående den tekniska utformningen. Regeringen har ovan redogjort för varför den föreslagna lösningen valts.

Någon ändring i ersättningsbestämmelsernas tillämpning är inte avsedd. Det är även i fortsättningen Jordbruksverket som prövar ersättningsfrågorna och rekvisiten för ersättning ändras inte. Ändringarna bedöms därför inte få några administrativa eller budgetära konsekvenser. Bestämmelserna bedöms också vara i enlighet med Sveriges skyldigheter i förhållande till EU, t.ex. i fråga om statsstöd.

Under tioårsperioden 2001–2010 har ersättning enligt zoonosförordningen betalats ut med i genomsnitt ca 60 miljoner per år när det gäller salmonella.

Ersättning enligt zoonosförordningen har under åren 2010–2012 betalats ut enligt följande. Ersättning enligt provtagningsförordningen har inte betalats ut under åren 2010–2012.

År	Djurvärde	Sanering	Prod.bortfall	Fördyring	Totalt
2010	9 944 515	25 824 055	20 070 203	7 007 480	62 846 253
2011	8 754 203	17 580 093	11 111 190	9 252 734	46 698 220
2012	5 542 527	10 040 24	8 161 681	8 158 959	31 903 411
Totalt	24 241 245	53 444 392	39 343 074	24 419 173	141 447 884

8 Författningskommentar

8.1 Zoonoslagen (1999:658)

1 §

Ändringen innebär att hänvisningen i paragrafens *tredje stycke* ändras till den nu gällande provtagningslagen. *Fjärde stycket* upphävs. Bestämmelser om ersättning förs in i en ny 7 a §.

7 a §

Paragrafen är ny. I *första stycket* anges att ersättning av statsmedel kan lämnas för kostnader och förluster som föranletts av beslut enligt zoonoslagen eller av föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, och att ersättningsfrågorna ska prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I *andra stycket* lämnas vidare ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om förutsättningarna för ersättning. Någon ändring i sak av rätten till ersättning är inte avsedd.

8.2 Lag (2006:806) om provtagning på djur, m.m.

9 a §

Paragrafen är ny. I *första stycket* anges att ersättning av statsmedel kan utgå för kostnader och förluster med anledning av vissa åtgärder enligt provtagningslagen. För att ersättning ska utgå krävs särskilda skäl. Rätten till ersättning är vidare begränsad till vissa angivna åtgärder. Bestämmelsen är till sitt innehåll hämtad från provtagningsförordningen men har redaktionellt ändrats för att skapa större tydlighet. Någon ändring avseende tillämpningen är inte avsedd. I bestämmelsens *andra stycke* anges att frågor om ersättning prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Genom bestämmelsens *tredje stycke* lämnas ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om förutsättningarna för ersättning.

Promemoria – Ändring av bestämmelser om ersättning för bekämpning av djursjukdomar

Bakgrund

Högsta Förvaltningsdomstolen har i ett avgörande den 11 juni 2013, målnr 243-12, prövat frågan om ersättning enligt växtskyddslagen (1972:318). HFD konstaterade att lagens ersättningsbestämmelser möjliggör ett mildrande av de i övrigt för den enskilde betungande ingrepp som föreskrivs i växtskyddslagen. Även bestämmelser om mildrande av ett grundläggande åliggande eller ingrepp, till exempel i form av ersättning, ska enligt domstolen betraktas som betungande föreskrifter. Bestämmelser om ersättning fanns vid prövningen både i växtskyddslagen och i växtskyddsförordningen (2006:817). Då det inte fanns något bemyndigande i växtskyddslagen att meddela föreskrifter om rätten till ersättning, och föreskriften inte kunde anses vara en verkställighetsföreskrift, ansågs ersättningsbestämmelsen i växtskyddsförordningen ha meddelats i strid med gällande normgivningsregler. Domstolen fann, i enlighet med 11 kap. 14 § regeringsformen, att bestämmelsen inte kunde tillämpas.

Regeringen har i proposition 2013/14:18 föreslagit att det i växtskyddslagen införs ett bemyndigande som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om ersättning.

Med anledning av Högsta Förvaltningsdomstolens dom bör en översyn också göras av ersättningsbestämmelserna i

- zoonoslagen (1999:658),
- zoonosförordningen (1999:660),
- lag (2006:806) om provtagning på djur m.m.(nedan provtagningslagen), samt
- förordning (2006:815) om provtagning på djur m.m. (nedan provtagningsförordningen).

Allmänt om regelverket

De ovan nämnda lagarna utgör tillsammans med epizootilagen (1999:657) och bisjukdomslagen (1974:211) stommen i ett regelkomplex som syftar till att hantera smittspridning hos djur.

Epizootilagen syftar till att hantera allmänfarliga djursjukdomar som normalt inte finns i Sverige, och som kan spridas genom smitta bland djur eller från djur till människa. Samhällets åtgärder vid utbrott av dessa sjukdomar ska syfta till att utrota sjukdomen (prop. 1998/99:88 s. 15 f).

Bisjukdomslagen syftar till att bekämpa sjukdomar hos bin.

Zoonoslagen innehåller bestämmelser om sådana sjukdomar eller smittämnen hos djur som kan spridas naturligt genom smitta från djur till människa men som inte är av den karaktären att den faller under epizootilagen. Lagen innefattar bestämmelser om såväl förebyggande åtgärder som åtgärder för bekämpning av zoonoser om smitta påvisas. Lagen avser att hantera sjukdomar och smittämnen som normalt finns i Sverige och som det inte är realistiskt att utrota, och för vilka det finns tillräck-

liga kunskaper för effektiv kontroll och bekämpning. Dessa smittämnen behöver dock inte ge upphov till sjukdom hos djur. I föreskrifter från Jordbruksverket anges vilka sjukdomar som omfattas – i nuläget endast salmonella, se Statens jordbruksverks föreskrifter om zoonotiska sjukdomar (SJVFS 1999:101).

Provtagningslagen kompletterar ovanstående lagar och ska tillämpas på kartläggning och kontroll av smittsamma djursjukdomar, kontroll av restsubstanser och andra ämnen i djur och djurprodukter, märkning och registrering av djur, samt åtgärder för att förebygga och hindra spridning av smittsamma djursjukdomar (1 §). Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om provtagning och undersökning, hälsoövervakning, uppgifter om läkemedelsanvändning, åtgärder mot spridning av smitta samt märkning.

Hur regleras ersättning?

Epizootillagstiftningen och bisjukdomslagen

Enligt epizootilagen är huvudregeln att staten ska ersätta den som drabbas av kostnad eller förlust på grund av beslut enligt lagen. Enligt bisjukdomslagen kan sådan ersättning utgå. De materiella ersättningsbestämmelserna finns i resp. lag.

Zoonoslagstiftningen

I zoonoslagen finns i 1 kap. 1 § 4 stycket en upplysningsbestämmelse som anger att det finns särskilda bestämmelser om ersättning för kostnader och förluster med anledning av åtgärder enligt lagen.

Detaljerade bestämmelser om ersättning finns i zoonosförordningen, där det i 5 § föreskrivs följande. Ersättning av statsmedel kan lämnas till den som på grund av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av zoonoslagen (1999:658) drabbas av

1. kostnad eller förlust genom att djur avlivas eller att djur och djurprodukter samt avfall och annat material oskadliggörs,
2. kostnader på grund av smittrening utöver normal rengöring,
3. kostnader för särskilda åtgärder i samband med slakt,
4. produktionsbortfall,
5. kostnad eller förlust i annat fall om Jordbruksverket finner att det finns särskilda skäl.

Utbetalning av ersättning är alltså huvudsakligen kopplad till vissa specifika åtgärder som anges i lagen, och i dagsläget enbart avseende salmonellabekämpning. Rätten till ersättning förtydligas och begränsas genom andra bestämmelser i förordningen, t.ex. anges i 10 § att ersättningen kan jämkas om den enskilde själv har medverkat till kostnaden eller förlusten.

Frågan om ersättningsreglernas placering behandlades i lagmotiven till zoonoslagen (a prop. s. 39 f).

Provtagningslagen saknar bestämmelser om ersättning. Enligt 18 § provtagningsförordningen kan, om det finns särskilda skäl, ersättning av statsmedel lämnas för kostnad eller förlust som föranletts av beslut enligt lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter för att kartlägga förekomst av, fastställa

frihet från, kontrollera eller förebygga och hindra spridning av djursjukdomar. Jordbruksverket prövar frågor om ersättning.

Provtagningslagen är till skillnad från zoonoslagen inte begränsad till vissa sjukdomar och anger inte lika specifikt som zoonoslagen vilka åtgärder som myndigheterna får vidta för att hindra spridningen av smittsamma djursjukdomar. Bestämmelsen om ersättning i provtagningsförordningen är därför mer allmänt hållen än motsvarande bestämmelse i zoonosförordningen. Möjligheterna till ersättning begränsas av att det alltid måste föreligga särskilda skäl för att ersättning ska utgå.

Eftersom antalet utbetalningar av ersättning enligt provtagningsförordningen är mycket begränsat har det inte utvecklats någon klar praxis kring vad som anses utgöra särskilda skäl. Under åren 2010–2012 har någon ersättning inte utgått. Jordbruksverket har dock i november 2013 beslutat att betala ut ersättning med stöd av förordningen. Beslutet avser en fiskodlare vars fiskbestånd drabbats av en mycket ovanlig parasit. Jordbruksverket beslutade p.g.a. angreppet att spärrförklara fiskodlingen, samt förelade om provtagning och avlivande av fisk samt sanering av anläggningen. Då det varit i stort sett omöjligt för fiskodlaren att förebygga angreppet och att förutse konsekvenserna för anläggningen, och då förelagda åtgärder drabbat fiskodlaren mycket hårt, har särskilda skäl för ersättning ansetts föreligga (Jordbruksverkets beslut den 25 november 2013, dnr 3.11.18-8358/13).

EU-rättens bestämmelser om statsstöd

Utgångspunkten enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) är att statligt stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion inte är tillåtet om stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna. I artikel 107.2-3 EUF-fördraget anges emellertid ett antal undantag från detta förbud.

Kommissionen har antagit ett antal riktlinjer för att underlätta tolkningen och tillämpningen av statsstödsreglerna. Enligt Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till jordbruk och skogsbruk 2007–2013 (2006/C319/01) finns möjlighet att ge stöd för kompensation av förluster orsakade av djursjukdomar. Stöd som bara kompenserar jordbrukare för deras förluster utan att åtgärder vidtas för att avhjälpa problemet vid dess källa anses utgöra ett rent driftsstöd, och är därmed oförenligt med den gemensamma marknaden. Vidare anges bl.a. att stödåtgärderna bör vara förebyggande, kompenserande eller kombinerade. Som förebyggande åtgärder anges kontrollåtgärder eller analyser, utrotande av skadedjur som kan överföra sjukdomen, förebyggande vaccinering av djur eller behandling av grödor samt förebyggande slakt. Som kompenserande åtgärder anges att den berörda boskapen slaktas på order eller rekommendation av myndigheterna samt att boskapen dör till följd av vaccinationer eller andra åtgärder som rekommenderas eller beordras av myndigheterna.

Det kan här nämnas att direktivet som zoonoslagen implementerar, Rådets direktiv 92/117/EG om skyddsåtgärder mot specifika zoonoser och zoonotiska agenser hos djur och animaliska produkter för att förhindra utbrott av livsmedelsburna infektioner och förgiftningar, (EGT

L 62, 15.3.1993, s. 38–48, Celex 31992L0117), inte innehåller några bestämmelser angående ersättning direkt till enskilda. Medlemsstaterna kan emellertid, under vissa förutsättningar, få ekonomiskt bidrag från EU för åtgärder som vidtagits (artikel 9). Bilaga 1

Överväganden och förslag

Promemorians förslag: I zoonoslagen införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om ersättning för kostnader eller förluster som föranletts av beslut eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

I provtagningslagen införs en bestämmelse om att ersättning, om det finns särskilda skäl, kan lämnas för kostnader och förluster som föranletts av beslut enligt lagen, av beslut enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, samt av föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Vidare införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om sådan ersättning.

Skälen för promemorians bedömning: Av ovan nämnda dom från Högsta Förvaltningsdomstolen följer att bestämmelser om offentlig ersättning för betungande ingrepp ska betraktas som betungande bestämmelser. Av 8 kap. 2 § regeringsformen framgår att sådana bestämmelser ska meddelas genom lag. Bestämmelser om ersättning för kostnader eller förluster på grund av ingrepp enligt zoonoslagen och provtagningslagen finns i zoonosförordningen respektive provtagningsförordningen. Något bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sådan ersättning finns inte vare sig i zoonoslagen eller i provtagningslagen. Nuvarande bestämmelserna i zoonosförordningen och provtagningsförordningen saknar således lagstöd.

Bestämmelserna om ersättning för ingrepp enligt zoonoslagen bör även i fortsättningen finnas på förordningsnivå. Ersättningsbestämmelserna är kopplade till åtgärder som vidtas med stöd av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av zoonoslagen. Eftersom ersättningsberättigade åtgärder regleras på föreskriftsnivå kan det uppstå behov av att anpassa ersättningsbestämmelserna om regleringen av åtgärder ändras.

Vidare kan ett system med långtgående möjligheter till ersättning till enskilda riskera att stå i strid med EU:s regler om statligt stöd. Ersättningsreglerna kan därför behöva anpassas till kommande regeländringar inom EU när det gäller statligt stöd. För att snabbt kunna anpassa regelverket är det lämpligt att ersättningsbestämmelserna kvarstår i förordningarna.

Det bör därför i zoonoslagen införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om ersättning för kostnader och förluster som föranletts av föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av lagen. Någon ändring i de materiella ersättningsbestämmelserna är inte avsedd.

Bestämmelserna om ersättning i provtagningsförordningen är allmänt hållna och innebär att ersättning kan ges endast om det finns särskilda skäl. För att uppfylla regeringsformens krav på lagform bör bestämmelsen flyttas till lagen. Det kan finnas behov av att precisera förutsättningarna för att ersättning ska kunna lämnas. Bestämmelsen bör därför kom-

pletteras med ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela forskrifter om förutsättningarna för att ersättning ska kunna lämnas och om de kostnader och förluster som ska kunna ersättas.

Till skillnad från vad som gäller enligt zoonoslagen kan beslut i enskilda fall fattas både med stöd av provtagningslagen och av provtagningsförordningen. Ersättningsbestämmelsen i provtagningslagen bör justeras så att det tydliggörs att ersättning kan utgå avseende beslut i båda fallen. Åtgärder kan även beslutas genom föreskrifter. Det bör klargöras att ersättning även kan utgå i sådana fall, på samma sätt som enligt motsvarande bestämmelse i zoonosförordningen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Konsekvenser

Ändringarna måste göras för att ersättningsbestämmelserna ska vara formellt giltiga. Om ändringar inte görs kan bestämmelserna bedömas som inte lagligen meddelade och någon ersättning kan då inte utbetalas. Att ersättning utgår anses bl.a. vara ett viktigt incitament för att djurhållare ska anmäla misstänkta sjukdomsfall och följa myndigheternas råd vid en bekämpning (SOU 2010:106. Folkhälsa – djurhälsa, Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring, Del B, s. 139).

Vissa alternativ finns angående den tekniska utformningen. Det har ovan redogjorts för varför den föreslagna lösningen valts.

Någon ändring i ersättningsbestämmelsernas tillämpning är inte avsedd. Det är även i fortsättningen Jordbruksverket som prövar ersättningsfrågorna och rekvisiten för ersättning ändras inte. Ändringarna bedöms därför inte få några administrativa eller budgetära konsekvenser. Bestämmelserna bedöms också vara i enlighet med Sveriges skyldigheter i förhållande till EU, t.ex. vad avser statsstöd.

Det kan nämnas att ersättning enligt zoonosförordningen under tioårsperioden 2001–2010 har utgått med i genomsnitt ca 60 miljoner per år avseende salmonella.

Ersättning har under åren 2010–2012 betalats ut enligt följande.

År	Djurvärde	Sanering	Prod.bortfall	Fördyring	Totalt
2010	9 944 515	25 824 055	20 070 203	7 007 480	62 846 253
2011	8 754 203	17 580 093	11 111 190	9 252 734	46 698 220
2012	5 542 527	10 040 244	8 161 681	8 158 959	31 903 411
Totalt:	24 241 245	53 444 392	39 343 074	24 419 173	141 447 884

Ersättning enligt provtagningsförordningen har inte utbetalats alls under åren 2010–2012 (Ds 2012:43. Införande av regressrätt för staten i samband med bekämpning av djursmittor, s. 23, samt uppgifter från Statens Jordbruksverk).

Förslag till lag om ändring av zoonoslagen (1999:658)

Härigenom föreskrivs
dels att 1 kap. 1 § zoonoslagen (1999:658) ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna lag gäller sjukdomar och smittämnen hos djur som kan spridas naturligt från djur till människa (zoonoser) och som inte är sådana epizootiska sjukdomar som omfattas av epizootilagen (1999:657). Lagen gäller dock endast sådana zoonoser som det finns tillräckliga kunskaper om för effektiv kontroll och bekämpning.

Zoonoserna anges i verkställighetsföreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

I fråga om andra zoonoser än sådana som omfattas av denna lag finns bestämmelser om kontroll och förebyggande åtgärder i lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m.

Särskilda föreskrifter finns om ersättning för kostnader och förluster med anledning av åtgärder enligt denna lag.

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag gäller sjukdomar och smittämnen hos djur som kan spridas naturligt från djur till människa (zoonoser) och som inte är sådana epizootiska sjukdomar som omfattas av epizootilagen (1999:657). Lagen gäller dock endast sådana zoonoser som det finns tillräckliga kunskaper om för effektiv kontroll och bekämpning.

Zoonoserna anges i verkställighetsföreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

I fråga om andra zoonoser än sådana som omfattas av denna lag finns bestämmelser om kontroll och förebyggande åtgärder i lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m.

7 a §§

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att ersättning av statsmedel kan lämnas för kostnader eller förluster som uppkommit på grund av beslut enligt denna lag eller av föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Förslag till lag om ändring i lagen (2006:806) om provtagning på djur m.m.

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2006:806) om provtagning på djur m.m. ska införas en ny paragraf, 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §

Ersättning av statsmedel kan, om det finns särskilda skäl, lämnas för kostnader eller förluster som uppkommit på grund av

1. sådana beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen som syftar till att kartlägga förekomst av, fastställa frihet från, kontrollera eller förebygga och hindra spridning av djursjukdomar, eller

2. sådana föreskrifter meddelade med stöd av lagen som har det syfte som anges i 1.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om förutsättningarna för att ersättning ska kunna lämnas och om de kostnader och förluster som ska kunna ersättas.

Förteckning över remissinstanserna

Bilaga 3

Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Jönköping, Statens jordbruksverk, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF).