

Nr 55

Utlåtande i anledning av väckta motioner om ersättning av statsmedel vid förlust på grund av ingripande enligt bekämpningsmedelsförordningen.

Andra lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr I:624 av herrar *Isacson* och *Lundberg* samt nr II:787 av herr *Hedin m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, ”att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om sådan ändring av bekämpningsmedelsförordningen, att ersättning av statsmedel må utgå till dem som till följd av myndighets förbud mot försäljning och användning av bekämpningsmedel åsamkats ekonomisk förlust”.

Beträffande de skäl motionärerna åberopat till stöd för sin hemställan får utskottet, i den mån redogörelse därför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionen II:787.

Gällande bestämmelser m. m.

Bekämpningsmedelsförordningen

Enligt *bekämpningsmedelsförordningen den 14 december 1962* får bekämpningsmedel — varmed förstås ämnen och beredningar som är avsedda att användas till skydd mot egendomsskada, sanitär olägenhet eller dylikt, förorsakade av växter, djur, bakterier eller virus — inte användas eller överlåtas utan att ha godkänts vid en särskild registreringsprocedur hos giftnämnden. Bekämpningsmedel får inte registreras om medlet är så giftigt eller eljest bedöms kunna medföra så skadlig verkan på människor, husdjur, vilt, nyttoinsekter eller nyttoväxter, att det inte lämpligen bör användas som bekämpningsmedel. Vid registreringen skall medlet placeras i olika faroklasser alltefter dess giftighet. Genom denna åtgärd styrs de farligaste medlen via mer kvalificerade handelsvägar till sådana personer, som på grund av speciell utbildning och erfarenhet erhållit tillstånd att använda dem. Giftnämnden får vid registreringen föreskriva särskilda säkerhetsföreskrifter. Sådana kan ändras när skäl därtill föreligger. Registreringen kan också återkallas, t. ex. om medlet vid användning visar sig vara förenat med väsentligt större risker än som förutsattes vid registreringen.

Bekämpningsmedelsförordningen innehåller vissa bestämmelser om hantering av bekämpningsmedel. Bland dessa må nämnas bestämmelsen i 17 § att förstöring eller

annat oskadliggörande av bekämpningsmedel, som inte längre är avsett att användas för sitt ändamål, skall ske på betryggande sätt.

Bekämpningsmedelsförordningen trädde i kraft den 1 januari 1964. Medel som hölls till salu den 1 oktober 1963 enligt då gällande bestämmelser och som anmälts för registrering enligt de nya bestämmelserna senast den 31 mars 1964, får dock, såvida inte giftnämnden förordnar annorlunda, försäljas och användas i avvaktan på registreringsansökningens slutgiltiga prövning.

Bestämmelser om ersättning av statsmedel i vissa fall vid ingripanden i hälsovårdens intresse

Bekämpningsmedelsförordningen innehåller inte några bestämmelser om ersättning av statsmedel för kostnader eller förluster som uppkommit på grund av ingripanden enligt förordningen. Sådana bestämmelser finns beträffande vissa andra ingripanden som företages i hälsovårdens intresse.

Enligt *lagen den 18 maj 1956 om ersättning åt smittbärare* är smittbärare berättigad att erhålla ersättning av statsmedel, om han på grund av myndighets ingripande — företaget med stöd av epidemilagen, livsmedelsstadgan eller mejeristadgan till förekommande av att smitta sprides — underkastas observation eller isolering eller inskränkning i arbetet. Ersättning utgår i princip för inkomstbortfall. Enligt *kungörelsen samma dag om ersättning av statsmedel i vissa fall vid ingripanden i hälsovårdens intresse* kan ersättning utgå för kostnader och förluster, som uppkommit på grund av myndighets ingripande med stöd av epidemilagen eller livsmedelsstadgan för att hindra spridning av smittsam sjukdom. Ersättning kan utgå för förstöring eller omarbetning av vara, för vissa onyttiga utgifter samt — då väsentligt intrång i näring föreligger — för mera svårbestämda förluster i annat hänseende.

I *propositionen nr 126 till 1956 års riksdag* med förslag till dessa bestämmelser uttalade föredragande departementschefen bl. a.

Sedan lång tid tillbaka har uppmärksammats frågan i vad mån ersättning bör utgå till den enskilde medborgaren för de förluster av olika slag, som kan tillfogas honom genom ingripande från det allmännas sida. Frågan har fått allt större betydelse allteftersom samhället utvecklats och den statliga verksamheten ökat. I ett utvecklade samhälle måste nämligen i olika hänseenden ingripanden ske i det allmännas intresse, även om därigenom den enskilde åsamkas skador i ekonomiskt avseende. I många fall framstår det som fullt naturligt att den enskilde får ersättning, t. ex. när kronan tar i anspråk den enskildes egendom genom expropriation. I andra fall kan det synas rimligt att den enskilde själv får bära förlusterna vid ingripanden från det allmännas sida. Stundom får ersättningsfrågan bedömas främst ur skälighetssynpunkt.

Givetvis är det önskvärt att så långt möjligt utforma enhetliga normer för det ersättningsansvar som må åvila kronan. Såsom riksdagen uttalade vid sin hemställan om den nu verkställda utredningen, får man börja med att på vissa mera avgränsade områden söka nå fram till enhetliga normer angående när ersättning skall utgå och efter vilka grunder den skall beräknas. Ett sådant avgränsat område — där bristfälligheterna i gällande rätt blivit klart ådagalagda och allmänt erkända — ansågs ingripanden i hälsovårdens intresse utgöra.

Sedan departementschefen uppehållit sig vid frågan om ersättning vid ingripanden mot person, fortsatte han :

Vad härefter angår lagstiftningens avgränsning i fråga om ingripanden avseende egendom och företag vill jag understryka, att det icke är meningen att ersättning enligt den här föreslagna lagstiftningen skall utgå i anledning av de åtgärder myndigheterna vidtager i sin regelmässiga kontrollerande verksamhet på hälsovårdens område. Vad det här kan bli fråga om att ersätta är förluster, som uppkommer vid extraordinära ingripanden. Jag är ense med utredningsmannen om att ersättningsreglerna i denna del endast bör avse ingripanden i epidemibekämpande syfte. Den av någon remissmyndighet hävdade meningen, att ersättning i denna ordning jämväl borde utgå då åtgärder med stöd av hälsovårdsstadgan vidtages mot fabrik eller näring, kan jag alltså icke dela. På grund härav — — — kan jag ansluta mig till utredningsmannens förslag, att ersättning skall kunna utgå i vissa fall, då ingripanden skett med stöd av epidemilagen eller livsmedelsstadgan för att hindra spridning av smittsam sjukdom.

Ett motionsvis framfört yrkande att ingripanden enligt karantänkungörelsen skulle bli ersättningsgrundande avvisades av 1962 års riksdag i enlighet med andra lagutskottets utlåtande nr 34. Om behov av översyn av ersättningsreglerna i framtiden skulle aktualiseras, borde en sådan enligt utskottets mening företagas i internationellt sammanhang.

Åtgärder beträffande kvicksilverhaltiga betningsmedel

I *propositionen nr 184 år 1962* med förslag till bekämpningsmedelsförordningen framhöll föredragande departementschefen att mycket giftiga kvicksilverföreningar alltjämt spelade en stor roll vid betning av utsäde. Han betonade att kunskaper, noggrannhet och ansvarskänsla i hög grad måste prägla sådan verksamhet. Det torde knappast med fog kunna göras gällande, anförde han, att det är betungande för yrkesutövaren, att samhället genom ett tillståndsförfarande påtar sig ansvaret för att vissa minimikrav från säkerhetssynpunkt är tillgodosedda vid yrkesmässig betning med farligare betningsmedel.

Kvicksilverhaltiga betningsmedel fick sedan bekämpningsmedelsförordningen trätt i kraft försäljas och användas med stöd av övergångsbestämmelserna till förordningen. Giftnämnden utfärdade dock i början av år 1964 vissa speciella föreskrifter av säkerhetsnatur. I juli 1965 tog nämnden på nytt upp frågan om de kvicksilverhaltiga betningsmedlens försäljning och användning. Nämnden ansåg sig ännu icke ha tillräcklig grund för ett omedelbart förbud mot betning av utsäde med varje slag av kvicksilverhaltigt betningsmedel. Däremot hemställde den i september 1965 hos Kungl. Maj:t att åtgärder måtte vidtas i syfte att minska omfattningen av kvicksilverbetningen. Viss inskränkning i rätten att använda kvicksilverhaltigt betningsmedel föreskrevs sedermera genom kungörelsen den 15 oktober 1965 (nr 530) med särskilda bestämmelser om betning av vårstråsäd. Efter ytterligare överläggningar och samråd beslöt giftnämnden den 14 december 1965 att betningsmedel som innehöll alkyl-

kvicksilverföreningar inte fick försäljas eller användas efter utgången av januari månad 1966.

Med anledning av nämndens beslut gjordes hos Kungl. Maj:t framställningar om ersättning för inlösen och destruktion av de lager av betningsmedel innehållande alkylkvicksilver, som fanns kvar då förbudet trädde i kraft. Den 29 juni 1966 beslöt Kungl. Maj:t att framställningarna inte skulle föranleda någon åtgärd. I sitt beslut erinrade Kungl. Maj:t om att förstöring eller annat oskadliggörande av bekämpningsmedel, som inte längre är avsett att användas för sitt ändamål, jämlikt 17 § bekämpningsmedelsförordningen skall ske på betryggande sätt. Vidare anbefalldes giftnämnden att före 1966 års utgång anmäla, huruvida behov förelåg av det allmännas medverkan vid förstöring eller oskadliggörande av nu ifrågavarande lager. Det förutsattes, att uppkommande kostnader helt skulle åvila den enskilde.

Hösten 1966 tog herr Hedin upp problemet i en *interpellation* i andra kammaren. Han frågade chefen för socialdepartementet vilka principer, som varit vägledande för regeringens beslut om att kostnader för destruktion av betningsmedel skulle åvila den enskilde. I sitt svar den 12 december 1966 anförde socialministern, efter att ha redogjort för giftnämndens och Kungl. Maj:ts ovannämnda beslut, följande:

När det gäller nu aktuella varor vill jag erinra om den livliga debatt som pågått under flera år beträffande de risker som sammanhänger med användning av kvicksilver och kvicksilverföreningar. Detta har särskilt gällt betningsmedel med kvicksilverföreningar. De förbud som drabbat dessa varor kan därför inte ha kommit som någon överraskning för dem som handlar med dem eller använder dem.

Regeringen har inte ansett att några skäl föreligger för att avvika från den allmänna principen att ett offentligrättsligt ingripande inte ger den som lider skada av ingripandet rätt till ersättning av det allmänna.

Utskottet

Enligt lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1964 får bekämpningsmedel användas och försäljas endast om det godkänts genom registrering hos giftnämnden. Registrering får inte ske av medel som är så giftigt eller skadligt för människor, djur eller växter att det inte lämpligen bör användas i bekämpningssyfte. Giftnämnden kan utfärda särskilda säkerhetsföreskrifter i samband med registreringen och kan även, när skäl därtill föreligger, återkalla tidigare beslutad registrering.

Om giftnämnden inte godkänner bekämpningsmedel, som anmäls för registrering, eller återkallar tidigare meddelad registrering, inträder förbud för medlets fortsatta användande. Sådant förbud kan medföra förluster och kostnader för enskilda personer och företag. Inneliggande lager av bekämpningsmedlet kan bli mer eller mindre värdelöst och kostnader för förstöring eller annat oskadliggörande av medlet kan uppstå. Någon rätt till ersättning av statsmedel för sådana förluster är inte fastställd i lag. Kungl. Maj:t har också genom beslut den 29 juni 1966 lämnat framställningar om ersättning för förluster, förorsakade av giftnämndens beslut att förbjuda betningsmedel innehållande alkylkvicksilverföreningar, utan åtgärd.

I förevarande motioner hemställes om sådan ändring av bekämpningsmedelsför-

ordningen att ersättning av statsmedel skall kunna utgå vid förlust på grund av myndighets förbud mot försäljning eller användning av bekämpningsmedel. Enligt motionärerna synes det naturligt att ersättning skall utgå för oförskyllt liden skada vid myndighets ingripande i samhällets intresse. Motionärerna framhåller att rätt till sådan ersättning är fastställd i lag vid vissa intrång för att hindra spridning av smittosam sjukdom. Samma rätt bör enligt deras mening föreligga vid ingripande med förbud mot tidigare tillåtet bekämpningsmedel. Ersättning bör dock ej ifrågakomma om förbudet kombineras med en tillräckligt lång övergångstid.

Den enskilde medborgarens rätt till ersättning för förlust, som tillfogats honom genom ingripande från det allmännas sida, är en heterogen och komplicerad fråga. I vissa fall framstår det som naturligt att ersättning skall utgå, t. ex. då kronan tar i anspråk den enskildes egendom genom expropriation. I andra fall anses det rimligt att den enskilde själv får bära förlusten. Till dessa fall hänförs i princip sådana där myndighets beslut innebär intrång i av den enskilde bedriven näring. Ersättning utgår här endast i extraordinära undantagsfall, såsom vid ingripande i epidemibekämpande syfte, eller efter skälighetsprövning i varje enskilt fall. Enligt utskottets uppfattning saknas anledning att frångå denna princip.

Vid bedömning av frågan huruvida ingripande enligt bekämpningsmedelsförordningen kan anses utgöra sådant extraordinärt intrång att det bör vara ersättningsgrundande vill utskottet erinra om ett tidigare uttalande av statsmakterna. I samband med införandet av ersättningsrätten för förlust vid ingripande i epidemibekämpande syfte uttalade dessa, att någon rätt till ersättning inte skulle föreligga vid ingripanden i anledning av myndigheternas regelmässiga kontrollerande verksamhet på hälsovårdens område. De ingripanden som aktualiseras i motionerna är närmast att jämföra med åtgärder av denna natur. På grund härav bör de enligt utskottets mening inte motivera att någon generell rätt till ersättning införes lagstiftningsvägen. Möjligheten till ersättning efter skälighetsprövning i varje enskilt fall torde få utgöra en tillfredsställande ordning. I det sammanhanget vill utskottet framhålla att förlust på grund av indragna bekämpningsmedel i framtiden torde komma att uppstå endast vid direkt återkallande av registrering. Då ingripanden med kort varsel enligt giftnämndens mening i hög grad torde komma att höra till undantagen, torde enskild person eller företag mera sällan komma att drabbas av förlust.

Med hänvisning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motioner, I:624 och II:787, inte måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 31 oktober 1967

På andra lagutskottets vägnar :

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Strand (s)*, fru Carlqvist (s), herr Hübinette (h), fru Hamrin-Thorell (fp)*, herrar Eric Carlsson (cp), Dahlberg (s), Wanhainen (s)* och Erik Filip Petersson (fp);

från andra kammaren: herr Lundberg (s)*, fröken Sandell (s), fru Svensson (s)*, herrar Jönsson i Ingemarsgården (fp), Ringaby (h), Jonsson (fp), Göransson (s) och Larsson i Öskeviksby (cp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.