

HÖGSTA DOMSTOLENS BESLUT

meddelat i Stockholm den 6 februari 2008

Mål nr

Ö 3867-06

PARTER

1. Justitiekanslern

Box 2308

103 17 Stockholm

2. Lantmännen ek för, 769605-2856

Box 30192

104 25 Stockholm

Ombud: Advokat RS

SAKEN

Regressrätt

BESLUT OM HÄNSKJUTANDE ENLIGT 56 KAP. 13 § RÄTTE- GÅNGSBALKEN

Stockholms tingsrätts beslut den 26 september 2006 i mål T 11892-06

HÖGSTA DOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta domstolen förklarar att staten inte har regressrätt gentemot Lantmännen för den ersättning som Jordbruksverket har betalat till lantbrukare och lantbruksföretag med anledning av att salmonellasmittat foder såldes våren 2003 från Lantmännens foderfabrik i Norrköping och att åtgärder enligt 5 § zoonoslagen (1999:658) – bl.a. slakt av grisar – därför vidtogs på ett antal gårdar.

BAKGRUND

Under våren 2003 sålde Lantmännen ek för från föreningens fabrik i Norrköping till gårdar i framför allt Östergötland foder som visade sig vara salmonellasmittat. Efter det att smittan upptäckts vidtog Jordbruksverket åtgärder enligt 5 § zoonoslagen (1999:658) på gårdar dit foder hade sålts. Bl.a. lät verket slakta ett stort antal grisar. Staten genom Jordbruksverket har med tillämpning av 5 § zoonosförordningen (1999:660) betalat ut sammanlagt cirka 82,5 milj. kr i ersättning till lantbrukare som drabbats av kostnader eller förluster på grund av Jordbruksverkets åtgärder.

Staten har i ansökan om stämning yrkat att Lantmännen skall förpliktas att till staten betala 82,5 milj. kr jämte ränta. Som grund för sin talan har staten hävdad att Lantmännen orsakat de skador som uppkommit på grund av utslaktningen, att de ersättningar som Jordbruksverket betalat till de drabbade lantbrukarna skall ses som förskottsbetalningar och att staten har rätt att från Lantmännen återfå vad staten betalat till lantbrukarna.

Staten har hävdad, att Lantmännen är skadeståndsskyldig mot lantbrukarna för skadorna i första hand till följd av ett strikt skadeståndsansvar, i andra hand att Lantmännen gentemot lantbrukarna får anses ha utfäst att fodret skulle vara fritt från salmonellasmitta och i tredje hand till följd av oaktsamhet eller grov oaktsamhet vid tillverkningen av fodret samt att staten har regressrätt mot Lantmännen för de utbetalda ersättningarna oavsett på vilken grund Lantmännen är skadeståndsansvarig.

Lantmännen har bestritt statens yrkande. Som grund för bestridandet har Lantmännen hävdad i första hand att staten inte har någon laglig rätt att kräva Lantmännen på utgivna belopp oberoende av om staten haft skyldighet att utge ersättningarna eller ej. Lantmännen har därvid gjort gällande att regressrätt inte kan grundas på tillämpliga författningar eller härledas från rättspraxis eller genom analogisk tillämpning av allmänna skadeståndsrättsliga principer. Lantmännen har bestritt att föreningen ådragit sig någon form av skadeståndsskyldighet gentemot enskilda lantbrukare och lantbruksföretag på någon av de av staten påstådda ansvarsgrunderna. Dessutom har Lantmännen anfört att för det fall att föreningen såsom skadeståndsansvarig regressvis skulle ha att ersätta staten, skall ansvaret jämkas eftersom staten har förvärrat skadan eller förhindrat lantbrukarna att begränsa skadorna.

Genom beslut den 26 september 2006 har tingsrätten, med stöd av 56 kap. 13 § rättegångsbalken, till Högsta domstolen hänskjutit följande fråga.

Jordbruksverket har betalat ersättning till enskilda lantbrukare, som är näringsidkare, och lantbruksföretag med tillämpning av 5 § zoonosförordningen med anledning av att salmonellasmittat foder såldes våren 2003 från Lantmännens foderfabrik i Norrköping och att åtgärder

enligt 5 § zoonoslagen – bl.a. slakt av grisar – därför vidtogs på ett antal gårdar i framför allt Östergötland dit fodret hade sålts. Har staten regressrätt gentemot Lantmännen för den ersättning som Jordbruksverket har betalat,

a) för det fall staten kan visa att Lantmännen får anses ha utfäst att levererat svinfoder skulle vara fritt från salmonellasmitta och på grund därav ådragit sig skadeståndsansvar gentemot köparna av fodret,

b) för det fall Lantmännen skulle anses strikt skadeståndsansvarig gentemot köparna – dvs. ansvarig även om någon utfästelse inte har lämnats – på grund av det ansvar som Lantmännen har för skadebringande egenskaper hos dess produkter,

c) för det fall Lantmännen skulle anses skadeståndsansvarig gentemot köparna till följd av vårdslöshet vid tillverkningen av fodret på grund av det ansvar som Lantmännen har för skadebringande egenskaper hos dess produkter eller

d) vid fall av grov vårdslöshet för omständigheter enligt c)?

Högsta domstolen har meddelat prövningstillstånd.

SKÄL

Förfarandet vid bekämpning av salmonella hos djur regleras i zoonoslagen.

I 1 § fjärde stycket anges att särskilda föreskrifter finns om ersättning för kostnader och förluster med anledning av åtgärder enligt lagen. Enligt 5 § får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket

meddela föreskrifter eller i det enskilda fallet besluta om bl.a. slakt eller annan avlivning av djur.

Regler om ersättning vid ingripanden enligt zoonoslagen finns i zoonosförordningen. Beslut enligt förordningen fattas av Jordbruksverket. Ersättning av statsmedel kan enligt 5 § lämnas till den som på grund av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av zoonoslagen drabbas av bl.a. kostnad eller förlust genom att djur avlivas eller att djur och djurprodukter samt avfall och annat material oskadliggörs. Ersättning lämnas enligt 6 § med högst femtio procent eller, under vissa förutsättningar, högst sjuttio procent av de kostnader och förluster som kan ersättas enligt 5 §. Enligt 9 § får Jordbruksverket besluta om ersättning med högre belopp om det finns särskilda skäl. Vidare kan enligt 10 § ersättningen jämkas om den ersättningsberättigade uppsåtligen eller genom vårdslöshet själv har medverkat till kostnaden eller förlusten.

Enligt förarbetena till zoonoslagen ansågs kontrollen och bekämpningen av salmonella vara en statlig angelägenhet. Ersättningsbestämmelserna kunde inte anses innebära ett fastslående av att staten i princip skulle vara skyldig att på skadeståndsrättslig eller annan grund svara för kostnader eller förluster som drabbar djurägaren vid myndighetsingripande. Avsikten med reglerna var endast att i skälig omfattning mildra de ekonomiska konsekvenser som en salmonellainfektion kunde innebära för de enskilda djurägarna. Reglerna var alltså att betrakta som offentligrättsliga bestämmelser till förmån för enskilda. Risken för salmonella var något som den enskilda djurägaren måste

ta hänsyn till som en beaktansvärd risk ingående i företagarrisken, eftersom salmonellasmitta alltid finns i den omgivande miljön. Staten, den enskilde djurägaren och jordbruksnäringen borde dela på det ekonomiska ansvaret för kontroll och bekämpning enligt zoonoslagen på grund av att såväl skattebetalarkollektivet som den enskilde djurägaren och näringen gynnas av bekämpningen. De varierade ersättningsnivåerna, som gällde även före den nuvarande regleringen, hade medverkat till att det fanns ett väl fungerande försäkringssystem för salmonella. (Se prop. 1998/99:88 s. 40 f.)

Ersättningen vid salmonellabekämpning får närmast ses som att staten i det allmännas intresse tagit på sig att svara för en del av kostnaderna för sådana insatser. Lagrådet anförde i lagstiftningsärendet att ersättningen har karaktären av näringsstöd och att regeringens rätt att betala ersättning grundar sig på finansmakten (a. prop. s. 72 f.). Även om ersättningsbestämmelserna närmast synes vara avsedda för sådana situationer då orsaken till salmonellasmittan inte kan härledas, finns det inte någon anledning att se på bestämmelserna på annorlunda sätt när, som i förevarande fall, smittan kan härledas till en bestämd foderleverantör.

Regleringen innebär alltså att de kostnader som uppkommer när Jordbruksverket vidtar åtgärder för att bekämpa salmonella skall fördelas och att staten åtagit sig att svara för en viss del av dessa kostnader. Frågan blir då om, och i så fall under vilka förutsättningar, staten av den som är skadeståndsskyldig mot dem som drabbas av Jordbruksverkets beslut kan regressvis erhålla ersättning för det som staten betalat.

Reglerna om bekämpningen av salmonella saknar bestämmelser om rätt för staten att återkräva ersättning av den som är skyldig att utge skadestånd till den som erhållit ersättning av staten.

Högsta domstolen har i rättsfallen NJA 1950 s. 610, 2001 s. 627 och 2004 s. 566 som en allmän princip slagit fast att kostnader för åtgärder som myndigheter är skyldiga att utföra får anses vara av sådan natur att de inte utan särskilt lagstöd kan återkrävas. Motiven för principen är att kostnader för vissa åtgärder inom ramen för offentligt finansierade samhällliga skyddsinsatser normalt skall bäras av det allmänna. I rättsfallet från 2004 gjorde Högsta domstolen en jämförelse med de överväganden som låg bakom 20 kap. 7 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring, genom vilken bestämmelse utövande av regress för vad som utgått från den allmänna försäkringen förbjudits (se prop. 1962:90 s. 386 ff.).

I detta mål har staten med hänvisning till de nu nämnda rättsfallen visserligen inte gjort gällande ett eget skadeståndsanspråk för staten mot Lantmännen. Liknande överväganden som i rättsfallen gör sig emellertid gällande i fråga om möjligheten för staten att regressvis, genom att ta i anspråk skadeståndsfordran tillkommande den som uppburit ersättning från staten, kräva annan på kostnader som staten gjort ett offentlighetsligt åtagande att svara för. Till det kommer att staten i den författning som reglerar åtagandet kan bestämma de närmare förutsättningarna för rätten till återkrav. Därför bör gälla att ersättningar som staten med stöd av en offentlighetslig författning betalar till enskilda inte kan återkrävas av annan utan uttryckligt författningsstöd om inte särskilda skäl föranleder det.

Zoonoslagen saknar regler om återkrav. Inte heller finns några särskilda skäl för att staten skall ha rätt till regress. När åtgärder vidtas enligt bestämmelserna i zoonoslagen är det staten som genom Jordbruksverket avgör vilka åtgärder som skall vidtas och hur omfattande dessa skall vara. Det är därmed staten som ensidigt bestämmer den ekonomiska skadans storlek. Det förhållandet talar snarast mot rätt till återkrav.

Av det anförda följer att staten inte har regressrätt gentemot Lantmännen för den ersättning som Jordbruksverket har betalat. Den hänskjutna frågan skall besvaras i enlighet härmed.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Dag Victor, Torgny Håstad, Ann-Christine Lindeblad, Per Virdesten (referent) och Stefan Lindskog
Föredragande revisionssekreterare: Christer Thornefors