

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 24/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om skydd för växters sundhet

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 september 2012 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om skydd för växters sundhet (RP 104/2012 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för behandling och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till skogs- och jordbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Pirjo Tomperi och specialsakkunnig Tuula Mäki-Valkama, jord- och skogsbruksministeriet
- professor Pekka Lämsineva
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Anne Kumpula.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om skydd för växters sundhet ändras. Enligt propositionen ska ersättningssystemet i fråga om de skador som orsakas av skadegörare ändras så att en aktör på ansökan kan få ersättning helt eller delvis av statens medel för kostnader för utrotning av skadegörare till följd av ett beslut om bekämpning, om de skador som växtproduktionen orsakats är exceptionellt stora.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2013. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2013.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms propositionen mot grundlagens 15 § 1 mom. om egendomsskydd, 18 § 1 mom. om näringsfrihet och 20 § om grundläggande rättighet till miljön. Regeringen anser att lagändringen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men att det är tillrådligt att inhämta utlåtande av grundlagsutskottet, eftersom det finns vissa aspekter som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Livsmedelssäkerhetsverket kan enligt 30 § i lagförslaget besluta att de direkta och nödvändiga kostnaderna för att verkställa ett beslut om bekämpning enligt 11 § om att utrota skadegörare ska ersättas aktören helt eller delvis av statens medel, om de skador som orsakats växtproduktionen är exceptionellt stora. Enligt 30 § i den gällande lagen om växters sundhet ska kostnader och skador till följd av beslut om bekämpning för att utrota skadegörare som inte tidigare förekommit i Finland (skadegörare som ska utrotas) ersättas aktören av statens medel. Dessutom kan man i nuläget med statliga medel delvis ersätta kostnader och skador som orsakas odlare till följd av beslut om att bekämpa och förhindra spridning av skadegörare som orsakar direkt eller indirekt skada men som inte kan utrotas (skadegörare som ska bekämpas).

De föreslagna bestämmelserna innebär att aktörerna inte längre i fråga om skadegörare som ska utrotas har subjektiv rätt till ersättning för kostnader och skador som beror på beslutet om bekämpning. De ekonomiska förlusterna ska i princip höra till aktörens normala affärsrisk. Statens ersättningsansvar är avgränsat till exceptionella fall och gäller bara kostnader för att verkställa beslutet om bekämpning. Bekämpningskostnaderna för skadegörare som ska bekämpas kommer häfter i samtliga fall att betalas av aktörerna.¹

Myndighetens beslut om bekämpning enligt 11 § innebär att användningen av aktörens egendom begränsas och att aktören får kostnader att svara för. Det är alltså fråga om användningsbegränsning, men effekterna kan de facto inte jämföras med expropriation. Förslaget måste därför bedömas utifrån grundlagens 15 § 1 mom., så den konstitutionella bedömningen bygger på de generella villkoren för att få begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. Beslut om be-

kämpning innebär också att näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen begränsas.

Av 15 § 1 mom. i grundlagen följer utifrån utskottets praxis inte att ägaren måste ersättas för vilken som helst inskränkning i användningen eller att full ersättning måste betalas ut. Ersättning för användningsbegränsningen är bara en delfaktor som påverkar den samlade bedömningen och som beaktas när man utreder om en begränsning i rätten att använda egendom är tillåten med tanke på grundlagsskyddet (GrUU 6/2010 rd, s. 4, GrUU 38/1998 rd, s. 3).

Beslut om bekämpning fattas i situationer där det behövs åtgärder för att bekämpa skadegörare eller hindra dem från att sprida sig. Syftet med beslutet är att skydda växternas sundhet utifrån skyldigheten att främja befolkningens hälsa enligt 19 § 3 mom. i grundlagen och den grundläggande rättigheten till miljön enligt 20 § i grundlagen. Det ska alltså finnas konstitutionellt godtagbara och mycket vägande skäl att fatta beslut om bekämpning. Syftet med ändringen i ersättningssystemet är att införa incitament för aktörerna att förebygga skadegörare. Här finns också en koppling till lagförslaget 8 a § om omsorgsplikt. Ändringen i ersättningssystemet hör alltså nära samman med skyddet av befolkningens hälsa och en sund miljö. Beslut om bekämpning gäller dessutom inte enbart åtgärder som ska vidtas i allmänt intresse. I sista hand ligger det också i aktörens intresse att bekämpa skadegörare och hindra dem att sprida sig, för då minskar de skadliga effekterna på egendomens värde, användningen av egendomen och näringsverksamheten. Utskottet anser att grundlagsbestämmelsen om egendomsskydd i det här fallet inte kan innebära att det allmänna ska ersätta kostnader för att bekämpa skadegörare enligt ett beslut om bekämpning, utan kostnaderna kan anses höra till aktörernas normala affärsrisk. Aktörerna kan också på förhand försöka minimera de ekonomiska förlusterna till följd av eventuella beslut om bekämpning, t.ex. genom att teckna försäkring. Här påpekar utskottet att den gällande lagen om skydd för växters sundhet, som stif-

¹ Utskottet påpekar att den här indelningen inte helt explicit framgår av formuleringen i 30 § 1 mom. i lagförslaget.

tats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 56/2002 rd), föreskriver att ersättningarna i fråga om skadegörare som ska bekämpas redan i nuläget är beroende av prövning och att det inte finns någon subjektiv rätt till ersättning.

Utifrån det som sagts ovan är den föreslagna ändringen i ersättningssystemet över huvud taget inte problematisk med avseende på 15 § eller 18 § i grundlagen. Med tanke på proportionaliteten i begränsningen av de grundläggande fri- och rättigheterna är det i sig motiverat att aktörer kan få ersättning för kostnaderna för att verkställa beslut om bekämpning helt eller delvis om skadorna är exceptionellt stora. Däremot är bestämmelserna ganska vaga när det gäller kravet på exakthet och noggrann avgränsning i begränsningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna. Begreppet "exceptionell" ska enligt propositionsmotiven omfatta alla de omständigheter som aktören inte kunnat påverka och inte kan kontrollera. Ersättningar är befogade om de skador som utrotningen orsakar har oskäligt stor betydelse för den skadelidandes näring. Men ersättning betalas inte om aktören genom rimliga åtgärder hade kunnat förhindra spridningen av skadegöraren eller om skadorna är ringa (se RP 104/2012 rd, s. 20—21). Utskottet anser att 30 § 1 mom. bör preciseras t.ex. med de faktorer som nämns i motiveringen och som ska beaktas vid

en bedömning av hur exceptionella skadorna är. En precisering behövs också därför att 2 mom. innehåller ett bemyndigande att utfärda förordning, alltså att närmare bestämmelser om värderingen och beräkningen av de kostnader och skador som avses i 1 mom. får utfärdas genom förordning av statsrådet. Utan precisering blir bemyndigandet att utfärda förordning onödigt öppet med tanke på 80 § 1 mom. i grundlagen (jfr GrUU 56/2002 rd, s. 4—5).

Utskottet påpekar dessutom att det för närvarande inte verkar finnas försäkringar att få på marknadsmässiga villkor för ersättning av skador orsakade av skadegörare. Därför bör jord- och skogsbruksutskottet tänka igenom om det finns skäl att reservera mer tid för att en marknad av den typen ska uppkomma t.ex. genom att skjuta fram ikraftträdandet av lagen, införa en övergångsbestämmelse om ersättningssystemet eller på något annat sätt göra det möjligt för aktörerna att försäkra sin egendom mot skador enligt lagen redan innan ändringen i ersättningssystemet träder i kraft.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 25 oktober 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Raimo Piirainen /sd
Tapani Tölle /cent
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.