

Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m.

*Slutbetänkande
av Utredningen om expropriationsersättning*

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:99

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23083-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 20 december 2005 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen (1972:719) (dir. 2005:147). Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 1 januari 2006 ordföranden i Arbetsdomstolen Carina Gunnarsson.

Som sakkunniga att biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 13 februari 2006 kanslirådet Jan Josefsson (Justitiedepartementet), departementssekreteraren Monica Lagerqvist Nilsson (Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet numera Miljödepartementet) samt rättssakkunnige Anders Naucmér (Näringsdepartementet). Anders Naucmér entledigades fr.o.m. den 16 juni 2006 och rättssakkunnige Pontus Söderström (Näringsdepartementet) förordnades som sakkunnig från samma dag. Jan Josefsson entledigades fr.o.m. den 1 september 2007 och ämnesrådet Johan Danelius (Justitiedepartementet) förordnades som sakkunnig från samma dag. Ämnesrådet Mikael Gulliksson (Justitiedepartementet) förordnades fr.o.m. den 22 november 2007 som sakkunnig i utredningen. Johan Danelius entledigades fr.o.m. den 28 maj 2008. Ämnessakkunnige Magnus Hermansson (Justitiedepartementet) förordnades som sakkunnig fr.o.m. den 18 augusti 2008.

Att som experter biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 13 februari 2006 civilingenjören Anne-Sophie Arbegard (Svenska Kraftnät), chefsjuristen Fredrik Bonde (Lantbrukarnas Riksförbund), fastighetsrådet Anders Dahlsjö (Svea hovrätt), civilingenjören Gudrun Jonsson-Glans (Vägverket), enhetschefen Barbro Julstad (Lantmäteriet), förbundsjuristen Agneta Lefwerth (Sveriges Kommuner och Landsting), bolagsjuristerna Birgitta Mökjas (IT-Företagen) och Christer Rudén (Svensk Energi), chefsjuristen Rune Thomsson (Fastighetsägarna Sverige) samt lagmannen Jan Warén (Halmstads tingsrätt). Den 23 februari 2006 förordnades som expert

advokaten Frederik Treschow (Sveriges Jordägareförbund). Anne-Sophie Arbegard entledigades fr.o.m. den 16 juni 2006 och i hennes ställe förordnades chefsjuristen Bertil Persson (Svenska Kraftnät).

Till utredningens sekreterare förordnades den 11 mars 2006 numera rådmannen Susanna Pålsson Helander. Lantmätaren Eije Sjödin förordnades som sekreterare den 15 augusti 2007.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om expropriationsersättning (Ju 2005:17).

Den 8 februari 2007, den 28 juni 2007 och den 31 januari 2008 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2007:16, dir. 2007:89 och dir. 2008:8).

I maj 2007 överlämnade utredningen delbetänkandet *Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser?* (SOU 2007:29). Härmed överlämnas slutbetänkandet *Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m.* (SOU 2008:99).

Betänkandet har skrivits i vi-form men det innebär inte att alla sakkunniga och experter står bakom samtliga förslag i betänkandet. Till betänkandet fogas sex särskilda yttranden. Avvikande meningar i olika enskildheter har förekommit också utan att detta har uttryckts i särskilda yttranden.

Utredningsuppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i november 2008

Carina Gunnarsson

*/Susanna Pålsson Helander
Eije Sjödin*

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
Summary	21
Författningsförslag	29
1 Förslag till lag om ändring i expropriationslagen (1972:719)	29
2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken	35
3 Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)	37
4 Förslag till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)	41
5 Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)	46
6 Förslag till lag om ändring i lagen (1987:11) om exploateringssamverkan	48
7 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)	51
8 Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948)	52
9 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg	54
10 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	55

11	Förslag till lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter	56
12	Förslag till lag om ändring i bostadsförvaltningslagen (1977:792)	58
13	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar	59
14	Förslag till lag om ändring i bostadsrättslagen (1991:614)	61
15	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:449) om skydd för störningskänslig forskning	62
16	Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)	64
1	Utredningens uppdrag och arbete	65
1.1	Uppdraget	65
1.2	Utredningens delbetänkande	67
1.3	Uppdragets genomförande	67
1.4	Slutbetänkandets disposition	68
2	Inledning	69
3	Egendomsskyddet	73
3.1	Inledning	73
3.2	Grundlagsbestämmelsen	74
3.2.1	Regeringsformen	74
3.2.2	1974 års regeringsform	75
3.2.3	1994 års revision	78
3.2.4	1999 års författningsutredning	82
3.2.5	Grundlagsutredningen	83
3.3	Europakonventionen	84
3.3.1	Allmänt om konventionens skydd för egendom	84
3.3.2	Inkorporeringen av Europakonventionen i svensk rätt	88

3.4	Avslutande kommentar	90
4	Skada och ersättning	93
4.1	Markåtkomst och ersättning.....	93
4.2	Skadeståndslagstiftningen	95
4.3	Delvis avvikande regleringar.....	96
4.3.1	Äldre bestämmelser.....	96
4.3.2	Gällande bestämmelser.....	100
4.4	Vissa rättsekonomiska aspekter på ersättning vid expropriation.....	102
5	Expropriationsersättning i några andra länder	109
5.1	Inledning	109
5.2	Danmark.....	110
5.3	Finland.....	113
5.4	Norge.....	114
5.5	Tyskland	118
5.6	Storbritannien	120
6	Marknadsvärdeprincipen m.m.....	125
6.1	Inledning	125
6.2	Grundprinciper för ersättning vid expropriation.....	125
6.3	Definitionen av marknadsvärde	127
6.4	Metoder för att bestämma ersättningen	129
6.5	Överväganden	132
6.5.1	Uppgår ersättningen i dag till marknadsvärdet?	132
6.5.2	Kritik mot marknadsvärdet.....	138
6.5.3	Ett fastighetsekonomiskt perspektiv.....	141
6.5.4	Slutsatser	143

7	Individuellt värde m.m.	147
7.1	Inledning.....	147
7.2	Individuellt värde och reservationspris	147
7.3	Överväganden.....	152
7.3.1	Grundläggande skäl för att individuella värden bör beaktas vid bestämmande av expropriationsersättning.....	152
7.3.2	Osäkerheten vid en marknadsvärdebestämning.....	158
7.3.3	Kostnadseffekter av en högre ersättningsnivå	159
7.3.4	Effekter med hänsyn till marknadens villkor och förvärvarens individuella värde.....	160
7.3.5	Effekter med hänsyn till ersättningsbestämmelserna i fastighetsbildningslagen.....	166
7.3.6	Bör ersättning betalas utöver marknadsvärdet?	168
7.3.7	Hur bör en ersättningsregel utformas?	170
7.3.8	Annan ersättning.....	176
8	Vinstfördelning	177
8.1	Inledning.....	177
8.2	Vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen.....	178
8.3	Vad menas med vinst vid expropriation?	181
8.4	Överväganden.....	194
8.4.1	Bör en vinstfördelningsprincip införas i expropriationslagen?	194
8.4.2	I vilka fall bör vinstfördelning ske?	202
8.4.3	Vilken vinst bör avses?	206
8.4.4	Hur bör en vinstfördelningsregel utformas?.....	209
9	Presumtionsregeln	211
9.1	Inledning.....	211
9.2	Presumtionsregelns innebörd.....	212
9.3	Bakgrunden till presumtionsregeln	215
9.4	Markersättningsutredningen	219

9.5	Tillämpningen av presumtionsregeln.....	220
9.6	Överväganden	223
9.6.1	De grundläggande skälen bakom presumtionsregeln	223
9.6.2	Ersättning för ändamål som utsläcker förväntningsvärdet.....	234
9.6.3	Presumtionsregelns betydelse från likabehandlingssynpunkt	244
9.6.4	Sammanfattande slutsatser.....	248
10	Influensregeln.....	251
10.1	Inledning	251
10.2	Gällande ordning.....	252
10.2.1	Influensregeln	252
10.2.2	Ersättning för miljöskada.....	255
10.3	Bakgrunden till influensregeln	257
10.4	Tillämpningen av influensregeln	258
10.4.1	Företagsskada	258
10.4.2	Företagsnytta	275
10.5	Överväganden	278
10.5.1	Inledning	278
10.5.2	Företagsskada	279
10.5.3	Företagsnytta	290
11	Bevisbördan i expropriationsmål.....	309
11.1	Inledning	309
11.2	Bevisbördan i mål om ersättning vid expropriation.....	310
11.3	Allmänt om bevisning.....	313
11.3.1	Inledning	313
11.3.2	Bevisbördans placering.....	314
11.3.3	Bevisningens styrka	317
11.3.4	Bevislätnadsregler.....	319
11.4	Praxis	321

11.5	Överväganden.....	326
11.5.1	Bevisbördan och beviskraven	326
11.5.2	Bör en särskild bevisregel införas i expropriationslagen?	327
12	Kostnadsersättning vid lantmäteriförrättning m.m.	335
12.1	Inledning.....	335
12.2	Tidigare lämnade förslag och ställningstaganden	337
12.2.1	Lantmäteriverkets förslag år 1988.....	337
12.2.2	Beslut av riksdagen år 1992	338
12.2.3	Förslag om naturskyddsförrättning år 2000.....	340
12.2.4	2002 års ledningsrättsutredning	341
12.3	Överväganden.....	342
12.3.1	En rätt till kostnadsersättning bör införas	343
12.3.2	Vid vilka förrättningar bör kostnadsersättning betalas?	349
12.3.3	Vilka slag av kostnader bör ersättas?	352
12.3.4	Närmare om förfarandet.....	356
12.3.5	Rättegångskostnader.....	358
13	Följändringar i andra lagar	363
13.1	Inledning.....	363
13.2	Fastighetsbildningslagstiftningen	364
13.3	Miljö- och planlagstiftningen	368
13.4	Övriga lagar	375
13.5	Förordningar	381
14	Konsekvenser, övergångsbestämmelser, m.m.	383
14.1	Inledning.....	383
14.2	Generella ekonomiska konsekvenser av en förhöjd expropriationsersättning.....	384
14.2.1	Inledning.....	384
14.2.2	Grundläggande fakta för olika verksamheter	384

14.2.3	Utgifts- och inkomsteffekter av en förhöjd ersättningsnivå	389
14.2.4	Kostnadseffekter av en förhöjd ersättningsnivå	391
14.2.5	Sammantagna effekter av en förhöjd ersättningsnivå	393
14.3	Direkta konsekvenser av våra förslag	399
14.4	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	404
15	Författningskommentar	405
15.1	Förslaget till lag om ändring i expropriationslagen (1972:719)	405
15.2	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	412
15.3	Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)	413
15.4	Förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)	417
15.5	Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)	419
15.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1987:11) om exploateringssamverkan.....	421
15.7	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)	422
15.8	Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948)	423
15.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg	424
15.10	Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	424
15.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter	424
15.12	Förslaget till lag om ändring i bostadsförvaltningslagen (1977:792)	425

15.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar	425
15.14 Förslaget till lag om ändring i bostadsrättslagen (1991:614)	426
15.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:449) om skydd för störningskänslig forskning	426
15.16 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)	427

Särskilda yttranden 429

Bilagor

1	Kommittédirektiv 2005:147	475
2	Kommittédirektiv 2007:16	481
3	Kommittédirektiv 2007:89	483
4	Kommittédirektiv 2008:8	497
5	Ekonomiska effekter av höjd ersättning till fastighetsägare vid expropriation av Tom Nilstierna	499
6	Förteckning över deltagare i referensgruppen	519
7	Sammanställning över enkätfrågor	521
8	Förteckning över intressenter som har tillställts enkäten	523
9	Expropriationslagens ersättningsregler – effekter på bostadsmarknaden? av Thomas Kalbro	525
10	Promemoria från Naturvårdsverket med en bedömning av hur relationen mellan köp och intrångsersättning vid naturreservatsbildning ändras vid höjd ersättning samt påverkan på genomförandet av miljökvalitetsmålet Levande skogar	535

Förkortningar

bet.	betänkande
dir.	direktiv
i.e.	id est (latin) det vill säga
IT	informationsteknik
Ju	Justitiedepartementet
kap.	kapitel
KTH	Kungliga tekniska högskolan, dvs. Tekniska högskolan i Stockholm
KU	Konstitutionsutskottet
MÖD	Miljööverdomstolen
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avd. I
NJA II	Nytt Juridiskt Arkiv, avd. II
prop.	proposition
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen
RH	Rättsfall från hovrätterna
rskr.	riksdagsskrivelse
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning

Sammanfattning

Förslaget till nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen

Allmänt

Utredningen har i enlighet med vad som angetts i tilläggsdirektiven (dir. 2007:89) gjort en översyn av expropriationslagens ersättningsregler och tagit ställning till om det finns anledning att ändra dessa.

Angående behovet av en översyn angavs i våra ursprungliga direktiv (dir. 2005:147) följande.

Under senare år har det från vissa håll ifrågasatts om de principer som ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen bygger på är rimliga. Det har i det sammanhanget gjorts gällande att förhållandena vid expropriation har ändrats. Även om privata aktörer alltsedan reglerna fick sin nuvarande utformning i början av 1970-talet använt sig av expropriationsinstitutet, utfördes de flesta expropriationer då av offentliga aktörer.

Den första delen av utredningens uppdrag, som redovisades i delbetänkandet *Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser?* (SOU 2007:29), omfattade huvudsakligen en kartläggning av hur ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen tillämpas i praktiken. Resultatet av kartläggningen bekräftade bl.a. att det sedan expropriationslagens tillkomst skett en förskjutning från att den ianspråktagande parten är ett offentligt rättssubjekt till att den numera i många fall är ett privat rättssubjekt och där det i vissa fall finns ett vinstintresse bakom tvångsförfogandet även om den ursprungliga grundtanken med expropriationen kvarstår, dvs. att olika slag av samhällsintressen ska tillgodoses. Kartläggningen visade också att s.k. frivilliga uppgörelser om överlåtelse och upplåtelse av egendom utan att reglerna om tvångsförfogande direkt

tillämpas förekommer i en mycket stor omfattning och att ersättningarna är generellt högre vid dessa.

En av utgångspunkterna för vårt uppdrag är att skyddet för enskild äganderätt ska vara starkt. Enligt våra direktiv ska vi beakta reglerna om egendomsskydd i regeringsformen och Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) vid vår bedömning av frågan om tillämpningen av ersättningsreglerna i 4 kap. expropriationslagen leder till rimliga resultat. Äganderätten är en av grundpelarna i rättsordningen och skyddas i både grundlag och internationella konventioner.

Regeringsformen tillsammans med Europakonventionens bestämmelser innehåller de grundläggande förutsättningarna för när mark och rättigheter till mark ska kunna förvärfvas med tvång eller när restriktioner tvångsvis kan läggas på användningen av enskilda fastigheter. Bestämmelserna anger också de förutsättningar som gäller beträffande den ersättning som minst ska lämnas när någon tvingas avstå sin egendom. Europakonventionen innehåller, till skillnad från den svenska grundlagsbestämmelsen, inte någon uttrycklig regel om att ersättning ska betalas vid ingrepp i annans egendom. Detta innebär att den svenska grundlagen är tydligare i det avseendet. Nationell lag kan emellertid precisera det skydd som ges genom konventionen.

Vi anser att det bör framhållas att egendomsskyddet i regeringsformen är ett minimiskydd. Det finns således inget hinder mot att genom lag ge ett starkare skydd för ersättning än vad regeringsformen föreskriver. I grunden finns det emellertid ingen konflikt mellan expropriationslagens ersättningsbestämmelser och regeringsformen eller Europakonventionen. Detta hindrar givetvis inte att det ändå kan bedömas vara rimligt att i vissa delar ändra de nuvarande ersättningsbestämmelserna.

Vid den översyn som vi nu har genomfört har alla de grundläggande ersättningsbestämmelserna prövats mot bakgrund av den utgångspunkt som anges i direktiven, nämligen att skyddet för enskild äganderätt ska vara starkt. I enlighet med vad som också anges i direktiven har vi därvid strävat efter

- att ersättningen vid tvångsförfoganden fastställs på ett sätt som både är och uppfattas som rättssäkert,
- att de nya ersättningsbestämmelserna ska vara enkla att förstå och att tillämpa samt

- ägnade att leda till förutsägbara resultat och därmed, liksom de äldre reglerna, underlätta samförståndslösningar.

Marknadsvärdet

Våra direktiv anger som utgångspunkt för uppdraget att den ersättning som fastställs genom beslut av myndighet eller domstol i princip ska motsvara minst marknadsvärdet på den egendom som tas i anspråk eller minskningen av egendomens marknadsvärde, om en del av den tas i anspråk.

Enligt gällande bestämmelser i expropriationslagen ska ersättning för en fastighet som tas i anspråk betalas med ett belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde. Om expropriationen avser en del av en fastighet, ska ersättning betalas med ett belopp som motsvarar den minskning av marknadsvärdet, som uppkommer genom expropriationen. Om det i övrigt uppstår skada för ägaren, ska även sådan skada ersättas.

Vår bedömning är att marknadsvärdet även fortsättningsvis ska vara den grundläggande utgångspunkten för hur skadan vid en expropriation – eller någon annan form av tvångsförvärv av fast egendom – ska bestämmas. Därutöver ska, precis som i dag, ersättning betalas för övriga ekonomiska skador som uppkommer genom tvångsförvärvet.

Individuellt värde och vinstdelning

Syftet med expropriationslagstiftningen är att en fastighetsägare inte ska kunna utnyttja sin monopolställning och begära ett orimligt högt pris när för samhället angelägna markförvärv ska genomföras. Ersättningsbestämmelserna bör därför så långt möjligt efterlikna en fri marknad, utan sådan monopolställning och utan hot om expropriation. En enskild fastighetsägare skulle inte sälja sin fastighet frivilligt, om inte priset minst uppgår till hans eller hennes eget individuella värde av fastigheten. Detta värde är i många fall högre än marknadsvärdet. Utöver den ersättning som ska betalas för marknadsvärdet (eller marknadsvärdeminskningen) och för eventuella övriga ekonomiska skador, föreslår vi därför att ersättningen även ska innefatta kompensation för fastighetsägarens individuella värde. Eftersom detta värde inte objektivt kan bestämmas, är vårt

förslag att ersättningen bestäms som ett schablon tillägg som uppgår till 25 procent av marknadsvärdet (eller marknadsvärdeminskningen). Vid markåtkomst för sådana ändamål som bedrivs på i huvudsak marknadsmässiga villkor ska ersättningen dessutom innefatta en särskild ändamålsrelaterad ersättningspost – s.k. vinstfördelning. Den sålunda tillkommande ersättningen ska bestämmas efter vad som är skäligt i det enskilda fallet med hänsyn till egendomens särskilda värde för förvärvaren.

Presumtionsregeln och influensregeln

Enligt gällande rätt görs i två fall undantag från principen om att ersättning ska betalas för marknadsvärdet.

Enligt den s.k. *presumtionsregeln* ska förväntningsvärden inte ersättas om de inte förelåg redan tio år före ansökan om expropriation. De förändringar som har skett när det gäller bostadsmarknaden m.m. sedan bestämmelsen infördes innebär att flera av de ursprungliga skälen för presumtionsregeln inte längre är gällande. I de fall där situationen i och för sig inte har förändrats, dvs. i första hand vid förvärv som betalas med skattemedel, är det vår bedömning att de fördelar som kan vinnas för det allmänna av en lägre ersättning i vissa fall inte uppvägs av fastighetsägarens krav på att få en ersättning som minst uppgår till marknadsvärdet. Vi föreslår därför att presumtionsregeln upphävs.

Enligt den s.k. *influensregeln* ska den positiva eller negativa inverkan som själva expropriationsföretaget har haft på marknadsvärdet ersättas endast när detta bedöms som skäligt med hänsyn till influensens vanlighet i orten eller i allmänhet. Negativ influens kallas företagskada och i den delen överensstämmer bestämmelserna i expropriationslagen i princip med bestämmelserna om miljöskada i miljöbalken. Vår bedömning är att dessa bestämmelser inte bör ändras, förutom att något s.k. toleransavdrag, som ofta uppgår till 5 procent av fastighetens värde, inte längre ska göras vid bestämmande av ersättningen. Positiv influens kallas företagsnytta. Vårt förslag är att det inte ska göras något undantag från marknadsvärdeprincipen i fråga om nytta. Marknadsvärdet ska alltså ersättas även om detta värde till större eller mindre del beror på influenser av det aktuella expropriationsföretaget.

Bevisbördan i expropriationsmål

Expropriationslagen innehåller ingen särskild bevisbörderegulering (med undantag för presumptionsregeln) när det gäller frågor om ersättning. Vid prövning av ersättningsfrågor i domstol tillämpas de ordinära bevisbördereglerna som gäller i skadeståndsrättsliga mål. Detta innebär att i mål som rör frågan om att bestämma ersättning enligt expropriationslagen måste rätten sätta ett värde på fastigheten inom de gränser som parterna ställer upp, även om bevisningen egentligen inte ger domstolen ett tillräckligt tydligt besked om detta värde. En förutsättning är dock att den ersättningsberättigade sidan inte utan skäl har undandragit sig att ta fram möjlig bevisning. Om fastighetsägaren trots allt har svårigheter att föra bevisning om skadan finns möjlighet att domstolen enligt 35 kap. 5 § rättegångsbalken uppskattar skadan till skäligt belopp.

Vi anser att det inte finns skäl att föreslå en specialregel om bevisningen för prövningen av ersättningsfrågorna i expropriations-sammanhang som skulle innebära att man på detta område lämnar de allmänna principerna för bevisprövning.

Förslaget till ersättning för kostnader vid lantmäteriförrättning

Vid förrättningar hos en lantmäterimyndighet, dvs. i första hand förrättningar enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen, har sakägarna i dag inte rätt till ersättning för egna kostnader. Vårt förslag är att lantmäterimyndigheten i vissa fall ska kunna besluta att ålägga förvärvaren att i viss utsträckning betala ersättning till berörda sakägare för deras kostnader för ombud och biträde, för egna utredningar och för egen inställelse vid förrättnings-sammanträde. Kostnadsersättning ska kunna beslutas endast i sådana fall där expropriationslagens ersättningsregler ska tillämpas fullt ut. Ersättningen ska omfatta endast kostnader som har varit *nödvändiga* för att ta tillvara sakägarens rätt vid förrättningen. Med detta avses i huvudsak nödvändiga ombuds- och biträdeskostnader samt kostnader för egen inställelse utom i vissa fall där sakägaren representeras av ombud eller biträde. Ersättning ska endast undantagsvis kunna avse utredningskostnader. Om en förrättning, vid vilken kostnadsersättning kan beslutas, överklagas,

ska i fastighetsdomstolen gälla samma bestämmelser om rättegångskostnader som vid expropriation.

Övrigt

Vi ska enligt direktiven uppmärksamma om de ändringar vi föreslår i expropriationslagens ersättningsregler bör föranleda ändringar i de författningar som hänvisar till dessa bestämmelser och föreslå behövliga ändringar.

Vår bedömning är att i de flesta lagar, som hänvisar till expropriationslagens ersättningsregler, kommer de föreslagna ändringarna, till följd av hänvisningar i de berörda lagarna till 4 kap. expropriationslagen, att gälla utan ändringar i respektive lag. De specialbestämmelser, som i flera lagar finns rörande tillämpningen av den s.k. presumtionsregeln, måste dock upphävas. Även vissa andra följeregleringar är nödvändiga.

Vi föreslår att bestämmelserna om miljöskada i 32 kap. 1 § miljöbalken ändras så att de överensstämmer med de föreslagna bestämmelserna i expropriationslagen. Bestämmelserna i 31 kap. 6 § miljöbalken om att ersättningen i vissa fall – t.ex. vid inrättande av naturreservat – ska minskas med det belopp som en fastighetsägare normalt är skyldig att tåla utan ersättning, ska upphävas.

Enligt direktiven ska vi beräkna de ekonomiska konsekvenser som våra förslag får för fastighetsägare, den som exproprierar, konsumenter och andra berörda parter samt belysa vilka konsekvenser som de kan få för investeringar i olika slag av infrastrukturer och industriverksamheter. Vår samlade bedömning är att de regeländringar vi föreslår i och för sig kommer att innebära ökade utgifter med därav följande kostnadsökningar, men att konsekvenserna i form av prisökningar, budgeteffekter m.m. ändå blir förhållandevis måttliga.

Utredningen bedömer att den tidigaste tänkbara tidpunkt då lagändringarna kan träda i kraft är den 1 juli 2010. För samtliga lagändringar bör gälla att dessa inte ska tillämpas på mål eller ärenden som pågår vid ikraftträdandet.

Summary

Proposal for new provisions on compensation in the Expropriation Act

General

In accordance with what is stated in the supplementary terms of reference (ToR 2007:89), the Inquiry has conducted a review of the rules on compensation in the Expropriation Act and taken a position on whether there is reason to amend them.

With regard to the need for a review, our original terms of reference (ToR 2005:147) stated the following.

In recent years, it has been questioned from some quarters whether the principles on which the provisions on compensation in the Expropriation Act are based are appropriate. In this context, it has been claimed that the conditions under which expropriation is undertaken have changed. Despite the use by private actors of the institution of expropriation ever since the rules acquired their current wording at the beginning of the 1970s, the majority of expropriations were at that time undertaken by public actors.

The first part of the Inquiry's remit, reported in the interim report *How are the provisions on compensation in the Expropriation Act being applied?* (SOU 2007:29), primarily contained a survey of how the provisions on compensation in the Expropriation Act are applied in practice. The result of this survey confirmed that since the Expropriation Act came into existence, there has been a shift from the requisitioning party being a public legal entity to it now often being a private legal entity and to there being, in certain cases, profit interests behind the compulsory acquisition even though the original principle of expropriation remains, i.e., that various public interests are satisfied. The survey also showed that voluntary agreements on property transfers and leases without the rules on

compulsory acquisition being directly applied are a widespread occurrence and that compensation is generally higher in these cases.

One of the points of departure of our remit is that the protection of private property rights must be strong. Under our terms of reference, we are to take into account the rules on the protection of property in the Instrument of Government and the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms when considering the question of whether application of the rules on compensation in Chapter 4 of the Expropriation Act leads to reasonable results. The right to property is one of the cornerstones of the legal order and is protected both in the Swedish constitution and in international conventions.

Together with the provisions of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Instrument of Government contains the fundamental criteria for when it is possible to compulsorily acquire land and rights to land or when restrictions can be forcibly imposed on the use of private land or buildings. These provisions also state the conditions applying with regard to the minimum amount of compensation to be paid when someone is compelled to relinquish his or her property. Unlike the Swedish constitutional provision, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms contains no explicit rule to the effect that compensation is to be paid in the case of interference in other people's property. This means that the Swedish constitution is clearer in this respect. National legislation can, however, make the protection given by the Convention more explicit.

We consider that it should be clearly stated that the protection of property in the Instrument of Government is a minimum protection. There is thus nothing to prevent legislation that provides stronger protection for compensation than that prescribed by the Instrument of Government. Basically, however, there is no conflict between the provisions on compensation in the Expropriation Act and the Instrument of Government or the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. This naturally does not preclude it from being considered, nevertheless, reasonable to amend the current provisions on compensation in certain parts.

When undertaking this survey, all the basic provisions on compensation have been examined in the light of the fundamental principle referred to in our terms of reference, namely that the

protection of private property rights must be strong. In accordance with what is also stated in the terms of reference, we have thus endeavoured to ensure

- that compensation for compulsory acquisition is established in a manner that is, and is seen to be, legally certain,
- that the new provisions on compensation are simple to understand and apply, and
- that they are designed to lead to predictable results, and thus, like the older rules, to facilitate amicable solutions.

Market value

Our terms of reference state, as a point of departure for our remit, that the compensation determined through a decision by a government agency or court shall in principle correspond to at least the market value of the property acquired or the reduction in the market value of the property, if part of it is acquired.

According to the current provisions of the Expropriation Act, compensation for a property acquired is to be paid to an amount equivalent to the market value of the property. If the expropriation concerns part of a property, compensation is to be paid to an amount equivalent to the reduction in the market value caused by the expropriation. If damage is otherwise caused to the owner, compensation shall also be paid for such damage.

We consider that the market value should continue to be the basic point of departure for how damage is determined in the event of an expropriation or some other form of compulsory acquisition of real property. In addition, just as is the case today, compensation is to be paid for other financial damage caused by the compulsory acquisition.

Individual value and profit sharing

The purpose of expropriation legislation is to prevent a property owner from being able to use his or her monopoly position so as to demand an unreasonably high price when acquisition of land that is desirable from a community viewpoint is undertaken. Provisions on compensation should therefore, as far as possible, emulate a free

market, without allowing any such monopoly position and without threats of expropriation. A private property owner would not voluntarily sell his or her property, if the price did not amount to at least the personal value he or she places on his or her property. This value is often higher than the market value. Apart from the compensation to be paid for the market value (or for the reduction in market value) and for possible other financial damage, we therefore propose that compensation should also include compensation for the personal value to the property owner. Since this value cannot be determined objectively, our proposal is for this compensation to be set as a standard supplement amounting to 25 per cent of the market value (or the reduction in market value). When acquiring land for purposes that are primarily operated on market terms, compensation is also to include special compensation related to the purpose, or what is termed 'profit-sharing'. The additional compensation in such cases is to be determined according to what is reasonable in the individual case, bearing in mind the special value of the property to the party acquiring it.

The presumption rule and the influence rule

Under current law, two exceptions are made from the principle that compensation is to be paid for the market value.

Under what is known as the *presumption rule*, expectation values shall only be compensated for if they already existed ten years before the expropriation. The changes that have occurred with regard to the housing market, etc, since the introduction of the provision means that several of the original reasons for the presumption rule no longer apply. In cases where the situation has not changed in itself, i.e., primarily in acquisitions paid for out of tax revenues, we consider that the advantages that may be gained by the community in the form of a lower level of compensation are, in some cases, not outweighed by the property owner's demand for compensation that amounts to at least the market value. We therefore propose that the presumption rule be annulled.

Under what is known as the *influence rule*, the positive or negative effect that the expropriating company itself has had on the market value is only compensated for when this is considered reasonable, taking into account how common this influence is in the locality or in general. Negative influence is termed 'company

damage' and in this respect the provisions of the Expropriation Act comply in principle with the provisions on environmental damage in the Environmental Code. Our assessment is that these provisions should not be amended, except that in determining the compensation, no 'tolerance deduction' should any longer be paid. This deduction often reduces compensation by as much as 5 per cent of the value of the property. Positive influence is termed 'company benefit'. We propose that no exceptions be made from the market value principle with regard to benefit. Compensation is thus to be paid for the market value, even if this value more or less depends on influences due to the expropriating company in question.

The burden of proof in expropriation cases

The Expropriation Act contains no particular rule on burden of proof (apart from the presumption rule) with regard to issues concerning compensation. When examining compensation issues in a court of law, the ordinary rules on burden of proof used in tort liability cases are applied. This means that, in cases concerning the issue of determining compensation under the Expropriation Act, the court must put a value on the property within the limits set by the parties, even though the evidence does not provide the court with sufficiently clear information about this value. One prerequisite, however, is that the party entitled to compensation has not avoided producing possible evidence without good reason. If, nevertheless, the property owner has difficulty in producing evidence of damage, it is possible for the court, under Chapter 35, Section 5 of the Code of Judicial Procedure, to estimate the damage at a reasonable amount.

We consider that there is no reason to propose a special rule on evidence for the examination of compensation issues in the context of expropriation which would mean diverging in this particular area from the general principles on examination of evidence.

The proposal for compensation for costs of surveying proceedings

In the event of surveys undertaken by a surveying agency, i.e., primarily in surveys undertaken under the Real Property Formation Act, the Joint Facilities Act and the Utility Easements Act, the parties concerned are not at present entitled to compensation for their own costs. Our proposal is that, in certain cases, the surveying agency should be able to order the purchaser to pay some compensation to the parties concerned for their costs for legal counsel and representatives, for their own investigations and for their attendance at survey meetings. It should be possible to order compensation for costs only in cases where the rules on compensation of the Expropriation Act are to be fully applied. Compensation is to cover only the costs that have been *necessary* to protect the party's rights during the survey proceedings. This primarily refers to necessary costs for legal counsel and representatives and costs of personally attending meetings, apart from certain cases in which the party is represented by a counsel or representative. Only in exceptional cases is compensation to cover the costs of investigations. If a survey in connection with which compensation for costs may be ordered is appealed against, the same provisions on litigation costs are to apply in the land court as in the case of expropriation.

Other matters

Under our terms of reference, we are to take note of whether the amendments to the rules on compensation in the Expropriation Act that we propose should lead to amendments in the statutes referring to these provisions and to propose the necessary amendments.

Our assessment is that in most laws that refer to the rules on compensation in the Expropriation Act, the proposed amendments will apply without amending the law concerned, as these laws refer to Chapter 4 of the Expropriation Act. The special provisions to be found in several laws concerning application of the presumption rule, must, however, be annulled. Certain other regulatory adjustments will also be necessary for consistency.

We propose that the provisions on environmental damage in Chapter 32, Section 1 of the Environmental Code be amended so that they comply with the proposed provisions in the Expropriation Act. The provisions of Chapter 31, Section 6 of the Environmental Code stipulating that compensation, in some cases – such as when nature reserves are established – shall be reduced by the amount that the property owner is normally obliged to accept without compensation, are to be annulled.

Under our terms of reference, we are required to estimate the financial consequences of our proposals for property owners, expropriators, consumers and other involved parties and to illustrate what consequences they may have for investments in various types of infrastructure and industrial operations. Our overall assessment is that the regulatory amendments that we propose will in themselves lead to greater expenses and will therefore result in higher costs, but that the consequences in the form of price increases, budget effects, etc., will nevertheless be moderate.

The Inquiry considers that the earliest possible date for entry into force of these amendments is 1 July 2010. None of these legislative amendments should apply to cases or matters that are already ongoing at the time of entry into force.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i expropriationslagen (1972:719)

Härigenom föreskrivs i fråga om expropriationslagen (1972:719) dels att 4 kap. ska upphöra att gälla, dels att det i lagen ska införas ett nytt kapitel, 4 kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

Grundläggande ersättning

1 §¹

För en fastighet, som exproprieras *i sin helhet, skall, i den mån inte annat följer av vad som sägs nedan, löseskilling betalas med ett belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde. Exproprieras en del av en fastighet, skall intrångsersättning betalas med ett belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde, som uppkommer genom expropriationen. Uppkommer i övrigt skada för ägaren genom expropriationen,*

För en fastighet som exproprieras *ska betalas ersättning, med de preciseringar och undantag som anges i andra-fjärde stycket och i 2–9 §§.*

¹ Nuvarande lydelse = 1 §.

skall även sådan skada ersättas. Expropriationsersättning skall dock inte betalas för mark eller annat utrymme som ingår i allmän väg och som enligt en detaljplan skall användas för en sådan allmän plats för vilken kommunen är huvudman.

Har den exproprierande åtagit sig att vidta åtgärd för att minska skada, skall hänsyn tas till det när expropriationsersättningen bestäms, om åtagandet är sådant att det skäligen bör godtas av den ersättningsberättigade.

Exproprieras fastighet till vilken den exproprierande har nyttjanderätt eller servitutsrätt, skall vid bestämmande av fastighetens värde hänsyn icke tagas till förbättring, vilken fastigheten vunnit genom arbete eller kostnad, som den exproprierande eller föregående innehavare, vars rätt övergått till denne, nedlagt på fastigheten utöver vad som ålegat honom.

För en fastighet som exproprieras i sin helhet, ska löseskilling betalas med ett belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde. Om en del av en fastighet exproprieras, ska intrångsersättning betalas med ett belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde, som uppkommer genom expropriationen.

Vid bestämmande av löseskilling och intrångsersättning ska hänsyn tas även till fastighetsägarens eget individuella värde av egendomen, genom att det på den ersättning som bestäms enligt andra stycket ska göras ett tillägg med tjugofem procent.

Om det i övrigt uppkommer skada för fastighetsägaren eller för någon annan sakägare genom expropriationen, ska även sådan skada ersättas – annan ersättning.

Företagsskada

2 §²

Har det företag för vars genomförande fastighet exproprieras medfört *inverkan* av någon betydelse *på* fastighetens marknadsvärde, skall *löseskillning* bestämmas på grundval av det marknadsvärde fastigheten skulle ha haft om sådan inverkan *icke* förekommit, dock endast *i den mån* det *finnes* skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden.

Avser expropriationen del av fastighet, skall *vad som sagts nu* om *beräkning av marknadsvärde* tillämpas i fråga om värdet före expropriationen.

Exproprieras fastighet enligt 2 kap. 11 §, skall första stycket tillämpas på värdestegring som beror på den åtgärd som utgör grund för expropriationen.

Om det företag, för vars genomförande *en* fastighet exproprieras, *har* medfört *en minskning* av någon betydelse *av* fastighetens marknadsvärde, *ska löseskillningen* bestämmas på grundval av det marknadsvärde fastigheten skulle ha haft om sådan inverkan *inte hade* förekommit, dock endast *om* det *bedöms som* skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden.

Om expropriationen *avser en* del av en fastighet, *ska första stycket* tillämpas i fråga om värdet före expropriationen.

Särskild ersättning i vissa fall

3 §

Vid expropriation för sådan förvärvsverksamhet som bedrivs på i huvudsak marknadsmässiga villkor ska, utöver den ersättning som bestäms enligt 1 §, särskild ersättning betalas. Ersättningen ska bestämmas så att skälig hän-

² Nuvarande lydelse = 2 §.

syn tas till den nytta som den exproprierade egendomen har för den exproprierande.

Ersättning för allmän plats

4 §³

Expropriationsersättning för mark eller annat utrymme som enligt en detaljplan *skall* användas för allmän plats *skall* bestämmas med hänsyn till de planförhållanden som rådde närmast innan marken eller utrymmet angavs som allmän plats.

Expropriationsersättning för mark eller annat utrymme, som enligt en detaljplan *ska* användas för allmän plats, *ska* bestämmas med hänsyn till de planförhållanden som rådde närmast innan marken eller utrymmet angavs som allmän plats.

Ersättning för mark i allmän väg

5 §⁴

Expropriationsersättning *skall dock* inte betalas för mark eller annat utrymme som ingår i allmän väg och som enligt en detaljplan *skall* användas för en sådan allmän plats för vilken kommunen är huvudman.

Expropriationsersättning *ska* inte betalas för mark eller annat utrymme som ingår i allmän väg och som enligt en detaljplan *ska* användas för sådan allmän plats för vilken kommunen är huvudman.

Skadeförebyggande åtgärd

6 §⁵

Har den exproprierande åtagit sig att *vidta* åtgärd för att minska skada, skall hänsyn tas till det när expropriationsersättningen bestäms, om åtagandet är sådant att det skäligen bör godtas av den ersättningsberättigade.

Om den exproprierande *har* åtagit sig att *utföra en* åtgärd för att minska skada, ska hänsyn tas till det när expropriationsersättningen bestäms, om åtagandet är sådant att det skäligen bör godtas av den ersättningsberättigade.

³ Nuvarande lydelse = 3 a §.

⁴ Nuvarande lydelse = 1 § första stycket fjärde meningen.

⁵ Nuvarande lydelse = 1 § andra stycket.

Rättighetshavares förbättrings- åtgärder

7 §⁶

Exproprieras fastighet till vilken den exproprierande har nyttjanderätt eller servitutsrätt, skall vid bestämmande av fastighetens värde hänsyn icke tagas till förbättring, vilken fastigheten vunnit genom arbete eller kostnad, som den exproprierande eller föregående innehavare, vars rätt övergått till denne, nedlagt på fastigheten utöver vad som ålegat honom.

Om en fastighet exproprieras, till vilken den exproprierande har nyttjanderätt eller servitutsrätt, ska vid bestämmande av fastighetens värde hänsyn inte tas till sådan förbättring, som fastigheten har vunnit genom arbete eller kostnad, som den exproprierande eller föregående innehavare, vars rätt har övergått till denne, har lagt ner på fastigheten utöver vad som har ålegat henne eller honom.

Åtgärd i uppenbar avsikt att höja ersättningen

8 §⁷

Har åtgärd vidtagits i uppenbar avsikt att höja den ersättning, som den exproprierande har att erlægga, skall, om skäl föreligger till det, ersättningen bestämmas så som om åtgärden icke vidtagits.

Om en åtgärd har utförts i uppenbar avsikt att höja ersättningen, ska ersättningen bestämmas så som om åtgärden inte hade utförts, om det inte finns särskilda skäl för att åtgärden ändå ska beaktas.

Exproprieras särskild rätt till fastighet, skall första stycket, i fall då åtgärd vidtagits av fastighetens ägare i avsikt som anges där, tillämpas så att den exproprierande erhåller gottgörelse genom minskning av den ersättning som tillkommer ägaren.

Om särskild rätt till fastighet exproprieras, ska första stycket, i fall då åtgärd har utförts av fastighetens ägare i sådan avsikt som anges där, tillämpas så att den exproprierande får gottgörelse genom minskning av den ersättning som tillkommer ägaren.

⁶ Nuvarande lydelse = 1 § tredje stycket.

⁷ Nuvarande lydelse = 5 §.

*Värdebidpunkt m.m.*9 §⁸

Har fastigheten i sin helhet tillträtts eller övergått på den exproprierande enligt 6 kap. 10 §, skall vid bestämmande av expropriationsersättningen hänsyn icke tagas till sådan ändring i fastighetens värde som uppkommer därefter. Detsamma gäller i fall då fastigheten endast delvis har tillträtts eller övergått på den exproprierande, om ej värdeändringen beror på att den återstående delens skick ändras.

Har höjning i allmänna prisläget skett efter det att fastigheten tillträdde eller övergick på den exproprierande enligt 6 kap. 10 §, skall ersättningen jämkas med hänsyn därtill.

Om fastigheten i sin helhet har tillträtts eller övergått på den exproprierande enligt 6 kap. 10 §, ska vid bestämmande av expropriationsersättningen hänsyn inte tas till sådan ändring i fastighetens värde som uppkommer därefter. Detsamma gäller i fall då fastigheten endast delvis har tillträtts eller övergått på den exproprierande, om inte värdeändringen beror på att den återstående delens skick har ändrats.

Om konsumentprisindex har höjts, efter det att fastigheten tillträdde eller övergick på den exproprierande enligt 6 kap. 10 §, ska ersättningen jämkas med hänsyn till prisutvecklingen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. 4 kap. i sin äldre lydelse gäller fortfarande för prövning av ersättningsanspråk som kommit in till domstol före ikraftträdandet och för överklagande av beslut som meddelats före samma tidpunkt.

⁸ Nuvarande lydelse = 4 §.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Häri genom föreskrivs i fråga om miljöbalken
dels att 31 kap. 6 och 32 §§ ska upphävas,
dels att 32 kap. 1 och 11 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

32 kap.

1 §

Skadestånd enligt detta kapitel *skall* betalas för personskada och sakskada samt ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning.

En ren förmögenhetsskada som inte har orsakats genom brott ersätts dock endast om skadan är av någon betydelse.

Skada som inte har orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet ersätts bara *i den utsträckning* den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

Skadestånd enligt detta kapitel *ska* betalas för personskada och sakskada samt ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning.

Skada som inte har orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet ersätts bara *om* den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

11 §

Medför en verksamhet som avses i detta kapitel att en fastighet helt eller delvis blir onyttig för ägaren eller att det uppstår synnerligt men vid användningen, *skall* fastigheten eller fastighetsdelen på ägarens begäran lösas in av den som bedriver verksamheten.

Om en verksamhet som avses i detta kapitel *medför* att en fastighet helt eller delvis blir onyttig för ägaren eller att det uppstår synnerligt men vid användningen, *ska* fastigheten eller fastighetsdelen på ägarens begäran lösas in av den som bedriver verksamheten.

Första stycket tillämpas också, om någon som är ansvarig för avhjälpande enligt 10 kap. vidtar en åtgärd som medför att fastigheten blir helt eller delvis onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer vid användningen. Vad som nu har sagts gäller dock inte om ansvaret för avhjälpande vilar även på ägaren.

I fråga om sådan inlösen tillämpas expropriationslagen (1972:719). *Beträffande värdeökning som har ägt rum under tiden från dagen tio år före det att talan väcks vid domstol tillämpas 4 kap. 3 § samma lag.*

I fråga om sådan inlösen tillämpas expropriationslagen (1972:719).

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. För talan om ersättning eller inlösen som väckts före ikraftträdandet och för överklagande av beslut eller dom som gjorts före samma tidpunkt, gäller 31 kap. 6 och 32 §§ samt 32 kap. 1 och 11 §§ i sin äldre lydelse.

3 Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

Härigenom föreskrivs i fråga om fastighetsbildningslagen (1970:988)

dels att 5 kap. 10 a § och 16 kap. 14 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 5 kap. 14 a–14 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

10 a §

Vid värdering av egendom enligt 10 § tillämpas bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen (1972:719) med de undantag som framgår av *tredje* stycket.

Vid värdering av egendom som kan tas i anspråk enligt 14 kap. 1 eller 2 § plan- och bygglagen (1987:10) och *vid värdering i andra fall där det är* uppenbart att *egendomen* i stället skulle ha kunnat tas i anspråk genom expropriation eller något annat liknande tvångsförvärv, skall vid tillämpning av 4 kap. 3 § första stycket expropriationslagen tiden för värdestegringen räknas från dagen tio år före det att fastighetsregleringen begärdes.

Vid värdering av egendom som inte kunnat tas i anspråk på sätt som sägs i andra stycket skall det även tas skälig hänsyn till det särskilda värde som egendomen har för den tillträdande fastigheten. I sådana fall tillämpas inte

Vid värdering av egendom enligt 10 § tillämpas bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen (1972:719) med de undantag som framgår av *andra* stycket.

Vid värdering av egendom som *inte* kan tas i anspråk enligt 14 kap. 1 eller 2 § plan- och bygglagen (1987:10) och *inte heller* uppenbart i stället skulle ha kunnat tas i anspråk genom expropriation eller något annat liknande tvångsförvärv, *ska det även tas skälig hänsyn till det särskilda värde som egendomen har för den tillträdande fastigheten. I sådana fall tillämpas inte bestämmelserna i 4 kap. 1 § tredje stycket och 3 § expropriationslagen.*

bestämmelserna i 4 kap. 2 och 3 §§ expropriationslagen om att värdestegring i vissa fall inte skall beaktas.

14 a §

Vid fastighetsreglering, där egendomen kan tas i anspråk enligt 14 kap. 1 eller 2 § plan- och bygglagen (1987:10), och i andra fall där det är uppenbart att egendomen i stället skulle ha kunnat tas i anspråk genom expropriation eller något annat liknande tvångsförvärv, ska tillträdaren ersätta annan sakägare kostnader av följande slag, som har varit nödvändiga för att ta tillvara dennes rätt vid förrättningen, nämligen

1. kostnader för ombud eller biträde,

2. kostnader för utredning och

3. kostnader för resa, uppehälle och tidsspillan i samband med inställelse.

På ersättningsbeloppet ska betalas ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från dagen då förrättningen avslutas till dess betalning sker.

Beslut om ersättning för sakägares kostnader meddelas i samband med att förrättningen avslutas.

14 b §

Ersättning för kostnader enligt 14 a § får inte bestämmas till ett högre belopp än den ersättning som ska betalas enligt 5 kap. 10–12 §§, om inte särskilda skäl föranleder

annat.

Vid bedömningen av om ombuds- eller biträdeskostnader har varit nödvändiga, ska lantmäterimyndigheten särskilt ta hänsyn till möjligheten för sakägare, som inte har motstridiga intressen, att anlita samma ombud eller biträde. Utredningskostnader ska bedömas som nödvändiga endast om det finns särskilda skäl. Nödvändigheten av kostnader för resa, uppehälle och tidsspillan i samband med inställelse ska bedömas mot bakgrund av om sakägaren samtidigt företräds av ombud eller biträde vid förrättningen.

14 c §

Om berörda sakägare har kommit överens om något annat, ska bestämmelserna i 14 a § första och andra stycket och i 14 b § inte tillämpas.

16 kap.

14 §

Fastighetsdomstolen kan, efter vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna, besluta att sakägare som förlorar målet *skall* ersätta annan sakägare dennes rättegångskostnad.

I mål om *inlösenersättning* *skall dock* sakägare som avstår mark eller särskild rättighet få gottgörelse för sin kostnad oberoende av utgången i målet. *Detsamma skall gälla i mål om ersättning för marköverföring eller reglering av rättighet som avses i*

Fastighetsdomstolen kan, efter vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna, besluta att sakägare som förlorar målet *ska* ersätta annan sakägare dennes rättegångskostnad.

I mål om *fastighetsreglering* där egendomen kan tas i anspråk enligt 14 kap. 1 eller 2 § *plan- och bygglagen (1987:10)* och i *andra fall* där det är uppenbart att egendomen i stället skulle ha kunnat tas i anspråk genom *expropriation* eller något annat liknande tvångs-

5 kap. 10 a § andra stycket.

förvärv, ska sakägare som avstår mark eller särskild rättighet få gottgörelse för sin kostnad oberoende av utgången i målet.

Första och andra styckena gäller inte, om annat följer av 18 kap. 6 eller 8 § rättegångsbalken. Ogillas i mål enligt andra stycket talan som har fullföljts av den som avstår eller upplåter mark eller rättighet, tillämpas 15 kap. 6 § plan- och bygglagen (1987:10).

Vinner sakägare mål mot företrädare för allmänt intresse, kan domstolen tillerkänna honom ersättning för rättegångskostnad, om synnerliga skäl föreligger. Sådan ersättning *skall utges* av *statsverket* eller, om endast kommunen företräder det allmänna intresset, av kommunen.

Vinner sakägare mål mot företrädare för allmänt intresse, kan domstolen tillerkänna *henne eller* honom ersättning för rättegångskostnad, om synnerliga skäl föreligger. Sådan ersättning *ska betalas* av *staten* eller, om endast kommunen företräder det allmänna intresset, av kommunen.

Skall i annat fall än som avses i 13 § kostnad för bevisning eller särskild åtgärd enligt rättsens beslut *utgå* av allmänna medel, kan domstolen när det är skäligt förordna att kostnaden *skall* stanna på *statsverket*.

Ska i annat fall än som avses i 13 § kostnad för bevisning eller särskild åtgärd enligt rättsens beslut *betalas* av allmänna medel, kan domstolen när det är skäligt förordna att kostnaden *ska* stanna på *staten*.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. Har ansökan om förrättning gjorts före ikraftträdandet, gäller 5 kap. 10 a § och 16 kap. 14 § i sin äldre lydelse.
 3. Bestämmelserna i 5 kap. 14 a, 14 b och 14 c §§ ska inte tillämpas vid förrättningar som har sökts före ikraftträdandet.

4 Förslag till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

Härigenom föreskrivs i fråga om ledningsrättslagen (1973:1144) dels att 12, 13 och 13 d §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 27 a–c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Mark eller annat utrymme för ledning eller sådan anordning som avses i 2 a § får tas i anspråk på fastighet, om det inte orsakar synnerligt men för fastigheten.

Även om synnerligt men uppkommer, är fastighet skyldig att avstå utrymme, om ledningen eller den avsedda ledningen är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt eller om den enligt beslut av koncessionsmyndighet *skall* dras fram över fastigheten. Om ägaren begär det, *skall* fastigheten inlösas. Är olägenheten begränsad till viss del av fastigheten, *skall* endast den delen inlösas.

Ledningsrättshavaren är berättigad att lösa sådan fastighet eller del av fastighet som avses i andra stycket, om detta skulle medföra endast en ringa höjning av den ersättning som tillkommer fastighetsägaren och denne *icke* har ett beaktansvärt intresse av att behålla fastigheten eller fastighetsdelen. Vid bedömning av frågan om rätt till inlösen föreligger, *skall* kostnad för åtgärd som anges i 4 kap. 1 § *andra*

Även om synnerligt men uppkommer, är fastighet skyldig att avstå utrymme, om ledningen eller den avsedda ledningen är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt eller om den enligt beslut av koncessionsmyndighet *ska* dras fram över fastigheten. Om ägaren begär det, *ska* fastigheten inlösas. Är olägenheten begränsad till viss del av fastigheten, *ska* endast den delen inlösas.

Ledningsrättshavaren är berättigad att lösa sådan fastighet eller del av fastighet som avses i andra stycket, om detta skulle medföra endast en ringa höjning av den ersättning som tillkommer fastighetsägaren och denne *inte* har ett beaktansvärt intresse av att behålla fastigheten eller fastighetsdelen. Vid bedömning av frågan om rätt till inlösen föreligger, *ska* kostnad för åtgärd som anges i 4 kap. 6 § expropria-

stycket expropriationslagen (1972:719) räknas in i ersättningen.

Bestämmelserna i 1 kap. 3 och 4 §§ expropriationslagen *skall* tillämpas vid upplåtelse och inlösen enligt denna paragraf. Trots dessa bestämmelser kan dock särskild rätt som tillkommer staten och inte utgör vägrätt rubbas. Vidare får förordnas att rätten till utrymme för ledningen eller anordningen *skall* ha företräde framför särskild rätt som har tillskapats genom expropriation eller annat tvångsförvärv eller vid fastighetsbildning eller på liknande sätt, dock inte om den särskilda rätten utgör vägrätt.

tionslagen (1972:719) räknas in i ersättningen.

Bestämmelserna i 1 kap. 3 och 4 §§ expropriationslagen *ska* tillämpas vid upplåtelse och inlösen enligt denna paragraf. Trots dessa bestämmelser kan dock särskild rätt som tillkommer staten och inte utgör vägrätt rubbas. Vidare får förordnas att rätten till utrymme för ledningen eller anordningen *ska* ha företräde framför särskild rätt som har tillskapats genom expropriation eller annat tvångsförvärv eller vid fastighetsbildning eller på liknande sätt, dock inte om den särskilda rätten utgör vägrätt.

13 §

I fråga om ersättning för upplåtelse och inlösen enligt 12 § eller åtgärd enligt 12 a § tillämpas 4 kap. expropriationslagen (1972:719). *Vid tillämpningen av 4 kap. 3 § expropriationslagen skall tiden för värdestegringen räknas från dagen tio år före det att ansökan om ledningsförrättningen gjordes eller lantmäterimyndigheten enligt 7 kap. 11 § fastighetsbildningslagen (1970:988) förordnade om prövning enligt ledningsrättslagen.*

Är innehavare av en rättighet som minskar en fastighets värde berättigad till ersättning, *skall* det värde som tillgodoräknas fastighetens ägare enligt första

I fråga om ersättning för upplåtelse och inlösen enligt 12 § eller åtgärd enligt 12 a § tillämpas 4 kap. expropriationslagen (1972:719).

Om en innehavare av en rättighet, som minskar en fastighets värde, *är* berättigad till ersättning, *ska* det värde som tillgodoräknas fastighetens ägare

stycket minskas med det belopp som motsvarar den värdeminskning för fastigheten som rättigheten inneburit. Om det värde som *skall* tillgodoräknas fastighetens ägare inte kan minskas utan att skada uppkommer för innehavaren av en fordran med bättre rätt, minskas i stället ersättningen till rättighetshavaren med motsvarande belopp.

enligt första stycket minskas med det belopp som motsvarar den värdeminskning för fastigheten som rättigheten inneburit. Om det värde som *ska* tillgodoräknas fastighetens ägare inte kan minskas utan att skada uppkommer för innehavaren av en fordran med bättre rätt, minskas i stället ersättningen till rättighetshavaren med motsvarande belopp.

13 d §

I fråga om ersättning för skada och intrång på grund av att ledningen dras fram och begagnas med stöd av 3 a § *skall* bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas. *Vid tillämpningen av 3 § i samma kapitel skall den tid om tio år som där anges räknas från den dag då fastighetsägaren under rättats om när arbetet skulle påbörjas.*

I fråga om ersättning för skada och intrång på grund av att ledningen dras fram och begagnas med stöd av 3 a § *ska* bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas.

27 a §

Ledningsrättshavaren ska ersätta annan sakägare kostnader av följande slag, som har varit nödvändiga för att ta tillvara dennes rätt vid förrättningen, nämligen

1. kostnader för ombud eller biträde,
2. kostnader för utredning och
3. kostnader för resa, uppehålle och tidspillan i samband med inställelse.

På ersättningsbeloppet ska betalas ränta enligt 6 § räntelagen

(1975:635) från dagen då förrättningen avslutas till dess betalning sker.

Beslut om ersättning för sakägares kostnader meddelas i samband med att förrättningen avslutas.

27 b §

Ersättning för kostnader enligt 27 a § får inte bestämmas till högre belopp än den ersättning som ska betalas enligt 13 §, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Vid bedömningen av om ombuds- eller biträdeskostnader har varit nödvändiga, ska lantmäterimyndigheten särskilt ta hänsyn till möjligheten för sakägare, som inte har motstridiga intressen, att anlita samma ombud eller biträde. Utredningskostnader ska bedömas som nödvändiga endast om det finns särskilda skäl. Nödvändigheten av kostnader för resa, uppehälle och tidsspillan i samband med inställelse ska bedömas mot bakgrund av om sakägaren har företrätts av ombud eller biträde vid förrättningen.

27 c §

Om berörda sakägare har kommit överens om något annat, ska bestämmelserna i 27 a § första och andra stycket och i 27 b § inte tillämpas.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. Har ansökan om förrättning gjorts före ikraftträdandet, gäller 12, 13 och 13 d §§ i sin äldre lydelse.
 3. Bestämmelserna i 27 a–c §§ ska inte tillämpas vid förrättningar som har sökts före ikraftträdandet.

5 Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

Härigenom föreskrivs i fråga om anläggningslagen (1973:1149) att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 29 a–c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 a §

Vid upplåtelse eller inlösen enligt denna lag, där egendomen kan tas i anspråk enligt 14 kap. 1 eller 2 § plan- och bygglagen (1987:10), och i andra fall där det är uppenbart att egendomen i stället skulle ha kunnat tas i anspråk genom expropriation eller något annat liknande tvångsförvärv, ska tillträdaren ersätta annan sakägare kostnader av följande slag som har varit nödvändiga för att ta tillvara dennes rätt vid förrättningen, nämligen

- 1. kostnader för ombud eller biträde,*
- 2. kostnader för utredning och*
- 3. kostnader för resa, uppehälle och tidsspillan i samband med inställelse.*

På ersättningsbeloppet ska betalas ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från dagen då förrättningen avslutas till dess betalning sker.

Beslut om ersättning för sakägares kostnader meddelas i samband med att förrättningen avslutas.

29 b §

Ersättning för kostnader enligt 29 a § får inte bestämmas till högre belopp än den ersättning som ska betalas enligt 13 §, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Vid bedömningen av om ombuds- eller biträdeskostnader har varit nödvändiga, ska lantmäterimyndigheten särskilt ta hänsyn till möjligheten för sakägare, som inte har motstridiga intressen, att anlita samma ombud eller biträde. Utredningskostnader ska bedömas som nödvändiga endast om det finns särskilda skäl. Nödvändigheten av kostnader för resa, uppehälle och tidspillan i samband med inställelse ska bedömas mot bakgrund av om sakägaren har företrätts av ombud eller biträde vid förrättningen.

29 c §

Om berörda sakägare har kommit överens om något annat, ska bestämmelserna i 29 a § första och andra stycket och i 29 b § inte tillämpas.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. Bestämmelserna i 29 a–c §§ ska inte tillämpas vid förrättningar som har sökts före ikraftträdandet.

6 Förslag till lag om ändring i lagen (1987:11) om exploaterings-samverkan

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1987:11) om exploaterings-samverkan att 11 och 21 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Vid förrättningen *skall* bestämmas grunderna för fördelning av kostnaderna för exploaterings-samverkan och de fördelar som *vinnes* genom denna. För detta ändamål *skall* andelstal fastställas för varje fastighet som ingår i exploaterings-samfälligheten.

Andelstalet för en fastighet *skall* bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn främst till arealen av den för exploatering tillgängliga mark av fastigheten som ingår i samverkansområdet. *Motsvarar* det bidrag en fastighet lämnar genom tillskott i mark inte vad fastigheten har att tillskjuta med tillämpning av andelstalet, *skall* skillnaden utjämnas i pengar. Därvid *skall* 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas. Om en detaljplan har antagits efter det att exploateringsbeslutet enligt 13 § har vunnit laga kraft, *skall dock* hänsyn inte tas till den inverkan som planen kan ha haft på markens värde. *Vad som sägs i 4 kap. 3 § expropriationslagen skall härvid*

Föreslagen lydelse

11 §

Vid förrättningen ska bestämmas grunderna för fördelning av kostnaderna för exploaterings-samverkan och de fördelar som *vinns* genom denna. För detta ändamål *ska* andelstal fastställas för varje fastighet som ingår i exploaterings-samfälligheten.

Andelstalet för en fastighet *ska* bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn främst till arealen av den för exploatering tillgängliga mark av fastigheten som ingår i samverkansområdet. *Om* det bidrag en fastighet lämnar genom tillskott i mark inte *motsvarar* vad fastigheten har att tillskjuta med tillämpning av andelstalet, *ska* skillnaden utjämnas i pengar. Därvid *ska* 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas, *med undantag av 4 kap. 1 § tredje stycket och 3 §*. Om en detaljplan har antagits efter det att exploateringsbeslutet enligt 13 § har vunnit laga kraft, *ska* hänsyn inte tas till den inverkan som planen kan ha haft på markens värde.

tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före den då exploateringsbeslutet vann laga kraft.

För en fastighet inom samverkansområdet som saknar för exploatering tillgänglig mark, *skall* andelstal bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta som fastigheten har av exploateringen. I fall då andelstal såväl för fastigheter med mark tillgänglig för exploatering som för fastigheter utan sådan mark *skall* tillämpas samtidigt, *skall* de enligt andra stycket bestämda andelstalen i motsvarande mån jämkas.

För en fastighet inom samverkansområdet som saknar för exploatering tillgänglig mark, *ska* andelstal bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta som fastigheten har av exploateringen. I fall då andelstal såväl för fastigheter med mark tillgänglig för exploatering som för fastigheter utan sådan mark *ska* tillämpas samtidigt, *ska* de enligt andra stycket bestämda andelstalen i motsvarande mån jämkas.

21 §

Om mark enligt 19 eller 20 § överförs till annan fastighet eller till en samfällighet, *skall* ersättningen bestämmas med tillämpning av 4 kap. expropriationslagen (1972:719). Hänsyn *skall* dock inte tas till den inverkan som detaljplanen kan ha haft på markens värde.

Vid bestämmande av ersättning enligt första stycket skall vad som sägs i 4 kap. 3 § expropriationslagen tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före den då exploateringsbeslutet vann laga kraft.

Om mark enligt 19 eller 20 § överförs till *en* annan fastighet eller till en samfällighet, *ska* ersättningen bestämmas med tillämpning av 4 kap. expropriationslagen (1972:719). Hänsyn *ska* dock inte tas till den inverkan som detaljplanen kan ha haft på markens värde. *Inte heller ska bestämmelserna i 4 kap. 3 § expropriationslagen tillämpas.*

Om innehavaren av en rättighet som minskar en fastighets värde är berättigad till ersättning, ska det värde som tillgodoräknas fastighetens ägare minskas med ett belopp som motsvarar den värdeminskning för fastigheten som rättigheten har inneburit. Om det värde som ska tillgodoräknas fastighetens ägare inte kan minskas

utan att skada uppkommer för innehavare av fordran med bättre rätt, minskas i stället ersättningen till rättighetshavaren med motsvarande belopp.

Om innehavaren av en rättighet som minskar en fastighets värde är berättigad till ersättning, skall det värde som tillgodoräknas fastighetens ägare minskas med ett belopp som motsvarar den värdeminskning för fastigheten som rättigheten har inneburit. Om det värde som skall tillgodoräknas fastighetens ägare ej kan minskas utan att skada uppkommer för innehavare av fordran med bättre rätt, minskas i stället ersättningen till rättighetshavaren med motsvarande belopp.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. Har ansökan om förrättning gjorts före ikraftträdandet, gäller 11 och 21 §§ i sin äldre lydelse.

7 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (1987:10) att 6 kap. 39 § och 14 kap. 9 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

39 §

Vid bestämmande av ersättning i fall som avses i 17 eller 24 § skall 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas. *Vad som sägs i 4 kap. 3 § nämnda lag skall härvid tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före den då talan om inlösen väcktes.*

Vid bestämmande av ersättning i fall som avses i 17 eller 24 § ska 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas.

14 kap.

9 §

Vid bestämmande av ersättning i fall som avses i 1–8 §§ skall 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas i den mån inte annat följer av 10 §. *Vad som sägs i 4 kap. 3 § nämnda lag skall härvid tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före den då talan om inlösen väcktes.*

Vid bestämmande av ersättning i fall som avses i 1–8 §§ ska 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas i den mån inte annat följer av 10 §.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. Har talan om inlösen eller ersättning väckts före lagens ikraftträdande, gäller 6 kap. 39 § och 14 kap. 9 § i sin äldre lydelse.

8 Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948)

Härigenom föreskrivs i fråga om väglagen (1971:948) att 55 och 56 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Har väghållare fått vägrätt, är fastighetens ägare berättigad att av väghållaren få intrångsersättning och ersättning för annan skada till följd av vägens byggande eller användande, om det inte har avtalats eller uppenbarligen förutsatts att ersättning inte *skall* lämnas. Samma rätt till ersättning har en innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastigheten, om rätten inte har upplåtits efter det att marken eller utrymmet togs i anspråk.

Vid ersättningens bestämmande gäller 4 kap. expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar. *4 kap. 3 § nämnda lag skall härvid tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol.*

På ersättningen *skall* det betalas ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) från den dag då marken eller utrymmet togs i anspråk till och med den dag då betalning *skall* ske och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

Föreslagen lydelse

55 §

Har väghållare fått vägrätt, är fastighetens ägare berättigad att av väghållaren få intrångsersättning och ersättning för annan skada till följd av vägens byggande eller användande, om det inte har avtalats eller uppenbarligen förutsatts att ersättning inte *ska* lämnas. Samma rätt till ersättning har en innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastigheten, om rätten inte har upplåtits efter det att marken eller utrymmet togs i anspråk.

Vid ersättningens bestämmande gäller 4 kap. expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar.

På ersättningen *ska* det betalas ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) från den dag då marken eller utrymmet togs i anspråk till och med den dag då betalning *ska* ske och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

56 §

Uppstår till följd av att väg *drages* fram över fastighet synnerligt men för fastigheten eller del *därav*, *skall* väghållaren lösa det område som lider sådant men, om ägaren begär det.

Väghållaren är berättigad att lösa område som avses i första stycket, om *därav* skulle *förändras* endast ringa förhöjning av fastighetsägaren *tillkommande* ersättning och fastighetsägaren *ej* har ett beaktansvärt intresse av att behålla området. Vid bedömning av frågan om rätt till inlösen föreligger *skall* kostnad för åtgärd som anges i 4 kap. 1 § *andra* stycket expropriationslagen (1972:719) *inräknas* i ersättningen *för intrång*.

Om det till följd av att *en* väg *dras* fram över *en* fastighet *uppstår* synnerligt men för fastigheten eller del *av denna*, *ska* väghållaren lösa det område som lider sådant men, om ägaren begär det.

Väghållaren är berättigad att lösa *ett* område som avses i första stycket, om *detta* skulle *innebära* endast *en* ringa förhöjning av *den* ersättning som *ska* *betalas till* fastighetsägaren och om fastighetsägaren *inte* har ett beaktansvärt intresse av att behålla området. Vid bedömning av frågan om rätt till inlösen föreligger *ska* kostnad för åtgärd som anges i 4 kap. 6 § expropriationslagen (1972:719) *räknas in* i ersättningen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

2. Har vägrätt erhållits före ikraftträdandet, gäller 55 och 56 §§ i sin äldre lydelse.

9 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1995:1649) om byggande av järnväg att 4 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i denna lag *skall* i mål om inlösen och ersättning bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719) tillämpas. *Vad som sägs i 4 kap. 3 § expropriationslagen skall tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före den då talan om inlösen väcktes.* Ogillas talan i mål som väckts av en fastighetsägare eller den som innehar särskild rätt till en fastighet, tillämpas bestämmelserna i 15 kap. 6 § plan- och bygglagen (1987:10) i fråga om rättegångskostnaderna.

Föreslagen lydelse

4 kap.

5 §

I den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i denna lag *ska* i mål om inlösen och ersättning bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719) tillämpas. Ogillas talan i mål som väckts av en fastighetsägare eller den som innehar särskild rätt till en fastighet, tillämpas bestämmelserna i 15 kap. 6 § plan- och bygglagen (1987:10) i fråga om rättegångskostnaderna.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. Har ärenden om inlösen och ersättning påbörjats före ikraftträdandet, gäller 4 kap. 5 § i sin äldre lydelse.

10 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Härigenom föreskrivs i fråga om minerallagen (1991:45) att 7 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

4 §

Beträffande ersättning och löseskilling enligt 1–3 §§ gäller 4 kap. och 5 kap. 23 §, 24 § och 27 § första stycket första meningen expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar. Vad som sägs i 4 kap. 3 § samma lag skall härvid tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före det ansökan om markanvisning gjordes. I fråga om ersättning vid inlösen enligt 2 § andra eller tredje stycket skall dock tiden räknas från och med dagen för begäran om inlösen, om inte ersättningsfrågan prövas vid markanvisningsförrättning.

Beträffande ersättning och löseskilling enligt 1–3 §§ gäller 4 kap. och 5 kap. 23 §, 24 § och 27 § första stycket första meningen expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar. Bestämmelserna i 4 kap. 1 § tredje stycket och 3 § ska dock inte tillämpas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

2. Har ärende eller mål om ersättning på grund av skada eller inlösen påbörjats före ikraftträdandet, gäller 7 kap. 4 § i sin äldre lydelse.

11 Förslag till lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter att 27 och 33 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 §

Ägare till mark som tas i anspråk för bearbetning eller härmed sammanhängande verksamhet är berättigad att av koncessionshavaren få intrångsersättning och annan ersättning för skada. Samma rätt till ersättning har innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastighet som berörs av ianspråktagandet.

Beträffande ersättningen gäller 4 kap. expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar.

Vad som sägs i 4 kap. 3 § samma lag skall härvid tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol.

Beträffande ersättningen gäller 4 kap. expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar.

33 §

I mål om inlösen enligt 28 § gäller, om *ej* annat är föreskrivet i denna lag, expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar. *Vad som sägs i 4 kap. 3 § samma lag skall härvid tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol.*

I mål om inlösen enligt 28 § gäller, om *inte* annat är föreskrivet i denna lag, expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. Har ärende eller mål om ersättning på grund av skada eller inlösen påbörjats före ikraftträdandet, gäller 27 och 33 §§ i sin äldre lydelse.

12 Förslag till lag om ändring i bostadsförvaltningslagen (1977:792)

Härigenom föreskrivs i fråga om bostadsförvaltningslagen (1977:792) att 28 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Är fastighet ställd under tvångsförvaltning men är förhållandena sådana att en tillfredsställande förvaltning därvid *ej* kan uppnås, får kommunen lösa fastigheten.

Talan om inlösen *skall* väckas vid fastighetsdomstolen. I fråga om inlösen gäller i övrigt expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar, dock med undantag för 4 kap. 2 §. *Bestämmelserna i 4 kap. 3 § expropriationslagen äger tillämpning i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol.*

Föreslagen lydelse

28 §

Om en fastighet är ställd under tvångsförvaltning men förhållandena *är* sådana att en tillfredsställande förvaltning därvid *inte* kan uppnås, får kommunen lösa fastigheten.

Talan om inlösen *ska* väckas vid fastighetsdomstolen. I fråga om inlösen gäller i övrigt expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar, dock med undantag för 4 kap. 2 §.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. Har talan om inlösen väckts före ikraftträdandet, gäller 28 § i sin äldre lydelse.

13 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar att 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Om en tillfredsställande förvaltning av en elektrisk anläggning sannolikt inte kan åstadkommas genom tvångsförvaltning eller en tillfredsställande förvaltning sannolikt inte kommer att bestå efter utgången av tiden för en tvångsförvaltning får staten, efter ansökan av nätmyndigheten, lösa anläggningen från ägaren.

Om anläggningens ägare också är ägare till en fastighet på vilken anläggningen, helt eller delvis, är belägen *skall* även fastigheten eller, om det är lämpligt, del av fastigheten lösas. Om ledningsrätt är upplåten för anläggningen på en annan fastighet *skall* även ledningsrätten lösas.

Mål om inlösen *skall* tas upp av den fastighetsdomstol inom vars område anläggningen eller större delen av den ligger. I fråga om inlösen gäller i övrigt expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar. *Bestämmelserna i 4 kap. 3 § expropriationslagen skall tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol.*

Om anläggningens ägare också är ägare till en fastighet på vilken anläggningen, helt eller delvis, är belägen *ska* även fastigheten eller, om det är lämpligt, del av fastigheten lösas. Om ledningsrätt är upplåten för anläggningen på en annan fastighet *ska* även ledningsrätten lösas.

Mål om inlösen *ska* tas upp av den fastighetsdomstol inom vars område anläggningen eller större delen av den ligger. I fråga om inlösen gäller i övrigt expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. Har talan om inlösen väckts före ikraftträdandet, gäller 4 § i sin äldre lydelse.

14 Förslag till lag om ändring i bostadsrättslagen (1991:614)

Härigenom föreskrivs i fråga om bostadsrättslagen (1991:614) att 9 kap. 18 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

18 §

Talan om ersättning vid inlösen eller för intrång eller för annan skada som en bostadsrättshavare orsakas med anledning av ett beslut om godkännande enligt 16 § första stycket 2 *skall* väckas vid fastighetsdomstolen. I fråga om inlösen och ersättning gäller expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar, *dock med undantag för 4 kap. 3 §.*

Talan om ersättning vid inlösen eller för intrång eller för annan skada som en bostadsrättshavare orsakas med anledning av ett beslut om godkännande enligt 16 § första stycket 2 *ska* väckas vid fastighetsdomstolen. I fråga om inlösen och ersättning gäller expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

2. Har talan om inlösen väckts före ikraftträdandet, gäller 19 kap. 18 § i sin äldre lydelse.

15 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:449) om skydd för störningskänslig forskning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:449) om skydd för störningskänslig forskning att 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Om forskning som avses i 1 § utsätts för varaktiga eller upprepade störningar från annan verksamhet i närheten, får länsstyrelsen efter ansökan enligt 6 § meddela förbud eller förelägganden mot den störande verksamheten för att skydda forskningen.

Det som sägs i första stycket gäller inte sådan verksamhet som regleras i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation eller lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet eller i föreskrifter utfärdade med stöd av dessa lagar. Det som sägs i första stycket gäller inte heller störningar från en verksamhet som bedrivs med tillstånd enligt miljöbalken eller motsvarande bestämmelser i äldre lag.

Om ett beslut enligt första stycket medför att pågående markanvändning inom det berörda området avsevärt försvåras, har områdets ägare och den som har nyttjanderätt, servitut, rätt till elektrisk kraft eller liknande rätt till detta område, rätt till ersättning för skada till följd av beslutet. Ersättningen *skall* motsvara skadan med avdrag för vad den berättigade är skyldig att tåla utan ersättning. Ersättningen *skall* betalas av den som ansökt om skyddet. I fråga om ersättningen tillämpas i övrigt expropriationslagen (1972:719). *Vid tillämpning av 4 kap. 3 § nämnda lag räknas dock värde-*

Om ett beslut enligt första stycket medför att pågående markanvändning inom det berörda området avsevärt försvåras, har områdets ägare och den som har nyttjanderätt, servitut, rätt till elektrisk kraft eller liknande rätt till detta område, rätt till ersättning för skada till följd av beslutet. Ersättningen *ska* motsvara skadan med avdrag för vad den berättigade är skyldig att tåla utan ersättning. Ersättningen *ska* betalas av den som ansökt om skyddet. I fråga om ersättningen tillämpas i övrigt expropriationslagen (1972:719).

*ökning från dagen tio år före det
att talan väcktes vid domstol.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. Har talan om ersättning väckts före ikraftträdandet, gäller 4 § i sin äldre lydelse.

16 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Härigenom föreskrivs i fråga om skogsvårdslagen (1979:429) att 19 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt 18 § första eller andra stycket gäller bestämmelserna i 25 kap. 6 § och 31 kap. 2 §, 4 § första stycket, 6 §, 7 § första stycket första meningen, 8 § första meningen, 9, 12 och 13 §§, 15 § första stycket första meningen och andra stycket, 31 § tredje stycket samt 32 och 33 §§ miljöbalken. Vad som i dessa bestämmelser sägs om miljödomstol *skall* i stället gälla fastighetsdomstol.

Föreslagen lydelse

19 §

I fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt 18 § första eller andra stycket gäller bestämmelserna i 25 kap. 6 § och 31 kap. 2 §, 4 § första stycket, 7 § första stycket första meningen, 8 § första meningen, 9, 12 och 13 §§, 15 § första stycket första meningen och andra stycket, 31 § tredje stycket samt 33 § miljöbalken. Vad som i dessa bestämmelser sägs om miljödomstol *ska* i stället gälla fastighetsdomstol.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. Har talan om ersättning väckts före ikraftträdandet, gäller 19 § i sin äldre lydelse.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 20 december 2005 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av expropriationslagens ersättningsregler (dir. 2005:147, se bilaga 1). Tilläggsdirektiv beslutades av regeringen den 8 februari 2007 (dir. 2007:16, se bilaga 2), den 28 juni 2007 (dir. 2007:89, se bilaga 3) och den 31 januari 2008 (dir. 2008:8, se bilaga 4)

Enligt de ursprungliga direktiven ingår sammanfattningsvis i utredarens uppdrag att undersöka hur ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen tillämpas i praktiken och att bedöma om de leder till rimliga resultat och är lämpligt utformade. Om utredaren finner att reglerna i något avseende bör ändras, ska utredaren föreslå de författningsändringar som behövs. Enligt direktivet ska översynen omfatta såväl frågor om ersättning vid expropriation som frågor om ersättning vid andra tvångsförfoganden där expropriationslagens ersättningsbestämmelser i dag ska tillämpas.

Enligt direktiven gavs utredaren i uppdrag att redovisa undersökningen av hur ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen tillämpas i ett delbetänkande senast den 31 januari 2007. Genom tilläggsdirektiv ändrades tidpunkten för redovisningen av dessa delar av uppdraget till den 1 maj 2007.

De ursprungliga direktiven angav att uppdraget i övriga delar skulle redovisas senast den 31 juli 2007. Genom tilläggsdirektiv ändrades tidpunkten för redovisningen till den 30 april 2008 och preciserades uppdraget. Utredarens uppdrag omfattar enligt tilläggsdirektiven att göra följande.

- Analysera hur de ersättningar som fastställs vid olika slag av ianspråktaganden förhåller sig till marknadsvärdet på egendomen,
- analysera orsakerna till vissa slag av skillnader i ersättningsnivåerna,
- ta ställning till om det finns anledning att ändra ersättningsreglerna,
- belysa hur influensregeln (4 kap. 2 § expropriationslagen) tillämpas,
- ta ställning till om influensregeln utgör en rimlig avvägning mellan de skilda slag av intressen som gör sig gällande,
- ta ställning till om influensregeln bör ändras eller upphävas,
- analysera och ta ställning till principen om s.k. toleransavdrag på expropriationsrättens område,
- belysa tillämpningen av presumtionsregeln (4 kap. 3 § expropriationslagen,
- överväga om presumtionsregeln bör ändras eller upphävas,
- överväga om det bör ske någon form av vinstdelning mellan den exproprierande och den vars egendom tas i anspråk,
- överväga om ersättning ska kunna lämnas för det individuella värde som en fastighet kan ha för sin ägare,
- se över vissa frågor som gäller bevisbördan i mål angående ersättning enligt expropriationslagens ersättningsbestämmelser samt
- överväga om det vid lantmäteriförrättningar där mark eller rättigheter tvångsvis tas i anspråk ska finnas en möjlighet att i vissa fall förplikta sökanden att ersätta sakägare, vars mark eller rättighet tas i anspråk, för egna kostnader vid förrättningen.

Det angavs vidare i direktiven att utredaren ska uppmärksamma om eventuella föreslagna ändringar i expropriationslagens ersättningsregler bör föranleda ändringar i de författningar som hänvisar till dessa bestämmelser och föreslå behövliga ändringar. Utredaren ska även beräkna de ekonomiska konsekvenser som eventuella förslag får för fastighetsägare, exproprierande, konsumenter och andra berörda parter samt belysa vilka konsekvenser som de kan få för investeringar i olika slag av infrastrukturer och i industriverksamheter.

Tiden för slutredovisning av uppdraget har genom ytterligare tilläggsdirektiv förlängts till den 1 november 2008.

1.2 Utredningens delbetänkande

I maj 2007 redovisade utredningen första delen av uppdraget i delbetänkandet Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? (SOU 2007:29). I delbetänkandet redovisas en undersökning av hur ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen tillämpas. Redovisningen omfattar en kartläggning bl.a. av vid vilka slag av tvångsförfoganden som ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen kommer till användning, om parterna utgörs av offentliga eller privata rättssubjekt samt förekomsten av frivilliga uppgörelser om ianspråktaganden av egendom där tvångsförfogande annars är möjligt.

1.3 Uppdragets genomförande

Utredningen har haft 14 sammanträden med sakkunniga och experter, varav ett i internatform som pågick i två dagar. Sakkunniga och experter har därutöver beretts tillfälle att skriftligen inkomma med synpunkter.

Utredaren och en av sekreterarna har deltagit i Hovrättens för Övre Norrlands fastighetsdomardagar för fastighets- och miljöråd och i samband därmed getts tillfälle att diskutera utredningsuppdraget med deltagarna i konferensen.

Båda sekreterarna har deltagit i Lantbrukarnas Riksförbunds och Ägarfrämjandets seminarium om När äganderätten kränks.

Utredningen har inhämtat information om förhållandena i andra länder från förste amanuenserna Sölve Baerung och Håvard Steinsholt, Universitetet för miljö- och biovetenskap i Ås (Norge), professor emeritus Orla Friis Jensen, Aalborg Universitet (Danmark), professor Kauko Viitanen, Tekniska högskolan vid Helsingfors Universitet (Finland), professor Benjamin Davy, Tekniska Universitetet i Dortmund (Tyskland) och professor emeritus Jeremy Rowan-Robinson, Universitetet i Aberdeen (Storbritannien).

I syfte att få fram ett underlag för en ekonomisk konsekvensanalys har utredningen lämnat ett uppdrag till ekonomen Tom Nilstierna, anställd vid sektionen för kommittéservice inom regerings-

kansliets förvaltningsavdelning. Tom Nilstierna har redovisat uppdraget i en rapport till utredningen (se bilaga 5). Vid genomförandet av uppdraget har Tom Nilstierna biträttats av en referensgrupp som sammankallats av utredningen och som har bestått av ekonomisk expertis från olika statliga myndigheter och en intresseorganisation (se bilaga 6).

Utredningen har genomfört en enkätundersökning för att få fram ett underlag för att bedöma vilka effekter olika förändringar av expropriationslagens ersättningsbestämmelser skulle kunna få (se bilaga 7). Enkäten tillställdes myndigheter, kommuner och organisationer (se bilaga 8). Svaren har delvis legat till grund för Tom Nilstiernas rapport. Till grund för Tom Nilstiernas rapport och utredningens ekonomiska konsekvensanalys har också legat dels en promemoria av professor Thomas Kalbro (KTH) om vilka effekter på bostadsmarknaden som expropriationslagens ersättningsregler har (se bilaga 9), dels en promemoria från Naturvårdsverket med en bedömning av hur relationen mellan köp och intrångsersättning vid naturreservatsbildning ändras vid höjd ersättning samt påverkan på genomförandet av miljökvalitetsmålet Levande skogar (se bilaga 10).

Utredningen har haft samråd med Företagarna angående konsekvenserna av våra förslag för små företag.

1.4 Slutbetänkandets disposition

Slutbetänkandet inleds med en sammanfattning på svenska och engelska. Därefter följer utredningens författningsförslag.

Kapitel 1 behandlar utredningens uppdrag och arbete. Kapitel 2 innehåller en kort inledning. I kapitel 3 presenteras regler gällande egendomsskyddet. Kapitel 4 behandlar frågor om skada och ersättning. I kapitel 5 presenteras hur några andra länder hanterar ersättning i samband med tvångsförvärv av egendom. Kapitel 6 innehåller vår bedömning av marknadsvärdeprincipen. I kapitel 7 och 8 föreslår vi nya ersättningsbestämmelser vid expropriation. I kapitel 9 behandlar vi presumtionsregeln. Kapitel 10 handlar om influensregeln och kapitel 11 om bevisbördan i expropriationsmål. I kapitel 12 föreslår vi nya regler om kostnadsersättning vid lantmäteriförrättning m.m. Kapitel 13 behandlar följdändringar i andra lagar. Kapitel 14 innehåller en kostnads- och konsekvensanalys. Kapitel 15 innehåller en författningskommentar.

Sist i betänkandet finns särskilda yttranden och bilagor.

2 Inledning

Vid utbyggnad av infrastruktur, byggande av bostäder och bildande av naturreservat m.m. är det i regel nödvändigt att utnyttja annans mark. För att säkerställa att detta kan ske, finns i Sverige liksom i andra länder, lagstiftning som reglerar att mark får tas i anspråk tvångsvis. I expropriationslagen, som trädde i kraft år 1973, finns bestämmelser om att mark får tas i anspråk med tvång för vissa särskilt angivna ändamål. Lagen anger att den vars egendom tas i anspråk genom expropriation har rätt till ersättning. Expropriationslagens ersättningsbestämmelser är inte tillämpliga bara vid förfoganden enligt denna lag. De gäller dessutom vid många andra slags tvångsförfoganden som regleras i särskilda lagar.

Under senare år har det från vissa håll ifrågasatts om de principer som ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen bygger på är rimliga. Det har i det sammanhanget gjorts gällande att förhållandena när mark tas i anspråk tvångsvis har ändrats. Även om privata aktörer alltsedan reglerna fick sin nuvarande utformning i början av 1970-talet har använt sig av möjligheten att tvångsvis ta egendom i anspråk, utfördes de flesta expropriationer och andra tvångsförfoganden då av offentliga aktörer. Sedan dess har många verksamheter inom de skilda tillämpningsområden som lagen omfattar när det gäller möjlighet till tvångsvis markåtkomst väsentligt förändrats. Även vilka aktörer som finns inom de olika tillämpningsområdena har förändrats. Väsentliga förändringar som har genomförts är avregleringar inom bl.a. el- och telesektorn, och privatiseringar av statliga och kommunala verksamheter. Bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet i övrigt har ändrat inriktning. Bostadsbyggandet har t.ex. förändrats i takt med förskjutningen från den prisreglering som fanns på 1970- och 1980-talen till den marknadsstyrning som råder i dag. Det samhälleliga inflytandet över vissa grundläggande funktioner i samhället, såsom energiproduktion och energiförsörjning, har både ändrat karaktär och i vissa fall minskat genom avregleringar av marknader och en ökad

privatisering och bolagisering av offentlig verksamhet. I samband med detta har tillsynsmyndigheter inrättats för flera av branscherna som berörs av avregleringarna. Den förändring som har skett innebär i vissa fall att en uppdelning av verksamheten har gjorts så att det offentliga fortfarande äger och har ansvar för själva infrastrukturen medan produktionen avskilts i särskilda bolag samtidigt som den konkurrensutsatts. Vägverket, Banverket och Svenska Kraftnät är således fortfarande statliga verk som ansvarar för utbyggnad och förvaltning av den allmänna infrastrukturen med samma grundläggande intresse och förutsättningar som före år 1973 medan järnvägstrafiken och elproduktionen numer sker i särskilda bolag som får konkurrera med andra aktörer. Andra orsaker till förändringar är krav på den tekniska utvecklingen och de ökade kraven på ansvarstagande för miljön.

Den första delen av vårt uppdrag, som redovisades i delbetänkandet¹, omfattade huvudsakligen en kartläggning av hur ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen tillämpas i praktiken. Den övergripande uppgiften var att söka ta reda på om det hade skett några förändringar sedan expropriationslagens tillkomst i fråga om vid vilka slag av tvångsförfoganden som bestämmelserna i expropriationslagen kommer till användning och i fråga om parterna utgörs av offentliga eller privata rättssubjekt. Vidare ingick att i olika avseenden kartlägga förekomsten av frivilliga uppgörelser om överlåtelse och upplåtelse av egendom utan att reglerna om tvångsförfogande direkt tillämpas. Sammanfattningsvis gav kartläggningen i delbetänkandet följande resultat.

När det gäller frågan om det har skett några förändringar beträffande slagen av förfoganden vid vilka expropriationslagens ersättningsregler kommer till användning kunde det utifrån en undersökning av ersättningsmål som avgjorts i fastighetsdomstolarna konstateras att det har skett en viss förskjutning mot mål enligt fastighetsbildningslagen. En förklaring till detta torde vara att tillämpningsområdet för den lagen har breddats för att på så sätt underlätta möjligheten till ianspråktagande av mark genom ett smidigare förfarande än enligt expropriationslagen. I fastighetsdomstolarna har även ersättningsmål enligt ledningsrättslagen ökat. En orsak till detta kan vara den tekniska utvecklingen av elektronisk kommunikation som medfört olika krav. Av kartläggningen framgick vidare att det har skett en förskjutning från att den ianspråktagande parten är ett offentligt rättssubjekt till att den numer i många fall är ett privat rätts-

¹ SOU 2007:29

subjekt som tvångsvis tar egendom i anspråk och där det i vissa fall finns ett vinstintresse bakom tvångsförfogandet även om den ursprungliga grundtanken med expropriationen kvarstår, dvs. att olika slag av samhällsintressen ska tillgodoses. Vid tillkomsten av expropriationslagen (och flera av de lagar som reglerar andra slags tvångsförfoganden) förutsattes att parterna skulle först försöka komma till en frivillig uppgörelse. Av vad som framkom genom kartläggningen är klarlagt att sådana överenskommelser förekommer i en mycket stor omfattning. Kartläggningen visade också att ersättningarna är generellt högre vid frivilliga överenskommelser.

I syfte att få fram ett underlag för att belysa de frågor som behandlades i delbetänkandet genomfördes en enkätundersökning som tillställdes olika berörda myndigheter, kommuner, organisationer och företag. Enkätfrågorna kompletterades med intervjuer. I samband med denna undersökning framkom några synpunkter om expropriationslagens ersättningsbestämmelser och därmed sammanhängande lagstiftning som det finns skäl att lyfta fram här.

Fastighetsägare framhöll att det vid lantmåteriförrättningar saknas möjlighet att få ersättning vare sig för ombud eller biträde eller för eget arbete med t.ex. utredning. Detta ansågs vara en brist som borde ses över. Ytterligare en omständighet som fastighetsägare förde fram som ett problem var vad de uppfattar som de högt ställda beviskraven. Eftersom det råder osäkerhet vid värdering av egendom ansåg de som tog upp denna fråga att det kan finnas anledning att se över hur bevisbördan fördelas i expropriationsmål. Den s.k. influensregeln i 4 kap. 2 § expropriationslagen föranledde synpunkter från olika håll och bl.a. framhölls att tillämpningen av influensregeln är svår och att regeln därför behövde ses över. Även den s.k. presumtionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen gav upphov till synpunkter från olika håll. Bl.a. framhölls att effekterna av presumtionsregeln kan upplevas som orättvisa och att det finns problem kring uppdelningen av bevisbördan när det gäller orsaken till en uppkommen ökning av markvärdet. Vidare lämnades synpunkter på den s.k. avräkningsregeln i 31 kap. 6 § miljöbalken. Det framhölls att denna regel är oklar och vållar problem i tillämpningen.

Enligt våra tilläggsdirektiv ska flertalet av de nämnda frågorna närmare analyseras och även vissa andra frågor rörande ersättningsbestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen.² Vid den översyn som vi nu har genomfört har alla de grundläggande ersättningsbestäm-

² Se bilaga 3.

melserna prövats mot bakgrund av den utgångspunkt som anges i direktiven, nämligen att skyddet för enskild äganderätt ska vara starkt. I enlighet med vad som också anges i direktiven har vi därvid strävat efter

- att ersättningen vid tvångsförfoganden fastställs på ett sätt som både är och uppfattas som rättssäkert,
- att de nya ersättningsbestämmelserna ska vara enkla att förstå och att tillämpa samt
- ägnade att leda till förutsägbara resultat och därmed, liksom de äldre reglerna, underlätta samförståndslösningar.

3 Egendomsskyddet

3.1 Inledning

Magnus Erikssons allmänna landslag från omkring år 1350 innehöll den första svenska bestämmelsen som omfattade ett egendomsskydd. Rättigheterna var inte närmare preciserade, men lagen angav bl.a. att kungen skulle

[...] vara all sin allmoge trogen och trofast så att han icke skall fördärva någon, fattig eller rik, på något sätt till liv eller lemmar, utan att han lagligen försvunnen, så som lagen säger och rikets rätt; icke heller skall han på något sätt taga något gods från honom, utan enligt lag och efter laga dom [...]

Egendomsskyddet har sedan dess utvecklats väsentligt. Den nu gällande regeringsformen trädde i kraft den 1 januari 1975 efter att ha arbetats fram under en tjuugoårsperiod av utredningar och politiska diskussioner. Även efter att den nuvarande regeringsformen trädde i kraft har diskussionerna fortsatt och egendomsskyddet har reviderats åren 1976, 1979 och 1994. Egendomsskyddet är i dag en del av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen (RF).

I detta kapitel redogörs för grundlagens bestämmelser om skydd för egendomsrätten och bakgrunden till dessa. Vidare redogörs för äganderättsskyddet i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) som är en del av svensk rätt sedan den 1 januari 1995. Det grundlagsreglerade skyddet för egendom tillsammans med Europakonventionens bestämmelser innehåller de grundläggande förutsättningarna för när mark och rättigheter till mark ska kunna förvärfvas med tvång eller när restriktioner tvångsvis kan läggas på användningen av enskilda fastigheter. Bestämmelserna anger också de förutsättningar som gäller beträffande

den ersättning som minst ska betalas när någon tvingas avstå sin egendom.

3.2 Grundlagsbestämmelsen

3.2.1 Regeringsformen

Grundlagens bestämmelser om skydd för egendomsrätten finns i 2 kap. 18 § RF som har följande lydelse.

Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

Rätten till ersättning är fastslagen i paragrafens andra stycke. Ersättningsrätten innebär att den drabbade ska hållas skadeslös och att inte enbart symboliska belopp ska betalas ut. Vidare ska ersättningen bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Grundlagsregeln innebär att allmän lag inte får stiftas i strid med det skydd för egendomsrätten som bestämmelsen ger. Grundlagsregeln har emellertid även betydelse för tolkning av oklara lagregler. När sådana regler saknas är det också möjligt att den återopas och tillämpas i det enskilda fallet.¹

Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse i samband med att Europakonventionen införlivades i svensk rätt.²

¹ Se lagrådets yttrande i prop. 1997/98:45 bilaga 1 s. 17.

² Jfr prop. 1993/94/117 s. 13 f. och 48 f.

3.2.2 1974 års regeringsform

Den år 1966 tillsatta grundlagberedningen föreslog år 1972 i slutbetänkandet Ny regeringsform – Ny riksdagsordning (SOU 1972:15) en föreskrift i regeringsformen som slog fast att ersättning enligt grunder som bestäms i lag skulle utgå vid expropriation eller annat sådant förfogande. Beredningen uttalade i betänkandet (s. 199) att det syntes lämpligt att ge grundlagsförankring åt ett särskilt moment i skyddet för den enskildes rätt till egendom, nämligen principen att ersättning alltid ska utgå vid expropriation eller annat sådant förfogande. Med hänsyn till den mångfald av situationer som kunde komma att omfattas av ett stadgande av denna innebörd ansåg beredningen dock att det varken var möjligt eller önskvärt att i grundlag fastslå efter vilka grunder ersättningen skulle bestämmas. Enligt beredningen borde bestämmelserna om ersättning få beslutas endast genom lag.

I propositionen 1973:90 med förslag till bl.a. ny regeringsform hade bestämmelsen arbetats om och gjorts fakultativ. Skäl för detta var att man ville undvika att vissa bestämmelser i gällande lag, som medgav expropriation m.m. utan kontant ersättning, skulle bli grundlagsstridiga. Beträffande grundlagsskyddets räckvidd uttalade departementschefen (s. 237) att han i tydlighetens namn ville framhålla att den föreslagna föreskriften tog sikte enbart på sådana ingripanden i egendomsrätten som avses exempelvis i expropriationslagen eller i rekvisitions- och förfogandelagstiftningen. Enligt departementschefen omfattade den inte t.ex. bestämmelser i planlagstiftning eller naturvårds- och miljöskyddslagstiftning om begränsning i möjligheterna att använda fast egendom.

I konstitutionsutskottet³ gick man på grundlagsberedningens linje och menade – till skillnad från regeringens förslag – att regeln om egendomsskydd skulle vara tvingande. Utskottet framhöll att ändringen inte innebar att det uppställdes något krav på att ersättning alltid skulle utgå i kontant form, men att bestämmelsen garanterade att ersättning i någon form alltid skulle förekomma vid sådana ingrepp som avsågs med bestämmelsen. Riksdagen antog förslaget till ny regeringsform med de av utskottet föreslagna ändringarna avseende de medborgerliga fri- och rättigheterna.⁴ Rätten till ersättning vid expropriation eller annat sådant förfogande fick i 1974 års regeringsform följande lydelse (8 kap. 1 § fjärde stycket).

³ Se bet. KU 1973:26 s. 51 f.

⁴ Se rskr. 1973:265, bet. KU 1974:8, rskr. 1974:19.

Enskild skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestämmes i lag för det fall att hans egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.

År 1973 tillsattes en utredning, 1973 års fri- och rättighetsutredning, med uppdrag att utreda frågan om regleringen i grundlag av skyddet för enskildas fri- och rättigheter m.m. I betänkandet Medborgerliga fri och rättigheter – Regeringsformen (SOU 1975:75) behandlade (s. 155) utredningen bl.a. frågan om egendomsrätten. Utredningen fann därvid ingen anledning att frångå den i grundlagberedningen och konstitutionsutskottet manifesterade enigheten i förevarande hänseende och föreslog endast en redaktionell ändring av den aktuella bestämmelsen. Enligt utredningens mening låg skyddets tyngdpunkt i att ersättningsgrunderna inte får bestämmas på annat sätt än genom lag. Det ansågs vidare vara självklart att sådan lag inte ges den innebörden att expropriation får ske mot symbolisk ersättning. Utredningen föreslog att bestämmelsen i 8 kap. 1 § fjärde stycket RF skulle behållas oförändrad men flyttas till 2 kap. RF.

Vid remissbehandlingen av Fri- och rättighetsutredningens betänkande förordade några remissinstanser att någon form av ersättningsnorm vid expropriation borde införas i regeringsformen. En del av dessa ansåg att ordet ”skälig” skulle sättas in före ersättning. Uttryck gavs emellertid även för en motsatt uppfattning. Enligt denna skulle ett stadgande utan ersättningsnorm närmast kunna erbjuda en säkrare ersättningsrätt och man utgick därvid från att bakom bestämmelsen låg en given förutsättning att den som utsattes för expropriation skulle hållas skadeslös.

Utredningens förslag behandlades i propositionen 1975/76:209, i vilken regeringen förordade att den aktuella bestämmelsen skulle behållas oförändrad. Som grund för detta uttalade departementschefen att det med hänsyn till den mångfald av situationer som kunde komma att omfattas av stadgandet varken var möjligt eller önskvärt att i grundlag slå fast efter vilka grunder ersättningen skulle bestämmas. Liksom utredningen framhöll departementschefen det som självklart att en ersättning som är endast symbolisk inte uppfyller grundlagens krav.

Konstitutionsutskottet ansåg vid riksdagsbehandlingen⁵ att det vore värdefullt om regeringsformen i rättighetskapitlet innehöll en regel om skydd för den enskildes egendomsrätt. Liksom ditills skulle det enligt förslaget anges i grundlagen att ersättningsnormerna inte

⁵ Se bet. KU 1975/76:56 s. 35.

får bestämmas på annat sätt än genom lag. I detta låg enligt utskottet en betydande garanti för den enskildes rättssäkerhet. Utskottet ansåg det vidare självklart att ordet ersättning hade en materiell innebörd. Härmed uteslöts enligt utskottet – som också utredningen och departementschefen hade framhållit – möjligheten att ersättning skulle lämnas med enbart symboliska belopp.

Riksdagen följde utskottet⁶ och herefter fick 2 kap. 18 § RF följande lydelse.

Varje medborgare skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestämmas i lag för det fall att hans egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.

Rättighetsskyddsutredningen, som tillsattes år 1977, hade till uppgift att utreda frågan om förstärkt skydd i regeringsformen för de medborgerliga fri- och rättigheterna. I betänkandet Förstärkt skydd för fri- och rättigheter (SOU 1978:34) konstaterade utredningen beträffande frågan om grundlagsskyddet vid expropriation (s. 167 f.) att ersättningskravet i 2 kap. 18 § RF ansågs ha en materiell innebörd, men att det däremot var oklart angivet vilken ersättningsstandard som grundlagsregeln krävde. Utredningen föreslog att 2 kap. 18 § RF skulle ges en innebörd som i fråga om ersättningens kvalitet mera bestämt än tidigare knöt an till vad som föreskrivs i vanlig lag. I detta syfte föreslog utredningen att grundlagsbestämmelsen skulle få följande lydelse.

Varje medborgare vilkens egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestämmas i lag.

Enligt utredningen skulle denna grundlagsregel ses som en bekräftelse av den ersättningsnivå som gällande regler om ersättning vid expropriation eller liknande ingrepp hade lett till. Utredningen anförde vidare följande.

Stadgandet hindrar inte sådana föreskrifter som t.ex. 4 kap. 3 § expropriationslagen. Ersättning får begränsas till det värde som grundas på tillåten användning av den egendom det gäller. Grundlagsstadgandet innebär därvid ingen bindning vad avser bevisbördans placering. Över huvud taget skall grundlagsstadgandet inte hindra prisreglering. Därvid är det givetvis det prisreglerade värdet och inte ett eventuellt svartabörsvärde som skall ligga till grund för bestämmandet av ersättningen enligt 2 kap. 18 § regeringsformen. Slutligen framgår av det sagda att, om ett expropriativt

⁶ Se rskr. 1975/76:414, bet. KU 1976/77:1, rskr. 1976/77:2.

ingripande medför också reella fördelar just för den drabbade och om därför ingen förmögenhetsminskning uppkommer för denne, så behöver lagen inte föreskriva någon (kontant) ersättning. I övrigt innebär rättighetskyddsutredningens förslag inte någon ändring i sak i fråga om 2 kap. 18 § regeringsformen. Vad tillämpningsområdet för stadgandet beträffar avses alltså alltjämt fall där medborgarens "egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande".

I propositionen 1978/79:195 anslöt sig departementschefen (s. 57) till vad utredningen hade anfört. Konstitutionsutskottet⁷ delade departementschefens uppfattning och riksdagen godtog förslaget utan ändring.⁸ Lagtexten fick därefter den av utredningen föreslagna lydelsen.

3.2.3 1994 års revision

Under åren efter 1979 års reform framfördes i form av motioner i riksdagen krav på förstärkning av grundlagsskyddet för egendomsrätten.⁹ Riksdagen lämnade vid varje tillfälle motionsyrkandena utan bifall bl.a. med motiveringen att erfarenheterna av den reglering som skett genom reformerna på fri- och rättighetsområdet borde avvaktas innan initiativ togs till förändringar.

År 1991 beslutade dock regeringen att tillkalla en kommitté – Fri- och rättighetskommittén – med uppdrag bl.a. att utreda frågan om grundlagsskydd för äganderätten. I direktiven¹⁰ till kommittén uttalades bl.a. att "nu så lång tid förflutit efter tillkomsten av regeringsformens fri- och rättighetsreglering att det är dags att ta upp frågan om ytterligare förstärkning av skyddet".

I ett delbetänkande år 1993, Fri- och rättighetsfrågor – Regeringsformen – Del A (SOU 1993:40), lade kommittén fram ett förslag till ny lydelse av 2 kap. 18 § RF. Förslaget – som innebar ett utvidgat egendomsskydd – var en del av resultatet av en politisk uppgörelse i författningsfrågor mellan företrädarna för Socialdemokraterna, Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna och Centerpartiet.

I betänkandet angavs bl.a. (s. 89) att det i den offentliga diskussionen hade hävdats att regeringsformen borde innehålla en principiell regel om att den enskildes egendom ska lämnas okränkta men att det allmänna i vissa fall bör ha möjlighet att ta i anspråk egen-

⁷ Se bet. KU 1978/79:39 s. 22 f.

⁸ Se rskr. 1978/79:359, bet. KU 1979/80:1, rskr. 1979/80:2.

⁹ Se bet. KU 1983/84:8, 1984/85:8, 1985/86:5, 1986/87:17, 1987/88:9, 1988/89:11, 1989/90:12 och 1990/91:13.

¹⁰ Dir. 1991:119.

dom eller reglera användningen av viss egendom. Enligt kommittén hade det vidare hävdats att ersättningsprinciperna vid ingrepp i annans egendom på ett klarare sätt än vad som då var fallet borde skrivas in i grundlagen. Kommittén – som i betänkandet föreslog bl.a. att Europakonventionen skulle införlivas med svensk rätt – uttalade att genom att konventionen föreslogs bli inkorporerad i svensk rätt tillgodosågs i princip kraven på hur en grundlagsbestämmelse borde utformas. Det framhölls dock att Europakonventionen inte innehöll någon uttrycklig regel om att ersättning ska lämnas vid ingrepp i annans egendom. Enligt kommittén hade rätten till ersättning emellertid betydelse vid tillämpningen av den aktuella konventionsbestämmelsen som ett led i den intresseavvägning som alltid ska göras enligt konventionen. Kommittén anförde vidare följande.

Europakonventionens ofta allmänt hållna principer tolkas i första hand av konventionsorganen, dvs. Europakommissionen och Europadomstolen. Av flera avgöranden från dessa tolkningsinstanser kan den slutsatsen dras att innehållet i den nationella rätten är en av de omständigheter som ligger till grund för tolkningen av konventionsbestämmelsen. Om det således införs en regel i vår regeringsform beträffande egendomsskyddet som slår fast de principer som konventionsbestämmelsen vill skydda kan man utgå ifrån att denna regel kommer att beaktas av konventionsorganen vid prövningen av eventuella mål mot Sverige i framtiden. En sådan regel i vår regeringsform kan därför sägas innebära en viss precisering av det skydd som Europakonventionen ställer upp för medborgarnas rätt till sin egendom.

Mot den bakgrunden fann kommittén det önskvärt att i regeringsformen ge en närmare precisering av det egendomsskydd som Europakonventionen anger. Enligt kommittén fanns det således skäl att även låta rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader omfattas av grundlagsskyddet.

När det gäller rätten till ersättning uttalade (s. 90) kommittén att liksom dittills borde sådan rätt föreskrivas vid ingrepp genom expropriation eller annat sådant förfogande. Enligt kommittén borde – i konsekvens med förslaget att även rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader skulle grundlagsskyddas – även rätten till ersättning vid den typen av rådighetsinskränkningar ges ett grundlagsskydd. Beträffande grundlagsbestämmelsens utformning uttalade kommittén att bestämmelsen om rätt till ersättning i dessa fall borde utformas i enlighet med de huvudprinciper som i svensk rätt gällde i fråga om ersättning vid rådighetsinskränkningar. I fråga om ersättningsrätten framhölls särskilt (s. 91 och 235) att den för-

ordade lösningen anslöt till gällande rätt på området. Att rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar på detta sätt gavs ett grundlagsskydd innebar enligt kommittén inte att rätten till ersättning utvidgades. Kommittén anförde vidare att man ansåg att den närmare utformningen av ersättningsbestämmelserna alltjämt borde ske i vanlig lag.

Kommitténs förslag behandlades i regeringens prop. 1993/94:117 med förslag till vissa ändringar i regeringsformen samt en särskild lag om inkorporering av Europakonventionen. I propositionen uttalade (s. 7 f.) regeringen att den ansåg det viktigt att största möjliga politiska enighet fick präglade bedömningen av utredningsförslaget och att det av regeringen framlagda förslaget i linje med detta utgjorde resultatet av överläggningar med företrädare för riksdagspartierna. Även om också andra förslag kunde anses ha sina förtjänster menade regeringen att i första hand kommitténs förslag borde läggas till grund för lagstiftning.

I propositionen uttalade (s. 15) regeringen att genom att Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt skulle vår inhemska lagstiftning komma att få en principiell regel om att den enskildes rätt till sin egendom ska lämnas okränkta. Regeringen ansåg det emellertid också angeläget att skyddet för äganderätten skrevs in i grundlagen på ett mer uttryckligt sätt. I likhet med kommittén menade regeringen att en sådan bestämmelse, till skillnad från konventionen, också borde innehålla en uttrycklig regel om att ersättning ska lämnas vid ingrepp i enskild egendom. Enligt regeringen skulle en sådan regel i regeringsformen komma att innebära en precisering av det skydd som Europakonventionen ställer upp för medborgarnas rätt till sin egendom. Regeringen anförde vidare följande.

Mot denna bakgrund anser regeringen i likhet med kommittén att det finns skäl att utöver ett grundlagsskydd mot tvångsöverföring av egendom genom expropriation eller annat sådant förfogande även låta rådhetsinskränkningar genom lagstiftning och myndighetsbeslut avseende mark och byggnader omfattas av grundlagsskyddet. Härmed ges ett mer uttryckligt och starkare grundlagsskydd för den enskildes rätt till viktig egendom än för närvarande. Samtidigt som det rättsliga skyddet mot sådana tvångsöverföringar och rådhetsinskränkningar grundlagsskyddas kommer de grundläggande åtagandena i konventionen på ett väsentligt område att tydliggöras och preciseras i grundlagen. Inskränkningar i enskildas användning av sin egendom förekommer i stor utsträckning och är speciellt vanlig vad gäller fast egendom. Vi anser det därför särskilt motiverat att i grundlagen införa ett uttryckligt skydd mot rådhetsinskränkningar i mark och byggnader. Det saknas underlag för att nu överväga något längre gående skydd.

Beträffande rätten till ersättning uttalade regeringen (s. 16 f.) att man i likhet med kommittén ansåg att den som tvingas avstå sin egendom genom expropriation eller annat sådant förfogande, liksom tidigare, i grundlag borde vara tillförsäkrad ersättning. Dessutom delade regeringen kommitténs uppfattning att – i konsekvens med att rådhetsinskränkningar avseende mark och byggnader föreslogs få ett grundlagsskydd – även rätten till ersättning vid sådana inskränkningar borde ges ett motsvarande skydd.

I propositionen anfördes (s. 17) vidare att flera remissinstanser hade ansett att den enskilde genom bestämmelsen skulle tillförsäkras full ersättning eller ersättning för hela förlusten. Det skulle enligt regeringen emellertid inte vara helt rättvisande med hänsyn till att s.k. förväntningsvärden enligt 4 kap. 3 § expropriationslagen (1972:719) inte omfattas av skyddet. Enligt grundlagsbestämmelsens dåvarande lydelse tillförsäkrades den vilkens egendom togs i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande ersättning för förlusten, vilket enligt regeringen fick anses ge uttryck för att den drabbade ska hållas skadeslös och att inte enbart symboliska belopp ska betalas ut. Regeringen anförde vidare att ett skydd som tillförsäkrar den enskilde ersättning för inskränkningar utan avseende på intrångets eller skadans storlek inte kunde anses stämma överens med gällande rätt, utan att inskränkningen måste ha uppnått en viss kvalifikationsgrad för att ersättning ska kunna komma i fråga. Enligt regeringen borde därför en motsvarande begränsning komma till uttryck i grundlagsbestämmelsen.

I propositionen (s. 17) tog regeringen också upp kritik som Naturvårdsverket hade framfört under remissbehandlingen av det kommittéförslag (SOU 1993:40) som låg till grund för propositionen. Naturvårdsverket hade därvid avstyrkt ett grundlagsskydd mot rådhetsinskränkningar på det föreslagna sättet och hade påpekat att sådana inskränkningar i miljöskyddslagstiftning och annan skyddslagstiftning i princip inte hade ansetts kunna föranleda rätt till ersättning. Med den föreslagna lydelsen skulle enligt Naturvårdsverket denna princip kunna ifrågasättas. Till bemötande av denna invändning anförde regeringen följande.

De av kommittén använda kvalifikationsgränserna är hämtade från gällande rätt på området. Meningen är således inte att i grundlagen precisera beräkningsnormerna utan endast att ange huvudprinciperna. Att rätten till ersättning vid vissa rådhetsinskränkningar nu ges ett grundlagsskydd innebär således inte att ersättningsrätten utvidgas i förhållande till nu gällande ersättningsregler. Ersättning utgår sålunda inte för den

förlust som kan bestå i att förväntningar om ändring i markens användningsområde inte infrias till följd av dispositionsinskränkningar. Ersättning utgår inte för ingrepp i form av strandskyddsförordnande eller förordnande om naturvårdsområde. Uteblivet tillstånd till en ny verksamhet, t.ex. grustäkt eller markavvattning samt vägrad strandskyddsdispens ersätts inte till följd av denna princip. Inte heller skall ersättning utgå för sådana – till tid och omfattning – mindre ingripande inskränkningar i rätten att fritt nyttja sin egendom. Således är avsikten med förslaget inte att andra typer av rådighetsinskränkningar i mark eller byggnader än för närvarande skall vara förenade med rätt till ersättning.

Konstitutionsutskottet,¹¹ som vid riksdagsbehandlingen tillstyrkte regeringens förslag, underströk att ersättningsrätten inte i sig utvidgades genom att rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar gavs ett grundlagsskydd i enlighet med förslaget (s. 29). Riksdagen följde utskottet,¹² varefter bestämmelserna i 2 kap. 18 § RF fick sin nuvarande lydelse.

3.2.4 1999 års författningsutredning

År 1999 tillkallades en parlamentariskt sammansatt kommitté, 1999 års författningsutredning, med uppdrag bl.a. att lämna förslag till ny lydelse av stadgandet om skydd för egendom i 2 kap. 18 § andra stycket RF. I direktiven (dir. 1999:71) angavs att kommittén skulle föreslå en utformning av stadgandet som skulle ge ett klart uttryck för lagstiftarens avsikt när det gäller rätten till ersättning enligt bestämmelsens andra stycke, dvs. främst ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar.

I ett delbetänkande år 2001, Vissa grundlagsfrågor (SOU 2001:19), behandlade kommittén bl.a. denna del av uppdraget. Kommittén avstod dock från att lägga fram något förslag till ändrad lydelse av 2 kap. 18 § RF eftersom kommittén inte lyckades nå bred uppslutning kring någon av de lösningar som prövats.

Kommittén presenterade kort i betänkandet några olika möjliga lösningar som hade diskuterats. En lagteknisk lösning som diskuterades (s. 108 f.) var att låta 2 kap. 18 § RF avse enbart rådighetsinskränkningar som sker genom mark- eller byggnadsreglering. Genom en sådan avgränsning ansåg man att man skulle utesluta just de ingrepp i rådigheten som avsågs med 1994 års ändring av paragrafen.

¹¹ Se bet. 1993/94:KU24.

¹² Se rskr. 1993/94:246, bet. 1994/95:KU5, rskr. 1994/95:11.

Tillämpningsområdet för ersättningsregeln skulle begränsas att omfatta bara ingrepp som sker med stöd av fastighetsrättslig lagstiftning. Med detta avsågs enligt kommittén beslut enligt lagstiftning som går ut på att ett visst område eller en viss byggnad ska skyddas eller bevaras, t.ex. enligt plan- och bygglagen eller lagen om kulturminnen m.m. Vidare avsågs vissa beslut om åtgärder, förbud och inskränkningar enligt bestämmelserna i 31 kap. miljöbalken som drabbar fastighetsägarens eller innehavarens särskilda rätt till fastigheten, möjligheter att utnyttja områden som rör nationalparker, naturreservat, kulturreseptat, biotopskyddsområden och vattenskyddsområden. Också beslut om föreläggande och förbud enligt miljöbalkens samrådsbestämmelser i 12 kap. 6 § fjärde stycket skulle med den diskuterade lösningen omfattas av grundlagsregeln. Däremot skulle ersättningsbestämmelsen inte omfatta beslut som innebär att verksamhet förbjuds av miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Flera av ledamöterna i kommittén förkastade dock detta förslag. Kommittén diskuterade därefter skilda lösningar som innebar att ersättning i normalfallet inte skulle betalas vid inskränkningar som motiverats av tungt vägande miljö- eller säkerhetsskäl. Genom att i lagtexten föra in principen att ersättning inte ska utgå vid ingrepp mot miljöskadliga eller annars farliga verksamheter ansåg kommittén att innehållet i gällande rätt skulle uttryckas på det sätt som lagstiftaren avsåg i 1994 års lagstiftningsärende. Kommittén diskuterade några olika alternativ till hur 2 kap. 18 § andra stycket skulle utformas. Ingen av lösningarna kunde få ett brett stöd bland ledamöterna.

3.2.5 Grundlagsutredningen

För närvarande pågår en samlad översyn av regeringsformen genom den parlamentariska kommittén Grundlagsutredningen. Kommittén har genom direktiven (dir. 2004:96) getts vida ramar för sitt arbete. I uppdraget ingår bl. a. att pröva om det finns behov av att föreslå förändringar vad gäller skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. Detta kan komma att, enligt vad som inhämtats från Grundlagsutredningens sekretariat, omfatta en översyn av äganderättskyddet i 2 kap. 18 § RF. Grundlagsutredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2008.

3.3 Europakonventionen

3.3.1 Allmänt om konventionens skydd för egendom

Europakonventionen med vissa i lagen angivna tilläggsprotokoll är en del av svensk rätt sedan den 1 januari 1995 då lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna trädde i kraft. Konventionen behandlar bl.a. äganderätten. Vid utarbetandet av konventionstexten uppkom problem vid utformningen av bestämmelsen om äganderätten. Denna bestämmelse kom därför inte att ingå i den egentliga konventionen utan togs i stället med i det första tilläggsprotokollet. Artikel 1 i detta protokoll har följande lydelse.

Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Enligt huvudregeln ska alltså varje fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom respekteras. I artikeln ställs som villkor för att någon ska berövas sin egendom att åtgärden måste vidtas i det allmännas intresse, att det sker i enlighet med de förutsättningar som anges i lag och att folkrättens allmänna grundsatser iakttas.

Enligt Europadomstolens praxis har fastlagts att artikeln innehåller tre rättsregler.¹³ Den första fastslår principen om respekt för äganderätten, den andra uppställer villkoren för berövande av egendom och den tredje behandlar förutsättningarna för att göra inskränkningar i rätten att nyttja egendom. Domstolen har vidare uttalat att den måste ta ställning till tillämpligheten av de två senare reglerna innan den prövar om den första allmänna regeln har iakttagits samt att de tre reglerna har ett visst samband med varandra på så sätt att de två sista reglerna avser särskilda fall av ingrepp i äganderätten och att dessa därför måste tolkas i ljuset av den allmänna principen som anges i den första regeln.¹⁴

¹³ Se t.ex. *Sporrong-Lönnroth mot Sverige*, dom 1982-09-23, Ser. A Vol. 52 och *James m.fl. mot Storbritannien*, dom 1986-02-21, Ser. A Vol. 98.

¹⁴ Se t.ex. rättsfallen *James m.fl. mot Storbritannien* och *Holy Monasteries mot Grekland*, dom 1994-12-09, Ser. A Vol. 301-A.

Då det gäller kravet på att egendomsberövandet ska ske i det allmännas intresse är det i första hand de nationella organen, dvs. regering och riksdag eller motsvarande, som har att göra denna bedömning. De nationella organen har här en betydande ram att agera inom enligt vad Europadomstolen har uttalat. Dessa har därvid tillerkänts en betydande bedömningsfrihet – ”margin of appreciation”. Europadomstolen kan emellertid pröva om de nationella organen har utövat denna frihet på ett rimligt och proportionerligt sätt. Domstolen kan dock enbart ingripa i situationer då de nationella organens bedömning av vad som är i det allmännas intresse uppenbarligen saknar rimlig grund.¹⁵

Kravet på laglighet innebär inte bara att det ska finnas ett stöd för åtgärden i en nationell lag utan också att den nationella lagen ska vara tillgänglig och tillräckligt precis för att göra ingreppet i äganderätten förutsebart. Härtill kommer att lagen ska uppfylla rimliga rättssäkerhetskrav.

Rätten till ersättning vid ett ingrepp i äganderätten nämns inte i artikeln. Visserligen kan man uppfatta hänvisningen till folkrättens allmänna grundsatsar som en föreskrift om adekvat ersättning, men enligt vissa avgöranden av Europadomstolen gäller detta skydd inte i förhållande till inhemska medborgare utan endast i de fall då egendom som tillhör utländsk medborgare konfiskeras. Detta innebär emellertid inte att de egna medborgarna saknar varje rätt till ersättning om de berövas egendom. Ersättningsrätten har nämligen betydelse för den intresseavvägning som ska göras enligt artikeln. Som ett led i ett sådant resonemang kan den enskilde ägaren i regel göra anspråk på ersättning för egendom som frånhänts henne eller honom.

Vid prövningen av om ett äganderättsintrång är försvarligt gör Europadomstolen en proportionalitetsbedömning. Resultatet av denna är avgörande för frågan om artikeln har kränkts eller inte. Kravet på proportionalitet innebär att – även om det i och för sig föreligger ett allmänt intresse som kan motivera ett berövande av egendom – domstolen vid sin prövning gör en avvägning mellan det allmännas intresse och det men som den enskilde lider. För att äganderätten ska få kränkas måste det föreligga en skälig balans mellan de olika intressena.¹⁶ Ingreppet får inte heller innebära att den enskilde åläggs en oproportionerlig börda.

¹⁵ Se t.ex. rättsfallen James m.fl. mot Storbritannien och Pressos Compania Naviera S.A. m.fl. mot Belgien, dom 1995-11-20, Ser. A Vol. 332.

¹⁶ Se t.ex. Stran Greek Refineries och Stratis Andreadis mot Grekland, dom 1994-12-09, Ser. A Vol. 301-B.

Vid bedömningen av om ingreppet är proportionerligt är det av stor betydelse om den enskilde tillerkänns ersättning i någon form. När det gäller frågan om rätt till ersättning har Europadomstolen slagit fast att ersättning för exproprierad eller nationaliserad egendom normalt måste betalas och att egendomsberövande utan ersättning inte kan anses proportionerligt. Det krävs emellertid inte att full ersättning ska lämnas under alla förhållanden. Exempelvis har domstolen i rättsfallet *James m.fl. mot Storbritannien* uttalat att då det gäller att genomföra sociala eller ekonomiska reformer kan det vara motiverat att ge ersättning som inte motsvarar fulla marknadsvärdet. Den ersättning som har fastställts måste utbetalas utan alltför stort dröjsmål och rimlig dröjsmålsränta måste betalas.¹⁷

Kravet på att egendomsberövande endast får ske ”under de förutsättningar som anges i lag” innebär inte bara att det ska finnas stöd för åtgärden i nationell lag. Det ställs också krav på att den nationella lagen ska vara tillgänglig och tillräckligt precis för att göra ingreppet i äganderätten förutsebart samt att lagens innehåll tillgodoser rimliga rättssäkerhetskrav.¹⁸ Även en åtgärd som inte formellt är en expropriation men som är av sådant slag att ägaren i realiteten berövas alla sina rättigheter som ägare (s.k. *de facto* berövande), kan likställas med en expropriation som har lagligt stöd.¹⁹ Domstolen har dock visat stor restriktivitet med att konstatera berövanden av detta slag.²⁰

Europadomstolen har slagit fast att hänvisningen i artikeln till ”folkrättens allmänna grundsatser” endast gäller utlänningars rätt till ersättning.²¹ Enligt Hans Danelius²² har betydelsen av detta förringats av att domstolen har klargjort att även statens egna medborgare i allmänhet ska ha rätt till ersättning när de berövas sin egendom.

Frågan om försvarligheten av egendomsberövanden har behandlats av Europadomstolen i ett flertal expropriationsmål eller mål av expropriationsliknande karaktär.²³

¹⁷ Se t.ex. rättsfallet *Akkus mot Turkiet*, dom 1997-07-09, Rep. No. 43 s. 1300.

¹⁸ Se t.ex. rättsfallen *James m.fl. mot Storbritannien* och *Lithgow m.fl. mot Storbritannien*, dom 1986-07-08, Ser. A Vol. 102 samt *Hentrich mot Frankrike*, dom 1994-09-22, Ser. A Vol. 296-A.

¹⁹ Se t.ex. rättsfallet *Sporrong-Lönnroth mot Sverige*.

²⁰ Se Erik Ullenhag, SvJT 1998, s. 322 med vidare hänvisning i noterna 38–40 samt 42–44.

²¹ Se t.ex. rättsfallet *Lithgow m.fl. mot Storbritannien*.

²² Se Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 1997, s. 324.

²³ Se t.ex. den uppräknade av rättsfall som görs av Carl Henrik Ehrenkrona i *Karnov 2000/01* s. 70 f.

Enligt artikelns andra stycke får en stat i det allmännas intresse genomföra sådan lagstiftning som den finner nödvändig för att reglera utnyttjandet av egendom. Också när det gäller att avgöra frågan om en nyttjanderättskränkning är försvarlig tillämpar Europadomstolen ett proportionalitetsresonemang.²⁴ Domstolen gör således även i dessa fall en avvägning mellan det allmännas intresse och den enskildes intresse, och om en rimlig balans inte uppnås, kan en inskränkning i rätten att utnyttja egendom anses strida mot artikeln. När det gäller begränsningar av detta slag har domstolen enligt Hans Danelius (se ovan) dock anlagt ett för den enskilde relativt strängt synsätt, dvs. domstolen är mera överseende när det gäller rådighetsinskränkningar.

Som har framgått anges i den första meningen i första stycket av artikeln att varje fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom ska respekteras. Europadomstolen har slagit fast att denna bestämmelse har en självständig betydelse utöver vad som i övrigt föreskrivs i artikeln. Trots att det varken är fråga om ett egendomsberövande eller en inskränkning i rätten att utnyttja egendom, kan det alltså ändå anses föreligga en äganderättskränkning.²⁵

Bestämmelsen ansågs för första gången överträd i rättsfallet Sporrang-Lönnroth mot Sverige, där det var fråga om två fastigheter i centrala Stockholm som under lång tid hade varit belagda med expropriationstillstånd och byggnadsförbud. Europadomstolen konstaterade att det inte var fråga om något egendomsberövande. När det gällde byggnadsförbuden menade domstolen att det visserligen var fråga om en inskränkning i rätten att utnyttja egendomen, men att detsamma inte kunde sägas om expropriationstillstånden. Där emot fann domstolen att de långvariga expropriationstillstånden och byggnadsförbuden hade skapat en situation som inte innebar en rimlig balans mellan det enskilda och det allmänna intresset och att en alltför tung börda hade lagts på de enskilda fastighetsägarna. Det beaktades därvid också att systemet saknade flexibilitet på så sätt att det inte fanns någon möjlighet för fastighetsägarna att begära omprövning av expropriationstillstånden och att de inte heller kunde erhålla skadestånd som kompensation för olägenheter som de hade utsatts för. Enligt domstolen förelåg därmed en brist på respekt för fastighetsägarnas egendom.²⁶

²⁴ Se Danelius, som ovan, s. 325.

²⁵ Se Danelius, som ovan, s. 329.

²⁶ Se vidare Danelius, som ovan, s. 330.

3.3.2 Inkorporeringen av Europakonventionen i svensk rätt

Inkorporeringen av konventionen har alltså som ovan angetts gjorts genom vanlig lag. För att markera konventionens betydelse har dock i 2 kap. 23 § RF införts en bestämmelse som slår fast att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Beträffande frågan om konventionens konstitutionella ställning efter en inkorporering framhöll regeringen i förarbetena²⁷ att det liksom dittills i första hand måste ankomma på lagstiftaren att löpande se till att svensk rätt överensstämmer med Europakonventionens bestämmelser. Det anfördes vidare att de rättstillämpande organen – vid en eventuell konflikt mellan en konventionsbestämmelse och annan lagstiftning – genom den nyss nämnda grundlagsregeln emellertid får en möjlighet att tillämpa reglerna om lagprövning i 11 kap. 14 § RF. Regeringen framhöll vidare²⁸ att i fall av verklig eller skenbar konflikt mellan konventionen och annan lag – och där motstridigheten inte är av den uppenbara karaktär som förutsätts i lagprövningsregeln – måste dock konflikten lösas genom lagtolkning eller med hjälp av rättstillämpningsmetoder.

För det fall rättstillämparen ställs inför en påstådd normkonflikt, uttalade regeringen i propositionen (s. 37 f.) att det först och främst måste klargöras om det föreligger en verklig lagkonflikt eller om det är fråga om en skenbar sådan som kan lösas med hjälp av den fördragskonforma lagtolkningens princip, dvs. att svenska författningar presumeras vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden och därför ska tolkas i fördragsvänlig anda. Enligt regeringen torde i många fall en sådan analys visa att det finns utrymme för att tolka lagregeln så att en lösning i enlighet med konventionsbestämmelsen kan uppnås. Regeringen anförde vidare följande.

Visar det sig däremot att den svenska lagregeln måste uppfattas som så entydig att något tolkningsutrymme inte ges, föreligger en verklig lagkonflikt, och rättstillämparen måste välja vilket av de två hierarkiskt sidordnade lagrummen han skall lägga till grund för sitt avgörande. Han har därvid främst ett par erkända principer att utgå från.

För det fall att den svenska lagregeln utfärdats före inkorporeringslagen kan han tillämpa den tidigare nämnda lex posterior-principen, som alltså innebär att yngre lag går före äldre lag. Det leder då till att han skall lägga konventionsbestämmelsen till grund för sitt avgörande. Rättstillämparen har emellertid också att samtidigt överväga om det finns skäl

²⁷ Se prop. 1993/94:117 s. 36.

²⁸ Se prop. 1993/94:117 s. 36 f.

att tillämpa den delvis konkurrerande principen om *lex specialis*, alltså att en specialregel går före en allmänt hållen bestämmelse oavsett bestämmelsernas inbördes ålder. Det kan givetvis inte på förhand sägas om en tillämpning av den principen medför att den svenska lagregeln eller konventionsbestämmelsen skall ges företräde. Det måste bero på omständigheterna i det enskilda fallet.

Någon gång skulle alltså en tillämpning av *lex specialis*-principen i en lagkonflikt kunna leda till att en konventionsstridig inhemsk regel ges företräde efter det att en konflikt med konventionen kommit att förbises i lagstiftningsärendet. Att en sådan situation uppkommer motverkas emellertid av Lagrådets granskning av hur lagförslag förhåller sig till Europakonventionen och den noggranna lagstiftningsprocess som i övrigt förekommer i Sverige.

I propositionen tog regeringen vidare upp en tredje princip, som Högsta domstolen hade pekat på i sitt remissyttrande över Fri- och rättighetskommitténs delbetänkande Fri- och rättighetsfrågor – Regeringsformen – Del A (SOU 1993:40).²⁹ Den principen innebär, enligt Högsta domstolen, ”att en konvention om mänskliga rättigheter, även om den i den inhemska laghierarkin inte har högre rang än vanlig lag, ändå bör på grund av sin speciella karaktär ges en särskild vikt i fall av konflikt med inhemska lagbestämmelser”.

Dessutom framhöll regeringen³⁰ att en rättstillämpare, om han inte genom sina tidigare överväganden har kommit fram till att konventionsbestämmelsen ska tillämpas, med tillämpning av lagprövningsregeln kan pröva den svenska lagregeln mot den föreslagna grundlagsregeln i 2 kap. 23 § RF och sätta en lagregel åt sidan om den uppenbart strider mot grundlagens förbud mot konventionsstridig lagstiftning. Avslutningsvis anförde regeringen följande.

I det säkerligen fåtal fall då en svensk lagregel kan anses strida mot konventionen får det, i enlighet med vad som ovan har anförts, bli en uppgift för domstolarna och förvaltningsmyndigheterna att avgöra hur konflikterna skall lösas. Som tidigare anförts skall det vara en uppgift för lagstiftaren att löpande se till att den inhemska rätten överensstämmer med konventionen. Redogörelsen i det föregående för principer som kan bli aktuella när det eventuellt finns en konflikt mellan konventionens bestämmelser och inhemska lagregler har lämnats utifrån denna inställning.

²⁹ Se Sammanställning av remissyttrandena över Fri- och rättighetskommitténs delbetänkande Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40), reviderad upplaga, Ds 1993:90, s. 240.

³⁰ Se prop. 1993/94:117 s. 38 f.

Vid riksdagsbehandlingen delade konstitutionsutskottet³¹ regeringens bedömning när det gällde frågan om Europakonventionens konstitutionella ställning efter en inkorporering. Utskottet tillstyrkte dock i denna del en motion³² rörande innebörden av lagförslaget. Enligt motionärerna hade regeringen frångått den av partierna överenskomna lydelsen av motivtexten genom att i sista stycket i avsnitt 10 i propositionen skjuta in bisatsen ”i enlighet med vad som anförts” i den första meningen. Motionärerna ansåg att tillägget fick betydelse för tolkningen av hela propositionstexten avseende frågan hur konflikter mellan konventionen och svensk lag ska lösas och därmed den politiskt känsliga frågan om balansen mellan den lagstiftande och den dömande makten. Utskottets ställningstagande innebar därmed att motiven till inkorporeringslagen i denna del har fått en något annorlunda utformning än den som anges i propositionen.

3.4 Avslutande kommentar

Enligt våra direktiv ska vi beakta reglerna om egendomsskydd i regeringsformen och Europakonventionen vid vår bedömning av frågan om tillämpningen av ersättningsreglerna i 4 kap. expropriationslagen leder till rimliga resultat.

Regeringsformens bestämmelse om skyddet för egendomsrätten blev väsentligt utbyggd i samband med 1994 års revision. Syftet var att i regeringsformen ge en närmare precisering av det egendomsskydd som Europakonventionen ger. Förutom det tidigare skyddet mot tvångsöverföring av egendom, både fast och lös, infördes ett skydd också mot rådighetsinskränkningar, dock endast vad gäller fast egendom. Europakonventionen innehåller, till skillnad från den svenska grundlagsbestämmelsen, inte någon uttrycklig regel om att ersättning ska betalas vid ingrepp i annans egendom. Detta innebär att den svenska grundlagen är tydligare i det avseendet. Nationell lag kan emellertid precisera det skydd som ges genom konventionen. Så har gjorts beträffande rådighetsinskränkningar.

Behovet av översyn av expropriationslagens ersättningsbestämmelser motiveras i direktiven bl.a. av den bedömning som 2002 års ledningsrättsutredning³³ gjorde beträffande nödvändigheten av att göra en övergripande översyn av dessa bestämmelser. När det gäller

³¹ Se bet. 1993/94:KU24 s. 18 f.

³² Se 1993/94:K25 s. 35–38.

³³ SOU 2004:7 s. 193.

vilka krav regeringsformen och Europakonventionen ställer i fråga om rätt till ersättning och ersättningens storlek vid expropriativa ingrepp anförde utredningen följande.

I vart fall regleringen enligt Europakonventionen torde kräva att ersättningen blir högre när allmänintresset är mindre, dvs. styrkan i det allmänna intresset kan ha betydelse för vad som betraktas som skälig ersättning vid ett tvångsingrepp.

Det bör framhållas att egendomsskyddet i regeringsformen utgör ett minimiskydd. Det finns således inget hinder mot att genom lag ge ett starkare skydd för ersättning än vad regeringsformen föreskriver. I grunden finns det emellertid ingen konflikt mellan expropriationslagens ersättningsbestämmelser och regeringsformen eller Europakonventionen. Detta hindrar givetvis inte att det ändå kan bedömas vara rimligt att i vissa delar ändra de nuvarande ersättningsbestämmelserna. I avsnitten om individuellt värde (kap. 7) och vinstfördelning (kap. 8) kommer vi att något ytterligare beröra frågan om hur de nu gällande ersättningsreglerna förhåller sig till regeringsformen och Europakonventionen.

4 Skada och ersättning

4.1 Markåtkomst och ersättning

Tvångsförvärv av fast egendom kan enligt gällande rätt ske för flera olika ändamål.¹ I första hand av offentliga organ, men i viss utsträckning även av enskilda – enligt de grunder som anges i 2 kap. 18 § regeringsformen, jfr kapitel 3. Det övergripande syftet med lagstadgade möjligheter till tvångsvis markåtkomst är att effektivisera samhället och att därigenom öka den totala välfärden för landets medborgare. Ett tvångsförvärv måste således vara samhällsekonomiskt lönsamt och i samtliga fall måste det göras någon form av avvägning mellan allmänna och enskilda intressen för att ett tvångsförvärv ska få ske.²

Den enskilde medborgaren möts ständigt av en lång rad samhällsbeslut som påverkar dennes ekonomi. Sådana beslut får i och för sig förutsättas vara fattade på rationella grunder och alltså totalt sett lönsamma,³ men frågan är i vilka fall som ersättning ska betalas till den enskilde som berörs av ett visst beslut rörande dennes fasta egendom och en följdfråga är då om hela skadan eller endast en viss del av denna bör ersättas. I vissa fall kan det dessutom finnas skäl för att den som avträder marken ska ges del i förvärvarens framtida ekonomiska nytta av det berörda markområdet.

Enligt gällande svensk rätt förekommer ett flertal olika former av regleringar när det gäller skador som drabbar fast egendom. Det vanligaste fallet är att ersättning betalas i princip enligt skadeståndsrättsliga grunder, dvs. enligt bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen. När expropriationslagens ersättningsregler tillämpas betalas

¹ Se vårt delbetänkande, SOU 2007:29, kapitel 2.

² Se t.ex. 2 kap. 12 § expropriationslagen i fråga om expropriation och 6 § ledningsrättslagen i fråga om upplåtelse av ledningsrätt.

³ I annat fall får förutsättas att beslutet överklagas och rättas till.

ersättning även för mycket små skador, skador som är så små att de inte ens låter sig mätas med sedvanliga värderingsmetoder.⁴

I vissa fall betalas emellertid inte någon ersättning alls, hur stor ”skadan” än är, t.ex. när tillstånd vägras till ändrad markanvändning eller när värdet av en fastighet påverkas av att trafikströmmar ändras till följd av att en gata stängs eller enkelriktas. I några särskilt reglerade fall betalas ersättning om skadan uppgår till en viss storlek, vilket gäller t.ex. vid beslut om naturreservat eller om rivningsförbud för en byggnad. Vid beslut om sådana s.k. *rådighetsinskränkningar* betalas i vissa fall ersättning för hela skadan, om ersättningsströskeln överskrids, medan det i andra fall görs ett s.k. toleransavdrag för den del av skadan som ligger under kvalifikationsgränsen för ersättning. En liknande ordning gäller beträffande ersättning för s.k. företagsskador och miljöskador.⁵ Ytterligare en variant är att ersättning betalas inte bara för den skada som den avträdande fastighetsägaren drabbas av, utan även för en del av den vinst som uppkommer genom förvärvet i fråga. Detta gäller t.ex. i vissa fall vid fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen.

När det gäller s.k. förväntningsvärden finns det olika regleringar för olika slag av beslut. I vissa fall utesluts helt ersättning för sådana värden – t.ex. vid beslut om naturreservat – medan förväntningsvärden i andra fall, enligt den s.k. presumtionsregeln, ersätts om de förelåg redan tio år före förvärvet i fråga.

Enligt direktiven ska vi ta upp och behandla flera för ersättningslagstiftningen som sådan grundläggande frågor. Mot den bakgrunden ska vi i detta kapitel redovisa visst bakgrundsmaterial för de i fortsättningen av betänkandet gjorda ställningstagandena. Expropriationslagen kan ses som en lag inom skadeståndsrätten. I avsnitt 4.2 ges därför först en kort beskrivning av hur skadestånd bestäms enligt gällande svensk rätt. I det därpå följande avsnittet 4.3 redovisas ett antal tidigare och nu gällande bestämmelser som i viss mån avviker från den grundläggande skadeståndsrätten. Slutligen, i avsnitt 4.4, redovisas några teoretiska aspekter på frågan om hur ersättningen vid ianspråktagande av fast egendom principiellt sett bör bestämmas.

⁴ Se vidare kapitel 6.

⁵ Se kapitel 10 vad gäller den närmare innebörden av dessa båda begrepp.

4.2 Skadeståndslagstiftningen

Skadestånd är, allmänt uttryckt, en ersättning som ska sätta den skadelidande i samma ekonomiska ställning som om skadan inte hade inträffat. Skadeståndsrätten är reglerna om sådan ersättning. Den centrala lagstiftningen inom den svenska skadeståndsrätten är skadeståndslagen (1972:207). Det bör anmärkas att i detta avsnitt tas inte upp regler om ideella (icke-ekonomiska) skador.

Man brukar tala om två olika typer av skadestånd – inom- och utomobligatoriskt skadestånd. Den förra typen av skadestånd betalas till följd av avtalsbrott medan den senare syftar på ersättning när det inte råder ett relevant avtalsförhållande mellan skadevällare och skadelidande.

Skadeståndslagen reglerar främst utomobligatoriskt skadeståndsansvar då någon har vållat skada uppsåtligen eller genom oaktsamhet. Emellertid kan i vissa fall skadeståndsansvar föreligga utan att det kan visas att någon har varit vållande till en uppkommen skada. Sådant skadeståndsansvar benämns strikt ansvar. Inom skadeståndsrätten skiljer man, i vart fall sedan skadeståndslagens tillkomst, på olika typer av skador med anledning av vad som skadats. När en sak har skadats talar man om sakskada. Personskada uppstår när skadan har träffat en person. Slutligen talar man om ren förmögenhetskada, när det är fråga om annan ekonomisk skada utan samband med en sak- eller personskada.

Den allmänna principen för skadestånd är att ersättningen ska försätta den skadelidande i samma ekonomiska situation som om den omständighet som föranleder ersättning inte hade inträffat. Denna princip innebär att man vid beräkning av ersättningen jämför den skadelidandes ekonomiska ställning sådan den skulle ha varit om ingen skada hade inträffat med den situation som har inträtt till följd av skadan. Skadeståndet motsvarar skillnaden. Denna metod brukar kallas differensprincipen.⁶

Det brukar framhållas att frågorna om expropriationsersättning anses ha ett nära samband med skadeståndsrättsliga principer.⁷ Likheten finns t.ex. när det gäller vad som omfattas av rätten till ersättning, dvs. i fråga om ersättningsgill skada, orsakssammanhang, skadevärdering och grunder för reduktion eller bortfall. En väsentlig skillnad mellan de allmänna skadeståndsrättsliga reglerna och

⁶ Differensläran har sitt ursprung i tysk 1800-talsdoktrin och åsikterna går isär när det gäller hur stor betydelse den ska tillmätas.

⁷ Se bl.a. Bertil Bengtsson, *Ersättning vid offentliga ingrepp* del I, 1986, s. 48 f.

expropriationsrättens regler följer emellertid av den i expropriationslagen fastslagna principen att ersättningen ska fördelas på olika poster eller ersättningsarter, dvs. löseskilling, intrångsersättning och annan ersättning enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen.⁸

4.3 Delvis avvikande regleringar

Även om den grundläggande tanken bakom skadeståndslagstiftningen är att kompensera den skadedrabbade för dennes förlust, så har det förekommit – och förekommer – lagregler som mer eller mindre avviker från den gängse synen på skadestånd. Det finns alltså ersättningsregler som vilar på delvis andra principer än den renodlade skadepincipen.

4.3.1 Äldre bestämmelser

I äldre svenska författningar om tvångsrätt har det förekommit vissa bestämmelser som föreskrev att ersättning skulle betalas med ett belopp som översteg den ekonomiska skada som den som utsattes för ett tvångsingripande led.

1845 års expropriationsförordning

I 1845 års förordning om jords eller lägenhets avstående för allmänt behov upptogs bl.a. den föreskriften att expropriationsersättning skulle betalas med ”fulla värdet och hälften därtill”. De närmare motiven bakom ersättningsbestämmelsen är enbart mycket allmänt beskrivna i olika riksdagsuttalanden som föregick bestämmelsen. Sålunda uttalade lagutskottet att ”angående ersättningens bestämmande sådana försiktighetsmått borde föreskrivas, som avböjde själva möjligheten till materiell förlust för den enskilde”. Enligt utskottet skulle ersättningen beräknas efter ”vad jord eller lägenhet av samma slag och godhet i orten högst gällde” jämte en förhöjning med 50 procent på egendomens värde. I ett yttrande över lagutskottets uttalande ansåg en riksdagsledamot att ”hänsyn skulle kunna tas till att en egendoms värde kunde vara mindre i en annan ägares hand än i avträdarens”. Lagutskottet svarade på detta

⁸ Åke Bouvin & Hans Stark, Expropriationslagen, s. 162 f.

att den föreslagna förhöjningen med 50 procent var ägnad att täcka sådana särskilda värden som kunde föreligga.⁹

Bestämmelsen om förhöjd ersättning avskaffades drygt 20 år senare genom 1866 års expropriationsförordning, som ersatte den äldre förordningen.

1918 års vattenlag

9 kap. 48 § i 1918 års vattenlag hade följande lydelse:

Ersättning i penningar skall beräknas till fulla värdet och hälften därutöver, då fråga är om ersättning för

1. tillgodogjord vattenkraft så och icke tillgodogjord, som uppenbarligen är avsedd för befintlig eller under byggnad varande anläggning;

2. fiskeverk, bevattningsanstalt samt annan därmed eller med byggnad för uttagande av vattenkraft jämförlik anläggning för vattnets nyttjande så ock skada å sådan anläggning;

3. mark, vartill äganderätt avstås, ävensom skada å mark till följd av vattenuppdämning eller annan ändring i vattenståndsförhållandena, dock med undantag av mark, som till följd av yrkande, varom i 7 kap. 54 § förmåles, skall lösas, ävensom av skada, som består däri, att framtida torrläggning av mark genom vattenuppdämning hindras eller försvåras;

4. fiske eller skada därå så ock sådant intrång i rätt till fiske, som föranleddes av förbud, varom 2 kap. 14 § andra stycket förmåles;

5. intrång, som avses i 2 kap. 16 § första stycket och 7 kap. 40 § andra stycket, så ock intrång genom ledning för elektrisk kraftöverföring;

6. besittningsrätt för obegränsad tid (åborätt) enligt lagen om upplåtelse under åborätt av viss jord ävensom till rättigheten hörande byggnader, såvitt de äro för fastighetens jordbruk erforderliga, samt skada å sådana byggnader.

Om undantag i vissa fall från vad sålunda föreskrivits finns i 50 §.

I andra fall än de angivna betalades enligt 9 kap. 49 § ersättning enbart för ”fulla värdet”.

Som motiv till den föreskrivna förhöjda ersättningen angavs i förarbetena att den skadade egendomens ägare skulle kompenseras för förlusten av möjligheten att utveckla egendomen till ökad produktivitet. Ett annat motiv var att det aktuella slaget av egendom ofta var underkastad tillfälliga växlingar i värdet och att det då

⁹ Se Michaël Hernmarck, Löseskilling vid expropriation för tätbebyggelse, 1964, s. 15 f. Det bör tilläggas att det i 1845 års förordning inte fanns några särskilda bestämmelser om ersättning för det som i dag benämns ”övriga skador”.

inte ansågs rimligt att tvingas avstå från egendomen i dålig konjunktur till det då gällande priset. Ett tredje, om än inte lika uttalat motiv, torde ha varit en önskan att bereda den som utsattes för tvångsåtgärden en andel i vattenföretagets vinst.¹⁰

Regeln i 9 kap. 48 § om förhöjd ersättning gällde fram till år 1974.

1902 års ellag

I 1902 års ellag fanns i 1 § tredje stycket en bestämmelse med följande lydelse.

Skall enligt hvad i denna paragraf är stadgadt jord eller lägenhet afstås eller upplåtas, ege de i förordningen angående jords eller lägenhets afstående för allmänt behov d. 14 April 1886 meddelade föreskrifter motsvarande tillämpning; dock att, der jorden eller lägenheten skall användas för annans räkning än kronans, förhöjning i ersättningen skall ega rum med hälften af det belopp, som jemlikt de i nämnda förordning stadgade grunder skall utgå.

Bakgrunden till bestämmelsen stod att finna i det förhållandet att ellagen inte enbart gav staten rätt att exproprierade mark för kraftledningar utan sådan rätt tillkom även enskilda industriella företag. Innan riksdagen bestämde sig för den lydelse det återgivna ersättningsstadgandet slutligen fick, övervägde riksdagen andra alternativ. Dessa byggde på tanken att göra den drabbade markägaren delaktig i kraftledningsföretaget och därigenom intresserad av själva företaget. De utvägar som diskuterades för att uppnå detta syfte var att tillerkänna markägaren en viss avgift som antingen baserade sig på "levererad bruttohästkraft" eller på en viss procent av företagets avkastning. Riksdagen avvisade dock båda alternativen av huvudsakligen lämplighetsskäl. Som motiv till den lösning riksdagen till sist stannade för anförde särskilda utskottet följande.

I gällande K.F. om jordägarers rätt öfver vattnet å hans grund af d. 30 dec. 1880 angifves nämligen ett fall, som uti ifrågavarande hänseende erbjuder synnerlig likhet med det hvarom här är fråga. 6 § 2 mom. af nämnda K.F. föreskrifver, att om jord, som kan genom uppdämning sättas under vatten eller därpå skadas, är af den beskaffenhet, att den genom uppdämningen därå skeende skada pröfvas vara ringa mot den nytta, som av uppdämningen vinnes, uppdämningen må kunna ske mot ersättning, i fråga om hvilken §:n dock icke hänvisar till allmänna expropriationslagen, utan i stället föreskrifver, att densamma

¹⁰ Se N. Viklund, Om ersättning enligt vattenlagen, 1964, s. 91.

skall motsvara ”värdet och hälften därutöfver”. Samma förhållande gäller, där skada, som genom dammbyggnad tillskyndas fiske, finnes vara ringa mot nyttan af byggnaden.

Härvid är ock särskilt att märka, att den skada, som i båda dessa fall tillskyndas jordägaren, gifvetvis måste anses vara af väsentligt större och svårare beskaffenhet, än som äger rum i fråga om elektriska starkströmsledning. Genom införandet af en dylik bestämmelse angående ersättningsbeloppets förhöjning äfven vid tvunget afstående eller upplåtande för framdragande af elektriska ledningar skulle, enligt utskottets förmenande, på ett tillfredsställande sätt afhjälpa den nu i k. förslaget i sådant hänseende förefintliga brist. Förhöjningen i fråga bör dock icke förekomma, där jorden eller lägenheten skall användas för kronans räkning; och har utskottet fördenskull äfven gjort undantag för detta fall.

Regeln om förhöjd ersättning utmönstrades ur ellagen år 1941. Orsaken var att man ansåg att likformighet borde gälla vad avsåg ersättning för likartade intrång. En annan orsak som angavs var att den återstående elektrifieringen främst avsåg avlägset belägen glesbebyggelse, som var kostsam att genomföra.¹¹

Gruvlagstiftningen

I gruvlagstiftningen fanns under lång tid ett ersättningssystem enligt vilket markägaren hade rätt till en s.k. jordägarandel. Detta innebar att markägaren hade rätt att delta i gruvverksamhetens kostnader och intäkter enligt sin andel. Jordägarandelen uppgick i de äldsta författningarna till tre fjärdedelar. Från mitten av 1700-talet och fram till 1938 års gruvlag uppgick den till hälften.

Med tillkomsten av 1938 års gruvlag försvann rätten till jordägarandel. Som viss motvikt till denna försämring av markägarens äganderättsliga ställning infördes ett system med s.k. jordägaravgäld.¹² Den uppgick till en procent av värdet av den mineral som hade brutits och uppfodrats, dock högst 5 000 kr per år, och betalades av innehavaren av gruvan. Som ytterligare kompensation för den avskaffade jordägarandelen infördes, efter förebild i vattenlagstiftningen, en ny ersättningsregel, som innebar att ersättning för

¹¹ Se Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom, betänkande av LRF:s markersättningskommitté, april 1998, s. 46 f.

¹² Konstruktionen med jordägaravgäld fanns tidigare i 1886 års stenkolslag och i 1884 års stadga om villkor i de fall kronan avstod från att utnyttja sin jordägarandel vid gruvor på kronojord.

den av gruvbrytningen berörda marken skulle betalas med 50 procents förhöjd ersättning.

Det femtioprocentiga påslaget utmönstrades ur lagstiftningen genom tillkomsten av 1974 års gruvlag.

4.3.2 Gällande bestämmelser

Även enligt gällande rätt finns det bestämmelser om ersättning som bygger på delvis andra principer än den rena skadeprincipen.

Fastighetsbildningslagen

I fastighetsbildningslagen finns bestämmelser om ersättning vid vissa slag av fastighetsregleringar som i stället för en skadeersättning bygger på en vinstfördelningsprincip. Bakgrunden till vinstfördelningsreglerna är att syftet med en fastighetsreglering är att förbättra de berörda fastigheterna. En fastighetsreglering ska alltså leda till att det uppkommer en nytta, dvs. en värdeökning. Eftersom fastighetsägarna bär huvudansvaret för verksamheten har det ansetts naturligt att fastighetsägarna också ska dela på regleringsvinsten. Samma regler gäller även i vissa fall vid bestämmande av ersättning enligt anläggningslagen.

Minerallagen

Enligt bestämmelserna i 7 kap. 7 § minerallagen, som tillkom år 2005, ska koncessionshavaren vid gruvbrytning betala en särskild ersättning – mineralersättning – till fastighetsägare inom koncessionsområdet och till staten. Ersättningsregeln har utformats med den tidigare jordägaravgälden enligt 1938 års gruvlag som förebild. Ersättningen ska motsvara två promille av det beräknade värdet av mängden brutet och uppfordrat koncessionsmineral under året. Av ersättningen ska tre fjärdedelar tillfalla fastighetsägarna och en fjärdedel staten. Mineralersättningen ska fastställas i efterskott för varje kalenderår och betalas inom en månad från det att ersättnings-

beslutet har vunnit laga kraft. Vid införandet av regeln anfördes följande i propositionen.¹³

Det måste å andra sidan beaktas att ett liknande ersättningssystem har förekommit tidigare och således inte är ett nytt inslag i den svenska minerallagstiftningen. Återinförandet av en rätt till särskild ersättning för mineral som tas i anspråk skulle, tillsammans med nu föreslagna övriga ändringar i minerallagen till sakägarnas förmån, på ett påtagligt sätt kunna bidra till en bredare acceptans av att vissa fastigheter tas i anspråk för gruvdrift. En sådan acceptans är ägnad att förbättra förutsättningarna för en fortsatt framgångsrik gruvnäring i landet. Därigenom uppnås fördelar för såväl fastighetsägarna som gruvnäringen.

Ett annat skäl som kan anföras till stöd för en sådan ersättning är att denna skulle kunna motverka negativa effekter på fastighetspriserna inom ett undersökningsområde. Det har ibland framförts att redan det förhållandet att ett undersökningstillstånd eller en bearbetningskoncession har beviljats medför att priset på fastigheter inom området sjunker. Trots vad som anförts ovan går det inte heller att bortse från att fastighetsägaren enligt minerallagen har en rätt av särskilt slag till koncessionsmineral. Denna rätt innebär bl.a. att fastighetsägaren utan koncession kan bryta mineral för husbehov, något som i viss utsträckning gäller även efter det att koncession har beviljats annan (se 5 kap. 2 § minerallagen).

Regeringen anser att det vid en samlad bedömning nu finns övervägande skäl för att åter införa ett särskilt ersättningssystem vid gruvbrytning. Ersättningen till fastighetsägare bör utgå vid sidan av den ersättning för skada och intrång som utgår enligt nu gällande bestämmelser.

Lagen om elektronisk kommunikation

Lagen om elektronisk kommunikation är en lag som inte innehåller bestämmelser som omfattar expropriation eller annat tvångsförfogande av mark. Lagen innehåller däremot i 4 kap. 14 § en bestämmelse som innebär att en operatör som uppför någon form av infrastruktur för elektronisk kommunikation (t.ex. mobilmaster) kan förpliktas att mot ersättning låta annan operatör använda sig av denna infrastruktur bl.a. för att skydda miljö, folkhälsa eller allmän säkerhet eller för att uppnå mål för fysisk planering m.m.¹⁴

¹³ Se prop. 2004/05:40, s. 62 f.

¹⁴ Av 4 kap. 8 § 5 lagen om elektronisk kommunikation följer att en operatör av konkurrensskäl kan förpliktas att tillhandahålla samlokalisering eller andra möjligheter till gemensamt utnyttjande. Ersättning skall då bestämmas enligt reglerna i 4 kap. 11 och 12 §§ lagen om elektronisk kommunikation. Detta innebär kort uttryckt att allt från kostnadsorienterad till marknadsmässig ersättning kan lämnas.

Beslutande myndighet är Post- och telestyrelsen (PTS). Bestämmelsen ska läsas mot lagens portalbestämmelse i 1 kap. 1 §, där det anges att lagens syfte bl.a. är att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer. Enligt bestämmelsen ska vidare ersättningen för utnyttjandet vara ”marknadsmässig”. Beträffande denna fråga uttalade regeringen bl.a. följande i motiven.¹⁵

Ersättningen för utnyttjande av annans egendom med stöd av bestämmelsen ska vara marknadsmässig. Därvid måste dock bortses från det förhållandet att den berättigade parten i ett aktuellt fall ofta saknar alternativ. Ledning måste då i stället sökas från förhållanden där en fungerande marknad finns eller så får priset vid en tänkt marknad uppskattas efter skälighet. Den som har förpliktats att lämna tillträde med stöd av paragrafen ska ingå ett avtal om upplåtelse med den berättigade parten. Om den förpliktande skulle underlåta att göra detta på de villkor som angetts i beslutet, kan tillsynsmyndigheten meddela förelägganden för beslutets efterlevnad. Paragrafen utgör dock inte självständig grund för att få till stånd en upplåtelse genom tvång.

Några ytterligare uttalanden om ersättningens bestämmande finns inte i förarbetena. Av lagtextens ordalydelse i förening med de i och för sig knapphändiga motiven torde dock kunna förstås att ersättningen ska bestämmas efter andra principer än de som gäller enligt expropriationslagen.¹⁶

4.4 Vissa rättsekonomiska aspekter på ersättning vid expropriation

Att en möjlighet till tvångsförvärv av fast egendom, i vissa fall, är en nödvändig ingrediens i ett modernt samhälles lagstiftning, torde det inte råda någon tveksamhet om. De politiska frågorna är således dels vilka fall, mer i detalj, som rätten till expropriation bör omfatta, dels hur ersättningen i så fall bör bestämmas.

Enligt våra direktiv ska vi enbart behandla den sistnämnda frågan, dvs. hur ersättningen bör bestämmas i de fall där tvångsförvärv av olika skäl har bedömts som ett nödvändigt alternativ. En klassisk

¹⁵ Prop. 2002/03:110 s. 382.

¹⁶ I motivtexten sägs att ledning får sökas ”från förhållanden där en fungerande marknad finns eller så får priset vid en tänkt marknad uppskattas efter skälighet”, vilket kan jämföras med motivuttalanden till vinstfördelningsregeln i fastighetsbildningslagen som säger att ”vinsten bör fördelas på sådant sätt som skulle ha skett vid en normal frivillig överlåtelse (prop. 1991/92:127 s. 69).

redovisning av principerna för hur ett lagstiftningssystem för mark-åtkomst och ersättning borde utformas gjordes av den amerikanske professorn Frank Michelman på 1960-talet.¹⁷ Från ett allmänt rätts-ekonomiskt perspektiv formulerar han problemet på följande sätt.¹⁸

[When] social decisions to redirect economic resources entails painfully obvious costs, how shall these costs ultimately be distributed among all the members of society. Shall they be permitted to fall initially or shall the government, by paying compensation, make explicit attempts to distribute them in accordance with ... the tax structure ... or some other principle. Shall the losses be left with the individuals on whom they happen first to fall, or shall they be "socialized".

Varje samhällsbeslut bör alltså principiellt sett leda till en förbättring, dvs. de totala fördelarna (intäkterna) av beslutet bör överstiga de totala nackdelarna (kostnaderna). Man kan också uttrycka det som att besluten bör vara *effektiva*, dvs. medföra en "vinst" för samhället.

Kravet på effektivitet måste emellertid kompletteras med ett rättvisekriterium, beroende på att en åtgärd inte nödvändigtvis leder till en önskad fördelning av fördelar och nackdelar, dvs. det som kan ses som "vinsten" av åtgärden. Ett exempel är att en motorväg ska byggas och för detta krävs att mark tas i anspråk från ett antal fastigheter. Motorvägen är ett samhällsekonomiskt lönsamt projekt totalt sett. Från en strikt effektivitetssynpunkt skulle man kunna låta sig nöja med detta och strunta i vem som åtnjuter fördelarna respektive står för kostnaderna. Men av rättviseskäl anser väl de flesta ändå att det skulle vara orimligt om fastighetsägarna i fråga inte fick någon kompensation för att de avstår sin mark. Men varför anser vi egentligen att det är orättvist? Finns det konsistenta etiska regler som förklarar detta? Och kan samma regler, i en annan situation, legitimera att en fastighetsägare *inte* kompenseras? Det är dessa frågor som Frank Michelman diskuterar i sin artikel.¹⁹

¹⁷ Frank Michelman is a Robert Walmsley University Professor at Harvard Law School. He wrote the famous law review article, Property, Utility and Fairness, (80 Harv. L. Rev. 1165 (1967)) on the economic reasons for just compensation in the 5th Amendment Just Takings clause to the United States Constitution. This article was cited by the majority in its opinion in Penn Central v. New York City, the Supreme Court case that dealt with the authority of a local New York City landmark law that forbade the railroad company from putting up a skyscraper above the historic Grand Central Terminal structure. Michelman's analysis relies on evaluating whether the nuisance costs and value to society were worth it. (Wikipedia)

¹⁸ Frank Michelman, Property, utility and fairness: Comments on the ethical foundations of "Just Compensation" law. Harvard Law Review, vol. 80, 1967, s. 1165–1258.

¹⁹ Analysen är baserad på den moralfilosofiska inriktningen *utilitarismen*, som något förenklat innebär att vi bör välja det handlingsalternativ som maximerar (netto)nyttan i samhället. Det finns alltså i princip en överensstämmelse mellan utilitarismen och det effektivitetskriterium som tidigare har berörts.

Inledningsvis börjar Frank Michelman med att definiera tre ekonomiska effekter av en samhällelig åtgärd.

- *Nettonyttan* (efficiency gains) är den värdeökning, fördelar minus nackdelar, som själva åtgärden skapar.
- I det fall kompensation betalas uppkommer sedan process- eller *transaktionskostnader* (settlement costs) för förhandlingar, domstolsarbete osv.
- Om kompensation inte lämnas uppstår i stället *missnöjeskostnader* (demoralisation costs) i första hand för den som kräver kompensationen, men även för andra som kan tänkas bli upprörda över att ersättning inte betalas.

Givet dessa begrepp kan man ställa upp regler för dels när en åtgärd bör genomföras, dels när kompensation i så fall bör lämnas.

- För det första: Om *både* transaktionskostnaderna och missnöjeskostnaderna är större än nettonyttan bör åtgärden över huvud taget inte genomföras. Åtgärden är totalt sett olönsam. För att genomföra åtgärden krävs att *antingen* transaktionskostnaderna *eller* missnöjeskostnaderna är lägre än nettonyttan.
- För det andra: Huruvida ersättning ska betalas beror på förhållandet mellan transaktions- och missnöjeskostnaderna. Är transaktionskostnaderna högre än missnöjeskostnaderna bör ersättning inte betalas. Motsatsvis gäller att om missnöjeskostnaderna är högre än transaktionskostnaderna bör ersättning betalas.

Ersättning bör alltså betalas i de fall de missnöjeskostnader, som uppstår då ersättning inte betalas, är större än kostnaderna för att bestämma ersättningen. I vilka fall kan då det förhållandet tänkas vara aktuellt? Här menar Frank Michelman, i generella ordalag, att ju mer uppenbart det är att någon drabbas *oproportionerligt* av en åtgärd, jämfört med andra samhällsmedborgare, desto starkare blir kraven på kompensation. Här torde kunna konstateras att alla de situationer där någon måste avstå sin mark får anses vara av det slaget att någon form av ersättning bör betalas.

När ett lagsystem för markåtkomst och ersättning utformas går det förstås inte att veta vilka enskilda medborgare som kommer att drabbas av en negativ samhällsåtgärd. Mot den bakgrunden frågar sig Frank Michelman vilka generella spel- eller lagregler en rationell person skulle vilja ha, med hänsyn till att det finns en *potentiell risk* att själv bli drabbad av en viss lagregel.

Vid en första anblick kan det verka naturligt att vilja ha kompensation i varje sådan situation. Men frågan är om det verkligen är rationellt att förespråka regler som ger ersättning i alla situationer där någon drabbas. Frank Michelman antar att den som kommer i en situation där denne skulle kunna kräva ersättning har vissa egenskaper: Personen är (a) *långsiktig*, dvs. kapabel att göra bedömningar om framtida fördelar/nackdelar och (b) inser att den uppkomna situationen *inte är unik* för just honom eller henne, utan är en konsekvens av generella regler som ska tillämpas likadant på andra personer i framtiden. Huvudfrågan för den personen är därför vilka regler som minimerar de *långsiktiga* riskerna.

Om reglerna innebär att ersättning ska betalas i ett mycket stort antal situationer finns en risk för att processkostnaderna förhindrar åtgärder som är lönsamma. Ett sådant regelsystem riskerar att missgynna alla, inklusive den som drabbas av en åtgärd, eftersom samhällsnyttan på sikt kommer att bli lägre.

Å andra sidan måste risken bedömas i det fall ersättning bara ska betalas i ett fåtal situationer. Även om detta skulle underlätta genomförandet av åtgärder som alla kan dra nytta av, riskerar vissa fastighetsägare att få ta förluster i en storleksordning som gör att de, trots samhällsnyttan, drabbas av en förlust.

Här menar Frank Michelman bl.a. att ersättning normalt sett inte bör betalas när "bördorna" av en åtgärd fördelas på många händer, vilket vanligen också innebär att kostnaderna för att bestämma ersättningen blir hög. Det kan gälla generella inskränkningar i rätten att använda en fastighet, t.ex. förbud mot att använda vissa bekämpningsmedel som visat sig vara miljöfarliga. Ersättning bör inte heller betalas om förlusten för en person är mycket låg (särskilt om skadan är betydligt lägre än kostnaderna för att bestämma ersättningen).

När vi sålunda har konstaterat att ersättning, från ett principiellt perspektiv, i de flesta situationer bör betalas för att samhället ska fungera, är nästa fråga efter vilka principer och regler som denna ersättning lämpligen bör bestämmas.

Grundläggande är då den skadeersättningsprincip, som redovisades i avsnitt 4.2. Den som med tvång tvingas att avstå från något, bör åtminstone ersättas med vad detta "något" är värt. Men kanske kräver en säljare mer än så för att vara beredd att sälja något han eller hon äger. Det räcker alltså inte för säljaren att få ett pris som gör att han eller hon befinner sig i exakt samma situation före som efter försäljningen. Storleken på säljarens vinstkrav kan tänkas bero

på vem köparen är, vad fastigheten ska användas till, hur stor vinst köparen får m.m. Att en rimlig vinstfördelning mellan säljare och köpare verkligen är en förutsättning för att överenskommelser ska kunna uppnås, kan illustreras med följande klassiska förhandlingsexperiment.

Förutsättningarna är att två personer, A och B, har möjlighet att dela på 100 kronor. Hur pengarna ska delas bestämmer A. Om B accepterar A:s sätt att dela får båda parterna pengar enligt den gjorda uppdelningen. Om B inte accepterar delningen får varken A eller B några pengar.

I denna situation ligger det i A:s egenintresse att ge sig själv 99 kronor medan B får nöja sig med en krona. Det ligger också i B:s intresse att acceptera denna fördelning av pengarna, eftersom en krona ändå är mer än ingenting alls.

I ett antal undersökningar har det dock visat sig att B *inte* accepterar den ojämna fördelning som A gjorde. B är alltså beredd att avstå från sin krona för "nöjet" att A ska förlora 99 kronor. Undersökningar indikerar att B kräver uppemot 25–30 kronor och däröver för att acceptera fördelningen.

En "rimlig" fördelning mellan köpare och säljare kan också vara ett motiv för lagregler. Från detta perspektiv kan det t.ex. diskuteras om säljaren ska få del av den vinst som förvärvaren gör.

Tvångsförvärv av mark får enligt regeringsformen endast ske om det är fråga om "angelägna allmänna ändamål". Det skulle kunna hävdas att just för sådana ändamål måste säljaren acceptera att hela vinsten vid förvärvet ska tillfalla köparen. Ersättningsprincipen blir då, att säljaren enbart ska kompenseras för den *förlust eller skada* som förvärvet ger upphov till.

Huruvida ersättningen ska bestämmas enligt en vinstfördelningsprincip eller en skadeståndsprincip är emellertid skälighetsfrågor som bl.a. kan diskuteras utifrån Frank Michelmans nyss berörda analyser. Om t.ex. markförvärvet görs för att tillgodose många människors (angelägna) behov, kanske säljarens "missnöje" med att enbart få ersättning för sin skada blir mindre. Om däremot säljaren ser att förvärvet främst gynnar en eller ett fåtal köpare torde det ligga närmare till hands att kräva en andel av vinsten.

Vilken ersättning som bör betalas utgör den "materiella" sidan av ett fördelningssystem. Men till bilden hör också en "processuell" del. Man måste alltså även beakta vilka *transaktionskostnader* som uppkommer om vi väljer den ena eller andra principen, dvs. kostnader som har att göra med värderingsarbete m.m. Ofta kan det finnas motsättningar mellan å ena sidan kravet på en skälig ersätt-

ning och å andra sidan önskemålet om låga transaktionskostnader, vilket betyder att lagreglerna många gånger får bli en kompromiss mellan dessa motsättningar.

5 Expropriationsersättning i några andra länder

5.1 Inledning

Europakonventionen har ratificerats av 47 länder i och runt om Europa. Det kan antas innebära att Europakonventionens skydd för äganderätten har fått en stor spridning. I de flesta jämförbara länder i Europa är marknadsvärdet etablerat som grundbegrepp när det gäller ersättning i samband med expropriation. Däremot skiljer sig regleringarna åt i vissa avseenden. Framför allt är hanteringen inte lika hårt knuten till marknadsvärdeprincipen som i Sverige. I Danmark, Norge och Finland anger grundlagen att ”full ersättning” ska utgå medan det i Sveriges och Storbritanniens lagstiftning slås fast endast att ersättning ska betalas. Detta har vid tillämpningen inneburit att olika principer används. I första hand används marknadsvärdet men som alternativ finns också bruksvärdet (avkastningsvärdet) och återanskaffningsvärdet.

Genomgången i detta avsnitt tar i huvudsak sikte på att beskriva rätten till ersättning vid expropriation i några europeiska länder. Beskrivningen omfattar vilka metoder som används vid beräkningen av ersättningen och om det finns något undantag från ersättningsbestämmelsen motsvarande influensregeln och presumtionsregeln i den svenska expropriationslagen (4 kap. 2 och 3 §§). Vidare beskrivs om det i de aktuella länderna vid bestämmande av ersättning tas hänsyn till att egendomen som exproprieras kan ha ett särskilt värde för förvärvaren eller ett särskilt personligt värde för avträdaren. En annan fråga som beskrivs är vem som betalar utrednings- och rättegångskostnader i samband med expropriation. Slutligen tas upp något om aktuell utveckling och om denna påverkat utformningen av ländernas ersättningsbestämmelser.

5.2 Danmark

Rätten till ersättning vid expropriation

I den danska grundlagen finns en regel¹ om skydd för äganderätten. I denna föreskrivs att den enskilde kan tvingas avstå egendom när så krävs för det allmännas bästa och att ett sådant ingrepp endast kan ske med stöd av lag och mot ”*fulstaendig erstatning*”. I Danmark saknas allmänna ersättningsregler vid expropriation. Närmare regler i detta avseende har utvecklats i praxis av domstolar och myndigheter. Det finns några lagar där den allmänna utgångspunkten för ersättning ska motsvara priset ”*i handel og vandel*”. Detta innebär att det värde som ersätts bestäms utifrån marknadsvärdet. Det kan å andra sidan förekomma ersättning utöver marknadsvärdet när det gäller t.ex. ”*andet økonomisk tab*”, dvs. andra ekonomiska förluster.²

Beräkning av ersättningen

Såsom angetts ovan framgår av dansk praxis att det värde som ersätts bestäms utifrån fastighetens marknadsvärde. Det förekommer också att värdet bestäms utifrån bruksvärdet eller återanskaffningsvärdet. Metoderna att bestämma värdet är inte reglerade i lag. Huvudprincipen är att det högsta värdet av marknadsvärdet och bruksvärdet ersätts. Marknadsvärdet bestäms med utgångspunkt från det pris som en köpare i allmänhet skulle betala för fastigheten med hänsyn till egendomens karaktär och det användningsätt som kan påräknas. I första hand görs en uppskattning med utgångspunkt i prisnoteringar för jämförbara fastigheter.

Undantag

I dansk lag finns inga undantag från regeln att ersättningen ska motsvara fastighetens marknadsvärde. Av dansk praxis framgår att det är värdet vid expropriationstidpunkten som är avgörande. Detta innebär att i regel ersätts förväntningsvärden. Om ett markområde får ett högre värde på grund av förväntningar om ändrad användning så utges ersättning för detta.³ Emellertid finns det i dansk praxis ett

¹ 73 § den danske grundloven.

² Se bl.a. lov om fremgansmåden (tillämpningen) ved ekspropriation 17 § 4 stycket 3 p.

³ Jfr UfR (Ugeskrift for Retsvaesen) 1975.718 H.

undantag när det gäller situationer som i princip motsvarar den svenska influensregeln. Det innebär således att om expropriationsföretaget medför en värdestegring på det exproprierade området så justeras ersättningen till det värde fastigheten skulle haft utan någon påverkan från expropriationen.

Hänsyn till att egendomen kan ha ett särskilt värde för förvärvaren

Av aktuell dansk praxis framgår att det eventuellt finns utrymme för avsteg från huvudprincipen att ersättning bestäms utifrån marknadsvärdet i mycket speciella fall. I ett mål⁴ som gällde fastställande av ersättning för en simhall, förvärvades simhallen av ett kreditbolag genom panträtt och övertogs av kommunen i samband med att ett lagenligt rivningsförbud upphävdes. Ersättningen bestämdes genom övervärdering till 2,8 miljoner danska kronor men beslutet ändrades genom *Vestre Landsrets* dom av den 23. Maj 2006. Majoriteten ansåg att simhallen (vars drift gick med förlust) var utan kommersiellt värde, och därför skulle den ersättning som redan betalats återgå. En skiljaktig domare ansåg att ersättningen borde ligga på 4 miljoner danska kronor och förutsatte därmed att simhallen hade ett värde för kommunen. Den aktuella domen har överklagats till *Højesteret*.

I den danska *mastelov*, som bl.a. innehåller bestämmelser om gemensamt utnyttjande av master för radiokommunikation, finns en oklar bestämmelse om ersättning till ägaren av masten vid obligatorisk mastdelning. Av lagtexten framgår (5 § första stycket) att ägaren av masten ”som minimum” ska ha full ersättning. Det innebär att ersättning betalas för kostnader för anläggningen, inklusive förluster som orsakas av tillfälliga avbrott i användningen av masten. Ersättningen kan också omfatta att betala ett slags hyra för användningen av masten, eftersom man måste dela en tillgång med varandra. Detta framgår dock inte av förarbeten till lagen och det finns ännu ingen praxis på området.

⁴ Målet har publicerats i KFE – dvs. *kendelser om fast ejendom* – 2004 s. 161.

Hänsyn till att den egendom som exproprieras kan ha ett särskilt personligt värde för avträdaren

Enligt praxis kan en bostad ha ett särskilt bruksvärde för ägaren som överstiger marknadsvärdet om bostaden har anpassats för funktionshinder av något slag. I sådana fall ersätts återanskaffningsvärdet.⁵

Utrednings- och rättegångskostnader

I Danmark är det den som exproprierar som betalar utrednings- och rättegångskostnader i samband med expropriation.

Utveckling

Huvudregeln är att fastighetsägarens ekonomiska förlust ska ersättas och inget annat. Ett belysande exempel är följande. Om en vägkorsning stängs i samband med att en väg breddas och nytt tillträde till den allmänna vägen ordnas genom att en privat gemensam väg exproprieras så följer av praxis att någon extra ersättning inte betalas till innehavaren av rätten till vägen trots att det kan vara fråga om en nyligen renoverad privat gemensam väg. Den som är innehavare av den nya rätten till vägen får bidra till vägens underhåll och betalar följaktligen inte för mer än den kontinuerliga användningen av vägen.

När det gäller nästa generation av stora vindkraftverk tycks en ny princip vara på väg att utvecklas för skadestånd till grannar. I en politisk uppgörelse i mars år 2008 konstaterades att grannarna borde ha rätt till skadestånd om egendomens värde minskar med en procent. Detta innebär en mycket högre skyddsnivå än vad grannar i allmänhet får för störningar. Toleransgränsen när det gäller vägtrafikbuller och växtbesprutning är betydligt högre än en procent av egendomens värde. Av överenskommelsen, som kan komma att resultera i en lagbestämmelse, framgår inte något skäl för den särskilda ordningen. Möjligen bör förslaget ses mot bakgrund av de privata intressen som finns på det aktuella området.

⁵ Se referat i KFE 2003.257.

5.3 Finland

Rätten till ersättning vid expropriation

Finlands grundlag⁶ föreskriver att ”---vars och ens egendom är tryggad. Angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning stadgas enligt lag---”. Av 29 § i lag om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (29.7.1977/603) framgår att ägaren till egendom som är föremål för inlösen är berättigad till full ersättning för den ekonomiska förlust som härigenom uppkommer. Ersättning lämnas i form av ersättning för föremål, ersättning för men och skadestånd. Den närmare betydelsen av vad som menas med full ersättning följer av ersättningsreglerna och den ersättning dessa föreskriver. Ersättningsreglerna bygger på två principer, dels att den drabbade genom ersättningen ska försättas i oförändrat läge, dels att den exproprierande sidan inte ska tvingas lämna kompensation för sådana fördelar som kan härledas till dennes egna åtgärder.

Beräkning av ersättningen

Ersättningen vid expropriation beräknas huvudsakligen utifrån marknadsvärdet. Enligt 30 § i den ovan nämnda lagen avses med full ersättning för inlöst egendom ersättning enligt gängse pris, dvs. marknadsvärdet. Är förlusten större än marknadsvärdet ska uppskattningen grundas på egendomens avkastning eller de därpå nedlagda kostnaderna. Om den exproprierade fastigheten används som bl.a. bostad kan ersättningen beräknas utifrån återanskaffningskostnaden. Fastighetsägaren ska i vart fall ha möjlighet att skaffa en liknande egendom. Vid beräkningen används fler olika metoder, bl.a. jämförs priser vid försäljning av liknande fastigheter.

Undantag

I Finland tillämpas en motsvarighet till den svenska influensregeln som innebär att syftet med expropriationen inte ska påverka beräkningen av ersättningen.

⁶ 12 § regeringsformen.

Hänsyn till att egendomen kan ha ett särskilt värde för förvärvaren

I Finland betalas i några fall enligt vattenlagen ersättning med 1,5 gånger marknadsvärdet. Bakgrunden till detta är de vinstmöjligheter som producenten av vattenkraft har.

Utrednings- och rättegångskostnader

Den finska lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter, allmänt kallad inlösningslagen, reglerar bl.a. vad som gäller vid lantmäteriförrättningar. En väsentlig olikhet i förhållande till vad som gäller vid lantmäteriförrättningar i Sverige är att sökanden vid inlösenförrättning ska betala nödvändiga kostnader, som orsakats ägaren till den aktuella egendomen, för bevakning av dennes rätt vid förrättningen (82 §). Till kostnader som ersätts, om de bedöms nödvändiga, hör förlorad arbetsförtjänst, resekostnader, ombudskostnader och utredningskostnader.

5.4 Norge

Rätten till ersättning vid expropriation

Av den norska grundlagen⁷ framgår att den som tvingas avstå egendom ska få ”*full erstatning*”. Grundlagen föreskriver således att ägaren ska hållas skadeslös. Härmed avses att den drabbade ska få ersättning för den ekonomiska skada som uppkommer genom egendomsberövandet. *Ekspropriasjonserstatningsloven* innehåller den närmare regleringen av ersättningen. Av denna lag framgår att utgångspunkten är att ersättningen ska motsvara fastighetens marknadsvärde. Kan ägaren hävda ett högre värde i det egna brukandet, genom den avkastning fastigheten ger denne, ersätts i stället detta högre bruksvärde. Detta gäller dock inte när det lägre marknadsvärdet ger den drabbade möjlighet att återanskaffa motsvarande egendom. Vid beräkning av fastighetens marknadsvärde gäller att detta ska bestämmas på grundval av vad den ”*vanlege kjøperar ville gje for eigendomen ved friviljug sal*”.⁸ Värdet fastställs genom en jämförelse med priset för liknande fastigheter vid försäljning på den öppna marknaden, efter justeringar för relevanta skillnader mellan fastigheterna.

⁷ 105 § i den norska grundlagen.

⁸ 5 § ekspropriasjonserstatningsloven.

Utgångspunkten för ersättning är den s.k. "tapsprinsippet". Denna innebär att ersättningen ska täcka den ekonomiska förlusten, dvs. minskningen av ägarens förmögenhet. Förlusten omfattar den användning som egendomen troligtvis skulle haft om inte expropriationen hade genomförts. Normalt motsvarar detta den faktiska pågående användningen vid tidpunkten för expropriationen, men även trolig framtida förändrad markanvändning kan läggas till grund för bedömningen av förlusten. Av myndighetspraxis framgår att planer som antagits men ännu inte gäller kan innebära att inte pågående markanvändning ska läggas till grund för beräkningen av förlusten. Det är således inte ovanligt att ersättningen omfattar de utvecklingsmöjligheter marken har men som ännu inte omfattas av den gällande planen. Vid expropriation av del av fastighet ska förlusten bedömas utifrån ägarens rimliga anpassning av restfastighetens användning. Den som utsätts för expropriation kan alltid kräva att fastighetens marknadsvärde ska ersättas. Är bruksvärdet högre än marknadsvärdet kan fastighetsägaren kräva att detta ska beaktas. Är i sin tur återanskaffningsvärdet högre än både marknadsvärdet och bruksvärdet ska detta läggas till grund för ersättningen. Mer än återanskaffningsvärdet ersätts inte.⁹

Vid expropriation av egendom som används som bostad, fritidshus eller i enskilds näringsverksamhet kan ersättning krävas för återanskaffningskostnader även om dessa är högre än egendomens marknadsvärde eller bruksvärde. Principen är att ägaren under vissa omständigheter bör ges ekonomiska möjligheter att förvärva en fastighet med motsvarande användningsområde trots att inte marknadsvärdet omfattar detta.¹⁰ Denna bestämmelse innebär bl.a. att fastighetsägare kan få ersättning för flyttkostnader och kostnader för att anpassa den nya fastigheten. Fastighetsägaren kan även vid behov få ersättning för kostnaderna att uppföra nya byggnader.

Beräkning av ersättningen

Det finns ingen lag som reglerar valet av metod för beräkning av ersättningen vid expropriation. Praxis lämnar få anvisningar om valet av metod. I viss mån ger expropriationsersättningsloven (5 §) vägledning om att vid beräkning av marknadsvärdet så ska man utgå från jämförbara försäljningar vilket är ungefär detsamma som den svenska

⁹ 4 § expropriationsersättningsloven.

¹⁰ 7 § expropriationsersättningsloven.

ortsprismetoden. I Norge används endast i mycket liten utsträckning standardmetoder för värdering. I regel används ganska enkla värderingsmetoder men vid förvärv av större egendomar används mer avancerade värderingsmetoder, t.ex. för skogsmark. Åkermark ersätts i regel med bruksvärdet. Vid domstolsprövning förekommer att sakkunniga anlitas för att utföra beräkningar.

Undantag

Den norska ekspropriationsersättningsloven (5 §, tredje och fjärde styckena) innehåller en bestämmelse som är relativt lik den svenska influensregeln. Det finns emellertid ingen regel som direkt motsvarar den svenska presumtionsregeln.

Hänsyn till att egendomen kan ha ett särskilt värde för förvärvaren

I Norge finns exempel på schablonregler av vilka framgår att vid expropriation för vissa ändamål bör göras ett tillägg om 25 procent på ersättningen.¹¹ Bakgrunden till bestämmelserna är att ersättningen vid expropriation för elkraft traditionellt har baserats på en schablonberäkningsmetod som i praktiken många gånger har lett till låga ersättningar i förhållande till det värde vattenkraften har för elproducenten. Enligt rättspraxis, och i några fall enligt norska väglagen, betalas ersättning vid expropriation för en tillfällig rätt att använda en befintlig privat väg eller andra liknande anläggningar, utöver den direkta förlust det medför för ägaren av vägen.

Hänsyn till att den egendom som exproprieras kan ha ett särskilt personligt värde för avträdaren

Det finns ingen bestämmelse som ger rätt till ersättning för det personliga värde som egendomen kan ha för ägaren. Det finns dock regler som leder till att ersättningen för egendomar med liknande egenskaper kan bli olika stor för olika ägare. Enligt bestämmelserna i ekspropriationsersättningsloven (7 §) lämnas endast ersättning för egendom som används för privat bruk, dvs. privat användning leder till högre ersättning. Detta innebär också att ersättningen påverkas

¹¹ Se 16 § Vassdragsregulering och 51 § Vannressursloven.

av ägarens personliga förhållanden. En ägare med funktionshinder kan t.ex. få högre ersättning för att täcka kostnaderna för anpassning av bostaden. Beräkning av ersättning utifrån värdet av användningen leder till att ägarens personliga ekonomiska förhållanden beaktas, men begränsat till t.ex. eventuell ekonomisk förlust på grund av minskade inkomster av affärsverksamhet.

Utrednings- och rättegångskostnader

Den som exproprierar betalar utrednings- och rättegångskostnader i första instans. Bland de kostnader som ersätts ingår nödvändiga utgifter som fastighetsägaren haft i samband med prövningen av saken. I praktiken omfattar detta kostnader för advokat eller ombud och utredningskostnader. Fastighetsägarens egen tidspillan ersätts inte.

Vid överklagande till högre instans gäller andra ersättningsbestämmelser som innebär att fastighetsägaren riskerar att få betala både sina egna och den andra sidans rättegångskostnader även om fastighetsägaren inte ens har överklagat frågan.

Utveckling

Norge har haft en liknande utveckling som Sverige när det gäller avreglering och privatisering. Utvecklingen har dock hittills inte lett till några förändringar eller förslag till förändringar när det gäller ersättningsbestämmelserna vid expropriation. Indirekt kan utvecklingen antas ha påverkat domstolarnas tolkning av vissa ersättningsbestämmelser, t.ex. när det gäller ersättning för vattenfallsrätt vid produktion av elkraft. Vid förhandlingar utanför domstolarna har utvecklingen lett till ändringar i ersättningsnivåerna. Vid frivilliga förhandlingar blir t.ex. ersättningen för att placera mobilmaster ofta högre i förhållande till den faktiska förlust som drabbar fastighetsägaren och den ersättning som skulle ha bestämts vid en domstolsprövning.

5.5 Tyskland

Rätten till ersättning vid expropriation

I den tyska rätten skyddas egendom enligt grundlagen.¹² Av denna framgår bl.a. att expropriation endast är tillåten till det allmännas väl. Vidare får expropriation endast äga rum med stöd av lag som reglerar ersättningens art och omfattning. Ersättningen ska bestämmas efter rättvis avvägning av det allmännas och de i saken berördas intressen. I Tyskland finns flera olika expropriationslagar. De flesta av dessa stiftas i de olika Bundesländerna. Den federala lagstiftningskompetensen omfattar endast de områden där parlamentet har beslutanderätt t.ex. reglering av motorvägar, flygplatser och försvarsanläggningar. Det föreligger dock en ganska enhetlig reglering av expropriationer i Tyskland eftersom den federala planlagen (Baugesetzbuch – BauGB) som reglerar expropriation för tätortsutbyggnad har utgjort förebild för många av Bundesländernas expropriationslagar. En ytterligare förklaring är inflytandet av domstolarnas praxis. Expropriation enligt BauGB är tillåten för syften som utgör angelägna allmänna ändamål. Vid avvägningen av vad som är tillåten användning tillämpas proportionalitetsprincipen.

Beräkning av ersättningen

Vid expropriation enligt BauGB ska väl avvägd ersättning lämnas. Ersättning betalas dels för fastigheten, dels för följdskador. Ersättningen för fastigheten ska motsvara marknadsvärdet. Den tyska termen för marknadsvärde är *Verkehrswert*. I BauGB definieras marknadsvärdet som det pris som skulle uppnås i en vanlig transaktion vid tidpunkten när bedömningen görs med hänsyn till befintliga rättsliga förhållanden samt markens faktiska egenskaper, allmänna skick, läge och andra jämförbara fastigheter. Vid bedömningen tas inte hänsyn till eventuella särskilda eller personliga förhållanden. Marknadsvärdet fastställs vanligen genom en ortsprisutredning men även en avkastningsutredning kan utgöra grund för bedömningen.

Den federala författningsdomstolen (*Bundesverfassungsgericht*) har klargjort att ersättningen vid expropriation inte nödvändigtvis behöver kompensera markens fulla marknadsvärde om grundlagens krav på en rättvis balans mellan offentliga och privata intressen har upp-

¹² Artikel 14 i Grundgesetz.

fyllts. Ett exempel kan vara om man behöver ta i anspråk stora markområden för översvämningsskydd. I sådana situationer har bedömts som tillräckligt att ersättning betalas enligt ett genomsnittligt markvärde i stället för fulla marknadsvärdet.

De flesta Bundesländerna har expropriationslagar som anger att ersättningen ska motsvara markens fulla marknadsvärde. I de flesta fall resulterar det i ersättningar som är högre än vad som krävs enligt grundlagen.

Undantag

I Tyskland ska, enligt BauGB, vissa förändringar i värdet inte beaktas vid bestämmandet av ersättningen i samband med expropriation. Lagen räknar upp förändringarna som omfattar flera olika situationer. Det kan t.ex. röra sig om en ökning av värdet på en tomt som har uppkommit i väntan på en ändring av tillåten användning, men förändring kan inte förväntas ske inom överskådlig framtid; förändringar i värde till följd av den förestående expropriationen eller värdestegring som inträffar efter den tidpunkt då ägaren kunde ha förhindrat expropriation genom att acceptera ett erbjudande om frivillig överlåtelse till sökanden. Andra förändringar i värdet, än de som anges i BauGB, skulle kunna beaktas men lagen lämnar inte direkt utrymme för en s.k. influensregel.

Hänsyn till att egendomen kan ha ett särskilt värde för förvärvaren eller ett särskilt personligt värde för avträdaren

Vid fastställandet av marknadsvärdet av mark, är enligt BauGB uttryckligen förbjudet att ta hänsyn till eventuella särskilda eller personliga förhållanden. Enligt tysk lag får vid fastighetsvärdering i samband med expropriation inte tas hänsyn till vare sig förvärvarens särskilda behov av marken eller avträdarens intresse av egendom.

Utrednings- och rättegångskostnader

Utrednings- och rättegångskostnader betalas av den part som tar initiativ till expropriationen eller den som ska betala ersättning. Nödvändiga och relevanta kostnader och utlägg för biträde betalas upp

till en viss nivå. Den part som på grund av försumlighet orsakar kostnader ansvarar för dessa.

Utveckling

Tyskland har liksom Sverige genomgått en utveckling som inneburit avreglering och privatisering. Verksamheter som för 20 eller 30 år sedan normalt skulle ha varit offentliga utvecklats och drivs numera av privata företag. Järnvägar, telekommunikation, vattenförsörjning, tillhandahållande av mark för bebyggelse och ägande av offentliga fastigheter är alla exempel på denna förskjutning från den offentliga till den privata sektorn. Denna utveckling har dock varken påverkat rätten till expropriation eller utformningen av reglerna om rätt till ersättning.

Den tyska författningsdomstolen har, i ett beslut om fastighetsreglering, betonat att förutsättningen för att expropriera är att det finns ett allmänt intresse. Så länge det allmänna intresset föreligger spelar det ingen roll om expropriationen gynnar en part inom den offentliga eller privata sektorn. Domstolen har dock framhållit att i de fall då det finns både offentliga och privata (s.k. blandade) intressen bör syftet med expropriationen noggrant utredas.

5.6 Storbritannien

Rätten till ersättning vid expropriation

Storbritannien har ingen grundlag som skyddar rätten till privat egendom, men redan av Magna Carta (från år 1215) framgick att expropriation endast fick genomföras med stöd av lag. Rätten till ersättning regleras i England och Wales dels genom lag (det finns separata lagar för Skottland och Nordirland men bestämmelserna är liknande om än inte identiska), dels av rättspraxis. Vad gäller frågan om ersättning är huvudprincipen att den som tvingas avstå sin egendom ska hållas skadeslös, dvs. fastighetsägaren ska hamna i samma ekonomiska läge efter som före expropriationen. Lagstiftningen reglerar inte vilket värdebegrepp som ska användas, men i praxis används marknadsvärdet i de flesta fall. Detta innebär att vid expropriation ersätts marknadsvärdet samt eventuella störningar och skadevållande påverkan. I avsaknad av ett marknadsvärde – för byggnader såsom

kyrkor, skolor och sjukhus – kan återanskaffningsvärdet komma i fråga.

Beräkning av ersättningen

Värderingsmetoderna är inte fastställda i lag, men av praxis framgår att domstolarna accepterar vissa metoder. Den vanligaste värderingsmetoden är att hänvisa till uppgifter från försäljning av jämförbara fastigheter.

Undantag

I England och Wales har ersättningsreglerna ett undantag som ungefär motsvarar den svenska influensregeln. Av både lagar och rättspraxis framgår att vid fastställande av ersättning ska inte tas hänsyn till den ökning eller minskning av egendomens värde som orsakats av de offentliga åtgärder som vidtagits före expropriationen. I grunden anses detta inte ingå i egendomens marknadsvärde. Ägare till fastigheter som blir föremål för expropriation kan ha svårt att acceptera denna regel då den innebär att andra som säljer sina fastigheter på den öppna marknaden har kunnat tillgodogöra sig värdeökningen. Enligt de myndigheter och domstolar som tillämpar bestämmelsen skulle det emellertid i praktiken bli svårt att förutse vad som händer med värdet i avsaknad av ett sådant undantag.

I Storbritannien ersätts utöver marknadsvärdet något som kallas markens utvecklingsvärde (*development value*). Detta värde motsvarar förväntningar om att marken skulle kunna utvecklas för en mer lönsam användning och kan således liknas vid det svenska begreppet förväntningsvärde. Förutsättningen är att fastighetsägaren ska kunna visa att utvecklingsvärdet förelåg vid värderingstidpunkten. I princip innebär det att tillstånd till den ändrade markanvändningen ska ha beviljats. Syftet med reglerna är att vid expropriation försöka sätta den berörda markägaren i samma situation som den som säljer på den öppna marknaden.

Hänsyn till att egendomen kan ha ett särskilt värde för förvärvaren

Det tas ingen hänsyn till att egendomen kan ha ett särskilt värde för förvärvaren om inte detta värde återspeglas i marknadsvärdet. Något särskilt värde beaktas inte vid bestämmande av ersättningen. Ersättningen motsvarar således endast säljarens förlust.

Hänsyn till att den egendom som exproprieras kan ha ett särskilt personligt värde för avträdaren

Av de ersättningsregler som finns i lag framgår uttryckligen att ersättning inte omfattar någon kompensation för att expropriationen i sig är tvingande. Nyligen har dock privatpersoner getts en rätt till en extra ersättning (s.k. *home loss payment*) för att kompensera den personliga kränkningen det innebär att tvingas lämna sitt hem. Ersättningen betalas med högst 10 procent av marknadsvärdet. I England och Wales (men inte Skottland) har i några fall gjorts gällande att även juridiska personer bör ha rätt till en liknande ersättning för kränkning. Det finns emellertid ingen ersättning som beaktar att den aktuella egendomen kan ha ett särskilt personligt värde för säljaren.

Utrednings- och rättegångskostnader

Vid överklagande av expropriationsbeslut eller erbjudande om ersättning har markägaren rätt att höras vid rättegång. I regel följer frågan om kostnader resultatet av beslutet. Om markägarens talan är framgångsrik så ersätts kostnader av den förvärvande parten. Om den är delvis framgångsrik ersätts en del av kostnaderna. Förlorar markägaren behöver denne inte betala den förvärvande partens kostnader såvida han eller hon inte kan anses ha agerat mycket försumligt.

Utveckling

De senaste åren har det skett en successiv utveckling mot privatisering av flera av samhällets grundläggande funktioner. Samtidigt har möjligheten att använda expropriation vid markåtkomst fortsatt att vara tillgänglig för de privatiserade organen. När det gäller marknadsvärdet som grund för ersättningen har inte skett någon förändring. Med

tanke på att de privata organen driver verksamhet med vinstsyfte har detta dock orsakat en del kritik.

6 Marknadsvärdeprincipen m.m.

6.1 Inledning

Det centrala begreppet vid bestämmande av expropriationsersättning är marknadsvärdet.

Enligt våra tilläggsdirektiv kan den kartläggning som redovisades i delbetänkandet ge anledning att ifrågasätta om dagens regler faktiskt uppnår sitt syfte, nämligen att ersätta marknadsvärdet på den egendom som tas i anspråk. Vi har därför fått i uppgift att analysera hur de ersättningar som fastställs av domstol eller myndighet vid olika slag av tvångsförfoganden förhåller sig till marknadsvärdet och analysera orsakerna till de i kartläggningen nämnda skillnaderna. Vi ska även studera och göra jämförelse med storleken av de arrendeavgifter som har bestämts av arrendenämnd.

På grundval av analysen ska vi ta ställning till om det finns anledning att ändra ersättningsreglerna och om den praxis som har utvecklats i fråga om värdering av egendom vid tvångsförfoganden är lämplig. Utgångspunkten ska vara att den ersättning som fastställs genom beslut av myndighet eller domstol motsvarar minst marknadsvärdet på den egendom som tas i anspråk eller minskningen av egendomens marknadsvärde, om en del av den tas i anspråk.

6.2 Grundprinciper för ersättning vid expropriation

Grundprincipen för ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen är att den som får egendom exproprierad ska ha samma förmögenhetsställning efter expropriationen som om denna inte hade ägt rum.¹ Det är med andra ord minskningen av fastighetsägarens förmögenhet som ska ersättas. Av detta följer också den allmänna principen att det enbart är skada som uppstår genom expropriationen

¹ Prop. 1971:122 s. 165 f.

eller den exproprierade delens användande som ska ersättas. En grundläggande förutsättning för rätt till ersättning är vidare att det har uppstått en ekonomisk skada – ersättning betalas således inte för affektionsvärden och liknande.² Att enbart ekonomiska skador ersätts innebär att s.k. ideella skador inte är ersättningsgilla.³ Detta medför att ersättning inte ska betalas för t.ex. psykiskt lidande som fastighetsägaren har drabbats av till följd av expropriationen.⁴

De centrala ersättningsbestämmelserna finns i 4 kap. 1 § första stycket expropriationslagen, som har följande lydelse.

För fastighet, som exproprieras i sin helhet, skall, i den mån ej annat följer av vad som sägs nedan, betalas löseskilling med belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde. Exproprieras del av fastighet, skall intrångsersättning betalas med belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde, som uppkommer genom expropriationen. Uppkommer i övrigt skada för ägaren genom expropriationen, skall även sådan skada ersättas. Expropriationsersättning skall dock inte betalas för mark som ingår i allmän väg och som enligt en detaljplan är avsedd för sådan allmän plats för vilken kommunen är huvudman.

Av stycket framgår att man skiljer på tre olika ersättningsarter. *Löseskilling*, som ska betalas då en hel fastighet exproprieras, *intrångsersättning*, som ska betalas vid expropriation av del av fastighet och *annan ersättning*, som avser ersättning för övriga ekonomiska skador som fastighetsägaren kan drabbas av på grund av expropriationen. Av huvudregeln framgår vidare att ersättningen ska bestämmas med utgångspunkt från fastighetens *marknadsvärde* (om en hel fastighet tas i anspråk) eller *marknadsvärdeminskning* (om en del av en fastighet tas i anspråk).

Expropriationslagen innehåller ingen legaldefinition av begreppet marknadsvärde, men i förarbetena anges att med marknadsvärde avses det pris fastigheten sannolikt skulle betinga vid försäljning på den allmänna marknaden under av expropriationen opåverkade förhållanden, se vidare avsnitt 6.3.⁵ Vid uppskattningen av fastighetens marknadsvärde ska hänsyn inte tas till sådana värdepåverkande faktorer som föranleds av själva expropriationen, t.ex. den *värdehöjande* effekt som kan uppstå genom den exproprierandes särskilda

² Prop. 1971:122 s. 192.

³ Följdsador av ekonomisk natur – t.ex. minskat bruksvärde under byggnadstiden – kan dock ersättas. Se t.ex. NJA 2000 s. 737 där en följdskada ersattes med tillämpning av 5 kap. 3 § expropriationslagen.

⁴ Ersättning kan dock betalas för oro som leder till marknadsvärdeminskning – s.k. psykiska immissioner – i den mån detta bedöms som skäligt enligt bestämmelserna i 4 kap. 2 § expropriationslagen, jfr NJA 1988 s. 376.

⁵ Prop. 1971:122 s. 171.

intresse av att förvärva fastigheten – eller ta i anspråk den aktuella egendomen – eller den *värdesänkande* effekt som kan följa av att fastigheten kan vara svår att sälja på den allmänna marknaden på grund av den expropriation som är aktuell.⁶ Vi återkommer i kapitel 10 till den inte alltid så självklara gränsdragningen mellan vad som är en skada som direkt följer av själva expropriationen och en s.k. företagsskada, dvs. en skada som följer av ändamålet med expropriationen.

6.3 Definitionen av marknadsvärde

Principen att marknadsvärdet utgör utgångspunkten för beräkning av ersättning vid expropriation har egentligen funnits ända sedan 1866 års expropriationsförordning.⁷ I denna förordning infördes en regel om att uppskattningen av ersättningen skulle ske ”efter vad jord eller lägenhet av lika beskaffenhet och godhet i orten högst gäller”. Begreppet marknadsvärde som sådant infördes dock inte uttryckligen förrän med de i dag gällande ersättningsreglerna i expropriationslagen. Med marknadsvärde menas enligt förarbetena till expropriationslagen det pris som fastigheten sannolikt skulle betinga vid en försäljning på den allmänna marknaden.⁸ Det har hävdats att denna tolkning endast ska uppfattas som en vägledning om begreppets huvudsakliga innebörd och inte som en slutlig definition,⁹ vilket framgick redan av förarbetena till expropriationslagen.

Inom fastighetsekonomi och i synnerhet fastighetsvärdering är marknadsvärdet ett väsentligt begrepp som genom åren har diskuterats och förändrats. Numera brukar man i den fastighetsekonomiska litteraturen ofta tala om marknadsvärdet som det mest sannolika priset vid en försäljning på den öppna/allmänna marknaden.

Det finns i och för sig mer långtgående definitioner av begreppet marknadsvärde, där man ställer mer detaljerade krav på marknadsituationen.¹⁰ Det kan dock ifrågasättas om preciseringarna leder till

⁶ Prop. 1971:122 s. 171 f. och t.ex. NJA 2002 s. 45.

⁷ Förordningen den 14 april 1866 angående jords eller lägenhets avstående för allmänt behov.

⁸ Prop. 1971:122 s. 171.

⁹ Richard Hager, Värderingsrätt, Stockholm 1998, s. 379.

¹⁰ Vad som kan ses som europeisk standard är följande: ”Market value is the estimated amount for which a property should exchange on the date of valuation between a willing buyer and a willing seller in an arm’s-length transaction after proper marketing wherein the parties had each acted knowledgeably, prudently and without compulsion.” (International Valuation Standards Committee – IVSC).

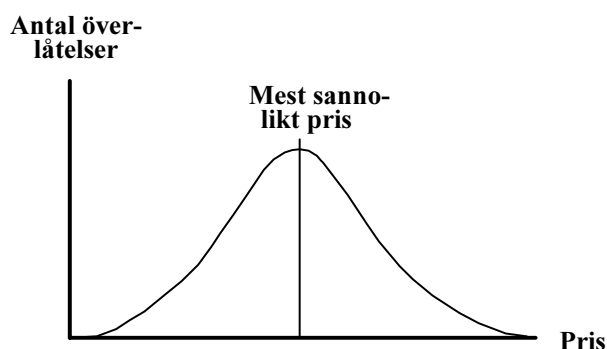
En än mer detaljerad amerikansk variant: “The most probable price which a property should bring in a competitive and open market under all conditions requisite to a fair sale, the buyer

någon ökad klarhet av innebörden utöver vad uttrycket mest sannolikt pris innebär, eftersom det är svårt att i praktiken bedöma om kraven är uppfyllda.¹¹

Marknadsvärdet kan således ses som ett statistiskt begrepp eller annorlunda uttryckt en tankekonstruktion (en abstraktion). Om man tänker sig att en fastighet säljs ett mycket stort antal gånger på den öppna marknaden vid ett och samma tillfälle, kommer man att få något slag av frekvensfunktion, se figur 6.1. Det mest sannolika priset (= marknadsvärdet) motsvarar i en sådan frekvensfördelning det pris som har flest antal noteringar.¹²

Att olika priser betalas för samma objekt är naturligt med tanke på olika köparens och säljares uppfattningar och/eller kunskap om objektet, förhandlingsskicklighet, tillgänglig tid, ekonomisk situation, osv.

Figur 6.1 Definitionen av marknadsvärde



and seller, each acting prudently, knowledgeably and assuming the price is not affected by undue stimulus. Implicit in this definition is the consummation of a sale as of a specified date and the passing of title from seller to buyer under conditions whereby: (1) buyer and seller are typically motivated; (2) both parties are well informed or well advised, and each acting in what he or she considers his or her own best interest; (3) a reasonable time is allowed for exposure in the open market; (4) payment is made in terms of cash in U.S. dollars or in terms of financial arrangements comparable thereto; and (5) the price represents the normal consideration for the property sold unaffected by special or creative financing or sales concessions granted by anyone associated with the sale." (Federal National Mortgage Association – FNMA).

¹¹ Se t.ex. Hans Lind, The definition of market value. Criteria for judging proposed definitions and an analysis of three controversial components, *Journal of Property Valuation & Investment*, vol 16 No2, 1998, s. 159 f. Jfr även avsnitt 6.5.3.

¹² Jfr dock diskussionen i avsnitt 6.5.3.

Det är således viktigt att skilja på pris och marknadsvärde. Priset är det belopp som faktiskt har betalats, eller kommer att betalas, för fastigheten vid en överlåtelse på den allmänna marknaden. Priset är alltså kopplat till en verklig överenskommelse, medan marknadsvärdet uttrycker vad som *sannolikt* skulle betalas vid en viss tidpunkt. Det är med andra ord inte alls säkert att fastigheten, i en verklig försäljningssituation, säljs till det pris som motsvarar det bedömda marknadsvärdet. Tvärtom kan man av figur 6.1 utläsa att de flesta fastigheter säljs till ett pris som avviker från marknadsvärdet – uppåt eller nedåt.

6.4 Metoder för att bestämma ersättningen

När en fastighet exproprieras i sin helhet ska ersättning alltså betalas i form av löseskilling med ett belopp som svarar mot fastighetens marknadsvärde. Vilka metoder som ska användas för att bestämma marknadsvärdet framgår inte av ersättningsbestämmelserna, utan domstolarna och andra beslutsfattare har frihet att utnyttja de värderingsmetoder som – med utgångspunkt från den utredning som finns tillgänglig – med största sannolikhet leder fram till ett marknadsvärde.¹³

Marknadsvärdet bestäms vanligen enligt orsprismetoden. Andra metoder som brukar användas är avkastningsvärdemetoden och produktionskostnadsmetoden.¹⁴

Ortsprismetoden innebär att man gör en analys av köp på den öppna marknaden av fastigheter som är jämförbara med expropriationsobjektet. Korrigeringar (normeringar) måste därvid vanligtvis göras för att så långt möjligt utjämna de materiella skillnaderna mellan jämförelsefastigheterna och objektet för värderingen samt skillnaderna i tid mellan jämförelseköpen och värderingstidpunkten.

Avkastningsvärdemetoden innebär att man gör en beräkning av värdet med utgångspunkt från expropriationsobjektets sannolika framtida avkastning. Vanligtvis försöker man beräkna nuvärdet av den framtida, årliga nettoavkastningen genom kapitalisering eller diskontering efter en lämplig antagen räntesats.

Produktionskostnadsmetoden används främst för värdering av anläggningar av olika slag. Enligt den metoden görs först en beräkning av återanskaffningskostnaden för ett objekt av motsvarande

¹³ Prop. 1971:122 s. 171.

¹⁴ Prop. 1971:122 s. 172 f.

art. Därefter görs en nedräkning av denna kostnad med hänsyn till anläggningens värdeminskning på grund av ålder och bruk.

Expropriationslagen anvisar alltså inte någon särskild värderingsmetod, men det framhölls i förarbetena att utredningsarbetet i ett expropriationsmål i första hand ska inriktas på att få fram material som gör det möjligt att tillämpa ortsprismetoden. Först om sådant material inte finns att tillgå eller är klart otillfredsställande finns det anledning att bestämma löseskillingen på grundval av någon av de andra metoderna.¹⁵ Tanken har sålunda varit att lagstiftningen ska ange målet för värderingen – inte metoderna.

Vid expropriation av del av en fastighet ska intrångsersättning betalas. Denna ersättning ska svara mot den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen. Marknadsvärdet före och efter expropriationen ska i princip beräknas enligt de riktlinjer som gäller för beräkningen av löseskillingen vid expropriation av hel fastighet. I praktiken är det dock ofta svårt att använda denna metod (den s.k. differensmetoden) – särskilt när intrånget (skadan) är begränsat och skillnaden mellan de två marknadsvärden som ska bestämmas därmed är liten.¹⁶ Marknadsvärdeminskningen brukar då i stället bestämmas genom s.k. direktuppskattning. Beträffande detta sätt att bestämma ersättningen uttalades bl.a. följande i förarbetena.¹⁷

Det kan givetvis ibland, t.ex. när det exproprierade området utgör endast en ringa del av fastigheten, vara svårt att påvisa någon skillnad i marknadsvärde mellan den odelade fastigheten och restfastigheten. Som regel torde man dock med fog kunna räkna med att en viss skillnad föreligger åtminstone såtillvida att en köpare inte skulle kunna vara beredd att avstå från någon del av fastigheten utan reduktion av priset. Mot bakgrund härav synes det motiverat att i sådana fall döma ut ersättning bestämd exempelvis till ett visst belopp per kvadratmeter.

Detta synsätt har även bekräftats i praxis.¹⁸ Som hjälpmedel för att bestämma marknadsvärdeminskningen i det enskilda fallet finns en lång rad normer och schablonmetoder utarbetade, som bygger på olika former av direktuppskattningar. Även detta tillvägagångssätt

¹⁵ Prop. 1971:122 s. 172 f.

¹⁶ Jfr Leif Norell, Ersättning för intrång i jordbruksfastigheter, Principer för en rättsenlig värderingsmetodik – speciellt med sikte på markåtkomst för vägar och järnvägar, 2001, s. 133 f. och 176 f.

¹⁷ Prop. 1971:122 s. 189.

¹⁸ NJA 2007 s. 695.

har stöd i praxis.¹⁹ Några exempel på normer och schablonmetoder som brukar tillämpas är följande.²⁰

- 1950 års skogsnorm, som används för olika former av intrång i skogsmark.²¹
- 1974 års åkernorm, som används för intrång av kraftledningsstolpar i jordbruksmark.
- 1983 års jordbruksnorm, även kallad vägnormen, som används för vägintrång på jordbruksfastigheter.
- Lantmäteriets metoder för t.ex.
 - underjordiska ledningar i åkermark,²²
 - ersättning för förlängda ägoavstånd, som används bl.a. vid stängning av järnvägsöverfarter²³ och
 - tomtanläggningar, som används för värdering av växter och anläggningar på tomtmark.²⁴

Fastighetsägaren är som nämnts berättigad till *annan ersättning* för skada som inte täcks av löseskilling och intrångsersättning. Annan ersättning avser enbart skador av ekonomisk art. Den ekonomiska skadan kan bestå antingen i att fastighetsägaren drabbas av en direkt utgift eller att denne går miste om en inkomst.²⁵ Lika med kontanta inkomster anses dels värdet av naturaförmåner, dels värdet av eget arbete som fastighetsägaren utför och annat sådant som med någon grad av säkerhet kan skattas i pengar. Som redan har nämnts kompenseras inte affektionsvärden och liknande. Syftet med ersättningen ska även här vara att ge fastighetsägaren möjlighet att bibehålla det ekonomiska läge som skulle ha förelegat om någon expropriation inte hade skett.²⁶ Liksom inom skadeståndsrätten måste det föreligga ett adekvat orsakssammanhang mellan expropriationen och skadan.

¹⁹ NJA 1959 s. 354

²⁰ För mer detaljerade studier av olika värderingsmetoder m.m. kan hänvisas till Åke Bouvin och Hans Stark, Expropriationslagen, En kommentar, 2 uppl., s. 176 f., Richard Hager, Värderingsrätt, Särskilt om ersättning och värdering vid expropriation, 1998, s. 142 f. och s. 373 f., Leif Norell, Ersättning för intrång i jordbruksfastigheter, Principer för en rättsenlig värderingsmetodik – speciellt med sikte på markåtkomst för vägar och järnvägar, 2001, s. 127 f. samt Anders Victorin, Expropriation och fastighetskris – ett dilemma för officialvärderingen?, Festskrift till Bertil Bengtsson, 1993, s. 506 f.

²¹ En ny norm är under utarbetande av Lantmäteriet i samarbete med företrädare för olika partsintressen.

²² LMV-rapporterna 1991:6 och 1994:4.

²³ LMV-rapport 1994:3.

²⁴ LMV-rapport 1999:7.

²⁵ Jfr NJA 1960 s. 125 I och II.

²⁶ Prop. 1971:122 s. 192.

I allmänhet ska ingen ersättning betalas om skadan skulle ha inträffat även om expropriationen inte hade kommit till stånd. Om en skada under alla förhållanden skulle ha inträffat, men expropriationen gör skadan större än annars, bör ersättningen begränsas till merbeloppet.²⁷

Gemensamt för flera av de värderingsmetoder och normer som har beskrivits ovan är att den direktuppskattning som görs är inriktad på den berörde fastighetsägarens avkastningsvärde.²⁸ En årlig skada uppskattas, varefter denna nuvärdeberäknas så att minskningen i avkastningsvärdet kan bestämmas. Med ledning av dessa beräkningar uppskattas sedan minskningen i marknadsvärdet, vilket betalas som intrångsersättning, varefter eventuell överskjutande del av avkastningsvärdeminskningen kompenseras genom annan ersättning.

6.5 Överväganden

Utredningens bedömning: Marknadsvärdet ska även fortsättningsvis vara den grundläggande utgångspunkten för hur skadan vid en expropriation – eller någon annan form av tvångsförvärv av fast egendom – ska bestämmas. Därutöver ska, precis som i dag, ersättning betalas för övriga ekonomiska skador som uppkommer genom tvångsförvärvet.

Enligt direktiven bör utgångspunkten för ersättningsbestämmelserna vara att den ersättning som fastställs i form av löseskilling eller intrångsersättning genom beslut av myndighet eller domstol ska motsvara *minst* marknadsvärdet på den egendom som tas i anspråk – eller minskningen av egendomens marknadsvärde, om en del av den tas i anspråk. Mot den bakgrunden ska i det följande själva marknadsvärdebegreppet och dess tillämpning diskuteras.

6.5.1 Uppgår ersättningen i dag till marknadsvärdet?

Enligt direktiven ger vår kartläggning i delbetänkandet anledning att ifrågasätta om dagens regler faktiskt uppnår sitt syfte, nämligen att ersätta marknadsvärdet på den egendom som tas i anspråk. Mot

²⁷ Bouvin och Stark, Expropriationslagen, En kommentar, 2 uppl. s. 193 f.

²⁸ Detta gäller givetvis endast intrång på fastigheter vars värde betingas av avkastningen – t.ex. jord- och skogsbruksfastigheter.

den bakgrunden ska vi analysera hur de ersättningar som fastställs av domstol eller myndighet vid olika slag av tvångsförfoganden förhåller sig till marknadsvärdet.

Vi har inte själva i delbetänkandet dragit den slutsats som anges i direktiven. Det som troligen avses är skrivningen i avsnitt 4.6.6 i betänkandet, där vi redovisar resultaten av vad som hade framkommit i vår enkätundersökning i fråga om skillnaderna i ersättningsnivåer mellan ianspråktaganden som grundas på avtal respektive på beslut av myndighet eller domstol. Samma frågor berörs också i delbetänkandets avsnitt 5.4 och 5.6.²⁹ Vi konstaterar i de nämnda avsnitten att det vid frivilliga upplåtelse ofta betalas i storleksordningen 10–20 procent högre ersättning vid frivilliga överenskommelser än som följer av en strikt tillämpning av expropriationslagens ersättningsregler. I fråga om master vid utbyggnaden av ett tredje generationens mobiltelenät har det emellertid varit fråga om betydligt större skillnader. Vi återkommer till den frågan under en särskild rubrik.

Normalfallen

Enligt vår mening är den mest sannolika förklaringen till den noterade skillnaden i de allra flesta fall, att det för förvärvaren finns incitament i form av t.ex. ökad good-will och minskade processkostnader, som motiverar att det betalas en viss ”bonus” vid frivilliga överenskommelser. Det kan förstås inte helt uteslutas att den högre ersättningsnivå, som ofta faller ut efter en förhandling, i några fall även kan innefatta viss kompensation för det som vi i detta betänkande har rubricerat som individuellt värde (jfr kapitel 7) eller vinstfördelning (jfr kapitel 8). Att den högre nivån skulle indikera att de olika metoder som används för marknadsvärdebedömningar på något mer systematiskt sätt skulle leda till en undervärdering i förhållande till marknadsvärdet, ser vi inte som troligt.

Vår grundläggande bedömning är således att det inte torde finnas anledning att ifrågasätta att gällande regler och metoder i princip uppnår sitt syfte att ersätta marknadsvärdet på den egendom som tas i anspråk. Uttrycket ”i princip” står för att det finns vissa uttryckliga undantag från marknadsvärdeprincipen, t.ex. presumptionsregeln, som förstås kan leda till ett annat resultat.³⁰

²⁹ De tre nämnda avsnitten finns i SOU 2007:29 på s. 122, 138 och 141.

³⁰ Se även Högsta domstolens utslag i de s.k. mastfallen under nästa rubrik.

Även om denna slutsats i och för sig grundas enbart på en allmän kännedom om förfarandena när ersättningen bestäms och om de värderingsmetoder som finns att tillgå, ser vi det inte som fruktbart att göra någon djupare analys. Huvudskälet till detta är, att eftersom marknadsvärdet inte kan mätas utan måste grundas på en bedömning, så är det svårt att vid en efterföljande granskning på ett objektivt sätt säga något om domstolen verkligen ”dömde rätt”. Det torde visserligen vara möjligt att utifrån vissa utvalda kriterier studera om underlagsmaterialet har hanterats på ett sakligt sätt m.m., men vår bedömning är att en sådan undersökning dels skulle kräva omfattande resurser för att kunna genomföras, dels inte kan förväntas få sådant värde, att den kan läggas till grund för några slutsatser rörande ersättningsreglernas tillämpning.

Det sagda innebär inte att en studie av domstolarnas och myndigheternas beslut saknar betydelse. Naturligtvis är det nödvändigt för utredningsarbetet med kännedom om domstolarnas praxis och den rättspolitiska diskussionen kring dessa, vilket också kommer att redovisas i flertalet av kapitlen i detta betänkande.

Just när det gäller frågan om ersättningen uppgår till minst marknadsvärdet kan ett tämligen färskt rättsfall nämnas, nämligen NJA 2007 s. 695. Målet gällde vilken ersättning som skulle betalas för en s.k. optokabel, som med stöd av ett beslut om ledningsrätt skulle anbringas i redan befintliga kraftledningsstolpar. Eftersom intrånget av kraftledningen redan var ersatt hävdade ledningsägarna att den tillkommande skadan på berörda fastigheter inte ledde till någon ytterligare marknadsvärdeminskning, men att ett mindre belopp skulle betalas i form av annan ersättning. Högsta domstolen fann dock att ersättning skulle betalas för marknadsvärdeminskning efter en sköns- mässig bedömning. Ersättningen bestämdes till 500 kr per fastighet.³¹ I domskälen anförde Högsta domstolen bl.a. följande.

Enligt 4 kap. 1 § första stycket expropriationslagen skall vid expropriation av en del av en fastighet intrångsersättning betalas med ett belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen. – – – Hovrätten har funnit att det i förevarande fall inte finns förutsättningar för ersättning för s.k. företags- skada och att det inte är fråga om s.k. annan ersättning. Vad Högsta domstolen nu har att ta ställning till är om intrångsersättning skall utgå. En förutsättning härför är att de upplåtna ledningsrätterna medfört en

³¹ Samma bedömning har sedan några år tillbaka rekommenderats av Lantmäteriet vid lant- mäteriförrättningar, se Ersättningsprinciper för intrång av mobiltelemaster och optokablar på lant- bruksfastigheter, Lantmäteriverkets rekommendationer 2002-06-05 (reviderade 2002-10-14).

sådan ökad belastning på fastigheten att marknadsvärdet har påverkats i negativ riktning.

I förevarande fall har det inte kunnat påvisas att någon minskning har skett i fastighetens marknadsvärde i den mening detta uttryck normalt brukar användas. Emellertid får de tidigare citerade motivuttalandena om påverkan på marknadsvärdet vid små intrång läsas i belysning av den grundlagsfästa rätt till ersättning som numera kommer till uttryck i 2 kap. 18 § andra stycket första meningen regeringsformen. Det står då klart att ersättning för intrång skall utgå även vid en sådan mindre skada där en skillnad i marknadsvärdet före och efter intrånget inte kan fastställas men en ekonomisk skada, om än obetydlig, kan konstateras. Bestämmelsen om ersättning i 4 kap. 1 § expropriationslagen vid expropriation av en del av en fastighet får därmed anses nå upp till grundlagens krav.

Högsta domstolen konstaterar alltså att det i det aktuella fallet måste anses ha inträffat en skada – även om denna inte på ett mätbart sätt avspeglas i marknadsvärdet – och att en sådan skada, med hänvisning till regeringsformen, ska ersättas. Marknadsvärdet (marknadsvärdeminskningen) till följd av objektivi mätbara skador torde, som vi redan har framhållit, normalt ersättas genom de olika värderingsmetoder som finns att tillgå. Av det nämnda avgörandet framgår att ersättning för marknadsvärdeminskning ska betalas även om gängse metoder är för trubbiga för att kunna mäta denna värdeminskning. Rättsfallet styrker vår bedömning att det inte finns några problem att lösa genom lagstiftning, när det gäller frågan om att bestämma ett marknadsvärde.

De enskilda metoder som tillämpas vid marknadsvärdebedömningarna kan förstås påstås vara av olika kvalitet, men eftersom metodiken för att bestämma ett marknadsvärde inte är lagreglerad, och enligt vår mening inte heller bör vara det, måste det även fortsättningsvis vara en tillämpningsfråga hur olika värderingsmetoder utformas och tillämpas.

Mastfallen

Enligt direktiven ska vi även studera och göra jämförelser med storleken av de arrendeavgifter som har bestämts av arrendenämnd. Som vi har uppfattat direktiven är det anläggningsarrenden som avses. De uppgifter som har erhållits från en av arrendenämnderna tyder emellertid på att denna typ av beslut är mycket ovanlig och vi

ser inte heller att en sådan studie skulle tillföra något av betydelse för våra överväganden om ersättningsreglernas närmare utformning.³²

Av direktiven framgår, som tidigare har framhållits, att det är vår kartläggning i delbetänkandet som har gett anledning till att ifrågasätta om dagens regler faktiskt uppnår sitt syfte att ersätta marknadsvärdet på den egendom som tas i anspråk. När det gäller upplåtelse av utrymme för master inom ramen för den s.k. 3G-utbyggnaden för mobiltelefoni, har vi i delbetänkandet mycket riktigt konstaterat en påtaglig skillnad mellan en ren marknadssituation i form av upplåtelse av anläggningsarrenden och beslut enligt ledningsrättslagen, vid vilka expropriationslagens ersättningsregler ska tillämpas. För master med tillhörande teknikbodar m.m. kan man alltså se det som att det finns en särskild arrendemarknad med avgifter som, om de kapitaliseras till ett nuvärde, påtagligt överstiger marknadsvärdet vid pågående (dvs. tidigare) markanvändning på den mark där masterna är belägna.

Det har under flera år i tillämpningen förekommit mycket divergerande uppfattningar om hur ersättningen – med hänsyn till de nämnda arrendeupplåtelseerna – ska bestämmas i ett tvångsfall.³³ Bedömningarna har varierat från att arrendenivåerna inte alls ska beaktas till att arrendenivåerna ska vara avgörande för intrångsersättningen. De olika synsätten leder till mycket stora skillnader i ersättningsnivåer – den högsta nivån kan vara upp till hundra gånger högre än den lägsta. Det har förstås även förekommit bedömningar på mellanliggande nivåer.³⁴

Den berörda problematiken har nyligen behandlats i tre mål som tagits upp och prövats av Högsta domstolen.³⁵ Domstolen fann att ersättningen skulle bestämmas utifrån intrånget i den pågående markanvändningen, dvs. hänsyn skulle inte tas till den värdehöjning som hade uppstått till följd av mastanvändningen och därmed inte heller till arrendenivåerna för sådan mark.

³² Tvister om arrendeavgifter för bostads- och jordbruksarrenden är i och för sig betydligt vanligare, men avgiftsnivåerna för sådana arrenden torde inte ha någon relevans vid en bedömning av lämpligheten av gällande regler för expropriationsersättning.

³³ Jfr även slutbetänkandet från 2002 års ledningsrättsutredning, SOU 2004:7, s. 184.

³⁴ I Lantmäteriverkets rekommendationer till lantmäterimyndigheterna 2002-06-05 (reviderade 2002-10-14) anvisades t.ex. en metodik som gick ut på att de värdenivåer som kan utläsas ur arrendeavtalen skulle ses som en företagsnytta, vilken skäligen *till viss del* skulle ersättas. Jfr 4 kap. 2 § expropriationslagen.

³⁵ NJA 2008 s. 510 (I-III)

I ett av målen³⁶ hade ledningsrätt upplåtits för befintlig anläggning inom ett område som tidigare hade nyttjats av ledningsrättshavaren för samma ändamål enligt ett arrendeavtal, vars tid hade löpt ut. Lantmäterimyndigheten hade beslutat om ersättning med 3 000 kr, utifrån värdet vid pågående markanvändning. Fastighetsägarna yrkade ersättning med 308 000 kr, grundat på en kapitalisering av ett marknadsmässigt arrende. Högsta domstolen anförde därvid bl.a. följande.

Frågan i målet gäller huvudsakligen om den del av fastigheten som tas i anspråk genom upplåtelsen av ledningsrätt skall vid beräkning av intrångsersättning anses som betes- eller åkermark eller som tomtmark för telemast med teknikbod, och i det senare fallet om ersättning kan beräknas grundad på avkastning av arrendavgifter. – – – De expropriationsrättsliga ersättningsprinciperna syftar till att den som får sin egendom ianspråktagen inte skall lida någon ekonomisk förlust till följd av tvångsåtgärden, samtidigt som den exproprierande inte skall behöva betala för sådan värdeökning som han själv åstadkommit (se prop. 1971:122 s. 165 f.). Hänsyn skall därvid inte tas till den exproprierandes särskilda intresse av objektet för expropriationen (se a. prop. s. 69 och 178). – – –

Eftersom tillstånd till expropriation kan beviljas till förmån för enskilda har ersättningsreglerna getts en allmän utformning. De tar sikte på målet för ersättningsberäkningen och inte på vem som exproprierar. Expropriation sker regelmässigt för att tillgodose ett allmänt behov och det har därför ansetts rimligt att den enskilde som exproprierar får göra det till samma markpriser som det allmänna (se a. prop. s. 167 och prop. 1972:109 s. 234). – – – Det upplåtna området är en marginell del av fastigheten och ändringen av marknadsvärdet på grund av ledningsrätten är därmed svår att fastställa. Det får anses lämpligt att göra en direktuppskattning av det upplåtna områdets värde. Ledningsföretaget har inte i sig haft någon inverkan på restfastigheten i form av företagskada eller företagsnytta. I enlighet med vad som ovan anförts skall vid värderingen bortses från inverkan från arrendeavtalet och dess ersättningsnivåer. Utgångspunkten bör därför, som hovrätten anført, vara att det är fråga om betes- eller åkermark. Det saknas anledning anta att fastighetens marknadsvärde minskat med större belopp än vad som motsvarar markens värde som betes- eller åkermark. Det kan inte anses att en sådan tillämpning av reglerna om ersättning vid expropriation – – – skulle vara oförenliga med det grundlagsfästa skyddet för egendom (jfr NJA 2007 s. 695).

Högsta domstolens bedömning var således att ersättningen skulle bestämmas utifrån den tidigare markanvändningen som betes- eller åkermark och ersättningen bestämdes därför till 3 000 kr. Till grund för bedömningen låg dels att den exproprierande inte ska behöva

³⁶ Ö 4636-06. De principiella resonemangen var mycket snarlika i de tre målen, varför vi har valt att närmare beröra endast ett av dem.

betala för sådan värdeökning som denne själv har åstadkommit, dels att det inte var fråga om någon s.k. företagsnytta, till vilken det enligt bestämmelserna i 4 kap. 2 § expropriationslagen skäligen i vissa fall kan tas hänsyn.

Eftersom Högsta domstolens bedömning är ett uttryck för gällande rätt, kan man enligt vår mening ifrågasätta om gällande rätt i alla delar kan anses stå i överensstämmelse med den allmänna rättsuppfattningen i fråga om vad som är en skälig och rättvis ersättning vid expropriation. Avgörandena ger således stöd åt ifrågasättandet i våra direktiv om att dagens regler inte alltid uppnår sitt syfte, nämligen att ersätta marknadsvärdet på egendom som tas i anspråk. Rättsfallen ger i och för sig inte anledning att ifrågasätta marknadsvärdebegreppet som sådant, som grund för expropriationsersättning, men däremot kan det diskuteras vilka förutsättningar som bör ligga till grund för bestämmande av marknadsvärdet i en situation som den som har refererats. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 8.4 om vinstfördelning och i avsnitt 10.5.3 om företagsnytta.

6.5.2 Kritik mot marknadsvärdet

Marknadsvärdet uppfattas ofta, inte minst bland allmänheten, som ett mer eller mindre fast begrepp. Av den beskrivning av definitionen av marknadsvärde, som redovisades i avsnitt 6.3, framgår dock att begreppet inte är helt entydigt. Det har därför, åtminstone från rättsliga utgångspunkter, framförts att det finns vissa oklarheter när det gäller marknadsvärdet som grund för expropriationsersättning. Vi ska här belysa den diskussionen utifrån två aspekter, nämligen dels ersättningens reparativa funktion, dels osäkerheten i bedömningen.³⁷

Ersättningens reparativa funktion

En grundtanke bakom den s.k. marknadsvärdeprincipen i expropriationslagen är att den – tillsammans med rätten till annan ersättning – ska garantera en *oförändrad förmögenhet* för den berörde fastighetsägaren. Denne ska alltså försättas i samma ekonomiska läge efter

³⁷ Framställningen bygger bl.a. på Leif Norell, Skälig eller ”objektiv” expropriationsersättning, Svensk Juristtidning 2007, s. 297 f. och Richard Hager, Ämnet värderingsrätt och förhållandet mellan juridik och ekonomi – en grundläggande frågeställning, Svensk Juristtidning 2007, s. 277 f.

som före expropriationen.³⁸ I mer pragmatiska termer kan denna princip uttryckas som att fastighetsägaren ska kunna köpa en motsvarande, likvärdig, fastighet i orten för ersättningsbeloppet. Hur väl uppfyller marknadsvärdet ett sådant syfte?

Om vi återknyter till den tidigare redovisade normalfördelningskurvan (figur 6.1 i avsnitt 6.3), som brukar användas för att illustrera marknadsvärdet, kan man konstatera att det, teoretiskt, är 50 procents chans för fastighetsägaren att förvärva en exakt likvärdig fastighet till ett pris som ligger lika med eller under ersättningsbeloppet (marknadsvärdet). Likaså är det 50 procents risk att fastighetsägaren får betala mer än ersättningsbeloppet vid förvärv av en likvärdig fastighet. Det är alltså lika sannolikt att fastighetsägaren gör en bra som en dålig ”affär”.³⁹

Nu kan det förstås anmärkas att fastigheten inte kan anses ha ett högre värde än det pris som med *störst* sannolikhet går att få ut på marknaden, eftersom fastighetsägaren även vid en frivillig försäljning konfronteras med marknadens villkor och då inte kan räkna med ”turen” att vid sin försäljning hamna i den högre delen av pris-skalan. Även vid en frivillig försäljning kan det således inträffa, att det inte går att förvärva en likadan fastighet för det pris som erhöles vid försäljningen. Från ekonomiska utgångspunkter kan man således med fog hävda att marknadsvärdet är en rimligt avvägd ersättningsprincip. Mot bakgrund bl.a. av att den fastighetsägare som berörs av en expropriation inte själv väljer att vid just det aktuella tillfället exponera sin fastighet på marknaden, skulle det dock kunna finnas skäl att inta en något mindre strikt ekonomisk syn på marknadsvärdebegreppet vid ett tvångsförvärv.

Osäkerheten i bedömningen

En grundläggande princip i expropriationslagen är, som tidigare har berörts, att det endast är *ekonomiska skador* som ersätts. Med ekonomisk skada menas vanligen att den på ett objektiva sätt ska kunna uppskattas i pengar av en utomstående, t.ex. en domstol, vilket bl.a. innebär att ersättningen blir mer förutsebar. Därför ersätts inte heller så kallade *ideella skador* – exempelvis förlust av affektionsvärden eller psykiskt lidande i samband med expropriationen.

³⁸ Med de undantag som följer av influensregeln och presumtionsregeln.

³⁹ Här har för enkelhetens skull bortsetts från eventuella skatteeffekter och transaktionskostnader.

En slutsats som kan dras av den tidigare angivna definitionen av marknadsvärde är att begreppet är objektivt i den meningen att det med etablerade metoder går att göra en värdeuppskattning med viss träffsäkerhet. Samtidigt måste dock konstateras, att marknadsvärdet bara kan bedömas, inte beräknas eller bestämmas exakt enligt någon formel, eftersom det i grunden är ett fiktivt värde, en abstraktion, som är knutet till en hypotetisk försäljning av fastigheten. Värdet grundas således på en bedömning, utifrån tillgängligt underlagsmaterial, av vilket pris som sannolikt skulle betalas om fastigheten såldes vid en viss tidpunkt.

Denna inneboende egenskap hos marknadsvärdet hanteras vid ”vanlig vardagsvärdering” ofta på det sättet att värdet anges inom ett visst intervall – t.ex. 1 000 000 kr \pm 100 000 kr. Hur stort detta intervall ska vara avgör värderaren själv. Med ledning av det ortsprismaterial som värderingen grundas på – om ett sådant finns tillgängligt – kan man dock också göra statistiska analyser som uttrycker med vilken grad av sannolikhet som värdet ligger inom ett visst intervall (s.k. konfidensintervall).

Vid expropriation måste emellertid ett exakt ersättningsbelopp bestämmas, vilket innebär att domstolen i princip måste ta ställning till vilken av parterna i målet som ska drabbas av värderingsosäkerheten. Richard Hager framför i den tidigare refererade artikeln att man kan ifrågasätta det gällande, ekonomiska, synsättet att marknadsvärdet alltid ska ses som den rätta skadebedömningen och framför bl.a. följande.⁴⁰

Om man i den rättsliga värderingen tar för givet att den ekonomiska utgångspunkten med en normalfördelning gäller, kommer det naturligtvis att uppstå fall där man kan säga att en ersättning som utan tillräckliga skäl grundas på det faktum att beloppet hamnar mitt i intervallet och att därmed säkerhetsmarginalen delas lika mellan parterna, inte är skälig eller rättvis utifrån lagstiftarens egna intentioner. – – Självfallet är situationen den att, om den i vid mening skadelidande parten anses vara berättigad till ersättning för ett visst objekt, domstolen inte har någon annan möjlighet än att efter bästa förmåga försöka träffa så rätt som möjligt när den har att genomföra värderingen. Man kan därför säga att det för den rättsliga värderingen finns *ett* objektivt riktigt värde för värderingsföremålet givet de tillämpliga ersättnings- och värderingsreglerna, medan det för den ekonomiska teorin inte förhåller sig på motsvarande sätt.

⁴⁰ Richard Hager, Ämnet värderingsrätt och förhållandet mellan juridik och ekonomi – en grundläggande frågeställning, Svensk Juristtidning 2007, s. 295.

Leif Norell framför i sin artikel bl.a. följande.⁴¹

Det kan ur detta perspektiv framstå som rimligt att ersättningen så att säga bestäms med en viss skälig *säkerhetsmarginal*, i syfte att – inom rimliga gränser – minimera *risk*en för att markägaren ska bli underkompenserad. En sådan princip om säkerhetsmarginal skulle även kunna tänkas motivera sänkta beviskrav – sett ur markägarens perspektiv – och/eller ett ökat spelrum för domstolen att göra en skälighetsuppskattning, varvid hänsyn tas till att värderingsosäkerheten inte bör belasta markägaren i alltför hög grad. I dagens ersättningssystem har ju lagstiftaren – – ansett att värderingsosäkerheten bör vara i princip delad.

Sammanfattningsvis har det alltså framförts synpunkter med innebörden att osäkerheten i marknadsvärdebedömningen skulle kunna sägas ställa krav på en reformering i någon form av regelverket vid bestämmande av expropriationsersättning.

6.5.3 Ett fastighetsekoniskt perspektiv

I den tidigare framställningen har marknadsvärdet beskrivits som ett statistiskt begrepp och det har redovisats viss kritik som, från rättsliga utgångspunkter, har framförts mot att i ersättnings-sammanhang utgå från det ”medelvärde” som ett marknadsvärde från en statistisk utgångspunkt kan sägas utgöra. Mot den bakgrunden kan det vara av intresse att något beröra den diskussion som finns rörande definitionen av marknadsvärde även från ett fastighetsekoniskt perspektiv.

Professor Hans Lind vid KTH i Stockholm har i en uppmärksam rapport och i en därtill knuten artikel diskuterat definitionen av marknadsvärde och innebörden av begreppet ”mest sannolikt pris”.⁴² Hans Lind konstaterar att begreppet *sannolikhet* inte är entydigt i det aktuella sammanhanget och att det kan ses på åtminstone två principiellt olika sätt.

Det ena sättet benämner han *probability as frequency*, dvs. sannolikhet som frekvens. Om man applicerar detta synsätt på en fastighetsvärdering görs antagandet att om en viss fastighet skulle säljas

⁴¹ Leif Norell, Skälig eller ”objektiv” expropriationsersättning, Svensk Juristtidning 2007, s. 309.

⁴² Hans Lind, The definition of market value: Criteria for judging proposals and an analysis of three components, Working paper no 28, Institutionen för Fastighetsekonomi, KTH, 1997 och The definition of market value. Criteria for judging proposed definitions and an analysis of three controversial components”, Journal of Property Valuation & Investment, vol 16 No2, 1998, s. 159–173.

ett stort antal gånger under samma omständigheter så kan man ange relativa frekvenser för betalade priser i olika intervall (jfr definitionen i avsnitt 6.3 och den frekvenskurva som redovisas i figur 6.1). Utifrån denna sannolikhetsfördelning kan man sedan beräkna det förväntade (mest sannolika) priset som ett medelvärde, ett medianvärde eller ett typvärde.

Denna definition kan praktiskt tillämpas i de fall där det finns tillräckligt många fastighetsförsäljningar som kan göras jämförbara med värderingsobjektet, t.ex. i många fall vid värdering av småhus. I denna definition och vid klassisk s.k. ortsprisvärdering, kan alltså marknadsvärdet ses som en rent statistisk storhet.

Det beskrivna arbetssättet är emellertid inte möjligt att tillämpa om marknaden eller värderingsobjektet är sådant att det finns mycket få jämförbara köp att tillgå. Det kan vara fråga om en liten geografisk marknad eller en mer eller mindre unik fastighet, som är svår att jämföra med andra fastigheter. I en sådan situation går det inte att ange meningsfulla relativa frekvenser och det förväntade priset kan därför inte i statistisk mening beräknas. Sannolikhet som frekvens är således inte en praktiskt tillämpbar definition i ett sådant fall och marknadsvärdebegreppet kan därmed inte heller betraktas som en statistisk storhet i dessa fall.

Eftersom uppgiften kvarstår, att söka bedöma ett marknadsvärde, får man i stället tillämpa vad Hans Lind kallar *probability as degree of confidence*, dvs. ”sannolikhet som graden av säkerhet” (i tron att marknadsvärdet ligger i ett visst intervall). Sannolikheten får då grundas på den grad av trovärdighet som olika tillgängliga bevis rörande värdet på rationella grunder kan sägas ha.

Praktiskt innebär detta att man får använda de metoder (bevis) som står till buds i det enskilda fallet för att lägga fram och analysera (rationellt försvara) bevisen rörande fastighetens värde (eller värdeminskning). Metoderna kan t.ex. vara

- observerade priser, bruttoinkomstmultiplikatorer eller nettoinkomstmultiplikatorer för mer eller mindre likartade objekt,
- produktionskostnadsmetoder,
- kassaflödesmetoder,
- seriösa bud för fastigheten och
- analys av förhandlingsstyrkan mellan köpare och säljare baserat på parternas handlingsalternativ.

I själva verket nyttjar den professionelle värderaren samtidigt en kombination av flera metoder. Den mest trovärdiga bedömningen av värdet presenteras sedan som ett värdeintervall. Sannolikheten för ett pris i ett visst intervall blir då densamma som graden av tilltro till värderarens bedömning att priset ligger i just detta intervall. Ställningstagandet till ett visst värde i intervallet är det uppskattade marknadsvärdet. Sannolikhetsbegreppet har således här givits en annan innebörd än den statistiska och marknadsvärdet är därmed inte heller någon statistisk storhet.

Hans Lind konstaterar att det är otillfredsställande att behöva använda olika tolkningar av sannolikhetsbegreppet i olika situationer. Eftersom den sistnämnda definitionen, sannolikhet som graden av säkerhet i tron, är heltäckande, bör denna ses som den grundläggande definitionen. Användningen av observerade priser som grund för marknadsvärdebedömningen skulle därmed endast vara en metod (ett bevis) bland andra och att helt bestämma det "sannolika priset" med användning av jämförelsepriser (ortsprismetoden) skulle då närmast vara att betrakta som ett specialfall, där just prisjämförelsen tillmäts det avgörande bevisvärdet.

Slutsatsen av resonemanget är enligt Hans Lind att det "mest sannolika priset" vid en marknadsvärdebedömning inte ska tolkas i frekvenstermer utan i termer av en rationellt motiverad grad av säkerhet i tron att priset ligger *i ett visst intervall*.

6.5.4 Slutsatser

I avsnitt 6.5.1 gjorde vi bedömningen att det i normalfallet inte finns anledning att ifrågasätta att gällande regler och metoder uppnår sitt syfte att ersätta marknadsvärdet på den egendom som tas i anspråk. I det som betecknades som "mastfallen" kan i och för sig ifrågasättas vilka förutsättningar som bör ligga till grund för bestämmande av marknadsvärdet, vilket vi återkommer till i avsnitt 8.4 om vinstfördelning och avsnitt 10.5.3 rörande företagsnytta, men inte heller i dessa fall ger tillämpningen anledning att ifrågasätta själva marknadsvärdebegreppet som sådant.

I avsnitt 6.5.2 redovisades därefter en diskussion kring den osäkerhet som en marknadsvärdebedömning alltid är mer eller mindre behäftad med. Det noterades att det från ett mer rättsligt perspektiv har framförts synpunkter med innebörden att denna osäkerhet skulle kunna ställa krav på en reformering i något avseende av reg-

lerna för bestämmande av expropriationsersättning. I avsnitt 6.5.3 redovisades sedan, från ett mer renodlat ekonomiskt perspektiv, en diskussion kring definitionen av marknadsvärde. Det konstaterades där att begreppet ”mest sannolikt pris” inte primärt bör ses som ett statistiskt begrepp, utan att en marknadsvärdebedömning snarare handlar om att med viss tillräcklig grad av sannolikhet bestämma ett intervall inom vilket värdet kan bedömas ligga.

Marknadsvärdeprincipen

Enligt direktiven är en av utgångspunkterna för vårt uppdrag att den ersättning som fastställs genom beslut av myndighet eller av domstol ska motsvara *minst* marknadsvärdet på den egendom som tas i anspråk eller minskningen av egendomens marknadsvärde, om en del av den tas i anspråk. Frågan är då om det, mot bakgrund av den tidigare framställningen, finns anledning att gå ifrån marknadsvärdet som den grundläggande utgångspunkten för bestämmande av expropriationsersättning.

Ett viktigt motiv när den renodlade marknadsvärdeprincipen infördes år 1972 var att införa ett *objektivt* mått på ersättningen, dvs. ett värde som kunde bestämmas mer entydigt än t.ex. ett avkastningsvärde. Ett ytterligare motiv var att klart särskilja den fastighetsanknutna ersättningen från sådan ersättning för personliga skador, som ska betalas direkt till den skadedrabbade och som inteckningshavare i fastigheten inte kan göra anspråk på.⁴³ Även om objektiviteten, som har framgått, åtminstone kan diskuteras, finns det knappast något annat värdebegrepp som bättre kan uppfylla objektivitetskravet. Om man vidare ser till hur ersättningen bestäms utanför Sveriges gränser, kan man konstatera att i alla de länder som beskrivs i kapitel 5 är expropriationsersättningen på ett eller annat sätt, genom lag eller praxis, starkt kopplad till marknadsvärdet.

Det är också naturligt att det som *i vart fall* ska ersättas när ett egendomsobjekt tas i anspråk genom expropriation (liksom för övrigt när ett objekt på något sätt skadas eller förstörs) är objektets värde på marknaden. Om skadan eller ianspråktagandet inte hade kommit emellan, så hade dess ägare åtminstone kunnat sälja objektet för att tillgodogöra sig dess marknadsvärde. I en sådan försäljningssituation skulle ägaren få agera på marknaden – med de risker det innebär i fråga om bra och dåliga affärer m.m. – och denne skulle

⁴³ Se prop. 1971:122 s. 172.

även drabbas av transaktionskostnader, eventuella skatter, m.m. Med andra ord skulle utfallet för den enskilde fastighetsägaren i princip bli detsamma som om egendomen ersätts med ett marknadsvärde vid en expropriation.

Sammanfattningsvis finns enligt vår mening inte anledning att frångå marknadsvärdet som den grundläggande utgångspunkten för expropriationsersättning. I vad mån det flera gånger berörda osäkerhetsintervallet bör ge anledning till andra regeländringar återkommer vi till i kapitel 7.

Annan ersättning

Utöver ersättning för marknadsvärdet (eller marknadsvärdeminskningen) bör, precis som i dag, ersättning betalas även för övriga ekonomiska skador som uppkommer för den exproprierade, dvs. det som brukar kallas för ”annan ersättning”. Det framgår inte explicit av direktiven att vi ska ägna uppmärksamhet även åt den frågan, men det går inte att utvärdera och föreslå ändringar i expropriationslagstiftningen, utan att även ta upp frågan om annan ersättning.

Annan ersättning ska enligt gällande rätt betalas om totalskadan för den fastighetsägare som berörs av en expropriation överstiger marknadsvärdeminskningen. Enligt de s.k. normer som gäller vid intrång på jord- och skogsbruksfastigheter bestäms annan ersättning normalt som en restpost, dvs. närmare bestämt som skillnaden mellan avkastningsvärdeminskningen för den berörde fastighetsägaren och en i särskild ordning bestämd marknadsvärdeminskning. Det ligger i sakens natur att gränsdragningen mellan intrångsersättning och annan ersättning därför inte alltid är uppenbar. Vi ser dock inget problem i sig med den gällande tillämpningen i det avseendet.

Utgångspunkten bör enligt vår mening vara, att de nu gällande principerna för hur annan ersättning bestäms ska gälla även framgent. Sådan ersättning bör således betalas för skillnaden mellan den faktiska totalskadan och marknadsvärdeminskningen – med utgångspunkt från huvudsyftet med expropriationslagen, dvs. att den skadedrabbade ska hållas ekonomiskt skadeslös och med en bibehållen förmögenhet. Vidare bör även fortsättningsvis grundläggande skadeståndsrättsliga principer tillämpas för sådana skador.

De förslag som lämnas i kapitlen 7 och 8, dvs. att intrångsersättningen bör vara högre än den faktiska marknadsvärdeminskningen, innebär förstås en komplikation när det gäller hur annan ersättning

enligt den nyss nämnda grundprincipen bör bestämmas. Vi återkommer till den frågan i de båda nämnda kapitlen.

7 Individuellt värde m.m.

7.1 Inledning

En fråga som har diskuterats när det gäller ersättning vid expropriation eller andra tvångsförvärv är om ersättningsnivån bör påverkas av det individuella värde som en fastighet kan ha för dess ägare – i den mån detta värde överstiger fastighetens marknadsvärde. Med individuellt värde avses det lägsta pris som ägaren själv är beredd att acceptera för att frivilligt avyttra sin fastighet.

Enligt direktiven ska vi beskriva hur ett ersättningssystem för individuellt värde – schablonmässigt beräknat eller beräknat på annat sätt – lämpligen skulle kunna utformas. I uppdraget ingår vidare att analysera vilka för- och nackdelar som en rätt till ersättning för individuellt värde har för markägare och den exproprierande samt vilka effekter som en sådan ersättningsrätt kan få för utbyggnaden av olika slag av infrastruktur och för samhällsekonomin. Mot bakgrund av den gjorda beskrivningen och analysen ska vi överväga om det bör införas en rätt till ersättning för individuella värden samt vilka ersättningsnivåer som i så fall lämpligen bör gälla.

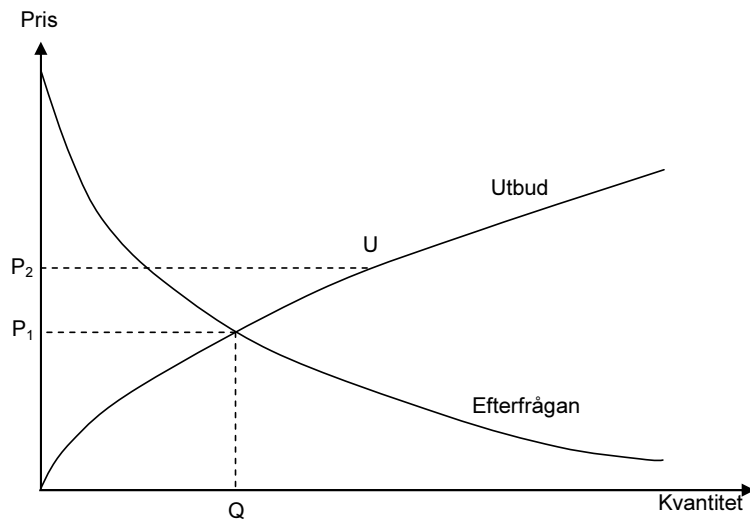
7.2 Individuellt värde och reservationspris

Fastighetsmarknaden består av ett antal säljare och köpare, som var och en har sina egna preferenser. Varje säljare har sin egen uppfattning om till vilket pris denne lägst kan tänka sig att överlåta fastigheten. Detta pris motsvarar säljarens individuella värde. På motsvarande sätt har varje köpare sin egen uppfattning om till vilket pris denne högst kan tänka sig att förvärva fastigheten. Det priset ger uttryck för köparens individuella värde. För att en försäljning över huvud taget ska komma till stånd måste köparen betala ett pris som minst uppgår till säljarens individuella värde. Samtidigt är köparen inte beredd att betala mer än vad denne själv värderar fastigheten till. En överens-

kommelse om priset måste alltså ligga någonstans mellan säljarens och köparens individuella värden av fastigheten.

I en klassisk nationalekonomisk modell med utbud och efterfrågan kan det pris där säljare och köpare möts sägas spegla marknadsvärdet. Det är alltså det pris som ger jämvikt mellan säljare och köpare på fastighetsmarknaden – det pris vid vilket det finns lika många som vill sälja som vill köpa. Se figur 7.1.

Figur 7.1 Modell för prisbildning på marknaden



I figuren anger Q den mängd fastigheter som har omsatts under en viss tidsperiod. Utbudskurvan består av (medelvärde av) samtliga säljares individuella värden och efterfrågekurvan av samtliga köparens individuella värden. Där dessa kurvor korsar varandra råder jämvikt. Priset P_1 kan således sägas motsvara marknadsvärdet. Affärer kan komma till stånd mellan de köpare och säljare som finns till vänster om jämviktspunkten, dvs. mellan de köpare som åsätter egendomen de högsta värdena och de säljare som åsätter egendomen de lägsta värdena.

Vid en viss tidpunkt är det endast få fastighetsägare som överväger att sälja sina fastigheter – Q är alltså en relativt liten andel av det totala fastighetsbeståndet. Det är bara de som av olika skäl är "missnöjda" med sitt fastighetsinnehav, som bjuder ut sin fastighet på marknaden. Man kan uttrycka det som att ägaren inte har anled-

ning att överväga försäljning förrän det individuella värdet, av någon anledning, understiger (eller åtminstone ligger i närheten av) marknadsvärdet. För de flesta fastigheter kan man därför förutsätta att ägarnas individuella värden ligger över marknadsvärdet.¹

Vid ett tvångsförvärv ska ersättning betalas med marknadsvärdet. Om den berörde fastighetsägaren i ett sådant fall inte händelsevis råkar stå i begrepp att ändå sälja sin fastighet, kan man utgå från att ägaren befinner sig till höger om jämviktspunkten på utbudskurvan – dennes individuella värde är således högre än marknadsvärdet. Om ägaren i fråga t.ex. befinner sig i punkten U, är han eller hon inte villig att sälja fastigheten till ett lägre pris än P_2 , som alltså är just den fastighetsägarens individuella värde. Om fastigheten ändå förvärvas till marknadsvärdet (P_1) gör fastighetsägaren, från sina egna utgångspunkter, en förlust motsvarande $P_2 - P_1$. Det är den prisskillnaden som diskussionen i detta kapitel handlar om.

Det lägsta pris som en fastighetsägare i det enskilda fallet är beredd att acceptera för att sälja sin fastighet bestäms naturligen av såväl monetära som icke-monetära faktorer. Om ägaren driver ett företag på fastigheten spelar förstås företagets kostnader och intäkter en stor roll. En viktig faktor i det individuella värdet är emellertid hur ägaren mer allmänt "trivs" med sin fastighet. Det kan t.ex. vara av betydelse att fastigheten utgör en släktgård eller att fastighetsägaren upplever andra specifika s.k. affektionsvärden med sitt innehav. Även själva äganderätten i sig har förstås betydelse.

Vid ersättning enligt gällande regler i expropriationslagen ersätts marknadsvärdet (marknadsvärdeminskningen) och övriga ekonomiska skador som är en direkt följd av expropriationen. Det innebär t.ex. att det ska betalas ersättning för fastighetsägarens individuella avkastningsvärde – om det är fråga om en jord- eller skogsbruksfastighet eller annan kommersiell fastighet (jfr avsnitt 6.4).² Vidare ingår de skador som kompenseras som annan ersättning i det individuella värdet. Med andra ord ersätts normalt åtminstone en del av det belopp med vilket det individuella värdet överstiger marknadsvärdet. Likväl torde det stå klart att det i de flesta fall finns större eller

¹ Detta har även underbyggts av empiriska undersökningar, se t.ex. Thomas Lindeborg: Icke-monetära nyttors betydelse för värdet av skogsfastigheter, Medd. 5:22, Inst. för fastighetsekonomi, KTH, 1986.

² Detta åstadkoms genom att den del av avkastningsvärdet som överstiger marknadsvärdet kompenseras med annan ersättning. I de värderingsmetoder och normer som tillämpas i olika intrångsfall görs dock vanligtvis, av praktiska skäl, vissa schabloniseringar av parametrarna i avkastningsvärdeberäkningen, vilket förstås innebär att utfallet blir något olika för olika berörda fastighetsägare.

mindre delar av det individuella värdet som inte ryms inom de gällande ersättningsreglerna.

Generellt betraktat torde förekomsten av individuella värden vara vanligare för fastigheter som ägs av privatpersoner än för fastigheter som ägs av kommersiella fastighetsägare. I det förstnämnda fallet är den personliga kopplingen till fastigheten ofta en väsentlig faktor, medan fastigheten för den sistnämnda kategorin ägare är mer av en handelsvara. Det kan dock i och för sig finnas individuella värden även i den mer uttalade affärsvärlden – vilket kan åskådliggöras med att ett fastighetsbolag är berett att betala ett särskilt högt pris för en fastighet i samband med en omstrukturering av innehavet mellan olika orter.³ En sådan fastighet torde ha ett högre värde än marknadsvärdet även ur innehavarens perspektiv.

Ett annat begrepp som är nära förknippat med individuellt värde är *reservationspris*, som fördes fram i svensk doktrin av professor Lars Werin på 1970-talet.⁴ Reservationspriset definierar han som ”det lägsta pris till vilket en ägare av en viss fastighet kan tänka sig att vilja sälja fastigheten i öppna förhandlingar utan expropriationshot”. Benämningen syftar på att ägaren väljer att ”reservera” – förbehålla – fastigheten för eget bruk såvida inte ägaren erbjuds minst detta pris.

Grunddefinitionerna av ”individuellt värde” och ”reservationspris” är som har framgått i princip desamma. En viss precisering och samordning av de båda begreppen har dock gjorts på senare tid. Enligt Thomas Kalbro,⁵ vars skrift berörs i direktiven, kan reservationspriset delas upp i tre komponenter:

1. ägarens individuella värde,
2. transaktionskostnader, dvs. utgifter, arbete och annat ”besvär” som uppkommer för ägaren i samband med en överlåtelse och
3. säljarens krav på en viss del av den vinst som uppkommer för köparen genom förvärvet.

³ Jfr att det normalt betalas ett pris som överstiger marknadsvärdet vid uppköp av samtliga aktier i ett bolag.

⁴ Lars Werin, *Expropriation – en studie i lagstiftningsmotiv och ersättningsrättsliga grundprinciper*, Svensk Juristtidning 1978, s. 81 f.

⁵ Thomas Kalbro, *Legitimitetsfrågor vid tvångsförvärv av mark och rättigheter*, SOU 2004:7, s. 271 (bilaga 5).

Begreppen har även utvecklats av Leif Norell,⁶ som delar upp reservationspriset i följande fyra komponenter, som han uttrycker från ett uttalat expropriationsrättsligt perspektiv.

1. *Förmögenhetsminskning*

Detta grundbelopp innefattar de skador som är ersättningsgilla enligt gällande rätt, dvs. marknadsvärdet och övriga ekonomiska skador (inkomstbortfall och utgifter orsakade av expropriationen). I beloppet ingår även vissa s.k. transaktionskostnader, t.ex. ersättningsgilla flyttningskostnader.

2. *Icke ersättningsgilla transaktionskostnader*

Fastighetsägaren kan drabbas av ekonomiska skador (utgifter eller inkomstbortfall) som inte är ersättningsgilla enligt gällande rätt. Det kan t.ex. vara fråga om besvär i samband med markåtkomsten, vilket kan leda till utgifter för kontakter med markförvärvaren samt utgifter och inkomstbortfall i samband med inställelse vid domstol eller lantmäteriförrättning m.m.

3. *Individuellt värde*

Till denna post hänförs det belopp som fastighetsägaren själv värderar förlusten till – utöver vad som ingår i de två föregående posterna – och oberoende av ändamålet med markåtkomsten och vem som är förvärvare. Hit räknas vad som brukar kallas för affektionsvärden eller ”icke-monetära nyttor” liksom andra individuella värden som psykiskt lidande (av själva markåtkomstprocessen) och s.k. frustrationsskador.⁷

4. *Ändamålsberoende kompensation – vinstdelning*

Ändamålet med förvärvet kan ha betydelse för reservationsprisets storlek. Markägaren kan t.ex. tänkas väga in allmänintresset, vem som är förvärvare, skriverier i tidningar, osv. Det skulle för en enskild fastighetsägare t.ex. kunna vara skillnad om marken ska avstås för ett sjukhus, en kraftledning eller en 3G-mast. Även en ”vinstandel” kan sägas ingå i det individuella värdet, om det antas att fastighetsägaren tänker i termer av att han eller hon vill ha del i markförvärvarens vinst.

⁶ Leif Norell, Skälig eller ”objektiv” expropriationsersättning, Svensk Juristtidning 2007, s. 305 f.

⁷ Med frustrationsskador menas att fastighetsägaren inte kan dra nytta av kostnader som han/hon har lagt ner på fastigheten. Kostnaden för en nyligen anlagd exklusiv trädgårdsanläggning på en villafastighet slår kanske inte igenom i marknadsvärdet och anses därför inte vara ersättningsgill enligt gällande rätt.

Även om det i direktiven talas om det ”individuella värdet” bör till detta läggas även andra delar av det s.k. reservationspriset, såsom det enligt ovan har preciserats på senare tid. Det som främst ska diskuteras i det fortsatta framställningen är emellertid de delar av reservationspriset som *inte* ersätts redan genom de gällande ersättningsreglerna i expropriationslagen. När vi i fortsättningen talar om individuellt värde menar vi därför i första hand det som ingår i punkterna 2 och 3 i Leif Norells definition ovan. Förmögenhetsminskningen (punkt 1) förutsätts således bli ersatt redan genom bestämmelserna om löseskilling, intrångsersättning och annan ersättning – dvs. enligt gällande bestämmelser i 4 kap. 1 § (jfr kapitel 6). Den ändamålsrelaterade delen av reservationspriset, vinstandelen (punkt 4), ska inte behandlas här. Vi återkommer till den frågan i kapitel 8.

7.3 Överväganden

Utredningens förslag: Utöver den ersättning som ska betalas för marknadsvärdet (eller marknadsvärdeminskningen) och för eventuella övriga ekonomiska skador, ska ersättningen vid ett tvångsförvärv även innefatta kompensation för individuella värden. Ersättningen ska bestämmas som ett schablon tillägg som uppgår till 25 procent av marknadsvärdet (eller marknadsvärdeminskningen).

7.3.1 Grundläggande skäl för att individuella värden bör beaktas vid bestämmande av expropriationsersättning

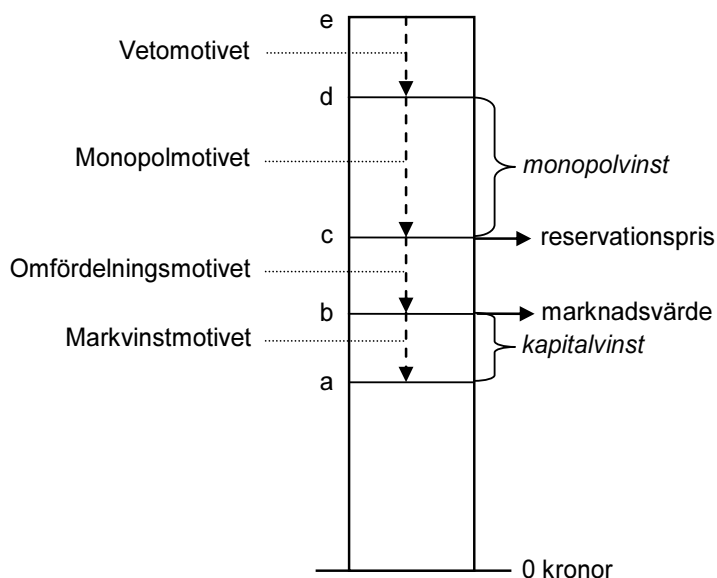
Grunden för den gällande ordningen för ersättning vid expropriation, eller andra tvångsförvärv av fast egendom, är att det är den ekonomiska skadan som ska ersättas – antingen som förlust av marknadsvärde eller som kompensation för övrig ekonomisk skada.

Denna skadeersättningsprincip kan sägas vara väl förankrad sedan lång tid tillbaka – inte bara inom expropriationsrätten utan också inom skadeståndsrätten i stort – även om det finns exempel på delvis andra synsätt (jfr kapitel 4). I den rättspolitiska diskussionen under senare tid har det emellertid framförts att mer generösa ersättningsprinciper bör införas som tar större hänsyn till den exproprierades

eget, individuella, värde av egendomen i fråga. Detta värde torde som regel vara högre än marknadsvärdet, se avsnitt 7.2.⁸

Som vi redan har berört i avsnitt 7.2 var det professor Lars Werin som på 1970-talet i en uppmärksam artikel väckte frågan om ersättningen vid en expropriation kunde anses rimlig och skälig med hänsyn till dels de grundläggande skälen bakom förekomsten av en expropriationslagstiftning, dels hur fastighetsägaren själv värderar sin egendom vid ett expropriativt ingrepp.⁹ I artikeln förs bl.a. ett resonemang kring de olika motiv som kan sägas finnas för en expropriationslagstiftning. De olika motiven kan sammanfattas som i figur 7.2.

Figur 7.2 Olika motiv för en expropriationslagstiftning¹⁰



Utgångspunkten för resonemanget är att ett tvångsförvärv beror på att ett visst bestämt markområde (eller annan fast egendom) måste tas i anspråk. Vid utbyggnad av t.ex. en väg skulle en enda berörd

⁸ Se t.ex. Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom, betänkande av LRF:s markersättningskommitté, april 1998 och Leif Norell, Skälig eller "objektiv" expropriationsersättning, Svensk Juristtidning, 2007, s. 297 f.

⁹ Expropriation – en studie i lagstiftningsmotiv och ersättningsrättsliga grundprinciper, Svensk Juristtidning 1978, s. 81 f. Se även Lars Werin, Ekonomi och rättssystem, 1982.

¹⁰ Efter Lars Werin, Expropriation – en studie i lagstiftningsmotiv och ersättningsrättsliga grundprinciper, Svensk Juristtidning 1978, s. 88.

fastighetsägare med strategiskt belägen mark – om tvångsförvärv inte vore möjligt – helt kunna förhindra att den från allmän synpunkt angelägna vägen byggs. Oavsett vilket pris köparen erbjuder vägrar ägaren att avstå sin mark, vilket skulle kunna uttryckas som att fastighetsägaren utövar ett direkt veto mot den planerade markanvändningen. *Vetomotivet* är alltså det första motivet för tvångsförvärv. I princip innebär ett veto att fastighetsägarens reservationspris är ”oändligt”, men i figur 7.2 symboliseras expropriationsreglernas effekt på vetot med att ersättningen sänks från nivå e till nivå d.

Även om en fastighetsägare inte vägrar att sälja till vilket pris som helst, kan ägaren utnyttja sin strategiska position till att begära ett mycket högt pris. Det andra motivet för tvångslagstiftning kan därför benämnas *monopolmotivet*, dvs. lagstiftaren vill förhindra att en fastighetsägare på detta sätt tillgodogör sig vad som skulle kunna betecknas som en monopolvinst. Som tidigare har framgått är det individuella värdet (eller reservationspriset) ett uttryck för det lägsta pris som en fastighetsägare vid frivilliga förhandlingar kan tänka sig att sälja fastigheten för. Monopolvinsten kan därför schematiskt sägas vara den del av det vid ett tvångsförvärv begärda priset som överstiger reservationspriset, upp till den nivå där priset är så högt att förvärvaren låter sina planer falla på grund av vetot, dvs. d–c i figur 7.2.¹¹

Även om fastighetsägaren inte utnyttjar sin monopolställning skulle man kunna anse att fastighetsägarens krav på ersättning för en frivillig överenskommelse, dvs. minst dennes reservationspris, är för högt. Ett tredje syfte med expropriationslagstiftningen kan därför sägas vara att gynna förvärvaren av fördelningspolitiska skäl, dvs. ett *omfördelningsmotiv*. Som vi strax ska återkomma till anser Lars Werin att skillnaden mellan reservationspriset och marknadsvärdet, dvs. c–b i figur 7.2, är ett uttryck för ett omfördelningsmotiv.

I artikeln berörs även ett fjärde motiv för tvångsregler, som benämns *markvinstmotivet*. Det kan således finnas skäl för att ersättningen inte ens bör uppgå till marknadsvärdet, nämligen om det anses att en inträffad värdestegring (kapitalvinst) inte bör få tillgodogöras av fastighetsägaren (b–a i figur 7.2). Den frågan ska inte vidare behandlas här, utan vi återkommer till den diskussionen i kapitel 9, som behandlar den s.k. presumtionsregeln.

¹¹ Gränsdragningen mellan det ena och det andra, t.ex. mellan vad som är ett veto och vad som kan benämnas monopol, är förstås inte knivskarp. De olika nivåerna i figur 7.2 ska därför mer ses som principiella sådana.

Lars Werin konstaterar att av de redovisade tänkbara motiven för expropriationsinstitutet och de gällande ersättningsreglerna är det endast markvinstmotivet som direkt anges i expropriationslagen.¹² Inte heller i förarbetena finns någon egentlig diskussion om något av de övriga motiven. Enligt vår mening synes det emellertid inte finnas anledning att närmare penetrera eller att ifrågasätta det som i begreppsordningen ovan benämndes vetomotivet och monopolmotivet. Dessa båda skäl för en tvångslagstiftning bör anses vara lika berättigade i dag, som de var när de gällande reglerna infördes. Diskussionen i det följande begränsas således till frågan om i vad mån skillnaden mellan reservationspriset och marknadsvärdet, dvs. c-b i figur 7.2 (vilket för övrigt i princip motsvarar $P_2 - P_1$ i figur 7.1) bör ersättas vid ett tvångsförvärv.¹³

Utgångspunkten för de gällande bestämmelserna om expropriationsersättning är att fastighetsägarens förmögenhetsställning inte ska förändras genom expropriationen. Ägaren kan enligt förarbetena ”med fog kräva att inte bli drabbad av ekonomisk förlust till följd av att hans egendom tas i anspråk för att tillgodose ett allmänt intresse”.¹⁴ Ett uttryck som också förekommer i förarbetena är att det är det ekonomiska värdet som ska ersättas och på flera ställen kan utläsas att ekonomiska värden i princip ska definieras som köp- och säljbara företeelser, värderade till marknadspriser eller liknande priser. Ekonomisk förlust synes alltså enligt lagstiftaren böra tolkas som en utebliven penninginkomst eller ett extra penningutlägg. Detta går bl.a. att utläsa av att det framhålls att det ekonomiska värdet inte inkluderar affektionsvärden. Vidare hänvisas till liknande grundsatser inom skadeståndsrätten. Ekonomiskt värde används alltså som en synonym till marknadsvärde.

Lars Werin anför i sin artikel att marknadsvärde enligt ett national-ekonomiskt betraktelsesätt är ett snävare begrepp än ekonomiskt värde. Han anser därför att det från rättmätighetssynpunkt skulle kunna anläggas ett mer individualistiskt synsätt på frågan om ekonomisk skada. Enligt ett individualistiskt betraktelsesätt har en individ det lika bra i en situation som i en annan endast om individen själv (sanningsenligt) anser att de båda situationerna är jämbördiga. Om

¹² Se 4 kap. 3 §.

¹³ För tydlighets skull kan upprepas att ersättning för fastighetsägarens eget individuella värde alltså inte innebär att ersättningen ska bestämmas till det ersättningsbelopp som ägaren begär vid en expropriation (eller något annat tvångsförvärv) utan till det pris (det s.k. reservationspris) som fastighetsägaren minst skulle begära vid en frivillig försäljning utan expropriationshot och utan monopolställning.

¹⁴ Prop. 1971:122 s. 165.

man anlägger ett sådant synsätt på frågan om expropriationsersättningens rättvisa, kommer man fram till (1) att ersättningen bör möjliggöra för fastighetsägaren att efter expropriationen komma i en situation som är jämbördig med den som han eller hon befann sig i före expropriationen och (2) att bedömningen av detta ankommer på ägaren själv. Ett förverkligande av detta skulle innebära att fastighetsägaren ersätts efter sitt reservationspris.

I avsaknad av en mer utvecklad diskussion kring den berörda frågan i förarbetena till gällande rätt, är det endast möjligt att spekulera kring hur lagstiftaren kan antas ha tänkt. Lars Werin antar i sin artikel att stor vikt har lagts vid rent praktiska överväganden och anför bl.a. följande.¹⁵

Dessa leder till att man vill ha en riktlinje som lämpar sig någorlunda väl för faktiska beräkningar. Eljest skulle man alltför lätt kunna hamna i olösliga konflikter om själva kalkylresultaten. Marknadsvärdet får – trots att det i många fall är tämligen oklart – sägas vara en sådan riktlinje. Vad så rättmätighetsövervägandena angår tycks de ha varit ytterligt schematiska. Det förefaller dock sannolikt att monopolmotivet spelat en roll, även om det inte klart formulerats. Man kan då ha sagt sig att ersättningen efter marknadsvärde i varje fall har den fördelen ur rättmätighetssynpunkt att man blir säker på att monopolvinster undanröjs. Den centrala frågan blir sedan om man över huvud taget insett att ersättning efter marknadsvärde innebär att man går längre än vad monopolmotivet kräver, dvs. om man uppfattat distinktionen mellan marknadsvärde och reservationspris. Som framgått har detta i så fall aldrig kommit till uttryck i förarbetena – trots att dessa vad sidantalet angår är ytterligt omfattande – men det kan ju ändå tänkas att man intuitivt haft vissa föreställningar. Det faktum att man stannat för marknadsvärdet behöver emellertid i så fall inte tolkas som att man underkänt den individualistiska värderingsmodell som ger förtur åt reservationspriset. En bättre gissning är att man haft ett renodlat omfördelningsmotiv, dvs. sagt sig att hur rättmätiga säljarnas anspråk än må vara, så väger de intressen som köparna representerar ännu tyngre. Eftersom köparna i regel är kommuner, blir de som gynnas antingen vissa kollektiv av kommunalskattebetalare eller hyresgäster i de bostadshus som (i regi av allmännyttiga bostadsföretag) kan komma att byggas på den exproprierade marken. – – – Uttryckt rakt på sak kommer vi alltså fram till följande: Man har bedömt det befogat att dra in mellanskillnaden mellan reservationspris och marknadsvärde från vissa fastighetsägare till förmån för vissa grupper av skattebetalare och hyresgäster, trots att det endast sker punktvis så att inte samtliga fastighetsägare i likartad situation drabbas lika, och trots att samtliga skattebetalare och hyresgäster i inbördes jämförbara situationer inte gynnas lika.

¹⁵ Expropriation – en studie i lagstiftningsmotiv och ersättningsrättsliga grundprinciper, Svensk Juristtidning 1978, s. 111–112.

Det kvarstår att ersättning efter marknadsvärde framstår som en stark orättvisa för alla de bedömare som anlägger ett strikt individualistiskt synsätt och som inte kan se att skatter eller hyror bör hållas nere för speciella kommunala kollektiv på bekostnad av enstaka fastighetsägare. Frågan blir då om det finns någon praktiskt genomförbar ersättningsregel som kunde gå sådana värderingar tillmötes.

Frågan om ersättning för individuella värden har även behandlats av Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) i en rapport från år 1998.¹⁶ LRF konstaterar att expropriationslagen inte tillförsäkrar markägaren ersättning för hela dennes förlust vid ett tvångsavstående, eftersom markägarens individuella värde i allmänhet är högre än marknadsvärdet. Om ägaren inte hade ansett att hans individuella värde är högre än marknadsvärdet skulle, enligt rapporten, fastigheten sannolikt ha varit försäld. Kompensationen vid en expropriation bör därför enligt LRF baseras på markens individuella värde för fastighetsägaren. Till stöd för denna uppfattning anfördes även följande skäl.¹⁷

Ett av dessa [skäl] sammanhänger med betydelsen för marknadsökonomi av en effektiv och optimal resursanvändning. Nuvarande ordning innebär att det allmännas beslut om markanvändning, med tillämpning av tvångsregler, oftast fattas på tvivelaktiga grunder sett ur ett totalekonomiskt perspektiv. Om mark kan tas i anspråk för ett pris som understiger dess verkliga värde kan resultatet bli en ineffektiv resursanvändning. Ett skäl för högre ersättning är sålunda att bromsa expropriationstakten så att endast de mest välmotiverade expropriationerna genomförs. Ett annat skäl för en reform om högre ersättning torde vara att den främjar frivilliga uppgörelser.

Expropriationslagstiftningen kan sägas ha som primärt syfte att undanröja möjligheterna för fastighetsägare att förhindra eller allvarligt försvåra markåtkomst för allmännyttiga verksamheter – antingen genom att helt vägra att sälja eller genom att kräva ett på sin ”monopolställning” grundat överpris. Av de resonemang som har förts ovan kan man emellertid, enligt vår mening, konstatera att den gällande expropriationslagstiftningen går längre än som krävs för att eliminera ett sådant ”monopolpålägg”. Ersättningsreglerna kan alltså i viss mening även sägas fungera som ett instrument för en form av prisreglering, där förvärvaren gynnas på avträdarens bekostnad. Med utgångspunkt från att skyddet för den enskilda äganderätten bör vara starkt och betraktat från ett individuellt rättvise-

¹⁶ Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom, betänkande av LRF:s markersättningskommitté, april 1998.

¹⁷ LRF:s rapport s. 56.

perspektiv finns det således skäl som talar för en delvis ändrad grundsyn på hur ersättningen vid expropriation bör bestämmas.

7.3.2 Osäkerheten vid en marknadsvärdebestämning

När vi i kapitel 6 behandlade frågan om marknadsvärdet bör behållas som grundläggande ersättningsnorm vid expropriativa ingrepp, berördes viss kritik som har framförts mot den s.k. marknadsvärdeprincipen. Kritiken kan sammanfattningsvis sägas gå ut på att definitionen av ett marknadsvärde som det mest sannolika priset vid en försäljning på marknaden skulle kunna ifrågasättas när ersättning ska bestämmas vid en expropriation. Det har t.ex. framförts att osäkerheten vid marknadsvärdebestämningen i högre grad än enligt gällande rätt bör ligga på förvärvaren. Som vi närmare redovisar i kapitel 11 bör någon ändring av de formella bevisbördereglererna inte införas, men det skulle kunna finnas anledning att på grund av den nämnda kritiken införa någon form av "säkerhetsmarginal" när ett marknadsvärde bestäms.

Även i den fastighetsekonomiska litteraturen, i vilken marknadsvärdet som sådant i och för sig inte ifrågasätts som ett lämpligt mått på en fastighets värde, har det framhållits att marknadsvärdet egentligen inte kan uttryckas som ett bestämt belopp. Marknadsvärdet bör från dessa ekonomiska utgångspunkter snarast ses som ett intervall, där det mest sannolika priset i första hand bör bedömas med utgångspunkt från vad som skulle kunna ses som sannolikt i meningen *trovärdigt*.¹⁸

Det sagda skulle kunna tas till intäkt för att ersättningen vid ett tvångsförvärv generellt sett bör ligga högre än marknadsvärdet. Detta värde måste emellertid inte ens vid en strikt fastighetsekonomisk bedömning nödvändigtvis ses som det statistiska medel- eller medianvärdet. Man kan därför se det som att det redan i dag torde finnas mer vidsträckta möjligheter än vad beslutsfattare i olika situationer sannolikt tror, att anpassa ersättningen efter förutsättningarna. Vi vill därför inte av enbart denna anledning förespråka någon ny syn på hur marknadsvärdet bör bestämmas vid ett tvångsförvärv. Sett tillsammans med den tidigare berörda frågan om den exproprierade fastighetsägarens individuella värde, kan dock den här berörda osäkerhetsfrågan vägas in som en faktor bland flera, som skulle kunna beaktas vid bedömningen av om ersättning bör betalas till ett belopp

¹⁸ Jfr avsnitt 6.5.3.

som överstiger ett konstaterat och i mer klassisk mening bedömt marknadsvärde.

7.3.3 Kostnadseffekter av en högre ersättningsnivå

Den mest direkta effekt som skulle följa av att ersättningen vid en expropriation – eller något annat tvångsförvärv – bestäms till en nivå som överstiger marknadsvärdet är att markförvärvskostnaderna kommer att öka. Hur mycket beror förstås på hur en sådan ersättningsregel närmare utformas.

I avsnitt 14.2 redovisas en analys av de ekonomiska konsekvenserna av att ersättningen vid tvångsförvärv av fast egendom i olika grad skulle höjas. Av den framställningen framgår att effekterna, generellt sett, av en sådan ersättningshöjning torde bli tämligen begränsade. Förhållandena är dock, av naturliga skäl, olika för skilda förvärvsfall.

I princip kan man urskilja tre olika typsituationer. Den första situationen är allmänna vägar, järnvägar, vissa slag av ledningar, m.m., närmare bestämt sådana förvärvsändamål för vilka det inte finns någon marknad eller som är påtagligt prisreglerade. I dessa fall kommer en höjd ersättning att leda antingen till en lägre investeringsvolym eller till högre belastning på i första hand statens budget. Förändringarna bedöms dock vara små.

En annan typsituation är förvärv (av olika slag) för natur- och kulturvårdsändamål. I och för sig är det även i dessa fall fråga om samma slag av effekter som för den förstnämnda gruppen – skillnaden är dock att effekterna blir betydligt större, eftersom markförvärvskostnaderna utgör en mycket större andel av de totala kostnaderna för verksamheten i dessa fall. För dessa fall kan man alltså konstatera att budgeteffekten är påtaglig och även uttryckt som kostnader, torde förändringen vara märkbar.

Den tredje och sista typsituationen är förvärv för exploateringsändamål – i första hand för bebyggelse. Till denna kategori hör emellertid även förvärv för andra ändamål, t.ex. vissa ledningar, master, m.m., för vilka marknadsmässiga villkor i huvudsak får anses gälla. För dessa fall görs i kapitel 14 bedömningen att en viss höjning av ersättningen knappast skulle få några effekter alls – bortsett förstås från att den högre ersättningen till fastighetsägarna innebär mindre marginaler för andra som är delaktiga i exploateringen, t.ex.

byggbolag. Detta bedöms gälla även för hyreshusexploatering, trots att hyresmarknaden är prisreglerad.

När det gäller markförvärvskostnaderna kan man alltså sammanfattningsvis konstatera att en höjning av ersättningsnivån – med ett undantag – inte bör anses leda till några större konsekvenser för de verksamheter för vilka tvångsförvärv kan ske – vare sig för verksamhetsutövarna, deras användare eller samhällsekonomin. Det nämnda undantaget gäller effekterna för natur- och kulturvärden.

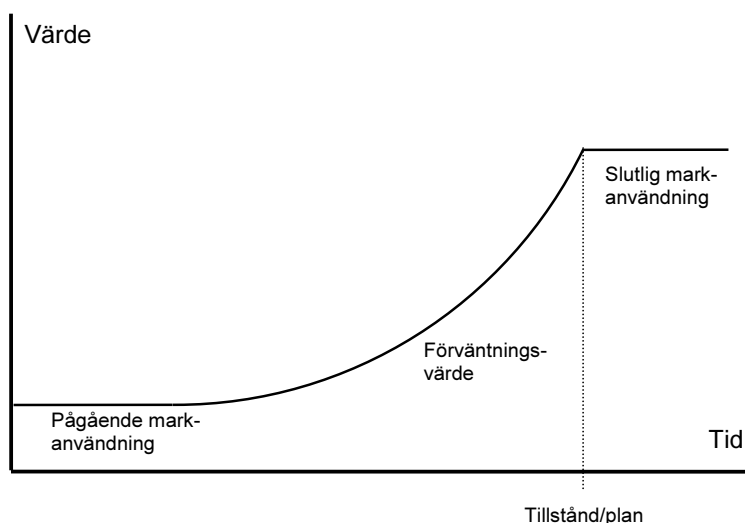
7.3.4 Effekter med hänsyn till marknadens villkor och förvärvarens individuella värde

Om ett generellt påslag på marknadsvärdet görs vid ersättningsbestämmande, skulle i vissa fall komplikationer kunna uppstå som hänger samman med att även förvärvarens individuella värde – eller om man så vill marknadens villkor – kan behöva beaktas.

De situationer det handlar om är när förvärvsändamålet har ett eget marknadsvärde, dvs. de fall som hör till kategori tre i struktureringen ovan i avsnitt 7.3.3.¹⁹ I dessa fall finns det nämligen vad som kan betecknas som ett slutpris – eller ett takpris – i form av det värde den aktuella marken har på marknaden. Eftersom förvärvaren inte kan sälja marken vidare till ett högre pris än marknadsvärdet, kan man se det som att förvärvarens individuella värde i princip begränsas till vad egendomen är värd på marknaden.²⁰ Situationen kan illustreras med ett enkelt bebyggelsefall, se figur 7.3.

¹⁹ Detta innebär förstås omvänt, att det som sägs i detta avsnitt inte gäller kategorierna 1 och 2 i avsnitt 7.3.3.

²⁰ I det enskilda fallet finns förstås avvikelser från det ”normala”, men som grund för en principiell analys är begränsningen enligt vår mening relevant.

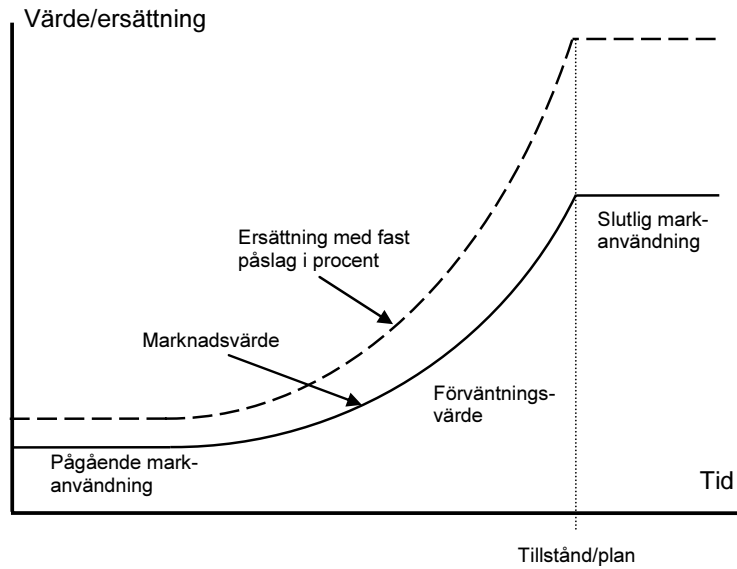
Figur 7.3 Principiell värdeutveckling i en exploateringsituation²¹

I utgångsläget har marken ett värde utifrån den pågående markanvändningen. Av något skäl – kanske en kommunal översiktsplan, kanske något annat – börjar marknaden förvänta sig en mer lönsam markanvändning, dvs. det uppstår ett förväntningsvärde (råmarks-värde). Detta värde ökar ju mer sannolikt det blir att den förväntade exploateringen kommer att realiseras. Slutligen lämnas någon form av tillstånd (bygglov, detaljplan) till den nya markanvändningen, varvid marken uppnår sitt ”slutvärde”. Den som har för avsikt att exploatera sin mark kan alltså inte få ut något högre pris för marken ifråga på marknaden. Detta gäller vare sig exploateringen sker helt på egen mark eller om någon del av ”tomten” har förvärvat från någon annan.

Om ersättningen vid ett tvångsförvärv skulle bestämmas genom ett påslag med en viss procentsats, på det vid varje tillfälle gällande marknadsvärdet, skulle ersättningskurvan bli som i figur 7.4.

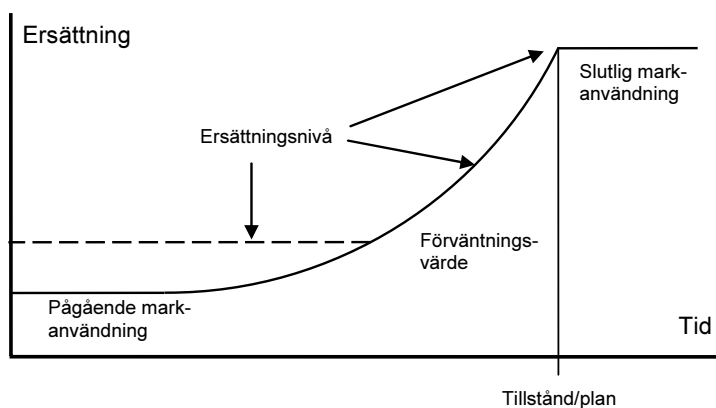
²¹ För enkelhetens skull har värdet av såväl pågående markanvändning som slutlig markanvändning angetts som konstant. I ett verkligt fall kan dessa båda värden givetvis ändras såväl uppåt som nedåt med tiden.

Figur 7.4 Ersättningsnivån vid ett procentuellt påslag på det gällande marknadsvärdet



Ett påslag med en viss procentsats innebär att ju högre marknadsvärde, desto mer (i fast belopp) kommer ersättningen att överstiga marknadsvärdet. Skillnaden mellan den heldragna och den streckade linjen ökar således exponentiellt. Vid någon tidpunkt, allra senast den dag tillstånd ges till den nya markanvändningen, innebär påslaget att ersättningen kommer att överstiga det s.k. slutpriset. Med hur mycket beror förstås på den procentsats som tillämpas. Hur ersättningsnivån mot denna bakgrund och från mer principiella utgångspunkter skulle kunna anpassas till såväl avträdarens som tillträdarens individuella värden framgår av figur 7.5.

Figur 7.5 Ersättningsnivån vid samtidig hänsyn både till det individuella värdet för avträdaren och det individuella värdet för förvärvaren



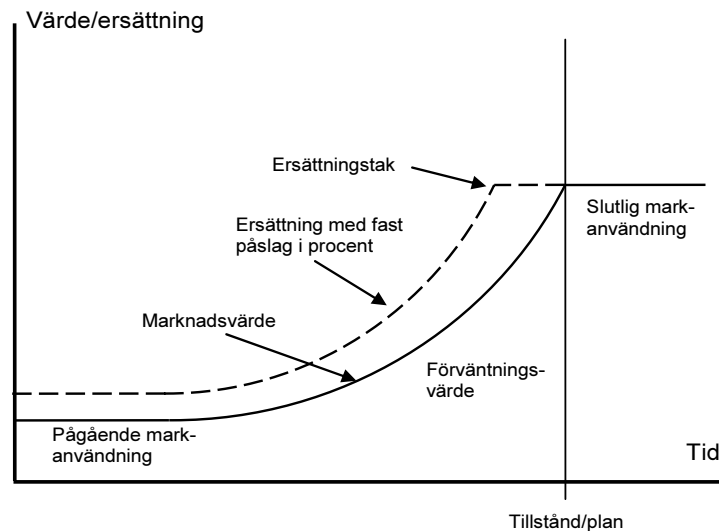
Startpunkten är att det individuella värdet för avträdaren är knutet till fastighetsinnehavet i den pågående markanvändningen. Så länge som det inte finns några förväntningsvärden med anledning av den nya markanvändningen är situationen i nu aktuellt avseende oproblematisht.

I och med att ett uttalat förväntningsvärde uppkommer, blir det emellertid inte lika enkelt med ett procentuellt påslag på marknadsvärdet. Värdet vid pågående markanvändning och ett förväntningsvärde kan nämligen inte adderas till varandra – det är det högsta av de båda värdena som utgör marknadsvärdet. Eller annorlunda uttryckt; det är inte möjligt att samtidigt vidmakthålla den pågående markanvändningen och att exploatera marken för något annat ändamål. För att en fastighetsägare ska kunna tillgodogöra sig ett förväntningsvärde måste alltså värdet vid pågående markanvändning – inklusive de individuella värden som är knutna till denna användning – avstås. I figur 7.5 illustreras detta på så sätt att i och med att förväntningsvärdet blir högre än värdet vid pågående markanvändning inklusive individuella värden, dvs. högre än den streckade linjen, bör ersättningen övergå till att enbart motsvara förväntningsvärdet.

När den avsedda ändrade markanvändningen så småningom har etablerats (efter nödvändiga tillstånd) uppnår marken sitt "slutvärde", dvs. det pris som objektet i fråga betingar på marknaden. Med hänsyn till förvärvarens individuella värde bör detta ses som ett "tak" för ersättningen, dvs. det högsta pris som förvärvaren kan betala utan att drabbas av en förlust.

Om det redovisade principiella synsättet skulle läggas till grund för en lagreglering skulle den komplikationen kunna uppstå, att man måste göra åtskillnad mellan värdet vid pågående markanvändning och eventuella förväntningsvärden. Om man emellertid bortser från den motsägelse, som i och för sig ligger i att ersättning samtidigt betalas både för pågående markanvändning och för förväntningsvärden, skulle bilden kunna förenklas på det sätt som framgår av figur 7.6.

Figur 7.6 Ersättningsnivån vid ett visst procentuellt påslag på det gällande marknadsvärdet – dock högst marknadsvärdet för det ändamål för vilket förvärvet sker



Även i detta förenklade fall skulle principen vara att ersättningen inte kan överstiga det s.k. slutvärdet, som alltså utgör tak för ersättningsnivån. Upp till detta tak skulle dock en procentuell uppräkningsgörs av marknadsvärdet – inklusive förväntningsvärden. Den praktiska effekten av en sådan modifiering är att avträdaren får något högre ersättning i det fallet att ett förväntningsvärde har uppstått och att förvärvaren får betala ett pris som överstiger marknadens generella förväntningar på den nya markanvändningen.²² Detta torde dock

²² Generellt sett kan ett förväntningsvärde sägas utgöra marknadens egen vinstfördelning; olika köpare och säljare har någonstans mellan sina respektive individuella värden kommit överens om de priser som ligger till grund för värdet. Förväntningsvärdet är alltså en prognos för det framtida värdefallet, som den genomsnittlige köparen och den genomsnittlige

inte leda till något egentligt förfång för förvärvaren, så länge som ersättningen inte överstiger det s.k. takvärdet.

Tvångsförvärv kan emellertid i vissa fall ske även för andra ändamål än det som har skapat förväntningsvärdet. Man kan t.ex. tänka sig att ett bevarandeintresse genomför en markåtkomst inom ett område där förväntningar har uppkommit om exploatering av något slag. I ett sådant fall gäller dock inte den för den här förda diskussion grundläggande förutsättningen, att förvärvsändamålets eget värde kan behöva beaktas. Ett påslag på förväntningsvärdet innebär i ett sådant fall ”endast” att markförvärvet får ske till ett högre pris. Som tidigare har berörts måste förstås också detta förhållande beaktas vid utformningen av nya ersättningsregler.

Mot de ovan förda resonemangen skulle kunna invändas att om det individuella värdet för avträdaren, åtminstone med bortseende från förväntningsvärden, verkligen är högre än värdet för tillträdaren, är åtgärden inte lönsam. Den borde då inte heller kunna genomföras tvångsvis. Under förutsättning att avträdarens individuella värde verkligen kunde bestämmas med viss exakthet, är detta argument onekligen hithörande. Om emellertid skadan, dvs. förlusten av individuella värden, uttrycks i form av en schablon, kan det enligt vår mening sättas i fråga om schabloniseringen verkligen ska kunna drivas så långt att ersättningen riskerar att överstiga förvärvarens individuella värde, dvs. så långt att det uppstår en ekonomisk förlust genom förvärvet. Ett påslag på ett förväntningsvärde kan dessutom över huvud taget inte försvaras med det nämnda argumentet.

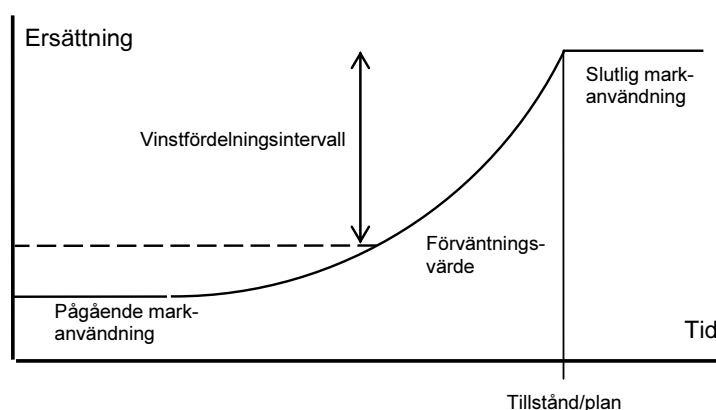
I de termer som Lars Werin använder i sin analys, och som har redogjorts för tidigare i kapitlet, skulle en ersättningsnivå över förvärvarens individuella värde i de berörda fallen kunna sägas innebära att avträdaren (ägaren till den exproprierade egendomen) tillgodogör sig en ”monopolvinst” – som alltså inte går att få ut på en öppen och fri marknad. Som vi tidigare har framhållit bör expropriationslagens grundsyfte, att kringgå sådana s.k. monopoleffekter, även fortsättningsvis vara vägledande för ersättningsreglernas utformning.

säljaren har enats om. En köpare på marknaden torde därför ofta ha ett individuellt värde som ligger i närheten av marknadsvärdet och en högre ersättning riskerar därmed att hamna över förvärvarens individuella värde.

7.3.5 Effekter med hänsyn till ersättningsbestämmelserna i fastighetsbildningslagen

Som närmare beskrivs i avsnitten 8.2 och 13.2 gäller enligt fastighetsbildningslagen och anläggningslagen vissa särskilda ersättningsbestämmelser, som innebär att det vid bestämmande av ersättning i vissa fall ska göras en vinstfördelning mellan vad den ”förvärvande fastigheten” vinner i värde genom ianspråktagandet och den värdeminskning åtgärden samtidigt innebär för den fastighet som avträder viss mark eller rättighet – de s.k. vinstfördelningsfallen. Figur 7.7 är ett sätt att försöka åskådliggöra det vinstfördelningsintervall som står till buds vid en sådan vinstfördelning.

Figur 7.7 Vinstfördelningsintervall enligt fastighetsbildningslagen och anläggningslagen



För att underlätta en jämförelse med den diskussion som fördes i avsnitt 7.3.4, åskådliggörs i figur 7.7 vinstfördelningsintervallet, dvs. skillnaden mellan värdet för avträdaren och värdet för tillträdaren, utifrån samma bebyggelseexploateringsfall som redovisades i figur 7.3. Vid fastighetsreglering handlar det alltså om att överföra t.ex. åkermark till en fastighet som får användas för bebyggelse.²³ I figuren har i värdet för avträdaren även räknats in ett påslag för individuellt

²³ En fastighetsreglering kan dock lika väl handla om att mark förs från en fastighet till en annan utan att den pågående markanvändningen ändras. I ett sådant fall blir värdeökningen till följd av regleringen normalt mindre. Start- och slutnivåerna i figur 7.7 skulle i ett sådant fall kunna betecknas som pågående markanvändning för avträdande fastighet respektive pågående markanvändning för tillträdande fastighet. Förändringen från det tidigare värdet till det nya värdet torde dessutom i ett sådant fall ske momentant när beslutet fattas, dvs. det torde sällan finnas några förväntningsvärden däremellan.

värde vid den pågående markanvändningen, dvs. den streckade linjen i figuren.

Enligt fastighetsbildningslagens regler ska mellanläget mellan avträdarens värde och tillträdarens värde, dvs. eventuella förväntningsvärden, eller om man så vill ”marknadens förtida uttag av vinsten”, alltid tillgodoräknas den avträdande fastighetsägaren. Även om det, som har framgått av diskussionen i avsnitt 7.3.4, kan sättas i fråga att göra ett påslag på ett förväntningsvärde, innebär det inget vare sig praktiskt eller principiellt problem för vinstfördelningsreglerna i fastighetsbildningslagen, att vinstfördelningsintervallet genom ett påslag på avträdarens värde skulle minska något. Om emellertid påslaget på avträdarens värde leder till en högre värdenivå än värdet för tillträdaren, blir situationen problematisk, eftersom det då inte längre finns någon vinst att fördela. I ett sådant fall kan också sättas i fråga hur det s.k. båtnadsvillkoret i 5 kap. 4 § fastighetsbildningslagen ska tillämpas.²⁴ Om det inte uppkommer någon nettovärdeökning är åtgärden som sådan enligt detta villkor inte tillåten utan överenskommelse mellan de berörda fastighetsägarna.

Ett sätt att se på saken är att om bestämmelserna i expropriationslagen ändras så att hänsyn ska tas till individuella värden, måste samma regler gälla även vid fastighetsreglering. Om inte påslaget för individuella värden är endast marginellt, torde det då vara nödvändigt att mer i grunden göra en översyn av fastighetsbildningslagens båtnadsvillkor och dess vinstfördelningsregler. Ett helt annat synsätt är att de nuvarande bestämmelserna i fastighetsbildningslagen bör behållas oförändrade.

För det förstnämnda synsättet talar att det kan tyckas märkligt att en fastighetsägare i vissa fall skulle kunna få lägre ersättning när marken tas anspråk på ett sådant sätt att en vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen ska ske än vid ett snarlikt markavträdande enligt expropriationslagens bestämmelser. En uppenbar nackdel är dock att det sedan lång tid tillbaka tillämpade villkors- och ersättningssystemet i fastighetsbildningslagen skulle behöva ses över.²⁵ Vinstfördelningsfallen i fastighetsbildningslagen skiljer sig dessutom från ”expropriationsfallen” genom att det i första hand handlar om regleringar grannar emellan – där avträdaren enligt mycket lång tradition tillerkänns ersättning för en större eller mindre del av den nytta som förvärvarens fastighet får genom regleringen. Det kan därför

²⁴ Båtnad är ett begrepp som finns i fastighetsbildningslagen och som kan översättas med nytta – eller värdeökning.

²⁵ Ätminstone om inte påslaget hålls på en låg nivå.

sättas i fråga om en jämförelse mellan de båda fallen egentligen är särskilt giltig. Eftersom vinstfördelningen enligt fastighetsbildningslagen ska bedömas efter skälighet, finns det dessutom utrymme för att ta hänsyn även till individuella värden utan att detta är uttryckligen lagreglerat.

Vår samlade bedömning är att bestämmelserna om ersättning för individuellt värde inte bör gälla i de s.k. vinstfördelningsfallen vid fastighetsreglering.²⁶ En följd av detta är att det inte behöver tas någon särskild hänsyn till effekterna för fastighetsbildningslagens ersättningssystem när det gäller frågan om i vad mån individuella värden bör ersättas vid en expropriation.

7.3.6 Bör ersättning betalas utöver marknadsvärdet?

I den rättspolitiska diskussion som har förts under senare år har det framförts att större hänsyn än i dag bör tas till den privata äganderätten och att mer generösa ersättningsprinciper bör införas som i princip utgår från den exproprierades eget individuella värde av den egendomen som tas i anspråk. Ett grundläggande motiv för denna ståndpunkt är, som närmare har beskrivits i avsnitt 7.3.1, att den fastighetsägare som berörs av en expropriation inte upplever sig själv som kompenserad om ersättningen understiger ägarens eget individuella värde av fastigheten – eller med andra ord det pris som ägaren minst skulle kräva vid en frivillig försäljning av egendomen – utan påverkan av omständigheterna i det enskilda tvångsfallet.

En ersättning motsvarande marknadsvärdet kan mot den bakgrunden sägas innebära att en omfördelning görs, som innebär att förvärvaren gynnas på avträdarens bekostnad – i jämförelse med vad som sannolikt skulle ha blivit följden av en frivillig överenskommelse dem emellan utan hot om expropriation. Andra skäl som har framförts för en ändrad ordning är att generösare ersättningsregler skulle underlätta frivilliga överenskommelser och generellt sett leda till en mer konstruktiv dialog mellan olika förvärvare och berörda fastighetsägare. Ytterligare ett argument är att den osäkerhet, som bestämmandet av ett marknadsvärde alltid är behäftat med, skulle kunna sägas tala för att en viss säkerhetsmarginal bör gälla till förmån för den exproprierade (jfr avsnitt 7.3.2).

Mot detta kan ställas att de erfarenheter av gällande rätt, som redovisades i vårt delbetänkande, i vart fall inte ger någon entydigt

²⁶ Och därmed inte heller vid förrättningar enligt anläggningslagen.

kritisk bild av hur de gällande ersättningsreglerna uppfattas. Det har också hävdats att om den grundläggande ersättningsnivån höjs, skulle även nivån för frivilliga överenskommelser höjas i motsvarande grad. Någon egentlig effekt när det gäller att underlätta frivilliga överenskommelser eller att skapa en mer konstruktiv dialog mellan olika förvärvare och berörda fastighetsägare, skulle alltså inte åstadkommas. Ett annat skäl, som kan anföras emot en ersättning för individuella värden, är att sådana värden i princip inte låter sig mätas. Som har framgått av avsnitten 7.3.3–5 skulle vidare en höjning av ersättningen leda till vissa kostnadseffekter m.m., som på ett eller annat sätt måste beaktas.

Vid en sammanvägd bedömning talar ändå, enligt vår mening, övervägande skäl för att grundsynen på hur expropriationsersättning ska bestämmas principiellt bör ändras till ett ökat hänsynstagande till den exproprierades eget individuella värde av egendomen i fråga. En grundläggande förutsättning för att ett system för tvångsvis markåtkomst ska vara hållbart på lång sikt är att detta uppfattas som skäligt och rättvist av såväl de direkt berörda som av samhällsmedborgarna i stort. Det finns därvid anledning att tro att synen på tvångsförvärv är annorlunda i dag än det var när det gällande regelsystemet infördes för mer än trettio år sedan.²⁷ Det torde i och för sig råda en ganska stor enighet i samhället om att möjligheter till tvångsanskaffning av fast egendom i viss utsträckning är en nödvändig förutsättning för att samhället ska fungera. När tvångsförvärv ändå sker, bör dock värderingen av den ianspråktaga egendomen göras med större hänsyn tagen till den berörde fastighetsägarens individuella situation, så att tvångsförvärvet i princip görs på marknadsmässiga villkor.

Som har framgått av vår tidigare diskussion kan den gällande expropriationslagstiftningen anses vara berättigad för att undvika att en viss fastighetsägare förhindrar eller allvarligt försvårar markåtkomst för allmännyttiga verksamheter – antingen genom att helt vägra att sälja eller genom att kräva ett på sin ”monopolställning” grundat överpris. Det är däremot inte alls lika självklart, att en tvångsreglering även ska ge förvärvaren möjlighet att förvärva egendomen till ett lägre pris än vad denne – teoretiskt – skulle ha fått vid en frivillig försäljning utan expropriationshot.

²⁷ Som ett exempel kan nämnas en undersökning om svenska folkets inställning till ägande som Utredningsinstitutet Demoskop AB genomförde i april 2002 på uppdrag av Ägarfrämjandet. Av undersökningen framgår bl.a. att 60 % av de tillfrågade ansåg att ersättningen vid tvångsförvärv av fast egendom borde överstiga marknadsvärdet.

Vi anser alltså sammanfattningsvis att bestämmelserna i expropriationslagen bör ändras så att hänsyn tas även till den exproprierades eget individuella värde av den egendom som avstås.

7.3.7 Hur bör en ersättningsregel utformas?

Frågan är då hur en ersättningsregel för individuella värden skulle kunna utformas. Ett första enkelt konstaterande är att individuella värden till sin karaktär är sådana att de inte låter sig mätas. Den enskilde fastighetsägaren skulle visserligen kunna ha sin egen uppfattning om det pris som han eller hon skulle begära för sin mark vid en hypotetisk frivillig försäljning, men det är av naturliga skäl inte möjligt att lägga denna uppfattning till grund för ett beslut i ett ersättningsärende. Den diskussion som har förts ovan om individuella värden måste alltså ses som en principiell sådan. Eftersom värdet i fråga inte objektivt kan mätas, måste det bestämmas på något annat sätt.

Lars Werin konstaterar i sin tidigare berörda artikel att om reservationspriset skulle komma på tal som riktlinje för expropriationsersättning, skulle "mycket svåra" praktiska och tekniska problem uppstå vid beräkningen. Han anför därefter bl.a. följande.²⁸

I själva verket måste det anses omöjligt av rent praktiska skäl att ställa upp en regel som går ut på att ersättningen skall motsvara reservationspriset. Om andra skäl – t.ex. rättviseskäl – skulle tala mycket starkt för reservationspriset, måste man försöka skapa en regel som leder till att ersättningarna genomsnittligt sett hamnar så nära reservationspriserna som möjligt. Och som samtidigt är praktiskt genomförbar. En tänkbar sådan regel – – – är att ersättningen sker efter marknadsvärdet plus ett standardtillägg om visst procenttal.

Undantagsvis skulle visserligen vissa s.k. monetära nyttor, som inte ersätts redan genom gällande ersättningsregler, kunna bedömas till ett visst belopp. Detta skulle dock ge endast ett marginellt bidrag till värdebedömningen. Ett annat – åtminstone i teorin tänkbart alternativ – är att göra en individuell bedömning från fall till fall. En sådan lösning skulle visserligen ge möjlighet att anpassa ersättningsnivån till det enskilda fallet, men det grundläggande problemet med omätbarheten skulle kvarstå oförändrat. Inte heller ett sådant alternativ är således lämpligt.

²⁸ Expropriation – en studie i lagstiftningsmotiv och ersättningsrättsliga grundprinciper, Svensk Juristtidning 1978, s. 106.

Den enda praktiskt genomförbara lösningen torde därför vara en schablonregel – även om också en sådan har vissa avigsidor. Det som framför allt kan ses som ett problem är att en sådan regel skulle vara helt frikopplad från förhållandena i det enskilda fallet, dvs. de individuella hänsyn som allt i grunden egentligen handlar om. Efter- som någon bättre lösning inte synes stå till buds bör dock en schablonregel kunna godtas. Förhållandet kan emellertid anses ha viss betydelse för den lämpliga nivån på ett sådant schablonpåslag.

Lars Werin konstaterar i sin tidigare refererade artikel att det är svårt att säga hur stort påslaget skulle vara. Om det sätts för lågt kvarstår risken för att fastighetsägaren inte blir fullt ut kompenserad, men ju högre det sätts, desto större blir möjligheten att säljarna kommer i åtnjutande av den monopolvinst, som expropriationslagstiftningen syftar till att motverka. Han tillägger därefter följande.²⁹

Det är också intressant att notera att en av föregångarna till den nuvarande expropriationslagen, 1845 års kungliga förordning om jords eller lägenhets avstående för allmänt behov, stadgade att ersättningen skulle bestå av ”fastighetens värde” jämte 50 procents förhöjning. Bakom detta kan ha legat tanken att det är reservationspriserna snarare än marknadsvärdena som bör ersättas.

Även LRF gör i sitt förslag från år 1998 en koppling till äldre tvångslagstiftning.³⁰

Vår slutsats är att för bestämmande av det individuella värdet måste man använda sig av någon form av schablonberäkning. Vi har stannat för att luta oss mot den reglering som fanns i äldre svensk tvångslagstiftning, nämligen att ersättning skall utgå för egendomens marknadsvärde och hälften därtill.

I brist på konkret underlag för bedömningen av ett ”normalt” individuellt värde kan det förstås ligga nära till hands att hänvisa till en siffra som tidigare har använts i lagstiftningssammanhang.

Det är dock tveksamt om man kan tillmäta 1845 års förordning någon egentlig betydelse i sammanhanget. Lars Werin hänvisar i sin artikel till ett arbete av Michaël Hernmarck, i vilket denne presenterar några av de argument som framfördes i riksdag och utskott i de debatter som ledde fram till 1845 års förordning. Enligt Lars Werin kan man möjligen, i ett par av argumenten, spåra en idé om

²⁹ Expropriation – en studie i lagstiftningsmotiv och ersättningsrättsliga grundprinciper, Svensk Juristtidning 1978, s. 112–113.

³⁰ Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom, betänkande av LRF:s markersättningskommitté, s. 56–57.

reservationspriser.³¹ Michaël Hernmarck själv tycks dock närmast göra den bedömningen att 50-procentsregeln syftade till att undanröja risken att ägaren inte skulle få en ersättning som motsvarade ”fastighetens värde”, dvs. marknadsvärdet. Det skulle alltså enligt honom närmast ha rört sig om ”ett erkännande av ofullkomligheten i de instrument med vilkas hjälp värderingen måste ske”.³² Till saken hör att det enligt 1845 års förordning inte betalades någon särskild ersättning för s.k. övriga skador, vilket måste anses innebära att påslaget även avsåg att täcka in sådana skador.

Ett påslag med 50 procent har också förekommit i vattenlagstiftningen.³³ Det framgår inte med tydlighet vad procentpåslaget i det sammanhanget egentligen avsåg att täcka, men det förefaller rimligt att anta, att det i det fallet närmast var fråga om en form av vinstfördelning.³⁴

Regler som gällde i mitten av 1800-talet, och som följaktligen var anpassade till den tidens samhälle, torde generellt sett betraktas som förlegade och därför inte kunna tillmätas någon särskild betydelse vid ställningstagandet till rättsliga angelägenheter som är aktuella i dag. De nämnda reglerna från äldre rätt får därför ses enbart som exempel på att det även tidigare rent faktiskt har betalats ersättning utöver marknadsvärdet. Bedömningen av vilken påslagsprocent som kan vara lämplig i dag måste i stället göras utifrån de nu gällande förutsättningarna.

Det som främst talar för en hög påslagsprocent är det grundläggande värnandet om äganderätten. Enligt den utgångspunkten är det viktigare att någon inte blir underkompenserad – med avseende på sitt individuella värde – än att någon blir överkompenserad. Fullständig kompensation för allas individuella värden torde visserligen inte vara en realistisk ambition; inte ens ett mycket högt påslag skulle kunna täcka in alla berörda fastighetsägares individuella värden. Ju högre ersättningsnivå som bestäms, desto större är emellertid sannolikheten för att individen i det enskilda fallet blir tillräckligt kompenserad. Som tidigare har berörts i avsnitt 7.3.4 torde dessutom effekterna i kostnadstermer för förvärvarna, med undantag för natur- och kulturvärden, vara måttliga även vid en relativt stor procentuell höjning av ersättningsnivåerna.

³¹ Michaël Hernmarck, Löseskilling vid expropriation för tätbebyggelse, 1967, s. 14 f.

³² Michaël Hernmarck, s. 23. Jfr även kapitel 4.

³³ 9 kap. 48 § i 1918 års vattenlag.

³⁴ Jfr kapitel 4.

Såvitt känt är den enda empiriska studie som har genomförts i Sverige rörande individuella värden en doktorsavhandling från år 1986 av Thomas Lindeborg.³⁵ I den undersökningen, som genomfördes i form av intervjuer med fastighetsägare, dras slutsatsen att det individuella värdet för de undersökta fastigheterna i medeltal var mer än dubbelt så högt som marknadsvärdet. Undersökningen indikerar således att individuella värden kan vara betydande – åtminstone för innehavet av skog.

Ett förhållande som talar för en viss återhållsamhet när det gäller påslaget för individuella värden är att fastighetsmarknaden består även av ett stort antal fastigheter utan sådan personlig anknytning som det var fråga om i den nyss nämnda undersökningen av personer med skogsmarksinnehav. I vissa fall är fastighetsägaren rent av villig att direkt sälja sin fastighet, vilket innebär att det individuella värdet överensstämmer med marknadsvärdet.

Lars Werin för i sin flera gånger omnämnda artikel ett resonemang om förhållandet mellan s.k. affektionsvärden och marknadsvärdet.

Viktigare är att en klar och distinkt särskilnad mellan å ena sidan ”ekonomiska värden” i meningen penninginkomst eller penningutlägg, och å den andra sidan affektionsvärden o. dyl. knappast är möjlig vare sig principiellt eller praktiskt. Marknadspotentialen på fastigheter bestäms i sista led av utbud och efterfrågan på fastigheter. Bakom dessa ligger ägarna-säljarnas resp. köparnas önskemål och kalkyler. Ju mer en ägare tycker det är praktiskt och bra att bo på sin fastighet, ju större penninginkomster han kan få genom dess alster, ju vackrare han tycker den är, ju mera han känner sig känslomässigt bunden till den, desto mindre benägen är han att bjuda ut. Ju fler ägare som står i sådana relationer till sina fastigheter, desto mer hålls utbudet av fastigheter tillbaka. Desto högre blir marknadspotentialen. Följaktligen är marknadspotentialen betingat av diverse känslomässiga bindningar och estetiska hänsyn. Dessa ingår bland marknadspotentialens och marknadsvärdenas bestämningsfaktorer och de är inte möjliga att skilja ut.

Sammanhanget kan ytterligare belysas av följande schematiska exempel. Antag att det uppstår en ”grön våg”, som yttrar sig dels i att de som äger fastigheter på ren landsbygd blir ännu mera benägna att hålla fast vid dem, dels i att tätortsborna blir ännu mera benägna att förvärva sådana fastigheter. Efterfrågan stiger, utbudet faller, och marknadspotentialerna höjs. Denna höjning har tydligen åstadkommit genom den smakförändring som den ”gröna vågen” utgör, dvs. genom uppkomsten av ett slags affektionsvärde. Detta affektionsvärde har till viss del

³⁵ Thomas Lindeborg, Icke-monetära nyttors betydelse för värdet av skogsfastigheter, Medd. 5:22, Inst. för fastighetsekonomi, KTH, 1986.

utkristalliserats i de höjda marknadsvärdena och ingår alltså ouplösligt i dem.

Idén att ersättning efter marknadsvärde skulle innebära att man gottgjorde något slags ”ekonomiskt värde” rensat från affektionsvärden o.dyl. är således direkt felaktig. Inte nog härmed. Det är över huvud taget knappast möjligt, vare sig praktiskt eller teoretiskt, att konstruera något slags värdemått befriat från komponenter av det slag man brukar benämna affektionsvärden, sentimentala värden, personliga värden, etc.

Av resonemanget kan den slutsatsen dras, att redan marknadsvärdet måste anses innefatta vissa av de värden som brukar ses som individuella. När vi här talar om individuella värden är det alltså fråga om särskilda värden *utöver* de som redan har påverkat marknadsnivån. Detta skulle kunna tala för åtminstone en viss försiktighet i fråga om påslagsnivån.

Det ligger vidare i sakens natur att en schablon aldrig kan bli annat än en ungefärlig kompensation i det enskilda fallet. Även om risken för underkompensation tillåts spela en större roll än risken för överkompensation, bör därför ett schablonpåslag inte sättas alltför högt när det som i de nu diskuterade situationerna saknas underlag för att bedöma vilka värdenivåer det egentligen handlar om. Det torde emellertid vara en något så när okontroversiell åsikt att individuella värden av någon betydelse är mindre vanliga för uttalat kommersiella fastigheter – åtminstone om jord- och skogsbruksfastigheter undantas från det begreppet. S.k. kommersiella fastigheter kan dessutom ofta ha påtagligt höga värden. Om en sådan fastighet exproprieras och marknadsvärdet är en miljon kronor, skulle ett schablonpåslag på 10 procent innebära 100 000 kronor i ”tilläggsersättning”. Ett påslag om 50 procent skulle innebära en utökad ersättning med en halv miljon kronor. Det kan rent generellt ifrågasättas om det är rimligt att ambitionen att tillgodose avträdarnas individuella värden schablonmässigt ska leda till så stora påslag på ersättningen. I den andra änden av skalan finns den stora mängden fastighetsägare som, när de berörs av en expropriationsåtgärd eller motsvarande, tillerkänns en ersättning som kanske uppgår till ett eller ett par tusen kronor. För dessa fastighetsägare blir skillnaden mellan 10 och 50 procent påslag enbart några hundra kronor. Denna påtagliga avigsida med en schablon talar för att påslagsprocenten inte bör sättas alltför högt.

I sammanhanget bör också noteras att i de fall där vinstfördelning enligt vårt förslag i kapitel 8 ska ske, saknar påslaget för individuellt värde praktisk betydelse. Med den lösning vi har valt,

och som närmare framgår av det nämnda kapitlet, ska vinstfördelningen ske efter en skälighetsbedömning, som i sin tur ska grundas på den nytta som förvärvaren har av markåtkomsten. I första hand ska ersättningen i vinstfördelningsfallen bestämmas efter det värde den ianspråktaga egendomen har i dess nya användning. Eftersom värdet av denna användning får förutsättas överstiga avträdarens förlust, inklusive påslaget för individuella värden – i annat fall saknas ju vinst att fördela – är det således den förstnämnda värdenivån som ska läggas till grund för ersättningen. Det generella påslaget för individuella värden saknar således i princip betydelse i vinstfördelningsfallen.

Den fråga som utvecklades i avsnitt 7.3.4, dvs. att det i vissa fall finns s.k. takvärden, torde inte på något mer avgörande sätt påverka valet av påslagsprocent. Slutsatsen av det resonemanget är främst att ett generellt gällande påslag inte bör vara alltför högt, eftersom det finns vissa fall där man skulle kunna hamna över det nämnda "taket". Diskussionen har dessutom relevans vid den vinstfördelning som enligt vårt förslag i kapitel 8 ska göras i vissa fall. För förväntningsvärden (råmark) sägs i det nyss nämnda avsnittet att det från principiella utgångspunkter inte går att göra ett påslag på ett sådant värde med hänsyn till att individuella värden i den pågående markanvändningen ska ersättas. Man kan inte som fastighetsägare samtidigt tillgodogöra sig värdet av en pågående och en förändrad markanvändning. Av bl.a. praktiska skäl har vi dock valt att inte föreslå några särskilda regler för råmark. Att ett påslag ska göras även i råmarksfallen talar däremot ytterligare för åtminstone en viss återhållsamhet när det gäller storleken på påslaget.

Att sakligt väga samman alla de berörda aspekterna och rent analytiskt bestämma en "riktig" påslagsprocent är förstås inte möjligt. Bedömningen måste därför grundas på skälighetsöverväganden. Vi har stannat för att ett generellt påslag på marknadsvärdet lämpligen bör göras med 25 procent. I detta ligger i första hand ett accepterande av att individuella värden bör ersättas vid ett tvångsförvärv av fast egendom. När det gäller nivån har vi gjort en totalbedömning av effekterna för olika allmänna och enskilda intressenter och funnit att ett påslag av den storleken förefaller rimligt och skäligt.

7.3.8 Annan ersättning

Som tidigare har berörts i avsnitt 6.5.4 är det vår grundinställning, att de nu gällande bestämmelserna om s.k. övrig skada – som kompenseras genom annan ersättning – inte bör förändras. Gränsdragningen mellan en skada som bör ersättas genom annan ersättning och en skada i form av förlust av individuellt värde kan förstås, åtminstone i teorin, vara komplicerad.

Tanken bakom vårt förslag är att det i dag använda begreppet ”totalskada” ska bibehållas, dvs. att fastighetsägaren till att börja med ska hållas ekonomiskt skadeslös i klassisk mening. Denna totalskada bör följaktligen även fortsättningsvis bestämmas på samma sätt som i dag. Även framledes ska alltså en totalskada kunna bestämmas som en avkastningsvärdeminskning, t.ex. enligt olika slag av normer. Skadan delas därefter upp i en marknadsvärdeminskning (intrångsersättning) och i övriga skador (annan ersättning). Därefter ska med vårt förslag hänsyn tas till mer svårbedömbara individuella värden genom det rena schablonpåslaget, som då alltså ska göras med utgångspunkt i marknadsvärdet/marknadsvärdeminskningen.

Den uppfattningen har förts fram till utredningen att påslaget bör göras på totalskadan, dvs. inklusive annan ersättning. Detta har då motiverats av främst pragmatiska skäl. En sådan lösning skulle enligt dess förespråkare avdramatisera gränsdragningen mellan marknadsvärdeminskning och övriga skador. I den praktiska tillämpningen kan visserligen denna gränsdragning ibland vara svår att göra mer exakt. Samtidigt är emellertid en sådan konstruktion av schablonen svårare att förstå och logiskt motivera än en schablon som enbart bygger på marknadsvärdet. Det kan nämligen ifrågasättas om det är följdriktigt att först bestämma en ersättning för tydliga och direkta kostnader som fastighetsägaren har haft, t.ex. flyttnings- eller anpassningskostnader, och sedan göra ett schablonpåslag på dessa kostnader. Vi har därför valt att hålla isär de faktiska kostnaderna, som det individuella värdet i och för sig också består av, från det schablonpåslag, som principiellt sett är avsett att motsvara den mer svårbedömbara delen av det individuella värdet.

8 Vinstfördelning

8.1 Inledning

Ersättningsreglerna i expropriationslagen bygger på en skadepincip; ersättningen ska motsvara den ekonomiska skada som den som är föremål för expropriation lider så att han eller hon har samma förmögenhetsställning efter expropriationen som om denna inte hade ägt rum. Det finns dock i andra författningar bestämmelser om ersättning som bygger på delvis andra principer. Bland annat finns det i fastighetsbildningslagen bestämmelser om ersättning vid vissa slag av fastighetsregleringar som bygger på en vinstfördelningsprincip.

Som framgår av vår kartläggning i delbetänkandet har det sedan expropriationslagens tillkomst skett förskjutningar i fråga om användningen av expropriationsinstitutet. I början av 1970-talet genomfördes de flesta tvångsförfoganden av offentliga aktörer som drev sin verksamhet utan vinstintresse. Reglerna har under de senaste åren allt oftare använts vid förvärv där förvärvaren är en privat aktör som driver sin verksamhet i vinstsyfte.¹ Det ökade inslaget av privat vinstintresse har lett till att det har ifrågasatts om det inte även i expropriationslagen bör införas regler om vinstfördelning.

Utredningen ska mot denna bakgrund överväga om det är möjligt och lämpligt att i expropriationslagen införa regler om någon form av vinstfördelning mellan den exproprierande och den vars egendom tas i anspråk. Vi ska härvid analysera vilka för- och nackdelar som en vinstfördelningsprincip har för markägare och exproprierande samt vilka effekter som en sådan princip kan få för utbyggnaden av olika slag av infrastruktur och för samhällsekonomin. Vi ska vidare analysera vilka möjligheter som finns att inom ramen för olika slag av ersättningsärenden räkna fram en faktisk eller schabloniserad vinst av tvångsförfogandet och att bestämma om vinstens fördelning mellan dem som berörs av förfogandet. På grundval av denna analys

¹ Se SOU 2007:29 s. 95–97 och 137–138.

ska vi ta ställning till om, och i så fall i vilken utsträckning, vinstfördelning bör kunna komma i fråga vid de olika slag av tvångsfoganden där expropriationslagens ersättningsregler i dag tillämpas.

8.2 Vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen

I fastighetsbildningslagen finns alltså bestämmelser om ersättning som bygger på en vinstfördelningsprincip. Då dessa bestämmelser har varit något av en utgångspunkt för diskussionen om vinstfördelning vid andra slag av markåtkomst ska här några ord sägas om bestämmelsernas bakgrund och syfte.

Bestämmelserna om fastighetsreglering i fastighetsbildningslagen har till syfte att åstadkomma en totalt sett effektivare fastighetsindelning, vilket förutsätts ta sig uttryck i högre fastighetsvärden. Värdehöjningen (berörda fastigheters värde efter regleringen *minus* berörda fastigheters värde före regleringen) kallas i fastighetsbildningslagen för *båtnad* (= nytta). För att åstadkomma denna båtnad måste olika slag av *kostnader* läggas ned av företaget. Genom att minska båtnaden med de gemensamma kostnaderna får man regleringsföretagets vinst.

Enligt fastighetsbildningslagen sker vinstfördelningen genom en kombination av två olika beslut; ett ersättningsbeslut (som fördelar båtnaden) och ett kostnadsfördelningsbeslut.

När fastighetsbildningslagen arbetades fram under 1950- och 1960-talen fördes en diskussion om hur vinstfördelningen mer konkret skulle ske mellan de berörda fastighetsägarna. I förarbetena till bestämmelserna sägs bl.a. följande.²

Eftersom det är fastighetsägarna som är regleringsföretagare och bär huvudansvaret för verksamheten, kommer också regleringsvinsten att tillfalla dem. Den regleringsvinst som här avses motsvarar det ekonomiska nettoresultatet av regleringen och utgör närmare bestämt skillnaden mellan totalnyttan och sakägarnas gemensamma kostnader för regleringen. Med totalnyttan förstås därvid summan av de värdeförändringar, som alla de i regleringen ingående fastigheterna kommit att undergå till följd av regleringen sedan sådana fullföljds- och omställningskostnader och anpassningsförluster som inte är att hänföra till gemensamma kostnader utan i stället belastar enskild fastighetsägare blivit frånräknade.---

² Prop. 1969:128 s. B 383 f.

Vinstfördelningen kan åstadkommas antingen på direkt väg eller indirekt. Vid en direkt fördelning är det enligt kommitténs³ mening inte möjligt att finna en grund för fördelningen som är både skäligen och rättvis från principiell synpunkt och lämpar sig för praktisk tillämpning. Enligt kommitténs mening bör en direkt vinstfördelning inte tillämpas.

Kommittén diskuterar därefter frågan om en indirekt vinstfördelning.

– – – Det är uppenbart att sättet för fördelningen mellan fastighetsägarna av de gemensamma regleringskostnaderna påverkar storleken av den vinst som var och en av dem kommer i åtnjutande av. För kommittén står det klart att den kommande lagstiftningen måste innehålla en enhetlig reglering av hithörande frågor och det synes knappast heller kunna sättas i fråga annat än att nyttoprincipen därvid bör vinna tillämpning.

Med fastighets nytta bör enligt kommittén i detta sammanhang förstås den värdehöjning som fastigheten undgår som följd av regleringen, minskad med enskilda fullföljdskostnader, omställningskostnader och anpassningsförluster. Vid nyttoberäkningen, eller båtnadsberäkningen som den också kallas, måste emellertid hänsyn tas också till förekomsten av likvider mellan fastighetsägarna med anledning av fastigheternas ändrade utformning. För att en fastighets nytta skall kunna fastställas, måste därför dess värdehöjning minskas med den likvid som ägaren har att utge, och om ägaren i stället får ta emot sådan ersättning, skall beloppet därav läggas till värdehöjningen.

En annan fråga är hur det s.k. likvidsystemet bör utformas – – – Vid denna s.k. likvidvärdering fastställs för varje fastighet skillnaden i värde mellan vad fastigheten avstår och vad den erhåller genom regleringen. Skillnaden utgör kapitalförflyttning och skall sålunda helt utjämnas genom ersättning i pengar.

Departementschefen anförde bl.a. följande.⁴

Kommitténs förslag till värderingssystem för fastighetsreglering har fått ett övervägande gynnsamt mottagande av remissinstanserna och synes mig väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning.

Utmärkande för fastighetsreglering är att den innebär en ombildning av fastigheter. Fastighet som får avstå mark skall i första hand kompenseras med annan mark. Kontantlikvider, i synnerhet höga sådana, skall om möjligt undvikas. Värderingssystemet måste vara konstruerat från dessa utgångspunkter. Detta medför att värderingssystemet inte kan utformas så, att det blir helt överensstämmande med de regler som gäller för expropriation som ju utgör ett ensidigt tvångsförvärv av fast egendom.

³ Fastighetsbildningskommittén. Se SOU 1963:68 s. 321 f.

⁴ Prop. 1969:128 s. 392.

Diskussionen om ersättningsbestämmelsernas koppling till expropriationslagen var inte slut i och med att fastighetsbildningslagen trädde i kraft. I flera olika sammanhang framfördes förslag om en närmare samordning mellan de båda lagarnas ersättningsbestämmelser.⁵ Detta ledde så småningom till den reform som genomfördes år 1993 och som innebar att ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen numer i princip ska tillämpas även vid fastighetsreglering. Den s.k. vinstfördelningsprincipen ska dock fortfarande tillämpas vid sådan fastighetsreglering där motsvarande markåtkomst inte kan ske med tillämpning av plan- och bygglagen, expropriationslagen eller annat liknande tvångsförvärv. En nyhet vid 1993 års reform var att motsvarande ska gälla även vid förrättning enligt anläggningslagen.

Enligt 5 kap. 10 a § tredje stycket fastighetsbildningslagen uttrycks vinstfördelningsprincipen på följande sätt.

Vid värdering av egendom som inte kunnat tas i anspråk på sätt som sägs i andra stycket skall det även tas skälig hänsyn till det särskilda värde som egendomen har för den tillträdande fastigheten. I sådana fall tillämpas inte bestämmelserna i 4 kap. 2 och 3 §§ expropriationslagen om att värdestegring i vissa fall inte skall beaktas.

I de allmänna motiven för lagändringen framfördes bl.a. följande.⁶

En grundläggande fråga är om det är godtagbart att ersättningen vid tvångsförfoganden i vissa fall (fastighetsbildningsfallen) bestäms efter en vinstfördelningsprincip och i andra fall (expropriationsfallen) efter en skadepincip.

Att ersättningsreglerna i expropriationslagen är utformade efter en skadepincip ter sig naturligt mot bakgrund av reglernas syfte att ersätta förlorad egendom. En vinstfördelningsprincip i expropriationslagen skulle inte bara vara oacceptabel från rättspolitisk synpunkt. Det skulle också skapa praktiska värderingsproblem av en omfattning som knappast kan godtas.

Även ersättningsreglerna i fastighetsbildningslagen framstår som naturliga om man ser till syftet med fastighetsregleringsinstitutet, som ju är att åstadkomma en förbättring av de berörda fastigheterna. Fastighetsbildningslagens ersättningsregler bygger som jag tidigare har nämnt på tanken att de berörda fastigheterna i egenskap av regleringsföretagare bör få dela på regleringsvinsten (prop. 1969:128 s. B 383).

Även andra omständigheter än de olika syftena med de båda instituten kan anföras för en ordning med delvis skilda ersättningsprinciper

⁵ Se t.ex. Uppföljande översyn av fastighetsbildningslagstiftningen (Ds Ju 1977:12), Fastighetsbildning 2, Ersättningsfrågor, Delbetänkande av Fastighetsbildningsutredningen (SOU 1983:38), Markåtkomst och ersättning (LMV-rapport 1988:28) och Ersättning vid fastighetsreglering m.m. (Ds 1988:41).

⁶ Prop. 1991/92:127 s. 41 f.

i expropriationslagen och fastighetsbildningslagen. För det första är det allmänna intresset av ett genomförande ofta starkare i expropriationsfallen än i fastighetsbildningsfallen. Det enskilda intresset är vidare många gånger så framträdande i fastighetsbildningsfallen att det kan sättas i fråga om en tvångsrätt skulle kunna accepteras såvida inte ersättningsbeloppet bestäms under hänsynstagande till den vinst som uppkommer för den som tillträder marken. En sådan ordning leder till ersättningar som i praktiken motsvarar vad parterna skulle ha kommit överens om i normalfallet i en situation där någon tvångsrätt inte hade förelagat.

I specialmotiveringen sägs bl.a. följande om grunderna för vinstfördelningen.⁷

Det föreligger inte någon skyldighet för fastighetsbildningsmyndigheten att alltid beräkna vilken ersättning som skulle ha bestämts enligt de tillämpliga bestämmelserna i expropriationslagen. Vid t.ex. regleringar i omarronderingssyfte kan det vara praktiskt att – utan att göra någon sådan beräkning – med tillämpning även av vinstfördelningsregeln som hittills bestämma likvidvärdet på ett indirekt sätt genom s.k. parcellvärdering (dvs. värdering av det särskilda området för sig utan anknytning till någon bestämd fastighet). En sådan samlad bedömning bör kunna ske också i andra fall då det är lämpligt, t.ex. i sådana fall då kostnaderna för det värderingsarbete som krävs för en värdering av skada och vinst blir mycket stora och den aktuella ersättningen under alla förhållanden bedöms bli låg. I sådana fall bör ersättningen kunna fastställas genom en indirekt vinstfördelning efter en skönsmässig bedömning. – – Vinsten skall fördelas på ett skäligt sätt. Vad som är skäligt i detta hänseende får avgöras från fall till fall i rättstillämpningen med ledning av principen att vinsten bör fördelas på det sätt som skulle ha skett vid en ”normal” frivillig överlåtelse.

8.3 Vad menas med vinst vid expropriation?

För att närmare kunna överväga möjligheten och lämpligheten av att i expropriationslagen införa regler om vinstfördelning, är det förstås grundläggande att utröna vad som egentligen menas med vinst vid en expropriation. Direktiven ger inte någon vägledning i det avseendet.

Som nyss har beskrivits har vinstfördelning varit ett begrepp i fastighetsbildningslagen sedan lång tid tillbaka. Det var därför naturligt att de resonemang som började föras för tio–femton år sedan om en vinstfördelning även i expropriationslagen ”tog sats” i de

⁷ Prop. 1991/92:127 s. 69.

gällande reglerna för ersättning vid bl.a. fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen.

Förutsättningarna är dock annorlunda vid en expropriation än vid en fastighetsreglering. Vid en expropriation är det i princip endast en avträdande fastighet som berörs. Plusvärdena går med andra ord sällan att härleda till en mottagande fastighet. Därmed kan normalt inte – såsom i fastighetsbildningslagen och i anläggningslagen – berörda fastigheters nettovärdeökning läggas till grund för en vinstfördelning.⁸ Som vi ska återkomma till senare i avsnittet kan emellertid den praxis som gäller för vissa vanligt förekommande fastighetsregleringssituationer tas som utgångspunkt även för en närmare diskussion om vinstfördelning enligt expropriationslagen.

Åtminstone i två fall har det gjorts mer konkreta försök att härleda hur en vinst vid expropriation skulle kunna beräknas och fördelas, nämligen dels av Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), dels av professor Thomas Kalbro vid KTH. I det följande redovisas huvuddragen i dessa båda analyser.

LRF 1998

LRF redovisade i en rapport år 1998 en diskussion kring olika vinstbegrepp vid expropriation samt hur vinsten skulle kunna beräknas och fördelas vid olika slag av intrång. Den följande framställningen är ett sammandrag av redovisningen i avsnitt 11.4 i rapporten.⁹

Med vinst vid fastighetsförvärv menas skillnaden mellan köparens och säljarens individuella värden. För att beräkna vinsten är det således nödvändigt att bestämma nivåerna på säljarens och köparens individuella värden.

Säljarens individuella värde bör därvid kunna bestämmas med utgångspunkt från marknadsvärdet.

Köparens individuella värde bestäms dock av helt andra faktorer än marknadsvärdet. Man torde kunna utgå från att detta värde inte

⁸ Även 2002 års ledningsrättsutredning konstaterade detta i sitt slutbetänkande (SOU 2004:7, s. 193–194): ”Det får emellertid betraktas som tveksamt om den regel om vinstfördelning som återfinns i 5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen, som ju bygger på principen att vinsten skapas av och fördelas mellan de fastigheter som berörs, skulle kunna fungera som en förebild för en princip om vinstfördelning i expropriationslagen. Trots det rättssystematiska samband som föreligger mellan, å ena sidan, ledningsrättslagen och, å andra sidan, fastighetsbildningslagen och anläggningslagen torde ett införande av bestämmelser som bygger på denna princip sannolikt kräva andra metoder för att identifiera, beräkna och fördela vinsten.”

⁹ Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom, betänkande av LRF:s markersättningskommitté, april 1998.

sällan grundar sig på lönsamheten i den verksamhet som bedrivs. Köparens individuella värde kan sålunda basera sig på dennes uppfattning om vilken *företagsekonomisk vinst* eller *sambällsekonomisk vinst* det aktuella expropriationsföretaget genererar. Köparens individuella värde kan emellertid även grunda sig på annat än allmänt lönsamhetstänkande – t.ex. utifrån kostnaden för att välja ett alternativt köpobjekt. Det individuella värdet bestäms då med utgångspunkt från *alternativvinsten*.

De nämnda vinstbegreppen beskrivs därefter lite mer i detalj. Vinst i *företagsekonomisk* bemärkelse är det som återstår av intäkterna sedan kostnaderna har betalats. Beräkningen kan avse ett projekt, en viss tidsperiod, ett helt eller flera företag eller något annat. I princip torde ingen oklarhet råda om vad som avses med företagsekonomisk vinst. En annan sak är att det i praktiken i de flesta fall kan diskuteras vad som ska räknas som kostnader och intäkter och hur de ska beräknas. En säker beräkning av vinsten kan bara göras i efterhand. Om man ska försöka uppskatta vinsten i förväg kan detta endast ske med reservation för den osäkerhet avseende de antaganden om kostnader och intäkter som måste göras. Trots detta görs beräkningar avseende sannolik vinst eller lönsamhet i stor utsträckning i samband med projekt där annans mark behöver tas i anspråk. Detta gäller också beträffande alla de underleverantörer, som kan vara engagerade i ett sådant projekt.

I exempelvis ett kraftledningsbygge är ett stort antal underleverantörer regelmässigt engagerade. Olika konsultfirmor kan vara inhyrda för att projektera ledningssträckningen, konstruera stolpar, reglera markskador eller sköta juridiken kring tillstånd och ledningsrätt. Olika materialleverantörer står för stolpar, linor och ställverksutrustning. Ytterligare något företag svarar för själva uppförandet av ledningen. Alla dessa har möjlighet att vara med i projektet men också att avstå. Till grund för deras beslut ligger någon slags vinstkalkyl. Samma gäller för byggherrens beslut att anlita dem. Projektet blir inte av om inte byggherren tror sig kunna göra vinst på det och underleverantörerna deltar endast om de tror att detta blir vinstgivande för dem.

Sammanfattningsvis utgör den företagsekonomiska vinsten skillnaden mellan intäkter och kostnader såsom dessa visar sig hos det enskilda företaget med iakttagande av gällande bokföringsregler.

Inom offentligt finansierade verksamheter görs ofta *sambällsekonomiska* kalkyler som underlag för investeringsbeslut. I en sådan kalkyl försöker man – utöver gängse faktorer – ta hänsyn även till

miljöeffekter, sysselsättningseffekter och allmänhetens bekvämlighet. Ibland kan de faktorer som finns med i den företagsekonomiska kalkylen finnas med även i den samhällsekonomiska, men då ha andra värden. T.ex. kan den samhällsekonomiska marginalkostnaden vara lägre än den kostnad som följer av marknadspriset. Resultatet av den samhällsekonomiska kalkylen kan helt avvika från resultatet av den företagsekonomiska. Ett företagsekonomiskt lönsamt projekt kan vara samhällsekonomiskt olönsamt och vice versa.

I praktiken tvingas man i regel begränsa beräkningen till de mest påtagliga effekterna. Ett exempel på detta är Vägverkets standardiserade modell för samhällsekonomiska analyser av vägprojekt. I en sådan modell beräknas vägprojektets effekt på restider, fordonskostnader, drivmedelsförbrukning, avgasutsläpp, antal olyckor, antal skadade, antal viltolyckor samt på drifts- och underhållskostnader. För att genomföra dessa effektberäkningar måste en stor mängd antaganden göras. En ränta måste antas liksom livslängden på olika delar av en väginvestering. Vidare värderas dels de materiella kostnaderna av olika sorters olyckor, dels värdet av risken för olycka, dvs. individernas betalningsvilja för att minska risken för en olycka. Andra faktorer som åsätts värden är restider i tjänst och privat, godstransporttider, mervärdet av att köra på asfalt i stället för grus, utsläpp av olika slag, buller, fordonskostnader, m.m. Slutresultatet formuleras som projektets nettonuvärdeskvot, vilken ska förstås som kvoten av nuvärdet av netto nyttan och nuvärdet av kostnaden. Om denna kvot är större än noll anses samhällsekonomisk lönsamhet föreligga. Projektet är mera lönsamt ju högre kvoten är.

Sammanfattningsvis utgör den samhällsekonomiska vinsten skillnaden mellan samtliga nyttor och uppoffringar, oberoende av var de uppstår. Samhällsekonomiska kalkyler kan bli omfattande och förutsätter ett stort antal mer eller mindre godtyckliga bedömningar, t.ex. avseende vilka faktorer som ska tas med och hur de ska värderas. Sitt största värde torde denna kalkyl ha som instrument för rangordning av olika projekt. Därvid förutsätts att kalkylerna har gjorts efter samma mönster. Vid användning för detta ändamål är det också i sin ordning att koncentrera kalkylen till faktorer som skiljer mellan olika alternativ.

Ett annorlunda sätt att beräkna vinst för att bedöma köparens individuella värde beträffande en viss bestämd fastighet är att uppskatta *alternativvinsten*. Till skillnad från de tidigare redovisade beräkningsätten gör man inte här någon bedömning av den allmänna lönsamheten i den verksamhet som köparen bedriver. I stället

bestämmer man köparens värde utifrån kostnaden för att välja ett alternativt köpobjekt. Man beräknar sålunda vad köparen tjänar på att förvärva just den aktuella fastigheten jämfört med att köpa den "näst bästa" fastigheten. Alternativvinsten – köparens individuella värde – är sålunda kostnadsskillnaden mellan de nämnda förvärven.

Vinstberäkningen enligt denna modell kan i många fall göras enkel. Ofta torde den kunna inskränkas till en beräkning av merkostnaden för den alternativa lösningen. Ett av de viktigaste skälen till att lagstiftning om tvångsförvärv finns är emellertid att det ibland inte finns några alternativ eller endast sådana som är mer eller mindre orealistiska. I sådana fall är beräkningsmodellen inte användbar. I de fall det finns realistiska alternativ lämpar sig dock beräkningsmodellen väl för att uppskatta köparens individuella värde.

Om köparens individuella värde ska bestämmas utifrån ett allmänt lönsamhetstänkande kan man – oavsett om man utgår från företags- eller samhällsekonomisk vinst – tänka sig minst tre slags vinst beroende på vilket sätt man väljer att beräkna vinsten. De kan kallas *bolagsvinst*, *projektvinst* och *fastighetsekonomisk vinst*.

Med *bolagsvinst* avses den vinst som hela företaget eller organisationen ger. Denna vinst har den fördelen att den i regel ändå räknas fram av andra skäl. Detta beräkningssätt innebär att hela det expropriationens företags vinst utreds.¹⁰ Bolagets vinst beror på en mängd faktorer som inte behöver ha något med den verksamhet att göra där annans mark måste tas i anspråk. Att uppskatta bolagets framtida vinster och låta dessa utgöra bas för en engångsersättning för mark med inslag av vinstdelning förefaller inte realistiskt. Vinsten måste dock årligen i efterhand redovisas offentligt. När köparen i en affärsdiskussion ska bestämma sin position torde han ta sin utgångspunkt i hela bolagets vinst. Det förefaller därför inte utslutet att tänka sig att en på detta sätt beräknad vinst kan utgöra en faktor vid bestämmande av köparens individuella värde och därmed tjäna som utgångspunkt för vinstdelning.

Projektvinsten avser den vinst som ett enskilt projekt genererar. Den låter sig inte så lätt beräknas men har den fördelen att kopplingen är tydlig mellan vinsten och den mark som tas i anspråk. Vid

¹⁰ I betänkandet valde man att kalla detta slags vinst för bolagsvinst i stället för företagsvinst för att undvika sammanblandning med det i expropriationssammanhang använda begreppet expropriationsföretag – med vilket menas det aktuella projektet. Sålunda kan expropriationsföretaget vara att bygga en kraftledning av visst slag från A till B under det att bolaget i fråga är t.ex. Eon. Att uttrycket bolagsvinst valdes beror på att förvärvaren oftast torde vara ett aktiebolag i de fall då vinstdelning kan bli aktuell. Detta hindrar ej att principen kan tillämpas även om verksamheten bedrivs i annan företagsform.

beräkning av projektvinst är det naturligt att utgå från den investeringskalkyl som byggherren gjort. I denna torde normalt ingå dels en uppskattning av de kostnader i form av projektering, byggnadsarbeten, material, administration m.m., som projektet väntas ge upphov till, dels en beräkning av de årliga driftskostnader som uppstår, dels ock en beräkning av de bruttointäkter som projektet kan ge. En komplikation är att kostnaderna i regel till stor del är av engångskaraktär och uppstår i samband med själva bygget under det att intäkterna uppstår kontinuerligt under en längre period. För att få kostnader och intäkter jämförbara kan man antingen diskontera alla återkommande poster i kalkylen till byggåret eller fördela initialkostnaden över investeringens livslängd. I det förra fallet jämförs byggkostnader och nuvärdet av driftskostnaderna med nuvärdet av intäkterna. I det senare fallet jämförs en årlig kostnad för ränta, avskrivning och drift med den årliga intäkten. Projektvinsten kan sägas vara den marginella bolagsvinst som uppkommer när det aktuella projektet realiserar. Denna vinst kan antas utgöra en viktig förutsättning vid köparens överväganden om vilket som är det högsta pris som denne är beredd att betala för den mark som behövs för projektet.

Den *fastighetsekonomiska vinsten* beräknas på grundval av de värdeförändringar som berörda fastigheter undergår. En sådan vinstberäkning har stora likheter med den som görs vid vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen. Enligt den sistnämnda lagen bestäms vinsten som den sammanlagda förändringen av berörda fastigheters värden. Av 5 kap. 10 a § framgår att ersättningen minst måste uppgå till marknadsvärdeminskningen för avträdande fastighet. Därutöver ska skälig hänsyn tas till "det särskilda värde som egendomen har för den tillträdande fastigheten". Vad som ska förstås med detta "särskilda värde" är inte helt klart. En tolkning är att det motsvarar det individuella värdet för tillträdaren. Oavsett vilket slags värde som används får man utgå från att värdet för tillträdaren – åtminstone om det är fråga om fastigheter med ekonomisk avkastning – härleds från något slag av företagsekonomisk kalkyl. Sambandet mellan en företagsekonomisk avkastningsökning och en fastighets värdeökning kan dock vara mer eller mindre tydligt.

Det kanske inte är uteslutet att i vissa fall använda sig av ett fastighetsekonomiskt synsätt för att beräkna köparens individuella värde. Exempelvis skulle man kunna tänka sig att försöka uppskatta en kraftverksfastighets värdeförändring sedan en ledningsrätt till förmån för denna eller kraftbolaget erhållits. Detta torde dock vara svårt i

praktiken. Någon marknad för denna typ av fastigheter existerar knappast. Om man ändå försökte sig på att utvidga tillämpningsområdet för fastighetsbildningslagens vinstbegrepp vore man hänvisad till att beräkna någon form av avkastningsvärde. I så fall är man emellertid tillbaka i ett rent företagsekonomiskt vinstberäknings-sätt, varför det vore en onödig omväg att bestämma den vinst som ska bli föremål för fördelning via förändrade fastighetspriser. Slutsatsen var att vinst beräknad efter mönster från fastighetsbildningslagen nog inte är en realistisk modell för bestämmande av köparens individuella värde.

Sammanfattningsvis konstaterades att det finns flera sätt att uppskatta köparens individuella värde och att sådana uppskattningar är svårare att göra än när det gäller säljarens individuella värde. Det finns dock två möjliga men sinsemellan olika huvudlinjer att utgå från. Enligt den ena kan köparens individuella värde för en viss bestämd fastighet som denne står i begrepp att förvärva bedömas mot bakgrund av den *allmänna lönsamheten* i den verksamhet som köparen bedriver. Den andra huvudlinjen utgår inte från ett lönsamhetstänkande. Enligt denna linje ska köparens individuella värde i stället bedömas utifrån kostnaden för att välja ett *alternativt köpobjekt*. Det individuella värdet bestäms då med andra ord utifrån vad köparen tjänar på att förvärva just den aktuella fastigheten jämfört med att förvärva den "näst bästa" fastigheten.

Det bedömdes i rapporten inte möjligt att förorda någon av huvudlinjerna och att finna en specificerad generellt användbar regel för uppskattning av köparens individuella värde. Det främsta skälet för detta var att köparens individuella värde måste antas variera mellan olika expropriationsfall. Ett fastställande av köparens individuella värde torde därför med nödvändighet få ske med användande av *schabloner och normer* grundade på de rättstillämpande organens praxis samt fördjupade studier av vinstförhållanden och alternativkostnader i den exproprierandes verksamhet.

Det lagändringsförslag som framfördes i rapporten var att det i expropriationslagen skulle införas en vinstfördelningsregel med följande lydelse.

Vid bestämmande av ersättning, när ett expropriationsföretag sker för ett ändamål med affärsmässiga lönsamhetskrav, ska även tas hänsyn till det särskilda värde som företaget har för den exproprierande. I sådana fall tillämpas inte bestämmelserna i 4 kap. 2 och 3 §§ om att värdestegring i vissa fall inte skall beaktas.

Vid tillämpningen av bestämmelsen skulle den övergripande riktlinjen vara att vinstfördelningen leder till ett ersättningsresultat som motsvarar vad som normalt skulle ha överenskommit i en situation där någon tvångsrätt inte hade förelegat. Fördelningen bör därvid göras enligt antingen alternativvinstmetoden eller enligt projektvinstmetoden, eftersom fördelning enligt dessa metoder bäst torde överensstämma med prisbildningen vid frivilliga överenskommelser. De förordade metoderna måste dock alltid tillämpas på det sättet att en *skälig* vinstdelning uppnås. En faktor som bör tillmätas betydelse för hur stor del av vinsten som ska tillfalla markägaren är i hur stor utsträckning expropriationen är *allmännyttig*. I vilka expropriationsfall den ena eller den andra metoden ska användas och exakt hur stor vinstandel som ska tillkomma den som tvingas avstå mark måste dock ytterst ankomma på rättstillämpningen att avgöra.

Kalbro 2004

I anslutning till frågan om individuellt värde hänvisas i direktiven till en bilaga till slutbetänkandet från 2002 års ledningsrättsutredning.¹¹ I bilagan resonerar Thomas Kalbro kring frågan hur man skulle kunna se på vinstfördelning vid expropriation. Den följande framställningen är ett sammandrag av redovisningen i bilagan.

För att lagstiftaren ska tillåta tvångsförvärv måste ändamålet med förvärvet vara av allmänt intresse, dvs. samhällsekonomiskt motiverat. De totala fördelarna med förvärvet måste alltså vara större än nackdelarna. Vidare krävs att förvärvaren behöver köpa ett visst bestämt markområde, dvs. det får inte finnas (realistiska) alternativa lokaliseringsmöjligheter för det ändamål för vilket förvärvet sker. Det kan exemplifieras med mark för vägar, järnvägar och kraftledningar.

När ett specifikt markområde behövs för ett visst ändamål får säljaren en monopolsituation gentemot köparen – och därmed en mycket stark förhandlingsposition. I sådana fall kan säljaren pressa köparen att betala ett högre pris, jämfört med vad som skulle bli fallet om det hade funnits flera, konkurrerande, säljare. Tvångsförvärv kan således legitimeras med att köparen inte ska behöva betala ett oskäligt högt pris på grund av att säljaren råkar inneha strategiskt belägen mark. Med andra ord är ett centralt motiv för expropriativ lagstiftning att reglera den ersättning som ska betalas.

¹¹ Legitimitetsfrågor vid tvångsförvärv av mark och rättigheter, SOU 2004:7, s. 265 f. (bilaga 5).

Att säljaren befinner sig i en monopolsituation är ett nödvändigt – men inte tillräckligt – skäl att tillåta tvångsförvärv. Det krävs också att ändamålet med förvärvet är, allmänt uttryckt, viktigt. Man kan diskutera vilka ändamål som är ”viktiga”, men ett minimikrav torde vara att ändamålet med förvärvet, direkt eller indirekt, har betydelse för en inte alltför liten grupp människor.

Vid en juridisk prövning av om det föreligger ett allmänt intresse eller inte, är det fråga om en antingen-eller-bedömning. Svaret måste bli ja eller nej. Vid en mer nyanserad bedömning torde dock styrkan i det allmänna intresset kunna variera. Det kan ha betydelse för vad som ska anses vara en ”skälig” ersättning (jfr avsnitt 4.4).

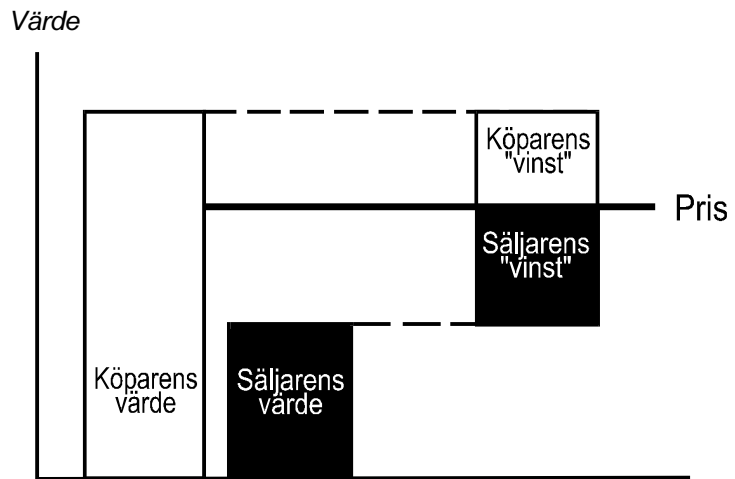
Vad som är en skälig ersättning diskuteras inte sällan utifrån säljarens perspektiv. Som har framgått har dock skälighetsfrågan två sidor. Å ena sidan ska köparen inte behöva betala ”för mycket”, genom att säljaren utnyttjar sin monopolställning och tillskansar sig ett pris som denne i annat fall inte skulle ha kunnat få. Å andra sidan har säljaren ett berättigat krav på att få en ersättning som är rimlig. Ett minimikrav är då att säljarens situation inte försämras genom tvångsförvärvet. Det motsvarar i princip det pris som säljaren skulle vara beredd att sälja sin mark för i en normal förvärvssituation – där det inte föreligger något tvångsinslag. Ersättningsreglerna ska alltså vara skäliga ur såväl köparens som säljarens synvinkel.

Vilket pris skulle då en köpare och en säljare frivilligt komma överens om, när (1) köparen behöver just säljarens mark och (2) säljaren inte utnyttjar sitt strategiska markinnehav (monopolsituation) vid förhandlingar om priset?

För att en försäljning av mark/fastigheter ska komma till stånd måste köparen och säljaren värdera marken olika. För att säljaren ska vara beredd att avstå sin mark måste köparen betala ett pris som minst uppgår till säljarens individuella värde av egendomen. Samtidigt är köparen inte beredd att betala mer än vad han själv värderar marken till. En överenskommelse om priset måste alltså ligga mellan köparens och säljarens värden. På vilken nivå priset hamnar beror bl.a. på parternas förhandlingsstyrka.

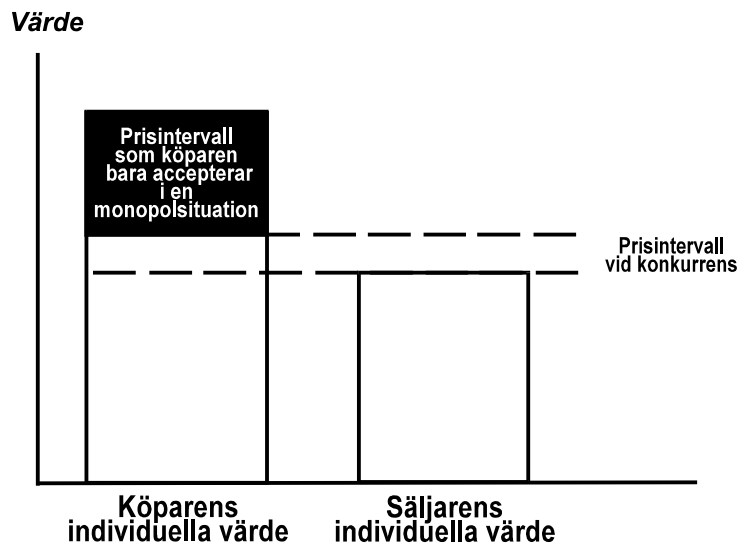
Skillnaden mellan köparens och säljarens värden är den vinst som uppstår vid förvärvet. Ligger priset nära säljarens värde, dvs. om priset är lågt, får köparen en större andel av vinsten. Motsatsvis får säljaren en större andel av vinsten om priset är högt, se figur 8.1.

Figur 8.1 Prisbildning och vinstfördelning vid en frivillig försäljning av en fastighet



I en monopolsituation vid en expropriation rubbas emellertid denna idealbild, se figur 8.2.

Figur 8.2 Prisintervall vid monopol respektive konkurrens



Även här gäller att en överenskommelse om priset måste ligga mellan köparens och säljarens värden. Men det som skiljer monopolsituationen från konkurrensfallet är prisnivån. I monopolfallet kan köparen tvingas att acceptera ett högre pris, dvs. en lägre vinst, jämfört med om det hade funnits alternativa möjligheter att förvärva mark. Detta ska belysas med ett exempel som är hämtat från affärsvärlden – frågan om vinstdelning är ju inte någon specialfråga för just överlåtelse/upplåtelse av mark.

Antag att IT-BOLAGET tillverkar mobiltelefoner där en komponent kan kosta 70 kronor innan den aktuella telefonmodellen blir olönsam. För att tillverka komponenten används underleverantörer. I detta fall har två leverantörer, U_1 och U_2 , visat intresse att producera komponenten. U_1 är beredd att sälja till 40 kronor, medan det lägsta pris som U_2 accepterar är 30 kronor.

Med dessa förutsättningar inleds förhandlingar med U_2 , där en slutlig uppgörelse bör ligga mellan 30 och 40 kronor. Lägre pris än 30 kronor är U_2 inte beredd att gå med på. Och ett högre pris än 40 kronor behöver IT-BOLAGET inte acceptera, eftersom U_1 är beredd att sälja för 40 kronor.

Köparens, IT-BOLAGET, värde för telefonkomponenten är 70 kronor – det högsta belopp som kan betalas utan att telefonmodellen blir olönsam. Men detta värde saknar ändå betydelse för överenskommelsen med U_2 . Oavsett om gränsen för lönsamhet går vid 70, 100 eller 200 kronor behöver företaget ändå inte betala mer än 40 kronor. Priset bestäms nämligen av företagets alternativ i den här situationen, dvs. en uppgörelse med den ”näst bäste” underleverantören U_1 .

Om vi kopplar exemplet till figur 8.2 kan vi konstatera följande. Det lägsta pris som säljaren accepterar är 30 kronor. Köparens maximala pris i en monopolsituation är 70 kronor, medan motsvarande belopp vid konkurrens är 40 kronor. I en konkurrenssituation ligger alltså prisintervallet för en överenskommelse mellan 30 och 40 kronor.

Ett annat exempel berör en markåtkomstsituation.

Antag att VÄGVERKET ska bygga en väg med två möjliga vägsträckningar, antingen över fastigheten A eller fastigheten B. Båda sträckningarna bedöms vara likvärdiga vad gäller den samhällsekonomiska nyttan, dvs. VÄGVERKETs värde av vägutbyggnaden. Det finns dock skillnader i grundläggningsförhållanden mellan fastigheterna. Anläggningskostnaden på fastigheten A är därför 50 000 kronor högre än på fastigheten B. Vid förhandlingar har ägaren till fastigheten A erbjudit sig att sälja sin mark för 25 000 kronor.

VÄGVERKET går nu in i förhandlingar även med ägaren till fastigheten B. Förutsättningen är då att man inte behöver betala mer än 75 000 kronor (alternativkostnaden i form av markersättning och fördyrade grundläggningskostnader på fastigheten A). Vid förhandlingarna

framkommer att ägaren till B har ett värde – det lägsta pris som accepteras – som är 30 000 kronor. Medveten om detta och för att nå en överenskommelse erbjuder VÄGVERKET 40 000 kronor, vilket ägaren accepterar.

I detta exempel får alltså ägaren till fastigheten B en vinst på 10 000 kronor. Samtidigt gör VÄGVERKET en vinst på 35 000 kronor (alternativkostnaden för att dra vägen över fastigheten A, dvs. 75 000 kronor, minus ersättningen till ägaren av fastigheten B på 40 000 kronor).

De båda exemplen visar att utgångspunkten för att bedöma värdet för köparen – om ambitionen är att undvika att säljaren tillgodogör sig monopolvinster – inte ska vara den ”allmänna lönsamheten” i den verksamhet som förvärvaren bedriver. Det gäller oavsett om det är fråga om samhälls-, företags- eller fastighetsekonomisk lönsamhet. Vinsten bör i stället relateras till köparens *alternativkostnad*, dvs. kostnaden för att förvärva den ”näst bästa” marken i stället för den ”bästa”.

I exemplet med Vägverket innebär det att säljaren dels får ersättning för sitt värde, dels en viss andel av vinsten. Men denna vinstandel är oberoende av Vägverkets värde, dvs. den samhällsekonomiska nyttan av den aktuella vägsträckningen. Vinsten – och ersättningen för mark – bestäms av att vägen lokaliserar till just fastigheten B, i stället för till fastigheten A.

Sammanfattningsvis skulle en vinstfördelning i expropriationslagen enligt Thomas Kalbro kunna utformas så att ersättningen bestäms till den berörde fastighetsägarens *reservationspris* om denne skulle sälja sin fastighet på en öppen marknad, dvs. *utan monopolställning*. Det innebär alltså att ersättningen omfattar kompensation för det individuella värdet plus transaktionskostnader och en viss vinstandel (jfr avsnitt 7.2). Vinsten skulle därvid bestämmas med utgångspunkt från förvärvarens *alternativkostnad*, dvs. kostnaden för att förvärva den ”näst bästa” marken i stället för den ”bästa”. För att bestämmelser av detta slag ska bli förutsebara och användbara i praktiken torde det enligt Thomas Kalbro vara nödvändigt att utforma schabloniserade beräkningsmodeller.

Ytterligare ett synsätt

Som inledningsvis berördes är det inte möjligt att överföra teorin bakom vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen till en vinstfördelning enligt expropriationslagen. Man möter hinder redan genom

att fastighetsbildningslagens system i grunden bygger på att det finns fastigheter både som avträdare och tillträdare och att det är dessa fastigheters nettovärdeökning (minus kostnaderna) som läggs till grund för vinstfördelningen.

Därmed inte sagt att man helt kan, eller ens bör, bortse från hur vinstfördelningen tillämpas vid fastighetsreglering. Det finns således vissa komponenter i den vinstfördelning, som enligt gällande rätt sker vid fastighetsreglering, som skulle kunna tjäna till ledning även vid en diskussion om vinstfördelning vid expropriation. Uttalanden som i debatten har gjorts om motsatsen torde således vara något förhastade.

En sådan komponent är att enligt förarbetena till den skälighetsregel i fastighetsbildningslagen, som vinstfördelningen bygger på, ska ersättningen i de s.k. vinstfördelningsfallen bestämmas utifrån vad parterna "normalt" skulle kunna antas ha kommit överens om, om någon tvångsrätt inte hade förelegat. Även de båda analyser som har redovisats ovan bygger på denna grundprincip, nämligen att syftet med en vinstfördelningsregel bör vara att i princip "återskapa" en fri marknad – utan vare sig tvång eller monopol.

En annan komponent i det gällande vinstfördelningssystemet enligt fastighetsbildningslagen är den praxis som gäller när mark "förädlas" till tomtmark. Denna praxis bygger på NJA 1956 s. 603 och innebär att mark som överförs för att bilda en ny fastighet för bebyggelse (tomtmark) eller för att utöka en redan etablerad tomtplats, ska ersättas med det genomsnittliga tomtmarksvärdet inom den nybildade fastigheten. Ersättningen ska dock minst motsvara den avträdande fastighetens värdeminskning och högst den tillträdande fastighetens värdeökning.

Ett exempel på hur den s.k. *genomsnittsvärdeprincipen* tillämpas är följande.

Ett markområde (kanske skog eller åker) ingår enligt en detaljplan i ett kvarter där IKEA ska etablera ett nytt varuhus. Markens värde stiger därmed till en nivå som motsvarar "tomtmark för ett IKEA-varuhus". Ersättningsprincipen i fastighetsbildningslagen är att det är det förädlade, högre, värdet som ska ersättas. Värdeökningen från skog (eller något annat) till tomt tillfaller således avträdaren. När det finns en detaljplan är detta inte i första hand fråga om ett uttryckligt vinstfördelningsbeslut – värdeökningen och därmed vinstfördelningen anses då redan ha skett genom planens antagande¹² – men enligt NJA 1989 s. 431 och ett flertal avgöranden därefter i underrätter, ska samma synsätt ligga

¹² Jfr NJA 1956 s. 603.

till grund även för den vinstfördelning som sker när mark överförs till en bebyggelsefastighet *utanför* planlagt område.

Det redovisade principiella synsättet som sådant skulle mycket väl kunna tillämpas även vid expropriation. Ersättningen skulle då – oberoende av markens värde före expropriationen och oberoende av om detaljplan finns eller inte – bestämmas med utgångspunkt från det ”förädlade” markvärdet, dvs. ett markvärde som grundas på den användning för vilken expropriationen (eller något annat tvångsförfogande) sker.

8.4 Överväganden

Utredningens förslag: Vid markåtkomst för sådana ändamål som bedrivs på i huvudsak marknadsmässiga villkor ska ersättningen innefatta en särskild ändamålsrelaterad ersättningspost – s.k. vinstfördelning. Den sålunda tillkommande ersättningen ska bestämmas efter vad som är skäligt i det enskilda fallet med hänsyn till egendomens särskilda värde för förvärvaren.

8.4.1 Bör en vinstfördelningsprincip införas i expropriationslagen?

Utgångspunkter

Våra överväganden i kapitel 6 och 7 har handlat om den ersättning som bör betalas vid tvångsförfoganden av fast egendom med hänsyn till den *skada* i olika avseenden som den exproprierade fastighetsägaren drabbas av. Vad som här ska behandlas är om det dessutom bör betalas en särskild ersättning med hänsyn till *den exproprierandes nytta* av förvärvet – eller som det uttrycks i direktiven: om det är ”möjligt och lämpligt att i expropriationslagen införa regler om någon form av vinstdelning mellan den exproprierande och den vars egendom tas i anspråk”.

I vårt delbetänkande om hur expropriationslagens ersättningsbestämmelser tillämpas har vi redovisat olika förändringar som har skett i samhället sedan expropriationslagen trädde i kraft och som skulle kunna ställa nya krav vad gäller ersättning vid ianspråk-

tagande av fast egendom.¹³ När de gällande ersättningsreglerna infördes i början av 1970-talet genomfördes de flesta tvångsförfoganden av offentliga aktörer som bedrev sin verksamhet utan vinstintresse. Genom avregleringar, bolagiseringar, privatiseringar och internationaliseringar under 1980- och 1990-talen har emellertid situationen förändrats. Nya ägarformer har uppkommit med krav på större affärsmässighet och tidigare gränslinjer mellan vad som ska skötas i offentlig respektive enskild regi har luckrats upp. Vår kartläggning visar att reglerna om tvångsförfoganden under de senaste åren allt oftare har använts vid förvärv där förvärvaren är en privat aktör som bedriver sin verksamhet i vinstsyfte – vilket i och för sig inte har påverkat det allmänna intresse som ligger till grund för tvångsförfogandet.

Den beskrivna utvecklingen har medfört en rättspolitisk diskussion där det har ifrågasatts om de skadeståndsrättsliga principer, efter vilka ersättningen enligt gällande rätt ska bestämmas, leder till skäliga ersättningar vid sådana ingrepp där kommersiella intressen är inblandade.¹⁴ I samband därmed har även framförts förslag om att någon form av ”vinstdelning” bör införas.

Även 2002 års ledningsrättsutredning har berört frågan. Utredningen skulle enligt sina direktiv behandla bl.a. vissa frågor om ersättning vid upplåtelse av ledningsrätt. Vid övervägandena av dessa frågor kom utredningen fram till att starka skäl talade för att det borde göras en övergripande översyn av reglerna om ersättning i expropriationslagen. Det huvudmotiv för en sådan översyn som utredningen angav var att gränserna för vad som hanteras i offentlig respektive enskild regi, bl.a. genom de senaste decenniernas avregleringar och privatiseringar, hade luckrats upp. Utredningen uttalade därvid bl.a. följande.¹⁵

Det som då främst bör diskuteras är införandet av någon form av påslag utöver den ersättning som expropriationslagen föreskriver idag. Ett annat alternativ som kan övervägas är en ordning som innebär att annat än skadeprincipen kan tillämpas i vissa fall.

¹³ Se SOU 2007:29 s. 95–97 samt 137 och 138.

¹⁴ Se t.ex. Thomas Kalbro, Ersättning vid expropriation – en principdiskussion, 1998, Lantbrukarnas Riksförbund, Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom, 1998, Barbro Julstad och Anders Victorin, Det IT-rättsliga Observatoriets rapport 12/2000, 2000, s. 31 f. och Fredrik Bonde, Expropriation med kommersiella förtecken – några ersättningsfrågor, Svensk Juristtidning 2003 s. 970 f.

¹⁵ SOU 2004:7 s. 193.

Det som har gett upphov till diskussionen om ett vinstfördelnings-system i expropriationslagen är alltså de förskjutningar i fråga om användningen av expropriationsinstitutet, som har skett under senare år och som innebär att reglerna allt oftare har använts i fall där förvärvaren är en privat aktör, som driver sin verksamhet i vinstsyfte. Samtidigt kan konstateras att många av de tvångsförfoganden som sker fortfarande görs av förvärvare utan sådant vinstsyfte. För de senare fallen har det inte, i den debatt som har förekommit, sagts annat än att den i dag gällande skadepincipen bör bibehållas – låt vara med vissa modifikationer, t.ex. av det slag som har föreslagits i kapitel 7. Vi har ingen annan uppfattning och det bör därför redan här läggas fast att regler om vinstfördelning i vart fall inte bör göras tillämpliga på alla fall av expropriativa ingrepp. Den fortsatta diskussionen rörande möjligheten och lämpligheten av att införa regler om vinstfördelning i expropriationslagen omfattar således endast sådana fall där tvångsförfogandet uppbärs av, förutom angelägna allmänna intressen, tydliga enskilda vinstintressen.¹⁶

Skäl för och emot vinstfördelning

En väsentlig fråga vid utformandet av regler för expropriationsersättning är att dessa uppfattas som *rättvisa* – såväl av dem som direkt berörs av en expropriation som av samhällsmedborgarna i stort (jfr diskussionen i avsnitt 4.4).

Rättvisa är visserligen ett svårt och värdeladdat begrepp, men det är ändå rimligt att anta att den allmänna uppfattningen i början av 1970-talet, när vår nuvarande expropriationslag trädde ikraft, och även dessförinnan, var att reglerna ledde till ersättningar som i allmänhet betraktades som "rättvisa". Anledningen till detta antagande är att de tvångsförvärv av mark som då skedde huvudsakligen syftade till att åstadkomma samhällsservice, som skulle komma stora grupper av medborgare till godo. Det är därför troligt att den som tvingades avstå mark för ett sådant serviceändamål normalt accepterade att ersättning betalades endast för uppkommen ekonomisk skada. En helt annan sak är att det säkerligen fanns olika uppfattningar om hur värdet av denna skada skulle beräknas, dvs. vad ersättningen exakt skulle bestämmas till.

I ljuset av den nyss beskrivna samhällsutvecklingen mot att i ökad utsträckning använda tvångsförfoganden över mark för privata

¹⁶ Vi återkommer i avsnitt 8.4.2 till frågan om hur en sådan skiljelinje skulle kunna dras.

och kommersiella ändamål, är det även rimligt att anta att den som tvingas lämna ifrån sig sin mark för sådana ändamål numer ofta har en annan uppfattning om vad som är en skälig och rättvis ersättning. Även om tvångsförvärvet fortfarande i grunden bygger på att angelägna samhällsintressen ska tillgodoses, överskuggas dessa intressen i vissa fall av det parallella kommersiella ändamålet.

Rättviseskäl torde därför tala för att ersättningen vid expropriativa ingrepp i fler fall än enligt gällande rätt bör bestämmas med utgångspunkt inte bara i den uppkomna skadan, utan även med hänsyn tagen till nyttan för förvärvaren, dvs. till ändamålet med förvärvet.

Ett grundläggande syfte med att över huvud taget ha lagreglerade ersättningsbestämmelser är att dessa ska ge ”spelregler för marknaden” – dvs. för förhandlingar mellan köpare och säljare – och därmed underlätta frivilliga överenskommelser.¹⁷ Ersättningsreglerna ska alltså lägga grunden för ett förhandlingsklimat där köpare och säljare upplever att de i slutänden får tillräcklig kompensation respektive inte behöver betala för mycket.

Det går visserligen att uppfatta de erfarenheter av gällande rätt, som redovisades i vårt delbetänkande, på lite olika sätt, men redovisningen ger i vart fall inte någon entydigt kritisk bild av hur de gällande ersättningsreglerna uppfattas. Värt att notera är t.ex. att köpare och säljare är överens om priset i den absoluta merparten, 95–99 procent, av de fall där tvångsförvärv kan tillämpas. Detta förhållande skulle kunna ses som att de gällande reglerna fungerar tämligen väl som ”spelregler”.¹⁸ Den höga andelen överenskommelser kan dock å andra sidan även förklaras med att benägenheten att komma överens är beroende av hur de gällande rättsreglerna är utformade, eftersom det är dessa som i slutänden kommer att tillämpas, om någon överenskommelse inte träffas.

Av delbetänkandet framgår vidare att priset vid frivilliga överenskommelser normalt ligger på en högre nivå än vad rättsreglerna föreskriver – uppskattningsvis omkring 10–20 procent.¹⁹ Detta faktum skulle förstås kunna tolkas som att parterna själva gör en ”vinstfördelning” vid sidan av och utöver den rent skadebaserade ersättningen. Som vi redan har berört tidigare i betänkandet torde dock den observerade skillnaden i första hand bero på att det för förvärvaren finns incitament att ingå överenskommelser på en något högre prisnivå än den lagstadgade p.g.a. minskade

¹⁷ Jfr avsnitten 4.4 och 7.3.1.

¹⁸ Se SOU 2007:29 s. 138–139.

¹⁹ Med undantag för ersättning för s.k. mobiltelemaster, jfr avsnitt 6.5.1.

förhandlings- och domstolskostnader, inbesparad tid, ökad goodwill, osv. Något direkt stöd för en vinstfördelning vid expropriation kan man således inte finna i de generella redovisningar som görs i delbetänkandet.

Som tidigare har berörts i avsnitt 6.5.1 finns det emellertid ett markant undantag från den generella bilden, nämligen i fråga om upplåtelse av utrymme för basstationer för mobiltelefoni. I dessa fall har frivilliga ersättningar betalats i form av arrenden som om de nuvärdeberäknas i betydande grad överstiger marknadsvärdet för markens tidigare användning. Till viss del torde denna högre ersättningsnivå ha precis samma grund som i de nyss berörda s.k. ”normalfallen”, dvs. processuella fördelar för förvärvaren och inte minst – med tanke på det höga tempo med vilket utbyggnaden skulle ske – den tidsbesparing som en överenskommelse innebär. Det finns dock anledning att tro att prisnivån även till viss del kan ses som ett uttryck för en form av vinstdelning mellan förvärvaren och upplåtaren. Detta skulle i så fall kunna sägas tala för att en vinstfördelning bör införas i åtminstone just dessa fall.

En annan aspekt är att den som ska uppföra t.ex. en mastanläggning och sedan bedriva sin verksamhet på i huvudsak marknadsmässiga villkor, är hänvisad till marknadsmässiga uppgörelser för alla de komponenter som behövs för anläggningen utom just vad avser marken. Som vi tidigare har behandlat i avsnitt 7.3.1 rörande individuella värden, finns det i och för sig ett särskilt motiv för prisreglering vid markåtkomst, nämligen det som vi har kallat monopolmotivet. Till skillnad från vid upphandling av entreprenader, materialanskaffning m.m. kan den berörde fastighetsägaren utnyttja sin marks strategiska läge för att få ut ett särskilt högt pris. Detta monopolmotiv rättfärdigar emellertid endast att ett överpris inte behöver betalas för marken – inte att markägaren inte får betalt efter marknadsmässiga villkor.

Ytterligare en fråga som har berörts i den rättspolitiska diskussionen är expropriationsersättningsreglernas förhållande till egendomsskyddet i Europakonventionen och i regeringsformen. Även 2002 års ledningsrättsutredning berörde den frågan och menade att den nämnda kopplingen möjligen kunde tala för att ersättningen bör vara högre när allmänintresset är mindre, dvs. att styrkan i det allmänna intresset kan ha betydelse för vad som kan betraktas som skälig ersättning vid ett tvångsingrepp.

Som närmare framgår av redovisningen i kapitel 3 är vår bedömning att varken Europakonventionen eller regeringsformen i och

för sig ger anledning att ifrågasätta det gällande systemet för expropriationsersättning. Även om det inte uttryckligen följer av de nämnda reglerna skulle dock den s.k. proportionalitetsprincipen, som även 2002 års ledningsrättsutredning synes ha varit inne på, kunna sägas tala för att ersättningsnivån bör kunna variera beroende på styrkan i det allmänna intresse som ska tillgodoses genom tvångsförvärvet. Som vi tidigare har berört har liknande resonemang förts även från ett mer grundläggande teoretiskt perspektiv (jfr avsnitt 4.4). Med hänsyn till att vi i Sverige har relativt omfattande möjligheter till tvångsförvärv för privata subjekt, kan man sammanfattningsvis säga att även egendomsskyddet kan sägas tala till förmån för en vinstfördelningsregel i expropriationslagen.

Som vi tidigare har beskrivit i avsnitt 8.2 gjordes i det lagstiftningsärende som ledde till en revidering av fastighetsbildningslagen år 1993 ett uttalande om att vinstfördelning vid expropriation inte vore lämpligt. Departementschefen uttalade då bl.a. följande.²⁰

En vinstfördelningsprincip i expropriationslagen skulle inte bara vara oacceptabel från rättspolitisk synpunkt. Den skulle också skapa praktiska värderingsproblem av en omfattning som knappast kan godtas.

Det bör dock beaktas att detta uttalande gjordes i början av 1990-talet, innan den utveckling som tidigare har beskrivits hade hunnit särskilt långt och innan den rättspolitiska diskussionen kring de här aktuella frågorna egentligen hade påbörjats. Europakonventionen och dess egendomsskydd skulle visserligen även då respekteras inom svensk rätt, men den egentliga debatten om detta tog inte fart förrän några år senare i anslutning till Sveriges inträde i den Europeiska unionen och de därmed aktualiserade förändringarna i regeringsformen.

Som väl torde framgå av framställningen i övrigt i detta kapitel innebär det visserligen vissa problem att bestämma en vinst vid expropriation och att utforma en lämplig vinstfördelningsregel. Enligt vår mening är det dock i och för sig inte något oöverkomligt problem att konstruera en sådan vinstfördelningsregel och de praktiska värderingsproblemen torde inte heller vara större än att de, med en för ändamålet lämpligt utformad ersättningsregel, bör kunna godtas. Den samlade bedömningen är således att departementschefens då gjorda uttalande inte bör tillmätas någon avgörande betydelse i

²⁰ Se prop. 1991/92 s. 41.

den avvägning som nu ska göras rörande möjligheten och lämpligheten av att införa en vinstfördelningsprincip i expropriationslagen.

Enligt direktiven ska vi särskilt belysa vilka effekter som en vinstfördelningsregel i expropriationslagen kan få för utbyggnaden av bostadsområden, olika slag av infrastruktur och för samhälls-ekonomi i stort. Det kan därvid först, närmast som en självklarhet, slås fast att den direkta följden av införandet av en sådan regel är att å ena sidan får förvärvaren betala mer än i dag för den mark som behöver tas i anspråk och å andra sidan får markägaren en högre ersättning. När det sedan gäller andra ekonomiska effekter redovisas i avsnitt 14.2 en analys om konsekvenserna i skilda avseenden av att ersättningsnivån vid expropriation i olika hög grad skulle överstiga marknadsvärdet. Av den nämnda redovisningen framgår att effekterna, generellt sett, torde bli små. Åtminstone gäller detta med en inom rimliga gränser förhöjd ersättningsnivå.

När det gäller bebyggelseexploatering torde en högre ersättningsnivå inte få någon nämnvärd betydelse. I första hand handlar det i dessa fall om en viss omfördelning mellan olika intressenter, där den ursprungliga fastighetsägaren alltså skulle få en något större del av det mervärde som exploateringen ger upphov till på bekostnad av andra led i exploateringskedjan. Slutpriset för småhusfastigheter och bostadsrätter eller hyrorna för lägenheter torde således knappast komma att påverkas alls – eller endast marginellt – av en sådan reform. I fråga om infrastrukturutbyggnaden medför en vinstfördelningsregel i expropriationslagen i och för sig högre kostnader. En konsekvens av detta skulle kunna bli en minskad benägenhet att investera i infrastruktur. Risken för detta torde dock vara tämligen liten. Av den sammanlagda kostnaden för de olika investeringar som behövs för genomförandet av ett infrastrukturprojekt är det nämligen endast en marginell del som belöper på markanskaffningen. Dessutom kan i många fall den marginellt ökade kostnaden finansieras via försäljning till eller avgifter från brukarna av infrastrukturen i fråga. Detta innebär alltså att kostnaden inte påverkar investeringsvolymen som sådan. Så länge som den nämnda prissättningen sker på någorlunda marknadsmässiga villkor, vilket sannolikt kommer att bli fallet, kommer inte heller användandet av infrastrukturen att påverkas i nämnvärd omfattning.

Som vi också berör i avsnitt 14.3 sker en mycket stor del av den infrastrukturutbyggnad som vi här talar om på jord- och skogsbruksfastigheter. Den mark som behövs för utbyggnaden tas således regelmässigt från den agrara produktionen. Det kan förmodas att den

merersättning för sådan mark, som ett vinstfördelningssystem skulle generera, tillsammans med ersättningen för den ekonomiska skada som markavståendet orsakar ägaren, i många fall kommer att användas till investeringar i jord- och skogsbruket. Detta är ägnat att stimulera företagandet på landsbygden, vilket i sig är positivt för samhälls-ekonomi.

Det torde således saknas anledning att avhålla sig från att införa en vinstfördelningsregel i expropriationslagen av hänsyn till en sådan regels effekter på investeringsbenägenheten i infrastruktur, på kostnaderna för densamma eller på samhälls-ekonomi i stort. Effekten torde komma att begränsas till en i det stora hela tämligen begränsad ekonomisk omfördelning från infrastrukturbyggare och infrastruktur-användare till de fastighetsägare som bidrar med mark till denna infrastruktur. För rena bevarandeintressen, t.ex. för natur- och kulturminnesvården, torde någon vinstfördelningsregel inte bli aktuell. Det saknas därför anledning att här närmare belysa vad en högre ersättningsnivå skulle kunna innebära för sådana förvärvs-ändamål.

Som vi mer ingående har berört i kapitel 7 kan de i dag gällande ersättningsreglerna i fastighetsbildningslagen komma att påverkas av eventuella förändringar av bestämmelserna i expropriationslagen. Att en särskild vinstfördelningsregel skulle införas i expropriationslagen – vid sidan av vinstfördelningsreglerna i fastighetsbildningslagen och i anläggningslagen – torde dock inte få någon betydelse för tillämpningen av de sistnämnda bestämmelserna.

Sammanvägd bedömning

Av den hittillsvarande framställningen framgår att det finns flera skäl som talar för att en förhöjd ersättning bör betalas vid vissa fall av expropriation med hänsyn till ändamålet med förvärvet. Det framgår samtidigt att de skäl som talar emot en sådan ordning är tämligen få. Vår samlade bedömning är därför att ersättningen vid tvångsförvärv av egendom för vissa ändamål bör grundas på en s.k. vinstfördelning.

I grunden är det främst rättviseskäl, som motiverar en vinstfördelningsprincip i expropriationslagen. Detta är ett argument som har stöd såväl från ett mer vardagligt perspektiv som från den rätts-ekonomiska forskningen och den proportionalitetsprincip varpå tillämpningen av Europakonventionen vilar. Den samhällsutveckling

som har skett under de senaste decennierna, med en ökad kommersialisering av sådana verksamheter som i och för sig är av allmännyttig art, talar enligt vår mening för att ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen, för att bibehålla sin trovärdighet på längre sikt, bör ges en mer marknadsanpassad utformning.

De negativa effekterna av en vinstfördelningsprincip i expropriationslagen är som vi ser det begränsade. Det kan inte uteslutas att det måste göras vissa prisjusteringar rörande vissa levererade produkter, men i det stora hela har detta endast liten betydelse för slutpriset och för investeringsvolymen när det gäller infrastruktur m.m.

Begreppet vinstfördelning är måhända inte det allra mest lämpliga för att uttrycka syftet med en sådan ändrad ordning. Ordvalet bör dock inte tillmätas någon avgörande betydelse i sammanhanget. Den grundtanke det handlar om är att ersättningen i vissa fall bör innefatta en särskild *ändamålsrelaterad* ersättningspost, som alltså är beroende av den *ekonomiska nytta* som förvärvaren kan tillgodogöra sig av egendomen. På samma sätt som gäller vid vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen bör ambitionen vara att ersättningen ska bestämmas utifrån vad parterna hade kommit överens om utan hot om tvångsförvärv och utan monopolställning för fastighetsägaren, dvs. från rent marknadsmässiga utgångspunkter.

8.4.2 I vilka fall bör vinstfördelning ske?

Diskussionen om vinstfördelning vid expropriation hänger i grunden samman med att vissa verksamheter, som i och för sig berättigar till tvångsförfoganden från ett samhällsekonomiskt perspektiv, numer även kan ha ett uttalat vinstsyfte. Stora delar av samhällets grundläggande infrastruktur i form av vägar, järnvägar, ledningar, m.m., bedrivs dock fortfarande utan sådant vinstintresse. Frågan är alltså hur det ena ska kunna särskiljas från det andra. Man skulle kunna tänka sig två principiellt olika sätt att göra denna avgränsning.

Ett sätt är att skilja ut vissa situationer, dvs. expropriation (eller annat förvärv) för vissa utpekade *ändamål* eller förvärv enligt viss eller vissa *lagbestämmelse(r)*. På detta sätt är avgränsningen av vinstfördelningsfallen principiellt konstruerad i fastighetsbildningslagen, även om fallen i den lagen är "omvänt definierade". Enligt 5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen ska vinstfördelning ske i de fall där den egendom som ska ersättas *inte* kan tas i anspråk enligt

14 kap. 1 eller 2 § plan- och bygglagen eller uppenbart skulle ha kunnat tas i anspråk genom expropriation eller något annat liknande tvångsförvärv. Annorlunda uttryckt ska vinstfördelning ske i de fall där det inte finns några alternativa markåtkomstregler i andra lagar än fastighetsbildningslagen och anläggningslagen, enligt vilka ersättningen ska bestämmas enligt expropriationslagens regler.

En modell med en tydlig situations- eller ändamålsrelatering – likt den i fastighetsbildningslagen – har den uppenbara fördelen att det lätt kan konstateras om det i det enskilda fallet är fråga om ett vinstfördelningsfall eller inte. Detta innebär en hög grad av förutsebarhet som förstas underlättar den praktiska tillämpningen. Problemet är att det kan vara svårt att utforma en bestämmelse som verkligen träffar de fall där förvärvaren bedriver sin verksamhet i s.k. ”vinstsyfte” och dessutom enbart sådana fall. Avgränsningen torde rent praktiskt behöva göras så att sådana situationer där förvärvaren *typiskt sett* är ett vinstdrivande företag, faller in under vinstfördelningsbestämmelsen. I de sålunda utpekade fallen skulle dock vinstfördelning sedan ske oberoende av vem förvärvaren är.

Av redovisningen i avsnitt 8.4.1 framgår att det är ett förvärvsändamål som särskilt har utmärkt sig, såväl i den rättspolitiska debatten som i den undersökning av tillämpningen av gällande rätt som redovisades i vårt delbetänkande, nämligen förvärv för uppförande av master (basstationer) för mobiltelefoni. Vidare har den absoluta merparten av de argument som har framförts rörande behovet av att införa en vinstfördelningsregel riktats mot sådana förvärv som omfattas av 2 § första stycket 1 ledningsrättslagen, till vilka de nämnda basstationerna hör. Ett enkelt och lättillämpat alternativ – med påtagligt hög träffsäkerhet – skulle således vara att vinstfördelning ska ske i just dessa fall. Alternativt skulle även fler av de i ledningsrättslagen uppräknade ledningstyperna kunna omfattas av en sådan bestämmelse. Träffsäkerheten sjunker dock allteftersom fler slag av ledningar räknas in. Vid sidan av ledningsrättslagen torde det vara svårt att peka ut förvärvssituationer med *typiskt sett* kommersiella förvärvare, även om sådana fall givetvis förekommer.

Det andra avgränsningssättet är att skilja ut vissa *förvärvare*. Detta skulle innebära att vinstfördelning ska ske i de fall där förvärvaren bedriver sin verksamhet i vinstsyfte. Gränsdragningen skulle då vara oberoende av såväl ändamålet med verksamheten som av vilken lag som tillämpas. En grundförutsättning måste förstås vara att förvärvet sker för ett ändamål som verkligen ligger inom ramen för verksamheten ifråga.

Från principiella utgångspunkter är detta en mer träffsäker lösning, eftersom det är just vissa slag av förvärvare (verksamheter) som en vinstfördelningsregel i grunden tar sikte på. Från ett mer praktiskt perspektiv är dock en bestämmelse som bygger på en sådan gränsdragning inte lika träffsäker, eftersom det inte utan vidare går att klargöra vilka förvärvare det verkligen handlar om. En annan tänkbar komplikation är att en sådan regel skulle kunna föranleda bulvanförhållanden, dvs. att en förvärvare som inte omfattas av vinstfördelningsbestämmelserna skulle svara för markåtkomsten, för att sedan överlåta fastigheten/rättigheten till någon annan som framledes bedriver verksamheten i vinstsyfte.

Valet mellan de båda nämnda utgångspunkterna är inte självklart. Enkelhet, tydlighet och förutsägbarhet talar för den förstnämnda varianten. Enligt vår mening når man dessutom i praktiken en mycket hög andel av de ”kommersiella fallen” genom en sådan avgränsning. Något som dessutom möjligen skulle kunna ses som en fördel i sig, är att avgränsningen av vinstfördelningsfallen i så fall skulle kunna ske genom en ändring enbart i ledningsrättslagen.

En uppenbar nackdel med det alternativet är dock att en sådan definition onekligen skulle komma att omfatta fall där förvärvaren *inte* bedriver någon kommersiell verksamhet. Enkelheten innebär vidare en viss stelbenthet, så till vida att förutsättningarna för olika slag av verksamheter kan komma att förändras med tiden. Trots den svårighet det i och för sig innebär att göra en bedömning från fall till fall har vi därför stannat för att en sådan lösning ändå är att föredra.

Följdfrågan blir då hur de fall där en förhöjd ersättning ska betalas ska definieras mer i detalj. Allmänt sett handlar det om fall där den expropriator är ett rättssubjekt som bedriver sin verksamhet med ”kommersiella förtecken” och den exproprierade egendomen verkligen behövs för denna verksamhet. I den diskussion som har förekommit har olika begrepp förts fram för att definiera dessa vinstfördelningsfall. I LRF:s tidigare berörda förslag från år 1998 användes begreppet ”affärsmässiga lönsamhetskrav”. Under arbetet i utredningen har begrepp som ”verksamhet i vinstsyfte”, ”förvärvsverksamhet” och ”verksamhet som bedrivs på marknadsmässiga grunder” lyfts fram.

Förvärvsverksamhet är visserligen ett lämpligt grundläggande begrepp; om det inte är fråga om förvärvsverksamhet, bör någon vinstfördelning inte ske. Problemet är emellertid att det begreppet, såsom det används i annan lagstiftning, t.ex. i skattelagstiftningen

och i 11 kap. jordabalken rörande anläggningsarrende, torde vara för vittomfattande. Enligt vår mening är således begreppet förvärvsverksamhet inte tillräckligt specifikt för att definiera de fall där vinstfördelning bör ske.

De övriga ovan nämnda begreppen är i och för sig förhållandevis träffsäkra, men ändå inte entydiga. Gränsdragningsrekvisitet bör på ett så tydligt sätt som möjligt anknyta till den marknadssituation, som bestämmelsen i grunden syftar till att återskapa. Vår samlade bedömning är att vinstfördelningsprincipen bör gälla för sådan förvärvsverksamhet som bedrivs ”på i huvudsak marknadsmässiga villkor”.

Denna definition utesluter således verksamheter som är starkt prisreglerade eller som i huvudsak bedrivs utanför ett marknads-ekonomiskt tankesätt. Som exempel på typfall som *inte* bör omfattas av en vinstfördelningsprincip kan nämnas följande.

- Natur- och kulturvård
- Allmänna vägar
- Järnvägar
- Allmänna platser i en detaljplan
- Tomtmark för annat än enskilt bebyggande
- Kommunala va-ledningar

Uttrycket ”på i huvudsak marknadsmässiga villkor” innebär inte att det måste vara en absolut förutsättning att det inte finns några som helst restriktioner för verksamheten i fråga. En huvudsaklighetsbedömning bör således göras, vilket innebär att marknadsanknytningen bör vara dominerande för att vinstfördelning ska ske.

En särskild fråga, som har diskuterats inom utredningen, är mot den bakgrunden hur man ska se på olika slag av kraftledningar. Elbranschen uppfattas av många som ”avreglerad” och marknadsorienterad i och med att såväl elhandel som elproduktion är marknadsstyrd. För själva elnätet gäller dock andra förutsättningar. Det grundläggande stamnätet förvaltas av det statliga affärsverket Svenska Kraftnät, medan distributionsnäten handhas av en lång rad elnätsföretag som bedriver sin verksamhet med stöd av s.k. områdeskoncessioner.²¹ För samtliga koncessionspliktiga elledningar

²¹ Till distributionsnätet räknar vi även regionnätet på 40–145 kV som sköts av en handfull nätföretag med stöd av linjekoncessioner.

gäller att de är underkastade Energimarknadsinspektionens tillsyn i fråga om bl.a. de avgifter som får tas ut.

I fråga om ledningar inom stamnätet är det vår bedömning att dessa inte bör räknas till vinstfördelningsfallen. När det gäller övriga elledningar bedömer vi dock att det trots allt kan sägas finnas en form av marknad för olika elnätsföretag. Elnätsföretagens markanskaffning bör därför räknas till vinstfördelningsfallen.

Till de fall som inte bör omfattas av en vinstfördelning bör således tillfogas följande.

- Stamledningar för el som drivs av Svenska Kraftnät

Till vinstfördelningsfallen kan därmed sammanfattningsvis räknas bl.a. följande situationer.

- Ledningar och andra anläggningar för telekommunikation
- Distributions- och överföringsledningar för el
- Andra ledningar enligt ledningsrättslagen än el- och teleledning, som inte utgör kommunala va-ledningar eller andra klart allmänna ledningar
- Tomtmark för enskilt bebyggande
- Tomtmark för annat än enskilt bebyggande som avses att utnyttjas för ett ändamål med ett kommersiellt värde

I författningskommentaren i kapitel 15 berörs ytterligare några typiska markåtkomstfall och hur man bör bedöma dem utifrån den nu förordade vinstfördelningsregeln.

Som redan har antytts är ett tänkbart problem med ett rekvisit av det slag som ovan har förordats, att ett bulvanförhållande skulle kunna tänkas etableras. Det skulle naturligtvis vara möjligt att komplettera en lagregel med särskilda bestämmelser för att motverka uppkomsten av sådana bulvanförhållanden. Risken för ett sådant "missbruk" måste dock tills vidare bedömas vara så pass liten, att den inte motiverar att lagen tyngs med särskilda regler för dessa fall.

8.4.3 Vilken vinst bör avses?

Som vi tidigare har beskrivit i avsnitt 8.3 är ”vinst” vid expropriation inte något entydigt eller självklart begrepp. Detta innebär dock inte, som vi tidigare har berört, att vinstfördelning kan avfärdas som något ”omöjligt” begrepp i expropriationssammanhang. Åtminstone inte om man med begreppet i första hand menar att hänsyn i en eller annan form bör tas till förvärvarens särskilda nytta (vinning) av expropriationen. Om en vinstfördelningsregel ska införas i expropriationslagen måste dock på ett eller annat sätt – och med viss tillräcklig grad av tydlighet – klargöras vilken vinst eller nytta en sådan regel i grunden tar sikte på.

I avsnitt 8.3 redovisades tre olika synsätt på vad som menas med vinst vid expropriation. LRF konstaterade i sin rapport år 1998 att ersättningsnivån bör bestämmas någonstans mellan avträdarens och tillträdarens individuella värden. I rapporten diskuteras sedan olika sätt att bestämma det individuella värdet för tillträdaren, varvid olika vinstbegrepp såsom projektvinst, samhällsekonomisk vinst m.m. närmare skärskådas.

Thomas Kalbro har i princip samma utgångspunkt, men kommer fram till att en skälig vinstfördelning skulle uppnås om avträdaren tillerkänns ersättning just för sitt individuella värde, i vilket då ingår en viss vinstandel. Som framgår av definitionen av individuellt värde i avsnitt 7.2 ersätts huvuddelen av det individuella värdet redan på annat sätt, förutsatt att ersättning för ett sådant värde godtas som en grundprincip (jfr avsnitt 7.3). Vad som tillkommer är enligt Thomas Kalbro en vinstandel, som bör bestämmas utifrån *alternativvärdet* av att förvärva den ”näst bästa” marken för det aktuella ändamålet. Även LRF redovisar i sin rapport ett sådant alternativvärde som en tänkbar utgångspunkt för att fastställa vinsten.

Det tredje alternativet, som har sin principiella grund i gällande praxis vid fastighetsreglering, innebär att den värdenivå där köpare och säljare förutsätts kunna mötas (utan monopol och utan tvång) är värdet *efter* förvärvet på den *mark* som avstås. Enligt detta synsätt begränsas vinstfördelningen således, liksom i fastighetsbildningslagen, till markens (fastighetens) värdeökning (förädling) utan hänsyn till den verksamhet (rörelse) som i framtiden kommer att använda marken och verksamhetens eventuella vinster eller förluster.

Ett förhållande som förenar alla de tre synsätten är att en vinstfördelning vid expropriation, liksom i fastighetsbildningslagen, bör ha som utgångspunkt att så långt möjligt ”återskapa” en tänkt

marknadssituation utan expropriationshot och utan monopolställning för avträdaren. Denna grundprincip bör enligt vår mening utan vidare kunna slås fast som en utgångspunkt för den fortsatta diskussionen. I andra termer innebär det att det pris som söks – oberoende av hur en vinstfördelningsprincip mer i detalj utformas – är en värdenivå som ligger någonstans mellan förvärvarens och fastighetsägarens individuella värden och mer precist den värdenivå där parterna kan antas mötas vid en fri och öppen förhandling om priset.

En uppenbar svårighet med begreppet individuellt värde, som vi redan har berört i kapitel 7, är dess omätbarhet. Varje fastighetsägare kan i varje situation göra sin egen och därmed även från dag till dag helt nya bedömning av detta värde. Själva värdebegreppet som sådant kan därför inte annat än rent principiellt läggas till grund för några lagregler. Att därutöver i förvärvarens individuella värde lägga in faktorer som samhällsekonomisk eller företagsekonomisk nytta komplicerar förstås bilden ytterligare. Även om en expropriation normalt kan antas innebära ekonomiska fördelar av sådant slag och resonemangen således kan sägas ha viss teoretisk bärighet, kan det ifrågasättas om en av en expropriation berörd fastighetsägare i någon mer uttalad mening verkligen skulle bekymra sig om och än mindre göra kalkyler över de samhällsekonomiska eller företagsekonomiska effekterna av att hans eller hennes fastighet tvångsvis tas i anspråk. Detsamma torde i huvudsak kunna sägas om resonemanget om alternativvärde, vilket i och för sig synes vara oantastligt från grundläggande rättsekonomiska utgångspunkter. Inte heller sådana bedömningar som detta resonemang bygger på torde i praktiken göras av fastighetsägaren. Möjligen kan dock förvärvaren kalkylera på ett sätt som överensstämmer med den teorin.

Den jämförelse med fastighetsbildningslagen, som tidigare har berörts, är mot den redovisade bakgrunden däremot mer näraliggande. I avsnitt 8.3 redovisades ett exempel där det tillförs mark till en fastighet som ska utgöra tomt för ett nytt IKEA-varuhus. Några krav på att ersättningen i ett sådant fall ska grundas på IKEA:s framtida vinster (eller eventuella förluster) såsom möbelföretag, har såvitt bekant aldrig ställts i debatten. Inte heller brukar det talas om vad IKEA skulle ha behövt betala om man hade valt det näst bästa läget för sin etablering. Däremot får IKEA, enligt gällande praxis, betala för marken vad den är värd i den nya markanvändningen – dvs. ett tomtvärde – oberoende av dess tidigare värde.

Det finns egentligen inget skäl till att ersättningen vid t.ex. en upplåtelse för en basstation för mobiltelefoni skulle betraktas på

något annat principiellt sätt. Enligt vår mening är den enda rimliga, begripliga och hållbara utgångspunkten för en vinstfördelning enligt expropriationslagen, att förvärvaren betalar det pris som det berörda markområdet skulle ha på marknaden om några tvångsregler inte hade funnits. I det skisserade IKEA-fallet är det alltså fråga om ett markvärde för uppförande av ett varuhus enligt gällande plan.

För en basstation är det i stället det som Högsta domstolen, i de tre rättsfall som tidigare har berörts i avsnitt 6.5.1, benämnde ett ”tomtvärde” som får bli avgörande.²² Frågan i de nämnda målen gällde på vilken nivå som ersättningen skulle bestämmas. Högsta domstolen ansåg att frågan huvudsakligen var om den del av berörda fastigheter som hade tagits i anspråk genom upplåtelse av ledningsrätt vid beräkning av intrångsersättningen skulle anses som betes-, åker- eller skogsmark²³ eller som tomtmark. Högsta domstolens bedömning var att ersättningen skulle bestämmas med utgångspunkt från intrånget i den pågående (tidigare) markanvändningen. Ersättningsnivån blev därmed några tusen kronor. En vinstfördelningsregel av nyss skisserat slag skulle innebära att ersättningen i stället skulle bestämmas till den nivå som gäller för ”tomtmark”, dvs. till ett värde som marken har i den nya användningen. Vilket värde i kronor detta skulle innebära går inte att säkert utläsa ur rättsfallen. De avträdande parterna hade dock, med ledning av arrendenivåer m.m. bedömt värdet till hundratusen kronor eller mer, vilket även i något fall godtogs av hovrätten.

Vår uppfattning är sammanfattningsvis, att en vinstfördelning enligt expropriationslagen bör syfta till att ersättningen bestäms utifrån marknadsmässiga villkor. Med detta menas enligt vår mening att marken ges det pris som skulle ha bestämts vid en frivillig förhandling mellan berörda parter. Detta pris skulle enligt vår bedömning sannolikt ha grundats på det värde som marken (egendomen) som sådan har i den nya användning för vilken den förvärvas.

8.4.4 Hur bör en vinstfördelningsregel utformas?

Från såväl principiella som praktiska utgångspunkter kan man konstatera att det i huvudsak finns två alternativ för hur en vinstfördelningsregel i expropriationslagen skulle kunna utformas.

²² NJA 2008 s. 510 (I-III)

²³ Förutsättningarna var något olika i de tre fallen.

Det ena alternativet är en *skälighetsbestämmelse* av det slag som finns i fastighetsbildningslagen.²⁴ Liksom i fastighetsbildningslagen och i enlighet med vad som flera gånger har berörts, skulle ett riktmarke för tillämpningen i så fall lämpligen vara att vinstfördelningen ska leda till en ersättning som motsvarar det pris som skulle ha betalats vid en ”normal frivillig överlåtelse”. En skälighetsregel har alltid fördelen att vara principiellt heltäckande, men nackdelen är förstås att den kräver uttolkningar i det enskilda fallet.

Det andra alternativet är att införa någon form av *schablon*. I den rättspolitiska debatt som har förekommit har schablonlösningen ofta blivit avrundningen av de argument som har framförts för en vinstfördelning.²⁵ En schablon har onekligen den fördelen att värderingen underlättas, men samtidigt den uppenbara nackdelen att hänsyn inte kan tas till omständigheterna i det enskilda fallet. En självklarhet, om alternativet med en schablon väljs, är att ställning måste tas till vilket belopp som schablonen ska relateras till.

Det finns enligt vår mening flera skäl som talar emot en schablonlösning. Ett uppenbart skäl är att ett generellt schablonpåslag inte torde kunna bestämmas till en högre nivå än t.ex. 50 procent. När markåtkomsten sker för en basstation, skulle även ett sådant påslag leda till en ersättning som ligger långt under den verkliga marknadsnivån och alltså inte uppfylla syftet att ge fastighetsägaren en skälig ersättning. Omvänt skulle en schablon i vissa fall kunna leda till en ersättning som överstiger förvärvarens individuella värde. Som vi mer ingående har redogjort för i kapitel 7, innebär en marknadsanpassning av ersättningsnivån att även förvärvarens värde – det s.k. slutpriset – måste beaktas. En schablon vore mot den här bakgrunden en dålig lösning.

Vår samlade bedömning är därför att ersättningen bör bestämmas efter en skälighetsprincip på samma sätt som enligt fastighetsbildningslagen. Skälighetsbedömningen bör ske utifrån den grundläggande principen att ersättningen bör uppgå till det belopp som parterna hade gjort upp om, om någon tvångsrätt inte hade förelegat. För de fall där ett tomtvärde kan bestämmas, är det alltså detta tomtvärde som ska ersättas. I de fall där något tomtvärde inte låter

²⁴ I 5 kap. 10 a § tredje stycket fastighetsbildningslagen sägs att ”skälig hänsyn ska tas till värdet för tillträdaren”. Samma formulering föreslogs av LRF i den tidigare refererade rapporten från år 1998.

²⁵ Jfr 2002 års ledningsrättsutredning, SOU 2004:7, s. 193–194, Thomas Kalbro i den tidigare återgivna SOU-bilagan och Barbro Julstad och Anders Victorin: Ledningsrätt i IT-tider, Det IT-rättsliga Observatoriets rapport 12/2000, s. 31 f.

sig bestämmas, måste ersättningen dock bestämmas på något annat sätt. Vi återkommer i författningskommentaren i kapitel 15 till hur vinstfördelningen bör kunna ske i olika situationer och till hur s.k. annan ersättning ska behandlas i vinstfördelningsfallen.

9 Presumtionsregeln

9.1 Inledning

Presumtionsregeln innebär att ersättningen vid ett tvångsförvärv inte alltid ska bestämmas till det gällande marknadsvärdet. Enligt presumtionsregeln ersätts s.k. förväntningsvärden endast om sådana förelåg redan tio år före expropriationen och det är den berörde fastighetsägaren som har bevisbördan för att en konstaterad värdeökning inte utgörs av förväntningsvärden.¹ En av huvudorsakerna till att presumtionsregeln infördes var att stat och kommun inte skulle behöva betala ersättning för sådan värdeökning som de genom egna insatser hade gett upphov till. Regeln är emellertid tillämplig såväl vid sådana tvångsförvärv där förvärvaren är ”det allmänna” som vid expropriation där förvärvaren är ett enskilt subjekt.

Regeln har under lång tid varit föremål för debatt. Bland annat har det hävdats att den innebär en alltför långtgående inskränkning i den enskilda äganderätten. Det har vidare hävdats att regeln är orättvis. Markägare, vars fastigheter exproprieras, måste ju vidkännas avräkning för förväntningsvärden, trots att andra fastighetsägare i samma område kan tillgodogöra sig motsvarande värden. Det förhållandet att verksamhet som tidigare har bedrivits av det allmänna i ökad utsträckning har kommit att bedrivas av privaträttsliga organ, har också framhållits som ett skäl för att ändra eller upphäva regeln.

Mot denna bakgrund har utredningen fått till uppgift att belysa presumtionsregelns betydelse såväl i sådana fall av markåtkomst där den direkt åberopas och tillämpas som i sådana fall då den kan antas ha en indirekt inverkan på markvärden och ersättningsnivåer. Vi ska utifrån den gjorda undersökningen ta ställning till om presumtionsregeln kan anses utgöra en rimlig avvägning mellan de skilda slag av

¹ När bestämmelsen tillämpas vid en lantmäteriförrättning ska dock lantmäterimyndigheten ex officio utreda om presumtionsregeln är tillämplig.

intressen som gör sig gällande och överväga om regeln bör ändras eller upphävas.

9.2 Presumtionsregelns innebörd

Presumtionsregeln är alltså ett undantag från huvudregeln i 4 kap. 1 § expropriationslagen att ersättningen ska motsvara den exproprierade fastighetens marknadsvärde. Bestämmelsen, som finns i 4 kap. 3 § expropriationslagen, har följande lydelse.

När löseskillingen bestäms, skall sådan ökning av fastighetens marknadsvärde av någon betydelse som har ägt rum under tiden från dagen tio år före ansökan om expropriation, dock högst femton år före talans väckande vid domstol, räknas ägaren tillgodo endast i den mån det blir utrett, att den beror på annat än förväntningar om ändring i markens eller utrymmets tillåtna användningssätt. Avser expropriationen en del av en fastighet, skall vad som sagts nu om beräkning av marknadsvärde tillämpas i fråga om värdet före expropriationen. Värderingen skall göras med hänsyn till fastighetens skick när ersättningsfrågan avgörs eller, om fastigheten dessförinnan har tillträtts eller övergått på den exproprierande enligt 6 kap. 10 §, när tillträdet eller övergången skedde.

Har det före ansökan om expropriation meddelats beslut om en detaljplan och innebär planen att marken eller utrymmet skall användas för enskilt bebyggande, skall första stycket tillämpas endast på värdestegring som har inträffat efter beslutet.

Avser expropriationen bebyggd fastighet som innehas i huvudsakligt syfte att bereda bostad åt ägaren och honom närstående, gäller den begränsningen för tillämpningen av första stycket att löseskillingen ej i något fall får bestämmas till lägre belopp än som fordras för anskaffning av annan likvärdig bostadsfastighet.

I den mån det blir utrett att värdestegringen utan att ha samband med förväntningar om ändring i markens eller utrymmets tillåtna användningssätt beror på inverkan av det företag för vars genomförande expropriation äger rum, gäller 2 §.

Presumtionsregelns utgångspunkt är att ökning av någon betydelse av en fastighets marknadsvärde, som har skett under de senaste tio åren före expropriationsansökan, dock högst femton år före talans väckande vid domstol, ska anses bero på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt och att värdeökningen därför inte ska ersättas. Denna presumtion kan brytas endast ”i den mån det blir utrett” att värdeökningen har andra orsaker. Det är den berörde fastighetsägaren som har bevisbördan för att bryta presumtionen.

Med markens tillåtna användningssätt avses i första hand den *pågående* markanvändningen,² men även markanvändning som är *tillåten* enligt lag eller enligt planer eller beviljade tillstånd. Byggrätt enligt en detaljplan eller ett beviljat bygglov är alltså att hänföra till tillåten markanvändning, även om markanvändningen ännu inte rent faktiskt har anpassats till planen eller lovet. Åtgärder som kräver tillstånd är däremot att hänföra till ändrad markanvändning.³

Förväntningar om ändrad markanvändning kan t.ex. finnas för en obebyggd fastighet, exempelvis en jord- eller skogsbruksfastighet – eller en del av en sådan – när det bedöms sannolikt att det inom en inte alltför avlägsen framtid kommer att fattas beslut om detaljplaneläggning i syfte att fastigheten ska kunna bebyggas med bostäder, kommersiella lokaler, industrier eller liknande. Dessa förväntningar om en mer lönsam markanvändning i framtiden medför alltså att fastigheten får ett högre marknadsvärde än vad som är motiverat av fastighetens användningssätt i befintligt och obebyggt skick.

Ett exempel på värdestegring som dock ska tillgodoräknas fastighetsägaren är när kommunala investeringar (t.ex. i infrastruktur) gjort det möjligt att höja hyrorna i en affärsfastighet och därmed ökat fastighetsvärdet. Värdestegringen har ju skett inom ramen för pågående markanvändning. Ett annat exempel är värdeökning till följd av odling av energiskog på åkermark. Detta kräver inte tillstånd och utgör därför tillåten markanvändning. Värdestegring till följd av grustäkt anses däremot bero på ändrad markanvändning, om det inte är fråga om en täkt för husbehov.⁴

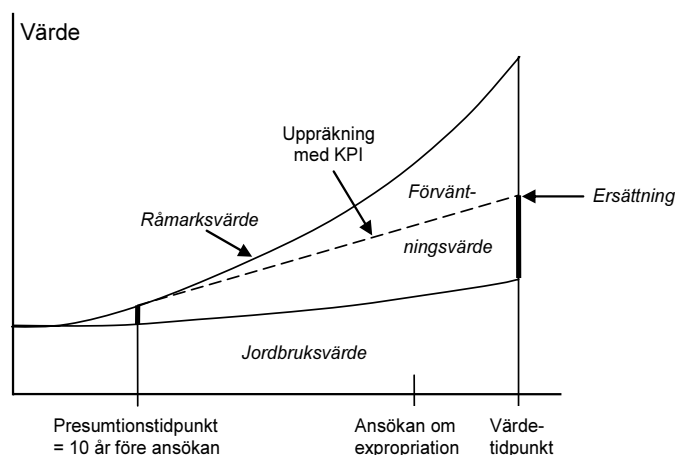
Grundprincipen är att den del av fastighetens marknadsvärde, som är att hänföra till pågående eller tillåten användning, alltid ersätts efter den nivå som föreligger vid värdetidpunkten. Om marken därutöver har ett ”övervärde”, som beror på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt, ersätts även detta värde – men endast i den utsträckning det förelåg redan vid presumtionstidpunkten. Denna sistnämnda del av ersättningen uppräknas till värdetidpunkten med hänsyn till penningvärdeutvecklingen, dvs. med *konsumentprisindex* (KPI). Ersättningen kan dock aldrig överstiga det faktiska marknadsvärdet vid värdetidpunkten.

² Det gäller även markanvändning som strider mot planer eller mot lagen – om den var tillåten då den startades.

³ Se prop. 1972:109 s. 233

⁴ Se propositionen till miljöbalken, prop. 1997/98:45, del 1, s. 552 och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd med bilagd förteckning över miljöfarlig verksamhet för vilken tillstånds- eller anmälningsplikt gäller.

Figur 9.1 Tillämpning av presumtionsregeln



I det fall som åskådliggörs i figur 9.1 ska alltså ersättning först och främst betalas för jordbruksvärdet (= värdet av pågående och tillåten markanvändning) vid värdetidpunkten – vilket i figuren anges med den nedre, smalare, delen av den lodräta linjen vid värdetidpunkten. Resterande del av marknadsvärdet utgör enligt figuren ett förväntningsvärde, dvs. fastighetsägaren har i detta fall inte lyckats bevisa att presumptionen ska brytas. Endast det förväntningsvärde som fanns redan tio år före ansökan om expropriation (= presumtionstidpunkten) ska således ersättas. Detta markeras i figuren av den övre, tjockare, delen av den lodräta linjen vid presumtionstidpunkten. Eftersom åtskilliga år har gått mellan presumtionstidpunkten och värdetidpunkten måste dock det värdet anpassas till det vid värdetidpunkten gällande penningvärdet, vilket görs genom att en uppräkning sker med konsumentprisindex (KPI).

Effekten av presumtionsregeln blir alltså i det illustrerade, helt teoretiska fallet, att drygt hälften av fastighetens faktiska marknadsvärde ersätts. Hela värdet av den pågående markanvändningen, men endast en knappt hälften av förväntningsvärdet.

Presumtionsregeln har kompletterats med en särskild föreskrift för det fallet att en detaljplan, enligt vilken marken har avsatts för *enskilt bebyggande*, har antagits *före ansökan* om expropriation – men efter den tidpunkt som annars skulle ha utgjort presumtionstidpunkt.⁵ Värderingen ska i ett sådant fall göras med beaktande av det användningssätt som är tillåtet enligt den nytillkomna planen,

⁵ 4 kap. 3 § andra stycket expropriationslagen.

dvs. enskild bebyggelse. Dagen för planens lagakraftvinnande blir således i detta fall presumtionstidpunkt.

Grundprincipen är att den värdestegring av någon betydelse, som har uppkommit efter presumtionstidpunkten och som hänger samman med förväntningar om ändring av det tillåtna användnings sättet, ska förbehållas den exproprierande. Övrig värdestegring får fastighetsägaren tillgodogöra sig.

En första förutsättning för att presumtionsregeln ska kunna tillämpas är alltså att det har skett en värdestegring *av någon betydelse*. Om fastighetsägaren bestrider att en sådan värdestegring har skett, är det den exproprierande som ska bevisa att så är fallet. Det handlar då om att visa att det verkliga värdet vid värdetidpunkten är högre än det med KPI uppräknade värdet vid presumtions tidpunkten.

Om den exproprierande lyckas bevisa att värdeökningen är betydande, ankommer det sedan på fastighetsägaren att bevisa att denna värdestegring beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt och att den därför är ersättningsgill. Eller med andra ord att presumtionen ska brytas.

Fastighetens värde kan ha ökat exempelvis genom att nybebyggelse har skett eller att en befintlig byggnad har förbättrats. Jordbruksmark kan ha ökat i värde på olika sätt, genom att man har täckdiklat, förbättrat arronderingen, torrlagt mark eller anlagt enskild väg. Skogstillväxt är naturligtvis också en faktor som måste beaktas.

Hänsyn till fastighetens skick tas rent beräkningstekniskt genom att såväl värdet vid värdetidpunkten som vid presumtionstidpunkten bestäms med hänsyn till det skick som fastigheten befinner sig i när värderingen sker.⁶

Ett annat sätt att bryta presumtionen är att fastighetsägaren kan bevisa att prisutvecklingen på jämförliga, av förväntningar opåverkade, fastigheter varit sådan att den motsvarar hela eller en del av den konstaterade värdeökningen.

9.3 Bakgrunden till presumtionsregeln

Presumtionsregeln tillkom vid 1971 års reformering av 1917 års expropriationslag och riktar sig, som har beskrivits ovan, mot den del av en fastighets marknadsvärde som beror på förväntningar om

⁶ 4 kap. 3 § första stycket tredje meningen expropriationslagen.

ändrad markanvändning. I förarbetena till lagändringen konstateras att utgångspunkten för ersättning vid expropriation visserligen är att den exproprierades förmögenhetsställning efter expropriationen ska vara densamma som om någon expropriation inte hade ägt rum, men att det inte finns anledning att tillämpa så generösa ersättningsbestämmelser att denne genom expropriationen och expropriationsändamålets genomförande gör en ekonomisk vinning.⁷

I förarbetena anförs flera motiv, av olika karaktär, för att förväntningsvärden inte bör ersättas. Ett argument har att göra med ersättningsreglernas ”skälighet” från såväl den exproprierandes som den berörde fastighetsägarens synvinkel. Det uttrycks bl.a. på följande sätt i propositionen.⁸

Å ena sidan kan expropriaten med fog kräva att inte bli drabbad av ekonomisk förlust till följd av att hans egendom behöver tas in anspråk för att tillgodose ett allmänt intresse. Å andra sidan har den exproprierande ett lika befogat anspråk på att inte behöva betala för sådana värden som tillskapats genom hans egna insatser. – – – Det är ett angeläget önskemål att den exproprierande inte ska behöva ersätta värden som har uppstått till följd av samhällets egna insatser genom planerings- och investeringsverksamhet. – – – Det kan inte anses tillfredsställande att samhället vid expropriation som sker för att genomföra tätbebyggelse eller för att utveckla sådan bebyggelse skall behöva betala ersättning för marken med belopp som innefattar sådan värdestegring som beror på samhällets egna insatser i samband med bebyggelseutvecklingen. I särskild grad gäller detta sådana ofta spekulativt betonade förväntningsvärden som enligt vad nu har anförts hänger samman med förväntningar om ändringar i markanvändningen. Förväntningarna om ändrad markanvändning medför att markvärdena inte sällan stiger väsentligt när kommunens intentioner i planeringshänseende blir kända. Det är uppenbart att medel måste till för att hindra att kommunerna tvingas ersätta sådan värdeökning.

Detta argument har kopplingar till den debatt som fördes framför allt på 1950- och 1960-talen om vilken värdestegring som skulle anses vara ”förtjänt” respektive ”oförtjänt” om den tillfaller en fastighetsägare.⁹

Ett annat motiv var att expropriationsersättningen generellt sett ansågs vara för hög, vilket bl.a. kunde medföra negativa effekter på planering och markanvändning genom att områden med lägre mark-

⁷ Prop. 1971:122 s. 165.

⁸ Prop. 1971:122 s. 165, 166 och 179.

⁹ Se t.ex. SOU 1957:3, Indragning av oförtjänt jordvärdestegring.

värden prioriterades i förhållande till områden som var lämpligare från plansynpunkt.¹⁰

Från flera håll har omvittnats att expropriationsersättningarna alltså ofta bestäms till högre belopp än vad som är skäligt. Det är bl.a. på kommunalt håll en utbredd uppfattning att expropriation är en ekonomiskt ofördelaktig förvärvsform. Detta har i vissa fall lett till att kommunerna inriktat sin planering på områden som kunnat förvärfvas utan expropriation, trots att andra områden skulle varit lämpligare från plansynpunkt. En sådan ordning är uppenbart otillfredsställande.

Av förarbetena framgår också att höga markpriser och markvärdestegring i sig upplevdes som ett problem.¹¹

Höga expropriationsersättningar är ogynnsamma från allmän synpunkt inte bara därigenom att de medför stora påfrestningar på den exproprierandes ekonomi och leder till ovidkommande hänsyn i planerings-sammanhang. De får också återverkningar i fråga om den allmänna prisnivån på mark och bidrar till att skruva upp denna på ett från samhällsekonomisk synpunkt olyckligt sätt. – – – Markvärdestegringen, särskilt i och i närheten av tätorterna, har länge utgjort ett allvarligt problem som det har varit svårt att komma till rätta med. Mot bakgrund härav är det minst sagt otillfredsställande om ersättningar vid expropriation bestäms på ett sätt som innebär att denna värdestegring inte bara godtas utan t.o.m. uppmuntras.

Expropriationsutredningen hade i sitt tredje delbetänkande,¹² som låg till grund för 1971 års reform, föreslagit att det som numer kallas *värdebidpunkten*, dvs. den tidpunkt till vilken marknadsvärdebedomningen ska knytas,¹³ skulle förläggas till den tidpunkt då ansökan om expropriation inkom till regeringen eller, om sådan ansökan inte var nödvändig, då talan väcktes vid domstol. Därigenom skulle kommunerna undgå att vid expropriation för genomförande av stadsplan m.m. betala ersättning för den värdeökning som plan-genomförandet efter den tidpunkten medförde på mark inom plan-området och som kommunen själv åstadkommer genom åtgärder av olika slag.

Departementschefen ansåg dock att man borde gå längre än vad utredningen hade gjort i ansträngningarna att förebygga s.k. oförtjänt markvärdestegring. Frågan skulle därför angripas med en annan teknik än den som utredningen hade anvisat. Han menade att vid

¹⁰ Prop. 1971:122 s. 166.

¹¹ Prop. 1971:122 s. 166.

¹² SOU 1969:50.

¹³ Jfr 4 kap. 4 § expropriationslagen.

expropriation för tätbebyggelse borde en särskild *presumtionstidpunkt* införas, vilken skulle ligga så långt tillbaka i tiden att några förväntningsvärden av spekulativ natur, som hade samband med en tillämnad ändrad markanvändning, normalt sett ännu inte hade utbildats inom området i fråga. Han menade vidare att om det konstaterades att den aktuella marken hade stigit i värde efter presumtionstidpunkten, så skulle värdestegringen presumeras hänföra sig till expropriationsändamålet och alltså inte ersättas om det inte blev utrett att värdestegringen berodde på något annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt.¹⁴

Vad gäller frågan om hur långt tillbaka i tiden presumtionstidpunkten skulle ligga anfördes i propositionen att tidsperioden inte borde vara alltför lång. Skälet för detta var *dels* att ju längre tillbaka presumtionstidpunkten ligger desto mer minskar sannolikheten för att värdestegringen beror på tätbebyggelseutvecklingen, *dels* att utredningssvårigheterna ökar ju längre tid som ska överblickas. Förslaget i propositionen blev därför att regeln borde gälla den värdestegring som har ägt rum under de senaste tio åren före ansökningen om expropriation, dock aldrig längre tid tillbaka än femton år före den dag då talan väcks vid domstol.

Den i propositionen föreslagna presumtionsregeln godtog vid utskottsbehandlingen.¹⁵ Bestämmelsen, som i propositionen fick sin placering i 111 a § i den då gällande expropriationslagen, trädde i kraft den 1 januari 1972.

Samma år som presumtionsregeln trädde i kraft föreslogs ytterligare reformering av expropriationslagen. I departementspromemorian Ds C 1972:1 föreslogs några ändringar avseende presumtionsregeln, nämligen att regeln skulle göras tillämplig även vid expropriation för andra ändamål än tätbebyggelse. Vidare föreslogs att presumtionsregelns tillämpning skulle förbehållas stat och kommun, eftersom det inte fanns tillräckliga skäl att låta enskilda rättssubjekt undgå att betala fastighetens marknadsvärde inklusive förväntningsvärden. Slutligen föreslogs att stat och kommun skulle kunna tillämpa presumtionsregeln även vid rättighetsexpropriation.

I propositionen godtog departementschefen förslaget att utvidga presumtionsregelns tillämpning till att avse samtliga expropriationsändamål. När det gäller frågan om presumtionsregelns tillämpning skulle förbehållas stat och kommun anförde departementschefen dock att ett av regelns huvudsyften, att dämpa markvärdesteg-

¹⁴ Prop. 1971:122 s. 180–181.

¹⁵ CU 1971:27.

ringen, tillgodosågs effektivast om den tillämpades även när enskild exproprierar. Vidare sker expropriation regelmässigt för att tillgodose allmänna behov och det ansågs därför rimligt att enskilda rättssubjekt får exproprieras till samma markpriser som stat och kommun. I fråga om rättighetsexpropriation instämde departementschefen med de i promemorian framförda förslagen.¹⁶

1972 års reform medförde alltså att presumtionsregeln kunde tillämpas vid expropriation för samtliga ändamål samt vid såväl äganderätts- som rättighetsexpropriation. Vidare kunde den åberopas såväl av det allmänna som av enskilda rättssubjekt. Regeln placerades i 4 kap. 3 § i den nya expropriationslagen, vilken trädde i kraft den 1 januari 1973.

Presumtionsregeln har ändrats vid två tillfällen sedan år 1973. I samband med införandet av plan- och bygglagen år 1987 fick paragrafens andra stycke ändrad lydelse på grund av att reglerna om detaljplaner och antagande av sådana ändrades. Den 1 januari 2006 kompletterades första och andra styckena med uttrycket *utrymme*, vilket var en följd av införandet av tredimensionell fastighetsindelning den 1 januari 2004.

9.4 Markersättningsutredningen

Markersättningsutredningen¹⁷ tillsattes år 1994 med uppdrag att utvärdera och göra en översyn av presumtionsregeln.¹⁸ Utredningen föreslog två ändringar i 4 kap. 3 § expropriationslagen.

Det ena förslaget innebar att bevisbördan i mål där presumtionsregeln åberopas skulle ändras vad gällde orsaken till en konstaterad värdeökning. I stället för att, som i dag, ålägga den exproprierade fastighetsägaren bevisbördan för att ökningen av fastighetens marknadsvärde berodde på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt, skulle bevisbördan flyttas över på den exproprierande som alltså skulle bevisa att värdeökningen berodde på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt. Detta innebar med andra ord att presumptionen för att ersättning inte ska betalas för värdeökningen togs bort.

¹⁶ Prop. 1972:109.

¹⁷ Ju 1994:10.

¹⁸ Utredningen lämnade i mars 1996 betänkandet Presumtionsregeln i expropriationslagen, SOU 1996:45.

Det andra ändringsförslaget innebar att 4 kap. 3 § första stycket expropriationslagen inte skulle tillämpas för värdestegring som var att hänföra till täkt av jordarter som avsågs i 18 § naturvårdslagen (1964:822).¹⁹

Förslagen fick ett blandat mottagande från de remissinstanser som yttrade sig över betänkandet. I princip kan svaren delas in i tre kategorier, med i grova drag lika många förespråkare för varje. Vissa remissinstanser ansåg att utredningens förslag inte var tillräckligt långtgående och att presumtionsregeln borde upphävas i sin helhet. Andra remissinstanser ansåg att presumtionsregeln i princip skulle bibehållas oförändrad. En tredje kategori var de remissinstanser som antingen ansåg att presumtionsregeln skulle behållas eller som inte uttalade sig alls i den frågan – men som menade att presumtionsregeln i vart fall borde ändras i huvudsak i enlighet med utredningens förslag.

Förslagen har inte lett till lagstiftning.

9.5 Tillämpningen av presumtionsregeln

Presumtionsregeln har givetvis tillämpats såväl direkt som indirekt i ett flertal fall – vid förrättningar enligt t.ex. fastighetsbildningslagen och ledningsrättslagen och vid förhandlingar om ersättning enligt t.ex. väglagen. Det finns dock inte något praktiskt genomförbart sätt att närmare studera hur denna tillämpning har gestaltat sig.

Enligt Lantmäteriets rättsfallsregister har presumtionsregeln behandlats i ett tjugotal mål i Högsta domstolen och i hovrätterna. Merparten av målen behandlar frågan om vad som ska anses vara värdet vid presumtionstidpunkten respektive värdet vid värdetidpunkten och i förlängningen vad som ska anses vara visat eller inte rörande värdeutvecklingen mellan dessa tidpunkter, liksom orsakerna till denna utveckling.²⁰

Ett av de i fotnoten ovan berörda målen avgjordes av Högsta domstolen, nämligen NJA 1982 s. 757.²¹ I målet var fråga om en kommun som hade getts tillstånd att expropriera en obebyggd fastig-

¹⁹ Naturvårdslagen upphävdes den 1 januari 1999 då miljöbalken trädde i kraft. Bestämmelserna i 18 § naturvårdslagen motsvaras i dag av 9 kap. 6 § miljöbalken i kombination med vissa bestämmelser i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

²⁰ Se t.ex. V74:1, V80:4, V80:13, V80:14, V81:15, V81:40, V82:11, V82:18, V83:9, V84:5, V95:1, V95:14, V96:2, V97:9, V02:10, V02:14 och V03:8 i Lantmäteriets Rättsfallsregister.

²¹ =V82:11 i Lantmäteriets rättsfallsregister.

het om 391 kvm. Enligt en gällande stadsplan utgjorde 320 kvm kvartersmark för enskilt bebyggande och 71 kvm gata. Kommunen åberopade presumtionsregeln medan fastighetsägarna hävdade att värdet av nybyggnadsrätten enligt den nya stadsplanen redan förelåg vid presumtionstidpunkten och att presumtionsregeln således inte var tillämplig.

Högsta domstolen anförde bl.a. följande.

När i expropriationsmål den exproprierande yrkar att presumtionsregeln skall tillämpas och markägaren bestrider detta, åligger det den exproprierande att visa att en värdeökning ägt rum under presumtionstiden och storleken därav. För att kunna göra detta måste den exproprierande i princip visa värdet av fastigheten vid såväl presumtionstidpunkten som värdetidpunkten, i fråga om värdet vid presumtionstidpunkten i förekommande fall jämkat med hänsyn till höjning av det allmänna prisläget fram till värdetidpunkten. Vid bestämmandet av presumtionsvärdet skall, såsom framhålles i förarbetena (prop. 1971:122 s. 182), vanliga regler för fastställande av löseskilling gälla. Värdebestämning i expropriationsmål måste i stor utsträckning ske genom skälighetsuppskattning (jfr prop. 1971:122 s. 170). Om tillgänglig utredning i målet inte ger tillräckligt underlag för fastställande av värdet vid de båda jämförelsetidpunkterna eller någon av dem, får därför sådant osäkert värde med tillämpning av grunderna för 35 kap 5 § rättegångsbalken bestämmas till ett med hänsyn till omständigheterna skäligt belopp inom ramen för parternas ståndpunkter.

Högsta domstolen gjorde därefter en analys av parternas bevisning rörande värdet vid presumtionstidpunkten och fann att detta värde – uppräknat med konsumentprisindex till värdetidpunkten – uppgick till 51 666 kronor. Domstolen konstaterade därefter följande.

Fastighetens värde vid värdetidpunkten, beräknat utan tillämpning av presumtionsregeln, skall ostridigt ej anses ha varit lägre än det av hovrätten beräknade nybyggnadsvärdet 94 307 kronor och överstiger således avsevärt det till samma tidpunkt uppräknade presumtionsvärdet. I målet har inte visats att värdeökningen under presumtionstiden berott på annat än förväntningar om ändring av markens tillåtna användningssätt. Ersättning skall följaktligen utgå endast för presumtionsvärdet, uppräknat enligt vad ovan angivits till 51 666 kronor.

Ett hovrättsfall från senare tid kan också nämnas.²² Luftfartsverket fick år 1994 tillstånd att exproprieras mark för anläggande av den tredje landningsbanan vid Arlanda flygplats. På de i målet aktuella fastigheterna togs ett område om totalt omkring 262 ha i anspråk,

²² Svea hovrätt, 2003-08-29, T 5501-01. (Lantmäteriets Rättsfallsregister V03:8).

varav 172 ha utgjordes av skogsmark och 84 ha av en befintlig grustäkt. Expropriationsområdet omfattades inte av någon detaljplan, men området hade berörts av ett flertal översiktsplaner. I målet prövades bl.a. frågan om ersättning för förlust av förväntningsvärden inom skogsmarken.²³

Hovrätten fann i fråga om ersättning för förväntningsvärden att det var fullt rimligt att anta att läget intill Arlanda flygplats gjorde att det vid presumptionstidpunkten fanns allmänna förväntningar om viss exploatering, främst för flygplatsanknuten verksamhet, som i någon mån påverkat markpriserna. De planer och skisser som fanns gav dock enligt hovrätten inte anledning att uppskatta det område inom vilket det fanns välgrundade förväntningar till mer än ca 15 ha. I brist på närmare utredning godtogs fastighetsdomstolens bedömning att förväntningsvärdet var 10 kr/kvm vid presumptionstidpunkten, vilket efter uppräknig ledde till att värdet vid värdetidpunkten bedömdes till 4,15 miljoner kronor.

Det är svårt att ur de studerade rättsfallen dra några mer generella slutsatser rörande bevisvärderingen och det underlagsmaterial som har lagts till grund för värdebedömningarna. Det kan dock konstateras att av de 19 fall där presumtionsregeln verkligen prövades bedömdes ersättningen till ett belopp som understeg det gällande marknadsvärdet i 13 fall, dvs. i omkring 2/3 av fallen, medan det i övriga sex fall, av olika skäl, bedömdes att regeln inte var tillämplig. Av fallen avsåg 16 expropriation. I de tre övriga tillämpades ledningsrättslagen, fastighetsbildningslagen och byggnadslagen.

I NJA 1981 s. 933 var fråga om förhållandet mellan influensregeln i 4 kap. 2 § expropriationslagen och presumtionsregeln.²⁴ Högsta domstolen fann att presumtionsregeln är det instrument som lagstiftaren tillhandahåller för att en kommun vid expropriation för tätbebyggelse ska kunna tillgodogöra sig sådan markvärdestegring som har föranletts av dess egen planläggningsverksamhet och att värdeökningen till följd av en detaljplan inte kan anses vara en s.k. företagsnytta.

²³ I målet prövades även fråga om företagsnytta vad gäller grustäkten. Se i den frågan avsnitt 10.4.

²⁴ Målet berörs närmare i avsnitt 10.4.

9.6 Överväganden

Utredningens förslag: Den s.k. presumtionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen upphävs.

9.6.1 De grundläggande skälen bakom presumtionsregeln

Som har framgått av avsnitt 9.3 infördes presumtionsregeln för att det ansågs oskäligt att expropriationsersättningen skulle innefatta kompensation för uppkomna förväntningsvärden. I förarbetena kan man se att det i första hand var två klart uttalade grundsyften som lagstiftaren avsåg att uppnå med presumtionsregeln.

1. Det första huvudskälet var att den exproprierande inte ska behöva betala för sådana värden som har tillskapats genom dennes egna insatser.
2. Det andra huvudskälet var att ersättningsnivån vid markåtkomst generellt sett ansågs vara för hög, vilket dels innebar påfrestningar för den exproprierandes ekonomi, dels kunde leda till att ”fel” områden planlades och exploaterades.

I det följande ska de nämnda grundskälen närmare belysas.²⁵

Förvärvaren får betala för värden som denne själv har tillskapat

En första fråga är alltså vilka värden som olika förvärvare i dagens läge kan anses ha skapat i olika markåtkomstfall? När presumtionsregeln infördes kunde begreppet ”förvärvare” i hög grad likställas med staten eller kommunen. Numer är dock begreppet mer komplext och innefattar en lång rad av olika s.k. huvudmän – varav många tillhör den enskilda sektorn.

Markvärdeutredningen gjorde på 1950-talet en omfattande analys av frågan om värdestegring av mark och hur en sådan värdeökning bör hanteras.²⁶ Utredningen preciserade bl.a. ett antal faktorer, ”värdestegringskategorier”, som vid sidan av den grundläggande värdefaktorn ”leverans av mark”, kan ge upphov till värdeökning.

²⁵ Jfr Thomas Kalbro: Har expropriationslagens presumtionsregel spelat ut sin roll?, Svensk Juristtidning, 2003, s. 537 f.

²⁶ SOU 1957:3. Indragning av oförtjänt jordvärdestegring.

Utan att mer i detalj gå in på utredningens resonemang eller slutsatser i övrigt, kan man med utgångspunkt från utredningens diskussion urskilja följande fem grupper av värdefaktorer.²⁷

1. Fastighetsägarens egna investeringar i mark, anläggningar och byggnader.
2. Allmän ekonomisk utveckling på grund av teknologiska framsteg, näringslivs- och befolkningstillväxt, förändringar i efterfrågan och priser, osv.
3. Nya naturtillgångar upptäcks på en fastighet, t.ex. mineraler, grus eller torv.
4. Investeringar i teknisk infrastruktur, skolor, kollektivtrafik, m.m.
5. S.k. rättsutvidgning genom planläggning och tillståndsgivning.

Vilka av dessa värden kan då en tvångsförvärvare anses ha bidragit till genom egna insatser och investeringar? När det gäller kategori 1, fastighetsägarens egna investeringar, torde det normalt saknas samband med den expropriation (såvida det inte har betalats subventioner eller investeringsbidrag till fastighetsägaren). När det gäller kategori 2 och 3 är bilden inte lika självklar. Övergripande samhällsbeslut påverkar givetvis den allmänekonomiska utvecklingen och offentliga geologiska karteringar och åtgärder som en viss förvärvare har utfört skulle kunna tänkas ha bidragit till upptäckten av naturtillgångar. Det är dock i dessa fall oftast fråga om ganska indirekta samband mellan denna typ av insatser och en eventuell markvärdestegring. Kategorierna 1–3 torde vi alltså kunna lämna därhän i det nu aktuella sammanhanget.

Ett mer direkt samband finns dock för kategorierna 4 och 5. Investeringar i teknisk infrastruktur m.m. och planläggning innebär som regel att obebyggd mark blir mer attraktiv för bebyggelse – eller annan exploatering – och är således en avgörande förutsättning för att förväntningar om ändrad markanvändning och därmed en markvärdestegring ska uppstå. Vad olika insatser i form av investerings- och planeringsverksamhet egentligen består av kräver dock en närmare precisering.

²⁷ Utredningen diskuterar egentligen nio olika värdestegringsfaktorer men i enlighet med den nyss refererade artikeln av Thomas Kalbro, kan konstateras att vissa är av mindre intresse och att andra kan infogas i en och samma kategori.

När det gäller investeringar i teknisk infrastruktur, samhällsservice, m.m. (*kategori 4*) är det nödvändigt att göra en åtskillnad mellan två olika slag av anläggningar.

- (a) Anläggningar som i huvudsak är skattefinansierade och där offentliga organ normalt, eller åtminstone oftast, är huvudmän. Hit hör t.ex. allmänna vägar, järnvägar, naturvård, skolor, daghem och sjukvårdsinrättningar.

I detta fall är det alltså kollektivet skattebetalare som bidrar till värdeökningen på omkringliggande mark och i ett sådant fall skulle det ursprungliga motivet bakom presumtionsregeln kunna sägas alltjämt bestå.

- (b) Anläggningar där finansieringen sker genom avgifter från dem som brukar anläggningen. Det kan exemplifieras med vatten- och avloppssystem, allmänna platser i en detaljplan och ledningar för fjärrvärme, el och telekommunikation. Här förekommer såväl offentliga organ som olika företag inom t.ex. el- och telekombranschen som huvudmän. Liksom även olika sammanslutningar av fastighetsägare – normalt samfällighetsföreningar. Till denna grupp kan också räknas anläggningar som byggs ut genom Luftfartsverkets försorg.

I dessa fall är det, till skillnad mot det föregående fallet, *brukarna* som helt eller delvis kan sägas finansiera anläggningarna i slutänden. I sådana fall är det således dessa brukare som borde vara förtjänta av värdestegringen på omkringliggande mark, snarare än den exproprierande – eller samhället/skattekollektivet i stort.

Att planering och tillståndsgivning i form av bl.a. bygglov (*kategori 5*) är nödvändiga medel för att skapa en totalt sett lämplig markanvändning behöver inte diskuteras. Samordning av markanvändning, infrastruktur och bebyggelse är en grundförutsättning för en god miljö – och i förlängningen därmed även en markvärdestegring.

En första fråga är dock i vad mån den värdeökning som normalt uppstår då en fastighet detaljpaneläggs eller ges bygglov kan hänföras till en produktiv planeringsinsats av det allmänna. Till större eller mindre del kan det nog antas att denna värdestegring även beror på andra faktorer, t.ex. ökad efterfrågan på bostäder, som i sin tur har sin grund i en allmänekonomisk utveckling.

För det andra kan det ifrågasättas om själva ”beslutsmakten” i sig, att kunna bestämma över markanvändningen, ska tas till intäkt

för att beslutsfattaren också ska ha rätt till hela eller delar av den markvärdestegring som uppstår. I så fall borde kommunen i konsekvensens namn ha rätt till viss del av den markvärdestegring som uppkommer när bygglov eller strandskyddsdispens beviljas på oplanerad mark – något som vi inte vill förespråka.²⁸ I uttrycket ”den exproprierandes egna insatser” bör således läsas in: kostnader som den exproprierande har lagt ned och sedan inte kan få täckning för från sina kunder/brukare. Kostnaderna för såväl bygglovshantering som planläggning kan kommunen enligt särskilda regler i plan- och bygglagen debitera fastighetsägarna/exploatörerna.²⁹ Någon principiell rätt till värdestegringen därutöver är det enligt vår mening svårt att motivera.

Vi kan således konstatera att i vissa fall – när en värdeökning uppstår till följd av investeringar i sådana anläggningar som i huvudsak är skattefinansierade – så kan man fortfarande säga att förvärvaren, utan en presumtionsregel, skulle kunna få betala för värden som beror på dennes egna insatser. Se beträffande dessa fall avsnitt 9.6.2.

I övriga fall kan förvärvaren i och för sig ofta ha en stor del i skapandet av förväntningsvärden, men eftersom förvärvaren i dessa fall i sin tur kan få täckning för sina kostnader från dem som i slutänden ska bruka anläggningen, kan det ifrågasättas varför den berörde markägaren vid ett tvångsförvärv ska behöva avstå från sin mark till ett lägre pris än det gällande marknadsvärdet.

Ersättningsnivån – från ett samhällsekonomiskt perspektiv

Expropriation är ett, av flera, markpolitiska medel för att åstadkomma en samhällsekonomiskt lämplig markanvändning. De ändamål för vilka expropriationen (eller annan tvångsvis markåtkomst) sker, bör alltså vara samhällsekonomiskt lönsamma. Det värde som tillskapas genom expropriationen, med hänsyn tagen till transaktionskostnaderna, måste därför överstiga det värde som kan uppnås om expropriationen inte genomförs.³⁰

Den samhällsekonomiska lönsamheten är i princip oberoende av själva expropriationsersättningen. Storleken på ersättningen be-

²⁸ Som vi återkommer till i kapitel 10 är det också en ”oskriven lag” att s.k. plannytter, t.ex. byggrätt enligt en detaljplan, tillfaller den berörde fastighetsägaren – låt vara med vissa inskränkningar i form av s.k. exploatörsbestämmelser.

²⁹ Se 11 kap. 5 § plan- och bygglagen.

³⁰ Jfr även avvägningsbestämmelserna i t.ex. 2 kap. 12 § expropriationslagen och 6 § ledningsrättslagen.

stämmer i en marknadsekonomi ”endast” hur expropriationsföretagets vinst fördelas mellan den exproprierande och fastighetsägaren. På vilken nivå ersättningen bör ligga är således primärt en ren fördelningsfråga.

Som tidigare har berörts var det en huvudlinje i argumentationen för införandet av presumtionsregeln att ersättningsnivån vid expropriation ansågs vara för hög. Om man anlägger ett övergripande ekonomiskt perspektiv på detta kan man dock konstatera, att för de flesta fastigheter torde det samhällsekonomiska värdet minst motsvara fastigheternas marknadsvärde. En expropriationsersättning som uppgår till marknadsvärdet (eller mer) är mot den bakgrunden motiverad. Detta gäller även om marknadsvärdet är baserat på förväntningar – under förutsättning att förväntningarna är välgrundade och realistiska.³¹

Det finns alltså inget grundläggande samhällsekonomiskt skäl för att undanta förväntningsvärden från expropriationsersättningen.

Ersättningsnivån leder till högre kostnader

Som har framgått av avsnitt 9.3 anförts i förarbetena mer än ett argument för att en expropriationsersättning som inkluderar förväntningsvärden leder till för höga ersättningsbelopp. Det sägs bl.a. att expropriationsersättningarna medför ”stora påfrestningar på den exproprierandes ekonomi”.³² Detta uttalande bygger på att den exproprierande inte kan få täckning för sina markförvärvskostnader – genom försäljningspris, hyresintäkter, m.m. – när ändamålet med expropriationen senare förverkligas. Detta gäller givetvis, som vi tidigare har berört, för ändamål som skolor, vägar, naturreservat och liknande, där finansieringen sker med skattemedel. Vi återkommer till dessa fall i avsnitt 9.6.2. För andra ändamål, där verksamheten antingen är avgiftsfinansierad eller sker på mer marknadsmässiga villkor, kan dock argumentet numer ifrågasättas. I sådana fall kan markförvärvskostnaden överföras på den som slutligen ska använda marken – helt i enlighet med marknadsekonomins grundläggande förutsättningar. En ökad exploateringskostnad skulle dock kunna

³¹ Den sistnämnda förutsättningen är dock inte alltid uppfylld. Under vissa perioder kan det finnas ”spekulationsbubblor” i ekonomin. Fastighetskraschen i början på 1990-talet och den kraftiga nedgången på aktiebörserna under 00-talet illustrerar att marknaden inte alltid har rätt. Alltså kan fastighetsvärdena baseras på förväntningar som inte är rationellt underbyggda. Under en viss (begränsad) tidsperiod kan således marknadsvärdet överstiga det långsiktiga samhällsekonomiska värdet.

³² Prop. 1971:122 s. 166.

leda till ökade marknadspriser (avgifter) för den slutlige köparen/ användaren och när det gäller hyresmarknaden är situationen något mer komplex. Vi återkommer till dessa båda frågor i det följande.

Först bör dock konstateras att uttalandet i förarbetena måste sättas in i sitt historiska, bostadspolitiska, sammanhang. När presumtionsregeln infördes i början av 1970-talet pågick för fullt det ambitiösa s.k. miljonprogrammet – som innebar att i genomsnitt 100 000 nya bostäder skulle tillskapas varje år i tio år mellan år 1965 och år 1975. Bostadsproduktionen – och upplåtelsen av bostäder – skedde under denna period och under ganska lång tid därefter inte på marknadsanpassade villkor. Det fanns, genom den subventionerade statliga bostadsfinansieringen, en prisreglering av såväl mark som produktionskostnader. Bostäder skulle produceras till självkostnadspris och upplåtas till pris- eller hyresnivåer som låg under en eljest marknadsmässig nivå. Markförvärvskostnaderna kunde alltså inte utan vidare tas ut av de framtida brukarna av bostäder.³³

I dag är situationen helt annorlunda. Den prisreglering som var en förutsättning för statliga bostadslån är nu borta och prissättningen på bostäder är i stället utbuds- och efterfrågestyrd, dvs. de priser som bostadsköpare betalar för sina bostäder (med äganderätt och bostadsrätt) motsvarar i princip marknadsvärdet. För hyresbostäder gäller dock fortfarande den s.k. bruksvärdesprincipen, som innebär att de allmännyttiga bostadsföretagen ska vara hyresledande.³⁴

Om vi närmare studerar hur en ”markförvärvskedja” kan se ut vid nyproduktion av bostadsrätter och ägda småhus kan man skilja på två olika fall, nämligen *dels* att bostadsbyggandet sker på mark som redan ägs av byggherren, *dels* att exploateringen sker på mark som upplåts av kommunen genom s.k. markanvisning.³⁵

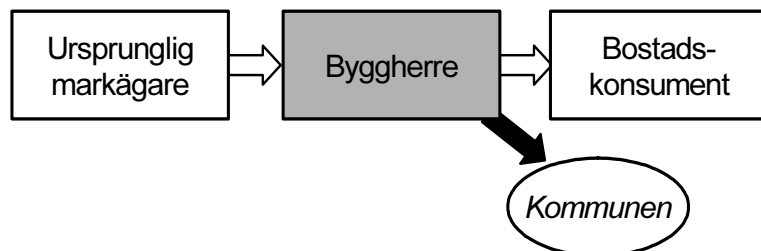
³³ Jfr avsnitt 3.3 i vårt delbetänkande, SOU 2007:29, s. 67.

³⁴ Utredningen om allmännyttans villkor lämnade i april 2008 ett förslag till ändringar i hyreslagstiftningen som innebär att de kommunala bostadsföretagens hyresnormerande roll avskaffas och att hyressättningsreglerna ändras. Bruksvärdesystemet föreslås bestå, men inom dess ramar föreslås en ändring av bruksvärdesregeln för att skapa förutsättningar för en bättre fungerande hyresbostadsmarknad. EU, allmännyttan och hyrorna, SOU 2008:38.

³⁵ Bebyggelseexploatering sker även i form av egenbyggnation, men fallen med icke-professionella byggherrar uppgår totalt endast till omkring fem procent av den totala bostadsproduktionen. Se examensarbeten vid KTH/Fastighetsvetenskap; Susanne Skoglund, 2006; Bostadsproduktion på privat och kommunal mark – Stockholm och Tyresö och Daniel Mattsson & Johan Nilsson, 2006; Analys av bostadsbyggande och markägoförhållanden i Göteborgs- och Skåne-regionen.

I det *första fallet* äger alltså byggherren marken redan när bostadsbyggnadsprojektet inleds. Markförvärvskedjan kan då illustreras som i figur 9.2.³⁶

Figur 9.2 Byggherren äger marken när exploateringsprojektet inleds



Byggherren förvärvar i detta fall marken till marknadspris, mer eller mindre lång tid före byggstart. Marken kan förstås köpas på ”ren spekulation”, dvs. med risk för att någon exploatering över huvudet inte blir av eller att exploateringsgraden blir sämre än vad byggherren hade förväntat sig. Normalt träffar dock byggherren och den ursprunglige markägaren ett villkorat avtal, som innebär att ett slutligt förvärv görs beroende av att en exploatering verkligen kommer till stånd. Det slutliga priset, som bestäms på marknadsmässiga grunder, kopplas då oftast till värdet av de byggrätter den slutliga detaljplanen medger.

Det sista steget i förvärvskedjan – byggherrens överlåtelse av fastigheter/bostadsrätter till bostadskonsumenterna – är också rena marknadstransaktioner, dvs. överlåtelsepriset styrs av utbud och efterfrågan. Det är inte sannolikt att priset på en nyproducerad villa eller en bostadsrätt skulle kunna sättas högre, enbart därför att byggherren har betalat ett högre pris för exploateringsmarken.

I samband med bebyggelseexploateringar på byggherreägd mark behöver normalt vissa områden för allmänna platser och allmänna tomter överföras till kommunen – eller annan huvudman för anläggningarna i fråga. För dessa fall finns markåtkomstregler i 6 kap. 17 § plan- och bygglagen, som hänvisar till expropriationslagens ersättningsregler. I ”exploatörsfallet” finns emellertid en kompletterande bestämmelse i 6 kap. 19 § plan- och bygglagen, som innebär att

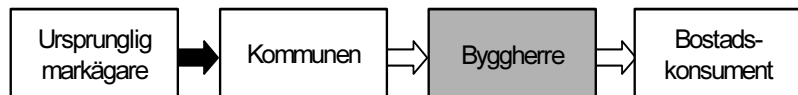
³⁶ Jfr bilaga 9, Thomas Kalbro, Expropriationslagens ersättningsregler – effekter på bostadsmarknaden? Jfr även avsnitt 14.2.

byggherren ska avstå marken utan ersättning, om det är ”skäligt med hänsyn till den nytta markens eller utrymmets ägare kan väntas få av planen och till övriga omständigheter”. I praktiken tillämpas denna bestämmelse, i form av exploateringsavtal, nästan undantagslöst vid markexploateringar av professionella byggherrar.

Slutsatsen blir alltså att presumtionsregeln torde sakna betydelse för prissättningen på bostäder när exploateringar sker på mark som ägs av byggherren.

I det *andra fallet* förmedlas marken till byggherren av kommunen. Markförvärvskedjan kan då illustreras som i figur 9.3.

Figur 9.3 Kommunen äger marken när exploateringsprojektet inleds



I dessa överlåtelsesituationer bestäms priset efter marknadsmässiga principer dels när kommunen säljer mark till byggherren, dels när byggherren slutligen säljer fastigheter/bostadsrätter till bostadskonsumēterna. I kedjans första led – när kommunen förvärvar mark från en ursprunglig markägare – kan dock expropriationslagen bli aktuell. Kommunen kan expropriera mark för tätbebyggelse enligt 2 kap. 1 § expropriationslagen. Vid detta förvärv kan alltså presumtionsregeln återopas.

Det pris som kommunen betalar till den ursprunglige markägaren påverkar dock inte byggherrens eller bostadskonsumēternas betalningsvilja i senare led av förvärvskedjan, dvs. de slutliga användarna torde inte vara beredda att betala vare sig mer eller mindre för sin bostad enbart av det skälet att kommunen har betalat ett visst pris för marken i sin förmedlingsroll. Det pris som kommunen betalar för markförvärvet i ett tidigt skede av förvärvskedjan kommer således att ”neutraliseras” av efterföljande marknadstransaktioner till den slutliga bostadskonsumēt. Markpriset kommer med andra ord inte att påverka slutpriset för bostaden i fråga.

Även i detta fall blir alltså slutsatsen att presumtionsregeln inte torde påverka priserna på bostadsmarknaden, men att den skulle kunna ha viss betydelse för kommunens ekonomi. Enligt gällande ordning kan kommunerna tillgodogöra sig skillnaden mellan ett marknadsmässigt försäljningspris och det med presumtionsregeln

sänkta förvärvspriset. Det är dock tveksamt om denna – egentligen inte avsedda – fördel för kommunerna bör tillmätas någon betydelse i sammanhanget.

Ett annat, *tredje fall*, är att bostäder produceras för att upplåtas med hyresrätt. Som vi redan har berört har det lämnats förslag om att ändra de lagstadgade principerna för hyressättning så att denna blir mer marknadsorienterad. Om dessa förslag genomförs, kommer fallet med hyresrätt att närma sig fallen med bostadsrätt och äganderätt, som nyss har behandlats. Men om vi utgår från nu gällande regler beträffande hyressättningen, så skiljer sig hyresfallen från den rena marknadssituationen genom att hyran ska bestämmas enligt det s.k. bruksvärdesystemet. Detta innebär att hyresnivåerna hos de allmännyttiga bostadsföretagen ska vara normgivande även för privata hyresvärdar. Utgångspunkten är därvid att de allmännyttiga företagen förutsätts bestämma sina hyror efter en självkostnadsprincip, dvs. så att hyresintäkterna täcker de direkta kostnaderna samt ger en viss, skälig, förräntning.³⁷ De allmännyttiga bostadsföretagen ska med andra ord inte agera utifrån något vinstintresse och bostadsbyggande med hyreslägenheter sker därför inte under samma förutsättningar som för bostäder som säljs på marknaden.³⁸

Byggande av hyresbostäder kan genomföras på samma sätt som beskrevs ovan rörande bostadsrätter och egnahem, dvs. byggandet kan ske på privatägd mark eller mark som har förmedlats av kommunen. En tillämpning av presumtionsregeln kan bli aktuell endast i det senare fallet.

När kommunen förvärvar mark i syfte att det ska byggas hyresbostäder – och åberopar presumtionsregeln – kan priset (ersättningen) komma att understiga marknadsvärdet. I teorin finns det därför ekonomiskt utrymme för kommunen att överlåta marken till en exploatör till ett pris som ligger under marknadsvärdenivån. Presumtionsregeln skulle därmed kunna vara ett medel att subventionera byggande av hyresbostäder. I praktiken torde det dock inte vara tillåtet för kommunen att överlåta mark för hyresbostäder till ett pris som understiger marknadsvärdet. I ett rättsfall prövades om

³⁷ Se SOU 2008:38 s. 148 f.

³⁸ KTH/Bygg- och fastighetsekonomi har genomfört flera studier av hyressättningen för nyproducerade lägenheter. Av dessa framgår bl.a. att allmännyttiga företag visserligen till övervägande del baserar hyressättningen på självkostnadsprincipen, dvs. att varje byggprojekt ska bära sig självt, men att företagen även synes beakta vissa marknadsfaktorer när hyresnivåerna bestäms. Se Håkan Bejrums, Magnus Berglund, Anders Hellström, Hans Lind & Stellan Lundström, 2004; Bostadsföretagens väg från byggkostnad till hyra för en lägenhet och Lena Borg & Hans Lind, 2006; De allmännyttiga bostadsföretagens roll på bostadsmarknaden.

Stockholms Stad hade rätt att differentiera tomträttsavgälden med hänsyn till om marken skulle användas för bostads- eller hyresrätter.³⁹ Kammarrätten fann, i korthet, att en sådan särbehandling av upplåtelseformer inte var tillåten. En analog tolkning av rättsfallet innebär att kommunen inte heller har rätt att särbehandla bostadsrätter och hyresrätter vid försäljning av mark. Säljs mark för bostadsrättslägenheter till marknadspris gäller alltså samma villkor för marköverlåtelser för hyreslägenheter.

Också i detta tredje fall – byggande av hyresbostäder – blir sålunda slutsatsen att presumtionsregeln inte torde ha någon nämnvärd effekt på kostnaderna för slutanvändarna.

Den redovisade genomgången av tre olika exploateringsfall gäller för det helt dominerande antalet fall av exploatering för bostadsbebyggelse. Ett fall som nog är mer teoretiskt än reellt är att en kommun såsom sådan skulle genomföra en exploatering för bebyggelse som inte följer marknadsmässiga principer, dvs. som skulle innebära ett förlustprojekt. Om en sådan situation ändå skulle uppstå, torde man å andra sidan kunna utgå från att det inte heller finns några förväntningsvärden, varför presumtionsregeln saknar betydelse.

Ersättningsnivån leder till ovidkommande planeringshänsyn

Ytterligare ett argument för presumtionsregelns införande var att en ”för hög” expropriationsersättning, som inkluderar förväntningsvärden, ansågs leda till ovidkommande planeringshänsyn.⁴⁰ Det anfördes att kommunerna hade inriktat sin planering på områden som hade kunnat förvärvas billigt – utan expropriation – trots att andra områden skulle ha varit lämpligare från plansynpunkt. Även detta uttalande måste ses mot bakgrund av de historiska förutsättningarna, dvs. att dåtidens bostadsproduktion var prisreglerad med en mycket stark fokusering på att hålla *kostnaderna* nere. Det fick till konsekvens att frågan om vilket ”utgångsvärde” bebyggelsen

³⁹ Fallet avsåg en laglighetsprövning av 2 kap. 2 § kommunallagen (likställighetsprincipen), Kammarrättens i Stockholm dom 2007-07-16 i mål nr 1441-05 och 1442-05. Utöver det aktuella rättsfallet kan nämnas att andra paragrafer i kommunallagen, som kan vara tillämpliga vid kommunala markförsäljningar, är 2 kap. 8 § (om stöd till enskilda näringsidkare) samt 8 kap. 1 § (om god ekonomisk hushållning med kommunens resurser). Vidare gäller EU-kommissionens ”Meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader” (97/C 209/03), som föreskriver att det allmänna ska, genom anbuds-förfarande eller på annat sätt, garantera att fastigheter säljs till marknadsvärdet. Se även cirkulär 2007:8 från Sveriges Kommuner och Landsting.

⁴⁰ Prop. 1971:122 s. 166.

genererade kom i skymundan. Följaktligen kunde bebyggelse av kostnadsskäl lokaliseras till områden som var mindre lämpliga för ändamålet.

Sett utifrån dagens situation är dock utgångspunkten, som tidigare har berörts, att den samhällsekonomiska lönsamheten av ett expropriationsprojekt i princip är oberoende av expropriationsersättningen. Lönsamheten bestäms i stället av skillnaden mellan fastighetens värde i en ny markanvändning och värdet av den pågående markanvändning, som går förlorad i och med att projektet genomförs. Expropriationsersättningen är mot den bakgrunden enbart en fördelningsfråga mellan den som förvärvar respektive avstår marken och risken för ovidkommande planeringshänsyn torde mot den bakgrunden vara mycket liten.

Markvärdestegringen rent generellt

Förarbetena tar också upp den kraftiga markvärdestegringen i och i närheten av tätorterna som ett motiv för att inte ersätta förväntningsvärden.⁴¹ För att presumtionsregeln ska få en dämpande effekt på prisbildningen krävs att expropriation framstår som ett realistiskt alternativ att räkna med för fastighetsägare som äger mark kring tätorterna och, som understryks i förarbetena,⁴² att kommunerna bedriver en s.k. aktiv markpolitik.⁴³

Åter igen måste frågan betraktas utifrån ett historiskt perspektiv. Att markvärdestegringen uppfattades som ett problem i början på 1970-talet ska ses mot bakgrund av det tidigare berörda bostadsfinansieringssystemet. Staten subventionerade bostadsbyggandet i syfte att minska boendekostnaderna. Därmed ökade efterfrågan på bostäder, vilket i sin tur riskerade att driva upp markpriserna på obebyggd mark. Det fanns alltså en uppenbar risk att bostadssubventionerna skulle "spilla över" på ägare till välbelägen mark, i stället för att komma de boende tillgodo.

Mot den bakgrunden var införandet av presumtionsregeln – i kombination med en aktiv markpolitik – en konsekvent åtgärd. Eftersom vi i dag inte har några samhällseliga subventioner torde

⁴¹ Prop. 1971:122 s. 166.

⁴² Prop. 1971:122 s. 167.

⁴³ Begreppet "aktiv markpolitik" myntades på 1970-talet och innebar att kommunerna i god tid skulle förvärva sådan mark som kunde tänkas bli aktuell för exploatering. Kommunerna uppmanades att skaffa sig en "markreserv". Den aktiva markpolitiken innebar dessutom att kommunerna vid sina förvärv inte skulle betala för förväntningsvärden och om förhandlingarna strandade skulle kommunen i fråga expropriera och åberopa presumtionsregeln.

emellertid prisnivån på mark, generellt sett, inte vara något hållbart skäl för att inte ersätta mark till dess rätta värde.

9.6.2 Ersättning för ändamål som utsläcker förväntningsvärdet

Argumentationen vid införandet av presumtionsregeln år 1971 handlade av naturliga skäl i första hand om att prisutvecklingen för mark som skulle exploateras för bebyggelse skulle hållas nere – eftersom regeln enbart skulle tillämpas vid expropriation för tätbebyggelse. När tillämpningsområdet för presumtionsregeln år 1972 utökades till att gälla samtliga expropriationsändamål anfördes bl.a. följande.⁴⁴

Som har sagts i promemorian är värdestegring på grund av förväntningar om ändring i markanvändningen ett problem också när mark tas i anspråk för annat ändamål än tätbebyggelse. I rättspraxis har exempelvis förekommit att vid inlösen på grund av fastställd generalplan marken har värderats med hänsyn till förväntningar om rätt till tätbebyggelse som har förelegat vid tidpunkten för generalplanens fastställande men som enligt generalplanen inte har blivit förverkligade.⁴⁵ När förväntningsvärdet utsläcks genom expropriation är det liksom i det nu nämnda fallet som regel fråga om tätbebyggelsevärden av ett eller annat slag, dvs. sådana värden som typiskt sett har sin grund i insatser som samhället självt väntas göra. Den principiella motiveringen för att fastighetsägaren inte skall få tillgodogöra sig värdestegring på grund av förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt är snarast starkare i de fall som nu är i fråga än när marken skall användas till tätbebyggelse. Jag kan helt instämma i promemorians uttalande att när förväntningarna inte skall ersättas när de faktiskt har slagit in, det finns så mycket mindre skäl att samhället ska behöva ersätta dem när de inte infrias. Värden på grund av förväntningar om annan ändring i markens tillåtna användningssätt än som hänger samman med tätbebyggelseutvecklingen är regelmässigt av underordnad betydelse. Men också sådana värden beror mera på samhällsutvecklingen i stort än på fastighetsägarens insatser. I princip omfattas de redan nu av presumtionsregeln. Dennas syfte att dämpa markvärdestegringen talar också för att den bör omfatta värden på grund av förväntningar om annan ändring i tillåten markanvändning än tätbebyggelse. Det föreligger därför inget skäl att behandla dessa förväntningsvärden på särskilt sätt, även om presumtionsregeln utvidgas att omfatta andra expropriationsändamål än tätbebyggelse.

⁴⁴ Prop. 1972:109 s. 232.

⁴⁵ Härmed torde avses det s.k. Flatenmålet; NJA 1971 s. 535.

Det fanns således vid 1972 års reform en tydlig ambition från lagstiftarens sida att begränsa expropriationsersättningen även när marken tas i anspråk för andra ändamål än för exploatering – dvs. i de fall där förväntningsvärdena inte visar sig vara realiserbara.

Hur förväntningsvärden hanteras i andra lagar

Innan vi går närmare in på bärigheten i dagens läge av de argument som nyss redovisades, finns det anledning att belysa hur man mer generellt ser på ersättning för förväntningsvärden i den svenska lagstiftningen.

Det kan därvid konstateras att det går en tämligen skarp skiljelinje i lagen mellan pågående och tillåten markanvändning å ena sidan och ändrad och förväntad markanvändning å den andra. I det förstnämnda fallet är fastighetsägarens rättigheter förhållandevis väl skyddade. I det andra fallet är styrkeförhållandet mellan det allmänna och den enskilde principiellt det omvända, dvs. det är samhället som i hög grad styr över förändringar av markanvändningen.

Generellt sett är den *pågående markanvändningen* ekonomiskt skyddad i svensk lagstiftning, men icke desto mindre begränsad genom flera olika slag av inskränkningar. Exempelvis måste fastighetsägaren visa hänsyn mot grannar och den omgivande miljön; byggnader ska hållas i ett vårdat skick, driftsformer i jord- och skogsbruket ska ske på ett natur- och miljövårdsmässigt lämpligt sätt, osv.⁴⁶

I särskilt angelägna fall kan den pågående markanvändningen på en viss fastighet uttryckligen regleras med hänsyn till bl.a. natur- och kulturminnesvårdens intressen – s.k. *rådighetsinskränkningar*. Det kan ske genom särskilda föreskrifter med stöd av bl.a. miljöbalken, plan- och bygglagen, skogsvårdslagen och kulturminneslagen. Eftersom den pågående markanvändningen principiellt sett är skyddad, leder sådana föreskrifter till att fastighetsägaren har rätt till ersättning – dock endast om den pågående markanvändningen *avsevärt försvåras*.⁴⁷ Rent semantiskt kan ”avsevärt” uppfattas som en ganska stor inskränkning, men avsikten med bestämmelsen är enligt förarbetena att fastighetsägaren endast ska behöva tåla ett ”bagatellartat intrång”.⁴⁸ Förväntningsvärden ersätts dock inte vid

⁴⁶ Se t.ex. 2 och 12 kap. miljöbalken, 3 kap. jordabalken och 3 kap. plan- och bygglagen.

⁴⁷ Se t.ex. 31 kap. 4 § miljöbalken och 14 kap. 8 § plan- och bygglagen.

⁴⁸ BoU 1986/87:1 s. 150.

rådighetsinskränkningar enligt de nämnda lagarna.⁴⁹ Enligt miljöbalken ersätts inte heller den del av intrånget i den pågående markanvändningen som ligger under gränsen för vad som är ett ”avsevärt försvårande”.⁵⁰ Enligt plan- och bygglagen betalas dock ersättning för hela skadan, om kvalifikationsgränsen för ersättning väl är uppnådd.

När det gäller *förändringar av markens användning* är den princip som gäller i Sverige – och oss närstående länder – att detta normalt kräver någon form av myndighetstillstånd, i syfte att kontrollera omgivningspåverkan m.m. av den nya användningen. Det krävs således i de flesta fall tillstånd för byggande (bygglov), för etablering inom strandskyddsområde (strandskyddsdispens), för vattenverksamhet, täktverksamhet och annan miljöfarlig verksamhet, m.m. Någon ersättning betalas normalt inte om tillstånd inte ges till en sådan förändrad markanvändning.

Vi kan alltså sammanfattningsvis konstatera att den pågående markanvändningen är tämligen väl skyddad i lagen, men att det är förbehållet ”samhället”, att utan att behöva betala ersättning, besluta om rätten till ändrad markanvändning. Mellanläget, förväntningsvärden, ersätts enligt gällande rätt inte alls vid beslut om rådighetsinskränkningar. Inte heller vid mark- eller rättighetsförvärv är förväntningsvärden ersättningsgilla, om de inte förelåg redan omkring tio år tillbaka i tiden (presumtionsregeln).

Presumtionsregeln innebär alltså att såväl den som berörs av rådighetsinskränkningar eller vägrade tillstånd som den som får utstå ett direkt mark- eller rättighetsavstående behandlas i princip lika i lagstiftningen; ingendera får ersättning för förväntningsvärden. Den som avstår sin mark kan dock undantagsvis få ersättning för förväntningsvärden, om det kan konstateras att sådana värden fanns etablerade redan tio år före tvångsförvärvet i fråga.

De grundläggande skälen bakom presumtionsregeln

I avsnitt 9.6.1 konstaterades att de förutsättningar som gällde i fråga om exploatering för i första hand bebyggelse – när presumtionsregeln infördes – påtagligt har förändrats. När mark förvärvas för andra ändamål än för exploatering och för ändamål som finan-

⁴⁹ Se 14 kap. 10 § plan- och bygglagen. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i miljöbalken, men att samma principer ska tillämpas kan anses följa av ordalydelsen i 31 kap. 4 § miljöbalken. Jfr även Bertil Bengtsson m.fl.: Miljöbalken. En kommentar. 31 kap. 2 §.

⁵⁰ 31 kap. 6 § miljöbalken.

sieras av det allmänna, kan dock situationen i dag till stora delar sägas vara densamma som när presumtionsregeln infördes. Som tidigare har återgetts sägs i motiven till att tillämpningsområdet för presumtionsregeln skulle utvidgas till andra ändamål än tätbebyggelse, att den principiella motiveringen för att fastighetsägaren inte ska få tillgodogöra sig förväntningsvärden snarast är starkare i de fall som nu är i fråga, än när marken ska exploateras. Om förväntningar inte ska ersättas när de faktiskt har slagit in, finns det så mycket mindre skäl att samhället ska behöva ersätta dem när de inte infrias.

Ett huvudmotiv bakom presumtionsregeln är att förvärvaren inte ska behöva betala för förväntningsvärden som denne själv har skapat. I de fall där förväntningsvärdet utsläcks, torde det snarare vara undantag än regel, att det verkligen är den aktuella förvärvaren som har skapat värdet i fråga. Utbyggnaden av t.ex. en allmän väg eller en järnväg kan förstås ha bidragit till att påverka fastighetspriserna i ett område i positiv riktning, men i sådana situationer torde det även vara många andra, mer övergripande faktorer, som i första hand får tillskrivas den markvärdehöjande utvecklingen. Det samma gäller för inrättande av naturreservat, bevarande av kulturhistorisk bebyggelse och andra fall av bevarande av vår natur- och kulturmiljö.

De som verkligen besitter möjligheten att skapa förväntningsvärden är kommunerna. Genom sin översiktsplanering kan kommunerna ange utbyggnadsområden för olika ändamål och genom det s.k. planmonopolet kan kommunerna bestämma när och var man anser att exploatering för olika ändamål ska ske – liksom vilka områden som inte får exploateras. Om en kommun inom ett utpekad exploateringsområde behöver förvärva mark för bebyggelsekomplement, i form av allmänna platser (gator, parker, m.m.) eller andra allmänna ändamål (skolor, idrottsplatser, m.m.), skulle den situationen kunna inträffa, att kommunen får betala för förväntningsvärden, som den själv, genom sin planering och genom investeringar i infrastruktur, har tillskapat.

I den argumentation som låg bakom presumtionsregelns införande framfördes att ett förväntningsvärde som regel har sin grund i samhällets olika insatser, dvs. oberoende av den enskilde fastighetsägarens agerande, och att sådana värden därför inte bör ersättas oavsett vilken ”allmän instans” som är förvärvare. De förväntningar som en kommun har skapat, bör med den utgångspunkten inte heller ersättas av staten, t.ex. i form av Vägverket, när en allmän väg ska dras fram genom området. Grunden för synsättet är att fastig-

hetsägarna inte själva har bidragit till värdeökningen och att de därför inte heller kan anses "förtjänta" att tillgodogöra sig denna.⁵¹ Samma argument kan förstås anföras även i dag. Planer kan dessutom ändras från tid till annan, vilket har till följd att förväntningsvärden höjs eller sänks – eller ibland försvinner helt. Denna "tillfällighetskaraktär" hos ett förväntningsvärde har bidragit till synsättet att ersättning för förväntningsvärden inte bör betalas.

Det förtjänar dock att påpekas, att man redan vid införandet av presumtionsregeln var medveten om att bestämmelsen, så som den utformades, undandrog även värdehöjningar som andra än samhället hade tillskapat. Detta motiverades bl.a. på följande sätt.⁵²

Även om tätbebyggelseutvecklingen, vilket ofta kan vara fallet, delvis är att tillskriva åtgärder från enskilt håll, exempelvis industrietablering, synes det med hänsyn till den väsentliga medverkan från det allmännas sida som alltid krävs i sådana sammanhang rimligt att sådan värdestegring får räknas samhället till godo vid expropriationsvärderingen.

Det andra huvudskälet för presumtionsregeln är att sänka prisnivån. En tillämpning av bestämmelsen i exploateringsfallen medför emellertid endast en omfördelning av värden från fastighetsägare till exploatörer eller till brukare av en anläggning. I de fall när mark förvärvas för andra ändamål eller för ändamål som finansieras av det allmänna ger dock presumtionsregeln en direkt kostnadsbesparing för det allmänna, dvs. för skattebetalarna, genom att ett lägre pris behöver betalas för den mark som förvärvas. En tillämpning av presumtionsregeln innebär alltså lägre markförvärvskostnader. Det kan därmed byggas mer allmänna vägar, järnvägar, m.m. för samma ekonomiska insats.

Jämförelse med rådhetsinskränkningar och vägrade tillstånd

Som tidigare har berörts är det en grundprincip i lagstiftningen, att det är samhället som bestämmer över förändringar i markanvändningen. Mot den bakgrunden betalas inte ersättning när tillstånd vägras till att bygga, bedriva täktverksamhet, m.m. och den som berörs av rådhetsinskränkningar kompenseras enbart för intrång i den pågående markanvändningen. Presumtionsregeln innebär alltså att den som avstår eller upplåter mark behandlas på samma sätt

⁵¹ Beträffande olika aspekter på den frågan; se Barry Holmström, Rätten till markvärdestegringen. Förslag och åtgärder under 1900-talet. Byggforskningsrådets rapport R21:1988.

⁵² Prop. 1971:122 s. 180.

som den som vägras tillstånd eller som drabbas av rådighetsinskränkningar på sin fastighet.

Ett sätt att se på saken är att den gällande ordningen är mer eller mindre självklar; varför skulle förväntningsvärden ersättas i den ena situationen men inte i den andra? Det finns dock även argument för att man bör kunna se olika på expropriationsfallet och de båda andra situationerna. Vid vägrat tillstånd och vid rådighetsinskränkningar i den pågående markanvändningen behåller fastighetsägaren den fulla äganderätten till fastigheten och om det i en framtid visar sig att samhällets planeringsintentioner förändras, på ett sätt som ökar fastighetsvärdet, så är det fastighetsägaren som får tillgodogöra sig de fördelar som följer av detta. Om själva äganderätten till marken avstås är det emellertid förvärvaren som får tillgodogöra sig denna eventuella fördel. Det framstår mot den bakgrunden som i och för sig rimligt, att förväntningsvärden ersätts vid expropriation, även om de inte ersätts vid beslut om rådighetsinskränkningar och vid vägrade tillstånd.

Skäl emot presumtionsregeln

Ett förväntningsvärde skapas inte genom att fastighetsägaren själv "skulle vilja" förändra markanvändningen på sin fastighet, utan av många olika aktörers agerande på marknaden i kombination med markens bebyggelseförutsättningar, kommunala översiktsplaner, m.m. Ett förväntningsvärde är i och för sig och givetvis, såsom sägs i förarbetena till den gällande ordningen, "spekulativt betonat".⁵³ Det väsentliga är ändå att värdet – åtminstone i princip⁵⁴ – har skapats genom transaktioner på marknaden där olika köpare har bedömt det ekonomiskt försvarbart att betala ett visst högre belopp för ett visst markområde, än som kan motiveras av den pågående markanvändningen. I detta ligger att köparen tar risken att förväntningarna inte infrias och att investeringen därför är helt förgäves. Förväntningsvärden är således i grunden högst verkliga värden.

En fastighetsägare kan därför på goda grunder hävda sin rätt till det fastighetsvärde som faktiskt har etablerats på marknaden. Om fastighetsägaren t.ex. hade sålt sin fastighet strax innan det värdesänkande företaget aktualiserades, så hade han eller hon kunnat till-

⁵³ Jfr prop. 1971:122 s. 179.

⁵⁴ Genom uttrycket "i princip" markeras att det ofta kan vara svårt att finna orsprisunderlag vid råmarksvärdering. Även om värderingen görs på annat sätt måste dock förutsättas att avtal på marknaden skulle ha bestämts utifrån ett råmarksvärde.

godogöra sig det fulla marknadsvärdet – inklusive förväntningsvärdet. Att ett expropriationsföretag, om än av allmänt intresse, som leder till att förväntningsvärdena utsläcks, också ska kunna förvärva marken till det ”nya”, sänkta, värdet är därför inte utan vidare givet. Här gör sig den enskilda äganderätten, med sitt uttalade skydd i regeringsformen och i Europakonventionen, starkt gällande.

En annan aspekt, om man betraktar frågan från fastighetsägarens perspektiv, skulle kunna uttryckas som ”affärsrisk”. Även vid en expropriation handlar det ytterst om frågan vem som ska stå ansvaret för en affärsrisk, köparen eller säljaren? I ett samhälle som grundar sig på en marknadsekonomisk ideologi, kan det tyckas rimligt att det är köparen som står risken för att det pris som betalas för marken utgör markens marknadsvärde.

När presumtionsregeln infördes konstaterade departementschefen att de dessförinnan gällande ersättningsreglerna var otidsenliga, vilket motiverades på följande sätt.⁵⁵

Det har tidigare funnits en benägenhet att i ersättningsfrågor se mera till expropriatens än till den exproprierandes intressen. Expropriationsrättens ersättningsregler var i ett äldre skede utformade på ett sätt som klart gynnade den förre på den senares bekostnad. Detta torde botten i att expropriation har betraktats som ett extraordinärt och från rättvisesynpunkt tvivelaktigt ingrepp i den enskilda äganderätten. Ett sådant betraktelsesätt ter sig numera helt otidsenligt och är främmande för en modern syn på förhållandet mellan enskilda och allmänna intressen när det gäller markanvändningen.

När det gäller frågan om vad som är otidsenligt, går det förstås att ifrågasätta den bedömning som gjordes i början av 1970-talet. Det finns mycket som talar för att bedömningen i det allmänna rättsmedvetandet i dag snarare är precis den motsatta.

Konsekvenser av ett upphävande för olika förvärvsändamål

Av avsnitt 9.5 framgår att presumtionsregeln sällan har tillämpats i direkt mening, på så sätt att ersättningen uttryckligen har bestämts till ett lägre belopp än det gällande marknadsvärdet – efter att det har konstaterats att marknadsvärdet vid värdetidpunkten överstiger marknadsvärdet vid presumtionstidpunkten uppräknat med den allmänna prisutvecklingen. Om man ser till rättstillämpningen är det således ett tämligen begränsat problem som det här handlar om.

⁵⁵ Prop. 1971:122 s. 166.

Presumtionsregeln finns dock ofta med i bilden när det förs förhandlingar om den ersättning som ska betalas. Vi ser ingen anledning att ifrågasätta den verklighetsbeskrivning som har framförts till utredningen av bl.a. Vägverket och som innebär att presumtionsregeln har en "prisdämpande" effekt vid förhandlingar om markförvärv. I fråga om Vägverkets – och även Banverkets – kostnader är dock de belopp det handlar om av mer marginell betydelse i förhållande till den totala investeringsvolymen (jfr avsnitt 14.2.). Presumtionsregeln har därför, som vi bedömer det, inte någon nämnvärd betydelse för samhällets investeringar i den grundläggande infrastrukturen för allmänna vägar och järnvägar.

För bevarandeintressena, dvs. skyddet av natur- och kulturmiljön, har emellertid ersättningsnivån stor betydelse för de totala kostnaderna för verksamheten, se avsnitt 14.2. Högre ersättningsnivåer skulle alltså få en direkt betydelse för arbetet med miljömålen m.m. – antingen genom att större resurser måste tillföras eller genom att bevarandetakten måste sänkas.

Den grundläggande regleringen när det gäller områdesskydd finns i 7 kap. miljöbalken. Enligt dessa bestämmelser kan beslutas om skydd i form av naturreservat, kulturreservat, biotopskydd, m.m. För samtliga områdesskydd gäller dock att miljöbalken inte tillhandahåller några regler för att tvångsförvärva marken i fråga. Reglerna förutsätter således att marken blir kvar i fastighetsägarens ägo, men med s.k. rådighetsinskränkningar vad gäller den pågående markanvändningen. Som redan har berörts under föregående rubrik betalas ingen ersättning alls för förväntningsvärden i dessa fall och presumtionsregeln är alltså inte ens tillämplig.

Det finns dock bestämmelser som säger att huvudmannen (dvs. staten eller kommunen) är skyldig att lösa in marken om restriktionerna leder till synnerliga olägenheter vid pågående användning av den berörda fastigheten.⁵⁶ I sådana fall ska presumtionsregeln tillämpas.⁵⁷ Vidare är det enligt 3 kap. 8 och 9 §§ expropriationslagen möjligt att expropriera mark för att bevara historiskt eller kulturellt märklig bebyggelse eller märklig fornlämning eller för att bevara ett område som nationalpark, naturreservat eller naturminne m.m. Även i dessa fall är presumtionsregeln tillämplig.

Enligt uppgift från Naturvårdsverket ges en av ett naturreservat berörd fastighetsägare möjlighet att välja mellan att kvarstå som markägare – och därmed få ersättning för rådighetsinskränkningar i

⁵⁶ Se 31 kap. 8 § miljöbalken.

⁵⁷ Se 31 kap. 2 § miljöbalken.

den pågående markanvändningen – eller överlåta marken med äganderätt till staten. Ett flertal av fastighetsägarna väljer att sälja marken. Vid en försäljning kan det inte uteslutas att presumtionsregeln har en indirekt betydelse för det avtalade försäljningspriset. Eftersom sådana förvärv i princip sker på en öppen marknad utan särskild lagreglering, finns det emellertid inte någon anledning att i det nu aktuella sammanhanget närmare studera den frågan.⁵⁸

Skyddet av naturen utgör ett beaktansvärt intresse av stor nationell betydelse, som tillägnas betydande resurser av allmänna medel. Eftersom presumtionsregeln är tillämplig endast i de mycket få undantagsfall där det är fråga om inlösen eller expropriation och eftersom det dessutom måste ses som sällsynt att områdesskydd aktualiseras inom ett område där det har uppkommit förväntningsvärden, kan dock regeln inte anses ha någon betydelse för den volym skyddsvärd natur som kan skyddas. Därav följer att det inte heller med hänsyn till naturvårdens intressen finns skäl att bibehålla en presumtionsregel i expropriationslagen.

Samma grundläggande förutsättningar gäller för bevarande av kulturhistoriska byggnader och miljöer. Beslut om rivningsförbud och skyddsbestämmelser för byggnader kan meddelas enligt 14 kap. 8 § plan- och bygglagen och enligt 3 kap. 1 § lagen om kulturminnen m.m. De berörda lagarna innehåller dock inga bestämmelser om tvångsförvärv och ersättning för förväntningsvärden ska inte betalas vid beslut om användningsrestriktioner.⁵⁹

Inlösen kan dock aktualiseras om inskränkningarna är så stora att synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten. Som nyss berördes kan även expropriation förekomma. I dessa båda fall ska presumtionsregeln tillämpas. Till skillnad från områdesskydd torde det vid bevarande av bebyggelse oftare kunna vara fråga om situationer där förväntningsvärden förekommer. Dessa värden torde dessutom i vissa fall kunna uppgå till betydande belopp. Å andra sidan är inlösen och expropriation av förevarande slag mycket sällsynt. Det torde därför bli små effekter totalt sett, om ersättning skulle betalas för förväntningsvärden, även om det inte kan uteslutas att enstaka bevarandeprojekt påtagligt skulle fördras eller alternativt inte bli genomförda.

⁵⁸ Enligt Naturvårdsverkets egen utsago bestäms priset vid köpen utan hänsyn till ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen, men det går förstås inte att helt bortse från att alternativet till en försäljning är att det i stället beslutas om användningsrestriktioner.

⁵⁹ 14 kap. 10 § första stycket plan- och bygglagen respektive 3 kap. 13 § andra stycket lagen om kulturminnen m.m.

Vad slutligen gäller de kommunala markförvärv för bebyggelsekomplement och infrastruktur som följer av en exploatering, dvs. gator, parker, va-ledningar, idrottsplatser, m.m., skulle ersättning för förväntningsvärden otvetydigt leda till en höjning av ersättningsbeloppen. Samtidigt måste dock beaktas, att det i dessa fall, till skillnad från markanskaffning för allmänna vägar och järnvägar, endast är i vissa situationer som de ökade ersättningarna får bäras av förvärvaren, dvs. kommunen. Till den helt övervägande delen kan dessa ökade kostnader nämligen överföras på brukarna av anläggningarna och då är vi i princip tillbaka till den situation som avhandlades i avsnitt 9.6.1. Att det blir på det sättet hänger samman med att markförvärv för exploateringar normalt grundas på exploateringsavtal, där kostnaderna för infrastruktur m.m. förs in i exploatörens totalkalkyl och alltså i slutänden möter marknadens efterfrågan och betalningsvilja. Exploateringsavtalen bygger i sin tur på lagbestämmelser om att exploatören är skyldig att gratis avstå mark för allmänna platser och allmänna byggnader till kommunen och att utföra vissa anläggningsarbeten.⁶⁰ Vidare finns bestämmelser som i huvudsak ger kommunen kostnadstäckning för allmänna platser och va-anläggningar.⁶¹

Den faktiska effekten av att förväntningsvärden skulle ersättas torde därför vara måttlig. Kostnadsökningarna skulle främst uppstå vid olika fall av kompletteringsexploateringar och särskilt för de kommuner som av olika skäl har valt att inte tillämpa bestämmelserna om gatukostnader i plan- och bygglagen.

Sammanvägd bedömning

I framställningen ovan har vi redogjort för skäl som kan anföras för och emot presumtionsregeln – i de fall där förvärvet innebär att förväntningsvärdet utsläcks. Vi har även konstaterat att de ekonomiska effekterna av ett upphävande torde bli begränsade och att det inte kan anses innebära någon direkt motsägelse i lagstiftningen, om förväntningsvärden skulle ersättas vid en expropriation även om de inte ersätts vid vägrade tillstånd eller vid beslut om rådhetsinskränkningar.

⁶⁰ 6 kap. 19–22 §§ plan- och bygglagen.

⁶¹ 6 kap. 31–38 §§ plan och bygglagen och lagen om allmänna vattentjänster. Som reglerna är utformade kan dock inte full kostnadstäckning uppnås. Exempelvis kan inte kostnaderna tas ut för s.k. generalplaneanläggningar, som tillgodoser infrastruktur för ett större område än ett enstaka detaljplaneområde.

Den avvägning som återstår skulle kunna sägas vara mer av ideologisk eller principiell natur. För ett bibehållande av presumtionsregeln står främst argumentet att fastighetsägarna själva inte har skapat förväntningsvärdena och att de därför inte är förtjänta av att tillgodogöra sig dem. För ett upphävande talar hänsynen till äganderätten och att det kan anses som orättfärdigt att med tvång förvärva något under dess marknadsvärde. Detta är en klassisk motsättning som har diskuterats i många decennier. Med hänsyn till de riktmärken som anges i våra direktiv och eftersom presumtionsregeln torde ha så pass liten ekonomisk betydelse för olika förvärvare och för samhällsekonomin, är det vår bedömning att det inte är befogat med ett så ingripande intrång i den enskilde fastighetsägarens rätt, som det innebär att egendom får förvärfvas till ett belopp som understiger marknadsvärdet.

9.6.3 Presumtionsregelns betydelse från likabehandlingssynpunkt

En särskild fråga som skulle kunna ha betydelse i diskussionen kring presumtionsregelns vara eller inte vara, och som särskilt omnämns som en generell utgångspunkt i direktiven, är att fastighetsägare ska *behandlas lika*. Den fastighetsägare vars fastighet exproprieras bör således vare sig få en bättre eller en sämre ekonomisk situation än en fastighetsägare vars fastighet inte exproprieras. Mot den bakgrunden kan frågan ställas om presumtionsregeln har betydelse för likabehandlingen av olika fastighetsägare.

Det kan förstås även diskuteras vilka situationer som ska anses vara lika och vilka som är olika. Å ena sidan kan det hävdas, att just det faktum att en fastighet blir exproprierad – och en annan fastighet inte blir det – visar att fastigheterna inte är i en likartad situation. Å andra sidan kan målsättningen vara att *alla* fastigheter ska behandlas lika, dvs. om en fastighetsägare får tillgodogöra sig förväntningsvärden ska alla få göra det – och vice versa.

Vi väljer här att analysera likabehandlingsfrågan med utgångspunkt från följande situation.⁶² Anta att vi har två fastigheter – med likartad utformning, användning, m.m. – som är lokaliserade nära varandra. För båda fastigheterna finns förväntningar om ändrad markanvändning. Vi antar vidare att *en* av dessa fastigheter blir

⁶² Se Thomas Kalbro: Har expropriationslagens presumtionsregel spelat ut sin roll?, Svensk Juristtidning, 2003, s. 537 f.

exproprierad. Vilka effekter får då presumtionsregeln från likabehandlingssynpunkt? Den konkreta frågan som kan ställas är hur ägaren till den fastighet som exproprieras behandlas i jämförelse med sin granne.

Frågan måste delas upp i två typfall. I det första fallet antas att förväntningsvärdena kommer att *realiseras*. Syftet med expropriationen är alltså att bidra till detta förverkligande. I det andra fallet antas att expropriationen sker för ett ändamål som *grusar* förväntningarna om en ändrad markanvändning.

Expropriationsändamålet realiserar förväntningsvärdena

Om förväntningarna om ändrad markanvändning är rationellt underbyggda och baserade på relevant information kommer förväntningarna att realiseras, dvs. tillstånd till ändrad markanvändning kommer så småningom att ges. Detta medför att värdet på fastigheten enligt den nya markanvändningen minst uppgår till marknadsvärdet – inklusive förväntningsvärdet – före tillståndsbeslutet.

Den fastighetsägare som själv ska genomföra den nya markanvändningen får naturligtvis tillgodogöra sig förväntningsvärdet och därtill ett sannolikt ännu högre värde baserat på den nya markanvändningen. Den fastighetsägare som får sin egendom exproprierad får dock, om presumtionsregeln tillämpas, inte behålla det förväntningsvärde som har skapats på fastigheten och än mindre det högre värde som en ny tillåten markanvändning sannolikt innebär. Den av tvångsförvärvet berörde fastighetsägaren behandlas således i detta fall uppenbarligen sämre än sin granne. Finns det då något bärande skäl för denna särbehandling?

I exploateringssammanhang är det normalt kommunen som är den exproprierande. Kommunens roll är dock främst att fungera som "mellanhand" i exploateringsprocessen. Kommunen som sådan genomför sällan eller aldrig exploateringar i egen regi i dag. Marken förs således normalt vidare för ett visst pris till en lämplig byggherre som kan vara antingen ett allmännyttigt bostadsföretag eller ett privat byggföretag. Beroende på prissättningen vid en sådan vidareöverlåtelse tillfaller alltså "exploateringsvinsten" antingen kommunen eller byggherren.

Att kommunen, i sin roll som vidareförmedlare av marken, skulle ha någon privilegierad rätt att tillgodogöra sig den aktuella vinsten torde vara svårt att motivera.

I det andra fallet stannar vinsten antingen hos byggherren eller kan tillgodogöras av framtida villaägare, hyresgäster osv. i form av lägre priser på den färdigexploaterade mark som byggherren säljer.

Än en gång måste dock beaktas de förändringar som har skett i mark- och bostadspolitiken sedan expropriationslagens tillkomst. Under det s.k. miljonprogrammets tid grundades det slutliga priset på byggbar mark, som tidigare har berörts, på en självkostnadsprincip. En förutsättning för att få förmånliga statliga bostadslån var att kostnaderna för såväl mark som byggande inte översteg fastställda nivåer. Prissättningen av bostäder var med andra ord *kostnadsstyrd*, dvs. priset vid förstagångsupplåtelse av villor, radhus och bostadsrätter utgjordes av summan av de ingående kostnadsposterna.

I dag styrs prissättningen på bostäder i hög grad av utbud och efterfrågan på marknaden. I ett sådant system kan markens värde närmast ses som en ”restpost” i den ekonomiska kalkyl som byggherren gör inför ett byggprojekt. Det pris som kan betalas för marken styrs av (förväntat) marknadsvärde på bostäderna minus byggproduktionskostnader och företagsvinst. Med andra ord finns det inte något direkt samband mellan det markpris byggherren betalar och det försäljningspris denne kan få för de färdiga bostäderna.⁶³ Markpriset avgör i stället vilken *vinst* byggherren erhåller. Är markpriset lågt blir vinsten större; är priset högt blir vinsten lägre. Detta kan knappast motivera den olika behandling som två närliggande fastigheter kan drabbas av till följd av presumtionsregeln.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det från likabehandlingssynpunkt inte är försvarbart att undanta förväntningsvärdena från ersättningen för den fastighet som exproprieras, samtidigt som den intilliggande fastigheten får tillgodogöra sig den värdeökning som sker när förväntningarna realiserar.

Expropriationsändamålet utsläcker förväntningsvärdena

I det föregående fallet var alltså syftet med expropriationen att realisera förväntningsvärdena och att uppföra ny bebyggelse (eller någon annan anläggning). Ibland är dock situationen den motsatta, nämligen när tvångsförvärv sker för ändamål som utsläcker förvänt-

⁶³ Åtminstone i teorin och på kort sikt. Markprisinivåns betydelse för slutproduktens pris på lång sikt är dock en betydligt mer komplicerad fråga.

ningarna om en ändrad – mer ekonomiskt lönsam – markanvändning. Det kan exemplifieras med förvärv av mark för naturreservat, grönområden, vägar och järnvägar.

För att belysa vilka effekter denna situation får på de två exempelfastigheterna bör man skilja på två olika fall.

1. Förvärv av den ena fastigheten sker för ändamål som är nödvändiga för att bebyggelse, och förväntningsvärden, ska kunna realiserats på grannfastigheten. En förutsättning för den nya bebyggelsen kan t.ex. vara att den fastighet som exproprieras måste användas som grönområde, trafikanläggning, daghem, skola eller liknande.
2. Förvärvet av den ena fastigheten innebär att ny bebyggelse inte heller kommer att tillåtas på grannfastigheten. Till följd av framdragandet av en allmän väg eller en järnväg förväntar sig marknaden inte längre någon exploatering vare sig av den förvärvade eller den intilliggande fastigheten.⁶⁴

I det första fallet innebär en tillämpning av presumtionsregeln att den exproprierade inte får någon del av exploateringsvinsten medan grannfastighetens ägare får tillgodogöra sig denna. Fallet är alltså snarlikt det under föregående rubrik och således knappast försvarbart från likabehandlingssynpunkt. Tvärtom skulle en ersättning som inkluderar förväntningsvärden verksamt bidra till en utjämning av exploateringsvinsten – när en fastighetsägare tilldelas byggrätt och en annan får sin mark utlagd för allmän plats – på ett sätt som liknar det som lagen (1987:11) om exploateringssamverkan syftar till att åstadkomma.

I det andra fallet leder en tillämpning av presumtionsregeln till att fastighetsägarna behandlas lika – ingen av dem får tillgodogöra sig förväntningsvärdena. Omvänt skulle ett avskaffande av presumtionsregeln i en sådan situation innebära en orättvisa i den meningen att den vars mark tas i anspråk får ersättning för förväntningsvärden som visar sig inte vara realiserbara och som således inte kan tillgodogöras av grannfastigheterna.

⁶⁴ I och för sig kan det i ett sådant fall ifrågasättas om det är vägen/järnvägen eller en ändrad samhällsplanering som grusar förväntningarna.

9.6.4 Sammanfattande slutsatser

Såsom konstateras i direktiven har presumtionsregeln debatterats under lång tid. Bland annat har det hävdats att den innebär en alltför långtgående inskränkning i den enskilda äganderätten. Det har vidare hävdats att regeln är orättvis, eftersom markägare vars fastigheter exproprieras måste vidkännas avräkning för förväntningsvärden, trots att andra fastighetsägare i samma område kan tillgodogöra sig motsvarande värden. Det förhållandet att verksamhet som tidigare har bedrivits av det allmänna i ökad utsträckning har kommit att bedrivas av privaträttsliga organ, har också framhållits som ett skäl för att ändra eller upphäva presumtionsregeln.

I *avsnitt 9.6.1* diskuterar vi om de båda huvudskälen för presumtionsregeln fortfarande kan anses vara relevanta i en situation där förväntningsvärdena realiserats. Huvudskälen var *dels* att det är oskäligt att den exproprierande ska behöva betala för sådana värden som har tillskapats genom dennes egna insatser, *dels* att ersättningsnivån vid markåtkomst ansågs vara för hög. Vi konstaterar att presumtionsregeln – i de fall där det är de slutliga brukarna som genom avgifter eller genom förvärv på den öppna marknaden i slutänden får svara för förvärvarens investeringskostnader – knappast kan anses försvarbar i dag med motiveringen att den exproprierande har bidragit till värdestegringen och att denne således skulle kunna få betala för samma sak ”två gånger”. Vi konstaterar vidare att presumtionsregeln inte heller kan anses vara försvarbar för att begränsa den allmänna prisnivån för mark som exploateras för bebyggelse eller för något annat ändamål, eftersom detta med ett marknadsekonomiskt grundperspektiv i princip endast innebär en omfördelning av värden från en fastighetsägare till en exploator eller till brukarna av en anläggning. Enligt vår mening är det svårt att se varför en sådan uttrycklig omfördelningsregel (prisreglering) ska gälla enbart för värdefaktorn mark – och inte i så fall för andra kostnader som i större eller mindre grad påverkar det slutliga priset eller den slutliga avgiften.

I *avsnitt 9.6.2* behandlar vi sedan presumtionsregelns betydelse i andra förvärvssituationer än för exploatering – dvs. när tvångsförvärvet innebär att förväntningsvärdena utsläcks. Vi gör där bedömningen att de ekonomiska effekterna av ett upphävande torde bli begränsade och att det inte kan anses innebära någon direkt motsägelse i lagstiftningen, om förväntningsvärden skulle ersättas vid en expropriation även om de inte ersätts vid vägrade tillstånd eller

vid beslut om rådighetsinskränkningar. Avvägningen för och emot presumtionsregeln kan således i dessa fall sägas vara mer av ideologisk natur, dvs. i vad mån fastighetsägarna ska anses vara förtjänta av en markvärdestegring som de i endast mindre grad själva har bidragit till att skapa. Med hänsyn till de riktmärken som anges i våra direktiv och eftersom presumtionsregeln torde ha så pass liten ekonomisk betydelse för olika förvärvare och för samhällsekonomin, är det vår bedömning att presumtionsregeln inte heller i dessa fall kan anses försvarbar i dag.

I *avsnitt 9.6.3* behandlar vi slutligen presumtionsregelns betydelse för likabehandlingen av olika fastighetsägare. Vi konstaterar i det avsnittet att presumtionsregeln – utom i ett särskilt fall – snarare får anses *motverka* en likabehandling. Det fall som avviker är när tvångsförvärvet utsläcker förväntningsvärden såväl på den berörda fastigheten som på fastigheterna i omgivningen. I ett sådant fall skulle den fastighetsägare som får egendom exproprierad – utan presumtionsregel – få ersättning för sådana icke realiserbara förväntningsvärden som fastighetsägarens grannar inte kan tillgodogöra sig. Vår bedömning är dock att denna situation inte bör tillmätas någon avgörande betydelse i sammanhanget.

Vi kan därmed sammanfattningsvis konstatera att presumtionsregeln har förhållandevis liten betydelse i dag och närmast är missriktad från såväl ett privatekonomiskt som ett samhällsekonomiskt perspektiv. Dess omfördelande effekt mellan fastighetsägare och andra intressenter är tveksam och bestämmelsen kan dessutom i vissa fall motverka en likabehandling av fastighetsägarna. De skäl som kvarstår från argumentationen för att införa regeln är att vissa skattefinansierade verksamheter, tack vare presumtionsregeln, kan bedrivas till lägre kostnader för skattebetalarna. Den ekonomiska effekten torde dock vara liten. Detta skäl är därför enligt vår bedömning inte ensamt tillräckligt starkt för att behålla en för en marknadsekonomi så pass främmande bestämmelse. Vårt förslag är därför att presumtionsregeln upphävs.

Ett upphävande av presumtionsregeln skulle kunna ställa vissa frågor rörande s.k. företagsnytta och värdeökningar till följd av planläggning i ett delvis annat ljus. Vi återkommer till dessa frågor i kapitel 10.

10 Influensregeln

10.1 Inledning

Den s.k. influensregeln utgör ett undantag från regeln om att expropriationsersättningen ska avse fastighetens marknadsvärde. Influensregeln innebär att om det företag för vars genomförande en fastighet exproprieras har medfört inverkan av någon betydelse på fastighetens marknadsvärde, ska löseskillingen bestämmas på grundval av det marknadsvärde fastigheten skulle ha haft om sådan inverkan inte hade förekommit. Denna ersättningsprincip ska dock tillämpas endast i den mån det är skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden.

Influensregeln kan medföra att fastighetsägaren får högre eller lägre ersättning än vad som motsvarar den marknadsvärdeminskning som hans eller hennes fastighet drabbats av genom själva expropriationen. Har expropriationsföretaget ökat fastighetens värde – såsom kan bli fallet om syftet med expropriationen är att ge utrymme för t.ex. ett köpcentrum – kan fastighetsägaren tvingas acceptera att inte få ersättning för den del av denna värdeökning som beror på expropriationsföretaget. Har expropriationsföretaget i stället minskat fastighetens värde – såsom kan bli fallet när mark tas i anspråk för ett motorvägsbygge – kan fastighetsägaren få ersättning också för denna värdeminskning.

I de fall ersättning betalas för en värdeminskning till följd av företaget görs enligt praxis ett s.k. toleransavdrag från den beräknade ersättningen. Avdraget är avsett att skapa rättvisa mellan å ena sidan ersättningsberättigade fastighetsägare för vilka företaget medfört inverkan på fastighetens marknadsvärde som inte skäligen bör tålas och å andra sidan icke ersättningsberättigade fastighetsägare vilkas fastigheter visserligen påverkats värdemässigt av företaget men endast i så ringa omfattning att inverkan skäligen bör tålas.

Enligt direktiven finns det skäl som talar för att den inverkan på en fastighets marknadsvärde – i såväl höjande som sänkande riktning – som ett expropriationsföretag ger upphov till, bör påverka ersättningens storlek. Samtidigt har influensregeln kritiserats. Bland annat har det hävdats att det inte är rättvist att den vars fastighet är föremål för expropriation inte alltid får behålla den ökning av marknadsvärdet på fastigheten som expropriationsföretaget har medfört medan andra fastighetsägare i orten vars fastigheter inte är föremål för expropriationen får behålla hela ökningen. Det har också hävdats att den praxis om toleransavdrag som utbildats, dvs. vad fastighetsägaren skäligen bör tåla utan ersättning, inte är rimlig och utgör ett ingrepp i den enskilda äganderätten.

Mot denna bakgrund ska utredningen belysa influensregelns betydelse såväl i sådana fall av markåtkomst där den direkt återopas och tillämpas som i sådana fall där den kan antas ha en indirekt inverkan på markvärden och ersättningsnivåer. Utifrån den gjorda undersökningen ska vi ta ställning till om influensregeln och den praxis som har utvecklats i anslutning till denna kan anses utgöra en rimlig avvägning mellan de skilda slag av intressen som gör sig gällande och om regeln bör ändras eller upphävas.

10.2 Gällande ordning

10.2.1 Influensregeln

Ersättning ska enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen betalas med utgångspunkt från fastighetens marknadsvärde (marknadsvärdeminskning). Enligt den s.k. influensregeln i 4 kap. 2 § expropriationslagen ska dock i vissa fall göras undantag från denna grundregel. Influensregeln har följande lydelse.

Har det företag för vars genomförande fastighet exproprieras medfört inverkan av någon betydelse på fastighetens marknadsvärde, skall löseskilling bestämmas på grundval av det marknadsvärde fastigheten skulle ha haft om sådan inverkan icke förekommit, dock endast i den mån det finnes skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden. Avser expropriationen del av fastighet, skall vad som sagts nu om beräkning av marknadsvärde tillämpas i fråga om värdet före expropriationen.

Exproprieras fastighet enligt 2 kap. 11 §, skall första stycket tillämpas på värdestegring som beror på den åtgärd som utgör grund för expropriationen.

Bestämmelsen tar alltså sikte på sådan inverkan (influens) på fastighetens marknadsvärde, som själva *expropriationsföretaget* (expropriationsändamålet) medför. Negativ värdeinverkan kallas *företagsskada* och positiv inverkan kallas *företagsnytta*. Om mark tas i anspråk för t.ex. en väg är själva *vägen* det företag som avses. Till företaget hör även den *verksamhet* som kommer att bedrivas på vägen, dvs. trafiken. Företagsnytta kan uppkomma t.ex. på så sätt att vägen går genom ett tidigare väglöst skogsskifte, vilket medför minskade virkestransportkostnader och därmed också en höjning av fastighetens marknadsvärde. En ny väg kan å andra sidan även medföra olägenheter i form av buller, damm, skakningar, utsiktsförfulning, m.m., vilket kan leda till att marknadsvärdet på den av vägen berörda fastigheten sjunker. Detta är typiska exempel på företagsskador.

Enligt influensregeln är utgångspunkten att inverkan av någon betydelse av företaget *inte* ska beaktas när ersättningen bestäms. Vare sig marknadsvärdet har höjts eller sänkts till följd av företaget, ska löseskillingen således bestämmas på grundval av det marknadsvärde fastigheten skulle ha haft om någon företagsinverkan inte hade förekommit.

Om det är fråga om en negativ influens, dvs. en företagsskada, innebär detta att löseskillingen bestäms till det värde som fastigheten skulle ha haft utan det störande företaget, vilket i sin tur innebär att företagsskadan ersätts. Om det i stället är fråga om en positiv influens bestäms löseskillingen med bortseende av denna värdehöjning, dvs. fastighetsägaren får inte tillgodogöra sig nyttan.

Den nämnda grundprincipen ska dock tillämpas endast om det är *skäligt* med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden – de s.k. *orts- och allmänvanlighetsrekvisiten*. Om inverkan således – förenklat uttryckt – är ”vanlig”, ska influensen beaktas. Det innebär i fråga om företagsskada att löseskillingen bestäms till det influerade (sänkta) värdet, dvs. den ”vanliga” företagsskadan ersätts inte. Att löseskillingen i det motsatta fallet bestäms till det influerade (höjda) värdet innebär att fastighetsägaren får tillgodogöra sig den ”vanliga” företagsnyttan.

Vid expropriation av *del av fastighet* ska intrångsersättning betalas för marknadsvärdeminskningen, vilket kan uttryckas som ”värdet före” expropriationen minus ”värdet efter” expropriationen. Influensregeln ska därvid, enligt första stycket andra meningen, tillämpas på ”värdet före”. ”Värdet efter” ska alltid bestämmas till det gällande marknadsvärdet, dvs. inklusive influensen i fråga.

I fråga om företagsskada innebär detta att "värdet före" enligt grundprincipen bestäms till det högre värde fastigheten skulle ha haft utan den negativa influensen medan "värdet efter" bestäms till det lägre, influerade, värdet. Resultatet av detta blir, på motsvarande sätt som vid expropriation av hel fastighet, att företagsskadan ersätts. Om influensen däremot betraktas som "vanlig" bestäms såväl "värdet före" som "värdet efter" med beaktande av störningen, vilket innebär att företagsskadan inte ersätts.

I fråga om företagsnytta ska "värdet före" enligt grundprincipen bestämmas till det lägre värde fastigheten skulle ha haft utan den positiva influensen medan "värdet efter" bestäms till det högre, influerade, värdet. Resultatet av detta blir att nyttan *dras av* från den intrångsersättning som annars skulle ha betalats. Om influensen däremot betraktas som "vanlig" bestäms såväl "värdet före" som "värdet efter" med beaktande av den positiva influensen, vilket innebär det inte görs något avdrag från ersättningen med anledning av nyttan.

Den beskrivna ordningen gäller endast inverkan "av någon betydelse". Mindre influenser, såväl positiva som negativa, ska alltså alltid beaktas, vilket i klartext innebär att små företagsskador får fastighetsägaren tåla och små företagsnyttor får fastighetsägaren tillgodogöra sig. Denna del av influensregeln brukar även kallas för *väsentlighetsrevisitet*, jfr miljöskadereglerna som behandlas i avsnitt 10.2.2.

Enligt praxis ska det i de fall ersättning betalas för en företagsskada göras ett *toleransavdrag* från ersättningen med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägare i allmänhet får tåla i fråga om störningar. Någon motsvarande praxis finns inte i fråga om företagsnytta.

I paragrafens andra stycke ges en särskild riktlinje för tillämpningen av influensregeln vid s.k. *värdestegringsexpropriation* enligt 2 kap. 11 § expropriationslagen. Det s.k. företaget är vid en sådan expropriation den åtgärd – den infrastrukturanläggning eller liknande – som har lett till den värdestegring som utgör grund för expropriationen.

10.2.2 Ersättning för miljöskada

Bestämmelserna i 4 kap. 2 § expropriationslagen bygger, som vi senare ska återkomma till, på de bestämmelser om rätt till ersättning för miljöskada, som numer återfinns i 32 kap. miljöbalken.

Grundförutsättningen för skadestånd enligt miljöbalken är att en *verksamhet* på en fastighet har orsakat en *skada* i sin *omgivning*, se 32 kap. 1 § miljöbalken, som har följande lydelse.

Skadestånd enligt detta kapitel skall betalas för personskada och sakskada samt ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning.

En ren förmögenhetsskada som inte har orsakats genom brott ersätts dock endast om skadan är av någon betydelse.

Skada som inte har orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet ersätts bara i den utsträckning den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

Med *verksamhet* menas att mark, byggnader eller anläggningar används på ett visst sätt, t.ex. för lantbruk, väg, järnväg, industriproduktion eller avfallshantering. Även själva uppförandet av en byggnad eller en anläggning ingår i verksamhetsbegreppet, liksom mer tillfällig användning av en fastighet för t.ex. motortävlingar eller andra arrangemang.¹

Med begreppet *omgivning* ska förstås att lagen inte är tillämplig inom just det område där den skadegörande verksamheten bedrivs. För skador *inom* t.ex. en industribyggnad får annan lagstiftning tillämpas, såsom bestämmelser om arbetsmiljö. Om verksamheten bedrivs på endast en del av en fastighet, omfattas dock skador som uppstår på andra delar av fastigheten av bestämmelserna i miljöbalken.

De störningar som är skadeståndsgrundande är främst vatten-, luft- eller markförorening, buller, skakning eller annan liknande störning.² Till kategorin ”annan liknande störning” hör bl.a. estetiska störningar, såsom förfulning av landskapsbilden, och s.k. psykiska immissioner, som t.ex. den oro som människor som bor intill en sprängämnesfabrik kan känna, vilket i sin tur kan leda till att fastigheterna i området sjunker i värde.

¹ Prop. 1985/86:83 s. 15.

² 32 kap. 3 § miljöbalken.

Även skador orsakade av sprängsten eller liknande berättigar till skadestånd. Vidare kan skadestånd betalas för grävningsarbeten om den som utför arbetet har brustit i omsorg.³

Skadestånd kan betalas för *personskada*, *sakskada* eller *ren förmögenhetsskada*. Med ren förmögenhetsskada avses sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada. Om t.ex. fasaden på en byggnad har skadats vid en sprängning i närheten utgör den värdeminskning detta innebär för fastigheten en sakskada. En ren förmögenhetsskada föreligger däremot om värdet på fastigheten sjunker på grund av att ett företag i dess närhet orsakar olägenheter i form av t.ex. buller eller lukt.

Utgångspunkten för skadestandsreglerna i 32 kap. miljöbalken är att *strikt skadeståndsansvar* gäller. Det innebär att skadestånd ska betalas även om skadan inte har uppkommit genom uppsåt eller vårdslöshet. Från denna grundprincip finns dock två undantag.

För det *första* ersätts en ren förmögenhetsskada endast om den är av någon betydelse, såvida den inte har orsakats genom brott – det s.k. *väsentlighetsrequisitet*. Begränsningen gäller alltså inte för person- eller sakskador. Sådana skador ska ersättas oavsett om de är av någon betydelse eller inte.

För det *andra* ska samtliga skador – personskador, sakskador eller rena förmögenhetsskador, som inte har orsakats uppsåtligen eller genom vårdslöshet – ersättas endast i den mån den störning som har orsakat skadan inte *skäligen* bör tålas med hänsyn till förhållandena i orten eller till dess allmänna förekomst under jämförbara förhållanden – de s.k. *orts- och allmänvanlighetsrequisiten*.

Miljöbalken innehåller inga bestämmelser om hur skador på en fastighet ska värderas. Beräkningen får därför ske enligt allmänna skadestandsregler. I praktiken torde förmögenhetsskador på fast egendom uppskattas enligt samma grunder som vid tillämpning av expropriationslagen, dvs. som minskningen av marknadsvärdet.

Miljöbalken innehåller inga bestämmelser om företagsnytta. Enligt allmänna skadestandsrättsliga principer torde man dock åtminstone i vissa fall kunna kvitta skada som drabbar en fastighet genom störningar från ett företag i omgivningen mot nytta som uppkommer för fastigheten genom företaget.⁴

Om en miljöskada bedöms som ersättningsgill ska enligt praxis normalt göras ett avdrag från ersättningen med ett belopp som

³ 32 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken.

⁴ Se prop. 1969:28 s. 242 där det även hänvisas till NJA 1944 s. 516.

motsvarar vad fastighetsägare i allmänhet får tåla i fråga om miljö- störningar.

10.3 Bakgrunden till influensregeln

Influensregeln i sin nuvarande form infördes genom 1971 års reform av 1917 års expropriationslag.

Före reformen gällde enligt 8 § i 1917 års expropriationslag att ersättningen skulle bestämmas utan hänsyn till sådan förändring i fastighetsvärdet som uppstår ”allenast till följd av expropriationsrättens beviljande och det avsedda ändamålets genomförande”. Expropriationsutredningen konstaterade att den praktiska räckvidden av den nämnda bestämmelsen var ganska begränsad, eftersom det i allmänhet är svårt att bestämt ange orsakerna till en uppkommen förändring av fastighetsvärdena och framför allt att fastslå att förändringen beror uteslutande på expropriationen. Utredningen föreslog att reglerna om det exproprierande företagens inverkan på fastighetsvärdena i stället skulle utformas efter mönster av de regler som gäller inom grannelagsrätten och som hade lagfästs genom införandet av miljöskyddslagen år 1969.⁵

Departementschefen konstaterade att utredningens förslag i allmänhet hade godtagits av remissinstanserna och att det därför borde genomföras. Den nya regeln skulle ge större möjligheter än tidigare att bortse från sådan påverkan i positiv eller negativ riktning på fastighetsvärdena som är en följd av expropriationsföretaget samtidigt som den klargör att hänsyn inte behöver tas till sådan påverkan som ligger inom ramen för vad man normalt får räkna med. Det konstaterades vidare att regeln torde leda till sakligt tillfredsställande resultat och inte medföra några tillämpningssvårigheter utom i ett typfall, nämligen vid expropriation för tätbebyggelseändamål eftersom det vid denna typ av expropriation ofta kan vara svårare än annars att avgöra vad som har orsakat en viss värdestegring. Den diskussionen ledde sedan vidare till förslaget att en presumtionsregel skulle införas som ett komplement till influensregeln.⁶

I anslutning till frågan om ersättning för fastighetsintrång utvecklas frågan om företagseffekter ytterligare.⁷

⁵ Prop. 1971:122 s. 178.

⁶ Prop. 1971:122 s. 178 f. Jfr avsnitt 9.3.

⁷ Prop. 1971:122 s. 190 och 191.

En sammanställning av de föreslagna bestämmelserna om ersättningsberäkningen vid delexpropriation med reglerna om expropriationsändamålet inverkan vid fastställande av marknadsvärdet leder till att jämförelsen i princip skall ske mellan å ena sidan hela fastighetens marknadsvärde före expropriationen med bortseende från expropriationsändamålet inverkan och å andra sidan restfastighetens värde efter expropriationen, varvid hänsyn tas även till denna inverkan. Har inverkan av expropriationen gått i positiv riktning kan denna jämförelse leda till att någon skada över huvud taget inte har uppkommit för expropriaten. I så fall skall ingen ersättning utgå. Detta synes mig inte inge några betänkligheter. Om expropriaten inte har drabbats av någon förmögensminskning har han nämligen inte heller något berättigat anspråk på ekonomisk ersättning. Visserligen kan det göras gällande att expropriaten kan komma i ett sämre läge än andra markägare, vilka får åtnjuta vinsterna av expropriationsföretaget utan att behöva betala något vederlag. Detta synes mig dock inte utgöra tillräckligt skäl för att utforma reglerna om expropriationsersättning så att även expropriaten får motsvarande förmån. F. ö. torde de föreslagna reglerna om värdestegringsexpropriation öppna vissa möjligheter att dra in de vinster som expropriationsföretaget tillför övriga markägare. – – – Jag delar utredningens uppfattning att det inte är motiverat att låta immissionsskador från expropriationsföretaget påverka ersättningen i andra fall än då rätt till ersättning för sådana skador föreligger enligt reglerna i miljöskyddslagen. De av utredningen föreslagna bestämmelserna leder till sådant resultat och synes därför lämpliga. I likhet med utredningen anser jag det också motiverat att tillämpa motsvarande regler då expropriationsföretaget har en positiv inverkan på markvärdena. Vid tolkningen av bestämmelserna härom får man söka ledning i de principer som har utbildats inom grannelagsrätten för skadefall.

När den nu gällande expropriationslagen infördes år 1972 överfördes bestämmelserna i sak oförändrade till 4 kap. 2 § första stycket. Samtidigt tillkom ett andra stycke som närmare reglerar hur influensregeln ska tillämpas vid s.k. värdestegringsexpropriation enligt 2 kap. 11 § expropriationslagen. Någon ändring har därefter inte gjorts av influensregeln.

10.4 Tillämpningen av influensregeln

10.4.1 Företagsskada

Som tidigare har berörts var ett huvudskäl bakom influensregelns nuvarande utformning att den skulle motsvara bestämmelserna om ersättning för miljöskada.

Det finns dock en viss semantisk skillnad mellan bestämmelserna i miljöbalken och i expropriationslagen. Enligt miljöbalken är det *störningens* vanlighet som ska prövas. Enligt expropriationslagen är vanlighetsprövningen i stället kopplad till den *skada* (marknadsvärdeminskning) som uppstår. Från början var bestämmelserna i princip identiska; enligt 1969 års miljöskyddslag skulle nämligen vanlighetsprövningen avse den uppkomna skadan.⁸ När bestämmelserna om miljöskada flyttades över till 1986 års miljöskadelag ändrades emellertid ordalydelsen, så att vanlighetsprövningen i stället skulle avse störningen och inte den skada som störningen åstadkommer. I förarbetena konstateras att detta innebar en viss ändring i sak, så till vida att även alldagliga skador ska ersättas, om de beror på ovanliga störningar.⁹ Bestämmelserna i miljöskadelagen överfördes senare oförändrade till miljöbalken. Eftersom motsvarande ändring inte har gjorts i expropriationslagen, föreligger således fortfarande en viss, om än marginell, saklig skillnad mellan prövningen av en miljöskada och av en företagsskada.

En annan skillnad mellan de båda lagarna är att enligt miljöbalken kan alla skador som en störning medför ersättas, dvs. såväl värdeminskning på en berörd fastighet som det som enligt expropriationslagens terminologi benämns övriga skador, för vilka annan ersättning ska betalas. Det faktum att 4 kap. 2 § expropriationslagen endast behandlar marknadsvärdeminskningen (fastighetsskadan) torde dock innebära att ”övriga skador”, som har orsakats av expropriationsföretaget, inte kan ersättas enligt expropriationslagen.

Den redovisade bedömningen är i och för sig inte klarlagd i rättspraxis. Synsättet skulle dock kunna sägas följa av en analog tillämpning av Högsta domstolens ställningstagande i NJA 1976 s. 139. I det fallet var fråga om fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen skulle tillåtas av gatumark enligt gällande detaljplan. Högsta domstolen fann att hinder mötte mot regleringen, främst av det skälet att företagsskada (miljöstörningar) skulle uppstå genom regleringen och att företagsskada ”inte lär kunna ersättas” enligt fastighetsbildningslagen, eftersom en direkt regel om sådan ersättning då inte fanns i den lagen. Bedömningen stöds även av vissa

⁸ I miljöskyddslagen talades visserligen om *olägenhet* i stället för skada, men när begreppet *olägenhet* i 1986 års miljöskadelag genomgående ändrades till skada, konstaterades att detta inte innebar någon ändring i sak utan att syftet endast var att nå överensstämmelse med skadeståndslagens terminologi. Se prop. 1985/86:83 s. 39.

⁹ Prop. 1985/86:83 s. 39.

uttalanden som har gjorts i doktrinen, t.ex. av Sven Romanus och Voldmar Körlof.¹⁰

Trots de nämnda skillnaderna är tillämpningen av 4 kap. 2 § expropriationslagen och 32 kap. 1 § miljöbalken i princip densamma och den praxis som har utbildats för den ena bestämmelsen får i allt väsentligt anses gälla även för den andra. Mot den bakgrunden behandlas i det följande tillämpningen av de båda bestämmelserna gemensamt.

Väsentlighetsrekvisitet

Ersättning för företagsskada enligt expropriationslagen och för förmögenhetsskada enligt miljöbalken ska betalas endast om skadan är av någon betydelse. I tillämpningen brukar man tala om att marknadsvärdepåverkan ska vara ”väsentlig”, vilket har gett villkoret dess ”namn”. Bestämmelsens syfte är att från rätten till ersättning undanta bagatellartade skador, som inte har någon praktisk betydelse.¹¹ Expropriationsutredningen tar som ett skäl för väsentlighetsrekvisitet även upp osäkerhetsmarginalen vid fastighetsvärdering och därmed sammanhängande bevisvärigheter i fråga om bagatellartade skador.¹²

Någon mer allmängiltig gräns för vad som ska anses vara en bagatellartad skada går inte att ange. Avgörande för om värdepåverkan är väsentlig eller inte kan vara *dels* hur stort belopp det är fråga om (absolut), *dels* hur beloppet förhåller sig till fastighetens totala marknadsvärde (relativt).¹³

Väsentlighetsrekvisitet har i praxis sällan eller aldrig varit avgörande för om ersättning skulle betalas eller inte för en företagsskada eller en miljöskada, eftersom det oftast har bedömts som mer eller mindre uppenbart att skadan var mer än bagatellartad.¹⁴ I NJA 2000 s. 737 var fråga om ersättning för minskat boendevärde under tiden för byggande av järnvägen till Arlanda. Hovrätten fann, efter en skälighetsbedömning, att skadan uppgick till 20 000 kr för två fastighetsägare och 17 000 till den tredje. Högsta

¹⁰ Se Expropriationsteknik och fastighetsvärdering, Kurslitteratur från Svenska Kommunal-Tekniska Föreningen 1959, s. 10 (Sven Romanus) och s. 30 (Voldmar Körlof).

¹¹ Prop. 1969:28 s. 165 och 238 och prop. 1985/86:83 s. 40.

¹² SOU 1969:50 s. 169 och prop. 1971:122 s. 70.

¹³ Jfr prop. 1985/86:83 s. 40 och Åke Bouvin & Hans Stark, Expropriationslagen – en kommentar, s. 208.

¹⁴ En översikt över tillämpningen fram till år 1991 ges i Anders Axlund, Företagsskada, LMV-rapport 1991:11, s. 14–16, 52–61, 104–107, 182–183, 240 och 275.

domstolen gjorde bedömningen att inskränkningarna i fastighetsägarnas boendemöjligheter och värdet av fastighetsägarnas egna arbeten utgjorde följdskador av ekonomisk natur som *inte kunde anses sakna betydelse*.

Orts- och allmänvanlighetsrekvisiten

Ersättning för företagsskada betalas endast i den mån den negativa influensen inte *skäligen* bör tålas med hänsyn till förhållandena i *orten* eller till influensens *allmänna förekomst* under jämförbara förhållanden. Ersättning betalas alltså endast för störningar/skador som överstiger denna "vanlighetsgräns".¹⁵ Detsamma gäller för en miljöskada som inte har orsakats uppsåtligt eller genom vårdslöshet.

Ortsvanliga är sådana störningar som uppstår när t.ex. en ny fabrik förläggs till en industriort som redan tidigare har liknande störningar. Med *ort* menas den störda fastighetens närmaste omgivning.¹⁶ Ortsbegreppet ansluter inte till någon administrativ indelning, utan den geografiska avgränsningen ska göras med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Ortsbegreppet ska dock enligt förarbetena inte tolkas alltför snävt. I NJA 1999 s. 385 (Dalarömalet) uttalade Högsta domstolen följande i den frågan.

Det skall då först sägas att, om man på detta sätt bryter ned ett område i delområden, det ofta blir möjligt att konstruera ett mindre område som inte tidigare har utsatts för störningar. Det är tydligt att man måste gå försiktigt fram, om ortsvanlighetsprövningen skall spela den roll som lagstiftaren avsett. Ett ifrågasatt delområde måste kunna avgränsas på ett naturligt sätt från orten i övrigt för att det skall vara motiverat att pröva ortsvanligheten med hänsyn till förhållandena i delområdet.

Allmänvanliga störningar är sådana som uppkommer när t.ex. en fabrik förläggs till en ort som tidigare inte har någon industri eller i vart fall inte någon liknande fabrik, om dessa störningar är allmänt förekommande under jämförbara förhållanden på annan ort.¹⁷ Ett annat exempel på en allmänvanlig störning är när en motorväg dras

¹⁵ Det kan noteras att Högsta domstolen i NJA 1999 s. 385 (Dalarömalet) framhöll att någon fullständig åtskillnad inte kan göras mellan bedömningen av störning, skada och skälighet eftersom det i viss utsträckning är samma förhållanden som inverkar på bedömningarna.

¹⁶ Prop. 1969:28 s. 239.

¹⁷ Prop. 1985/86:83 s. 41.

fram genom en förut orörd natur.¹⁸ Det är emellertid inte enbart immissionens art, utan även dess intensitet, som ska beaktas. En störning kan således anses vara allmänvanlig endast upp till en viss nivå.

Vid tillämpningen av orts- eller allmänvanlighetsreglerna ska man som redan har berörts göra en *skälighetsbedömning*. Lagen anger därför inte någon klar toleransgräns eller annat bestämt mått av störningar som den skadelidande får tåla. Vidare är, i fråga om störningar som inte bedöms som ovanliga, rätten till ersättning beroende av en skälighetsbedömning.

Reglerna om orts- och allmänvanliga störningar ska tillämpas på delvis olika sätt vid skilda skadetyper.¹⁹ Vissa typer av störningar torde sällan eller aldrig kunna betraktas som orts- eller allmänvanliga, t.ex. sprängning eller förorening av mark eller grundvatten. Däremot torde mindre störningar eller skador till följd av luft- och vattenföroreningar, liksom buller, i viss utsträckning få tolereras utan ersättning. Rättsläget kan dock förändras i takt med att de tekniska möjligheterna att förebygga störningar ökar.

Regeln om skälighetsbedömning medför att man inte kan åberopa orts- eller allmänvanlighet när den skadelidandes hälsa försämras; det har inte bedömts rimligt att någon ska behöva tåla sådana olägenheter utan ersättning även om de är vanliga på orten eller allmänvanliga. Vid skälighetsprövningen i andra situationer bör utöver skadans art också typen av skadegörande verksamhet i någon mån spela in. Vid verksamheter som allmänt anses samhällsnyttiga, t.ex. byggandet av en motorväg, kan den skadelidande således få tåla något mer än i andra sammanhang. Detta bör gälla särskilt vid rena förmögenhetsskador, exempelvis vid sänkta fastighetspriser inom ett villaområde till följd av att det där anläggs t.ex. ett reningsverk, ett daghem, en busstation eller en bilprovvningsanläggning.

Skälighetsbedömningen beror även delvis på de krav man ställer på miljön. Även om en miljöstörning vid en viss tidpunkt anses som naturlig och svårfrånkomlig är det inte säkert att synsättet är detsamma i en framtid när värderingarna i samhället förändras. Ett tecken på en sådan attitydförändring kan vara ändringar i de normer som myndigheterna ställer upp för acceptabla störningar, t.ex. för

¹⁸ Prop. 1969:28 s. 240.

¹⁹ Texten i denna del är huvudsakligen hämtad från förarbetena till miljöskadelagen, prop. 1985/86:83 s. 41 f. Se även NJA 1999 s. 385 (Dalaröområdet) där en motsvarande redovisning lämnas.

störningar genom buller. Om normerna skärps kan det påverka bedömningen av vad den skadelidande skäligen får tolerera.

Vid skälighetsbedömningen bör hänsyn också tas till skadans storlek. En för den skadelidande ekonomiskt kännbar skada bör inte anses vara en sådan som den skadelidande skäligen bör tåla. Vid denna avvägning kan det finnas skäl att också ta hänsyn till om den skadelidande är en privatperson, en näringsidkare, ett företag som bedrivs i form av juridisk person eller ett offentligt organ.

Även om det framgår redan av lagtexten och dessutom behandlas tämligen ingående i förarbetena att en skälighetsprövning alltid ska göras, gav Högsta domstolen i det flera gånger berörda Dalarö-målet (NJA 1999 s. 385) uttryck för en mer självständig roll för denna skälighetsprövning, än som hade tillämpats dessförinnan. Efter att uttryckligen ha klarlagt att störningarna i fråga var allmänvanliga, konstaterade domstolen att det därmed inte är sagt att fastighetsägarna är skyldiga att tåla störningarna utan ersättning. Med hänvisning till olika enskilda förhållanden bedömdes skäligt, i det enskilda fallet, att ersättning ändå skulle betalas. Högsta domstolen kom till samma slutsats i NJA 2003 s. 619 (Ålbergamålet), där det bestämdes att ersättning skulle betalas för ett jaktintrång, trots att störningen som sådan bedömdes som allmänvanlig.

Ett vägledande mål när det gäller bedömningen av orts- och allmänvanlighetsrekvisiten för *trafikimmissioner* är det s.k. Värmdöledsmålet, NJA 1977 s. 424. Målet avsåg några bebyggda fastigheter som berördes av omläggning av en motorväg.

Högsta domstolen bedömde att värdeminskningen till följd av immissionsskadorna kunde bestämmas till mellan 11 och 16 procent av värdet och att störningarna inte var ortsvanliga. Med ort avsågs ifrågavarande villaområde. I fråga om allmänvanlighetsrekvisitet fann domstolen att detta skulle tillämpas med ledning av de normer som finns för tillåtligheten av trafikimmissioner. Högsta domstolen underströk att värderingarna på detta område är föremål för ständiga förändringar och att det därför inte heller i domstolspraxis är möjligt att lägga fast några på lång sikt giltiga gränsvärden. Högsta domstolen stödde sig främst på av trafikbullerutredningen (SOU 1974:60) rekommenderade värden. Några av de berörda fastigheterna hade enligt beräkningarna högre bullernivå än de rekommenderade gränsvärdena för ny trafikled. Sådana trafikimmissioner förekommer framför allt i mer centrala delar av större tätorter. De beräknade bullernivåerna för de aktuella fastigheterna ansågs inte så allmänt förekommande i de större tätorternas ytterområden, att

dessa fastigheters ägare skäligen själva borde bära hela den värde-
 minskning som deras fastigheter hade undergått till följd av trafik-
 immissionerna. Ersättning skulle alltså enligt domstolen betalas för
 immissionsskada på dessa fastigheter.

Efter Värmdöledsmålet har vanlighetsprövningen i mål om ersätt-
 ning för trafikimmissioner i hög grad grundats på de gränsvåer för
 buller som Högsta domstolen hänvisade till. Särskilda omständig-
 heter i de enskilda fallen har dock lett till att ersättning har betalats
 även i andra fall än de där riktlinjerna för buller har överskridits.

I det nyss nämnda Dalarö-målet, som gällde störningar från en
 nyanlagd väg i ett tidigare relativt ostört område, gjordes åter en
 koppling till gällande riktlinjer för bullernivåer. Efter att ha konstaterat
 att störningarna inte var ortsvanliga, anförde Högsta dom-
 stolen följande.

Angående allmänvanlighetskriteriet kan konstateras att den förut be-
 rörda utvecklingen av Dalarö följer samma mönster som uppvisas av
 ett antal andra orter i Stockholms närhet. Med denna utveckling följer
 utbyggnad av allmänna anläggningar som vägar, som anpassas till en
 ökande trafik. Generellt sett får tillkomsten av en sådan väg som
 Smådalarövägen med dess trafik och dess estetiska inverkan på t.ex.
 landskapsbildens anses allmänvanlig. Det är inte belagt att de buller-
 störningar som orsakas av vägen i och för sig är onormalt stora.
 Ca 1,6 milj. människor i Sverige är i sin boendemiljö exponerade för
 vägtrafikbuller på över 55 dB(A) ekvivalentnivå (frifältsnivå utomhus;
 se prop. 1996/97:53 s. 45 och SOU 1993:65 s. 117). I tätorter med
 500–10 000 invånare, till vilka Dalarö hör, beräknas 9–10 procent av
 invånarna vara utsatta för 55–60 dB(A) och åtminstone 4 procent för
 högre värden (se SOU 1993:65 bil. 9 s. 4). I likhet med HovR:n anser
 HD därför att bullerstörningarna bör betraktas som allmänvanliga.

Högsta domstolen gick emellertid därefter vidare i sin diskussion
 och konstaterade följande.

Därmed är dock inte sagt att klagandena är skyldiga att tåla störning-
 arna från vägen utan ersättning för skador på grund av dessa. I den
 skälighetsprövning som ska göras bör ett flertal omständigheter vägas
 in. En sådan omständighet är Dalarös tämligen speciella karaktär som
 innebär att även ”normala” störningar kan ha större betydelse än på
 andra platser. Den sammantagna inverkan av immissionerna bör också
 tillmätas vikt. Skadans art och totala storlek kan vara ytterligare en
 omständighet att beakta, liksom att fastighetsägarna är privatpersoner.
 Vidare kan hänsyn tas till överskridande av gällande normer för
 immissioner. Samhällsnyttan av vägen bör ges vikt. Beaktas kan också
 att toleransgränsen för vissa typer av immissioner, t.ex. buller (jfr

prop. 1969:28 s. 240 och 1985/86:83 s. 41) och estetisk inverkan (jfr prop. 1969:28 s. 240 och NJA 1988 s. 376), kan ligga högre än för andra.

Från domstolens diskussion rörande skäligheten i just det berörda fallet kan följande noteras.

Det är svårt att lägga ihop bullerstörningar med estetiska immissioner. De förra men inte de senare går att mäta objektivt. Att subjektivt värdera och lägga samman störningarna är knappast möjligt. Det ligger då närmast till hands att utnyttja den ekonomiska betydelsen av immissionerna som gemensam värdemätare för dem. – – – HD gör för sin del den bedömningen att fastigheternas värde före vägens tillkomst låg någonstans mellan (*parternas värderingar*). Det skulle innebära för Dalarö 5:22 ca 2 700 000 kr, för Dalarö 5:12 ca 625 000 kr och för Dalarö 7:25 ca 2 000 000 kr. På motsvarande sätt uppskattade minskningar i fastighetsvärdena på grund av vägen är ca 8 % för Dalarö 5:22, ca 12 % för Dalarö 5:12 och ca 10 % för Dalarö 7:25. För fastigheterna ger det ungefärliga värdeförändringar på 216 000 kr för Dalarö 5:22, 75 000 kr för Dalarö 5:12 och 200 000 kr för Dalarö 7:25. Dessa värde-minskningar får visserligen anses påtagliga men inte så kännbara att de blir avgörande för skälighetsprövningen. Hur de nu uppskattade värde-minskningarna fördelar sig på buller och estetisk inverkan är svårt att precisera. Mot bakgrund av den utredning som finns i målet synes dock det vara rimligt att anta att skadorna på grund av estetisk störning är större än de som orsakats av bullerimmissionerna.

Angående gällande normer för immissioner är det bara aktuellt att beakta sådana som avser vägtrafikbuller. I värmdöledsmålet utnyttjade HD gränsvärden för buller, vilka rekommenderats av Trafikbullerutredningen (SOU 1974:60), för prövningen av om skadorna på grund av alla slags då aktuella immissioner (inbegripet bl.a. allmän miljö-påverkan) var allmänvanliga. Dessa gränsvärden gav uttryck för den högsta acceptabla trafikbullernivå som utredningen från sociala och medicinska synpunkter ansett motiverad och bedömt på längre sikt eftersträvasvärd. Trafikbullerutredningens förslag till immissionsnormer kom emellertid inte att bli antagna av statsmakterna. I stället godkändes riktlinjer som innebar för fallet nybyggnad eller väsentlig ombyggnad av trafikled i befintlig bebyggelse, vilket är den nu aktuella situationen, att strävandena skulle vara att förhindra högre bullernivåer än 70 dB(A) utomhus och 40 dB(A) inomhus (prop. 1980/81:100 bil. 9 s. 116 f., rskr 1980/81:257). Senare har statsmakterna antagit en handlingsplan mot buller (prop. 1993/94:215, rskr 1993/94:402) och en infrastrukturinriktning för framtida transporter (prop. 1996/97:53, rskr 1996/97:174) i vilka vägtrafikbuller behandlas. Enligt handlingsplanen bör inriktningen vid nybyggnad eller väsentlig ombyggnad av trafikleder vara att uppnå ekvivalenta bullernivåer vid fasad utomhus (frifältsnivå) som inte överstiger 55 dB(A) och att begränsa maximalnivåer (nivåer som beräknas överskridas högst fem gånger per natt) till högst 45 dB(A) inomhus. Där utomhusnivån inte kan reduceras till

rimlig kostnad bör inomhusnivån i stället reduceras så att den inte överstiger 30 dB(A) i delar av boningsutrymmena. I infrastrukturinriktningen anges handlingsplanens bullervärden som riktvärden för trafikbuller, som normalt inte skall överskridas vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur. Med de förut angivna utgångspunkterna i fråga om bevisade bullernivåer på klagandenas fastigheter kan konstateras att de nu angivna riktvärdena inte överskrids beträffande dessa fastigheter.

I överensstämmelse med vad som framhölls i HD:s avgörande i värmdöledsmålet torde man, för att över huvud taget finna en rimlig gräns för ersättningskyldighet vid trafikimmissioner, vara hänvisad till att hämta viss ledning av de normer som gäller för måttet av trafikstörningar som anses acceptabla från samhällets synpunkt. Sådana normer är dock inte i alla lägen utslagsgivande för vad en fastighetsägare bör vara skyldig att tåla utan gottgörelse utan måste vid denna bedömning kunna frångås i både den ena och den andra riktningen. Som också framgår av det nämnda avgörandet bör därvid bl a fastigheternas belägenhet i förhållande till en större tätort tilläggas betydelse. Av avgörandet kan således slutas att en högre grad av störning måste tålas av fastighetsägarna utan ersättning i de centrala delarna av en stor tätort än när det, som i det målet, gäller fastigheter belägna i de större tätorternas ytterområden. Med hänsyn till den återhållsamhet som vid miljöskaderegleras tillkomst förutsatts i fråga om rätten till ersättning för trafikstörningar och intresset av att finna hanterliga och förutsebara normer för ersättningsfrågans bedömning får det dock förutsättas att ersättning endast i undantagsfall kan utgå för trafikimmissioner på fastigheter belägna i eller i utkanten av en större tätort med mindre än att riktvärden av nyss angivet slag överskrids.

Vad som nu har sagts måste i viss utsträckning gälla även i fråga om orter belägna på större avstånd från en stor tätort, detta inte minst i betraktande av den förut beskrivna utveckling som innebär att sådana orter gradvis kan ändra karaktär. Det måste dock i dessa fall finnas ett något större utrymme för en individuell bedömning. Av betydelse blir därvid bl.a. i vilken utsträckning fastighetsägarna – på samma sätt som ägarna av fastigheter i utkanten av en stor tätort – haft anledning att räkna med en ingripande förändring av närmiljön, något som otvivelaktigt har uppkommit i förevarande fall. Det är här fråga om ett samhälle på ett avstånd av ca 5 mil från Stockholm präglad av en i många avseenden unik skärgårdsmiljö, till vilket i enlighet med vad klagandena har framhållit åtskilliga fastighetsägare får antas ha sökt sig för fritidsboende eller permanentboende i en särskilt naturskön och lugn omgivning i medvetande om de olägenheter som det förhållandevis långa avståndet till Stockholm kan innebära. Dalaröns belägenhet i havsbandet torde också ha uppfattats som ett slags garanti för att genomfartstrafik till arbetsplatser i Stockholm inte skulle komma till stånd.

Av utredningen framgår att fastigheterna framför allt under sommartid blir utsatta för höga maximalnivåer av buller, 65–82 dB(A) vid utplats. T-korsningen söder om bron över Dalarö kanal innebär att

fastigheterna blir särskilt utsatta för det buller som uppstår när fordonen accelererar efter korsningen, en omständighet som inte beaktas i de vedertagna modellerna för bullerberäkning eftersom dessa är utformade från den utgångspunkten att den ökade ljudnivån vid acceleration uppvägs av den minskade ljudnivån vid retardation. Likaså innefattar maximalnivåerna av buller i de vedertagna beräkningsmodellerna endast buller från tunga fordon med en vikt över 3,5 ton. Fastigheterna är belägna på eller i anslutning till en stark sluttning mot vägen som innebär att det endast i begränsad utsträckning finns möjlighet för ägarna att genom sedvanliga anordningar skydda sig mot bullret eller att förlägga uteplatserna på sådant sätt att störningarna motverkas. Det råder ingen tvekan om att möjligheten att begagna fastigheterna på det sätt som förutsatts med hänsyn härtill starkt begränsats och att ägarna blivit utsatta för kännbara obehag. Detta gäller i synnerhet uteplatserna under den för en ort av förevarande karaktär särskilt viktiga sommarperioden.

Vid en samlad bedömning får omständigheterna anses vara sådana att fastighetsägarna inte skäligen bör själva bära hela den värdeminskning som deras fastigheter undergått till följd av främst bullerstörningarna och de estetiska immissionerna.

När det gäller störningar av annat slag än av vägar är det i första hand immissioner från kraftledningarna som har varit aktuella i tillämpningen. I ett mål rörande psykiska och estetiska störningar från en kraftledning på Hisingen i Göteborg (Torslandamålet, NJA 1988 s. 376) anförde Högsta domstolen bl.a. följande.

Ersättning skall utgå på grundval av det marknadsvärde fastigheten skulle ha haft om inverkan av ledningsföretaget inte förekommit men endast i den mån det är skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförbara förhållanden – två rekvisit som det är svårt att klart hålla isär. I förevarande fall är fråga om en fastighet i ett visserligen hittills tämligen skyddat läge men likväl belägen i nära anslutning till miljöstörande industri av betydande omfattning. I sådana omgivningar måste fastighetsägare räkna med ett visst mått av sådana störningar som det här är fråga om.

Eftersom varken psykiska eller estetiska störningar låter sig mätas utan måste bli föremål för utpräglat subjektiva bedömningar, bör gränsen för vad som fastighetsägaren skäligen bör tåla med hänsyn till vad som är vanligt på orten eller allmänt förekommande sättas tämligen högt. Vad [fastighetsägaren] yrkat i HD uppgår ej till mer än 7,5 procent av det värde som fastigheten enligt hans uppfattning hade utan inverkan av ledningsföretaget. En sådan värdeminskning är ej större än vad fastighetsägaren får anses skyldig att tåla vid inverkan av psykiska och estetiska störningar.

Ett avgörande på hovrättsnivå kan också nämnas i sammanhanget – det s.k. Baltic cable-målet.²⁰ I målet var fråga om ersättning för företagskada till följd av en kraftledning som utgjorde en del av en likströmsförbindelse mellan Sverige och Tyskland. När ledningsrätt uppläts gjorde lantmäterimyndigheten bedömningen att företagskadan inte var så stor att ersättning skulle betalas.

Fastighetsdomstolen fann att den visuella störningen i första hand torde ha inverkan på den del av fastighetens marknadsvärde som kunde hänföras till tomt och bostadsbyggnader, medan oron för hälsorisker torde vara relaterad till åkermarkens värde och den exponering brukaren drabbades av när han uppehöll sig i ledningens närhet. Av betydelse för bedömningen var dels vilken kategori på fastighetsmarknaden som fastigheten uppfattades tillhöra, dvs. huvudsakligen bostad eller huvudsakligen jordbruk, dels fastighetens totala oskadade värde. Kraftledningar av olika slag var visserligen ett normalt inslag i landskapsbilden, men den aktuella ledningen hade så hög spänning och så framträdande karaktär, att störningen för vissa fastigheter hade en omfattning som enligt fastighetsdomstolen inte kunde betraktas som orts- eller allmänvanlig. Beträffande två av de i målen aktuella fastigheterna bedömdes att störningen skulle tålas utan ersättning. För övriga tre fastigheter skulle ersättning betalas efter toleransavdrag med 5 procent. Hovrätten delade i huvudsak fastighetsdomstolens bedömningar men utgick vid bedömningen av miljöskadan från respektive fastighets bostadsdel.

I ett fall som gällde framdragande av en motorväg genom skogsmark, det s.k. Ålbergamålet, NJA 2003 s. 619, fann Högsta domstolen – med hänvisning till förarbetena²¹ – att den störning på jakten inom fastigheten, som vägdragningen innebar, skulle anses som allmänvanlig. Liksom i det tidigare redovisade Dalaröområdet fann dock Högsta domstolen att ersättning för jaktskadan ändå skäligen skulle betalas. I hovrättens skäl, till vilka Högsta domstolen hänvisade, angavs som motiv att jakten var en betydande tillgång för fastigheterna, att jakten i detta område var särskilt värdefull och att värdeminskningen var betydande, särskilt i relation till den skadade delen av fastigheten.

²⁰ Hovrättens över Skåne och Blekinge utslag 2000-10-10 UÖ 2156. (Lantmäteriets rättsfallsregister V00:9.)

²¹ Prop. 1969:28 s. 240.

Toleransavdrag

Om skälighetsprövningen enligt ovan resulterar i att en miljö- eller företagskada ska anses som ersättningsgill, tillkommer ett sista led i prövningen som går ut på att fastställa den del av skadan som fastighetsägaren själv får bära. Det görs alltså ett s.k. *toleransavdrag* från totalskadan när det slutliga ersättningsbeloppet bestäms.

Frågan om ersättning ska betalas endast för den del av skadan som ligger över gränsen för vad som skäligen bör tålas eller för hela skadan väcktes i förarbetena till miljöskyddslagen. Något svar lämnades emellertid inte där utan frågan överlämnades till rätts-tillämpningen.²² Att det skulle göras ett toleransavdrag slogs där-efter fast av Högsta domstolen genom avgörandet i NJA 1977 s. 424 (Värmdöledsmålet). Ett toleransavdrag har sedan gjorts också i efterföljande praxis, se NJA 1988 s. 376 (Torslandamålet), NJA 1999 s. 385 (Dalarömålet) och NJA 2003 s. 619 (Ålbergamålet).

I Värmdöledsmålet anför Högsta domstolen följande skäl för ett toleransavdrag.

När det gäller vägtrafikimmissioner föranleds dessa av en allmännyttig verksamhet. Som förut anförts är det fråga om ofta förekommande immissioner, som i högre eller lägre grad drabbar flertalet fastigheter i landet. Detta innebär att det alldeles övervägande antalet berörda fastighetsägare får tåla trafikimmissioner utan ersättning. Det skulle då te sig föga rimligt, om fastighetsägare som drabbas av trafikimmissioner utöver den nivå där rätt till ersättning inträder skulle få ersättning också för den del av minskningen av fastighetens marknadsvärde som föranleds av immissioner under nämnda nivå och som alltså av andra får tålas utan ersättning. I den mån det är möjligt att bedöma inverkan av trafikimmissioner på fastigheters marknadsvärden vid olika störningsgrader och bedömningssvårigheter alltså låter sig övervinnas, bör en fördelning av skadeeffekten kunna ske. De belopp som skall avräknas med hänsyn till vad som bör tålas utan ersättning kan i detta fall i betraktande av utredningen i målet skäligen bestämmas till ungefär fem procent av fastigheternas värde före immissionsskadan.

I Torslandamålet ansågs 7,5 procent av det värde fastigheten hade i oskadat skick vara vad fastighetsägaren fick tåla vid inverkan av psykiska och estetiska störningar från ett kraftledningsföretag.²³ I Dalarömålet, i vilket var fråga om ersättning för bullerstörningar och estetiska immissioner på grund av en väg, bestämdes tolerans-

²² Se prop. 1969:28 s. 242.

²³ Det har ifrågasatts om bedömningen i Torslandamålet verkligen kan ses som ett uttryck för ett toleransavdrag, se vidare avsnitt 10.5.2.

avdraget till 5 procent av fastigheternas oskadade värde. Efter Dalarö-målet torde grundprincipen om ett avdrag med 5 procent kunna ses som väletablerat för ett normalfall. Det finns dock även andra bedömningar, som t.ex. i Ålbergamålet.

En första fråga i Ålbergamålet var om det skulle beaktas att fastigheterna var störda redan innan den nya störningen tillkom. Högsta domstolen slog därvid fast att ett toleransavdrag skulle göras trots att fastigheterna var störda redan tidigare av en äldre väg över fastigheten. Tillämpningen i flera underrättsavgöranden hade dessförinnan varit att det inte ansågs skäligt att göra ett toleransavdrag då fastigheten var störd sedan tidigare.²⁴

Visst stöd för att vid bestämmandet av toleransavdraget beakta att Stora Lida och Ålberga gård redan var störda av en europaväg när nya E 4 drogs över fastigheterna skulle kunna hämtas från ackumuleringsregeln i 31 kap. 9 § miljöbalken som bl.a. avser ersättning vid ingripanden av det allmänna. Bestämmelsen innebär att vissa beslut under de senaste tio åren skall läggas samman med det senaste beslutet när bedömning skall göras om kvalifikationsgränsen för skadeersättning eller inlösen har överträts. Regeln motiverades med att det skulle anses stötande om lagstiftningen utnyttjades på ett sådant sätt att en fastighetsägare genom skilda på varandra följande restriktioner skulle tvingas acceptera ett större intrång än om skadan bedömts i ett sammanhang (jfr prop. 1997/98:45 Del 2 s. 323 f. och NJA II 1998 s. 879). Frågan har också berörts i doktrinen (Dahlsjö m.fl., Fastighetsrättsliga ersättningsprinciper, 2000 s. 25 f.).

Som anförts i det föregående innebär emellertid bestämmelsen i 4 kap. 2 § expropriationslagen att ersättningen i målet skall bestämmas genom att man först beräknar det marknadsvärde som respektive fastighet hade omedelbart innan marken för nya E 4 togs i anspråk, varvid fastigheterna värderas i det skick de befann sig vid denna tidpunkt, dvs. hänsyn tas till att gamla E 4 då gick över fastigheterna i Kilaåns dalgång. Härfter beräknas restfastigheternas värde med beaktande av vägföretagets inverkan på marknadsvärdet. Det är skillnaden mellan de erhållna värdena, i förekommande fall minskad med ett toleransavdrag, som skall tillerkännas fastighetsägarna. Detta framgår av att bestämmelsen behandlar ”det företag för vars genomförande fastighet exproprieras”, dvs. i förevarande fall nya E 4. Den omständigheten att fastigheterna redan var störda av den hårt trafikerade gamla E 4 utgör inte skäl att nu underlåta toleransavdrag.

²⁴ Se t.ex. Svea hovrätt, 1987-06-10, DT 42 (Lantmäteriets rättsfallsregister V87:9.)

Därefter behandlades nivån för toleransavdraget och vilket värde som toleransavdraget skulle relateras till vid en jaktskada. Högsta domstolen fann att avdraget skulle bestämmas till 2 procent av jaktrettens värde.

Förarbetena till expropriationslagen ger ingen vägledning beträffande vad en fastighetsägare skäligen får tåla utan gottgörelse utan hänvisar till att ledning får sökas i de principer som utbildats inom grannelagsrätten för skadefall (se prop. 1971:122 s. 191). I den skälighetsprövning som skall göras bör ett flertal omständigheter vägas in, exempelvis skadans art och storlek samt om fastighetsägarna är privatpersoner. Toleransgränsen för vissa typer av immissioner, t.ex. buller och estetisk inverkan, kan ligga högre än för andra (jfr prop. 1969:28 s. 240 och NJA II 1969 s. 306). Högsta domstolen har i Värmdöleds- och Dalarö-målen bestämt tolerans nivån till 5 procent av fastigheternas oskadade värde. I Värmdöledsmålet var det fråga om trafikimmissioner i form av buller som inte var ortsvanliga men allmänvanliga. I Dalarö-målet var det fråga om ersättning för bullerstörningar och estetiska immissioner på grund av vägverksamhet. I Torslandamålet ansågs 7,5 procent av det värde fastigheten hade i oskadat skick vara vad fastighetsägaren fick tåla vid inverkan av psykiska och estetiska störningar från ett kraftledningsföretag.

Högsta domstolen har i det föregående funnit att skadorna på fastigheterna är såväl allmän- som ortsvanliga. Det talar för att toleransavdraget bör ligga på samma nivå som i Värmdöleds- och Dalarö-målen. Men de rättviseskäl som enligt vad ovan anförts bär upp toleransavdraget gör sig inte gällande i samma mån beträffande jaktskador som beträffande exempelvis bullerstörningar. Det talar för att toleransavdraget skall vara lägre för sådana skador än för den typ av skador som förevarit i de tidigare nämnda rättsfallen. Högsta domstolen finner därför att toleransavdraget bör bestämmas till 2 procent.

När en jaktskada uppkommer på en del av en fastighet är det knappast rimligt att toleransavdraget relateras till fastighetens totala värde. Det skulle nämligen innebära att stora fastigheter får vidkännas betydande intrång av detta slag utan någon ersättning alls. Det finns flera möjligheter att undgå sådana effekter. Avdraget kan relateras till fastigheternas totala jord- och skogsbruksvärde, till värdet av den skadade fastighetsdelen eller till det totala jaktvärdet på fastigheten. Med hänsyn till toleransavdragets ändamål framstår det som mest rimligt att avdraget knyts till vad som skadats, nämligen jakten.

Företagsskador som inte utgör miljöskador

Miljöskador är visserligen den klart dominerande typen av företagskador, men eftersom det uppenbarligen förekommer andra värdesänkande effekter till följd av ett företag än immissioner, kan man

konstatera att begreppet företagsskada är ett något vidare begrepp än miljöskada.

Ett exempel från praxis är NJA 1979 s. 32. I målet behandlades om inverkan av expropriationsföretaget skulle beaktas då jordbruksmark togs i anspråk för allmän väg.²⁵ Parterna i målet var överens om att marken varken vid ianspråktagandet eller när arbetsplanen fastställdes hade något förväntningsvärde för framtida tätbebyggelse. Fastighetsägaren ansåg dock att ersättningen skulle bestämmas med hänsyn till att det vid tiden för ianspråktagandet skulle ha förelegat ett förväntningsvärde, om marken inte hade berörts av vägföretaget. Staten hävdade i första hand, att hänsyn inte kan tas till sådant förväntningsvärde som eventuellt kunde ha uppstått om planen inte hade fastställts och i andra hand, att marken oavsett vägföretaget inte skulle ha haft något förväntningsvärde vid tillträdet. Högsta domstolen anförde bl.a. följande.

Enligt 8 § EL skall expropriationsersättning bestämmas med bortseende från sådan värdeförändring som beror endast på expropriationsrättens beviljande eller på att företaget genomförs. Ett värde som faller bort på grund av att expropriationstillstånd beviljas skall alltså ersättas. Men på motsvarande sätt måste regeln anses innebära, att ersättning skall utgå för värde som hindras att uppkomma därför att tillståndet meddelas.

[Vägverket har] åberopat en princip som legat till grund för byggnadslagen (1947:385) och som innebär, att lösen eller ersättning som kan utgå när genom planläggning dispositionsrätt till mark inskränks skall bestämmas efter förhållandena närmast före planfastställelsen. Med hänsyn till de skilda syften arbetsplan enligt väglagstiftningen och planer enligt byggnadslagstiftningen tillgodoser saknas emellertid i det hänseende varom här är fråga fog att jämställa de båda planinstituten. En sådan parallell vinner ej heller stöd av vare sig författningstext eller motivuttalanden på de rättsområden som är berörda.

På grund av det anförda skall ersättning utgå i den mån det kan antagas att förväntningsvärde skulle ha uppkommit fram till [tillträdet], om inte arbetsplanen fastställts.

Ett annat exempel är sådana byggnadsförbud, som enligt den tidigare gällande byggnadslagen kunde förordnas i avvaktan på ny planläggning. I NJA 1984 s. 93 I och II fann Högsta domstolen att sådana byggnadsförbud skulle ses som en del av expropriationsföretaget vid genomförandet av den nya planen. För byggnadsförbud som kunde förordnas oberoende av om en ny planläggning var förestående ansågs dock någon koppling inte finnas till expropriationsföretaget.

²⁵ I målet tillämpades visserligen äldre rätt i form av 19 § i 1943 års lag om allmänna vägar och 8 § i 1917 års expropriationslag, men bedömningen har ändå viss principiell betydelse.

I det andra av de båda berörda fallen var fråga om expropriation för tätbebyggelse av tre obebyggda fastigheter om vardera 1 500 kvm, för vilka gällde en stadsplan enligt vilken fastigheterna skulle bebyggas med radhus. Parterna var ense om att ersättningen, som en följd av presumtionsregeln, skulle bestämmas med utgångspunkt från den tidigare gällande planen för området. För detta planområde gällde dock byggnadsförbud enligt 35 och 168 §§ byggnadslagen.²⁶ Frågan i målet var om värdesänkningen till följd av dessa båda förbud skulle beaktas vid värderingen av fastigheterna. Hovrätten konstaterade följande.

Byggnadsförbudet enligt 35 § byggnadslagen tillkom för att hindra bebyggelse medan stadsplan för området upprättades. Eftersom löseskillingarna enligt parternas samstämmiga mening skall bestämmas med bortseende från den slutligen år 1977 fastställda stadsplanen och då byggnadsförbudet enligt 35 § byggnadslagen har direkt samband med planen, skall bortses från förbudet vid löseskillingarnas bestämmande. – – – Förordnandet enligt 168 § byggnadslagen meddelades år 1967. Det egentliga detaljplanarbetet påbörjades, såvitt framgår av utredningen, inte förrän några år in på 1970-talet och resulterade i den stadsplan, som slutligen fastställdes genom regeringens beslut d 10 mars 1977. Expropriationstillstånd gavs samma dag. Då således förordnandet enligt 168 § byggnadslagen ligger avsevärt i tiden före detaljplanarbetet får det antas att förordnandet företrädesvis grundats på bedömningen att förutsättningar att genomföra avstyckningsplanen saknades. Med hänsyn härtill och då det av utredningen inte framgår att förordnandet ändå meddelats med hänsyn till upprättandet och genomförandet av planen finner HovR:n att det inte har sådant samband med expropriationsföretaget att ersättningarna skall bestämmas med bortseende från inverkan av förordnandet.

I Högsta domstolen var parterna ense om att värderingen skulle ske med bortseende från nybyggnadsförbudet enligt 35 § byggnadslagen. Beträffande betydelsen av förordnandet enligt 168 § BL anförde Högsta domstolen följande.

Beträffande frågan huruvida värderingen i målet, med hänsyn till den princip som kommit till uttryck i 4 kap. 2 § expropriationslagen, skall ske med bortseende från inverkan av 168 §-förordnandet har kommunen gjort gällande att ansökningen om beslut om sådant förordnande inte hade samband med stadsplanarbetet utan grundades på att avstyckningsplanen ansågs föråldrad och inte möjlig att genomföra. Kommunen har vidare upplyst att ansökningen omfattade samtliga om-

²⁶ Förbud enligt 35 § kunde meddelas för att förhindra byggnadsåtgärder i avvaktan på en ny stadsplan. Förordnade om tätbebyggelseförbud enligt 168 § byggnadslagen kunde meddelas för avstyckningsplaner som ansågs otidsenliga.

råden med avstyckningsplaner inom dåvarande Boo kommun. – – – Av vad ovan anförts rörande innebörden av övergångsbestämmelserna i 168 § BL följer att ett förordnande om tätbebyggelseförbud beträffande avstyckningsplaneområde måste anses företrädesvis vara grundat på bedömningen att förutsättningar att genomföra avstyckningsplanen saknas. Sådant förordnande kan meddelas oavsett om stadsplaneläggning är aktuell och är inte i och för sig erforderligt för att förhindra bebyggelse i samband med upprättande av stadsplan för mark inom avstyckningsplaneområde. Vid angivna förhållanden bör endast i undantagsfall ett för visst område meddelat 168 §-förordnande anses ha sådant samband med stadsplaneläggning av området att vid expropriation av fastighet värderingen skall ske med bortseende från inverkan av förordnandet. Utredningen i målet ger inte vid handen att sådant samband förelegat i förevarande fall.

Ett tredje fall som kan nämnas är ett hovrättsavgörande rörande tredje rullbanan på Arlanda flygplats.²⁷ I målet berördes en fastighet som användes för kommersiell parkeringsverksamhet med stöd av ett tillfälligt bygglov. Frågan var om ersättningen skulle bestämmas med utgångspunkt från att parkeringsverksamhet var pågående användningssätt. Enligt fastighetsägaren var nämligen det tillfälliga bygglovet, med hänsyn till inverkan av expropriationsföretaget, likvärdigt med ett permanent bygglov. Fastighetsdomstolen hade också funnit att det var den tredje rullbanans tillkomst som var anledningen till att bygglovet inte blev permanent och att detta därmed var en företagsskada som inte var allmänvanlig. Marken skulle alltså värderas utifrån att parkeringsändamål var tillåten markanvändning vid värdetidpunkten.

Hovrätten konstaterade – med hänvisning bl.a. till NJA 1984 s. 93 – att inverkan av sådana planläggningsåtgärder eller markanvändningsbeslut som har ett direkt samband med expropriationen ska vägas in vid bedömningen av skadan och att det därför inte fanns några hinder att pröva expropriationsföretagets inverkan på bygglovsfrågan. Vid den prövningen fann hovrätten att det kunde anses vara klarlagt att det var utbyggnaden av tredje rullbanan och därmed expropriationen som var orsaken till att fastighetsägaren inte hade fått permanent bygglov för parkeringsanläggningen. Utgångspunkten för värderingen skulle därför vara att parkeringsverksamheten utgjorde pågående och tillåten markanvändning vid värdetidpunkten.

I sammanhanget bör slutligen även nämnas den praxis som har utbildats när det gäller ersättning för kvartersmark för annat än

²⁷ Svea hovrätts dom 2002-03-06 i mål nr T 4566-00. (Lantmäteriets rättsfallsregister V02:14.)

enskild bebyggelse i en detaljplan.²⁸ Denna praxis, som bygger på tre avgöranden av Högsta domstolen,²⁹ brukar sammanfattas så att ersättningen ska bestämmas utifrån det marknadsvärde marken sannolikt hade haft om den inte hade lagts ut för allmänt ändamål. De redovisade rättsfallen är visserligen från tiden före den nuvarande influensregeln, men eftersom ersättningsprincipen innebär att man bortser från detaljplanens värdesänkande effekt, brukar synsättet ses som en tillämpning av 4 kap. 2 § expropriationslagen.

10.4.2 Företagsnytta

Frågor om företagsnytta har mer sparsamt prövats av domstol. Ett mål som bör nämnas är NJA 1981 s. 933. Frågan i målet gällde bl.a. vad som ska anses utgöra expropriationsföretaget när det har skett en värdeökning till följd av planläggning. Högsta domstolen slog fast att presumtionsregeln är det instrument som lagstiftaren tillhandahåller för att en kommun vid expropriation för tätbebyggelse ska kunna tillgodogöra sig sådan markvärdestegring som har föranletts av dess egen planläggningsverksamhet. Eftersom det är själva *expropriationsändamålet* som åsyftas med "företaget" kunde värdeökningen till följd av stadsplanen inte anses vara en företagsnytta.

I tre parallella mål som nyligen har avgjorts av Högsta domstolen behandlades frågan om vilken ersättning som skulle betalas för upplåtelse av ledningsrätt för befintliga basstationer (inklusive master) för mobiltelefoni.³⁰ Bakgrunden till målen är att en arrendemarknad har etablerats, enligt vilken det betalas årliga arrendebelopp, som omräknade till nuvärdet vid överstiger värdet av marken på de berörda fastigheterna i den pågående (dvs. den tidigare) användningen. I tillämpningen före Högsta domstolens avgörande hade denna högre nivå – som förenklat kan sägas motsvara värdet av en "masttomt" – i många fall bedömts utgöra en företagsnytta, som helt eller till viss del skäligen skulle ersättas. Frågan i målen var huvudsakligen om dessa arrendenivåer skulle tillåtas påverka ersätt-

²⁸ Med detta avses sådan mark som i en detaljplan har användningsbestämmelser som C (Kyrka), D (Vård), M (Begravning), N (Friluftsområde), S (Skola), T (Trafik), Y (Idrott), m.m. Ibland används även det förenklade uttrycket "allmän tomtmark". Enligt 6 kap. 17 § plan- och bygglagen får sådan mark lösas av kommunen om dess användning för avsett ändamål inte ändå kan anses säkerställd. Kommunen är vidare enligt 14 kap. 1 § plan- och bygglagen skyldig att lösa sådan mark om fastighetsägaren begär det.

²⁹ NJA 1956 s. 174, NJA 1963 not A 27 och NJA 1969 not A 22.

³⁰ NJA 2008 s. 510 (I–III). Se även avsnitt 6.5.1.

ningen.³¹ Högsta domstolen anförde därvid följande rörande företagsbegreppet.

I samband därmed kan uppkomma fråga om vad som utgör expropriationsföretaget. Ledning bör därvid kunna hämtas från de ändamål för vilka expropriation har medgetts. Har en verksamhet bedrivits redan före expropriationen med stöd av t.ex. arrende-, nyttjanderätts- eller servitutsavtal och medför expropriationen inte någon förändring därav får, vid bedömning enligt influensregeln och under förutsättning att verksamheten uppfyller den aktuella ändamålsbestämmelsen, expropriationsföretaget anses innefatta även den före expropriationen bedrivna verksamheten (jfr NJA 1981 s. 933).

Den berörda värdeökningen bedömdes emellertid inte vara en sådan företagsinverkan som skulle kunna beaktas vid bestämmande av ersättningen.

En särskild form av nytta är sådan utvinning av naturalster som tillåts ske inom ett exproprierat markområde. Eftersom täkter av t.ex. grus – för annat än husbehov – är tillståndspliktiga, uppkommer frågan om det är själva expropriationsföretaget som innebär att värdet av en viss täkt får exploateras och, som en följd därav, om denna värdeökning bör ersättas eller inte.

I ett expropriationsmål rörande den tredje rullbanan vid Arlanda flygplats behandlades sambandet mellan expropriationsföretaget och exploateringen av en grustäkt.³² Hovrätten anförde bl.a. följande (i sammandrag).

Expropriationen har ostridigt inte medfört att någon befintlig rättighet att bryta grus har upphört. Anläggandet av tredje landningsbanan medförde att täkttillstånd beviljades; fastighetsägaren skulle på grund av naturvårdsintressena annars inte ha fått täkttillstånd. Gruset behövde tas bort för att banan skulle kunna anläggas. HovR finner mot den bakgrunden att expropriationen inte inneburit någon förlust som är ersättningsgill enligt 4:1 ExL. Möjligheten till grusexploateringen för Luftfartsverket är enligt hovrätten att anse som en nytta av expropriationsföretagets genomförande. Enbart markavståndet kan nämligen inte utan vidare anses medföra att gruset får exploateras, utan denna möjlighet har uppkommit först till följd av expropriationsföretaget som är den tredje rullbanan och vars genomförande i detta fall innebär att grus i viss mängd kopplat till det aktuella företaget måste frigöras. Nyttoeffekten av aktuellt slag är således att anse som en företagsnytta. Eftersom det inte framkommit att någon fastighetsägare i orten eller i allmänhet skulle ha fått tillgodogöra sig sådan företagsnytta som det är fråga om ska någon ersättning inte utgå.

³¹ Jfr även avsnitt 6.5.1.

³² Svea hovrätts dom 2003-08-29 i mål nr T 5501-01.

Slutligen får två rättsfall från hovrätterna, som relativt nyligen har avgjorts, ytterligare belysa tillämpningen. Båda fallen avsåg ”avräkning för företagsnytta” i samband med bestämmande av intrångsersättning enligt väglagen.

I det ena fallet³³ var fråga om ersättning för mark som avstods för bl.a. ett brofundament inom ett vägrättsområde för en allmän väg. Eftersom den nya vägen innebar att en broförbindelse tillskapades, som innebar betydligt kortare och snabbare transporter in till kommuncentrum, uppkom fråga om företagsnytta. Domstolen fann, att eftersom nyttan uppgick till högst fem procent av fastighetens värde, skulle fastighetsägaren få tillgodoräkna sig hela värdehöjningen.

I det andra fallet togs mark i anspråk för en motorväg på en stor lantbruksegendom. I samband därmed uppkom frågan om möjligheterna att exploatera intilliggande mark kunde ses som en följd av vägföretaget. Svea hovrätt anförde därvid följande.³⁴

Frågan är till att börja med om värdestegringen är att hänföra till vägföretaget eller till planläggningen av området eller möjligen beror på en kombination av båda. Sådan värdestegring som uppkommit enbart på grund av företaget skall som företagsnytta avräknas från ersättningen om det inte är fråga om Orts- eller allmänvanlig nytta som fastighetsägaren skäligen skall få tillgodogöra sig. För att uppkommen värdestegring skall kunna göras gällande som en företagsnytta krävs att vägföretaget har sådant samband med värdestegringen att vägföretaget inte bara är en *nödvändig* utan även en *tillräcklig* förutsättning för värdestegringen. – – – Vägföretaget har otvivelaktigt förbättrat förutsättningarna för att det aktuella området skulle bli intressant för planläggning. Genom trafikplatsen har marken runtomkring blivit attraktiv för exploatering för t.ex. handels- och industriändamål. Uppkomsten och storleken av ett råmarksvärde beror emellertid på flera omständigheter. En viktig sådan omständighet är att kommunen i kraft av sitt planmonopol är eller bedöms vara positivt inställd till planläggning och exploatering. Det slutliga realiserandet av ett råmarksvärde kräver alltså kommunala beslut. Enbart genom vägföretaget skapades inga byggrätter. Av detta följer att vägföretaget inte kan anses ha varit en tillräcklig förutsättning för hela värdestegringen. Enligt hovrättens uppfattning är således det ostridiga råmarksvärdet 20 kr/kvm inte uteslutande att anse som en följd av vägföretaget i ersättningshänseende, utan även en följd av den planläggning som är nödvändig och som kommunen råder över.

³³ Hovrättens för Nedre Norrland dom 2004-10-13 i mål nr T 31-02.

³⁴ Svea hovrätts dom 2004-04-05 i mål nr T 9174-01.

Nyttan ansågs alltså – åtminstone till viss icke obetydlig del – vara en företagsnytta som vida översteg värdet av markintrånget och som inte bedömdes som Orts- eller allmänvanlig. Någon ersättning för markintrånget betalades därför inte.

10.5 Överväganden

Utredningens förslag: Ersättning för företagsskada ska, liksom enligt gällande rätt, betalas endast i sådana fall där ersättning enligt miljöbalken skulle ha betalats för en motsvarande miljöskada. Reglerna i miljöbalken om s.k. toleransavdrag ska upphävas. Avdrag för företagsnytta ska inte göras vid bestämmande av expropriationsersättning.

10.5.1 Inledning

Den s.k. influensregeln i 4 kap. 2 § expropriationslagen brukar uttryckas som ett undantag från den grundläggande regeln om att ersättningen vid expropriation ska motsvara fastighetens marknadsvärde eller minskningen i marknadsvärdet. Influensregeln innebär nämligen att vissa marknadsvärdeökningar eller marknadsvärdeminskningar, som beror på det aktuella expropriationsföretaget, inte ska beaktas när ersättningen bestäms.

Den praktiska innebörden av influensregeln är synnerligen svår att läsa ut ur lagtexten. Detta gäller inte minst skillnaden mellan regelns effekter när det gäller företagsskador, dvs. värdeminskningar, å ena sidan, och företagsnyttor, dvs. värdeökningar, å den andra. Redan av det skälet kan ifrågasättas om det är nödvändigt och lämpligt att ha samma reglering för skador och nyttor.

Vid införandet av de nu gällande bestämmelserna var det de grannelagsrättsliga reglerna rörande miljöskada i dåvarande miljöskyddslagen³⁵ – dvs. negativa influenser i expropriationssammanhang – som stod modell för bestämmelsernas utformning. När det gäller de positiva influenserna konstaterades tämligen översiktligt i förarbetena, att sådana influenser fick bedömas enligt samma grunder.

Det kan förstås finnas en mening i sig med att behandla skador och nyttor samlat – i de fall där båda effekterna förekommer sam-

³⁵ Som alltså numera återfinns i 32 kap. miljöbalken.

tidigt. Åtminstone om syftet med bestämmelsen är att det är *nettoeffekten* som ska bedömas när företagsnyttor och företagskador förekommer samtidigt – vilket torde vara vad lagstiftaren avsåg när bestämmelserna tillkom.³⁶ Ett sådant synsätt är dock inte invändningsfritt, om man beaktar att influensregeln i grunden bygger på skälighetsöverväganden. Om nettoeffekten läggs till grund för prövningen kan detta t.ex. leda till att två av immissioner precis lika stora fastighetsägare behandlas olika ersättningsmässigt därför att den ene samtidigt åtnjuter en nytta som den andre inte kan tillgodogöra sig. Motsvarande gäller i det omvända fallet – dvs. när företagsnyttan är densamma men inte företagskadan. Det kan med visst fog ifrågasättas om detta i alla lägen är en skälig och lämplig ordning.

Mot den nämnda bakgrunden kommer vi i det följande att behandla företagskador och företagsnyttor som två helt olika frågor. Vi kommer därför att i särskilda avsnitt belysa och bedöma vad som lämpligen bör gälla för negativa respektive positiva influenser på marknadsvärdet vid ett tvångsförfogande.

En grundläggande fråga när det gäller hanteringen av företagskador och företagsnyttor är emellertid vad som egentligen menas med ”företaget”, dvs. vilka av många olika och delvis sammanflätade värdeeffekter som följer av en expropriation, som egentligen ska bedömas enligt 4 kap. 2 § expropriationslagen. Om man ser till rättstillämpningen kan man konstatera att företagsbegreppet som sådant inte har bedömts helt konsekvent – inte ens av Högsta domstolen. I stället har företagsbegreppet givits delvis olika innebörd i olika situationer. Detta beror sannolikt på hur man i respektive fall har sett på frågan i vilken utsträckning den föreliggande skadan eller nyttan skäligen bör ersättas.

Vi avser dock inte att här göra någon mer djupgående och generell analys av företagsbegreppet som sådant. I stället kommer vi att behandla begreppet företaget i anslutning till att frågorna om företagskada respektive företagsnytta närmare diskuteras.

10.5.2 Företagskada

När det gäller företagskada är influensregeln utformad så att ”huvudregeln” är att sådana skador ska ersättas. Vid bestämmande av löseskillingen ska således någon hänsyn inte tas till den marknads-

³⁶ Se prop. 1971:122 s. 190.

värdesänkning som har skett till följd av negativa influenser från det aktuella expropriationsföretaget. Vid förvärv av del av fastighet innebär huvudregeln att ”värdet före” bestäms till det ostörda värdet och ”värdet efter” till det störda värdet – med följd att företagsskadan ersätts.

Undantag från huvudregeln ska dock göras om det med hänsyn till Orts- och allmänvanligheten bedöms skäligt att skadan får tålas. Löseskillingen ska då bestämmas till det gällande, störda, värdet. Vid delexpropriation innebär undantagsfallet att såväl ”värdet före” som ”värdet efter” bestäms med beaktande av störningen, vilket har till följd att någon ersättning inte betalas för skadan.³⁷

”Oväsentliga skador”, dvs. störningar som inte har medfört inverkan av någon betydelse, omfattas inte av de nyssnämnda bestämmelserna. Det innebär att sådana skador alltid får tålas.

Utgångspunkter

När influensregeln infördes var det, som tidigare har berörts, ett klart uttalat syfte att regleringen skulle svara mot bestämmelserna om ersättning för miljöskada. Efter att ha konstaterat att de tidigare gällande reglerna inte var samstämmiga uttalar Expropriationsutredningen följande i den frågan.³⁸

Resultatet av [gällande] regler kan ibland verka överraskande, åtminstone för den som inte är insatt i systemets mekanik. Om expropriation äger rum för att bereda utrymme åt ett företag som orsakar immissioner och därvid bl.a. kommer att omfatta ett obetydligt område – exempelvis en eller annan kvadratmeter – av en fastighet, får ägaren av denna full ersättning för olägenheter till följd av immissionerna. Hans granne däremot, som kanske har lika stora olägenheter av företaget men som inte behöver avstå någon mark, får inte någon ersättning alls. Det behöver inte närmare utvecklas att dessa konsekvenser av de nuvarande reglerna kan göras till föremål för befogad kritik.

Som har framgått av avsnitt 10.3 delade departementschefen utredningens bedömning, att immissionsskador från ett expropriationsföretag inte skulle tillåtas påverka ersättningen i andra fall än då rätt

³⁷ Det går förstås att ifrågasätta vad som egentligen är huvudregel och vad som är undantag – om man ser till hur bestämmelsen tillämpas. Undantagen torde således vara vanligare än huvudregeln. Vi har dock av presentationstekniska skäl valt att uttrycka bestämmelsens innebörd på det ovan redovisade sättet.

³⁸ SOU 1969:50 s. 180.

till ersättning för sådana skador föreligger enligt bestämmelserna om ersättning för miljöskada.

Enligt vår mening är de argument som då framfördes i hög grad bärande även i dag. Såväl rättvise- och likabehandlingsskäl, som den grundläggande hänsynen till äganderätten, talar således starkt för att en fastighetsägare som avstår mark och en fastighetsägare som inte avstår någon mark bör ha samma grundläggande rätt till ersättning för en likartad immissionsskada. En utgångspunkt i våra direktiv är vidare att ersättningsbestämmelserna ska vara enkla att förstå och att tillämpa samt att reglerna ska vara ägnade att leda till förutsägbara resultat och därmed underlätta samförståndslösningar. Detta talar ytterligare för att bestämmelserna om miljöskada och om företagskada även fortsättningsvis bör vara desamma.

En grundprincip, som sedan lång tid tillbaka utmärker bestämmelserna om ersättning för miljöskada, är att en fastighetsägare skäligen får tåla en viss omgivningspåverkan. Skadan måste alltså överskrida en viss skadetröskel innan ersättning blir aktuell. Smärre skador, som varje fastighetsägare givetvis drabbas av i sin vardag, ersätts således inte. I princip finns det överallt i det befolkade samhället ett "bakgrundsbrus" av störningar av olika slag, såsom buller, estetiska störningar, m.m. Det vore därför orimligt att varje störning – oavsett storleken av denna – skulle kunna leda till ersättning.

En särskild omständighet att beakta är dessutom att miljöskador klart skiljer sig från andra "ianspråktaganden" av fast egendom, där ersättning aktualiseras, genom att det vid miljöstörningar i hög grad handlar om grannelagsrättsliga frågor. Vid en renodlad markåtkomst är det vanliga att förvärvaren är staten, en kommun eller ett resursstarkt privat intresse. Den berörde fastighetsägaren kan t.ex. vara en villaägare eller en lantbrukare. När det gäller miljöstörningar kan det i stället många gånger vara lantbrukaren som är den störande, medan de störda är andra enskilda fastighetsägare – t.ex. villaägare. Det är inte rimligt att ersättning grannar emellan aktualiseras förrän störningen är av en viss storlek.

Den grundläggande principen, att ersättning för miljöskador ska betalas endast om skadan överstiger en viss kvalifikationsnivå bör således enligt vår mening gälla även framgent. Den principen har också sin motsvarighet i alla de andra länder vi har studerat.

Väsentlighetsrekvisitet

Enligt 32 kap. 1 § andra stycket miljöbalken gäller att en förmögenhetsskada, som inte har orsakats genom brott, ersätts endast om den är av någon betydelse – det s.k. väsentlighetsrekvisitet. Bestämmelsens syfte är att från rätten till ersättning undanta bagatellartade skador, som inte har någon praktisk betydelse.³⁹ Man kan alltså se det som att det finns ett processekonomiskt skäl bakom bestämmelsen, dvs. att undvika rättstvister rörande mer eller mindre oväsentliga frågor.

Motsvarande rekvisit gäller även enligt 4 kap. 2 § expropriationslagen. Innebörden i expropriationssammanhang är att skador (inverkan på marknadsvärdet) som inte är av någon betydelse får tålas av den fastighetsägare som har fått egendom exproprierad. Eftersom bestämmelsen om att ersättningen ska bestämmas med bortseende av influensen inte är tillämplig för obetydliga skador, ska ersättningen alltså i dessa fall bestämmas till det lägre, ”influerade”, dvs. skadade, värdet.

Vid en expropriation – eller något annat markåtkomstförfarande – torde den processekonomiska aspekten av väsentlighetsrekvisitet inte ha någon större praktisk betydelse; en process och en värderingssituation har ju ändå redan uppkommit. Rekvisitet torde dessutom sällan eller aldrig ha någon självständig materiell betydelse, vilket understryks av att något klart uttalat exempel på motsatsen inte finns i rättstillämpningen. Att små skador får tålas kan vidare sägas följa redan av att orts- eller allmänvanlig inverkan får tålas utan ersättning. Mot den bakgrunden har vi övervägt om det är nödvändigt att bibehålla ett väsentlighetsrekvisit i lagen.

Även om villkoret knappast har spelat någon roll i de fall där en miljö- eller en företagsskada faktiskt har prövats, kan man inte bortse från att villkoret kan ha haft betydelse för att andra fall aldrig har lett till någon rättsvist. Väsentlighetsrekvisitet torde således kunna ha betydelse för att processer i ”småfrågor” över huvud taget inte aktualiseras. Vår samlade bedömning är därför att rekvisitet bör kvarstå i sin nuvarande form i såväl expropriationslagen som i miljöbalken.

³⁹ Prop. 1969:28 s. 165 och 238 och prop. 1985/86:83 s. 40.

Orts- och allmänvanlighetsrekvisiten

Enligt gällande rätt är det huvudsakligen de s.k. Orts- och allmänvanlighetsrekvisiten – kombinerat med en mer eller mindre fristående skälighetsprövning – som ska läggas till grund för avgörandet om en företagsskada (eller en miljöskada) ska ersättas eller inte. En skada ska således ersättas om ”det är skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden”.

När rekvisiten ursprungligen infördes i miljöskyddslagen år 1969 anfördes bl.a. följande skäl för den gällande ordningen.⁴⁰

Väsentlighets- och ortsvanlighetsrekvisiten går tillbaka till 1909 års jordabalksförslag, som i sin tur bygger på förebilder i tysk rätt. Rekvisiten har i vattenlagen och i de tre jordabalksförslagen utformats något olika, och meningarna har varit delade om det närmare förhållandet dem emellan. I de senare jordabalksförslagen är det ortsvanlighetsrekvisitet som helt träder i förgrunden. Där har också vid sidan av väsentligheten införts rekvisitet ”besvärets allmänna förekomst under jämförliga förhållanden”, det s.k. allmänvanlighetsrekvisitet. – – – Allmänvanlighetsrekvisitet fördes fram av lagberedningen i 1947 års jordabalksförslag vid sidan av ortsvanlighetsrekvisitet. Ortsvanligheten ansågs i vissa fall ej vara tillräcklig för att bedöma om en immission skulle anses tillåten eller ej, och i sådant fall kunde enligt beredningen ledning hämtas genom en jämförelse med vad som förekommer på andra håll. Bestämmelsen synes främst ha föranletts av behovet att kunna förlägga nya industrier till orter där dessa industrier ej är ortsvanliga. Men beredningen nämner också det fallet att en företagare i ett industrisamhälle utsätter grannarna för en immission av annat slag än som tidigare förekommit i orten. – – – Det saknas enligt min mening anledning att avvika från de grundsatser som tillämpas i stadgad praxis inom grannelagsrätten. I regel torde man kunna begränsa det strikta ersättningsansvaret på sätt som hittills skett i praxis enbart med tillämpning av väsentlighets- och ortsvanlighetsrekvisiten. I vissa fall ger dessa emellertid inte tillräcklig ledning. Man bör då kunna falla tillbaka på en jämförelse med förhållandena i stort. – – – Sammanfattningsvis anser jag starka skäl tala för att utforma den grundläggande ersättningsregeln i enlighet med vad de sakkunniga föreslår. Väsentlighets-, ortsvanlighets- och allmänvanlighetsrekvisiten bör alltså ingå i lagförslaget.

Ortsvanlighetsrekvisitet har således en mycket lång tradition. Det har sedan länge ansetts att gränsen för när störningar från en berdriven verksamhet bör föranleda ersättning bör kopplas till den rådande störningsnivån i den aktuella orten. Allmänvanlighetsrekvisitet

⁴⁰ Prop. 1969:28 s. 238 f.

är av senare datum och infördes främst eftersom det utan ett sådant rekvisit inte är möjligt att utan ersättningskrav etablera någon störande verksamhet – även om störningen inte är alltför omfattande – i en ort där sådan verksamhet sedan tidigare inte har förekommit.

Det ligger i sakens natur att skälighetsrekvisit av det här slaget inte låter sig beskrivas i form av några enkla tumregler. Rätts-tillämpningen, som den framgår av de rättsfall som redovisats ovan – tillsammans med en lång rad underrättsavgöranden – är dock som vi ser det tämligen enhetlig och överblickbar. Miljöstörningar är visserligen aldrig lätta att bedöma och värdera. I den vardagliga tillämpningen torde det ändå, mot bakgrund av tillgänglig praxis, vara tillräckligt tydligt när störningen är av sådan storlek att den bör ersättas.

Enligt ordalydelsen i bestämmelserna om företags- och miljöskador ska vanlighetsprövningen grundas på en skälighetsbedömning. I några avgöranden på senare tid har Högsta domstolen lagt en större tyngd än tidigare på just skälighetsprövningen. Gällande rätt skulle därför kunna uttryckas på följande sätt. Om störningarna inte är vanliga, i orten eller i allmänhet, ska de ersättas. Är de däremot vanliga kan de ändå ersättas, om det finns särskilda skäl.

Vad som bör betraktas som allmänvanligt när det gäller bullerstörningar är relativt tydligt angivet i praxis, eftersom de normer som vid varje tidpunkt gäller för bullernivåer i samhället har ansetts som vägledande. För andra slag av immissioner finns visserligen inte några motsvarande normer. Det kan å andra sidan inte sägas ha uppstått några mer avgörande komplikationer i tillämpningen, vare sig när det gäller hur vanligheten eller skäligheten bör bedömas.

Det hittills anförda ger alltså enligt vår mening inte grund för att det skulle finnas något behov av att ändra de sedan lång tid tillbaka tillämpade principerna för ersättning för miljöskada och företags-skada.

När det gäller gränsen för när en skada når upp till den omfattningen att den bör ersättas, är det inte möjligt att direkt ”översätta” gällande praxis till en skadetröskel uttryckt som en värdeminskning i procent. Måhända skulle man ur tillgänglig praxis kunna utläsa att gränsen för ersättning – beroende på omständigheterna i det enskilda fallet – normalt ligger vid en värdeminskning någonstans mellan 5 och 10 procent. Vi har – mot bakgrund främst av det grundläggande skyddet för äganderätten – övervägt möjligheten och lämpligheten av att sänka nivån för när ersättning bör betalas för miljö- och företagsskador. Det bör dock även fortsättningsvis

finnas någon form av toleransgräns. Utrymmet för en sänkning av den nuvarande nivån måste betraktas som mycket begränsat. Det enda realistiska alternativet till den ”gräns” som tillämpas i dag skulle vara en skadetröskel om 2–3 procents värdeminskning. Ett sätt att åstadkomma en sådan sänkt toleransgräns skulle kunna vara att införa en uttrycklig skadetröskel med angivande av tillämplig procentsats. Ett annat sätt är att formulera om de, rekvisit i lagen som i dag uttrycker den gällande toleransgränsen.

Enligt vår mening är det emellertid inte befogat med en ändrad, och lägre, toleransgräns. Ett viktigt skäl för denna bedömning är det ”störningsbrus” som generellt förekommer i samhället i kombination med de svårigheter som trots allt finns med att värdera miljöskador. Dessa förhållanden leder till att gränsen inte kan sättas till någon enstaka procents värdeminskning – vare sig gränsen uttrycks i siffror eller med ord. Som tidigare har berörts är dessutom det äganderättsliga perspektivet inte lika entydigt när det gäller miljöskador. Till skillnad från övriga effekter av en markåtkomst är miljöskadorna nämligen mer en grannelagsrättslig fråga. Det innebär att reglerna har betydelse för enskilda fastighetsägare både när de själva är störande som när de blir störda. Även detta talar för att toleransgränsen inte bör vara så låg att antalet rättstvister rörande störningar fastigheter emellan ökar. En toleransgräns bör därför minst uppgå till omkring 5 procent för att den ska kunna tillämpas på ett för olika berörda intressen praktiskt och godtagbart sätt.

Det som återstår att överväga är då i första hand om det är befogat att ersätta det gällande skälighetsrekvisitet med en rent procentuell skadetröskel som anger t.ex. att ersättning ska betalas för företagsskador (och miljöskador) som överstiger 5–10 procent av fastighetens oskadade värde.⁴¹ I andra hand skulle kunna övervägas om det finns skäl att i viss mindre utsträckning ändra i de nuvarande rekvisiten.

För att införa en procentuell skadetröskel talar i första hand tydlighets- och förenklingsskäl. En klar nackdel med en sådan lösning är att utrymmet för att ta hänsyn till det enskilda fallet därmed skulle försvinna. Ett annat problem är att frågan om ersättning ska betalas eller inte i hög grad skulle bli beroende av själva värderingsförfarandet i varje enskilt fall. Om man med ett skälighetsrekvisit, som det nu gällande, kommer fram till att ersättning ska betalas, får precisionen i värderingen endast mindre betydelse för

⁴¹ Den exakta procentgränsen får förstås i så fall diskuteras närmare.

såväl den skadedrabbade som för den som svarar för ersättningen. Om det däremot är skadans storlek som även avgör om ersättning över huvud taget ska betalas, skulle det bli helt avgörande om skadevärderingen landar på en tiondels procent över eller under den lagstadgade gränsen.

Att rent praktiskt bedöma miljöskador tillhör dessutom de mer svåra värderingssituationerna. Vissa försök har gjorts att utforma metoder och principmodeller för hur detta skulle kunna göras,⁴² men ingen mer allmängiltig metod har hittills slagit igenom i tillämpningen.⁴³ I stället bestäms skadan av en viss miljöstörning förhållandevis ofta genom olika former av vad som skulle kunna kallas för en "jämförelsevärdering". Även begreppet "juridisk värdering" har förekommit. Arbets sättet innebär att man jämför det aktuella fallet med hur andra, liknande, situationer har bedömts – av i första hand domstolarna, men även av andra värderare. Därefter lägger man sig i den egna bedömningen – beroende på omständigheterna i fallet och vilken roll värderaren har i processen – på en nivå mer eller mindre över eller under jämförelsefallet. En skadetröskel med en viss procentgräns skulle alltså – åtminstone i viss mening – kunna sägas innebära en slags "kullerbytta", eftersom de gällande rekvisiten i praktiken har lett till en viss bedömning även av värdenivåerna.

Vår samlade bedömning är att vi ser betydligt fler nackdelar än fördelar med att byta ut de nu gällande skälighetsreglerna mot en värdeminskningsschablon.

Vad slutligen gäller de gällande rekvisiten som sådana ser vi ingen anledning att föreslå några ändringar. Ersättning för en miljöskada eller en företagsskada bör alltså även fortsättningsvis betalas om det med hänsyn till Orts- och allmänvanligheten av den störning som föranleder skadan bedöms skäligt. Synsättet är väletablerat, har en lång rättslig tradition och det är svårt att påvisa fall där den gällande ordningen har lett till stötande resultat. Den utökade betydelsen av en särskild skälighetsprövning, som Högsta domstolen får anses ha infört i och med Dalarömålet, stärker enligt vår mening ytterligare bedömningen att den gällande ordningen måste anses vara såväl skälig som rättssäker. Det är vidare svårt att se någon alternativ lösning, som med en bibehållen skadenivå i storleksordningen

⁴² Se t.ex. LMV-rapport 1998:7, Värderingsmodell för vägtrafikimmissioner.

⁴³ Men det förekommer förstås studier som har gjorts för vissa särskilda fall, se t.ex. Thomas Hammar, Trafikimmissioners inverkan på villapriser, 1974 och Thomas Hammar och Anders Sjöberg, Inverkan på permanentbostadshus på landet av stora trafikleder, 1997.

5–10 procent, skulle vara såväl enklare att tillämpa som mer rättvisa. Vid en ändrad formulering av rekvisiten skulle det dessutom inledningsvis inte finnas någon rättspraxis att falla tillbaka på vid den praktiska tillämpningen.

Toleransavdrag

Som angetts i föregående avsnitt görs först en bedömning, med utgångspunkt i skälighetsprövningen av vanligheten, av om en företagskada (eller en miljöskada) över huvud taget ska ersättas, eller med andra ord om skadan överstiger *toleransgränsen*. Enligt praxis ska sedan ställning tas till ett visst s.k. *toleransavdrag* ska göras från skadebeloppet.

Såväl i praxis som i doktrinen används de båda begreppen *toleransgräns* och *toleransavdrag* på ett inte helt entydigt sätt. I vissa sammanhang är det uppenbart att man med detta menar två olika nivåer. I andra sammanhang har dock begreppen använts ”synonymt” – i den meningen att *toleransavdraget* är detsamma som den värdeminskning som ligger under *toleransgränsen*.

Grunden till den begreppsdiskussion som har förekommit är det s.k. Värmdöledsålet (NJA 1977 s. 424). I målet drogs gränsen för allmänvanligheten vid en ekvivalent bullernivå om 60 dB(A). I det värderingsunderlag som hade tagits fram – och som låg till grund för Högsta domstolens bedömning av värdeminskningen för berörda fastigheter – angavs ett samband mellan bullernivå och värdeminskning som innebar att 60 dB(A) ledde till en värdeminskning om 10 procent och 70 dB(A) till en värdeminskning om 20 procent. Även om domstolen inte bedömde allmänvanligheten utifrån storleken av värdeminskningen, så innebar domen rent faktiskt att skador över 10 procent ersattes, men inte skador under denna nivå. Därefter gjorde Högsta domstolen bedömningen att 5 procent var den nivå som den skadedrabbade skäligen själv fick bära. Som det uppfattades låg alltså *toleransgränsen* för när ersättning ska betalas högre än det *toleransavdrag* som gjordes.

Begreppsdiskussionen tilltog efter Högsta domstolens utslag i Torslandamålet (NJA 1988 s. 376), där domstolen konstaterade att den ersättning som fastighetsägaren hade yrkat inte uppgick till mer än 7,5 procent av fastighetens oskadade värde och att denna värdeminskning inte var större än vad fastighetsägaren skulle anses vara skyldig att tåla vid inverkan av psykiska och estetiska störningar.

Utslaget blev föremål för två olika tolkningar. Den ena tolkningen byggde på att toleransgräns och toleransavdrag inte har något direkt samband och att utslaget enbart gav uttryck för toleransgränsen. Den andra tolkningen byggde på att de båda begreppen utgår från samma värdeminskningströskel och att kontentan därför var att ett toleransavdrag om 7,5 procent skulle göras för svårsmätbara störningar. Högsta domstolen själv refererar i Ålbergamålet (NJA 2003 s. 619) till Torslandamålet som ett exempel på ett ”toleransavdrag”.

Om man slutligen studerar det citat som tidigare har redovisats från Ålbergamålet (NJA 2003 s. 619)⁴⁴ kan man konstatera att Högsta domstolen där använder begreppen toleransnivå och toleransavdrag blandat och synbarligen synonymt – dock dessvärre utan att detta uttrycks explicit. Det finns således ett behov av att tydliggöra vad som egentligen menas med begreppen toleransgräns och toleransavdrag.

Ett annat förhållande som bör uppmärksammas är den praxis som gäller när ytterligare miljöskador drabbar en redan miljöskadad fastighet. Som redan har berörts tog Högsta domstolen i Ålbergamålet ställning för att ordalydelsen i influensregeln ska anses vara kopplad till enbart det aktuella företaget och att det därför inte finns utrymme för att beakta tidigare störningar som fastigheten har drabbats av. Ett toleransavdrag skulle därför göras även för den tillkommande skadan. I flera underrättsavgöranden dessförinnan hade motsatt bedömning gjorts, dvs. domstolarna hade gjort bedömningen att det inte var skäligt att göra något avdrag i dessa fall. Ett avdrag skulle alltså enligt den senare tolkningen endast göras för den första skadan, inte för varje ytterligare tillkommande ny skada. Enligt vår mening är det inte skäligt, med hänsyn till fastighetsägaren, att det vid flera tillkommande skador ska göras en avräkning för varje tillkommande skada. Vi anser alltså att den ordning bör gälla, som underrätterna gav uttryck för.

De nu beskrivna frågorna kring tillämpningen av toleransavdraget är givetvis av intresse endast om gällande ordning med ett toleransavdrag bibehålls. En grundläggande fråga är därför om det över huvud taget bör göras något toleransavdrag vid ersättning av miljöskador (och företagsskador).

När det gäller toleransavdragets storlek kan vi konstatera att tillämpningen är relativt enkel och tydlig. Enligt praxis bör avdraget – med endast få undantag – bestämmas till 5 procent av den skade-

⁴⁴ Se avsnitt 10.4.1.

drabbade fastighetens oskadade värde. I några undantagsfall har andra procentsatser tillämpats för avdraget – exempelvis bestämdes avdraget vid ersättning av en jaktskada i Ålbergamålet till 2 procent. Enligt vår mening kan det alltså inte sägas finnas några större tillämpningsproblem när det gäller toleransavdragets storlek.

Därmed inte sagt att ett avdrag från ersättningen verkligen bör göras. Det är i och för sig lätt att förstå och ta till sig det resonemang som Högsta domstolen förde i Värmdöledsmålet, nämligen att avdraget kan motiveras av rättviseskäl i förhållande till andra, nära nog lika störda fastighetsägare, vars störningar ligger under gränsen för när ersättning ska betalas. Men det går förstås också att vända på argumentationen och anse att så länge skadorna är förhållandevis begränsade, dvs. ligger under den i lagen satta kvalifikationsgränsen, är det utifrån den grundläggande avvägningen mellan olika allmänna och enskilda intressen inte rimligt att ersättning ska betalas. Av tidigare berörda skäl bör den gränsen dessutom inte sättas alltför lågt. Om skadan emellertid är så stor att den överstiger denna kvalifikationsgräns, har den berörde fastighetsägaren lidit en så stor skada att denna bör ersättas i sin helhet. Vad andra har fått eller inte har fått i ersättning skulle med detta synsätt sakna betydelse i just den aktuella fastighetsägarens situation.

Enligt vår mening är det en tveksam ordning att först göra bedömningen att en fastighetsägare ska tillerkännas ersättning för att han eller hon är påtagligt störd från omgivningen, och sedan beröva samme fastighetsägare hela eller delar av ersättningen därför att många andra är nästan lika störda. Rättviseargumentet grannar emellan har enligt vår mening fått en alltför stor tyngd i skälighetsavvägningen. Vi föreslår därför att hela den uppkomna skadan ska ersättas i alla de fall där skadetröskeln anses ha överskridits.

Med en sådan ordning uppstår inte något problem kring begreppen toleransgräns och toleransavdrag. Problemet med nya toleransavdrag för varje ny uppkommande störning kommer då inte heller längre att finnas kvar.

Företagsskador som inte utgör miljöskador

Som har framgått av vår bakgrundsredovisning finns det förhållanden som är knutna till expropriationsföretaget och som kan verka sänkande på fastighetsvärdet – utan att det därför handlar om en miljöskada enligt definitionen av en sådan i miljöbalken. Ett sådant

förhållande som omnämns i avsnitt 10.4.1 är de byggnadsförbud, som enligt den tidigare gällande byggnadslagen kunde meddelas i avvaktan på den planläggning som markåtkomsten i fråga syftade till att genomföra. Högsta domstolens bedömning i de i det avsnittet redovisade avgörandena NJA 1983 s. 93 I och II innebar att ersättningen skulle bestämmas utan hänsyn till vissa sådana byggnadsförbud. Avgörandena kan inte gärna tolkas på annat sätt än att domstolen med sitt ställningstagande ansåg att förbudet var en del av företaget, att värdesänkningen därför var en företagsskada samt att skadan skäligen borde ersättas med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 2 § expropriationslagen.

Sådana byggnadsförbud som var aktuella i de nämnda målen kan inte beslutas i dag. Från principiella utgångspunkter ser vi dock inte att det finns anledning att göra någon annan bedömning än den som Högsta domstolen då gjorde. Likaså bör den praxis som finns om hur kvartersmark för annat än enskilt bebyggande i en detaljplan ska ersättas tillämpas även fortsättningsvis. Som vi tidigare har berört torde denna praxis enligt gällande rätt inte kunna förklaras på annat sätt än att man, när ersättningen bestäms, bortser från det gällande marknadsvärdet med stöd av influensregeln och skäligen ersätter det värde marken skulle ha haft utan det värdesänkande företaget.

Av expropriationsföretaget orsakade värdesänkningar, som inte utgör miljöskador, bör alltså enligt vår mening ersättas i den mån detta i det enskilda fallet bedöms som skäligt. Detta talar ytterligare för den tidigare redovisade ståndpunkten, att en procentuell värdeminskningsschablon inte bör tillämpas vid bedömningen av en företagsskada.

10.5.3 Företagsnytta

När det gäller företagsnytta är influensregeln utformad så att "huvudregeln" är att sådana nyttor inte ska beaktas. Löseskillingen ska alltså *inte* innefatta den marknadsvärdehöjning som har skett till följd av positiva influenser från det aktuella expropriationsföretaget. Vid förvärv av del av en fastighet innebär huvudregeln att värdet av den nytta som har uppkommit dras av från den intrångsersättning som föranleds av själva markavståendet.

Undantag från huvudregeln ska dock göras om det med hänsyn till "orts- och allmänvanligheten" bedöms skäligt att nyttan ska

beaktas – dvs. att den exproprierade ska få tillgodogöra sig värdeökningen.⁴⁵ Vid delexpropriation innebär undantagsfallet att inget avdrag görs för värdet av nyttan när intrångsersättningen bestäms. ”Oväsentliga nyttor” – dvs. nyttor som inte har medfört inverkan av någon betydelse – omfattas inte av de nämnda bestämmelserna. Det innebär att värdet av sådana nyttor alltid tillfaller fastighetsägaren och att något nyttoavdrag därför inte görs vid delexpropriation.

Vad som menas med begreppet företagsnytta och hur influensregeln egentligen ska tillämpas i den delen är en svår och omdiskuterad fråga. Mot den bakgrunden ska vi här inledningsvis redovisa ett förenklat exempel på regelns tillämpning i olika situationer. Vi vill med det försöka lyfta fram utgångspunkterna för den diskussion och de överväganden som görs senare i avsnittet.

Faktiska förutsättningar

En fastighet värd 300 000 kr vid pågående markanvändning⁴⁶ tas i anspråk för något ändamål. Till följd av företaget har det uppstått en värdeökning på 75 000 kr. Fastighetens marknadsvärde är således vid expropriationstillfället 375 000 kr.

A: Fastigheten tas i anspråk i sin helhet.

B: En del av fastighetens areal tas i anspråk. Värdeminskningen av markavståendet (nyttan obeaktad) är 100 000 kr. Värdet efter (nyttan obeaktad) är således 200 000 kr.

B1: All nytta kan hänföras till restfastigheten.

B2: All nytta uppstår inom det ianspråktagna området.

B3: Nyttan uppstår både inom det ianspråktagna området och på restfastigheten; 25 000 kr inom området och 50 000 kr på restfastigheten.

Rättsliga förutsättningar

Vi bortser här från vad som formellt sett bör anses ingå i begreppet företagsnytta och utgår från att nyttorna i alla fyra fallen ovan verkligen är företagsnyttor. Utgångspunkten vid bestämmande av expropriationsersättning är enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen att denna ska bestämmas till det gällande marknadsvärdet (löseskilling) eller till den faktiska marknadsvärdeminskningen (intrångsersättning), dvs. 375 000 kr i fall A, 100 000 kr i fall B1, 175 000 kr i fall B2 och 125 000 kr i fall B3.

Bestämmelserna i 4 kap. 2 § expropriationslagen är ett undantag från denna grundprincip. Om det är skäligt, med hänsyn till ortsvanlighet m.m., ska löseskillingen, vid expropriation av en hel fastighet, bestämmas med *bortseende* från influensen. I fall A ska ersättningen

⁴⁵ Liksom beträffande företagsskador går det förstås att ifrågasätta vad som egentligen är huvudregel och vad som är undantag. Även i fråga om företagsnytta är undantaget vanligare i praktiken än den s.k. huvudregeln.

⁴⁶ Inklusiva eventuella förväntningsvärden, men vi kan bortse från sådana i detta exempel.

alltså bestämmas till 300 000 kr. Vid delexpropriation ska influensregeln enligt 4 kap. 2 § första stycket sista meningen tillämpas på "värdet före expropriationen". Om det är skäligt, med hänsyn till ortsvanlighet m.m., ska således bortses från att detta "värde före" är influerat av företaget. Omvänt ska "värdet efter expropriationen" alltid bestämmas till det faktiska värdet, dvs. med beaktande av influensen. Ersättningen bestäms sedan på sedvanligt sätt till "värdet före" minus "värdet efter". Vi återkommer nedan till vad det innebär i de olika fallen.

Fall A – förvärv av hel fastighet

Om nyttan är *vanlig* ska man enligt influensregeln inte bortse från den inträffade värdeökningen. Eftersom nyttan är spridd inom området, ska inte den exproprierade få sämre betalt bara därför att han eller hon samtidigt åtnjuter en nytta – som många andra också får tillgodogöra sig. Ersättning: 375 000 kr, dvs. det faktiska marknadsvärdet.

Om nyttan däremot är *ovanlig*, som i ytterlighetsfallet att den enbart tillfaller just den exproprierade, ska värdet av nyttan enligt influensregeln inte ersättas vid en expropriation. Ersättning: 300 000 kr, dvs. det oinfluerade marknadsvärdet.

Om influensregeln upphävs kommer ersättningen alltid att bestämmas med hänsyn till influensen, dvs. till 375 000 kr i detta fall. Ersättningen blir alltså densamma som när nyttan bedöms som "vanlig" enligt gällande rätt.

Fall B1 – nyttan kan helt hänföras till restfastigheten

Värdet efter ska alltid bestämmas till det faktiska värdet, dvs. i detta fall till värdet av den minskade fastigheten (200 000 kr) plus värdet av nyttan (75 000 kr) = 275 000 kr.

På *värdet före* ska influensregeln tillämpas.

– Om nyttan är *vanlig* bör värdet av den skäligen få tillgodogöras av fastighetsägaren. Då bestämmer man värdet före inklusive värdet av nyttan, dvs. till 375 000 kr. Ersättning: 375 000 kr – 275 000 kr = 100 000 kr, dvs. full ersättning för intrånget.

– Om nyttan är *ovanlig* bör värdet av den skäligen inte få tillgodogöras av fastighetsägaren. Värdet av nyttan ska då inte räknas in i "värdet före" utan detta utgörs av det "oinfluerade" värdet 300 000 kr. Ersättning: 300 000 kr – 275 000 kr = 25 000 kr. Fastighetsägaren får alltså i detta fall ta av sin nytta, för att kompensera markförlusten. Om värdet av nyttan är större än förlusten blir ersättningen noll.

Om influensregeln upphävs kommer ersättningen alltid att bestämmas med hänsyn till influensen, dvs. till 100 000 kr i detta fall. Ersättningen blir alltså densamma som när nyttan bedöms som "vanlig" enligt gällande rätt.

Fall B2 – nyttan kan helt hänföras till det ianspråktagna området

Värdet efter ska alltid bestämmas till det faktiska värdet, dvs. i detta fall till värdet av den minskade fastigheten = 200 000 kr.

På värdet före ska influensregeln tillämpas.

– Om nyttan är *vanlig* bör värdet av den skäligen få tillgodogöras av fastighetsägaren. Då bestämmer man ”värdet före” inklusive värdet av nyttan, dvs. till 300 000 kr + 75 000 kr = 375 000 kr. Ersättning: 375 000 kr – 200 000 kr = 175 000 kr, dvs. ersättning för intrånget samt kompensation även för nyttan.

– Om nyttan är *ovanlig* bör den skäligen inte få tillgodogöras av fastighetsägaren, dvs. värdet av nyttan ska då inte räknas in i ”värdet före” utan detta utgörs av det oinfluerade värdet 300 000 kr. Ersättning: 300 000 kr – 200 000 kr = 100 000 kr. Ersättning betalas alltså för markförlusten, men inte för nyttan.

Om influensregeln upphävs kommer ersättningen alltid att bestämmas med hänsyn till influensen, dvs. till 175 000 kr i detta fall. Ersättningen blir alltså densamma som när nyttan bedöms som ”vanlig” enligt gällande rätt.

Fall B3 – nyttan kan hänföras både till restfastigheten och till det ianspråktagna området.

Eftersom fallet är en kombination av fallen B1 och B2 ska vi inte tynga exemplet med en redovisning av hur detta mer i detalj kan falla ut.

En företagsnytta kan uppkomma i en rad olika situationer och i olika hög grad beroende på karaktären av det aktuella expropriationsföretaget. Det kan vara fråga om mycket vardagliga situationer som att en fastighet, som avstår mark till en kommunal va-ledning eller till en gata, samtidigt åtnjuter fördelen av att stiga i värde för att den har tillgång till just va-anslutning eller en nybyggd gata. Det kan också röra sig om mycket utpräglade nyttor som att en fastighet, som en direkt följd av expropriationsföretaget, kan exploateras på ett eller annat sätt, t.ex. för bebyggelse.

Utbredda och vanliga nyttor

Sådana ”nyttor” av ett expropriationsföretag som uppkommer i den i närmast föregående avsnitt nämnda ”vardagliga” situationen har vi i den fortsatta framställningen valt att benämna ”utbredda och vanliga nyttor”. I en sådan situation är det enligt vår mening högst skäligt att det vid ersättningens bestämmande *inte* görs något avdrag för värdet av företagsnyttan. Flera andra fastighetsägare än den som direkt berörs av tvångsförvärvet kan alltså i en sådan

situation åtnjuta samma nytta. Det ter sig därför inte rimligt och rättvist att den ”sämst drabbade” fastighetsägaren i ett område – dvs. den som utsätts för ett tvångsförfogande – ska behöva ”plikta” för nyttan med en del av sitt markvärde, medan övriga fastighetsägare i området får tillgodogöra sig värdet av nyttan utan motprestation. I princip anser vi att värdet av nyttan bör få tillgodogöras av den ersättningsberättigade så fort någon annan fastighetsägare kan tillgodogöra sig motsvarande nytta.⁴⁷

Att den fastighetsägare som utsätts för tvångsförfogandet ska få tillgodoräkna sig värdet av företagsnyttan i de nu beskrivna fallen ter sig än mer rimligt om en jämförelse görs med behandlingen av s.k. plannytter, dvs. värdeökningar till följd av en detaljplan. Sådana värdeökningar får fastighetsägarna i princip alltid tillgodogöra sig – med undantag av vad som följer av vissa särskilda ”exploatörsregler” i 6 kap. 18–22 §§ plan- och bygglagen. I sammanhanget bör dessutom lyftas fram att kommunens kostnader för va-ledningar och gator – om vi ser till de allra vanligaste markförvärvsfallen – enligt särskilda finansieringsregler i huvudsak ska ersättas av fastighetsägarna inom området. Detta innebär att det i grunden inte blir någon kostnadsfråga för den förvärvande parten om ersättningen för marken innefattar ersättning även för uppkomna nyttor, utan en ren skälighets- och fördelningsfråga berörda fastighetsägare emellan.⁴⁸

Det som enligt gällande rätt är avgörande för om en företagsnytta av det angivna slaget ska ersättas eller inte är Orts- och allmänvanlighetsrekvisiten. En ”vanlig” företagsnytta ska ersättas, men däremot inte en ”ovanlig” sådan. Till mycket stor del torde den praktiska tillämpningen redan i dag överensstämma med den grundprincip som vi enligt ovan vill förespråka. Det görs således sällan avdrag från ersättningen med hänsyn till företagsnytta, eftersom denna nytta normalt bedöms som ”vanlig”. Den oro för motsatsen, som uttalas i direktiven, har vi således inte funnit något belägg för.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 10.3, uttalade departementschefen i propositionen att han inte såg något problem med att den fastighetsägare som har fått egendom exproprierad skulle kunna komma i ett sämre läge än sina grannar, genom att värdet av motsvarande nytta som grannfastigheterna kunde åtnjuta drogs av

⁴⁷ Vid en tillämpning av influensregeln bör alltså prövningen bygga på andra skälighetsöverväganden i fråga om företagsnytta än vid bedömningen av en företagsskada.

⁴⁸ Jfr Regeringsrättens dom rörande tillämpningen av de s.k. exploatörsparagraferna i plan- och bygglagen – RÅ 1994:54 – där ett motsvarande resonemang fördes.

från expropriationsersättningen. Uttalandet skulle kunna tolkas så, att departementschefen inte såg det förhållandet att grannar hade samma nytta av expropriationsföretaget som den av expropriationen berörde fastighetsägaren, som ett skäl att betrakta nyttan som ortsvanlig. En sådan tolkning skulle innebära att förarbetena förespråkar att ortsvanlighetsrekvisitet borde tillämpas på ett för berörda fastighetsägare mer restriktivt sätt än som vanligtvis sker i dag och som vi ställer oss bakom. En jämförelse med de kriterier som brukar tillämpas vid prövningen av en företagsskada skulle också kunna leda till att "vanligheten" bedöms på ett mer restriktivt sätt för den berörde fastighetsägaren än vad vi finner vara skäligt.

Ett relativt nytt rättsfall, som redan har berörts i avsnitt 10.4.2, belyser den nämnda problematiken. I fallet, som gällde en bro och en allmän väg som skulle byggas i Östersunds kommun, drogs visserligen värdet av nyttan inte av från ersättningen. I domskälen hänvisade dock hovrätten bl.a. till det nyss nämnda förarbetsuttalandet och konstaterade att grundtanken bakom lagen är att den fastighetsägare som berörs av expropriationen *inte* ska få tillgodogöra sig företagsnyttor. Att värdet av nyttan ändå inte drogs av motiverades alltså inte i första hand med att den var ortsvanlig, utan med att den inte var så stor (mindre än 5 procent) i förhållande till den berörda fastighetens värde.⁴⁹

Enligt vår mening bör det inte finnas någon oklarhet i lagen om att värdet av en nytta av det slag som var aktuell i det nämnda målet, dvs. nytta som även tillfaller andra fastighetsägare än den som berörs av markåtkomsten, av rättviseskäl *inte* ska dras av från ersättningen. Även om redan det nu gällande ortsvanlighetsrekvisitet ger utrymme för en sådan tillämpning, bör lagen ändras så att det inte råder något tvivel om att så är fallet.

Riktade och ovanliga nyttor

Det andra huvudfallet, som nämndes inledningsvis, är att en expropriation, eller något annat markåtkomstföretag, leder till nyttor som i princip kan tillgodogöras enbart av den fastighetsägare som berörs av tvångsförvärvet. Sådana nyttor torde mer sällan betraktas som ortsvanliga och värdet av dessa ska därmed, enligt

⁴⁹ Hovrättens för Nedre Norrland dom 2004-10-13 i mål nr T 31-02.

gällande rätt, skäligen dras av från ersättningen.⁵⁰ Frågan är om så bör ske även framledes.

Innan vi går vidare och diskuterar olika fall som kan sorteras in under rubriken ”riktade och ovanliga nyttor” bör en grundläggande fråga behandlas, nämligen hur företagsnyttobegreppet ska tolkas med avseende på *var* nyttan i fråga uppstår. Frågan har bl.a. aktualiserats av Högsta domstolens utslag i tre parallella mål rörande ledningsrätt, vilka tidigare har berörts bl.a. i avsnitt 6.5.1.⁵¹ Målen handlade om vilken ersättning som skulle betalas för upplåtelse av ledningsrätt för befintliga basstationer (inklusive master) för mobiltelefoni. Bakgrunden till målen är den arrendemarknad som finns och som innebär att det för markutnyttjandet betalas årliga arrendebelopp, som omräknade till nuvärdet klart överstiger värdet av den pågående (tidigare) markanvändningen på de berörda fastigheterna. Nuvärdet av arrendeavgifterna kan, som Högsta domstolen uttrycker det, ses som markvärdet av en ”masttomt”. Värdeökningen från tidigare åker-, betes- eller skogsmark till ”masttomt” hade, före Högsta domstolens utslag, av lantmäterimyndigheterna och av flera domstolar betraktats som en företagsnytta, dvs. en värdeökning som följde av ”mastföretaget”. Meningarna gick dock isär i vad mån denna företagsnytta skäligen borde ersättas.

Högsta domstolen gjorde emellertid bedömningen att det inte var fråga om någon företagsnytta. I sin inledande beskrivning av 4 kap. 2 § expropriationslagen anförde domstolen följande.

Influensregeln i 4 kap. 2 § expropriationslagen avser expropriationsföretagets inverkan på fastighetsvärdena. Bestämmelsen är utformad efter mönster av regler som gäller inom grannelagsrätten. Vanligen rör det sig om att expropriationsföretaget medför värdeminskning på grund av immissioner av olika slag, s.k. företagsskada, respektive värdeökning t.ex. på grund av bättre kommunikationer, s.k. företagsnytta. Typiskt för sådan inverkan är att den även påverkar andra fastigheter i omgivningen. Hänsyn behöver dock inte tas till sådan påverkan som ligger inom ramen för vad man normalt får räkna med (se prop. 1971:122 s. 178). Vid expropriation av del av fastighet skall jämförelse ske mellan fastighetens marknadsvärde före expropriationen, med bortseende från inverkan av expropriationsföretaget, och restfastighetens värde efter expropriationen, med beaktande av sådan påverkan av expropriationsföretaget som fastighetsägaren inte skäligen behöver tåla (se a. prop. s. 190). I samband därmed kan uppkomma fråga om vad som utgör expropriationsföretaget. Ledning bör därvid kunna hämtas från de ändamål för vilka expropriation har medgetts. Har en

⁵⁰ Alternativt inte läggas till densamma.

⁵¹ NJA 2008 s. 510 I-III.

verksamhet bedrivits redan före expropriationen med stöd av t.ex. arrende-, nyttjanderätts- eller servitutsavtal och medför expropriationen inte någon förändring därav får, vid bedömning enligt influensregeln och under förutsättning att verksamheten uppfyller den aktuella ändamålsbestämmelsen, expropriationsföretaget anses innefatta även den före expropriationen bedrivna verksamheten (jfr NJA 1981 s. 933).

Därefter konstaterade Högsta domstolen att ”ledningsföretaget har inte i sig haft någon inverkan på restfastigheten i form av företagskada eller företagsnytta”. Domstolen definierade alltså företagsnytta som sådan värdehöjning som typiskt sett påverkar även andra fastigheter i omgivningen och utgick till synes ifrån att endast effekter på restfastighetens värde kan betraktas som företagsnytta vid delexpropriation.

Domstolens bedömning skiljer sig på ett par väsentliga punkter från vår uppfattning om innebörden av influensregeln. För det första framgår det av citatet ovan att Högsta domstolen synes mena att nyttan ska behandlas inom ramen för värdet *efter* expropriationen. Som vi tidigare har beskrivit i bl.a. det inledande exemplet kan emellertid lagtexten inte gärna läsas på annat sätt än att det är när man beräknar värdet *före* expropriationen som nyttobedömningen ska göras. Som vi ser det saknar det därmed betydelse *var* på fastigheten företagsnyttan uppstår, så länge som den har påverkat fastighetens värde. En företagsnytta behöver således inte vid en delexpropriation vara hänförlig till just restfastigheten. Om det var fallet skulle ju företagsnyttoregeln bli svår att tillämpa när en hel fastighet tas i anspråk. Det saknar också enligt vår mening principiell betydelse om nyttan är av karaktären att kunna påverka andra fastigheter, även om företagsnytta i och för sig ”typiskt sett” torde vara av det slaget. Det avgörande är om företaget har skapat en värdeökning på den fastighet som helt eller delvis tas i anspråk. I den fortsatta framställningen i detta avsnitt kommer vi att betrakta företagsnyttobegreppet på detta sätt.

Om man ser närmare på de olika situationer där frågan om företagsnytta har aktualiserats, är det fall som i det inledande exemplet betecknades som B1 som är klart mest frekventa. Det vanligaste är alltså att en fastighetsdel tas i anspråk för något ändamål som samtidigt innebär att resterande del av fastigheten ökar i värde. Så är fallet i det stora antal ”vardagliga nyttor” som vi behandlade under föregående rubrik. Ett exempel som faller in under rubriken ”riktade

och ovanliga nyttor” är när en *exploatering* för t.ex. bebyggelse möjliggörs till följd av ett expropriationsföretag.

Ett uppmärksammat fall i rättstillämpningen som hör till denna kategori är det tidigare berörda Årstamålet som gällde en fastighet i Västerhaninge söder om Stockholm. I det fallet skedde markintrånget för anläggandet av en allmän väg. Till följd av detta företag kunde den berörda fastigheten exploateras. Värdet av denna företagsnytta drogs av från ersättningen för markintrånget. Det ledde till att någon ersättning inte alls skulle betalas för markintrånget.⁵² Fastighetsägaren ansågs således ha vunnit mer än han förlorade på markavståendet. Ett särskilt problem i det fallet var att gränsdragningen mellan vad som skulle ses som företagsnytta och vad som skulle betraktas som plannytta⁵³ var långt ifrån entydig. En viss väglösning ledde till en viss detaljplan som i sin tur sammantaget ledde till en nytta för fastighetsägaren. Hovrättens bedömning innebar att båda ”nyttotyperna” förekom parallellt i målet, men att ”företagsnyttodelen” var tillräckligt stor för att överstiga skadan i form av markintrånget.

Som vi bedömer det är det emellertid förhållandevis ovanligt att fall av denna karaktär uppstår. Totalt sett torde således bestämmelsen om nyttoavräkning för dessa fall ha liten betydelse. När bestämmelsen verkligen kan tillämpas, kan förstås effekten på ersättningsnivån bli betydande. I ett ”normalfall” (jfr B1 i exemplet ovan) skulle dock avsaknaden av särskilda regler om företagsnytta endast innebära att fastighetsägaren får full ersättning för den mark som faktiskt avstås, dvs. det skulle inte göras något avdrag från ersättningen för värdet av nyttan.⁵⁴ Vi kan inte se att det skulle ha någon betydelse för de förvärvare det skulle komma att beröra eller för samhällsekonomin.

Ett annan situation där frågan om nyttoavräkning har aktualiserats är när *grusfyndigheter och andra naturalster* kan utvinnas som en följd av expropriationen. För att återknyta till det inledningsvis redovisade exemplet handlar det då om nyttor som uppstår inom det förvärvade markområdet, dvs. fallen A och B2 i exemplet.

I sådana fall har det vanliga varit att gruset m.m. inte har ersatts. Utgångspunkten för den bedömningen har varit att täktverksamhet är tillståndspliktig och att tillstånd inte skulle ha meddelats, om inte expropriationsföretaget hade aktualiserats. I avsnitt 10.4.2 berördes

⁵² Svea hovrätts dom, 2004-04-05 i mål nr T 9174-01. RH 2005:39.

⁵³ Plannytter anses, som tidigare har berörts, alltid böra tillfalla fastighetsägaren.

⁵⁴ I fallen A och B2 görs i stället i princip ett tillägg för nyttan.

bl.a. ett rättsfall som rörde en expropriation för att möjliggöra anläggandet av den tredje landningsbanan vid Arlanda flygplats.⁵⁵ Hovrätten fann i det målet att det inte fanns någon rätt sedan tidigare att utvinna gruset och att täktillståndet hade beviljats endast på grund av expropriationsändamålet som var utbyggnaden av flygfältet. Hovrätten ansåg vidare att värdet av gruset därmed inte var en förlust som var ersättningsgill enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen. Enligt hovrätten var möjligheten till grusutvinning i stället en företagsnytta som inte uppstod på någon annan fastighet än expropriationsfastigheten. Utgången i målet blev att värdet av gruset skäligen inte skulle ersättas eftersom det således var fråga om en "ovanlig" nytta.

Mot bakgrund av Högsta domstolens avgörande i de tidigare berörda "mastmålen" skulle Svea hovrätts slutsats att det var fråga om en företagsnytta kunna ifrågasättas, eftersom nyttan i Arlandamålet uppstod inom det ianspråktaga området och inte påverkade värdet på restfastigheten. Som tidigare har anförts är vår uppfattning om influensregelns innebörd att det inte är avgörande för om en företagsnytta ska anses ha uppkommit *var* värdet uppstår. Avgörande är i stället om nyttan verkligen har orsakats av expropriationsföretaget som sådant och värdehöjningen i så fall "har skett" vid beräkningen av fastighetens marknadsvärde före expropriationen. Vi delar således de grundläggande bedömningar som Svea hovrätt gjorde i Arlandamålet, nämligen dels att det förhållandet att gruset med nödvändighet måste tas bort för att landningsbanan skulle kunna anläggas är en företagseffekt, dels att nyttan uppstod i och med att det stod klart att expropriationsföretaget skulle genomföras och värdet därför kan anses ingå i värdet före expropriationen.

Med den tolkningen skulle alltså ett borttagande av särbestämmelserna om företagsnytta i expropriationslagen medföra att sådana värdeökningar som det var fråga om i Arlandamålet kommer att ersättas.⁵⁶ Detta innebär dock inte att all utvinning av material i form av grus, bortsprängd sten, m.m., vid t.ex. ett väg-, järnvägs- eller tunnelbygge ska ersättas särskilt. Utgångspunkten måste även fortsättningsvis vara att sådana värden ingår i det markvärde som bestäms på vanligt sätt. För att ett ersättningsgillt övervärde ska anses bli lösgjort i och med ett expropriationsföretag måste det således vara fråga om en latent grustäkt, eller en täkt för något annat

⁵⁵ Svea hovrätts dom 2003-08-29 i mål nr T 5501-01.

⁵⁶ Med vår tolkning av gällande rätt borde således "tomtvärdet" ha ersatts även i de s.k. mastmålen.

ändamål, t.ex. matjord, som det tidigare inte har gått att få täktillstånd för, men som kan utvinnas som en direkt följd av expropriationsföretagets genomförande.

Med det grundläggande synsättet bör kostnadseffekterna för byggandet av vägar, järnvägar m.m. inte bli alltför stora. Värdet av grus och andra massor som frigörs vid byggandet av allmänna vägar har, enligt vad som har framförts från Vägverket, stor betydelse för ekonomin i ett vägprojekt i och med att en ”massbalansering” kan göras i form av att material flyttas från en delsträcka av vägen till en annan. Sådana omflyttningar berörs enligt vår mening inte om bestämmelserna om företagsnytta tas bort. För att det ska vara fråga om ett ersättningsgillt värde måste det röra sig om utpräglade täkter, som hade varit brytvärda om tillstånd till detta hade givits.

Vid sidan av väg- och järnvägsfallen torde det vara mer sällsynt att möjliga täkter berörs av ett expropriationsföretag. I enstaka fall, som t.ex. i det berörda Arlandamålet, kan det dock vara förhållandevis stora värden det handlar om – även om ersättningsnivån i det fallet i sin tur utgjorde endast en liten del av den totala kostnaden för ett så stort projekt som en ny landningsbana.

Det kan tilläggas att det redan i dag givetvis betalas ersättning för pågående täkter och – om inte presumtionsregeln leder till en annan bedömning – även för förväntningar om täktverksamhet som har gett utslag i marknadsvärdet. Vårt förslag i kapitel 9 om att presumtionsregeln ska upphävas innebär att alla etablerade förväntningsvärden rörande grusexploatering kommer att ersättas. Diskussionen ovan tar i stället sikte på själva grusvärdet som alltså ska ersättas i de fall där utvinning inte pågår vid expropriationstillfället, men med stor sannolikhet skulle ha skett om tillstånd till detta hade getts.

En särskild fråga som är av betydelse för bedömningen av om den nuvarande bestämmelsen om företagsnytta bör förändras eller tas bort är hur man i dag ser på företagsnyttan i samband med *planläggning*. Frågan har behandlats av Högsta domstolen i ett par fall.

NJA 1981 s. 933 gällde vad som ska anses utgöra expropriationsföretaget när det har skett en värdeökning till följd av en detaljplan. Högsta domstolen slog fast att presumtionsregeln är det instrument som lagstiftaren tillhandahåller för att en kommun vid expropriation för tätbebyggelse ska kunna tillgodogöra sig sådan markvärdetstegring som har föranletts av dess egen planläggningsverksamhet. Eftersom det är själva expropriationsändamålet som åsyftas med företaget kunde, enligt domstolen, värdeökningen till följd av

stadsplanen inte anses vara en företagsnytta. I NJA 1984 s. 93 I och II, som handlade om värdesänkningar, fann Högsta domstolen att vissa byggnadsförbud, som på den tiden kunde meddelas i avvaktan på ny planläggning, inte skulle beaktas vid bestämmandet av ersättningen. I domskälen uttalas att frågan skulle bedömas med hänsyn till den princip som kommit till uttryck i 4 kap. 2 § expropriationslagen, dvs. som en företagseffekt. Eftersom byggnadsförbudet var att anse som en del av expropriationsföretaget bör det i förlängningen, som vi uppfattar det, innebära att även planen som sådan ska ses som en del av detta företag.

Någon klar bild av vad som menas med företagsnytta i samband med planläggning går inte att få av praxis. Enligt vår mening bör dock ett nyanserat synsätt anläggas genom att man skiljer mellan å ena sidan generella bebyggelse- och planeringsförväntningar och å den andra sådana värdehöjningar som beror av just det aktuella företaget och planläggningen för detta. Utifrån dagens regler innebär det synsättet att presumtionsregeln tar sikte på de förstnämnda värdeeffekterna och influensregeln på de sistnämnda.⁵⁷ Det innebär alltså att vissa direkta planeffekter betraktas som företagsnyttor. I många fall torde dessa i dag bedömas som ortsvanliga, eftersom de tillfaller ett flertal fastighetsägare. I vissa fall kan dock en mer ”riktad” företagsnytta uppkomma.

Om man tar bort den särskilda nyttoavräkningsregeln skulle det alltså, som vi ser det, medföra att vissa ”planvärden” som i dag inte leder till ersättning, kommer att ersättas. Exempelvis kan man tänka sig att en översiktsplan pekar ut en viss verksamhet på en fastighet och att värdehöjningen till följd av detta inte bedöms som ”vanlig”. Med en förändrad lagstiftning skulle sådana värden – till skillnad mot i dag – kunna komma att ersättas om marken förvärvas för just detta ändamål. Vi kan dock inte se att detta skulle bli särskilt vanligt och därmed inte heller leda till några större konsekvenser för förvärvarna eller för samhällsekonomin.

När det gäller markförvärv i samband med detaljplaneläggning är det i dag – med hänsyn till hur exploateringsprocessen normalt går till – inte särskilt vanligt att kommunen förvärvar mark i nära anslutning till planläggningen av densamma. Den totala effekten av en lagändring torde därför rent praktiskt bli liten. Vidare kan likheten med s.k. plannyttor, som ju en fastighetsägare får tillgodogöra sig, tas till intäkt för att det inte innebär någon större förändring

⁵⁷ Jfr förarbetena till lagen om exploateringssamverkan, prop. 1986/86:2, s. 23 och 83, där samma principiella åtskillnad görs.

om även företagsnyttor av det nu aktuella slaget ersätts. Beaktas bör också vårt förslag i kapitel 9 om att presumtionsregeln ska upphävas. Det förslaget innebär att i vart fall generella förväntningsvärden alltid kommer att ersättas. I undantagsfall skulle dock kommunerna, till skillnad från i dag, kunna få betala för nyttor och förväntningar som dess egen planläggning har åstadkommit. Det skulle i så fall gälla när exploateringen och den därtill kopplade planprocessen måste ske skyndsamt samt på mark som inte redan ägs av kommunen eller en exploatör. Detta ger anledning till att reflektera över vad ett samtidigt upphävande av presumtionsregeln och särreglerna om företagsnytta skulle kunna innebära.

När presumtionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen infördes byggde argumentationen bl.a. på att det i många fall är svårt att särskilja den värdeökning som mer direkt är att hänföra till det aktuella expropriationsföretaget från sådan värdeökning som har uppkommit till följd av andra åtgärder från "det allmänna". Presumtionsregeln kan således sägas spela rollen som ett slags "skyddsnät" för förvärvaren för sådana värdeökningar som inte täcks in redan av bestämmelserna om företagsnytta.⁵⁸

I det rättsfall om tillämpning av presumtionsregeln i förhållande till influensregeln, som tidigare har refererats, konstaterade Högsta domstolen att influensregeln inte kunde åberopas när en detaljplan hade inneburit en värdeökning för den exproprierade fastigheten.⁵⁹ Kommunen som var förvärvare i målet hävdade – med hänvisning till influensregeln – att man vid bestämmandet av ersättningen skulle bortse från det värde som planen hade tillfört, eftersom planen var ett led i expropriationsföretaget.⁶⁰ Enligt Högsta domstolen var dock presumtionsregeln det redskap som lagen tillhandahöll för värdeökningar av det nämnda slaget medan influensregeln inte bedömdes vara tillämplig.

För att presumtionsregeln ska fylla funktionen att förbehålla kommunen värdet av detaljplaneläggningen, krävs att ansökan om expropriation (eller begäran om inlösen eller ansökan om lant-

⁵⁸ Jfr avsnitt 9.3.

⁵⁹ NJA 1981 s. 933.

⁶⁰ Kommunen valde medvetet att inte åberopa presumtionsregeln, eftersom kommunen ansåg att förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt hade upphört i och med att stadsplanen fastställdes och inte ansåg sig kunna påvisa att någon värdestegring av betydelse hade skett från presumtionstidpunkten till dagen för planfastställelsen. Det sistnämnda berodde i sin tur på att presumtionsregeln, till följd av en övergångsbestämmelse, inte kunde tillämpas längre tillbaka i tiden än till år 1971 som endast låg tre år före planfastställelsen.

mäteriförrättning) görs före planens antagande.⁶¹ Om så har skett kan kommunen, enligt gällande rätt, tillgodogöra sig den värdehöjning som har skett från tidigare pågående markanvändning till den nya plananvändningen – även om planen antas under processens gång.⁶² I kapitel 9 har vi föreslagit att presumtionsregeln upphävs. Detta innebär att situationen i princip skulle bli densamma som den var före presumtionsregelns införande. Detta aktualiserar åtminstone ett par frågor.

Den *första* frågan är om kommunen då i stället skulle kunna åberopa influensregeln i ett fall som det nyss berörda – förutsatt att bestämmelserna om nyttoavräkning bibehålls? Enligt den argumentation som Högsta domstolen förde i det nyssnämnda målet, skulle det knappast kunna anses som en företagsnytta enbart av det skälet att presumtionsregeln upphävs. Som vi skulle vilja se på saken handlar det om två olika slag av värdehöjningar; dels generella sådana, som träffas av presumtionsregeln, dels företagsanknutna sådana, som träffas av influensregeln. Enligt vår mening borde alltså de senare prövas enligt 4 kap. 2 § expropriationslagen, förutsatt att bestämmelsen inte ändras.

En *andra* fråga gäller tidsaspekten. Upptakten till tillkomsten av presumtionsregeln var att Expropriationsutredningen hade föreslagit att värdetidpunkten skulle förläggas till den tidpunkt då ansökan om expropriation inkom till regeringen eller, om sådan ansökan inte var nödvändig, då talan väcktes vid domstol.⁶³ Därigenom skulle kommunen inte behöva ersätta värdeökningen till följd av en detaljplan, även om expropriationen fullbordades efter det att planen hade beslutats och vunnit laga kraft. Departementschefen ville dock gå längre och i stället för att flytta värdetidpunkten infördes presumtionsregeln. Den innebär ju att alla värdeökningar sedan tio år tillbaka, som beror på den nya markanvändningen, ska undantas från ersättningen.

Om presumtionsregeln upphävs, som vi alltså föreslår, innebär det att frågan om värdetidpunkten får förnyad aktualitet. Om kommunen exproprierar mark, och en detaljplan antas före värdetidpunkten, blir nämligen utgångspunkten att det vid den senare tidpunkten högre marknadsvärdet ska ersättas. Detta är en principiell förändring i förhållande till gällande rätt. Om värdehöjningen

⁶¹ Jfr 4 kap. 3 § andra stycket expropriationslagen.

⁶² För mark för annat än enskilt bebyggande gäller det sagda även om ansökan om expropriation görs efter det att detaljplanen antogs.

⁶³ Jfr avsnitt 9.3.

betraktas som en företagsnytta, skulle man med stöd av influensregeln kunna bortse från värdeökningen om det bedöms som skäligt, dvs. i första hand om effekten inte är ortsvanlig. Ett alternativ vore att införa en särskild regel, av det slag som finns i 4 kap. 3 a § för allmän platsmark, med innebörden att planens effekter inte ska beaktas.⁶⁴

Sammanvägd bedömning

När det gäller det som vi i den tidigare framställningen har benämnt ”utbredda och vanliga nyttor” är vår uppfattning att det bör tydliggöras i lagen att sådana nyttor alltid ska ersättas. Lösningen för de fallen är således beroende av vilken bedömning som görs beträffande övriga företagsnyttor. Om ingen nyttoavräkning alls ska göras, dvs. om regeln helt tas bort, behöver frågan inte vidare behandlas. Om däremot en nyttoavräkningsregel ska bibehållas, får det bli en lagteknisk fråga hur ”utbredda och vanliga nyttor” bör skiljas från andra företagsnyttor. Det finns förstås skäl som talar både för och emot att företagsnyttor av det mer ”ovanliga slaget” ska ersättas.

Det som främst talar för att den *gällande ordningen bör bestå*, dvs. att företagsnyttor inte alltid ska ersättas, är att det sedan lång tid har betraktats som skäligt att den exproprierande inte ska behöva betala för nyttor som denne själv har tillskapat.⁶⁵ En sådan grundsyn är även vanligt förekommande i andra länder vi har studerat.

En annan aspekt som talar i samma riktning, är att frågan om avdrag för värdet av mer utpräglade företagsnyttor inte enbart är en renodlad, klassisk, avvägning mellan ”det allmänna” i vid bemärkelse och en enskild. Det handlar även om relationen mellan olika intressenter – där den exproprierade i vissa fall i lika hög grad kan vara en ”exploatör” som förvärvaren. Såväl stat och kommun som enskilda förekommer i de här aktuella sammanhangen ”på båda sidorna”. Om det står klart att ett visst exploateringsföretag möjliggör ett annat sådant företag kan det tyckas rimligt, att inte det i en markåtkomstprocess ”förvärvande” företaget ska behöva ersätta det

⁶⁴ Bestämmelser med denna innebörd finns i 11 och 21 §§ lagen om exploateringsövervakning.

⁶⁵ Som vi tidigare har redogjort för i kapitel 9, var detta också ett av huvudskälen till att presumtionsregeln infördes. Eftersom det ansågs svårt att särskilja värdeökningar, som följer av mer allmänna förväntningar, från värdeökningar som beror enbart av det aktuella företaget, valde lagstiftaren att se till att inga sådana värdeökningar skulle ersättas.

andra företaget, när detta samtidigt kan åtnjuta ekonomiska fördelar av det förstnämnda företags investeringar.

Ett annat utslag av en sådan ”nyttofördelningsprincip” är de tidigare nämnda exploatörsreglerna i 6 kap. 18–22 §§ plan- och bygglagen. Genom dessa bestämmelser görs alltså ett undantag från grundprincipen att plannyttor oavkortade ska tillgodoräknas fastighetsägarna – nämligen i de fall där en viss fastighetsägare, i egen skapen exploatör, åtnjuter särskilt stora fördelar av planen. Denna grundläggande och till synes accepterade princip skulle kunna sägas tala för att det i åtminstone vissa mer utpräglade fall är skäligt att göra en nyttoavräkning.

Slutligen bör även nämnas s.k. värdestegringsexpropriation.⁶⁶ Detta expropriationsändamål tillkom för att möjliggöra för i första hand kommunerna att tillgodogöra sig uppkomna ”investeringsnyttor”.⁶⁷ Om en kommunal investering i någon form av infrastruktur leder till en påtaglig ökning av marknadsvärdena på omkringliggande fastigheter, kan således kommunen expropriera dessa fastigheter för att tillgodogöra sig denna nytta. Någon sådan expropriation har visserligen såvitt är känt aldrig förekommit. Reglerna i sig kan emellertid utgöra grund för förhandlingslösningar och det synsätt som låg bakom tillkomsten av detta expropriationsändamål är i princip detsamma som ovan har anförts angående behovet av en nyttoavräkningsregel.

Det som främst talar för att den *gällande ordningen bör ändras*, dvs. att någon nyttoavräkning inte ska göras ens i de mer speciella fallen, är den grundläggande respekten för äganderätten. Som redan har berörts i kapitel 9 om presumtionsregeln kan en fastighetsägare vid ett tvångsförfogande – på goda grunder – hävda sin rätt till det fastighetsvärde som faktiskt redan har etablerats på marknaden. Om fastighetsägaren hade sålt sin fastighet strax innan tvångsförvärvet aktualiserades, hade han eller hon kunnat tillgodogöra sig det fulla marknadsvärdet – inklusive värdet av företagsnyttan. Det bör därför krävas påtagliga skäl för att frångå det gällande marknadsvärdet i en för den berörde fastighetsägaren oförmånlig riktning.

För rätten att tillgodogöra sig naturalster inom fastigheten, i första hand grus, men även berg, matjord, torv, m.m., tillkommer den aspekten att det enligt den allmänna rättsuppfattningen kan uppfattas som stötande, att förvärvaren får tillgodogöra sig i vissa fall ganska stora ekonomiska värden inom den ianspråktaga fastigheten

⁶⁶ Jfr 2 kap. 11 § expropriationslagen.

⁶⁷ Prop. 1971:122 s. 163.

utan att fastighetens ägare tillerkänns någon som helst ersättning för detta. Det huvudsakliga motivet, som har framförts i doktrin och i praxis, till förmån för den gällande ordningen att grus m.m. normalt inte ersätts, är att fastighetsägaren själv inte hade kunnat tillgodogöra sig värdena i fråga. Det är således tvångsförvärvet som gör det möjligt att exploatera gruset m.m.⁶⁸ Vidare brukar anföras, att eftersom det är samhället som avgör om tillstånd ska ges till täktverksamhet – vissa husbehovstäckter undantagna – ska samhället inte heller behöva betala ersättning till fastighetsägaren när marken av en eller annan anledning behövs för ett allmännyttigt ändamål.

Som vi tidigare, i avsnitt 9.6.2, har konstaterat är det emellertid inte självklart att göra denna koppling mellan vägrade tillstånd och ett faktiskt ianspråktagande. En tillståndsfråga kan komma att prövas igen vid ett senare tillfälle – och då kanske bedömas på ett annat sätt – medan ett ianspråktagande är oåterkalleligt. Skälet för att fastighetsägaren inte tidigare har fått utvinna gruset torde vanligtvis vara att värna om naturmiljön. Om detta skyddsintresse får ge vika för andra allmänna intressen, som medger en exploatering, kan det hävdas att fastighetsägarens grundläggande förfoganderätt över marken och dess värde i någon slags mening ”återuppstår”. En parallell kan även göras med mineralagens regler som innebär att fastighetsägaren tillerkänns en viss andel av det mineralvärde som bryts, trots att mineralvärdet inte ens – enligt uttalanden i lagens förarbeten – anses ingå i äganderätten till fastigheten.

Som tidigare har berörts torde de faktiska negativa effekterna av att influensregeln om företagsnytta tas bort vara små när det gäller nyttor som hänger samman med planering och bebyggelse-exploatering. Att kommunen i vissa brådskande fall skulle behöva betala för ”planvärdet” ser vi inte som någon avgörande fråga. Den bedömningen får ses inte minst mot bakgrund av vad som anfördes i avsnitt 9.6.1 om presumptionsregeln, nämligen att ”exploateringsmarknaden” i dagens läge i allt väsentligt är marknadsstyrd. Vi ser det därför inte heller som nödvändigt att införa någon särskild bestämmelse om värdetidpunkten eller om att bortse från effekterna av en detaljplan för att undvika följderna av att ”nyttodelen” i influensregeln upphävs. Enligt vår mening bör kommunerna kunna anpassa sitt agerande till att det nu råder en helt annan marknads-situation än det gjorde för trettio år sedan.

⁶⁸ Detta gäller vare sig det bedöms som en företagseffekt enligt 4 kap. 2 § eller som en direkt följd av grundläggande expropriationsrättsliga principer enligt 4 kap. 1 §.

Vi har inte lyckats få fram några uppgifter om hur pass vanligt det kommer att bli att värdet av grus m.m. som frigörs vid utbyggnaden av främst allmänna vägar och järnvägar skulle komma att ersättas om vårt ställningstagande till hur man ska se på den frågan blir gällande. Vår bedömning är dock att kostnadseffekten i sig, även om den skulle visa sig ha viss betydelse, inte bör anses vara skäl nog för att frånga grundprincipen att en fastighetsägare som berörs av ett tvångsförvärv ska tillerkännas ersättning för det vid beslutstillfället gällande marknadsvärdet – inklusive de uppenbara ”övervärden” som går att få ut av fastigheten just därför att den tas i anspråk för ett nytt ändamål.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det fortfarande finns vissa traditionella rättviseskäl som talar för att behålla den nuvarande synen på företagsnyttor, dvs. att värdet av sådana nyttor inte bör ersättas annat än om de är ”vanliga”. Som också framgår av våra direktiv finns det emellertid skäl att också lyfta fram den grundläggande utgångspunkten att en fastighetsägare som berörs av ett tvångsförvärv ska ersättas med minst marknadsvärdet. Den utgångspunkten bör inte frångås om det inte finns klara skäl för en annan ordning. Avvägningen mellan dessa synsätt bör enligt vår mening leda till att ”nyttodelen” av influensregeln i 4 kap. 2 § expropriationslagen upphävs. Detta innebär att det vid värdetidpunkten gällande marknadsvärdet ska ersättas, även om detta värde till större eller mindre del beror på förhållanden som har tillkommit genom det aktuella expropriationsföretaget.

11 Bevisbördan i expropriationsmål

11.1 Inledning

Expropriationslagen innehåller ingen särskild bevisbörderegler (med undantag för presumtionsregeln som behandlats i kapitel 9) när det gäller frågor om ersättning. Vid prövning av ersättningsfrågor i domstol tillämpas de ordinära bevisbördereglerna som gäller i skadeståndsrättsliga mål.

Utredningens direktiv anger att frågan om placeringen av bevisbördan och hur stark bevisning som behövs har mycket stor betydelse i mål där expropriationslagens ersättningsregler tillämpas, eftersom det inte sällan föreligger stor osäkerhet vid värdering av egendom. Utredningen ska därför se över vissa frågor som gäller bevisbördan i mål angående ersättning enligt expropriationslagens ersättningsregler. Vi ska härvid belysa hur bevisbördan fördelas och vilka krav på bevisningens styrka som ställs i sådana mål i nuvarande rättstillämpning. Vi ska belysa vilka effekter som de tillämpade principerna får. Utifrån den gjorda undersökningen ska vi ta ställning till om principerna är lämpliga med hänsyn till expropriationsförfarandets natur. Vi ska vid våra överväganden beakta de bevisbörderegler som gäller i skadeståndsmål och, om det föreslås att det ska gälla särskilda regler för mål om ersättning enligt expropriationslagen, särskilt överväga vilka konsekvenser som det medför, t.ex. för den allmänna rättstillämpningen.

11.2 Bevisbördan i mål om ersättning vid expropriation

Bevisbördan i mål om ersättning vid expropriation åvilade förut den exproprierande men i samband med tillkomsten av expropriationslagen gjordes i lagstiftningsärendet¹ uttalanden för en annan ordning. Enligt dessa kan i mål om expropriation samma bevisregler tillämpas som i skadeståndsmål. En viss bevisbörda ligger alltid på den som framställer ett yrkande i målet. För bifall till yrkandet krävs en viss utredning. Hur stark bevisning som behövs beror på olika faktorer, t.ex. vilken av parterna som har de största möjligheterna att förebbringa bevisning.

Enligt lagrådet, vid 1949 års reform av 1917 års expropriationslag, borde den som exproprierar ha bevisbördan om det verkliga värdet inte kan fastställas exakt eller om osäkerhet råder om detta.² Detta innebar att domstolen vid tvist om värdet skulle döma ut ersättning till det värde som fastighetsägaren påstod om inte den exproprierande kunde bevisa att det värde denne gjorde gällande var det riktiga. I förarbetena motiverades detta i första hand med att det ofta föreligger osäkerhet kring det rätta fastighetsvärdet och att det endast sällan säkert går att bestämma.³ Vidare motiverades den exproprierandes bevisbörda med den grundläggande målsättningen att den drabbade fastighetsägaren ska vara tillförsäkrad en ekonomiskt oförändrad ställning för att rättfärdiga ingreppet.⁴

Av betydelse kan också ha varit att vid tiden för den aktuella reformen brukade domstolarna döma ut skadestånd som inte ansågs täcka den verkliga skadan. Domstolarna dömde ut ett lägre belopp om inte den skadelidande kunde med s.k. full bevisning styrka det yrkade beloppet. Det var för att lösa denna typ av problem som den s.k. bevislätnadsregeln i 35 kap. 5 § rättegångsbalken kom till när nya rättegångsbalken infördes år 1948. Redan före tillkomsten av det nämnda lagrummet hade i praxis utvecklats en viss bevislätnad för att man skulle komma till rätta med sådana låga skadeersättningar.⁵

Vid tillkomsten av den nuvarande expropriationslagen konstaterade Expropriationsutredningen i sitt betänkande *Expropriationsändamål och expropriationsersättning m.m.* (SOU 1969:50–51) att domstolarna tidigare i skadeståndsmål ofta visade stor återhållsamhet

¹ Prop. 1971:122 s. 169.

² NJA II 1950 s. 232–233.

³ NJA II 1950 s. 233 och 241.

⁴ NJA II 1950 s. 232.

⁵ Nils Gärde m.fl., Nya rättegångsbalken s. 481, Richard Hager, Värderingsrätt, 1998, s. 324.

när det gällde att bestämma ersättningsbeloppens storlek, dvs. om inte full bevisning kunde läggas fram till stöd för ett yrkat belopp utdömdes endast ett lägre belopp. Mot denna bakgrund hade det enligt utredningen varit naturligt att ha specialregler för expropriationsmål. Utredningen konstaterade att numera brukar emellertid domstolarna i skadeståndsmål efter skälighetsprövning döma ut ett belopp som erfarenhetsmässigt och med hänsyn till förekommande omständigheter i målet kan antas täcka skadan. Till stöd härför åberopas bestämmelsen i 35 kap. 5 § rättegångsbalken. Med hänsyn till den utveckling som skett på skadeståndsrättens område ansåg utredningen att det inte längre fanns några skäl för en regel om att bevisvärderingen i expropriationsmål skulle vara mera generös mot den ersättningsberättigade än i skadeståndsmål. Utredningen menade att reglerna i båda fallen bör gå ut på att ersättningen ska så nära som möjligt motsvara den faktiska förlusten. Utredningen ansåg därför att uttalandena av Lagrådet och Andra lagutskottet i anslutning till 1949 års reform inte var adekvata uttryck för en modern syn på dessa frågor. Utredningen förordade i stället att parterna skulle anses principiellt likställda i bevishänseende.⁶

I propositionen⁷ konstaterade föredragande statsrådet att det förekommit att domstolarna i tveksamma fall hade dömt till fastighetsägarens förmån då den exproprierande inte direkt kunnat motbevisa dennes t.o.m. mycket löst grundade påståenden. Han framhöll att det säger sig självt att en sådan princip kan leda till stötande resultat. Vidare instämde statsrådet i Expropriationsutredningens beskrivning av skadeståndsmålen och tillade att domstolarna härvid bygger sitt ställningstagande på den erfarenhet den har av liknande mål och på det material parterna tillfört det aktuella målet. Enligt statsrådets mening talade detta för att samma bevisregler borde tillämpas i expropriationsmål som i skadeståndsmål. Mot detta kunde visserligen invändas att den exproprierande har större möjligheter att förfoga över utredningsmaterialet än expropriaten, dvs. fastighetsägaren. Svårigheterna för fastighetsägaren att få fram material ansågs dock inte böra överdrivas, särskilt som denne i princip inte behöver betala utredningskostnaderna i första instans och under vissa omständigheter inte heller i högre rätt. Fastighetsägarens ställning i detta hänseende förstärktes också ytterligare genom införandet av en möjlighet att få förskott på rättegångskostnad. Med hänsyn till det anförda ansåg föredragande statsrådet

⁶ SOU 1969:50 s. 159.

⁷ Prop. 1971:122 s. 66–67 och 168–169.

att de tidigare uttalandena av Lagrådet och Lagutskottet inte längre skulle vara vägledande vid bevisvärdering i expropriationsmål. I stället borde i sådana mål samma principer gälla som i skadeståndsrättsliga mål. Någon uttrycklig bestämmelse härom i lagen ansågs inte behövlig. Vidare framgick följande av propositionen.

Det sagda innebär att en viss bevisbörda alltid kommer att ligga på den som framställer ett yrkande i målet. Något mått av utredning skall alltid krävas för bifall till yrkandet. Hur stark bevisning som skall behövas blir beroende av olika faktorer. En fråga som härvid får stor betydelse är vilken av parterna som har de största möjligheterna att förebringa bevisning. Om det exempelvis gäller att värdera en rörelse-skada måste det åligga expropriaten att tillhandahålla utredning om tillgångar, omsättningar etc. i rörelsen. Är det fråga om att bestämma värdet på en byggnad som den exproprierande efter förhandstillträde har låtit riva kan kravet på bevisning från expropriatens sida däremot i regel inte sättas särskilt högt, utan dennes uppgifter om byggnadens beskaffenhet torde få godtas om de inte i och för sig förefaller osannolika eller motsägs av utredningen i målet. Några allmänna regler om vilka beviskrav som skall gälla i olika situationer kan inte uppställas, utan det får överlämnas till rättstillämpningen att avgöra detta från fall till fall efter allmänna överväganden.

Även med den mest fullständiga utredning är det ofta inte möjligt att komma fram till ett bestämt värde utan endast till vissa gränser inom vilka värdet skall ligga. Situationen i expropriationsmål är med andra ord inte sällan sådan som avses i 35 kap. 5 § rättegångsbalken, dvs. att full bevisning inte alls eller endast med svårighet kan föras om skadans storlek. Domstolen skall då med stöd av nämnda lagrum uppskatta skadan till skäligt belopp. I så fall ställs inte frågan om bevisbördan på sin spets, utan graden av sannolikhet för de påståenden som har framställts från ömse håll får beaktas i samband med den uppskattning domstolen gör. Målet bör vara att på grundval av den förebragta utredningen nå fram till en ersättning som så nära som möjligt motsvarar den verkliga ekonomiska förlusten.⁸

Av betydelse i detta sammanhang är den materiella processledningen vid handläggningen i expropriationsmål i fastighetsdomstol. Regler om detta finns i 5 kap. 12 § expropriationslagen. I bestämmelsens första stycke anges att domstolen ska verka för att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som är lämplig med hänsyn till målets beskaffenhet. Det åligger därvid domstolen att såvitt möjligt se till att onödiga utredningar inte förebringas i målet. I andra stycket ges domstolen ett särskilt medel i den processledande verksamheten, nämligen s.k. utredningsbeslut. Genom ett sådant

⁸ Prop. 1971:122 s. 169 f.

meddelar domstolen parterna vilken utredning som enligt dess mening bör förebringas i målet.

I sammanhanget är det också av intresse att lyfta fram bestämmelserna i 5 kap. 24 och 26 §§ expropriationslagen. Av dessa framgår att expropriationsersättningen inte får bestämmas till lägre belopp än som erbjuds av den exproprierande. Den får inte heller bestämmas till högre belopp än vad den ersättningsberättigade har begärt (såvida inte skyddet för panträttshavarna föranleder att högre ersättning ska betalas). Även i det fall då domstolen gör en skälighetsuppskattning av skadan ska således ersättningen ligga inom dessa gränser.

När bevisfrågorna behandlas bör även nämnas något om olikheterna mellan domstolsförfarandet och förrättningsförfarandet vad gäller ansvaret för utredningen. Vid ett rättegångsförfarande ligger till stora delar utredningsplikten på parterna själva. Parterna ansvarar för vilka yrkanden som framställs och vilken bevisning som åberopas till stöd för deras talan. Vid förrättningsförfaranden har emellertid lantmäterimyndigheten ett officialansvar för utredningen. Detta innebär att lantmäterimyndigheten, eller snarare förrättningslantmätaren, ser till att det tas fram nödvändigt beslutsunderlag i form av utredningar, undersökningar, tekniska arbeten och värderingar. Vid förrättningar enligt fastighetsbildningslagen, ledningsrättslagen eller anläggningslagen beslutar myndigheten även om ersättningen, om inte parterna är överens i denna del.

11.3 Allmänt om bevisning

11.3.1 Inledning

För att ge en allmän bakgrund presenteras här en översikt av de regler och principer som tillämpas beträffande bevisning i framför allt civila processer. De processuella bestämmelserna om bevisning finns i rättegångsbalken och bygger på principen om fri bevisprövning.

I 35 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken slås fast principen om fri bevisprövning som innefattar såväl fri bevisföring som fri bevisvärdering. Paragrafen har följande lydelse.

Rätten skall efter samvetsgrann prövning av allt, som förekommit, avgöra vad i målet är bevisat.

Enligt svensk rätt är således i princip alla bevismedel tillåtna (jfr dock 35 kap. 14 § samt 36 kap. 3 § och 6 § rättegångsbalken), och rätten har att fritt bedöma bevisvärdet av den förebringade bevisningen. Omedelbarhetsprincipen (17 kap. 2 § och 30 kap. 2 § rättegångsbalken) medför att i mål som avgörs efter huvudförhandling avgörandet får grundas enbart på sådant material som lagts fram vid förhandlingen. När mål avgörs utan huvudförhandling måste parterna ha fått del av allt material som avgörandet grundas på. I 35 kap. 2 § rättegångsbalken görs undantag från kravet på bevisning för allmänt veterliga omständigheter och innehållet i svensk lag. Tillämpningen av 35 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken ger upphov till en rad frågor i olika typer av mål om bl.a. bevisstema, bevisbörda, beviskrav, beviskravets styrka och bevisvärdering.⁹

11.3.2 Bevisbördans placering

Har en part bevisbördan för en viss omständighet innebär det att domstolen inte ska lägga denna omständighet till grund för sin prövning, om inte bevisningen för omständigheten i fråga uppnår viss styrka. Att en part har bevisbördan för en omständighet innebär alltså att parten måste förebringa bevisning som styrker att omständigheten föreligger för att rätten ska kunna lägga denna omständighet till grund för sitt avgörande.¹⁰ Den beviskyldige parten får således bära risken för att omständigheten inte kan bevisas med tillräcklig grad av styrka.

Reglerna om bevisbördans fördelning är olika för tvistemål och brottmål. I korthet är reglerna i brottmål enklare och i tvistemål mer komplicerade. I tvistemål är det vanligt att bevisbördan är fördelad mellan parterna. Det innebär att i samma mål den ena parten har bevisbördan för vissa rättsfakta, medan motparten har bevisbördan för andra. Själva termen bevisbörda förekommer inte i svensk lagtext. Lagstiftningen utformas relativt sällan rent språkligt så att man därav kan dra slutsatser om bevisbördans placering.¹¹ Ibland framgår den dock tydligt av materiella rättsregler som också tillhandahåller besked om bevisbördan avseende visst faktum.¹²

⁹ För en närmare utveckling av dessa frågor hänvisas till Peter Fitger m.fl., Rättegångsbalken, s. 35:8–35:51; Per Olof Ekelöf m.fl., Rättegång IV, 1992, s. 55–163 och Lars Heuman, Bevisbörda och beviskrav i tvistemål, 2005.

¹⁰ Fitger, som ovan, s. 35:10 a.

¹¹ Se vidare Ekelöf, som ovan, s. 68 f.

¹² Se exempelvis 27 § 1 st. köplagen (1990:931): "Köparen har rätt till ersättning för den skada han lider genom säljarens dröjsmål, om inte säljaren visar att dröjsmålet beror på ett

Sådana regler brukar kallas bevisbörderegler.¹³ Många gånger saknas emellertid bevisbörderegler med följd att frågan om bevisbördans placering måste avgöras från mer allmänna utgångspunkter. En viktig princip är att den av parterna som har bäst möjlighet eller störst anledning att säkra bevisning för ett visst rättsfaktum har bevisbörden för detta.¹⁴

Enligt den uppfattning som tidigare dominerade skulle bevisbörden alltid läggas på exempelvis käranden, på den som påstod något, på den som åberopade ett förhållande till sin fördel eller på den som påstod att något stred mot det vanliga.¹⁵ Numera synes det råda en mer nyanserad uppfattning. Utgångspunkten för en analys i fråga om bevisbördans placering i ett särskilt fall utgörs av ändamålet med den materiella regel vars tillämpning är i fråga. Om det står klart att samtliga förhållanden som fordras för regelns tillämpning är för handen ska regeln självklart tillämpas. I den mån förekomsten av ett särskilt förhållande inte kunnat bevisas med tillräcklig säkerhet finns två alternativ. Om bevisbörden placeras på den part som påstått att det omtvistade förhållandet föreligger kommer regeln inte att tillämpas. Om bevisbörden däremot placeras på den part som bestritt att förhållandet föreligger så kommer regeln, trots nämnda brist i bevishänseende, att bli föremål för tillämpning. Avgörande för bevisbördans placering ska vara det resultat som bäst överensstämmer med det materiella stadgandets ändamål.¹⁶

Följande exempel kan belysa ovanstående. Antag att personen A lånat personen B en summa pengar. När A på förfallodagen kräver betalning invänder B att betalning redan skett. Vem bör åläggas bevisbörden för detta påstådda faktum? Ändamålet med de regler som innebär att B har att på förfallodagen betala sin skuld till A torde vara att befrämja kreditgivning. För att uppnå detta fordras en garanti för att gäldenären gör sitt bästa för att betala sina skulder när de förfaller till betalning. Därför kan en borgenär utverka en dom på betalning mot den försumlige gäldenären samt utmätning i dennes tillgångar. Gäldenären pressas således av risken för dessa

hinder utanför hans kontroll ...". Bevisbörden för att dröjsmålet beror på ett hinder utanför säljarens kontroll åvilar uppenbarligen säljaren. Ett annat exempel utgörs av 16 § växellagen (1932:130), som anger att den som innehar växel ska anses som rätt innehavare endast om han kan styrka sin rätt till växeln på särskilt angivet sätt.

¹³ Ekelöf, som ovan, s. 68 (f.).

¹⁴ Jfr NJA 2006 s. 120.

¹⁵ Fittger, som ovan, s. 35:10 a.

¹⁶ Ekelöf, som ovan, s. 86 och Marcus Radetzki, Skadeståndsberäkning vid sakskada, 2004, s. 192 (f.).

sanktioner. Om borgenären ålades bevisbördan i fråga om betalning av skulden skulle detta sanktionstryck förlora sin kraft. Detta hänger samman med borgenärens svårighet att säkra bevisning om att betalning inte skett. Därför bör bevisbördan i detta avseende läggas på gäldenären. En möjlig invändning mot denna ordning skulle kunna vara att den gäldenär som redan betalt men inte säkrat bevisning angående detta riskerar att tvingas betala på nytt. Men eftersom en gäldenär utan svårighet kan säkra bevisning om genomförd betalning (det fordras inte mer än ett kvitto), får denna risk anses vara försumbar.¹⁷

Svårigheter att lägga fram bevisning om ett visst rättsfaktum kan, som visats genom exemplet ovan, påverka bevisbördans placering. I skadeståndsmål har den skadelidande normalt att bevisa skadan och dess omfattning samt övriga omständigheter som grundar skadeståndsskyldighet.¹⁸

Det förekommer att bevisbördan flyttas beträffande en viss omständighet ifall en viss annan omständighet föreligger. Ett litet antal sådana presumtionsregler finns i lagstiftningen. Som exempel kan nämnas den s.k. svekparagrafen i avtalslagen (30 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område). I den bestämmelsens andra stycke uppställs en presumtionsregel om orsakssammanhanget mellan sveket och rätts handlingen för att motverka den annars alltför tyngande bevis skyldigheten för den som åberopar sveket.

Vidare finns det några regler i konkurslagen (1987:672) som uppställer omständigheter som presumerar när en gäldenär anses vara insolvent (2 kap. 8 § och 9 § konkurslagen). I föräldrabalken finns en presumtionsregel där under möjlig konceptionstid styrkt samlag mellan modern och en instämd man är presumerande, och faderskapet sålunda presumerat (1 kap. 5 § första stycket 2 föräldrabalken). Enligt 21 § lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering gäller i samband med skadestånd vid diskriminering en särpräglad regel om bevisbördan. Om den som anser sig ha blivit diskriminerad visar omständigheter som ger anledning att anta att han eller

¹⁷ Radetzki, som ovan, s. 193.

¹⁸ Se bl.a. NJA 1960 s. 330 (att vädret varit sådant att fastighetsägaren varit skyldig att sanda), NJA 1966 s. 497 (att fastighetsägare åsidosatt vad som ålegat honom), NJA 1968 s. 205 (att skadelidande-kärande inte varit förare utan passagerare i bil som krockat) och NJA 1977 s. 281 (att vägförvaltning haft särskild anledning att förutse risk för halka).

hon blivit diskriminerad, är det svaranden som ska visa att diskriminering inte förekommit.¹⁹

11.3.3 Bevisningens styrka

Frågan om vilket krav som ställs på bevisningens styrka skiljer sig från frågan om vilken av parterna som har bevisbördan.²⁰ Att en part har bevisbördan för ett faktum anger i sig ingenting om den styrka med vilken bevisningen måste föreligga för att parten ska uppnå sitt mål.²¹

De olika beviskrav som såväl lagstiftare och praxis i olika fall använder sig av uttrycks ofta på följande skala.

uppenbart – styrkt/visat – sannolikt – antagligt

Det strängaste beviskravet är uppenbart som emellertid inte innebär något krav på fullständig visshet. Trots viss osäkerhet kan förekomsten av ett faktum mycket väl anses uppenbart.²² De följande beviskraven – styrkt/visat, sannolikt och antagligt – innebär i nämnd ordning successivt allt större grad av osäkerhet.

Frågan om vilket beviskrav som gäller besvaras väsentligen olika i brottmål och tvistemål. Beviskravet är högre i brottmål. På civilrättens område anger i åtskilliga fall materiella regler det gällande beviskravet på motsvarande sätt som anges beträffande bevisbördan. Saknas sådana bestämmelser måste det aktuella beviskravet avgöras från mera allmänna utgångspunkter. Liksom beträffande bevisbördan har den materiella bestämmelsens ändamål och parternas bevismöjlighet betydelse för frågan om beviskravet. Ställs ett alltför högt beviskrav medför det att den part som har bevisbördan löper stor risk att misslyckas med att fullgöra denna och därför kan vara benägen att ge efter för motpartens krav. Samtidigt kräver hänsyn till grundläggande rättssäkerhet att kravet inte ställs alltför lågt. Det mest ändamålsenliga tycks vara att använda varierande beviskrav.²³

¹⁹ Båda parter skulle på detta sätt ha bevisbördan för väsentligen samma förhållande. Kritik av regeln i SOU 2004:50 s. 118 f. med hänvisningar; se även Lagrådet i prop. 2005/06:38 s. 207 f.

²⁰ Ekelöf, Rättegång IV, s. 55 f.

²¹ Fitger, Rättegångsbalken, s. 35:17.

²² Ekelöf, som ovan, s. 140.

²³ Ekelöf, som ovan, s. 87 f.

Normalkravet vad avser bevisningens styrka i tvistemål sägs vara ett krav på att visst faktum är styrkt/visat.²⁴

Om det i ett tvistemål är svårt att lägga fram bevisning i fråga om vissa rekvisit sänks ofta beviskravet.²⁵ Det förekommer också att beviskravet för en part sätts lägre än ”visat” med hänvisning till att motparten inte vidtagit särskilda bevisunderlättande åtgärder.²⁶

Högsta domstolen har i olika avgöranden avseende utomobligatoriska skadestånd angett tillräcklig bevisning som ”övervägande sannolikt”.²⁷

Särskilt om bevisfrågor inom försäkringsrätten

Inom försäkringsrätten har bevisfrågor i praktiken en stor betydelse. Försäkringsbolaget har i regel ingen särskild insyn i förhållandena hos försäkringstagaren och är i stor utsträckning beroende av uppgifter från försäkringstagarsidan. Frågan i sådana fall är vem som har bevisbördan och hur höga krav som ska ställas på dennes bevisning. Det kan verka naturligt att kräva bevisning från försäkringstagaren eftersom denne normalt har bäst möjligheter att skaffa fram utredning om händelseförloppet. Mot detta kan ställas synpunkter som tar sikte på konsumentens svagare ställning. En privatperson har i regel inte några större resurser att skaffa fram utredning, särskilt inte om den är av teknisk natur. Konsumenten är ofta beroende av sitt försäkringsskydd.

Bevisreglerna kan variera rörande olika frågor i samband med skadereglering. Särskilt värdering av skadad egendom kan fordra särskild erfarenhet och kräva bedömning av sakkunniga. På grund av sådana varierande utredningsmöjligheter har man inom skadeståndsrätten tillämpat växlande beviskrav rörande orsakssambandet mellan ett handlande på ansvarssidan och en inträffad skada. I vissa situationer krävs bara en övervägande sannolikhet för sambandet.

²⁴ Ekelöf, som ovan, s. 62 och t.ex. NJA 1993 s. 764.

²⁵ Fitger, som ovan, s. 35:21–35:24 och NJA 1977 s. 549 (testamente som påstods ha tillkommit i nödläge) samt NJA 1993 s. 764 (beviskravet för att vattenskada orsakats av kommunalt spillvattennät).

²⁶ RH 2003:24 (sedan en man hyrt en videofilm från en uthyrare uppstod tvist mellan uthyraren och hyresmannen i frågan om videofilmen återlämnats, varvid beviskravet för hyresmannens invändning om att filmen återlämnats sattes till sannolikt).

²⁷ Se bl.a. NJA 1952 s. 104, ”övervägande skäl”, NJA 1959 s. 318, ”mest sannolikt”, NJA 1964 s. 177 och ”klart mera sannolikt”, NJA 1977 s. 176, och NJA 1993 s. 764.

Bertil Bengtsson för fram 32 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken som ett exempel där det lindrande beviskravet lagfästs.²⁸

När det gäller rättspraxis på försäkringsrättens område kan konstateras att Högsta domstolen i flera fall har tagit ställning till bevisfrågor som uppkommit i samband med fastställande av försäkringens omfattning. Domstolen har tillämpat varierande beviskrav i olika situationer och även fäst vikt vid skillnaden mellan konsument- och företagsförsäkring. Som exempel kan nämnas några fall rörande motorfordonsförsäkring som tecknats av konsument. Försäkringen skulle gälla i dessa fall om de försäkrade bilarna tagits och brukats olovligen. Högsta domstolen framhöll att försäkringstagaren hade bevisbördan för att försäkringsfall förelåg men tillade att det ofta var omöjligt att föra full bevisning om att en bil hade tagits och brukats olovligen. Enligt domstolen var det därför motiverat med en lindring av beviskraven. Efter en avvägning av parternas intressen (bl.a. att premierna inte skulle bli oacceptabelt höga på grund av försäkringsbolagets risktagande) kom domstolen fram till formuleringen, att försäkringstagaren skulle anses ha fullgjort sin bevisskyldighet om det vid en helhetsbedömning framstod som mer antagligt att försäkringsfall föreligger än att så inte är fallet. Härvid borde, menade domstolen, sådana brister i teknisk utredning som det varit möjligt och rimligt att avhjälpa normalt gå ut över försäkringsbolaget med hänsyn till konsumenters svårigheter att få fram sådan utredning.²⁹

11.3.4 Bevislätnadsregler

Inledning

Normalkravet i fråga om bevisningens styrka i tvistemål utgörs, som ovan konstaterats, av ett krav på att visst faktum är styrkt/visat. Såväl högre som lägre krav kan emellertid förekomma. I mål om skadeståndsberäkning av sakskada kan ett särskilt lågt beviskrav tillämpas i fråga om förlusten och omfattningen.

²⁸ Bertil Bengtsson, Försäkringsavtalsrätt, 2006, s. 76.

²⁹ Jfr NJA 1984 s. 501 I och II.

Rättegångsbalken

Skada får, som framgår av 35 kap. 5 § första meningen rättegångsbalken, i vissa fall uppskattas till skäligt belopp. Bestämmelsen har följande lydelse.

Om det är fråga om uppskattning av en inträffad skada och full bevisning om skadan inte alls eller endast med svårighet kan föras, får rätten uppskatta skadan till skäligt belopp.

Denna mening innebär att en viss bevislättning kan tillåtas, om full bevisning rörande en skada inte alls eller endast med svårighet kan föras. Processlagberedningen förklarade³⁰ att detta omfattar såväl de fall där med hänsyn till skadans natur utredningen angående skadans omfattning inte kan läggas fram som de fall där omfattningen väl kan utredas men på grund av omständigheterna bevisning rörande skadans värdering inte kan föras eller skulle vara förenad med alltför stora svårigheter. Processlagberedningen framhöll att när rätten bestämmer skadan till skäligt belopp innebär det inte att parten är befriad från skyldigheten att lägga fram den utredning som skäligen kan åstadkommas.³¹ Det fordras någon form av sannolikhetsövertikt; det får i vart fall inte vara mer sannolikt att skadan inte uppgår till det utdömda beloppet än att den gör det.

Det bör framhållas att redan de allmänna principer som i rättspraxis har antagits för beviskravets styrka i de fall där det är svårt att presentera bevisning kan ge en skadelidande en betydande bevislättning.³²

Miljöskador

32 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken finns följande bestämmelse.

En skada skall anses ha orsakats av en störning som avses i första stycket, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningsart, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

³⁰ Se NJA II 1943 s. 449.

³¹ Se NJA II 1943 s. 481 och jfr NJA 2005 s. 180 som gällde skadestånd för intrång i mönsterskydd där frågan om förutsättningar för tillämpning av förevarande bevislättningsregel förelåg gavs ett nekande svar.

³² Se Heuman, som ovan, s. 288 f.

Bevislättningen innebär således att det är tillräckligt med övervägande sannolikhet för att verksamheten orsakat skadan. Störningar som avses i paragrafens första stycke är föroreningar av olika slag, buller, skakningar eller liknande. Regeln kom till som en följd av utvecklingen i praxis av en bevislättningsregel.³³ I förarbetena uttalas att det är fråga om att för miljöskadorna ”lagfästa den praxis som sålunda råder”.³⁴ Regeln i 32 kap. 3 § tredje stycket medför emellertid en generell bevislättning i de fall den har tillämpning. Sådillvida skiljer den sig från den bevislättningsregel som utvecklats i praxis, som endast tillämpas i de fall där det föreligger särskilda svårigheter att lägga fram övertygande bevisning.³⁵

Patientskadelagen

Ytterligare en lagregel av aktuellt slag som kort kan nämnas finns i 6 § första stycket patientskadelagen (1996:799). Här stadgas att patientskadeersättning lämnas för personskada på patient om det föreligger ”övervägande sannolikhet för att skadan är orsakad av” ett antal angivna händelser. Denna bestämmelser gäller emellertid endast vid personskada.

11.4 Praxis

Enligt direktiven ska utredningen undersöka hur bevisbördan fördelas i mål där expropriationslagens ersättningsbestämmelser tillämpas. Vidare ska utredningen undersöka vilka krav på bevisningens styrka som ställs i mål där expropriationslagens ersättningsbestämmelser tillämpas. Syftet med undersökningarna är att få ett underlag för att analysera effekterna av beviskraven vid tillämpning av ersättningsbestämmelserna. Enligt direktiven ska utredningen även analysera vad tillämpningen av 35 kap. 5 § rättegångsbalken innebär i mål rörande ersättning enligt expropriationslagen.

Någon mer omfattande granskning av mål rörande ersättningsfrågor i syfte att undersöka vilka krav domstolarna ställer i bevishänseende har inte genomförts. De avgöranden som här presenteras får ses som exempel på hur domstolarna löser bevisfrågorna.

³³ Jfr bl.a. NJA 1981 s. 421.

³⁴ Prop. 1985/86 s. 29.

³⁵ Se Radetzki, som ovan, s. 209 f.

Vilka krav som kan ställas på bevisning om skada på rörelse (annan ersättning) enligt expropriationslagen prövades i ett hovrättsavgörande.³⁶ Kommunen exproprierade en fastighet som var bebyggd med ett flerbostadshus i vilket bl.a. var inrymt en biograf. Det aktiebolag som hade bedrivit biografirörelse på fastigheten yrkade ersättning som dels avsåg värdet av själva rörelsen, dels avsåg värdet av teknisk utrustning, allt beräknat i prisnivån på tillträdesdagen. Kommunen medgav viss ersättning för rörelsen. Hovrätten konstaterade att utredning som visade vad biografirörelsen hade avkastat under tiden före expropriationen inte förelåg i målet. Inget räkenskapsmaterial hade åberopats, och den utredning som förekommit utgjorde inte ett tillräckligt säkert underlag för en bedömning av rörelseresultatet vid fortsatt drift. Av den bevisning som hade förts i fråga om värdet av vissa inventarier, den tekniska utrustningen, kunde inte slutas att rörelsen som helhet hade ett högre värde än den av kommunen erbjudna ersättningen. Såvitt blivit upplyst i målet hade bolaget kunnat föra bevisning genom sin bokföring om rörelsens förlopp och resultat såsom underlag för beräkning av skadan till följd av expropriationen. Bolaget hade inte ens lämnat uppgift om hur många besökare biografen haft per år. Regeln om uppskattning av skada efter skälighet är därför inte tillämplig. I avsaknad av utredning som kan läggas till grund för en tillförlitlig värdering av biografirörelsen – efter avkastning, efter substans eller på annat sätt – fann hovrätten att bolaget inte visat fog för sitt anspråk på expropriationsersättning utöver den som kommunen medgivit.

Hur ortsprismetoden kan tillämpas vid bestämmande av löseskilling för råmark prövades av en annan hovrätt.³⁷ Regeringen gav år 1989 en kommun tillstånd att med äganderätt exproprierade några fastigheter. Expropriationen avsåg mark som behövdes för tätbebyggelse. Fastighetsdomstolen hade förordnat om enkelt förhandstillträde till fastigheterna. En av fastigheterna var obebyggd och taxerad som tomtmark för helårsbostad. Den andra var en bebyggd jordbruksfastighet. Kommunen erbjöd löseskilling för fastigheterna beräknat efter ett råmarksvärde på 8 kr per kvadratmeter vid värdetidpunkten. Om fastighetsdomstolen skulle finna att råmarksvärdet var högre än 10 kr per kvadratmeter (som motsvarar värdet vid presumtionstidpunkten uppräknat med index)

³⁶ Svea hovrätts dom 1990-06-20, DT 64, lantmäteriets rättsfallsregister 90:17.

³⁷ Hovrättens för Västra Sverige, dom 1996-01-18, DT 3, Lantmäteriets rättsfallsregister V 96:2.

yrkade kommunen att presumtionsregeln skulle tillämpas. Ägarna till de två fastigheterna medgav expropriationen och yrkade att löseskillingen skulle beräknas efter ett råmarksvärde om 40 kr per kvadratmeter. Presumtionsregeln skulle inte anses tillämplig eftersom motsvarande förväntningar förelåg redan vid presumptionstidpunkten. Hovrätten konstaterade att den stora nivåkillnaden mellan parternas bedömning av råmarksvärdet kan förklaras av att de har olika principiell syn på hur råmarksvärdet ska bestämmas. Kommunen har utgått från ett vidare ortsbegrepp än fastighetsägarna, som menar att värdebedömningen i detta fall kan göras utifrån vad som skett just inom det område som expropriationen avser. Hovrätten konstaterade att begreppet ort ska knytas till områden inom vilka betingelserna för eller deras samlade effekt på marknadsvärdet och dess utveckling rent faktiskt är jämförbara. Hovrätten gjorde från denna utgångspunkt en närmare granskning av de åberopade jämförelseförvärven med avseende på exploateringsmognad, läge, infrastruktur m.m. och drog slutsatsen att endast mycket begränsad och delvis motsägelsefull information kunde utvinnas från samtliga förvärv förutom en fastighet. Det ansågs dock otillfredsställande att grunda ortsprisbedömningen på ett enda köp. Med hänvisning till ytterligare ett av jämförelseförvärven fann dock hovrätten att 17 kr per kvadratmeter kunde användas som mått på råmarksvärdet i området.

I ytterligare en hovrättsdom behandlades frågan om värderingsmetod vid inlösen av småhusfastighet vid osäkerhet i värderingen.³⁸ En småhusfastighet, som i stadsplan utlagts till vägområde, inlöstes av kommunen med stöd av äldre lagstiftning (byggnadslagen). Fastigheten var belägen i ett villaområde. Kommunen redovisade ett omfattande ortsprismaterial. Efter uteslutning av icke representativa köp omfattade materialet 218 överlåtelse. Gallring skedde sedan efter taxeringsuppgifterna om storlek, ålder och standard, varefter 25 köp återstod. Med ledning av köpeskillingskoefficienterna för dessa köp bestämdes värdet av fastigheten. Fastighetsägarna anförde bl.a., att eftersom ortsprismaterialet uppvisade en betydande spridning ifråga om köpeskillingskoefficienterna, gav en medelvärdesberäkning ett missvisande resultat för fastigheter som skiljer sig från den genomsnittliga. Efter jämförelse med en enda fastighet, som sålts tre gånger och som ansågs nära överensstämma med värderingsobjektet, uppskattades värdet vara högre än

³⁸ Svea Hovrätt, 1988-02-01, DT 5.

vad kommunen hade kommit fram till. Fastighetsdomstolen konstaterade att spridningen av köpeskillingskoefficienterna var stor (0.9–2.1) och att värderingsobjektet avvek från ortsprismaterialets medelfastighet. Kommunens värderingsmetod kunde därför inte läggas till grund för värderingen särskilt som marknadsvärdet med fördel kunde uppskattas genom direkt jämförelse med ett av objekten. Fastighetsdomstolen konstaterade därvid att marknadsvärdet mycket väl kunde uppgå till vad fastighetsägarna fordrat. Eftersom osäkerheten i uppskattningen bör drabba kommunen tillmötesgick domstolen fastighetsägarnas yrkande. Domen överklagades men parterna förliktes i hovrätten.

I mål rörande ersättning enligt 55 § väglagen för samfällt grustag aktualiserades fråga om bl.a. bevisning beträffande övrig skada.³⁹ Samfällid mark togs i anspråk för omläggning av väg E4 Skellefteå–Haparanda. I målet behandlades huvudsakligen frågan om annan ersättning skulle utgå för förlorad husbehovstäkt inom vägrättsområdet. Parterna var oeniga om marken kunde anses ha ett övervärde på grund av täkt. Hovrätten konstaterade att samfälligheten inte visat att Vägverket hade förfogat över mer massor än vad Vägverket medgett ersättningskyldighet för. Samfälligheten hade inte heller visat att det varit omöjligt att arrendera ersättningstäkter eller att den, som påståtts, hade haft några faktiska kostnader för ersättningsanskaffning av material. Hovrätten fann därmed att samfälligheten inte hade visat att någon skada uppkommit som var ersättningsgill som annan skada.

I ett mål som gällde fråga om ersättning för skada på fisket i samband med byggande av kraftverk och korttidsreglering vid kraftverk aktualiserades tillämpning av 35 kap. 5 § rättegångsbalken.⁴⁰ Genom deldomar år 1963 och år 1968 fick kraftbolaget vattendomstolens tillstånd att bygga ett kraftverk och att utföra korttidsreglering vid kraftverket. Den slutliga prövningen av frågor om kompensation för skada på fiskeintressen uppsköts till mars 1981. Vattenöverdomstolen fann att kräftfisket hade skadats genom kraftbolagets vattenkraftsutbyggnad. Med konstaterande att skadans omfattning inte längre kunde utredas och att parterna förklarar sig vara ense om att kräftfisket får anses vara totalförstört, uppskattade vattendomstolen med tillämpning av 35 kap. 5 § rättegångsbalken den skada vattenkraftsutbyggnaden förorsakat till hälften av den totala skadan på kräftfisket.

³⁹ Hovrättens för Övre Norrland, dom 1986-11-21, DT 1053.

⁴⁰ Svea Hovrätts dom, 1983-03-10, DT 18.

Ett avgörande från Högsta domstolen behandlade frågan om tillämpning av presumtionsregeln.⁴¹ En kommun fick tillstånd att exproprierade en obebyggd fastighet och stadsplan fastställdes. Enligt stadsplanen utgjorde större delen av fastigheten kvartersmark för enskilt bebyggande och en mindre del gata. Enligt ett saneringsprogram ingick fastigheten i bebyggelseområde i likhet med vissa andra angränsande områden med äldre stadsplaner. Kommunen åberopade presumtionsregeln men fastighetsägaren hävdade genom jämförelse med köp av nybyggnadsobjekt i närliggande områden med äldre stadsplaner, att värdet av nybyggnadsrätten enligt den nya stadsplanen redan förelåg vid presumtionstidpunkten och att presumtionsregeln således inte var tillämplig. Högsta domstolen anförde i huvudsak följande. När den exproprierande yrkar att presumtionsregeln ska tillämpas och markägaren bestrider detta, åligger det den exproprierande att visa att en värdeökning ägt rum under presumtionstiden och storleken därav. För att kunna göra detta måste den exproprierande i princip visa värdet av fastigheten vid såväl presumtionstidpunkten som värdetidpunkten, i fråga om värdet vid presumtionstidpunkten i förekommande fall jämkat med hänsyn till höjning av det allmänna prisläget fram till värdetidpunkten. Vid bestämmandet av presumtionsvärdet ska, såsom framhålls i förarbetena (jfr prop. 1971:122 s. 182), vanliga regler för fastställande av löseskilling gälla. Värdebestämning i expropriationsmål måste i stor utsträckning ske genom skälighetsuppskattning (jfr prop. 1971:122 s. 170). Om tillgänglig utredning i målet inte ger tillräckligt underlag för fastställande av värdet vid de båda jämförelsetidpunkterna eller någon av dem, får därför sådant osäkert värde med tillämpning av grunderna för 35 kap. 5 § rättegångsbalken bestämmas till ett med hänsyn till omständigheterna skäligt belopp inom ramen för parternas ståndpunkter.

Högsta domstolens dom i det s.k. Ålbergamålet⁴² aktualiserade uttalanden om bevisvärderingen. Högsta domstolen konstaterade att samma principer för bevisvärderingen som tillämpas i expropriationsmål, dvs. att parterna i princip anses jämställda, får anses gälla också i mål om ersättning enligt 55 § väglagen. Fastighetsägarna åberopade tre vittnen att höras rörande vägföretagets påverkan på fastigheternas marknadsvärden. Fastighetsdomstolen godtog fastighetsägarnas påståenden om värdeminskning i viss del. Hovrätten godtog påståendet till en mycket mindre del. Högsta domstolen

⁴¹ NJA 1982 s. 757.

⁴² NJA 2003 s. 619.

uttalade följande om fastighetsägarnas bevisning. Två av vittnena har värderat fastigheterna utifrån sina erfarenheter som mäklare av jordbruks- och skogsbruksfastigheter. Deras utlåtanden om värdet får till stor del anses bygga på en subjektiv uppskattning, vilket gör dem osäkra. Det tredje vittnets uppskattning av värdepåverkan bygger på faktiska försäljningar av fem fastigheter inom en radie motsvarande Stora Lidas och Ålberga Gårds avstånd från Stockholm. Försäljningarna har dock skett några år senare än värdeåret och de sålda fastigheterna kan inte bedömas vara likvärdiga med Stora Lida och Ålberga Gård. Högsta domstolen fann därför att vittnesmålen inte tillät några säkra slutsatser rörande påverkan på marknadsvärdet på de aktuella fastigheterna.

11.5 Överväganden

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon särskild bevisregel i expropriationslagen.

11.5.1 Bevisbördan och beviskraven

Rent generellt kan konstateras, utifrån genomgången av allmänna principer, att bevisbördans placering bör styras av ändamålet med den materiella regeln och parternas möjlighet att lägga fram bevisning. På samma sätt som när det gäller bevisbördan kan sägas att utifrån allmänna principer bör kraven på bevisningens styrka styras av ändamålet med den materiella regeln och parternas möjlighet att lägga fram bevisning.

Sedan mycket lång tid tillbaka gör domstolarna många gånger i ersättningsmål enligt expropriationslagen skälighetsuppskattningar enligt 35 kap. 5 § rättegångsbalken för att bestämma vilken ersättning som ska betalas. Tillämpningen är en följd av att det i dessa mål kan vara svårt att få fram underlag och svårt att bedöma underlaget.

Frågan är då vad domstolarnas tillämpning av 35 kap. 5 § rättegångsbalken innebär i mål om ersättning enligt expropriationslagen. Enligt Richard Hager⁴³ kan det ifrågasättas om 35 kap. 5 § rättegångsbalken egentligen har reell betydelse när det är fråga om att i ett värderingsmål, på området för de offentliga ingreppen, bestämma

⁴³ Hager, som ovan, s. 342–343.

ett *marknadsvärde*. Richard Hager menar att detta skulle gälla om regeln tolkas som en bevislätnadsregel och med den föresatsen att domstolen i de aktuella målen alltid har att efter bästa förmåga träffa så rätt som möjligt i fastställandet av marknadsvärdet. Han anför därefter följande.

Vidare är det också så att om det råder bevisvärigheter i ett enskilt fall och det vore önskvärt att sänka beviskraven, situationen är lika för de båda inblandade parterna i målet, det torde inte generellt vara lättare att bevisa ett lägre än ett högre marknadsvärde. Med andra ord är domstolen i praktiken hänvisad till att på grundval av den bevisning parterna ändå fört in i målet döma ut fastighetens marknadsvärde tolkat efter de materiella ersättningsreglerna oberoende av bevisningens totala styrka.

När det däremot gäller ersättning för annan skada torde 35 kap. 5 § rättegångsbalken äga full betydelse som bevislätnadsregel, i detta fall är det den skadelidande parten som har att visa på den åsamkade skadan och dennas beloppsmässiga omfattning. Misslyckas parten med att nå upp till de ordinära beviskraven har domstolen att enligt de ordinära bevisreglerna att ogilla anspråket och det är här som 35 kap. 5 § rättegångsbalken kan användas och ge domstolen möjligheten att döma ut ett skäligt värde i första hand grundat på den bristfälliga bevisning som föreligger.

Ett rimligt ställningstagande blir att tillämpningen av 35 kap. 5 § rättegångsbalken ger domstolarna en möjlighet att döma ut ersättning trots bristfällig utredning (bevisning) i målet. När rätten uppskattar skadan till skäligt värde så innebär det att man söker ett så riktigt värde som möjligt, utifrån den kunskap och det material domstolen har till sitt förfogande. Beroende på dessa omständigheter kan det i vissa fall bli fråga om en uppskattning som vilar på relativt dålig grund. Syftet att tillämpa bestämmelsen för att nå fram till en ersättning som inte blir för låg uppväger eventuella svagheter när det gäller underlaget.

11.5.2 Bör en särskild bevisregel införas i expropriationslagen?

Osäkerhetsaspekten

Vi har ovan i kapitel 6 och 7 tagit upp frågan om osäkerheten vid en marknadsbestämning. Denna osäkerhet har också betydelse vid bedömning av hur bevisituationen ska lösas. Är det möjligt att minska osäkerheten genom att ändra reglerna eller införa en särskild bevisregel? Det är svårt att se hur man med hänsyn till utform-

ningen av de materiella ersättningsreglerna eller med hjälp av bevisregler skulle komma åt den osäkerhet som med nödvändighet ligger i att det är fråga om en värderingssituation. Det torde alltså vara så att oavsett hur en materiell regel om ersättning vid expropriation utformas får man räkna med att det alltid kommer att finnas svårigheter att exakt bestämma värdet av egendomen som ska ersättas. Enligt Richard Hager⁴⁴ har osäkerhetsmarginalen i ersättningsmålen följaktligen funnits kvar också efter tillkomsten av den nuvarande expropriationslagen. Tillämpningen av 35 kap. 5 § rättegångsbalken har inte heller löst problemet med osäkerheten men kan ändå sägas innebära att osäkerhetsmarginalen ska fördelas jämt mellan parterna.

Parternas styrkeförhållanden

En omständighet som skulle kunna utgöra skäl för att utforma en särskild bevisregel är om det föreligger skillnader mellan parternas styrkeförhållanden, dvs. skillnader i tillgång till resurser som kunskap och ekonomi.

En synpunkt som understrukits från fastighetsägare är att dessa befinner sig i en underlägsen ställning med hänsyn till expropriationens tvingande karaktär. Detta skulle således i sig ses som ett argument för att skapa en bevislätnadsregel. Denna fråga måste dock ses och bedömas i förhållande till hur ersättningsreglerna är utformade. Vi återkommer därför till denna fråga längre fram.

Vidare har från fastighetsägarhåll framhållits att det kan vara svårt att uppfylla domstolarnas beviskrav eftersom man saknar resurser som tid och pengar för att få fram utredning om den ersättning man anser sig berättigad till. I praktiken skulle detta då innebära att det är fastighetsägaren som får bära den tyngsta bördan i processen. Det har vidare betonats att den berörda fastighetsägaren många gånger är en enskild person som saknar både kunskap och erfarenhet om hur processen fungerar. Mot detta kan anföras att fastighetsägare som berörs av en expropriationsåtgärd eller motsvarande tvångsförfogande inte enbart utgörs av enskilda privatpersoner som kan sägas vara mindre resursstarka. Det finns således bland berörda fastighetsägare såväl privata som offentliga subjekt av varierande storlek och med tillgång till olika stora resurser.

⁴⁴ Hager, som ovan, s. 327–328.

Frågan om tillgång till resurser och möjligheter att lägga fram utredning vid en rättegång måste även ses mot bakgrund av expropriationslagens bestämmelser om rättegångskostnader. Enligt 7 kap. 1 § expropriationslagen ska som huvudregel den exproprierande i fastighetsdomstol svara för såväl sina egna som motpartens kostnader vid prövning av bl.a. expropriationsersättning. Undantag har gjorts endast för sådana fall som avses i 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken, dvs. att parten blir ansvarig för rättegångskostnaderna om han eller hon genom vårdslöshet eller försummelse vållat dessa eller om kostnaderna inte varit skäligen påkallade för att tillvarata partens rätt. En särskild regel finns i 7 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen som inskränker sakägarens rätt att vid fastighetsdomstolen få ersättning för utredningskostnaden i de fall då domstolen har meddelat utredningsbeslut enligt 5 kap. 12 § andra stycket i expropriationslagen. Kostnad för utredning som förebringats i strid mot ett sådant beslut ersätts bara i den mån utredningen haft betydelse för målets utgång. I högre rätt är reglerna något annorlunda. Enligt 7 kap. 3 § svarar den exproprierande för sina kostnader och för de kostnader för motparten som uppkommit genom att den exproprierande överklagat. I övrigt gäller de ovan nämnda reglerna i rättegångsbalken. När det gäller rättegångskostnader finns vidare en möjlighet att få förskott på ersättningen i avvaktan på att målet avgörs (7 kap. 5 § expropriationslagen). Bakgrunden till detta är att rättegångskostnaderna i expropriationsmål ofta uppgår till betydande belopp och att det kan ta lång tid innan ersättningen slutligen kan fastställas.

Genom bestämmelserna om rättegångskostnader har fastighetsägaren, liksom andra sakägare, således under alla förhållanden den särskilda förmånen att han eller hon i regel slipper att själv betala rättegångskostnaderna i fastighetsdomstolen. Det innebär att fastighetsägaren kan skaffa in utredningar om markvärden eller liknande oberoende av sin ekonomiska ställning.

I sammanhanget bör även lyftas fram att formellt ska inte parternas olika styrkeförhållanden ha någon betydelse. Regeringsformen slår fast en grundläggande objektivitetsprincip som innebär att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saktlighet och opartiskhet.⁴⁵

⁴⁵ 1 kap. 9 § regeringsformen.

Utgångspunkten vid domstolarnas prövning är alltså att parterna inte bara anses likställda utan också behandlas lika.

Sammanfattande syn på frågan om behovet av en särskild bevisregel

Om en skadelidande inte får full ersättning till följd av att den skada han eller hon lidit är svår att bestämma, kan ifrågasättas om huvudprincipen att den skadelidandes ekonomiska ställning ska vara oförändrad fullt ut upprätthålls. Richard Hager resonerar på följande sätt.⁴⁶

Om man mycket starkt betonar detta mål för ersättningen skulle man kunna hävda att risken för felvärdering ska bäras av den sida som står för ingreppet, utgångspunkten kan sägas vara att denna sida består av det allmänna i en eller annan form. Således skulle en sådan riskfördelning leda till att förlusten delas upp på den stora allmänheten via skattsedeln. Det har dock hävdats att en dylik uppfattning måste grundas på ett stöd i de materiella reglerna och att de processrättsliga reglerna inte utan ett sådant stöd kan hävdas föreskriva en sådan riskfördelning. Emellertid har det under de senare åren blivit vanligare att även andra än stat och kommun återfinns på ingreppssidan, exempel härpå kan vara privatägda kraftbolag som behöver ta i anspråk egendom för kraftledningar. Härmed finns inte alltid möjligheten att fördela kostnaderna via skattsedeln att tillgå, vilket även talar emot en dylik riskfördelning.

Det handlar alltså som vi berört tidigare ytterst om en riskfördelning. Äldre bestämmelser omfattade särskilda bevisbörderegler och man tillämpade viss övervärdering i syfte att förhindra att fastighetsägaren fick bära risken för felvärdering. Den omfattande kritiken mot övervärderingarna ledde till förändringar under 1900-talet. Den senaste ändringen genomfördes med införandet av den nuvarande expropriationslagen. I samband härmed uttalades att det inte längre ansågs finnas någon anledning att låta risken för felvärdering drabba den ena eller andra parten.⁴⁷ Det ansågs därför inte vara möjligt att hävda att uppskattningen av värdet ska göras på ett sådant sätt att antingen den ena eller den andra parten automatiskt ska få en fördel. Avsikten var att svårigheterna med att träffa rätt i en värdering skulle bäras lika av de båda inblandade sidorna. Vi menar att argumentet att osäkerheten bör fördelas lika fortfarande har tyngd och bör eftersträvas.

⁴⁶ Hager, som ovan, s. 370 f.

⁴⁷ SOU 1969:50 s. 159.

Richard Hager hävdar vidare att domstolen i ett värderingsfall på området för de offentliga ingreppen synes ha ett större ansvar för processens utgång än vad ett genomsnittligt tvistemål annars föranleder och tillägger följande.⁴⁸

Ansvarer kan till viss del liknas vid det som föreligger i de indispositiva målen. Det består av ökade befogenheter och därmed skyldigheter att styra processen, med hjälp av utredningsbeslut och att inte i alltför ringa antal fall med hjälp av 35 kap. 5 § rättegångsbalken döma ut ett skäligt värde, när parterna inte nått upp till de ordinära beviskraven, även om det mer sällan direkt uttalas i domen att paragrafen tillämpats.

I mål som rör frågan om att bestämma ersättning enligt expropriationslagen måste rätten, som beskrivits ovan, sätta ett värde på fastigheten inom de gränser som parterna ställer upp, även om bevisningen egentligen inte ger domstolen ett tillräckligt tydligt besked om detta värde. En förutsättning är dock att den ersättningsberättigade sidan inte utan skäl undandragit sig att ta fram möjlig bevisning. Om fastighetsägaren trots allt har svårigheter att föra bevisning om skadan, måste det anses var en fördel för honom eller henne att den nuvarande ordningen finns med möjlighet att enligt 35 kap. 5 § rättegångsbalken uppskatta skadan till skäligt belopp.

Från markägarhåll har ändå framförts åsikten att det är befogat med en särskild bevisregel. En sådan skulle då kunna utformas med den utgångspunkten att fastighetsägaren har att ”göra antagligt” ett visst ersättningsanspråk. Om fastighetsägaren når upp till detta lägre beviskrav skulle bevisbördan flyttas över på den exproprierande som med ett högre beviskrav har att styrka sitt påstående om vilken ersättning som ska betalas.

Det kan konstateras att denna modell till en bevisregel uppvisar likheter med flera av de bevislätnadsregler som finns på andra områden och som redogjorts för ovan. Ett genomgående drag i dessa bevisregler är dock att de oftast tar sikte på sådana i bevissammanhang svårgripbara omständigheter som om ett orsakssamband föreligger mellan en viss händelse och en viss effekt eller om ett handlande har haft ett visst angivet syfte. För påstådda faktiska omständigheter torde även i dessa fall tillämpas sedvanliga bevisprövningsregler. I nu diskuterade sammanhang är det framför allt fråga om att fastställa en skadas värde. Det är således samma omständighet som med den skisserade regeln ska såväl ”bevisas”, i meningen göras antaglig, som ”motbevisas”, dvs. styrkas inte föreligga. Det är

⁴⁸ Hager, som ovan, s. 370 f.

enligt vår mening svårt att mot den bakgrunden se vad som ska åstadkommas med en regel av det här slaget som inte redan ryms inom ramen för nuvarande nyanserade bevisprövning och tillämpning av 35 kap. 5 § rättegångsbalken. Till det sagda kommer att en sådan regel ter sig särskilt svärmotiverad när ersättningsanspråken avser övrig skada, där det väl otvivelaktigt förhåller sig så att fastighetsägaren har bäst förutsättningar att föra bevisning om skadans storlek.

De problem med bevisningen i expropriationssammanhang som har lyfts fram från fastighetsägare synes för övrigt i inte obetydlig omfattning botts i missnöje med värderingen av den i enskilda fall förebringade bevisningen. Mot bakgrund av den sedan länge gällande principen om fri bevisprövning är det dock inte tänkbart att skapa regler som mera direkt tar sikte på bevisvärderingen som sådan.

Vår slutsats av det hittills anförda är att det inte ter sig vare sig behövt eller lämpligt med en särskild bevisbörderegul vid prövning av expropriationsersättning. Till detta kommer att det torde vara en mycket grannliga uppgift att utforma en bevisbörderegul i expropriationslagen så att den kan ge rimliga förutsättningar för den mängd olika bevissituationer där en tillämpning av regeln kan bli aktuell. Expropriationslagens ersättningsbestämmelser är ju tillämpliga i en lång rad olika ersättningsfall genom hänvisningar i ett flertal andra lagar. Markåtkomsten enligt dessa lagar har olika karaktär beroende på de vitt skilda tillämpningsområden som varje lag tar sikte på. Vidare kan berörda parter skifta väldigt. Det är, som framgått ovan, många gånger inte fråga om en situation med en typiskt sett starkare part mot en svagare part. Det föreligger också, som framgår av den tidigare redovisningen, en betydelsefull skillnad om prövningen sker inom ramen för ett förrättningsförfarande med det där rådande officialansvaret för utredningen, eller vid ett domstolsförfarande där utredningsplikten som huvudregel ligger på parterna.

Vi har, ovan i kapitel 7, föreslagit att utöver den ersättning som ska betalas för marknadsvärdet (eller marknadsvärdeminskningen) och för eventuella övriga ekonomiska skador, ska ersättning vid ett tvångsförvärv även innefatta kompensation för individuella värden. Ersättningen ska bestämmas genom en schablon, som uppgår till 25 procent av marknadsvärdet (eller marknadsvärdeminskningen). Syftet med den förändringen är bl.a. att hänsyn bör tas till den exproprierades eget individuella värde av egendomen och att den privata äganderätten bör ytterligare skyddas. Till detta ska läggas

att vi har, ovan i kapitel 8, föreslagit att vid markåtkomst för sådana ändamål som bedrivs på i huvudsak marknadsmässiga villkor ska ersättningen innefatta en ändamålsrelaterad ersättningspost – s.k. vinstdelning. Den tillkommande ersättningen ska bestämmas efter vad som är skäligt i det enskilda fallet med hänsyn till egendomens särskilda värde för förvärvaren. En förhöjd ersättning bör betalas i vissa fall av expropriation med hänsyn till ändamålet med förvärvet. Det grundläggande syftet är rättviseskäl och upprätthållandet av förtroendet för lagstiftningen. Mot bakgrund av de sålunda föreslagna förändringarna anser vi inte att det finns behov av att av principiella skäl även införa en särskild bevisregel av hänsynstagande till expropriationens tvingande karaktär.

Som vi ovan konstaterat är expropriationslagens bestämmelser om rättegångskostnader så förmånliga för fastighetsägaren att det inte med fog går att påstå att han eller hon utifrån ekonomiska skäl skulle ha sämre förutsättningar att lägga fram utredning till stöd för sin talan. Någon risk för att domstolarna i bevishänseende särbehandlar parterna föreligger inte. För fastighetsägaren bör dessutom möjligheten att vid tillämpning av 35 kap. 5 § rättegångsbalken uppskatta skadan till skäligt belopp ses som en fördel och en möjlighet att under alla förhållanden få ersättning.

Sammanfattningsvis anser vi att det inte finns skäl att föreslå en specialregel om bevisningen för prövningen av ersättningsfrågorna i expropriationssammanhang som skulle innebära att man på detta område lämnar de allmänna principerna för bevisprövning.

12 Kostnadsersättning vid lantmäteriförrättning m.m.

12.1 Inledning

Vid förrättningar hos en lantmäterimyndighet, dvs. i första hand förrättningar enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen, har sakägarna inte rätt till ersättning för egna kostnader. En fastighetsägare vars mark tas i anspråk med t.ex. ledningsrätt har sålunda varken rätt till ersättning för kostnader för ombud eller biträde, för egen utredning eller för resa eller uppehälle med anledning av inställelse vid sammanträde vid lantmäterimyndigheten.¹

När frågor om ianspråktagande av mark eller rättigheter prövas genom ett rättegångsförfarande är utgångspunkten att sakägare, som avstår mark eller rättighet, har rätt till ersättning av motparten för sina egna kostnader. I t.ex. expropriationsmål, som prövas i första instans av fastighetsdomstol, har sakägare som avstår mark eller rättigheter – oavsett utgången i målet – rätt till ersättning för kostnader för bl.a. ombud eller biträde och för egen utredning. Motsvarande regler gäller även vid domstolsprövning av överklagande av vissa förrättningsbeslut, t.ex. beslut enligt ledningsrättslagen.

Skillnaderna i sakägares rätt till ersättning för kostnader har motiverats av att förfarandena skiljer sig åt. Förrättningsförfarandet präglas av lantmäterimyndighetens skyldighet till officialprövning. Myndigheten ska aktivt verka för ärendets utredning och även bistå sakägare med råd och upplysningar. När frågor om markåtkomst och ersättning avgörs genom ett domstolsförfarande vid allmän domstol, vilar däremot ansvaret för processföringen och utredningen helt på parterna. Dessutom kan det vid en lantmäteriför-

¹ Enligt praxis beviljas normalt inte heller rättshjälp enligt rättshjälpslagen i ärende hos lantmäterimyndigheten, se Cecilia Renfors och Ebba Sverne Arvill, Kommentar till rättshjälpslagen, andra upplagan, 2006, s. 355. Vidare gäller inte den vanliga rättsskyddsförsäkringen vid en lantmäteriförrättning.

rättning – till skillnad mot vad som gäller vid en rättegång – inte förekomma förhör under sanningsförsäkran eller vittnesförhör. Likaså saknas möjlighet att meddela editionsföreläggande för att tvinga fram skriftliga bevis och lantmäterimyndigheten kan inte heller tvinga fram personlig inställelse av en sakägare.

Att en sakägare vid en lantmäteriförrättning inte har rätt till ersättning för egna kostnader har diskuterats från och till alltsedan de berörda lagarna stiftades för drygt trettio år sedan. Den kritik som har framförts mot den gällande ordningen kan sammanfattas med att sakägarna inte alltid är jämbördiga när det gäller förutsättningarna för att ta till vara de egna intressena, särskilt vid förrättningar av utpräglat expropriativ karaktär, och att denna obalans inte i tillräcklig grad uppvägs av den utredningsplikt som åvilar lantmäterimyndigheten. Frågan har även utretts vid några tillfällen och mer än ett förslag har lämnats om att i olika sammanhang införa s.k. kostnadsersättning. Inget av förslagen har dock genomförts.

Mot den redovisade bakgrunden ska vi enligt direktiven överväga om det vid lantmäteriförrättningar där mark eller rättigheter tvångsvis tas i anspråk ska finnas en möjlighet för lantmäterimyndigheten att i vissa fall, där så kan anses vara motiverat t.ex. med hänsyn till förekommande obalans mellan parterna, frågans komplexitet eller intrångets art, förplikta sökanden att ersätta sakägare, vars mark eller rättigheter tas i anspråk, för egna kostnader vid förrättningen. En utgångspunkt för övervägandena ska vara att förrättningsförfarandets natur – däribland lantmäterimyndighetens officialprövning – inte får urholkas. Om utredningen föreslår att det ska införas en möjlighet för sakägare att få ersättning för egna kostnader vid förrättning, ska särskilt belysas vilka konsekvenser som en sådan reglering får för förrättningsinstitutet.

Om förslag lämnas om att det ska införas en rätt för sakägare till ersättning för egna kostnader vid lantmäteriförrättning, ska vi även belysa vilka effekter som förslaget kan antas få för sakägares möjlighet att få ersättning för kostnader vid överklagande och för sakägares benägenhet att överklaga. Utgångspunkten ska vara att reglerna om rätt till ersättning för kostnader vid överklagande inte ska ändras, om det inte är nödvändigt med hänsyn till de förslag som lämnas om rätt till ersättning för kostnader vid förrättning.

12.2 Tidigare lämnade förslag och ställningstaganden

12.2.1 Lantmåteriverkets förslag år 1988

Enligt direktiven ska vi i vårt arbete utgå från ett av Lantmåteriverket år 1988 framlagt förslag om rätt för sakägare till ersättning för egna kostnader i vissa fall.² Lantmåteriverkets förslag byggde i sin tur till stora delar på ett förslag som lämnades av Fastighetsbildningsutredningen år 1984, vilket var knutet till ett samtidigt lämnat förslag om att markåtkomstfrågor vid plangenomförande skulle prövas genom en särskild s.k. inlösenförrättning.³ Frågan om kostnadsersättning hade dessförinnan även behandlats i en departementspromemoria år 1977, i vilken dock inga förslag lämnades.⁴

Lantmåteriverkets förslag var att lantmåterimyndigheten i vissa fall skulle kunna besluta om ersättning till sakägare för kostnader för ombud eller biträde och för utredning. Förslaget omfattade inlösen enligt 8 kap. fastighetsbildningslagen samt andra åtgärder enligt fastighetsbildningslagen och anläggningslagen som avser in- och utspråktagande av mark eller rättighet som alternativt hade kunnat lösas in enligt plan- och bygglagen eller som hade kunnat tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande. Förslaget innefattade även samtliga förrättningar enligt ledningsrättslagen.

Ersättning skulle dock enligt förslaget betalas endast om det var befogat med hänsyn till partsförhållandena och intrångets omfattning samt endast för kostnader som varit *nödvändiga* för att ta tillvara sakägarens rätt vid förrättningen. Det förutsattes därvid att ersättningen endast skulle avse sådana kostnader som krävdes för att tillvarata sakägarens rätt vid bestämmande av ersättning för markavståendet eller upplåtelsen. Vid bedömningen av om ombuds- eller biträdeskostnader hade varit nödvändiga skulle lantmåterimyndigheten ta hänsyn till möjligheterna för sakägare utan inbördes motstridiga intressen att anlita samma ombud eller biträde. Någon ersättning för kostnader för inställelse vid sammanträde skulle enligt förslaget inte betalas.

² Markåtkomst och ersättning, Förslag till ändringar i fastighetsbildningslagstiftningen, LMV-rapport 1988:28.

³ Fastighetsbildning 3, Plangenomförande genom inlösenförrättning, SOU 1984:72. Som modell för Fastighetsbildningsutredningens förslag stod regleringen i den finländska inlöseningslagen.

⁴ Ds Ju 1977:12, Uppföljande översyn av fastighetsbildningslagstiftningen, s. 85 f. I promemorian uttalades att om förrättningsinstansen skulle förändras till större likhet med domstol skulle smidigheten och effektiviteten i förrättningsförfarandet försämrats. Några lagändringar föreslogs därför inte.

Eftersom det skulle prövas i varje enskilt fall huruvida partsförhållandena och intrångets omfattning var sådana att sakägaren var berättigad till kostnadsersättning, var förslaget att lantmäterimyndigheten i ett inledande skede av förrättningen skulle ta ställning till och besluta om huruvida ersättning över huvud taget kunde betalas till en viss sakägare. Exakt vilka kostnader som skulle ersättas skulle sedan beslutas i samband med att förrättningen avslutades.

Eftersom det förstnämnda beslutet i hög grad kunde påverka sakägarnas agerande vid förrättningen bedömdes det vara nödvändigt att beslutet vann laga kraft. Ett beslut om att ersättning skulle kunna betalas liksom ett beslut med motsatt innebörd fick därför enligt förslaget överklagas särskilt enligt 15 kap. 2 § fastighetsbildningslagen. Det slutliga beslutet om kostnadsersättningens storlek kunde sedan överklagas i vanlig ordning efter det att förrättningen hade avslutats.

12.2.2 Beslut av riksdagen år 1992

Förslagen i såväl Fastighetsbildningsutredningens delbetänkande Fastighetsbildning 3 som i Lantmäteriverkets rapport 1988:28 togs upp av regeringen i prop. 1991/92:127. Förslaget om ersättning för ombudskostnader m.m. genomfördes inte, bl.a. med hänvisning till att det inte var lämpligt att ge förrättningsförfarandet en annan karaktär än det dittills hade haft. Ställningstagandet motiverades mer i detalj på följande sätt.⁵

Att en sakägare vid en förrättning – till skillnad mot vad som gäller vid ett domstolsförfarande enligt plan- och bygglagen och expropriationslagen – inte är berättigad till ersättning för egna kostnader sammanhänger med förrättningsförfarandets särskilda karaktär. Förfarandet skiljer sig i avgörande hänseenden från vad som gäller vid domstol. Medan ansvaret för processföringen och utredningen i en rättegång helt vilar på parterna, präglas förrättningsförfarandet av fastighetsbildningsmyndighetens⁶ skyldighet till officialprövning. Fastighetsbildningsmyndigheten har sålunda till uppgift att aktivt verka för utredningen, om nödvändigt med hjälp av sakkunniga. Till myndighetens uppgifter hör även att – i en omfattning som saknar motsvarighet i domstolsprocessen – bistå sakägarna med råd och upplysningar. Vidare är möjligheterna att förebringa utredning väsentligt olika i de båda typerna av förfarande. Vid en förrättning kan det inte förekomma någon muntlig bevisning. Vidare kan personlig inställelse inte åläggas och editions-

⁵ Prop. 1991/92:127 s. 47–50.

⁶ Dåvarande fastighetsbildningsmyndigheten motsvaras i dag av lantmäterimyndigheten.

föreläggande inte meddelas. I vissa fall kan alltså en mera fullständig utredning inte läggas fram vid förrättningen utan först vid fastighetsdomstolen efter överklagande. Dessa förhållanden övervägdes vid fastighetsbildningslagens tillkomst och ansågs godtagbara med hänsyn till intresset av att förfarandet inför fastighetsbildningsmyndigheten skulle vara enkelt (jfr prop. 1969:128 s. B 191).

De nu angivna dragen i förrättningsförfarandet innebär att det normalt ska vara möjligt för sakägarna att föra sin talan vid förrättningen utan juridiskt biträde eller expertmedverkan. Systemet kan sägas förutsätta att sakägarnas egna utredningar koncentreras till fastighetsdomstolen.

Enligt min mening är det inte lämpligt att ge förrättningsförfarandet någon annan karaktär än det hittills har haft. Förfarandet bör således även i fortsättningen präglas av en strikt och aktiv officialprövning. Det är inte minst detta som gör förfarandet så smidigt. Lantmäteriverkets förslag skulle enligt min uppfattning kunna leda till att förrättningen får en mera rättegångsliknande karaktär. Detta skulle minska snabbheten och smidigheten. Jag är inte heller övertygad om att det från rättssäkerhetssynpunkt är nödvändigt att införa de föreslagna ersättningsreglerna. Sakägarnas behov av ombud är ju inte lika stort vid en förrättning som vid en domstolsförhandling. De beslut som fattas vid förrättningen kan överprövas i två eller tre domstolsinstanser. Sakägarnas ställning vid en förrättning kan alltså inte jämföras med deras ställning i exempelvis ett expropriationsmål. Med en aktiv officialprövning bör också obalansen mellan sakägarna i huvudsak kunna elimineras. Detta gäller i synnerhet om fastighetsbildningsmyndigheten genom förordnande av sakkunnig enligt 4 kap. 34 § fastighetsbildningslagen utnyttjar den omfattande specialistkompetens som numera finns inom lantmäterioorganisationen.

Lantbrukarnas Riksförbund har gjort gällande att det i vissa fall finns en risk för att fastighetsbildningsmyndigheten inte förmår göra en fullt opartisk värdering. Förbundet har härvid hänvisat framför allt till sådana fall då det statliga lantmäteriet i sin uppdragsverksamhet har tagit fram en utredning åt en part och denna utredning sedan åberopas vid en förrättning. Jag delar givetvis Lantbrukarnas Riksförbunds uppfattning att det är angeläget att säkerställa att värderingarna görs på ett opartiskt sätt. Enligt uppgift från lantmäteriverket torde det dock endast vara i ett fåtal fall som det har inträffat att en part vid en förrättning åberopar en utredning som lantmäteriet tidigare har utfört i sin uppdragsverksamhet. Även om så skulle vara fallet, finns det enligt min mening anledning att vidta åtgärder för att undanröja risken för att värderingarna inte görs på ett opartiskt sätt. Enligt vad jag har erfarit avser lantmäteriverket att precisera och skärpa de riktlinjer som i detta hänseende gäller för lantmäteriets uppdragsverksamhet. Arbetet med dessa riktlinjer kommer att följas med uppmärksamhet från regeringskansliets sida. Bland annat mot denna bakgrund anser jag att det som Lantbrukarnas Riksförbund i denna del har framfört inte bör inverka på frågan om kostnadsersättning.

Lantmäteriverkets förslag om ersättning till sakägare för kostnader skulle enligt min bedömning också leda till ökade kostnader för samhälls-ekonomin i en omfattning som för närvarande inte låter sig försvaras. Lantmäteriverket har beräknat de direkta kostnaderna till sammanlagt cirka två miljoner kr årligen. Jag befarar att kostnaderna skulle bli högre än så. Enligt min bedömning skulle förslaget inte heller medföra några mera påtagliga besparingar på andra områden.

Vad gäller sakägarens kostnader för egen inställelse har det länge ansetts naturligt att en fastighetsägare har att bevaka sina intressen i ett förrättnings-sammanhang utan någon särskild kompensation. Normalt är kostnaderna för inställelsen förhållandevis små och en rätt till ersättning för sådana kostnader skulle alltså få liten betydelse. Den skulle emellertid leda till ett inte oväsentligt merarbete för fastighetsbildningsmyndigheten.

Mot bakgrund av vad jag nu har sagt anser jag att förslagen om rätt till ersättning för kostnader vid förrättning inte bör genomföras.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition. Det kan tilläggas att samma bedömning gjordes av Lantmäteri- och inskrivningsutredningen i ett delbetänkande år 1994.⁷

12.2.3 Förslag om naturskyddsförrättning år 2000

Lantmäteriverket och Naturvårdsverket lämnade i en gemensam rapport år 2000 förslag om en ny förrättningsform – naturskyddsförrättning – för genomförande av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Enligt förslaget skulle sakägarna vid en sådan förrättning ha rätt till ersättning för nödvändiga kostnader för ombud och egen utredning.⁸ Förslaget byggde i väsentliga delar på det tidigare, av Lantmäteriverket år 1988, framlagda förslaget.

Rapporten remitterades under 2001 och fick i stora delar ett positivt mottagande, men Regeringskansliet beslutade i december 2004 att förslaget inte skulle genomföras och lade ärendet till handlingarna.

⁷ Lantmäteri- och inskrivningsutredningens andra betänkande, SOU 1994:90, s. 200–204 och 293–294.

⁸ Naturskyddsförrättning för genomförande av områdesskydd enligt miljöbalken, LMV-rapport 2000:11/Naturvårdsverket rapport 5133, s. 49–52, 75–80.

12.2.4 2002 års ledningsrättsutredning

Även 2002 års ledningsrättsutredning behandlade frågan om kostnadsersättning. Utredningens bedömning var att till förrättningskostnaderna vid en förrättning enligt ledningsrättslagen skulle även räknas ersättning för sakägares kostnader för ombud eller biträde eller för egen utredning som varit nödvändiga för att ta till vara sakägarens rätt vid förrättningen.⁹ I motiven för förslaget anförs följande.

Lantmäterimyndighetens utredningsplikt enligt officialprincipen är absolut och garanterar i allmänhet en effektiv och rättssäker behandling. Den psykologiska och sakliga betydelsen av att sakägaren har egen tillgång till juridisk och ekonomisk sakkunskap i form av ett ombud eller ett biträde bör dock inte undervärderas. Tvärtom menar vi – liksom tidigare har angetts i rapporten – att närvaron av ombud eller biträde skulle främja ett bättre förhandlingsklimat mellan parterna och därmed kunna leda till en handläggning som uppfattas som mer rättssäker. Att sakägaren genom eget ombud eller biträde på ett klart och tydligt sätt kan lägga fram sina synpunkter måste med andra ord anses vara till fördel för utredningen. Vi delar således den i den ovan nämnda rapporten framförda uppfattningen att det är funktionellt med medverkan av ombud vid handläggning av ärenden där styrkeförhållandena mellan parterna är ojämna. Vidare är det i praktiken vanligt med överenskommelser i samband med avtalsdiskussioner eller vid förrättning som innebär att ledningshavaren skall ersätta sakägarens ombudskostnader.

Mot denna bakgrund föreslår vi att det i 27 § ledningsrättslagen görs ett tillägg som innebär att sakägare ska kunna tillerkännas ersättning för kostnader för ombud eller biträde eller för egen utredning vid förrättningen. Med hänvisning till de speciella processregler som gäller enligt förrättningslagstiftningen bör dock – liksom enligt rapportens förslag – enbart ”nödvändiga” ombuds-, biträdes- eller utredningskostnader vara ersättningsgilla. Vi har även övervägt andra sätt att formulera denna bestämmelse. Exempelvis kan man tänka sig att rätten till ersättning begränsas till ett visst antal timmars arbete och en viss fastställd timmersättning. Ett annat alternativ är att begränsa ersättningsrätten till ett visst belopp. Lösningar utformade efter dessa modeller kräver dock ytterligare överväganden. Den nu föreslagna lösningen framstår dessutom som lämplig i detta sammanhang.

Tanken med den föreslagna begränsningen till nödvändiga kostnader är att rätten till ersättning ska vara klart mera begränsad än i ett expropriationsmål. I likhet med förslaget i rapporten bör egna utredningar endast undantagsvis anses som nödvändiga, eftersom lantmäterimyndigheten har det grundläggande ansvaret för utredningen. Vid bedömningen av om ombudskostnader har varit nödvändiga bör vidare, som har anförts i rapporten, beaktas möjligheten för sakägarna att an-

⁹ Ledningsrätt, Slutbetänkande av 2002 års ledningsrättsutredning, SOU 2004:7, s. 206–211.

vända sig av ett gemensamt ombud. I det sistnämnda fallet kan därvid kostnadsersättningen till sakägarna sättas ned till det belopp som hade blivit aktuellt om de hade enats om ett gemensamt ombud eller biträde. Innebörden av den nu föreslagna bestämmelsen blir naturligt nog även att det inte är självklart att ersättning av den här typen kommer att betalas ut vid varje ledningsrättsförrättning eller till varje sakägare. Lantmäterimyndigheten skall alltså göra en prövning i varje enskilt fall.

Utredningens förslag *tillstyrktes* i huvudsak av bl.a. Hovrätten över Skåne och Blekinge, Göteborgs tingsrätt, Lantmäteriverket, Sveriges Advokatsamfund, Fastighetsrådets och Miljörådets Förening, Lantbrukarnas riksförbund och Sveriges jordägareförbund. Några av dessa menade att ersättning för utredning inte borde betalas och några ansåg att ersättningsrätten skulle omfatta även egen inställelse. Förslaget *avstyrktes* av bl.a. Luleå tingsrätt, Lantmäterimyndigheten i Örebro kommun, Banverket, Affärsverket svenska kraftnät och IT-företagen.

Några remissinstanser, bl.a. Malmö kommun, Lantmäterimyndigheten i Stockholms kommun, Lantmäterimyndigheten i Göteborgs kommun och Lunds tekniska högskola, avdelningen för fastighetsvetenskap, ansåg att frågan borde övervägas i ett bredare perspektiv, dvs. inte enbart för ledningsrättsförrättningar.

Utredningens förslag har inte genomförts.

12.3 Överväganden

Utredningens förslag: Lantmäterimyndigheten ska i vissa fall kunna besluta att ålägga förvärvaren vid en lantmäteriförrättning att i viss utsträckning betala ersättning till berörda sakägare för deras kostnader för ombud och biträde, för egna utredningar och för egen inställelse vid förrättningssammanträde. Kostnadsersättning ska kunna beslutas endast i sådana fall där expropriationslagens ersättningsregler ska tillämpas fullt ut. Ersättningen ska omfatta endast kostnader som har varit *nödvändiga* för att ta tillvara sakägarens rätt vid förrättningen. Med detta avses i huvudsak nödvändiga ombuds- och biträdeskostnader samt kostnader för egen inställelse utom i vissa fall där sakägaren representeras av ombud eller biträde. Ersättning ska endast undantagsvis kunna avse utredningskostnader. Om en förrättning, vid vilken kostnadsersättning kan beslutas, överklagas, ska i fastighetsdomstolen gälla

samma bestämmelser om rättegångskostnader som vid expropriation.

12.3.1 En rätt till kostnadsersättning bör införas

Att en sakägare vid en lantmäteriförrättning inte har samma ställning som en part vid en rättegång har alltså sin främsta grund i att lantmäterimyndigheten, till skillnad från en domstol, inte är hänvisad till att grunda sina ställningstaganden till framställda yrkanden på utredningar och bevis som sakägarna själva lägger fram. I stället åligger det lantmäterimyndigheten att ex officio göra de utredningar som behövs för att kunna ta ställning till yrkandena och för att belysa olika handlingsalternativ vid förrättningen.

Av förarbetena till fastighetsbildningslagen framgår att huvudskälet till att möjlighet saknas att besluta om ersättning till sakägare för utredningskostnader är att förrättningsförfarandet ger lantmäterimyndigheten en aktiv processledande uppgift och en informations-skyldighet gentemot sakägarna, som normalt ska sätta dessa i stånd att utföra sin talan utan juridiskt biträde eller annan expertmedverkan.¹⁰ Beträffande möjligheten att förebringa utredning och bevisning vid förrättningar intog departementschefen ståndpunkten att förrättningsförfarandet ska vara snabbt och enkelt och att det inte är att likna vid ett domstolsförfarande. Han menade därför att möjlighet till upptagande av muntlig bevisning vid förrättning inte skulle finnas. Inte heller borde sakägare kunna ta fram egna utredningar vid förrättningen. Departementschefen var visserligen inte beredd att förorda att man genom direkta bestämmelser hindrade sakägare från detta, men hans ståndpunkt var att förfarandet skulle utformas så att sakägarnas egna utredningar och muntliga bevisning skulle koncentreras till den efterföljande domstolsinstansen. Lagstiftarens tanke har sålunda varit att sakägare som vill förebringa bevisning måste föra ärendet vidare till fastighetsdomstolen genom att överklaga lantmäterimyndighetens beslut. Samma synsätt i fråga om sakägares rätt till kostnadsersättning vid förrättning har också legat bakom frånvaron av sådan rätt vid förrättningar enligt anläggningslagen och ledningsrättslagen.¹¹

Förutsättningarna har emellertid i viss mån förändrats under de dryga trettio år som har gått sedan den gällande ordningen infördes.

¹⁰ Prop. 1969:128 s. B 191 f. och 591.

¹¹ Beträffande ledningsrättslagen se SOU 1972:57 s. 74 f. och 101 f. samt prop. 1973:157 s. 112 f.

De s.k. förrättningslagarna, dvs. i första hand fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen, har med tiden kommit att bli helt dominerande när det gäller markåtkomst för olika ändamål och förrättningsförfarandet tillämpas numer i flera situationer där tidigare det vanliga har varit inlösen eller expropriation. Denna utveckling beror i första hand på att sedan tidigare tillgängliga markåtkomstregler – t.ex. ledningsrätt – har kommit att tillämpas i allt högre grad, bl.a. beroende på stora satsningar på infrastrukturutbyggnad. Utvecklingen beror emellertid till viss del även på att lagändringar har genomförts som har ökat möjligheterna till markåtkomst genom förrättning. Som exempel på lagändringar i det syftet kan nämnas följande.

- Ökade möjligheter till markåtkomst vid plangenomförande.¹²
- Ökade möjligheter till markåtkomst vid järnvägsutbyggnad.¹³
- Utvidgning av möjligheterna att upplåta ledningsrätt.¹⁴

I och för sig genomförs flertalet förrättningar utan särskilda komplikationer och normalt träffas överenskommelser mellan parterna. I många fall torde man således kunna konstatera att lantmäterimyndighetens informations- och utredningsskyldighet gentemot sakägarna fungerar tillfredsställande och att behovet av juridiskt biträde eller annan expertmedverkan är begränsat.

Den nämnda utvecklingen har emellertid inneburit att allt fler och svårare frågor har kommit att avgöras av lantmäterimyndigheten. Den förvärvande parten är vidare i många fall påtagligt resursstark och har till sitt förfogande experter som har förmåga att argumentera på ett mera sakkunnigt sätt än motparten och ibland också utför egna utredningar till stöd för sin ståndpunkt, t.ex. ortsprisutredningar till grund för den egna uppfattningen om värdenivån i ersättningsfrågor. Även om den officialutredningsskyldighet som åvilar lantmäterimyndigheten normalt får anses fungera tillfredsställande, går det inte att utesluta att enskilda fastighetsägare i vissa situationer kan känna sig trängda i förhållande till den mer resursstarka markförvärvande parten.

Ett sätt att möta denna upplevelse är att den berörde sakägaren har tillgång till ett *ombud* eller ett *biträde* vid förrättningen. Ombuds- och biträdesrollerna skulle därvid ha en delvis annan innebörd än

¹² Se t.ex. 5 kap. 8 a § fastighetsbildningslagen. Prop. 1991/92:127.

¹³ 5 kap. 8 b § fastighetsbildningslagen. Prop. 1995/96:2.

¹⁴ Se t.ex. 2, 2 a, 3 a och 11 a §§ ledningsrättslagen.

vid en domstolsprocess. I en rättegång är domstolen helt hänvisad till att grunda sin dom på vad parterna har tillfört målet. Sakföringen kräver stor insikt i processuella och andra juridiska frågor och en lekman torde i de flesta fall ha otillräckliga förutsättningar att fullt ut ta till vara sina egna intressen. Vid en förrättning är det lantmäterimyndighetens skyldighet att leda förfarandet. I den mån yrkanden krävs för att en viss fråga ska tas upp, åligger det lantmäterimyndigheten att påtala detta för sakägaren och informera om konsekvenserna av olika handlingsalternativ. Okunnighet i juridiska frågor ska således vid en lantmäteriförrättning i princip inte kunna leda till ett för sakägaren mer ofördelaktigt beslut.

Hur väl lantmäterimyndigheten än lägger fram de olika frågorna torde sakägaren ändå kunna känna sig pressad av situationen, vilket bl.a. innebär en risk för ett irrationellt beteende. Mängden av juridiska och ekonomiska regler och bedömningar kan medföra att sakägaren upplever ett behov av att ha en egen tillgång till viss kunskap även om lantmäterimyndigheten bistår med vägledning och förklaringar. Närvaro av ett ombud eller ett biträde i sådana situationer kan leda till bättre kommunikationsmöjligheter genom den psykologiska jämvikt som uppstår. Ett lagkunnigt ombud har större förutsättningar än den enskilde sakägaren att konkretisera diskussionen till de frågor som är väsentliga för förrättningsprövningen och vid tvister om ersättning kan diskussionen och budgivningen underlättas om båda parter är införstådda med det ersättningsrättsliga systemet och med olika värderingsmetoder. I många fall torde således närvaro av ombud eller biträde kunna leda till en snabbare och mer effektiv handläggning.

Det är redan i dag relativt vanligt med ombud i vissa slag av lantmäteriförrättningar. Med ombud menas då en person som på ett eller annat sätt biträder sakägaren moraliskt, juridiskt eller tekniskt. Det förekommer även att vissa förvärvare frivilligt ersätter fastighetsägarna för deras ombudskostnader vid förhandlingar och förrättningar. Detta tyder på att även den förvärvande parten i många fall värdesätter att ett ombud finns med i bilden.

Ytterligare en faktor att beakta är att det finns risk att sakägare avstår från att föra sin talan fullt ut inför lantmäterimyndigheten och i stället inväntar fastighetsdomstolens behandling för att där få ersättning för bl.a. ombudskostnader. Eftersom utgångspunkten bör vara att den grundläggande och mest omfattande behandlingen av ett ärende görs i den första instansen är en sådan effekt inte ändamålsenlig. Möjligheten att få ersättning för ombud redan i förrätt-

ningsinstansen torde kunna bidra till att minska antalet överprövningsfall.

När det gäller *utredningar* är behovet av medverkan från den enskilde sakägaren begränsat. Som tidigare har understrukits är lantmäterimyndighetens utredningsplikt en av grundpelarna i förrättningsförfarandet och i den mån en sakägare påyrkar en viss utredning och lantmäterimyndigheten anser den nödvändig för ett fullgott beslutsunderlag, bör utredningen ombesörjas genom lantmäterimyndighetens försorg. Myndigheten har därvid även möjlighet att utse en sakkunnig som utredningsman.¹⁵ Något annorlunda förhåller det sig om fråga har uppkommit om s.k. annan ersättning, dvs. ersättning för personliga skador som inte påverkar den berörda fastighetens värde. Om det därvid krävs ett beslutsunderlag som rör sakägarens rörelse eller andra personliga förhållanden, är det som regel motiverat att sakägaren bidrar med viss egen utredning.

En helt annan sak är att det kan finnas anledning för den enskilde sakägaren att få hjälp med att granska lantmäterimyndighetens eller motpartens utredningar, t.ex. en ortsprisutredning eller något annat värderingsunderlag. Det bör i sådant fall ingå i den tidigare beskrivna ombuds- eller biträdesrollen att bistå med sådan granskning.

Den beskrivna utvecklingen och det redovisade behovet av ombud eller biträde talar således för den principiella ståndpunkten att vissa sakägarkostnader bör kunna ersättas vid en lantmäteriförrättning. Det finns emellertid även förhållanden som talar emot att införa en sådan ordning.

Huvudanledningen till att förrättningsförfarandet har kommit att tillämpas i så hög grad torde vara att detta uppfattas som fördelaktigt i jämförelse med andra markåtkomstalternativ. En väsentlig fördel är därvid snabbheten och enkelheten. Genom att man i förrättningens form kan hantera såväl överenskommelsefall som tvångssituationer kan plangenomförande, infrastrukturutbyggnad och andra fastighetsförändringar förverkligas till rimliga kostnader. Som framgår redan av förarbetena har förrättningen således rollen att på ett samtidigt enkelt och rättssäkert sätt hantera den stora mängden markåtkomstfall, av vilka de flesta trots allt är tämligen okontroversiella, medan de svårare och tvistiga ärendena får hanteras vidare inom ramen för ett normalt rättegångsförfarande, med de för en

¹⁵ 4 kap. 34 § fastighetsbildningslagen.

domstol gängse ingredienserna såsom partstalan, ombud och biträden, vittnesförhör, m.m.

En direkt effekt av att införa en rätt till kostnadsersättning vid en lantmåteriförrättning är att förrättningshandläggningen kommer att innehålla ytterligare moment. I vilken grad detta innebär att förfarandet kompliceras är förstås beroende av hur reglerna närmare utformas, men själva hanteringen av kostnadsersättningsfrågorna kommer att innebära ett visst merarbete, som inte helt torde kunna uppvägas av att vissa ärenden kan hanteras mer effektivt just genom närvaron av ett ombud. Detta merarbete kommer att få till följd att förrättningshandläggningen i åtminstone viss mån fördröjs och att förrättningskostnaderna – även med bortseende från själva kostnadsersättningen – kommer att öka något. Hur stora dessa effekter kommer att bli är svårt att uppskatta, men ett försiktigt antagande är att merarbetet totalt sett för alla markåtkomstfall skulle kunna uppgå till någon eller några procent. I vissa enstaka förrättningar kan förstås effekten bli betydligt större.

En effekt på lite längre sikt skulle kunna vara att förrättningsinstitutet som sådant förändras i riktning mot ett mer domstolslikt förfarande. Det är förstås svårt att förutspå en sådan eventuell utveckling mer i detalj. Det kan dock åtminstone inte uteslutas att förrättningsförfarandets officialprägel riskerar att tunnas ut, om det blir vanligt med ombud och biträden vid förrättningar. Eftersom de som uppträder som ombud är vana att arbeta utifrån de förutsättningar som gäller vid en rättegång kommer detta arbetssätt sannolikt att påverka agerandet även vid en förrättning, t.ex. på så sätt att man vill lägga fram egna utredningar m.m. Vilken genomslagskraft detta kommer att få beror dock till stor del på hur lantmåterimyndigheterna, dvs. berörda förrättningslantmätare, kommer att agera. Det är nämligen i grunden de som ansvarar för förrättningens genomförande. Under förutsättning att lantmåterimyndigheterna aktivt arbetar för att bibehålla förrättningsförfarandets särprägel behöver således införandet av en möjlighet till kostnadsersättning inte innebära några direkta negativa effekter vad gäller effektiviteten m.m. Risken för en annan utveckling bör ändå vägas in som en del i bedömningen.

Vid en sammanvägning av de redovisade för- och nackdelarna talar enligt vår mening övervägande skäl för att det bör införas en möjlighet för lantmåterimyndigheten att besluta om att förvärvaren vid en lantmåteriförrättning ska åläggas att betala ersättning till berörda sakägare för deras processkostnader vid förrättningen. Den

utveckling som har skett mot en ökad användning av förrättningsförfarandet vid markåtkomst samtidigt som det i många fall finns en obalans mellan resursstarka förvärvare och berörda fastighetsägare, talar således för att de senares ställning vid förrättningen bör förstärkas. Det är således vår bedömning att den nämnda obalansen inte alltid i tillräcklig grad uppvägs av den utredningsplikt som åvilar lantmäterimyndigheten och att en möjlighet till kostnadsersättning kan bidra till att förrättningsförfarandet i situationer av förhållandevis komplicerat slag får ökad effektivitet och – inte minst – vinner ökat förtroende från de berörda sakägarnas sida. Risken för att förrättningsförfarandet förändras utifrån ett mer grundläggande perspektiv bör enligt vår mening inte överdrivas.

När frågan behandlades av regering och riksdag år 1992 framhölls i propositionen¹⁶ att det inte var lämpligt att ge förrättningsförfarandet någon annan karaktär än det hittills hade haft. Förfarandet skulle därför även i fortsättningen präglas av en strikt och aktiv officialprövning, vilket är det som gör förfarandet så smidigt. Den föreslagna ordningen kunde enligt departementschefen leda till att förrättningen fick en mera rättegångsliknande karaktär, vilket skulle minska snabbheten och smidigheten. Departementschefen var inte heller övertygad om att det från rättssäkerhetssynpunkt var nödvändigt att införa de föreslagna ersättningsreglerna, bl.a. eftersom de beslut som fattas vid förrättningen kan överprövas i två eller tre domstolsinstanser. Förslaget ansågs vidare leda till ökade kostnader för samhällsekonomin i en omfattning som inte kunde försvaras.

Vi gör alltså en annan bedömning av det grundläggande behovet av en rätt till kostnadsersättning. Kostnadseffekterna för förvärvarna och för samhällsekonomin av en sådan rätt torde enligt vår bedömning inte heller bli så omfattande, att de bör tillmätas avgörande betydelse. Vi delar däremot den bedömning som uttryckts i direktiven och i tidigare utredningar, att lantmäteriförrättningen även i fortsättningen bör präglas av en strikt och aktiv officialprövning samt att förrättningen inte bör ges en mera rättegångsliknande karaktär. Ersättningsmöjligheten bör därför utformas så att de positiva effekterna för berörda sakägare så långt möjligt uppnås utan att de negativa effekterna för förrättningsförfarandet som sådant blir för stora. Utgångspunkten bör därför vara att rätten till kostnadsersättning ges en relativt restriktiv utformning med tanke på förrättningsförfarandets särprägel och kraven på enkelhet och snabbhet.

¹⁶ Prop. 1991/92:127 s. 47–50.

Inte minst måste lantmäterimyndighetens utredningsansvar bibehållas. Vi återkommer till bestämmelsernas utformning mer i detalj i det följande.

En rätt till kostnadsersättning vid lantmäteriförrättningar innebär att förrättningsförfarandet – åtminstone i viss mening – närmar sig domstolsförfarandet. Det skulle då kunna ifrågasättas om inte en sådan reform även borde påverka instansordningen för överprövning förrättningsärenden. Enligt gällande ordning kan förrättningsbeslut överklagas till fastighetsdomstol och till hovrätt samt efter prövnings-tillstånd till Högsta domstolen. Om lantmäterimyndigheten skulle ses mer som en första instans än i dag, skulle lantmäteriärenden alltså prövas i upp till fyra instanser.

Det ligger inte inom ramen för vårt uppdrag att överväga förändringar av överprövningen av förrättningsärenden. En översyn av instansordningen pågår emellertid parallellt med vårt utredningsuppdrag. Miljöprocessutredningen (M 2007:04) ska enligt sina direktiv bl.a. utreda och föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Utredningen ska vidare utreda och föreslå organisations- och författningsändringar för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. Utredningen har lämnat två delbetänkanden,¹⁷ men frågan om fastighetsdomstolarnas framtid – och därmed även överprövningen av förrättningsärenden – ska redovisas senast den 31 januari 2009.

12.3.2 Vid vilka förrättningar bör kostnadsersättning betalas?

Som vi redan har varit inne på bör rätten till kostnadsersättning inte gälla generellt vid alla slag av förrättningar. Bestämmelserna bör alltså inriktas mot sådana fall där behovet av att förstärka vissa sakägares rättsställning är som störst. Även enligt Lantmäteri-verkets förslag skulle kostnadsersättning aktualiseras endast i vissa förrättningsituationer. De bedömningsgrunder som enligt verkets rapport föreslogs ligga till grund för prövningen var

¹⁷ SOU 2007:111 och 2008:31.

1. att åtgärden är av expropriativ karaktär,
2. att partsförhållandena är ojämna och
3. att det är fråga om ett stort intrång.

I det lagförslag som presenterades uttrycktes den förstnämnda punkten så att kostnadsersättning endast kunde komma i fråga vid inlösen enligt 8 kap. fastighetsbildningslagen samt vid sådana åtgärder som avser ianspråktagande av mark eller rättighet som kan bli inlöst enligt plan- och bygglagen eller som kan tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.

De båda andra punkterna skulle enligt förslaget prövas från fall till fall. Den sålunda valda lösningen innebar att det ansågs nödvändigt att lantmäterimyndigheten i ett inledande beslut skulle ta ställning till om situationen i det enskilda fallet var sådan att kostnadsersättning skulle kunna betalas. Det bedömdes även nödvändigt att detta beslut skulle kunna överklagas särskilt. Denna lösning kritiserades av flera remissinstanser. Vi anser inte heller, av flera skäl, att en sådan ordning är lämplig. Ett skäl är att proceduren som sådan med ett särskilt, överklagningsbart beslut onödigtvis skulle fördröja förrättningen. Ett annat skäl är att en sådan regel skulle bli onödigt otydlig.

Enligt vår mening bör de fall där kostnadsersättning ska kunna komma i fråga i huvudsak avgränsas till åtgärder som är av ”expropriativ” karaktär. Efter det att Lantmäteriverket lämnade sitt förslag år 1988 har fastighetsbildningslagen reformerats på så vis att man vid bestämmande av ersättning skiljer på två olika fall som brukar kallas för ”expropriationsfallen” respektive ”vinstfördelningsfallen”. De förstnämnda definieras som fall där egendomen alternativt hade kunnat tas i anspråk enligt 14 kap. 1 eller 2 § plan- och bygglagen eller andra fall där det är uppenbart att egendomen i stället skulle ha kunnat tas i anspråk genom expropriation eller något annat liknande tvångsförvärv.¹⁸ Vinstfördelningsfallen är de fall som inte ryms inom denna definition, dvs. närmare bestämt de fall där fastighetsbildningslagen är den enda markåtkomstlag som kan åberopas. Precis samma tudelning görs även vid bestämmande av ersättning enligt anläggningslagen.¹⁹ Samtliga förvärvsfall enligt ledningsrättslagen räknas i nu berört avseende till de s.k. expropriationsfallen.

¹⁸ Se 5 kap. 10 a § andra stycket fastighetsbildningslagen.

¹⁹ Jfr avsnitt 8.2.

Ett lämpligt sätt att avgränsa de fall där kostnadsersättning bör kunna komma i fråga är att ansluta till den nyss redovisade gränsdragningsregeln. Kostnadsersättning skulle då alltså bli aktuell i expropriationsfallen, men inte i vinstfördelningsfallen. I de förstnämnda fallen handlar det om markåtkomst som per definition är av ”expropriativ karaktär” och där partsförhållandena typiskt sett är ojämna. Även i vinstfördelningsfallen handlar det i och för sig om tvångsvis markåtkomst, men i dessa fall är det typiskt sett förhållandevis jämbördiga parter på vardera sidan. I praktiken innebär den föreslagna gränsdragningen att det i första hand blir möjligt att besluta om kostnadsersättning i två typiska fall, nämligen vid upplåtande av ledningsrätt och vid plangenomförande – såväl av detaljplaner som järnvägsplaner. Reformförslaget begränsar sig dock inte till enbart dessa fall. En annat relativt frekvent förrättning, där kostnadsersättning kan aktualiseras, är bildande av servitut för trädsäkring av järnvägsnätet. Det är en förrättningsform som för närvarande pågår på flera platser i landet efter ansökan av Banverket. Kostnadsersättning kan förstås aktualiseras även vid förrättningar för andra ändamål än de just nämnda.

I Lantmäteriverkets förslag ingick även inlösen enligt 8 kap. fastighetsbildningslagen bland de förrättningssituationer där kostnadsersättning skulle kunna beslutas. Inlösen utgör emellertid endast en särskild form av fastighetsreglering som oftast inte hör till de s.k. expropriationsfallen och där de som berörs vanligtvis är enskilda och förhållandevis jämbördiga fastighetsägare. Det finns därför inte skäl att ge inlösen någon särställning i fråga om möjligheten till kostnadsersättning. Av samma anledning bör inte heller förrättningsåtgärden klyvning omfattas av de nya reglerna, även om klyvning kan beslutas tvångsvis.

Enligt Lantmäteriverkets förslag skulle en särskild bedömningsgrund dessutom vara att intrånget bedömdes som stort. Vi anser också att det bör finnas en viss proportionalitet mellan å ena sidan det intrång och den skada som den enskilde fastighetsägaren drabbas av och å andra sidan de kostnader som kan läggas på förvärvaren. Ett enkelt och tydligt sätt att åstadkomma detta är att kostnadsersättningen normalt inte bör kunna bestämmas till ett högre belopp än vad som motsvarar den ersättning som ska betalas för marken eller markupplåtelsen.²⁰ Eftersom det i vissa undantagsfall kan vara en grannlaga fråga att ta ställning till om ersättning över huvud taget

²⁰ Denna lösning valdes även av Fastighetsbildningsutredningen, se SOU 1984:72, s. 97.

ska betalas för en viss skada, kan man inte utesluta att en sådan prövning slutar med att ingen (eller kanske mycket låg) ersättning ska betalas. Om det i och för sig, objektivt sett, fanns anledning att hävda en högre ersättning, bör kostnadsersättning kunna bestämmas även till ett högre belopp än den ersättning som beslutats med anledning av fastighetsregleringen. Detta bör komma till uttryck i lagen på så sätt att undantag kan göras från huvudregeln om *särskilda skäl* föranleder detta.

12.3.3 Vilka slag av kostnader bör ersättas?

I de förrättningsituationer som avgränsades i föregående avsnitt bör alltså kostnadsersättning i princip kunna komma i fråga. Ersättningens storlek bör dock som nämnts begränsas till att högst motsvara storleken på den skada som en berörd fastighetsägare drabbas av.

Nästa fråga är då vilka slag av kostnader som ska kunna ersättas. De kostnadsposter som är aktuella att överväga är ombuds- och biträdeskostnader, utredningskostnader och sakägarens egna inställelsekostnader. Som tidigare har berörts bör utgångspunkten vara att rätten till kostnadsersättning – med tanke på förrättningsförfarandets särprägel – ges en mer restriktiv utformning än motsvarande ersättningsmöjligheter för rättegångskostnader i t.ex. expropriationsmål. Efter förebild från Lantmäteriverkets och Fastighetsbildningsutredningens förslag bör den särskilda situation som gäller vid en förrättning klargöras i lagen på så sätt att ersättning ska kunna betalas endast för kostnader som har varit *nödvändiga* för att ta till vara den berörde sakägarens rätt vid förrättningen. Om begreppet nödvändiga kostnader säger Fastighetsbildningsutredningen följande.²¹

Detta rekvisit, som har sin förebild i den finska inlösningslagen, har ingen motsvarighet i någon annan kostnadsregel på den svenska fastighetsrättens område. I 7 kap 1 § ExL, som äger motsvarande tillämpning vid tvångsingripanden enligt flertalet fastighetsrättsliga lagar, föreskrivs att den exproprierande skall svara för samtliga kostnader som uppkommit i målet vid fastighetsdomstolen, allt i den mån ej annat följer av 18 kap 6 eller 8 § rättegångsbalken eller vid en motsvarande tillämpning av något av dessa lagrum. Huvudregeln är således att markägaren alltid får ersättning för sina egna kostnader. Undantag görs för sådana kostnader som markägaren ådragit sig på grund av egen försummelse (18 kap 6 § rättegångsbalken) eller som inte skäligen varit på-

²¹ SOU 1984:72 s. 96–97. Uttalandet citeras även i Lantmäteriverkets rapport, s. 87.

kallade för tillvaratagande av dennes rätt (18 kap 8 § rättegångsbalken). Den annorlunda formuleringen av förevarande paragraf har valts för att markera att den enskilde sakägarens rätt till ersättning vid inlösenförrättning är mera begränsad än i expropriationsmål.

Ett grundläggande motiv för att tillerkänna fastighetsägaren en rätt till kostnadsersättning är, som tidigare har anförts, att skapa förutsättningar för att utjämna den psykologiska obalansen mellan förvärvare och avträdare. Med hänsyn härtill är det enligt vår mening mest beaktansvärt att fastighetsägaren på förvärvarens bekostnad ska kunna ha ett *ombud* eller ett *biträde* vid sin sida under förrättningen. Den grundläggande officialutredningsskyldigheten bör, som har framhållits, gälla även framgent. Den främsta anledningen till att den berörde fastighetsägaren ska kunna anlita ett ombud eller ett biträde är därför inte att få hjälp med att lägga fram grundläggande fakta. Råd och stöd kan dock behövas för att bemöta yrkanden och för att lägga fram egna sådana. Vidare kan det ofta finnas ett behov av att få professionell hjälp med att granska utredningar som lantmäterimyndigheten eller motparten har gjort.

En lantmäteriförrättning kan i många fall involvera ett stort antal fastighetsägare, som sinsemellan inte har några motstridiga intressen utan endast har förvärvaren som en gemensam motpart. Ett typexempel på detta är en ledningsrättsförrättning, som kan avse många kilometer långa ledningssträckor. Ett sätt för sakägarna att bemöta den tidigare föreslagna begränsningsregeln, som innebär att kostnadsersättningen maximeras till intrångsersättningens storlek, kan vara att utnyttja ett gemensamt ombud eller biträde. Enligt Lantmäteriverkets förslag, som i sin tur byggde på Fastighetsbildningsutredningens förslag, skulle emellertid möjligheten att använda sig av samma ombud eller biträde beaktas redan vid bedömningen av om ombuds- eller biträdeskostnaderna var nödvändiga. Med tanke på den speciella innebörd som ombudsrollen har vid en förrättning bör ett sådant villkor även enligt vår mening gälla. En sådan regel utesluter givetvis inte att den enskilde sakägaren väljer att ändå anlita ett eget ombud. Sakägaren riskerar däremot att i ett sådant fall, även om kostnader för anlitan av ombud bedöms i och för sig vara nödvändiga, att ersättningen begränsas till det belopp som skulle ha blivit aktuellt om denne hade utnyttjat ett gemensamt ombud.

När det gäller *utredningar* bör utgångspunkten vara att sådana ska göras av lantmäterimyndigheten inom ramen för dess official-

prövningsansvar. Det bör därför framgå direkt av lagen att utredningskostnader normalt inte ska bedömas som nödvändiga. I undantagsfall, särskilt om det gäller förhållanden av mer privat karaktär, kan det emellertid finnas anledning att en sakägare får göra egna utredningar på förvärvarens bekostnad. Om exempelvis en sakägare tvingas att lägga ner en av honom driven rörelse, torde lantmäteri-myndigheten över huvud taget inte kunna beräkna den ekonomiska skadan utan sakägarens direkta medverkan.

När en enskild sakägare ställs inför en förrättningsituation är det regel att denne kallas till ett sammanträde. Endast i okontroversiella fall kan en förrättning handläggas utan sammanträde.²² Även om hänsyn i vissa fall kan tas till sakägarens önskemål om tid och plats för sammanträdet, kan det inte undvikas att inställelsen ibland medför olägenheter av praktisk och ekonomisk art.

Enligt Lantmäteriverkets förslag skulle kostnader för sådan personlig inställelse vid förrättning inte omfattas av rätten till kostnadsersättning. Skälet för detta var i första hand att de kostnader det handlar om är förhållandevis små, i relation till de sammantagna intrångseffekterna, och att det merarbete som en hantering av inställelsekostnaderna vid förrättningen skulle innebära inte ansågs vägas upp av den begränsade fördelen för sakägaren. Inte heller förslaget från 2002 års Ledningsrättsutredning innefattade någon rätt till ersättning för inställelsekostnader.

Vi delar bedömningen att kostnaderna ofta torde vara begränsade och att en ordning där sådana kostnader ersätts skulle medföra behov av ytterligare administrativa åtgärder. Detta skulle i sin tur sannolikt leda till ett visst, inte obetydligt, merarbete för lantmäteri-myndigheten med ökade kostnader som följd. Vidare kan man, som även framhölls i 1992 års proposition, se det som naturligt att den som äger en fastighet har ett visst eget ansvar, som t.ex. att ta sig tid att deklarerera, att ansöka om bygglov och dispenser, att samråda med myndigheter, osv. Det anförda skulle kunna sägas tala för att inställelsekostnader och liknande mindre utgifter får tålas utan särskild ersättning.

Å andra sidan kan man hävda att det är rimligt att den som tvingas att avstå sin egendom under expropriationsliknande former inte ska behöva godta några egna kostnader för att markavståendet ska kunna genomföras. Att en ersättningsrätt för sådana kostnader skulle innebära att hanteringen i viss mån kompliceras och fördyras,

²² Se 4 kap. 14 § fastighetsbildningslagen.

skulle från den utgångspunkten kunna ses som något som förvärvaren helt enkelt har att räkna med – om inte en överenskommelse kan träffas om att något annat ska gälla. Vår samlade bedömning är att det sistnämnda synsättet trots allt väger tyngre och att även inställesekostnader därför i princip bör vara ersättningsgilla.

Med hänsyn till den tveksamhet som ändå måste anses gälla i fråga om inställesekostnaderna finns det anledning att överväga om inte vissa begränsningar kan anses befogade. Det som främst kan diskuteras är i vad mån en fastighetsägare ska kunna få ersättning både för ombud eller biträde och för egen inställelse samtidigt. Ett exempel på ett fall där kostnader av båda slagen normalt torde vara berättigade är när fastighetsägaren har ett biträde i frågan om ersättning för fastighetsintrång – kanske för att granska utredningar – medan närvaro av fastighetsägaren själv är nödvändig för att på ett fullödigt sätt klara ut vissa personliga skador som denne drabbas av. En variant är att fastighetsägaren har utnyttjat ett biträde för granskningen, men sedan representerar sig själv vid förrättningsammansrådet. Ett exempel på motsatsen är när fastighetsägaren är bosatt långt från förrättningsorten och anlitar ett lokalt ombud för att bevaka sina intressen vid ett sammanträde. I ett sådant fall är det inte utan vidare givet att fastighetsägaren även ska få ersättning för sin egen resa m.m. till sammanträdet.

Vårt förslag att kostnadsersättningen inte kan uppgå till ett högre belopp än intrångsersättningen (och ersättningen för eventuell övrig skada) innebär visserligen att problemet med vad som skulle kunna uppfattas som ”dubbelersättning” inte är alltför stort. Vidare är det inte alldeles enkelt att utforma lagbestämmelser för att reglera den berörda frågan. Vi har dock trots detta stannat för att det bör vara rimligt med en begränsning i lagen, på så vis att lantmäterimyndigheten ska bedöma nödvändigheten av s.k. inställesekostnader mot bakgrund av om sakägaren även har företräts av ombud eller biträde vid förrättningen. I det förstnämnda fallet ovan skulle således ersättning kunna tillerkännas fastighetsägaren, men inte i det andra. Det får bli en fråga för rättstillämpningen att närmare klargöra den gränsdragningen.

Även om det inte var direkt uttalat i det förslag som lämnades av Lantmäteriverket år 1988, framgår det av motiven att det endast var hanteringen av ersättningsfrågor som skulle kunna berättiga till kostnadsersättning. För frågor om förrättningsåtgärdens tillåtlighet fanns det enligt Lantmäteriverkets rapport inte behov av en sådan ordning. I princip är vi av samma uppfattning, dvs. det är i första hand

ersättningsfrågor som motiverar en rätt till ersättning för sakägarens processkostnader. Om en sakägare anlitar ett ombud eller ett biträde med anledning av tillåtlighetsfrågan när det gäller t.ex. en kraftledning med linjekoncession eller en gata i en detaljplan, kan kostnaderna för ombudet eller biträdet inte bedömas som nödvändiga, eftersom utgången i ärendet i allt väsentligt är given. Man kan dock inte utesluta att vissa frågor om t.ex. utformningen av en rättighet kan vara av den karaktären att sakägaren är betjänt av expertstöd. Exempelvis är det i många fall ett mycket nära samspel mellan utformningen mer i detalj av en ledningsrätt och den ersättning som ska betalas för ledningsrättsupplåtelsen. Reglerna bör därför utformas så att sådana fall inte utesluts från de fall där kostnadsersättning bör kunna komma i fråga. Vid bedömningen av vilka kostnader som har varit nödvändiga är det emellertid i första hand sådana kostnader som har att göra med ersättningsfrågans avgörande som bör beaktas.

Begreppet nödvändiga kostnader berörs ytterligare i författningskommentaren i kapitel 15.

12.3.4 Närmare om förfarandet

En av huvudinvändningarna mot Lantmäteriverkets förslag från år 1988 var att detta skulle leda till en alltför komplicerad procedur. Som vi redan har berört bör avgränsningen av de fall där kostnadsersättning kan bli aktuell därför göras på ett så entydigt sätt, att det inte finns behov av något särskilt överklagningsbart beslut vid förrättningens inledning i just den frågan.

Hela frågan om kostnadsersättning får alltså avgöras genom ett särskilt beslut i anslutning till att förrättningen avslutas. Lantmäterimyndigheten får då, enligt de kriterier som har redovisats, bedöma vilka kostnader som har varit nödvändiga för respektive sakägare. Denna ordning medför att fastighetsägarna måste göra en uppskattning på förhand av dels storleken på den ersättning som kan komma att fastställas i själva fastighetsregleringsärendet, som ju enligt vårt förslag i princip utgör taket för kostnadsersättningen, dels av vilka kostnader som över huvud taget kan komma att bedömas som nödvändiga. En sådan förhandsbedömning får naturligtvis särskild betydelse för fastighetsägarens ställningstagande till om och i vilken närmare omfattning ett ombud eller ett biträde ska anlitas. Den osäkerhet som den här ordningen innebär är givetvis

till nackdel för fastighetsägaren. Principiellt sett är det emellertid ingen skillnad i förhållande till de sedvanliga reglerna om rättegångskostnader som gäller vid en domstolsprövning, även om utrymmet för kostnadsersättning är mer begränsat i den nu aktuella situationen.

För utredningskostnader ska, som tidigare har berörts, gälla den speciella begränsningen att dessa ersätts bara om utredningen bedöms ha varit särskilt påkallad. Lantmäteriverkets (och Fastighetsbildningsutredningens) förslag innehöll i anslutning till motsvarande regel en bestämmelse om att lantmäterimyndigheten på begäran skulle lämna en sakägare besked på förhand om kostnadsersättning kunde påräknas för en tillämnad utredning. I förslagen gjordes vidare den bedömningen att ett sådant förhandsbesked inte behövde kunna överklagas särskilt.

För den berörde sakägaren skulle det naturligtvis vara fördelaktigt om besked kunde lämnas i kostnadsfrågan innan några mer omfattande utredningsinsatser vidtas. Som de båda nämnda förslagen var utformade skulle dock beskedet från lantmäterimyndigheten enbart innebära ett principiellt ställningstagande. Även om en utredning godtogs som sådan, skulle det slutliga beslutet ändå kunna innebära att endast en viss begränsad ersättning bestämdes för denna. Det kan därför ifrågasättas om ett förhandsbesked i just utredningsfrågan verkligen skulle vara ändamålsenligt med tanke på den bedömning som enligt ovan ändå måste göras av fastighetsägaren av den möjliga kostnadsersättningen totalt sett. Det torde dessutom vara så att det inte är förenligt med den grundläggande rätten till överprövning, att ett sådant beslut inte skulle kunna överklagas. En möjlighet till överklagande skulle innebära att handläggningen riskerar att fördröjas något som vi i andra delar av vårt förslag har velat undvika. Den samlade bedömningen är att någon särskild regel om förhandsbesked rörande utredningskostnader inte bör införas.

Enligt Lantmäteriverkets förslag skulle lantmäterimyndigheten kunna besluta om förskott på den kostnadsersättning som kunde komma att bestämmas. Vi är tveksamma till om det verkligen finns behov av en sådan möjlighet. Med tanke på de begränsningsregler som har föreslagits torde det dessutom ofta vara svårt att göra en tidig och som grund för ett förskottsbeslut tillräckligt exakt förhandsbedömning av vilket ersättningsbelopp som skulle kunna bli aktuellt. Om man till detta lägger att det framstår som tveksamt om ett sådant förskottsbeslut ska kunna meddelas, utan att detta beslut

särskilt får överklagas, är vår samlade bedömning att någon möjlighet till förskottsbetalning inte bör införas.

Till reglerna bör fogas en bestämmelse om ränta, som lämpligen kan utformas efter mönster av den ränteregeln som finns i 8 kap. 8 § rättegångsbalken. Ränta enligt 6 § räntelagen bör således betalas på kostnadsersättningsbeloppet från den dag förrättningen avslutas till dess betalning sker.

De nu föreslagna ersättningsbestämmelserna bör förstås vara dispositiva. Inget hindrar alltså att de berörda parterna kommer överens om att kostnadsersättningsfrågan ska behandlas på något annat sätt än det som framgår av lagen.

12.3.5 Rättegångskostnader

Om lantmäterimyndighetens beslut enligt fastighetsbildningslagen överklagas, är utgångspunkten att fastighetsdomstolen, efter vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna, kan besluta att sakägare som förlorar målet ska ersätta annan sakägare dennes rättegångskostnad.²³

Från denna grundregel finns dock ett uttryckligt undantag.²⁴ I mål om inlösenersättning ska nämligen sakägare som avstår mark eller särskild rättighet få gottgörelse för sina rättegångskostnader oberoende av utgången i målet. Detsamma gäller i mål om ersättning för sådan marköverföring eller reglering av rättighet som avses i 5 kap. 10 a § andra stycket fastighetsbildningslagen. Den sistnämnda hänvisningen avser de s.k. expropriationsfall, till vilka vi i vårt förslag ovan har knutit den principiella rätten till kostnadsersättning vid förrättning. Om fastighetsägaren i de berörda fallen har fört saken till fastighetsdomstolen utan tillräckliga skäl, ska domstolen förordna att han eller hon ska stå sina egna kostnader. Om fastighetsägaren uppenbarligen har inlett rättegången utan saklig grund, kan det förordnas att han eller hon även ska ersätta motparten för dennes rättegångskostnader. Vid överklagande av fastighetsdomstolens beslut gäller att om den ersättningsberättigade *vinner* målet, får han eller hon ersättning för sina rättegångskostnader i ersättningsfrågan och behöver inte betala motpartens motsvarande kostnader. Förloras målet behöver den ersättningsberättigade inte betala mot-

²³ Se 16 kap. 14 § första stycket fastighetsbildningslagen.

²⁴ Se 16 kap. 14 § andra stycket fastighetsbildningslagen.

partens kostnader och får svara för sina egna kostnader bara när han eller hon själv har överklagat.²⁵

Enligt direktiven är utgångspunkten för vårt uppdrag att reglerna om rätt till ersättning för rättegångskostnader vid överklagande inte ska ändras. Om det är nödvändigt med hänsyn till de förslag som lämnas om rätt till ersättning för kostnader vid förrättning, är vi emellertid oförhindrade att även överväga ändringar av rättegångskostnadsreglerna.

Det kan konstateras att vårt förslag om kostnadsersättning vid förrättning ganska väl svarar mot den nyss redovisade undantagsregeln, som gäller för kostnadsersättningar i samband med ett överklagande. Det är således till stora delar samma grundsituationer som avses i båda fallen. En skillnad är att de gällande undantagsbestämmelserna om rättegångskostnader endast avser ersättningsmål. En annan skillnad är att mål om inlösenersättning enligt gällande rätt ges en särskild, förmånligare, status i rättegångskostnadshänseende.

Enligt vår mening bör utgångspunkten vara att bestämmelserna om kostnadsersättning vid förrättning enligt fastighetsbildningslagen och undantagsbestämmelserna om rättegångskostnader bör vara tillämpliga i precis samma situationer. Av de skäl som tidigare har anförts bör därför de för en avträdande fastighetsägare fördelaktigare rättegångskostnadsreglerna ändras, så att de inte enbart gäller för ersättningsmål, utan även prövningen av tillåtlighetsfrågor, utformningen av rättigheter m.m. Vidare bör några särskilda rättegångskostnadsregler inte gälla i mål om inlösenersättning.

Vid överklagande av beslut²⁶ enligt *ledningsrättslagen* gäller redan i dag att bestämmelserna i 16 kap. 14 § andra stycket fastighetsbildningslagen ska tillämpas.²⁷ Ledningsrättslagen berörs således inte av de föreslagna ändringarna.

När det gäller *anläggningslagen* är det rådande rättsläget inte helt klart. Enligt 31 § anläggningslagen ska bestämmelserna i 16–18 kap. fastighetsbildningslagen tillämpas när beslut enligt anläggningslagen överklagas. Den gällande regleringen i 16 kap. 14 § fastighetsbildningslagen infördes genom 1993 års reform av fastighetsbildningslagstiftningen.²⁸ I propositionen (s. 51) noteras bl.a. följande om det före reformen rådande rättsläget.

²⁵ Se vidare Bonde m.fl., *Fastighetsbildningslagen*, s. 17:3:2–3.

²⁶ Med undantag av omprövningsbeslut enligt 33 § ledningsrättslagen.

²⁷ Se 29 § ledningsrättslagen.

²⁸ Se prop. 1991/92:127 s. 50 f.

Vid överklagande av beslut om inlösenersättning enligt fastighetsbildningslagen och flertalet beslut enligt ledningsrättslagen gäller andra regler. Sakägare som avstår mark eller särskild rättighet har då enligt reglerna i 16 kap. 14 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen rätt till ersättning för sina kostnader i fastighetsdomstolen oberoende av utgången i målet. Samma regler anses gälla vid överklagande av beslut om inlösen eller upplåtande av utrymme enligt anläggningslagen (se prop. 1973:160 s. 556 och 599 samt RH 81:84.) Dessa regler motsvarar i huvudsak vad som gäller vid expropriation och vid inlösen enligt plan- och bygglagen.

Bedömningen var alltså att de före år 1993 gällande undantagsreglerna beträffande rättegångskostnader då skulle tillämpas även vid förrättningar enligt anläggningslagen. Detta konstaterande ledde sedermera till en oklarhet i rättstillämpningen, nämligen om 1993 års reform skulle anses ha ändrat denna praxis eller om rättsläget skulle anses vara oförändrat. Följande utdrag ur ett utslag från Svea hovrätt får belysa frågan.²⁹

Målet i hovrätten rör endast frågan om ersättning för rättegångskostnader vid fastighetsdomstolen. Såsom fastighetsdomstolen konstaterat skall ersättningsskyldigheten för rättegångskostnaderna, genom en hänvisning i 31 § anläggningslagen (1973:1149), bestämmas med tillämpning av 16 kap. 14 § FBL.

Enligt paragrafens första stycke kan domstolen, efter vad som är skäligen med hänsyn till omständigheterna, förordna att sakägare som förlorar målet skall ersätta annan sakägare dennes rättegångskostnader. I förarbetena (prop. 1969:128 s. B 920) har förutsatts att om vissa parter står i klart motsatsförhållande till varandra i domstolen deras kostnader i regel skall fördelas enligt den i 18 kap. 1 § rättegångsbalken lagfästa principen om förlorande parts skyldighet att ersätta motparten hans rättegångskostnader. Eftersom parterna i detta mål står i ett uttalat motsatsförhållande skall BS, som har förlorat målet, stå för sina och motpartens rättegångskostnader om inte paragrafens andra stycke är tillämpligt.

Enligt ordalydelsen i paragrafens andra stycke gäller bestämmelsen endast fall då rättegången avsett ersättning i anledning av inlösen. Bestämmelsen har dock tillämpats i mål om gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen och det har ansetts att sakägare som avstår utrymme till en gemensamhetsanläggning skall, i mål om ersättning för det ianspråktaga utrymmet, oberoende av utgången i målet få gottgörelse för sina rättegångskostnader vid fastighetsdomstolen (jfr RH 1981:84 och 1987:80 samt prop. 1973:160 s. 556 och 599 och prop. 1991/92:127 s. 51).

Förevarande mål gäller bl.a. ersättning för upplåtelse av mark. Det är alltså inte fråga om inlösen av mark. Inte heller avser upplåtelsen mark

²⁹ Svea hovrätts utslag 2007-07-04 i mål nr Ö 7299-06.

som hade kunnat tas i anspråk enligt plan- och bygglagen. Expropriation eller annat tvångsförvärv har inte varit ett uppenbart alternativ för förvärvet. Bestämmelsen i paragrafens andra stycke är enligt dess ordalydelse alltså inte tillämplig.

Svea hovrätt gjorde alltså i det redovisade målet – till skillnad från vad vissa andra hovrätter tidigare hade gjort – den tolkningen att bestämmelsen skulle tillämpas enligt den nya lydelse den fick år 1993. Avsikten med vårt här framlagda förslag är, att den avgränsning av de fall där särskilda rättegångskostnadsregler ska gälla som görs i 16 kap. 14 § andra stycket fastighetsbildningslagen i den föreslagna lydelsen, ska tillämpas även vid överklagande av beslut enligt anläggningslagen.

13 Följdändringar i andra lagar

Utredningens bedömning: I de flesta lagar, som hänvisar till expropriationslagens ersättningsregler, kommer de tidigare i betänkandet föreslagna ändringarna, till följd av hänvisningar i de berörda lagarna till 4 kap. expropriationslagen, att gälla utan ändringar i respektive lag. De specialbestämmelser, som i flera lagar finns rörande tillämpningen av den s.k. presumtionsregeln, måste dock upphävas. Även vissa andra följdregleringar är nödvändiga.

Utredningens förslag: Bestämmelserna om miljöskada i 32 kap. 1 § miljöbalken ändras så att de överensstämmer med de föreslagna bestämmelserna i expropriationslagen. Bestämmelserna i 31 kap. 6 § miljöbalken om att ersättningen i vissa fall – t.ex. vid inrättande av naturreservat – ska minskas med det belopp som en fastighetsägare normalt är skyldig att tåla utan ersättning, upphävs.

13.1 Inledning

Som närmare har redovisats i utredningens delbetänkande bygger ersättningsregleringen i en lång rad lagar inom fastighetsrättens område på bestämmelserna i expropriationslagen.¹ Den vanliga lagtekniska lösningen i respektive lag är att det i fråga om bestämmande av ersättning ges en direkt hänvisning till 4 kap. expropriationslagen. De tidigare i betänkandet föreslagna ändringarna blir då, utan särskild åtgärd, gällande även i speciallagarna. I vissa fall, särskilt i fråga om den s.k. presumtionsregeln, finns dock särbestämmelser i flera lagar som behöver ändras eller upphävas till följd av våra ändringsförslag.

¹ Se SOU 2007:29 s. 43–63.

I det följande görs, under fyra olika samlingsrubriker, en redovisning lag för lag av vilka följändringar som enligt vår mening är nödvändiga. I fråga om miljöbalken lämnas även ett förslag till lagändring i sak. Den lagändringen är alltså inte en direkt följd av våra tidigare lämnade förslag men bör ändå genomföras av likformighets-skäl.

13.2 Fastighetsbildningslagstiftningen

Ibland används, något oegentligt, begreppet ”fastighetsbildningslagstiftningen” för de lagar enligt vilka ett förrättningsförfarande vid lantmäterimyndigheten tillämpas. Som har framgått av vårt delbetänkande sker den helt dominerande delen av markåtkomst för olika ändamål enligt denna lagstiftning, dvs. framför allt enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen. I praktiken är det endast utbyggnaden av allmänna vägar och rådhetsinskränkningar enligt miljöbalken, som på något mer omfattande sätt sker enligt andra lagar än de nämnda förrättningslagarna. Expropriationslagen tillämpas ytterst sällan. Mot den bakgrunden är det förstås väsentligt, att de förändringar som görs i expropriationslagen även kommer att fungera när fastighetsbildningslagstiftningen tillämpas.

Utöver de tre nämnda lagarna kan till fastighetsbildningslagstiftningen även räknas lagen om äganderättsutredning och legalisering och lagen om exploateringssamverkan. Ersättningsbeslut aktualiseras inte enligt den förstnämnda lagen, men vid exploateringssamverkan är ersättning ett verksamt medel för att uppnå den ekonomiska utjämning som lagen syftar till att åstadkomma.

Fastighetsbildningslagen

Fastighetsbildningslagen innehåller regler om ändring i fastighetsindelningen. En förändring av fastighetsindelningen – fastighetsbildning – sker som fastighetsreglering, om den avser ombildning av fastigheter, och som avstyckning, klyvning eller sammanläggning, om den avser nybildning av fastighet.

Ersättning aktualiseras vid fastighetsreglering och vid klyvning. Enligt 5 kap. 10 a § första stycket ska 4 kap. expropriationslagen tillämpas vid bestämmande av ersättning, dock med vissa särskilt

angivna undantag. Värderingen skiljer sig därvid åt mellan två olika regleringsfall.

Om fastighetsregleringen är av ”expropriativ” karaktär ska bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen tillämpas fullt ut. De fall som hör till denna kategori definieras i 5 kap. 10 a § andra stycket. Det handlar främst om sådana plangenomförandefall, som regleras i 14 kap. 1 och 2 §§ plan- och bygglagen, dvs. i första hand överföring av mark, som enligt en detaljplan är avsedd för allmänna ändamål, till en kommunägd fastighet eller bildande av servitut för sådana ändamål. Även andra situationer, där expropriation eller annat tvångsförfogande alternativt hade kunnat tillämpas, räknas till de s.k. expropriationsfallen, t.ex. markåtkomst för järnväg.

Övriga fall är enligt 5 kap. 10 a § tredje stycket omvänt definierade. Det är alltså fråga om de regleringsfall som inte klassas som expropriativa enligt andra stycket. I dessa fall ska bestämmelserna i 4 kap. 2 och 3 §§ expropriationslagen, om att värdestegring i vissa fall inte ska beaktas, inte tillämpas. Vidare ska det vid bestämmande av ersättningen tas skälig hänsyn till värdet för tillträdaren, vilket innebär att det ska göras en vinstfördelning mellan avträdare och tillträdare av marken. Typexempel på vinstfördelningsfall är s.k. tomtbildning, dvs. marköverföring i syfte att tillskapa eller utöka fastigheter som är avsedda för bebyggelse, och olika former av omregleringar av jord- och skogsbruksfastigheter.

Att en vinstfördelning enligt våra tidigare redovisade förslag bör ske även vid vissa förvärv enligt expropriationslagen, eller som det oftast blir fråga om i praktiken, vid förvärv enligt andra lagar där expropriationslagens ersättningsregler ska tillämpas, innebär som vi ser det inget problem i sig för fastighetsbildningslagens grundläggande regelsystem. En sådan ändring innebär endast att vinstfördelning kan ske även i andra fastighetsregleringsfall, vid sidan av fastighetsbildningslagens egna vinstfördelningsregler. De på detta sätt tillkommande fallen får således, även när fastighetsbildningslagen tillämpas, bedömas enligt de nya reglerna i expropriationslagen.

Som tidigare har redogjorts för i avsnitt 7.3.5 är det vår bedömning att bestämmelserna om ersättning för individuella värden inte bör tillämpas vid fastighetsreglering i de s.k. vinstfördelningsfallen. Eventuella hänsynstaganden till individuella värden kan, vid tillämpningen av fastighetsbildningslagen, göras redan enligt gällande rätt. Med den utgångspunkten blir behovet av följdregleringar i fastighetsbildningslagen begränsade.

De nu gällande bestämmelserna i 5 kap. 10 a §, rörande när vinstfördelning ska ske eller inte, är till sin ordalydelse knutna till den s.k. presumtionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen. Bestämmelserna i 10 a § måste alltså ändras, så att de kan tillämpas även efter ett upphävande av presumtionsregeln. Vidare måste undantag göras från de föreslagna bestämmelserna om individuellt värde och om vinstfördelning i expropriationslagen, i de fall där vinstfördelning i stället ska ske enligt fastighetsbildningslagen. Några ytterligare följändringar bedöms inte vara nödvändiga.

Anläggningslagen

Enligt anläggningslagen kan en anläggning inrättas som *gemensambetsanläggning* för flera fastigheter. Vidare kan upplåtas vissa rättigheter rörande vägar till förmån för enskilda fastigheter.

Eftersom ersättningsreglerna i 13 § hänvisar till bestämmelserna i fastighetsbildningslagen gäller det som sades under föregående rubrik i huvudsak även vid ianspråktaganden enligt anläggningslagen. Några följändringar bedöms inte vara nödvändiga.

De nya bestämmelserna om kostnadsersättning bör uttryckligen regleras även i anläggningslagen. De föreslagna ändringarna av bestämmelserna om rättegångskostnader i fastighetsbildningslagen kommer att gälla med automatik genom hänvisningen i 31 §.

Ledningsrättslagen

Enligt ledningsrättslagen kan den som för ledning eller annan anordning vill utnyttja utrymme inom en fastighet få rätt därtill i form av ledningsrätt. Lagen gäller för allmännyttiga ledningar av olika slag, t.ex. för telekommunikation, starkström, vatten och avlopp, naturgas, m.m. I fråga om ersättning hänvisas i 13 § till bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen.

De ändringar i expropriationslagen, som vi har föreslagit, skulle innebära att högre ersättning ska betalas vid alla upplåtelser enligt ledningsrättslagen. I vissa fall blir även vinstfördelning aktuell. Då detta kan sägas vara lagändringsförslagets huvudsakliga syfte, innebär ändringarna inget problem i sig vid tillämpningen av ledningsrättslagen. Ett upphävande av presumtionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen innebär dock att lydelsen av 13 § ledningsrättslagen

måste ändras. Följändringar krävs också beträffande de hänvisningar till expropriationslagen som finns i 12 § tredje stycket och i 13 d §.

De nya bestämmelserna om kostnadsersättning bör uttryckligen regleras i ledningsrättslagen. Lagen berörs inte av de föreslagna ändringarna av bestämmelserna om rättegångskostnader i fastighetsbildningslagen.

Lagen om exploateringssamverkan

Lagen (1987:11) om exploateringssamverkan har sällan tillämpats, men som vi ytligt har berört i avsnitt 9.6.3, kan tankarna bakom lagen sägas vara i hög grad relevanta ännu i dag, eftersom den ger möjlighet till en rättvisare fördelning av exploateringsvinster mellan olika fastighetsägare och därmed förutsättningar för bättre utformade bebyggelseplaner.

Lagen om exploateringssamverkan innebär att flera fastighetsägare kan gå samman i form av en exploateringssamfällighet och genomföra en exploatering. Utfallet i form av byggrätter fördelas mellan fastighetsägarna efter den areal, som var och en tillskjuter till företaget. Om det bidrag en fastighet lämnar genom tillskott i mark inte motsvarar vad fastigheten har att tillskjuta med tillämpning av andelstalet, ska skillnaden utjämnas i pengar. Därvid ska 4 kap. expropriationslagen tillämpas. Om en detaljplan har antagits efter det att exploateringsbeslutet enligt 13 § har vunnit laga kraft, ska dock hänsyn inte tas till den inverkan som planen kan ha haft på markens värde.

Eftersom deltagande i exploateringssamverkan är frivilligt, bör den utjämning som sker enligt 11 § inte innefatta någon kompensation för individuella värden. I och med att fastighetsägarna har valt att delta i exploateringen får de också anses ha tagit ställning för att de gamla värdena ges upp till förmån för en ändrad, och för fastighetsägaren mer lönsam, markanvändning. Vidare bör någon vinstfördelning enligt de föreslagna nya bestämmelserna i expropriationslagen inte göras vid exploateringssamverkan, eftersom lagen tillhandahåller ett eget system för vinstfördelning.

Lagen om exploateringssamverkan syftar till att planläggningen ska kunna göras helt utan hänsyn till värdeutfallet för varje berörd fastighet. Det är därför nödvändigt, att den särskilda bestämmelsen om att värdeeffekterna av en detaljplan inte ska beaktas, bibehålls oförändrad. En följd av denna grundtes är att inte heller förvänt-

ningsvärden, som är knutna till exploateringen, vilket i princip kan ses som ett förtida uttag av planvinsten, ska räknas in i ersättningen. Ett upphävande av presumtionsregeln innebär dock att eventuella förväntningsvärden, som har etablerats av andra skäl än av den aktuella planen, kommer att ersättas. Detta torde inte innebära något praktiskt problem för utjämningsystemet i lagen.

En exploateringsamfällighet har enligt 19 § rätt att lösa in mark inom samverkansområdet från fastigheter vars ägare inte deltar i samverkan. Enligt 21 § ska ersättningen för inlöst mark bestämmas enligt expropriationslagens ersättningsregler. Hänsyn ska dock inte heller i detta fall tas till den inverkan som den aktuella detaljplanen kan ha haft på markens värde. I detta fall bör ersättningen även innefatta kompensation för individuella värden. Någon vinstfördelning, enligt de föreslagna nya bestämmelserna i expropriationslagen, bör dock inte göras.

Med tanke på den speciella utformning, som förfarandet vid exploateringssamverkan har, bör det enligt vår mening inte införas några bestämmelser om kostnadsersättning. Enligt 34 § ska 16–18 kap. fastighetsbildningslagen tillämpas vid överklagande. De särskilda bestämmelser om rättegångskostnader, som anges i 16 kap. 14 § andra stycket fastighetsbildningslagen, ska därvid tillämpas enbart rörande mål om ersättning. Vid exploateringssamverkan bör den gällande inskränkningen till enbart ersättningsmål bibehållas. Någon följändring blir därmed inte nödvändig.

13.3 Miljö- och planlagstiftningen

Grundpelarna i miljö- och planlagstiftningen är miljöbalken och plan- och bygglagen. Lagar med nära anknytning till dessa båda lagar är skogsvårdslagen, lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och lagen om kulturminnen m.m.

Miljöbalken

Enligt 31 kap. 2 § ska bestämmelserna i expropriationslagen gälla vid ersättning och inlösen vid ingripanden av det allmänna och vid tillståndsprovning av vattenverksamhet m.m. I 31 kap. 4 § regleras när ersättning ska betalas för områdesskydd av olika slag och i 31 kap. 16 § finns en särskild bestämmelse om när ersättning ska

betalas för vattenverksamhet. I huvudsak bör de föreslagna ändringarna i expropriationslagen utan vidare kunna tillämpas även vid olika former av markåtkomst enligt miljöbalken.

Att ersättningsnivån höjs med hänvisning till fastighetsägarens individuella värden, bör inte föranleda några särskilda regleringar i miljöbalken. Som vi redan har behandlat i kapitel 7, bör den nivå som vi har valt för ett schablonpåslag kunna godtas med hänsyn till natur- och miljövårdens intressen, även om det förstås blir fråga om en viss kostnadsfördyrning. Vid vattenverksamhet kan den föreslagna förhöjda ersättningsnivån knappast tillmätas någon avgörande betydelse, eftersom sådan verksamhet normalt får anses vara ekonomiskt lönsam.

Någon vinstfördelning blir med de kriterier vi har föreslagit inte aktuell vid de olika former av områdesskydd som miljöbalken tillhandahåller. Vid vattenverksamhet kan dock vinstfördelningsreglerna bli tillämpliga, under förutsättning att verksamheten ska bedrivas såsom förvärvsverksamhet med vinstsyfte. Det får bli en bedömning från fall till fall om bestämmelsen är tillämplig. Någon särskild följdreglering i miljöbalken bedöms inte nödvändig.

Bestämmelsen i 31 kap. 32 §, om hur presumtionsregeln ska tillämpas, måste upphävas som en följd av att presumtionsregeln upphävs.

Enligt direktiven är utgångspunkten för utredningens uppdrag bl.a. att intresset av skydd för äganderätten beaktas och att reglerna är enkla att förstå och att tillämpa. Mot den bakgrunden aktualiseras en fråga som i och för sig inte är en direkt konsekvens av de tidigare lämnade förslagen, men som till följd av de båda nämnda utgångspunkterna ändå bör övervägas.

Enligt 31 kap. 4 § ska ersättning till följd av rådighetsinskränkningar i form av områdesskydd betalas i de fall där pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. Enligt 31 kap. 6 § ska ersättningen därvid minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning. När samma ersättningströskel tillämpas enligt plan- och bygglagen, ska dock något motsvarande avdrag inte göras. Att olika bestämmelser gäller i dessa båda snarlika fall kan förstås ifrågasättas.

Plan- och byggutredningen tog år 1996 i sitt slutbetänkande upp frågan om mer enhetliga kvalifikationsgränser i plan- och bygglagen.² Utredningens förslag var att kvalifikationsgränsen

² Översyn av PBL och va-lagen, SOU 1996:168, s. 435 f.

”pågående markanvändning avsevärt försvåras” skulle gälla i alla fall av rådighetsinskränkningar enligt plan- och bygglagen och att det i samtliga fall skulle göras ett avdrag för den skada som låg under kvalifikationsgränsen. Utredningens förslag togs dock aldrig upp till prövning inom Regeringskansliet.

År 1996 var det naturvårdslagen som tillämpades i fråga om områdesskydd. Enligt 26 § naturvårdslagen gällde samma kvalifikationsgräns som nu gäller enligt 31 kap. 4 §, dvs. att pågående markanvändning inte får avsevärt försvåras. Då gällde emellertid, liksom i dag enligt plan- och bygglagen, att ersättning skulle betalas från första skadekronan, dvs. utan något avdrag för den del av skadan som låg under kvalifikationsgränsen. När miljöbalken infördes år 1998 ändrades bestämmelserna rörande områdesskydd på olika sätt. En ändring var att institutet kulturreservat infördes. Den ändringen var i mångt och mycket en tydlighetsfråga, eftersom kulturintressen redan enligt tidigare gällande rätt kunde skyddas inom ramen för institutet naturreservat. En annan ändring var att ett ”toleransavdrag” infördes, dvs. det som nu finns i 31 kap. 6 §. Som skäl för införandet av ett avdrag anfördes i propositionen följande.³

En förutsättning för att intrångsersättning skall utgå är som påpekats att den s.k. kvalifikationsgränsen har överskridits, dvs. att markanvändningen ”avsevärt försvåras”. Ersättning skall då betalas för hela skadan, alltså även för den del av skadan som ligger under kvalifikationsgränsen. När kvalifikationsgränsen inte har uppnåtts skall däremot ersättning inte betalas. Skillnaden i ersättning kan bli omotiverat stor mellan ett fall som ligger strax under kvalifikationsgränsen och ett fall som ligger omedelbart ovanför denna gräns.

I olika sammanhang under senare år har framförts förslag om att den del av kostnaden som motsvarar intrång upp till kvalifikationsgränsen skall avräknas vid de intrång som är ersättningsgilla, se bl.a. propositionen om en ny skogspolitik (prop. 1992/93:226), propositionen om biologisk mångfald (prop. 1993/94:30) och senast Miljöbalksutredningens förslag. Ersättningen skulle alltså minskas med ett belopp som markägaren är skyldig att tåla utan ersättning. Remissyttrandena har överlag gett ett starkt stöd för en sådan förändring av ersättningsbestämmelserna. Regeringen anser nu att en sådan avräkningsregel skall införas.

En sådan ordning överensstämmer med vad som i vissa situationer gäller enligt plan- och bygglagen. Enligt 14 kap. 8 § första stycket 1 och 2 i den lagen skall ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter få ersättning av kommunen, om skada uppkommer till följd av bl.a. att bygglov vägras till att ersätta en riven eller genom olyckshändelse förstörd byggnad med en ny byggnad. Enligt paragrafens andra

³ Prop. 1997/98:45 s. 545–546.

stycke krävs det för att ersättning skall utgå när byggnaden har förstörts genom annat än olyckshändelse att skadan är betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastigheten. Ersättningen skall enligt 14 kap. 10 § andra stycket minskas med ett belopp som motsvarar vad som på grund av 14 kap. 8 § andra stycket skall tålas utan ersättning

I propositionen argumenteras således för en ändrad ordning bl.a. genom att hänvisa till det toleransavdrag som enligt plan- och bygglagen gäller vid tillämpningen av ett helt annat rekvisit, nämligen ”betydande skada”. Däremot sägs inget om att det enligt plan- och bygglagen inte görs något toleransavdrag när samma rekvisit som i miljöbalken, dvs. ”pågående markanvändning avsevärt försvåras”, tillämpas.

Enligt vår mening är det inte rimligt att i princip helt identiska ersättningssituationer ska tillämpas på olika sätt i olika lagar. Exempelvis kan en kulturhistoriskt intressant gårdsmiljö skyddas såväl genom skyddsbestämmelser enligt plan- och bygglagen som genom bestämmelser om kulturresevat enligt miljöbalken. Att ersättningen i dessa båda fall ska bedömas olika kan inte rationellt försvaras. Vårt förslag är därför att bestämmelserna i plan- och bygglagen och i miljöbalken likställs i detta avseende.

Ett sätt att jämställa de olika bestämmelserna vore, som Plan- och byggutredningen föreslog, att införa ett ”toleransavdrag” även i plan- och bygglagen. Inte minst mot bakgrund av våra direktiv, som talar för en generösare syn på ersättningen till fastighetsägare, vill vi dock i stället föreslå det precis motsatta, dvs. att något avdrag inte bör göras enligt någon av lagarna.

I den ovan angivna motiveringen till varför ett toleransavdrag infördes i miljöbalken anføres främst att en ordning utan toleransavdrag innebär att skillnaden i ersättning kan bli omotiverat stor mellan ett fall som ligger strax under kvalifikationsgränsen och ett fall som ligger omedelbart ovanför denna gräns. Eftersom kvalifikationsgränsen för ersättning är förhållandevis låg och det därför är sällsynt att områdesskydd beslutas utan att någon ersättning betalas, är det argumentet enligt vår mening inte bärande.

I propositionen hänvisas vidare till uttalanden som hade gjorts i propositioner om ny skogspolitik och om biologisk mångfald samt av Miljöbalksutredningen. Nu, drygt tio år senare, har dock de helt dominerande förvärvarna i sammanhanget – Naturvårdsverket och

Skogsstyrelsen⁴ – själva föreslagit att toleransavdraget bör avskaffas.⁵ Som skäl anförs följande.

Ett avskaffande av toleransavdraget innebär att markägaren ersätts för hela marknadsvärdeminskningen som en följd av intrånget. Det innebär inte bara en förbättrad ekonomisk kompensation för markägaren, utan även en ersättningsmässig likabehandling som vid alternativet försäljning av marken. Det jämställer i praktiken handlingsalternativen för parterna i processen vid bildande av naturreservat. Vi bedömer att detta skulle öka markägarnas intresse för att medverka till intrång och överlåtelse av mark för naturvårdsändamål, vilket i sin tur bidrar till en förbättrad måluppfyllelse.

Toleransavdraget är en försvårande faktor i förhandlingarna med markägarna, något som ofta försenar processerna, vilket i sin tur innebär fördyringar för såväl den enskilde som staten.

De ekonomiska konsekvenserna för staten innebär att kostnaderna för intrånget ökar obetydligt, eftersom markägaren inte längre försöker kompensera sig i förhandlingen för toleransavdraget. Statskontoret har beräknat att ett slopande av toleransavdraget gällande förhållandena år 2006 skulle motsvara drygt 12 miljoner kronor i ökade kostnader. Regeländringen kan leda till snabbare, och därmed billigare, processer, och till att ett ökat intresse från markägare kan ställa ökade krav på statlig finansiering.

Vi bedömer att förslaget bidrar till en förbättrad måluppfyllelse, men en marginellt sämre kostnadseffektivitet. Samarbetsklimatet mellan myndigheterna och markägaren torde förbättras genom att en försvårande faktor i processen elimineras. Däremot har förslaget troligen endast en marginell betydelse för markägaren som aktiv part.

Vårt förslag är sammanfattningsvis att något avdrag från ersättningen inte bör göras i de fall sådan ska betalas för rådgighetsinskränkningar i form av områdesskydd enligt miljöbalken. Bestämmelsen i 31 kap. 6 § bör således upphävas. Det skulle även kunna finnas skäl för att bestämmelserna om ersättning vid rivningsförbud m.m., såsom Plan- och byggutredningen föreslog, utformas på ett likartat sätt. Den sistnämnda, något mer komplicerade frågan, har vi dock inte stöd i våra direktiv för att ta upp och behandla.

I 32 kap. regleras när och hur miljöskador ska ersättas. Som närmare berörs i kapitel 10 är bestämmelserna om företagsskada i expropriationslagen tänkta att i princip vara en avbild av bestämmelserna om miljöskada. Den fastighetsägare som berörs av en miljöskada ska alltså ha samma rätt till ersättning vare sig denne avstår

⁴ Områdesskydd kan även beslutas av kommunen.

⁵ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur, Redovisning av regeringsuppdrag, rapport 5838, maj 2008, s. 45 f.

mark eller inte till det skadegörande företaget. Som framgår av kapitel 10 anser vi att denna grundprincip bör bestå även framgent.

I kapitel 10 föreslår vi att det inte bör göras något s.k. toleransavdrag när en företagsskada ersätts. Motsvarande bör därmed gälla även vid ersättning för miljöskada enligt 32 kap. 1 §.

Bestämmelsen om presumtionsregelns tillämpning i 32 kap. 11 § tredje stycket måste upphävas som en följd av att presumtionsregeln upphävs.

Skogsvårdslagen

Skogsvårdslagen (1979:429) innehåller bestämmelser om hur skogsmark ska skötas; när avverkning får ske och hur det långsiktiga miljömålet ska upprätthållas. I ett enda särskilt fall ger lagen rätt till ersättning, nämligen när fjällnära skog enligt bestämmelserna i 18 § skogsvårdslagen inte får avverkas. I dessa fall ska, enligt 19 §, bl.a. de tidigare nämnda bestämmelserna i 31 kap. 2, 4, 6 och 32 §§ miljöbalken tillämpas. Det som har sagts om bestämmelserna i miljöbalken gäller således även för bestämmelserna i skogsvårdslagen. En följändring i den senare lagen är därför att hänvisningen till de upphävda bestämmelserna i 31 kap. 6 och 32 §§ miljöbalken tas bort.

Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

I lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns bestämmelser om bl.a. rådighet över vatten, strömfall, markavvattning, bevattning och vattenreglering. Bestämmelserna i lagen rör främst förhållandet mellan enskilda och kompletterar de bestämmelser om vattenverksamhet som finns i miljöbalken.

Vattenverksamhet kräver ofta samverkan mellan fastigheter. För detta ändamål finns vissa tvingande bestämmelser. Markåtkomstregler finns bl.a. om rätt att lägga upp massor (2 kap. 6 §), rätt att lösa in strömfallsrätt (2 kap. 8 och 9 §§) samt inlösen m.m. till förmån för markavvattnings-, bevattnings- och vattenregleringssamfälligheter (3–5 kap.). Vissa särskilda ersättningsbestämmelser, som inte hänvisar till expropriationslagen, finns i 2 kap. 6 och 9 §§ men i allt väsentligt bestäms eventuell ersättning i anslutning till att tillstånd till viss vattenverksamhet meddelas enligt miljöbalken. Det som har sagts om bestämmelserna i miljöbalken gäller således även för bestäm-

melserna i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och någon ändring i den senare lagen behöver därför inte göras.

Plan- och bygglagen

I plan- och bygglagen finns hänvisningar till expropriationslagen i 6 kap. 39 § och i 14 kap. 9 §. Båda dessa paragrafer måste ändras till följd av att presumtionsregeln upphävs.

Enligt 14 kap. 10 § första stycket ska ersättningen i vissa fall bestämmas som skillnaden mellan den berörda fastighetens marknadsvärde före och efter det beslut eller den åtgärd som har lett till att en ersättningssituation har uppstått. Därvid ska bortses från förväntningar om ändring av markanvändningen. Bestämmelsen har tolkats så att de undantagsregler som i dag finns i 4 kap. 2 och 3 §§ expropriationslagen, dvs. influensregeln och presumtionsregeln, inte ska tillämpas. Förväntningsvärden ska således enligt bestämmelsen aldrig ersättas och företagsnyttor och företagsskador som har påverkat marknadsvärdet ska alltid beaktas. Vi kan inte se att de av oss föreslagna ändringarna i sig skulle innebära att den aktuella bestämmelsen behöver ändras.

Enligt 14 kap. 10 § andra stycket ska ersättningen i vissa fall minskas med ett belopp som motsvarar den ersättningströskel som gäller för att ersättning över huvud taget ska betalas. Bestämmelsen ska tillämpas vid vägrad rivning, när rivningsförbud meddelas och vid vägrat återuppförande av en byggnad. I de nämnda fallen uttrycks skadetröskeln så att skadan ska vara "betydande".

I andra fall av rådighetsinskränkningar enligt plan- och bygglagen, närmare bestämt vid beslut om skyddsbestämmelser m.m., är skadetröskeln att "pågående markanvändning avsevärt försvåras". I sådana fall ska något toleransavdrag inte göras. När samma skadetröskel tillämpas i bl.a. miljöbalken, görs dock enligt gällande rätt ett avdrag för den del av skadan som ligger under skadetröskeln. Den nämnda skillnaden är svår att motivera, särskilt som precis identiska inskränkningar kan göras enligt de båda lagarna. Den frågan har redan behandlats ovan under Miljöbalken.

Lagen om kulturminnen m.m.

Enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. kan bl.a. beslutas om byggnadsminnen. Enligt 3 kap. 10 och 12 §§ har i sådant fall byggnadens ägare rätt till ersättning.

I de fall där ersättning ska betalas gäller enligt 3 kap. 13 §, att bestämmelserna i expropriationslagen ska tillämpas. I likhet med bestämmelserna i 14 kap. 10 § plan- och bygglagen ska dock ersättningen till följd av en specialregel bestämmas som skillnaden mellan den berörda fastighetens marknadsvärde före och efter beslutet om byggnadsminnesförklaring, varvid det ska bortses från förväntningar om ändring av markanvändningen. Det som sades ovan rörande plan- och bygglagen gäller således även för kulturminneslagen och någon ändring i den senare lagen behöver därför inte göras.

13.4 Övriga lagar

Väglagen

I väglagen (1971:948) finns bestämmelser om byggande och drift av allmän väg, nyttjande av mark för detta ändamål samt därmed sammanhängande frågor. Detta omfattar bl.a. reglering av ersättning till fastighetsägare och nyttjanderättshavare som berörs av vägen. Normalt är staten väghållare för allmänna vägar men för vissa vägar är i stället kommunen väghållare.

Fastighetsägaren har i normalfallet rätt till ersättning av väghållaren för vägens byggande och begagnande. Vid ersättningens bestämmande gäller enligt 55 § att 4 kap. expropriationslagen ska tillämpas – i tillämpliga delar. Bestämmelsen i 55 § andra stycket, om hur presumtionsregeln ska tillämpas, måste upphävas som en följd av att presumtionsregeln upphävs. I övrigt ser vi inte behov av några följändringar i 55 §.

Förutom regler för åtkomst av mark för allmän väg innehåller väglagen bestämmelser som berör intilliggande fastigheter på andra sätt, t.ex. genom olika former av rådighetsinskränkningar. Ersättningsreglerna i merparten av dessa situationer hänvisar inte direkt till expropriationslagens ersättningsregler, även om det i vissa fall kan förutsättas att bedömningen ska ske på samma sätt. Detta förleder dock inga följändringar.

Lagen om byggande av järnväg

Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg innehåller bestämmelser om planering och genomförande vid byggande av järnvägar. Järnvägsnätet ägs och förvaltas av staten (med vissa mindre undantag). Marken innehas med äganderätt av staten genom Banverket.

Av 4 kap. 2 § framgår att om fastighetsägaren begär det, ska den som i enlighet med en gällande järnvägsplan ska bygga en järnväg lösa sådan mark eller sådant utrymme som enligt planen inte endast tillfälligt ska användas för järnvägsändamål. Om fastighetsägaren inte får uppföra byggnad inom planområdet är fastighetsägaren och innehavaren av särskild rätt till fastigheten berättigad till ersättning för den skada de lider på grund av att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom den berörda delen av fastigheten (4 kap. 3 §). Den som avser att bygga en järnväg ska även ersätta skador som uppkommer på grund av vissa förberedande åtgärder inför byggandet såsom mätning, stakning eller undersökning och skador till följd av att han förvärvat rätt att nyttja mark (4 kap. 4 §).

Ersättning för inlösen och skada bestäms enligt expropriationslagens bestämmelser (4 kap. 5 §), såvitt inte annat direkt framgår av lagen om byggande av järnväg. Bestämmelsen i den nämnda paragrafen rörande presumtionsregelns tillämpning, måste upphävas som en följd av att presumtionsregeln upphävs. I övrigt ser vi inte behov av några följändringar.

Minerallagen

Minerallagen (1991:45) reglerar undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av de s.k. koncessionsmineral som räknas upp i 1 kap. 1 §.

Med *undersökning* avses enligt 1 kap. 3 § arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett koncessionsmineral och att utröna fyndighetens sannolika ekonomiska värde och dess beskaffenhet i övrigt i den mån sådant arbete innebär intrång i markägarens eller annan rättighetshavares rätt. Undersökningstillståndet ger tillståndshavaren rätt att bedriva undersökningsarbete inom området och att ta i anspråk mark för att uppföra byggnader som är oundgängligen nödvändiga för undersökningsarbetet samt använda och även bygga nödvändiga vägar inom området.

Av 1 kap. 3 § andra stycket framgår att med *bearbetning* avses utvinning och tillgodogörande av koncessionsmineral. Bearbetningskoncession ska enligt 4 kap. 2 § minerallagen meddelas om det har påträffats en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt och om fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

Skada eller intrång som föranleds av undersökningsarbete ska ersättas av den som har undersökningstillstånd eller koncession (7 kap. 1 §). Skada som föranleds av att bearbetningskoncession har beviljats ska ersättas av koncessionshavaren (7 kap. 2 §). Koncessionshavaren är enligt 7 kap. 3 § första stycket ersättningskyldig för skada och intrång som föranleds av att mark tas i anspråk för bearbetning eller därmed sammanhängande verksamhet. Om det uppstår synnerligt men för någon fastighet eller del därav på grund av att marken tas i anspråk, ska koncessionshavaren lösa in den fastighet eller fastighetsdel som lider sådant men, om ägaren begär det (7 kap. 3 § andra stycket).

Ersättning fastställs i enlighet med expropriationslagens bestämmelser (7 kap. 4 §). Enligt 7 kap. 7 § ska koncessionshavaren vid gruvbrytning betala en särskild ersättning – mineralersättning – till fastighetsägare inom koncessionsområdet och till staten. Mineralersättningen ska motsvara två promille av det beräknade värdet av mängden brutet och uppfordrat koncessionsmineral under året. Av ersättningen ska tre fjärdedelar tillfalla fastighetsägarna och en fjärdedel tillfalla staten.

En följändring är att 7 kap. 4 § ändras, så att den precisering som görs av hur presumptionsregeln ska tillämpas i olika fall, upphävs. Eftersom minerallagen har en egen vinstfördelningsregel i form av den mineralersättning som ska betalas, bör motsvarande bestämmelse i expropriationslagen inte tillämpas.

Lagen om vissa torvfyndigheter

Lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter av torv för att utvinna energi. För undersökning och bearbetning krävs enligt 1 § särskilt tillstånd (koncession). Ägare till mark som tas i anspråk för bearbetning eller därmed sammanhängande verksamhet är berättigad att av koncessionshavaren få ersättning för skada. Beträffande ersättningens bestämmande gäller enligt 27 § bestämmelserna i 4 kap. expropria-

tionslagen. Om det till följd av att mark tas i anspråk uppstår synnerligt men för någon fastighet eller del därav, ska koncessionshavaren lösa det område som lider sådant men, om ägaren begär det (28 §). Även vid inlösen tillämpas expropriationslagen (33 §).

De enda följändringar som är nödvändiga är att hänvisningarna i de båda nämnda paragraferna till presumtionsregeln upphävs.

Bostadsförvaltningslagen

Bostadsförvaltningslagen (1977:792) tillämpas på fastighet där det finns bostadslägenhet som är uthyrd eller kan hyras ut av fastighetens ägare för annat ändamål än fritidsändamål och som inte utgör del av dennes egen bostad. Om fastighetsägaren försummar vården av fastigheten eller om han eller hon underlåter att vidta angelägna åtgärder för att bevara sundhet, ordning och skick inom fastigheten eller om det på annat sätt framgår att fastighetsägaren inte förvaltar fastigheten på ett för de boende godtagbart sätt, får hyresnämnden besluta om särskild förvaltning och i vissa fall ställa fastigheten under förvaltning av särskild förvaltare (tvångsförvaltning).

Om en fastighet är ställd under tvångsförvaltning utan att en tillfredsställande förvaltning uppnås, får kommunen lösa fastigheten. I fråga om inlösen gäller enligt 28 § expropriationslagen i tillämpliga delar, dock med undantag för 4 kap. 2 §.

Den enda följändring som bedöms nödvändig är att 28 § ändras, på så sätt att den precisering som görs av hur presumtionsregeln ska tillämpas, upphävs. Undantaget i fråga om företagseffekter synes kunna behållas, även efter den ändring av 4 kap. 2 § expropriationslagen som vi föreslår.

Lagen om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar

Enligt lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar kan länsrätten, efter ansökan från nätmyndigheten (Statens energimyndighet), besluta om särskild förvaltning av en elektrisk anläggning – som används med stöd av en nätkoncession enligt 2 kap. 1 § första stycket ellagen – om det nätföretag som använder anläggningen i väsentlig mån inte fullgör sina skyldigheter

enligt ellagen, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller enligt villkor i nätkoncessionen.

Om en tillfredsställande förvaltning sannolikt inte kan åstadkommas genom tvångsförvaltning eller om en tillfredsställande förvaltning sannolikt inte kommer att bestå efter utgången av tiden för en tvångsförvaltning, får staten, efter ansökan av nätmyndigheten, lösa anläggningen från ägaren. I fråga om sådan inlösen gäller enligt lagens 1 kap. 5 § expropriationslagen i tillämpliga delar. Den enda följdändring som är nödvändig är att hänvisningen till presumptionsregeln upphävs.

Lag om kärnkraftens avveckling

Lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling innehåller bestämmelser om upphörande av rätten att driva kärnkraftsreaktorer för att utvinna kärnenergi till följd av omställningen av energisystemet i Sverige. Om rätten att driva en kärnkraftsreaktor upphör att gälla, har tillståndshavaren och ägarna till fastigheter som har använts vid reaktordriften rätt till ersättning av staten för förlusten (5 § första stycket). När ersättningen bestäms, ska 4 kap. expropriationslagen tillämpas (6 § första stycket). I lagens 7 § anges några särskilda förutsättningar som ska gälla vid bestämmande av ersättningen.

Några följdändringar synes inte nödvändiga när det gäller lagen om kärnkraftens avveckling.

Bostadsrättslagen

Bostadsrättslagen (1991:614) innehåller i 9 kap. bestämmelser som avser intrång och inlösen. I 9 kap. 16 § första stycket 2 regleras förutsättningarna för beslut som innebär att en lägenhet som upplåtits med bostadsrätt kommer att förändras eller i sin helhet tas i anspråk av föreningen med anledning av om- eller tillbyggnad. I fråga om inlösen och ersättning i ett sådant fall gäller enligt 18 § bostadsrättslagen ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen med undantag för 4 kap. 3 § (dvs. presumptionsregeln). Upphävandet av presumptionsregeln innebär att lagtexten måste ändras.

Förfogandelagen

Förfogandelagen (1978:160) innehåller bestämmelser som ger möjlighet att ta i anspråk fast egendom för totalförsvarets behov i situationer som är föranledda av krig eller krigsfara. Ersättningen bestäms med stöd av speciella ersättningsbestämmelser i lagen och inte med tillämpning av expropriationslagens regler.

Rennäringslagen

Rennäringslagen (1971:437) innehåller bestämmelser om renskötselrättens upphörande i vissa fall. Regeringen kan förordna om upphävande av renskötselrätten för visst markområde, när området behövs för ändamål som avses i 2 kap. expropriationslagen (26 §). Medför upphävande av renskötselrätt skada eller olägenhet för bl.a. renskötseln lämnas ersättning därför. I fråga om upphävande av renskötselrätt och ersättning gäller enligt 29 § bestämmelserna i expropriationslagen i tillämpliga delar.

Några följändringar synes inte nödvändiga.

Lagen om skydd för störningskänslig forskning

Lagen (2006:449) om skydd för störningskänslig forskning innehåller bestämmelser om skydd för forskning som är känslig för störningar och som är av särskilt värde från allmän synpunkt.

Om sådan forskning utsätts för störningar från annan verksamhet i närheten, får länsstyrelsen meddela förbud eller förelägganden mot den störande verksamheten för att skydda forskningen. Om ett sådant beslut enligt medför att pågående markanvändning inom det berörda området avsevärt försvåras, har områdets ägare och den som har nyttjanderätt, servitut, rätt till elektrisk kraft eller liknande rätt till detta område, rätt till ersättning för skada till följd av beslutet. Ersättningen ska motsvara skadan med avdrag för vad den berättigade är skyldig att tåla utan ersättning. Ersättningen ska betalas av den som ansökt om skyddet. I fråga om ersättningen tillämpas i övrigt expropriationslagen (1972:719).

Bestämmelserna i 4 § måste ändras till följd av att presumtionsregeln upphävs.

13.5 Förordningar

Hänvisningar till expropriationslagen finns i förordningen (1992:669) om elektriska starkströmsanläggningar, förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. och i expropriationskungörelsen. Några följändringar synes inte nödvändiga i någon av förordningarna.

14 Konsekvenser, övergångsbestämmelser, m.m.

14.1 Inledning

Enligt direktiven ska vi, när det gäller våra överväganden rörande bl.a. frågorna om individuellt värde, vinstfördelning och presumptionsregeln, ta i beaktande de ekonomiska konsekvenser som en förändrad ordning skulle innebära för fastighetsägare, den exproprierande, konsumenter och andra berörda parter. Vidare ska vi belysa vilka konsekvenser som ändrade ersättningsregler kan få för investeringar i olika slag av infrastruktur och i industriverksamhet.

I detta kapitel ska vi först, i avsnitt 14.2, redovisa en mer generell beskrivning av vilka konsekvenser som kan förväntas följa av en förhöjd ersättningsnivå vid expropriativa ingrepp. Framställningen bygger till stora delar på bilagorna 5, 9 och 10, i vilka redovisas dels en övergripande beskrivning för flertalet samhällssektorer (bilaga 5), dels mer specifika beskrivningar rörande bostadsmarknaden (bilaga 9) och naturvården (bilaga 10). De i bilagorna redovisade sifferuppgifterna m.m. har i vissa fall korrigerats, till följd av senare tillkommen information.

Därefter, i avsnitt 14.3, redovisar vi en mer direkt konsekvensbeskrivning av lämnade förslag. Slutligen, i avsnitt 14.4, behandlas behovet av övergångsbestämmelser m.m.

14.2 Generella ekonomiska konsekvenser av en förhöjd expropriationsersättning

14.2.1 Inledning

Den övergripande och generella konsekvensanalys som vi har gjort av förhöjda ersättningsnivåer har byggt på förutsättningen att ersättningen totalt sett skulle höjas med 10, 50 eller 100 procent – helt oberoende av vilka lagändringar som skulle kunna tänkas leda till en sådan nivåhöjning. Bedömningar har således gjorts av vad en sådan högre ersättningsnivå skulle innebära för totalkostnaderna för olika verksamheter inom skilda samhällssektorer och för priset för slutanvändarna.

En grundläggande fråga är förstas vad som bör läggas in i begreppet ekonomiska konsekvenser. Höjda ersättningar vid expropriation leder uppenbarligen till förmögenhetsöverföringar. En helt annan ekonomisk konsekvens är hur kostnaderna för att producera varor och tjänster förändras och hur dessa förändringar påverkar producenter och konsumenter. I vår analys i det följande kommer vi i och för sig att redovisa de förmögenhetsförändringar, som förhöjda ersättningsnivåer innebär, men den enligt vår mening mest väsentliga konsekvensanalysen är vilka kostnadseffekter som en högre ersättning skulle få för producenter och för konsumenter inom olika verksamheter.¹

14.2.2 Grundläggande fakta för olika verksamheter

Av de olika verksamheter som finns i samhället och som på ett eller annat sätt är beroende av att förvärva fast egendom, kan man särskilja två olika huvudfall, nämligen dels i huvudsak marknadsbaserad verksamhet, dels i huvudsak offentlig verksamhet. Till den förstnämnda kategorin hör främst bostadsmarknaden och telekommunikationsmarknaden. Till den andra kategorin hör i första hand järnvägar, allmänna vägar, natur- och kulturvård samt olika former av kommunal verksamhet.² Energisektorn kan sägas inta en

¹ Grundtankarna bakom våra analyser, som t.ex. innebörden av begrepp som förmögenhetsöverföring, utgift och kostnad, redovisas mer ingående i bilaga 5.

² Gränsdragningen mellan det ena och det andra är förstas inte knivskarp, men i det här aktuella sammanhanget torde det räcka att uttrycka skillnaderna utifrån en "huvudsaklighetsprincip".

mellanställning i och med att olika förutsättningar gäller för t.ex. elnätsverksamhet respektive elhandel och elproduktion.

Bostadsbyggande

Under år 2007 producerades ca 30 000 lägenheter i landet. Av dessa var 35 procent småhus (villor/radhus) med äganderätt, 35 procent bostadsrätter och 30 procent hyreslägenheter.³ Den genomsnittliga produktionskostnaden, inklusive markkostnader, för lägenheter i flerbostadshus var drygt 1,8 miljoner kronor och för småhuslägenheter drygt 2,5 miljoner kronor. Mot bakgrund av dessa siffror kan den årliga totala produktionskostnaden uppskattas till ca 70 miljarder kronor.

Markvärdets andel av den totala produktionskostnaden var år 1999 för riket som helhet ca 15 procent.⁴

Det är inte möjligt att ur dessa siffror göra några beräkningar av de totala utgifterna för markanskaffning – bl.a. av det skälet att en betydande del av nyproduktionen sker på kommunernas s.k. markreserv. Markvärdet kan således inte översättas till den direkta utgiften för förvärv av marken i fråga.

Telekommunikationer

Enligt statistik från Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) var den totala investeringen i teleutrustning år 2006 ca 10 miljarder kronor, varav ca 6,5 miljarder utgjorde investeringar i nät drift.

Enligt uppgifter från Post- och telestyrelsen utgör investeringsutgiften för det man kallar ledningsrätt⁵ mellan 0,5 och 5 procent⁶ av den totala investeringen i fysisk infrastruktur för telekommunikationer. De fortsatta beräkningarna bygger på den högre procent-

³ Sveriges Officiella Statistik. Statistiska meddelanden. BO 20 SM 0881.

⁴ Se Bygghälsöns betänkande, Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn, SOU 2002:115, s. 208. Under den långvariga högkonjunktur som har rått fram till 2008 är det troligt att denna procentsats har varit något högre i tillväxtregioner.

⁵ Det bör anmärkas att med detta avses ledningsdragning för fiberkablar och att uppgifterna inte innefattar markåtkomst för s.k. "sajter" för basstationer för mobiltelefoni. Vi har inte haft tillgång till några uppgifter om de sistnämnda utgifterna.

⁶ Den lägre siffran står för kabel i mark och den högre för ledningsgator.

siffran. Vi bedömer att den utgör en tämligen god uppskattning för branschen som helhet.

*Energi*⁷

Svensk Energi har genom ett förfrågningsunderlag inhämtat uppgifter från ca 70 procent av elnätsföretagen. Dessa anger en samlad årlig utgift för markåtkomst på ca 320 miljoner kronor som anges motsvara ca 5 procent av den samlade investeringsutgiften, som då alltså skulle uppgå till ca 6,5 miljarder kronor för de berörda företagen.

Svenska Kraftnät uppskattar att investeringarna kommer att ligga på ca 1 miljard kronor under 2008, varav markåtkomsten svarar för ca 5 procent eller ca 50 miljoner kronor.⁸

Allmänna vägar

Utgifterna för anskaffning av mark för allmänna vägar uppgår för närvarande till ca 200 miljoner kronor med en investeringsbudget på omkring 4 miljarder kronor. Utgiften för markåtkomst utgör således ca 5 procent av den samlade investeringsutgiften.

Järnvägar

Banverkets investeringsvolym är ca 17,5 miljarder kronor per år, varav utgifterna för markåtkomst uppgår till ca 140 miljoner kronor. Som andel av investeringsutgifterna uppgår utgifterna för markförvärv således till ca 1 procent.

Naturvård

Med naturvård menas i det här aktuella sammanhanget i huvudsak områdesskydd enligt miljöbalken. Genomförandet av sådant områdesskydd kan ske antingen genom att staten (länsstyrelsen eller

⁷ Endast elenergi omfattas av studien, dvs. inte naturgas m.m.

⁸ Under de närmaste åren förväntas investeringarna stiga för att uppnå ca 2 miljarder kr år 2011. Våra fortsatta beräkningar bygger på 2008 års siffror.

Skogsstyrelsen)⁹ eller kommunen beslutar om användningsrestriktioner enligt 7 kap. miljöbalken eller genom att staten (Naturvårdsverket) eller kommunen förvärvar fastigheten i fråga. När det gäller naturreservat är det i praktiken Naturvårdsverket som via statsbudgeten tillhandahåller de medel som behövs till följd av de beslut som länsstyrelserna formellt meddelar.

Vid den förhandling som sker i anslutning till bildandet av ett naturreservat får de ersättningsberättigade fastighetsägarna välja mellan att behålla äganderätten eller sälja berörd fastighet till staten. Formellt beslut om användningsrestriktioner aktualiseras i regel när förhandlingarna har slutförts med flertalet av de ägare som berörs av ett planerat områdesskydd. Vid försäljning baseras förhandlingen på ett värdeutlåtande över marknadsvärdet. Detta värde har då bedömts utifrån helt marknadsmässiga grunder – dvs. oberoende av ersättningsbestämmelserna i miljöbalken och i expropriationslagen.

Under tidsperioden 1999–2007 varierade utgiften för inköp av fastigheter mellan knappt 200 miljoner kronor och drygt 700 miljoner kronor årligen. Under samma tidsperiod betalade Naturvårdsverket årligen intrångsersättningar på mellan knappt 100 miljoner kronor och 250 miljoner kronor. Det ligger i sakens natur att utgifterna för markåtkomsten utgör lejonparten av investeringsutgifterna när det gäller naturvård. Utöver dessa finns utgifter för gränsarbeten, informationsinsatser samt för byggnader och anläggningar. Sammantaget gör vi bedömningen att man kan se det som att den årliga utgiften för markåtkomst uppgår till ungefär 90 procent av den samlade utgiften.

Inom ramen för anslaget Åtgärder för biologisk mångfald för budgetåret 2008 har Naturvårdsverket avsatt ca 750 miljoner kronor för fastighetsförvärv och intrångsersättning. Med utgångspunkt från de ovan redovisade erfarenhetssiffrorna från åren 1999–2007 och tendensen under år 2008 gör vi bedömningen att ca 60 procent – eller 450 miljoner kronor – åtgår till fastighetsköp och resterande 40 procent – dvs. 300 miljoner kronor – betalas som intrångsersättning.

Eftersom köpen – enligt Naturvårdsverkets egen utsago – inte påverkas av ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen, skulle den delen av Naturvårdsverkets verksamhet kunna undantas från den

⁹ Skogsstyrelsen beslutar om biotopskydd inom skogsmark. Länsstyrelsen beslutar om övrigt områdesskydd. Studien omfattar inte de områdesskydd som har beslutats av Skogsstyrelsen.

här gjorda analysen. Vi har dock valt att låta redovisningen omfatta både köp och beslut, men redovisar de båda genomförandeformerna åtskilda från varandra.¹⁰

Kommunerna

Den kommunala verksamheten är komplicerad att bedöma i detta sammanhang, eftersom den spänner över ett brett fält. Kommunen har av lagstiftaren getts rollen att vara markförvärvare och markförmedlare i många situationer. Det är kommunen som ska förvärva och till staten överlåta mark för allmän väg inom tätorterna. Kommunen ska vidare förvärva mark för gator, parker m.m., som kommunen är huvudman för, och det är kommunen som enligt lagen om allmänna vattentjänster har ansvaret för vatten och avlopp inom tätbebyggda områden. En av grundtankarna bakom presumptionsregeln utgår från just det förhållandet att kommunen ska förvärva mark, för att sedan överlåta den till en exploatör. Kommunerna kan också, vid sidan av staten, besluta om vissa områdesskydd enligt miljöbalken och om bevarande av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Vi återkommer till kommunernas roll senare i kapitlet.

Sammanställning

I tabell 14.1 redovisas hur stor utgiften för markåtkomst är som procentandel av den samlade investeringsutgiften. För alla verksamheter utom för naturvården är denna andel låg. Naturvården avviker dock kraftigt.

¹⁰ Skälet till att båda förvävsformerna kan vara av intresse är att de kan sägas utgöra kommuniserande kärn vid en förändring av ersättningsnivån, se vidare i det följande.

Tabell 14.1 Den samlade investeringsutgiften och utgiften för markåtkomst för de studerade verksamheterna

<i>Verksamhet</i>	<i>Investeringsutgift (miljoner kronor)</i>	<i>Markåtkomstutgift (miljoner kronor)</i>	<i>Markåtkomst- utgiftens andel av investeringsutgiften (procent)</i>
Bostadsbyggande	(70 000)	–	(15) ¹¹
Telekommunikationer	(10 000)	–	5 ¹²
Energi	7 500	370	5
Allmänna vägar	4 000	200	5
Järnvägar	17 500	140	1
Naturvård – köp	450	405	90
Naturvård – intrång	300	270	90

Vi saknar uppgifter om markanskaffningsutgifterna i absoluta tal för telekommunikationer och för bostadsbyggande. Uppgifterna för energisektorn är något underskattade, eftersom 30 procent av elnätsföretagen inte omfattas liksom inte heller leverantörer av andra energiformer än el. I siffrorna för naturvården saknas de biotopskydd som beslutas av Skogsstyrelsen. Givet dessa ofullständigheter är det vår bedömning att den samlade årliga utgiften för markåtkomst torde uppgå till drygt 1,5 miljarder kronor.

14.2.3 Utgifts- och inkomsteffekter av en förhöjd ersättningsnivå

Ökade absoluta utgifter

Med utgångspunkt från den redovisade totala utgiften om ca 1,5 miljarder kronor skulle alltså en höjning av ersättningsnivån med 10, 50 respektive 100 procent leda till en årlig utgiftsökning för markåtkomst med ca 150 miljoner kronor, 750 miljoner kronor respektive 1 500 miljoner kronor per år. I tabell 14.2 redovisas hur stor absolut ökning som blir resultatet vid olika procentsatser för de olika verksamhetsområdena.

¹¹ På bostadsmarknaden sker endast en del av produktionen på mark som har förvärvat direkt för en genomförd exploatering – bl.a. till följd av att utbyggnad sker på mark som ingår i den s.k. kommunala markreserven. Procentsiffran är därför missvisande hög i det här aktuella sammanhanget.

¹² Procentsatsen baseras på uppgifter rörande framdragning av fiberkablar. För basstationer saknar vi uppgifter.

Tabell 14.2 Ökade absoluta utgifter (miljoner kronor) vid olika procentuella nivåhöjningar av ersättningen för olika verksamhetsområden

<i>Verksamhet</i>	<i>+ 10 procent</i>	<i>+ 50 procent</i>	<i>+ 100 procent</i>
Bostadsbyggande	–	–	–
Telekommunikationer	–	–	–
Energi	37	185	370
Allmänna vägar	20	100	200
Järnvägar	14	70	140
Naturvård – köp	40,5	202,5	405
Naturvård – intrång	27	135	270

Ökade investeringsutgifter i procent

I tabell 14.3 redovisas den relativa ökningen av den samlade investeringsutgiften – givet utgiftsandelarna för markåtkomst i utgångsläget – för de olika verksamheterna vid de tre olika alternativen för höjda ersättningsnivåer.

Tabell 14.3 Ökade utgifter (i procent) vid olika ersättningsnivåökningar för de studerade verksamhetsområdena

<i>Verksamhet</i>	<i>+ 10 procent</i>	<i>+ 50 procent</i>	<i>+ 100 procent</i>
Bostadsbyggande	1,5	7,5	15
Telekommunikationer	0,5	2,5	5
Energi	0,5	2,5	5
Allmänna vägar	0,5	2,5	5
Järnvägar	0,1	0,5	1
Naturvård – köp	9	45	90
Naturvård – intrång	9	45	90

Av tabellen framgår att de totala utgifterna ökar med som mest mellan 1 och 5 procent med undantag för områdena bostadsbyggande och naturvård. För naturvården blir genomslaget betydligt större. Siffran för bostadsbyggande är inte helt relevant, eftersom en del av den mark som behövs för bostadsbyggande inte förvärvas med stöd av markåtkomstreglerna, t.ex. de markförvärv som görs

av privata exploatörsföretag och de exploateringar som sker på kommunernas markreserver.

Ökade absoluta inkomster

De ökade utgifterna motsvaras av ökade absoluta bruttointkomster. Den som får försäljningsintäkten (frivillig eller exproprierad) ska dock betala reavinstskatt. År 2008 är den 30 procent av den skattepliktiga kapitalinkomsten.

Ökningen av nettointäkten beror därför på hur mycket den skattepliktiga kapitalvinsten ökar. Om ökningen av den skattepliktiga kapitalvinsten är lika stor som den ökade ersättningen får den avträdande fastighetsägaren behålla 70 procent av bruttointäkten. Staten får i så fall en ökad skatteintäkt på 30 procent av den ökade ersättningen. I den mån den höjda ersättningsnivån inte utlöser sådan beskattning, blir ökningen mindre.

14.2.4 Kostnadseffekter av en förhöjd ersättningsnivå

Som närmare beskrivs i bilaga 5 behöver vi omvandla de ökade utgifterna till kapitalkostnader för att få ett underlag för beräkning av effekterna för producenter och konsumenter. Rent företagsekonomiskt utgörs kapitalkostnaden av summan av beräknade räntekostnader och avskrivningar. För fastigheter i allmänhet bör man kunna utgå från att avskrivningar inte förekommer och att således endast den ökade räntekostnaden ingår i den ökade kapitalkostnaden.¹³ Med den förenklingen och med en antagen räntenivå om 5 procent blir alltså den årliga ökningen av kapitalkostnaden 5 procent av den ökade totala utgiften.

I tabell 14.4 redovisas hur stor ökningen av kapitalkostnaderna – med nyss angivna förutsättningar – blir med utgångspunkt från de procentuella utgiftsökningar som redovisades i tabell 14.3.

¹³ Vi är medvetna om att avskrivning bör göras i upplåtelsefallen, t.ex. vid ledningsrätt, även om upplåtelseerna i och för sig görs på evig tid. Som framgår av det följande är det emellertid vår bedömning att en ökad detaljeringsgrad inte skulle innebära någon ändring i sak av de slutsatser som dras.

Tabell 14.4 Procentuell ökning av kapitalkostnaden vid olika procentsatser för de studerade verksamhetsområdena

<i>Verksamhet</i>	<i>+ 10 procent</i>	<i>+ 50 procent</i>	<i>+ 100 procent</i>
Bostadsbyggande	0,075	0,375	0,75
Telekommunikationer	0,025	0,125	0,25
Energi	0,025	0,125	0,25
Allmänna vägar	0,025	0,125	0,25
Järnvägar	0,005	0,025	0,05
Naturvård – köp	0,45	2,25	4,5
Naturvård – intrång	0,45	2,25	4,5

Med de givna förenklade förutsättningarna blir alltså ökningen av kapitalkostnaden tämligen blygsam för alla verksamheter med undantag av för naturvården. Även om analysen utvecklas och förfinas, t.ex. genom att en avskrivning tillförs, torde det komma att handla om procentuellt sett små förändringar.

För att slutligen nå fram till hur mycket de samlade produktionskostnaderna förändras skulle vi behöva uppgifter om hur den samlade kostnadsmassan i produktionen fördelar sig mellan kapitalkostnader och övriga driftskostnader. Sådana uppgifter har vi emellertid inte tillgång till. Allmänt kan konstateras att omfattningen och karaktären hos dessa övriga driftskostnader torde variera mellan verksamhetsområdena. För naturvården gäller att de övriga driftskostnaderna sannolikt är väsentligt mindre än för t.ex. utbyggnad av järnvägar och vägar. Om vi gör det extrema antagandet att kapitalkostnaderna utgör hela produktionskostnaden, kan vi konstatera att produktionskostnaderna ändå skulle påverkas endast marginellt. Inte ens vid en fördubbling av ersättningsarna skulle produktionskostnaderna – med utgångspunkt från de siffror som redovisas i tabell 14.4 – öka med mer än 0,25 % – bostadsbyggande och naturvård undantagna. För naturvården blir ökningen 4,5 procent. Vid rimligare antaganden om övriga produktionskostnader, skulle vi få än mindre ökning av de samlade produktionskostnaderna.

14.2.5 Sammantagna effekter av en förhöjd ersättningsnivå

I detta avsnitt görs en sammanfattande beskrivning av effekterna för de olika berörda verksamhetsområdena samt för kommunerna. En fråga som därvid ska beröras är hur effekterna av de höjda ersättningarna torde komma att fördela sig mellan producenter och konsumenter, dvs. hur stor del av den ökade produktionskostnaden som producenten kan föra vidare på konsumenten genom prisökningar.

Bostadsbyggande

Som närmare framgår av bilaga 9 torde varken det slutliga försäljningspriset för bostadsfastigheter och bostadsrätter eller hyresnivån för hyresrätter påverkas mer än marginellt av en förhöjd ersättningsnivå vid markanskaffningen. Det huvudsakliga skälet för detta är att bostadsmarknaden i allt väsentligt är marknadsstyrd och att högre ersättningsnivåer endast innebär en omfördelning av vinster mellan olika berörda intressenter i exploateringskedjan fram till slutprodukten. För dessa olika intressenter – t.ex. kommunerna – kommer det förstås att innebära vissa effekter. Vi återkommer till kommunerna senare i avsnittet.

Hyressättningen är visserligen inte marknadsstyrd, eftersom privata hyresvärdar enligt det s.k. bruksvärdesystemet måste anpassa sina hyror till hyresnivån inom det allmännyttiga bostadsbeståndet och eftersom de allmännyttiga företagen förutsätts arbeta efter en självkostnadsprincip. Som närmare berörs i bilaga 9 är dock självkostnadsprincipen inte helt renodlad och framför allt kan kommunen, som förmedlare av mark för bebyggelse, inte överlåta exploateringsmark till ett pris som vare sig understiger eller överstiger marknadsvärdet.

Den situation som i första hand behandlas i bilaga 9 är att kommunen tillämpar presumtionsregeln och således kan förvärva mark till ett pris som understiger dess marknadsvärde.¹⁴ En snarlik situation uppkommer om kommunerna skulle behöva förvärva mark till ett pris som överstiger marknadsvärdet. Även i ett sådant fall måste vidareförsäljningen till byggherren ske efter marknadsmässiga grunder. Bostadsmarknaden påverkas således i princip inte av

¹⁴ Effekterna i det avseendet har behandlats även i avsnitt 9.6.1.

ersättningsnivån, men för kommunerna innebär högre priser förstås en ökad kostnad.

Lagbestämmelserna om expropriationsersättning torde visserligen påverka prisnivån även vid frivilliga förvärv, vilket i förlängningen skulle kunna leda till en viss marknadsvärdehöjning. Sammantaget är det emellertid vår bedömning att effekterna på bostadsmarknaden av en förhöjd ersättningsnivå vid tvångsförvärv av mark – på de nivåer som har studerats – totalt sett torde vara små.

Telekommunikationer

Marknaden för telekommunikationer får anses vara präglad av en tämligen skarp konkurrens. Den enskilde producenten kan därför inte – av konkurrensskäl – utan vidare övervältra ökade kostnader på konsumenterna i form av höjda priser. Å andra sidan kan det antas att samtliga producenter skulle påverkas på i huvudsak samma sätt av ökade kostnader för markanskaffning. Vid en given produktionsvolym kan man således förvänta sig att alla producenter berörs i princip i lika hög grad av en sådan kostnadsökning.

Om inte efterfrågan är mycket priskänslig, vilket den enligt vår bedömning knappast kan anses vara, så kan man alltså förvänta sig att ökade kostnader för alla producenter leder till att priserna ökar och att volymen minskar. Eftersom förändringen av kapitalkostnaderna är liten, under en procent, bör dock dessa förändringar bli små.

Energi

Elnätet finansieras i huvudsak genom nätavgifter som elkonsumenterna betalar. Enligt vad såväl Svenska Kraftnät som Svensk Energi har framfört är det sannolikt att ökade ersättningar får genomslag på dessa avgifter. Vår bedömning är dock att en sådan höjning av nätavgifterna rimligen måste bli ganska liten. Av tidigare redovisade beräkningar framgår att den ökade kapitalkostnaden för ökade ersättningar blir under 1 procent – vid en höjning av ersättningsnivån med 100 procent. Vår samlade bedömning är att de slutliga konsumenterna, dvs. alla som konsumerar elektricitet, torde få betala för höjda ersättningar för markåtkomst genom en marginell höjning av nätavgifterna.

Vår genomgång innefattar inga bedömningar avseende andra energiformer, som t.ex. naturgas.

Allmänna vägar och järnvägar

Kostnadseffekterna för allmänna vägar och järnvägar är små, under en halv procent. Eftersom det handlar om offentliga verksamheter bör de ekonomiska effekterna även analyseras från ett budgetperspektiv. Det kan då konstateras att höjda ersättningsnivåer för markåtkomst innebär en utgiftsökning. Antingen kan verksamheterna få samma budgettilldelning som tidigare – och därmed möjligen behöva minska sin verksamhet – eller tilldelas en budgetförstärkning som motsvarar de höjda ersättningsnivåerna.

Ett sätt att få ett mått på följderna om verken inte skulle få någon budgetförstärkning är att ställa den ökade utgiften för markåtkomsten i relation till den totala investeringsutgiften. På så sätt kan man få en uppfattning även om i vilken grad investeringarna måste minska i en sådan situation.

För Banverket skulle den direkta påverkan innebära att investeringarna måste minska med mellan 0,1 och 1 procent – beroende på i vilken grad ersättningsnivån höjs. För Vägverket skulle påverkan bli större, någonstans mellan 0,5 och 5 procent. Man torde sålunda visserligen få räkna med att en ökad ersättningsnivå kan medföra vissa effekter för utbyggnaden av såväl vägar som järnvägar, som man inte kan helt bortse från. Vår bedömning är dock att effekterna, med hänsyn till de trots allt tämligen små kostnadsökningarna, inte behöver bli särskilt stora. Vi återkommer till de direkta budgetmässiga effekterna av våra förslag i avsnitt 14.3.

Naturvård

I mångt och mycket gäller samma analys för naturvården, som nyss har redovisats för vägar och järnvägar. Det är även i naturvårdens fall fråga om en i huvudsak statlig och skattefinansierad verksamhet, på vilken man även bör lägga ett budgetperspektiv.

Det som skiljer naturvården från de utpräglade infrastrukturverkens verksamhet är att markåtkomstkostnaderna för naturvårdens del utgör en mycket stor andel av de totala kostnaderna. Vid åtminstone de högre ersättningsnivåhöjningar som har studerats skulle

Naturvårdsverkets markanskaffning därför behöva minskas märkbart. Alternativt måste ytterligare medel i motsvarande grad tillföras.

En särskild effekt av höjda ersättningar är att relationen mellan de fall där staten förvärvar marken i fråga och där fastighetsägarna väljer att behålla marken, men med användningsrestriktioner, sannolikt kommer att förändras. Enligt vad som närmare utvecklas i bilaga 10 gör Naturvårdsverket själva bedömningen, att en ersättningshöjning med 10 procent inte nämnvärt skulle förändra berörda fastighetsägares inställning i valet mellan köp och intrångsersättning. Vid en ersättningshöjning med 50 procent bedöms emellertid effekten bli att endast ett fåtal fastighetsägare väljer att sälja fastigheten till staten för marknadsvärdet. Naturvårdsverkets uppskattning är att andelen köp då kommer att uppgå till ca 20 procent av den årliga investeringsutgiften. Vid en höjd ersättning med 100 procent görs bedömningen att flertalet fastighetsägare kommer att välja att bibehålla äganderätten. Ca 90 procent av den årliga investeringsutgiften bedöms då komma att användas för intrångsersättning. Eftersom intrångsersättningen, enligt de för denna analys givna förutsättningarna, överstiger det marknadsvärde som skulle betalas vid ett köp, innebär denna förskjutning att en mindre areal kan skyddas för samma summa pengar.

I ett avseende bör en korrigerigering göras av de uppgifter som lämnas i bilaga 10. I bilagan saknas uppgift om att Sveaskog nyligen, vid sidan av den ordinarie reservatsbildningen och utan ersättning, har avsatt 70 000 ha skyddsvärd skog som kan räknas in i miljömålet. Om man till detta lägger de naturreservat som har bildats under år 2008, återstår att skydda ca 100 000 ha av de 320 000 ha som miljömålet avser. I genomsnitt ligger de priser som i dag betalas för skogsmarken på drygt 50 000 kr per hektar. Grovt uppskattat är således den kvarstående utgiften för att uppnå miljömålet 5 miljarder kronor. Med oförändrat årligt anslag (750 miljoner kronor) och oförändrade ersättningsregler skulle det således ta ytterligare ca 7 år att uppfylla miljömålet. Höjda ersättningsnivåer skulle förlänga den tiden från något år (vid 10 procents höjning av ersättningsnivån) till uppåt dubbla tiden (vid 100 procents nivåhöjning).

Nu pågår i och för sig diskussioner om det ansvar som andra stora skogsägare än Sveaskog bör ta för uppfyllandet av miljömålet. Ett ökat sådant ansvar skulle kunna skynda på uppfyllandet av miljömålet. Samtidigt har dock Naturvårdsverkets anslag minskat något i den nyligen framlagda budgeten för år 2009. Det är givetvis inte

möjligt att med bestämdhet uttala sig om framtiden i detta avseende. Vår bedömning är dock att effekterna för naturvården av förhöjda ersättningsnivåer torde bli i vart fall märkbar om bedömningen görs på 10–15 års sikt och med allt annat oförändrat.

Kommunerna

Som vi redan har varit inne på har kommunerna en bred verksamhet som på olika sätt berörs av ersättningsreglerna vid markåtkomst. Höjda ersättningsnivåer kommer således att få betydelse för kommunerna på flera sätt.

En roll, som närmare beskrivs i kapitel 9 och i bilaga 9, är att kommunen enligt gällande rätt förutsätts bedriva en ”aktiv markpolitik”. Kommunen förutsätts således vara ”motorn” i exploateringsprocessen för bebyggelse, genom att förvärva och förmedla mark till den byggherre som sedermera ska svara för exploateringen. I den rollen kommer kommunen, om ersättningsreglerna ändras, att drabbas av vissa kostnader.

Den gällande ordningen innebär att kommunen, genom den s.k. presumtionsregeln, under vissa förutsättningar kan förvärva mark till ett pris som understiger marknadsvärdet. Den ursprungliga tanken med detta – inom ramen för det tidigare gällande bostadsfinansieringssystemet och den prisreglering detta innebar – var att det lägre priset skulle leda till en billigare exploatering och därmed till minskade boendekostnader.

I dagens läge får kommunen tvärtom anses vara skyldig att överlåta marken vidare till marknadsvärdet, dvs. det lägre priset får ingen eller endast marginell effekt för boendekostnaderna. Mellanskillnaden mellan förvärvspris och försäljningspris kan dock kommunerna i dag tillgodogöra sig, vilket inte skulle bli möjligt om presumtionsregeln upphävs. Detta innebär förstås en belastning på kommunernas ekonomi, i förhållande till i dag, men enligt vår mening innebär en sådan förändring endast att kommunerna går miste om en ”icke berättigad fördel”. Om det ska vara möjligt för en kommun att på det nämnda sättet tillgodogöra sig nytta på enskilda fastighetsägares bekostnad – även om det sker i det allmännas intresse – bör detta vara uttryckligen reglerat i lag. Om det i stället blir så att kommunerna, i sin förmedlarroll, tvingas förvärva mark till ett pris som överstiger marknadsvärdet, gäller även i det fallet att marken måste säljas vidare för marknadsvärdet. I en sådan

situation skulle kommunen således få stå för mellanskillnaden mellan förvärvspriset och vidareförsäljningspriset. Thomas Kalbro tar i bilaga 9 upp den nämnda frågan på följande sätt.

Denna fördelningseffekt skulle kunna få vissa indirekta och långsiktiga effekter på bostadsmarknaden. Man kan spekulera över om detta exempelvis kommer att minska vissa kommuners incitament att förvärva och planlägga mark för bostäder. I så fall finns en risk för att utbudet av bostäder minskar och att prisnivån på bostäderna stiger. Om en sådan effekt uppstår – och hur stor den i så fall blir – beror på de enskilda kommunernas inställning till en aktiv markpolitik, bebyggelsestryck m.m. [Det finns] stora variationer mellan kommunerna i det avseendet.

Det torde kunna förutsättas att en ordning där kommunerna får betala ett högre pris för marken än vad de sedan kan få ut vid en vidareförsäljning, sannolikt kommer att påverka kommunernas intresse för markförmedling för bostadsbyggande. Höjda ersättningar torde även kunna få en viss indirekt betydelse för planeringsverksamheten.

En annan viktig kommunal uppgift är att enligt plan- och bygglagen förvärva och förvalta mark för gator, parker m.m., som kommunen är huvudman för samt att enligt lagen om allmänna vattentjänster ansvara för utbyggnad och drift av vatten- och avloppsneten inom tätbebyggda områden.

Vid större nyexploateringar är exploatören, enligt de s.k. exploatörsbestämmelserna i 6 kap. 19–22 §§ plan- och bygglagen skyldig att svara för kostnaderna för såväl mark som anläggningar. För dessa fall har ersättningsnivån för mark ingen betydelse. Vid mindre exploateringar, t.ex. i s.k. förnyelseområden, kan de nämnda exploatörsparagraferna inte tillämpas. Kostnaderna för såväl gator och andra allmänna platser som för vatten- och avloppsanläggningar är emellertid avgiftsfinansierade. Det är således i princip möjligt för kommunerna att även i dessa fall få nära nog kostnadsäckning vid förhöjda ersättningsnivåer för marken.¹⁵

Det är kommunen som ska förvärva och till staten överlåta mark för allmän väg inom detaljplanelagda områden. I dessa fall är emellertid kommunen berättigad till ersättning av staten för skäligen kost-

¹⁵ I fråga om allmänna platser kan kostnaderna för s.k. generalplaneanläggningar, dvs. sådana anläggningar som tillgodoser behov inom ett större område, inte tas ut av fastighetsägarna. Inte heller för va-ledningar är det möjligt att få kostnadsäckning till 100 procent.

nader.¹⁶ Kommunerna torde därför kunna förutsättas få kompensation för ökade kostnader till följd av en förhöjd ersättningsnivå.

Slutligen kan kommunerna, vid sidan av staten, besluta om vissa områdesskydd enligt miljöbalken och om bevarande av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Som framgår av redovisningen ovan rörande Naturvårdsverkets verksamhet kommer ökade ersättningsnivåer att få en relativt stor inverkan på sådan verksamhet. I kommunernas fall är vår bedömning att det knappast torde bli fråga om att ökade resurser satsas på beslut om bevarande utan att denna verksamhet i stället kommer att minska i omfattning.

14.3 Direkta konsekvenser av våra förslag

De i avsnitt 14.2 redovisade effekterna har på olika sätt och i olika grad legat till grund för de ställningstaganden som vi tidigare i betänkandet har gjort i skilda delfrågor. I detta avsnitt ska vi, med utgångspunkt från dessa generella bedömningar, redovisa en bedömning av hur vi anser att förslagen mer direkt kommer att påverka olika intressenter.

Bostadsbyggande

När det gäller mark för bebyggelse är den samlade effekten av våra förslag att ersättningen till markägarna kommer att höjas till följd av främst upphävandet av presumtionsregeln och att ersättning ska betalas för individuella värden.

Eftersom en inte obetydlig del av markanskaffningen för bostadsbyggande antingen sker privat eller genom att kommunernas s.k. markreserv utnyttjas, och således inte berörs av förändringarna i expropriationslagen, är det svårt att ange någon nivå på den ökade ersättningsutgiften. Som vi tidigare har framhållit torde dock bostadsmarknaden som sådan påverkas endast marginellt av den höjda ersättningsnivån. Det blir i stället i första hand fråga om en viss förmögenhetsöverföring från dem som på olika sätt deltar i exploateringsprocessen – främst kommunerna – till fastighetsägarna. Till kommunerna återkommer vi senare i avsnittet.

För statens budget har förslagen ingen betydelse.

¹⁶ 7 och 70 §§ väglagen.

Telekommunikationer

När det gäller mark som anskaffas för telekombranschens behov är den samlade effekten av våra förslag att ersättningen till markägarna kommer att höjas betydligt. Telekommarknaden kommer i princip att beröras av samtliga ändringar i expropriationslagen samt även av förslaget om kostnadsersättning vid lantmäteriförrättning. En översiktlig bedömning är att det torde handla om en fördubbling av utgifterna för markåtkomst.¹⁷

Som har framgått av avsnitt 14.2 torde den höjda ersättningsnivån leda till en viss men ändå begränsad prisökning för konsumenterna. För statens budget har ändringarna ingen betydelse.

Energi

Markåtkomst för energiproduktion och energidistribution kommer, liksom telekommarknaden, att beröras av i princip samtliga ändringar i expropriationslagen samt även av förslaget om kostnadsersättning vid lantmäteriförrättning. Även för energimarknaden torde det alltså handla om ungefär en fördubbling av utgifterna för markåtkomst.

Kostnadsökningen torde komma att tas ut av elkonsumenterna genom högre nätavgifter. Ökningen torde dock enligt vår bedömning bli måttlig. För statens budget har ändringarna ingen betydelse.

Allmänna vägar

Allmänna vägar berörs främst av två av våra förslag, nämligen upphävandet av presumptionsregeln och ersättning för individuella värden. Den samlade effekten av detta torde bli en ersättningsökning om ca 30 procent. Som har framgått av avsnitt 14.2 är den kostnadsmissiga effekten av detta liten, eftersom markkostnaderna utgör endast en liten del av den totala produktionskostnaden.

¹⁷ I vissa fall kommer ökningarna att bli större än så. Siffran ska således ses som ett uppskattat genomsnittstal för hela branschen.

Det bör dock anmärkas att ändringsförslagen inte kommer att höja nivån för ersättning för s.k. basstationer över den nivå som redan i dag är etablerad för de arrenden som är det gängse sättet att förvärva mark för detta ändamål. Ändringarna träffar endast det fåtal fall där tvångsanskaffning blir aktuell.

Från ett budgetperspektiv kan den samlade utgiftsökningen – varvid utgångspunkten är att även ersättningen vid överenskommelser höjs i motsvarande mån som vid tillämpning av tvångsreglerna – bedömas till ca 60 miljoner kronor per år,¹⁸ eller 1,5 procent av den årliga totalutgiften om 4 miljarder kronor. Detta får mötas antingen med en något sänkt ambitionsnivå eller med att motsvarande medel tillförs statsbudgeten.

Därtill kommer att viss ökad ersättning torde komma att få betalas för grustäkter enligt de bedömningar vi har redovisat rörande s.k. företagsnytta i avsnitt 10.5.3. Vi har dock inte underlag för att närmare bedöma de ekonomiska effekterna av detta.

Järnvägar

För järnvägar gäller i huvudsak samma bedömning som för allmänna vägar. Den budgetmässiga effekten kan för järnvägarna bedömas till ca 40 miljoner kronor per år,¹⁹ eller ca 0,2 procent av den årliga totalutgiften om 17,5 miljarder kronor. Detta får mötas antingen med en något sänkt ambitionsnivå eller med att motsvarande medel tillförs statsbudgeten.

Därtill kommer att viss ökad ersättning torde komma att få betalas för grustäkter enligt de bedömningar vi har redovisat rörande s.k. företagsnytta i avsnitt 10.5.3. Vi har dock inte underlag för att närmare bedöma de ekonomiska effekterna av detta.

Naturvård

Naturvården kommer i princip att beröras endast av förslaget att ersättning ska betalas för individuella värden. Detta innebär en utgiftsutökning med 25 procent i de fall där intrångsersättning betalas. En svårbedömd fråga är hur en sådan nivåökning skulle påverka de köp som i dag är den vanligaste formen för markåtkomst. Med ledning av de i avsnitt 14.2 redovisade uppskattningar som Naturvårdsverket har gjort görs antagandet att relationen köp/intrångsersättning skulle ändras från dagens 60/40 till 40/60. Med utgångspunkt från dagens totalutgift 750 miljoner kronor skulle således 60 procent åtgå till intrångsersättning, dvs. 450 miljoner kronor.

¹⁸ 30 procent på markanskaffningsutgiften 200 miljoner kr.

¹⁹ 30 procent på markanskaffningsutgiften 140 miljoner kr.

Utgiftsökningen skulle därmed bli drygt 110 miljoner kronor, eller ca 15 procent av totalutgiften.

För uppfyllandet av miljömålet Levande skogar skulle detta totalt sett innebära en utgiftsökning med ca 750 miljoner kronor. Om inte motsvarande medel tillförs och med allt annat oförändrat, skulle därmed tiden för uppfyllandet av miljömålet förlängas med ca 1½ år.

Kommunerna

Som vi redan tidigare har varit inne på är kommunernas verksamhet komplex och det är därför särskilt vanskligt att bedöma effekterna för deras del av förslagen. Kommunerna kommer således på flera olika sätt att beröras av höjda ersättningsnivåer – även i vissa fall i positiv riktning genom att kommunerna kan räkna med högre ersättning för mark som avträds. Det är dock mer eller mindre omöjligt att beräkna den totala effekten av detta.

I sin roll som markförmedlare kommer kommunerna i första hand att beröras av det påslag som ska göras för individuella värden. Eftersom en vidareförsäljning torde få ske till marknadsvärdet, även om kommunen har förvärvat marken till ett högre pris, uppkommer en merutgift på 25 procent av den totala markanskaffningsutgiften. Detta kommer att beröra olika kommuner på olika sätt, beroende på hur aktiv markpolitik som förs. Totalt sett torde dock nivåhöjningen av ersättningen leda till en minskad benägenhet för kommunerna att satsa på markanskaffning för bebyggelse.

En motsvarande, men nivåmässigt lägre, effekt följer av att presumtionsregeln inte kan återopas. Även om detta budgetmässigt blir en utgift lika väl som någon annan, är det samtidigt ganska rimligt att kommunen inte ska kunna dra sådana fördelar av markförmedlingen. Ursprungssyftet med presumtionsregeln var ju att det lägre priset skulle leda till lägre boendekostnader, vilket det inte gör i dag.

Även när det gäller utbyggnaden av gator, parker, vatten- och avloppsanläggningar m.m. kommer kommunerna att drabbas av ökade kostnader. Detta följer av det tjugofemprocentiga påslaget för individuella värden samt i viss mån av upphävandet av presumtionsregeln. Eftersom merparten av dessa kostnader kan tas ut i form av avgifter, blir dock den totala effekten tämligen måttlig. Att många kommuner inte tillämpar bestämmelserna i plan- och bygg-

lagen om ersättning för gatukostnader m.m. är inget skäl i sig att se ökade ersättningar som en kostnadsökning. Om kommunen så vill, kan merparten av kostnadsökningen återfås.

När det gäller kommunens roll för bevarande av natur- och kulturmiljöer kommer den tjugofemprocentiga höjningen av ersättningen med hänsyn till individuella värden, på motsvarande sätt som har angetts för naturvärden ovan, att leda till en motsvarande utgiftsökning. Den troliga konsekvensen av detta blir att antalet skyddade objekt kommer att minska i ungefär motsvarande grad.

Fastighetsägarna

Eftersom syftet med en revidering av expropriationslagens ersättningsbestämmelser är att berörda fastighetsägares intressen i ökad grad ska beaktas, är det en självklar följd av våra ändringsförslag att ersättningsnivån till fastighetsägarna kommer att öka. En generell effekt är att förslaget om ersättning för individuella värden kommer att medföra en total ökning av ersättningsnivån med 25 procent. Med utgångspunkt från den totala årliga ersättningsutgiften på drygt 1,5 miljarder kronor innebär det en förmögenhetsöverföring på ca 400 miljoner kronor per år till fastighetsägarna.

Övriga ändringsförslag kommer inte att få någon generell betydelse för fastighetsägarna utan förslagets inverkan blir beroende av vilka bestämmelser som ska tillämpas i just det aktuella markåtkomstfallet. I de situationer där samtliga ändringar ska tillämpas samtidigt torde det dock – översiktligt bedömt och i genomsnitt – handla om ungefär en fördubbling av ersättningsnivån. I vissa fall, där vinstfördelning ska tillämpas och där markförvärvet leder till en mycket stor värdeökning, kan ersättningshöjningen bli betydande.

Som vi redan har berört i avsnitt 14.2 leder en ökad ersättningsnivå till en ökad kapitalvinstbeskattning. Kostnadsersättningen vid lantmäteriförrättningar torde inte komma att bli beskattningsbar, men för övriga ersättningshöjningar torde kapitalvinstskatt aktualiseras med 30 procent av den skattepliktiga kapitalinkomsten. Av ersättningshöjningen får således fastighetsägarna i realiteten tillgodogöra sig ca 70 procent.²⁰

Den sålunda ökade nettoersättningen kommer till en inte obetydlig del att innebära ökade intäkter för landets jord- och skogs-

²⁰ Beskrivningen är förstas förenklad. Särskilt för de fastighetsägare som bedriver en rörelse kan utfallet komma att bli ett annat.

bruksföretag. Det kan antas att dessa intäkter i många fall kommer att användas till investeringar i jord- och skogsbruket, vilket är ägnat att stimulera företagandet på landsbygden och som därför i sig är positivt för samhällsekonomin.

14.4 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Med utgångspunkt från en normal handläggningstid inom Regeringskansliet bör lagändringarna kunna träda i kraft tidigast den 1 juli 2010.

För samtliga lagändringar bör gälla att dessa inte ska tillämpas på mål eller ärenden som pågår vid ikraftträdandet.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om ändring i expropriationslagen (1972:719)

Grundläggande ersättning

4 kap. 1 §

För en fastighet som exproprieras ska betalas ersättning, med de preciseringar och undantag som anges i andra–fjärde stycket och i 2–9 §§.

För en fastighet som exproprieras i sin helhet, ska löseskillning betalas med ett belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde. Om en del av en fastighet exproprieras, ska intrångsersättning betalas med ett belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde, som uppkommer genom expropriationen.

Vid bestämmande av löseskillning och intrångsersättning ska hänsyn tas även till fastighetsägarens eget individuella värde av egendomen, genom att det på den ersättning som bestäms enligt andra stycket ska göras ett tillägg med tjugofem procent.

Om det i övrigt uppkommer skada för fastighetsägaren eller för någon annan sakägare genom expropriationen, ska även sådan skada ersättas – annan ersättning.

Den tidigare 1 § är omstrukturerad, men första, andra och fjärde stycket innehåller inga sakliga ändringar i förhållande till gällande rätt.

I tredje stycket klargörs att det vid ersättningens bestämmande ska tas hänsyn även till individuella värden, genom ett schablonpåslag på löseskillningen eller intrångsersättningen. Motiven för detta har redovisats i avsnitt 7.3. Skador enligt fjärde stycket ska inte beaktas vid bestämmande av påslaget och avsikten är att gällande rätt inte ska ändras i fråga om hur s.k. annan ersättning ska bedömas och värderas.

Företagsskada

4 kap. 2 §

Om det företag, för vars genomförande en fastighet exproprieras, har medfört en minskning av någon betydelse av fastighetens marknadsvärde, ska löseskillingen bestämmas på grundval av det marknadsvärde fastigheten skulle ha haft om sådan inverkan inte hade förekommit, dock endast om det bedöms som skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden.

Om expropriationen avser en del av en fastighet, ska första stycket tillämpas i fråga om värdet före expropriationen.

Paragrafen motsvarar den tidigare 2 §. Bestämmelserna om s.k. företagsinverkan har ändrats så att de endast avser företagsskador. Eventuella företagsnyttor ska således alltid ersättas. Motiven för ändringen har redovisats i avsnitt 10.5.

När det gäller företagsskador ska bedömningen av om ersättning ska betalas göras på samma sätt som enligt gällande rätt. Att uttrycket ”i den mån” har ersatts med ”om” innebär att det inte ska göras något s.k. toleransavdrag från ersättningen, i de fall där en företagsskada bedöms som ersättningsgill.

Särskild ersättning i vissa fall

4 kap. 3 §

Vid expropriation för sådan förvärvsverksamhet som bedrivs på i huvudsak marknadsmässiga villkor ska, utöver den ersättning som bestäms enligt 1 §, särskild ersättning betalas. Ersättningen ska bestämmas så att skälig hänsyn tas till den nytta som den exproprierade egendomen har för den exproprierande.

Paragrafen är ny i sak och innebär att man vid ersättningens bestämmande i vissa fall ska ta hänsyn inte bara till värdeminskningen för den som avstår mark eller utrymme, utan även till den nytta som den exproprierande har av att förvärva egendomen i fråga. Motiven för bestämmelsen framgår av avsnitt 8.4.

Avgränsningen av de fall vid vilka särskild ersättning ska betalas innebär att det ska göras en prövning av om expropriationen sker för en verksamhet som bedrivs på ”i huvudsak marknadsmässiga villkor”. Bedömningen ska alltså göras efter en huvudsaklighetsprincip. Att det finns inslag av prisreglering i verksamheten ute-

sluter den således inte från att omfattas av bestämmelserna. Redan av motiven i avsnitt 8.4 framgår att följande verksamheter bör räknas till de fall som omfattas av denna bestämmelse.

- Anläggningar för telekommunikation
- Överföringsledningar och distributionsledningar för el, som inte drivs av Svenska Kraftnät
- Andra ledningar enligt ledningsrättslagen än el- och teleledningar, som inte utgör kommunala va-ledningar eller andra klart allmänna ledningar
- Tomtmark för enskilt bebyggande eller annan exploatering
- Tomtmark för annat än enskilt bebyggande i en detaljplan, som avses att utnyttjas för ett ändamål som även har ett kommersiellt marknadsvärde (Ett exempel kan vara en statlig eller en kommunal administrationsbyggnad.)

Av samma avsnitt framgår att det vid förvärv för följande verksamheter inte bör göras någon s.k. vinstfördelning.

- Natur- och kulturvård
- Allmänna vägar
- Järnvägar
- Allmänna platser i detaljplan
- Tomtmark för annat än enskilt bebyggande i en detaljplan, som inte avses att utnyttjas för ett kommersiellt ändamål (Som exempel kan nämnas en kyrkogård eller en idrottsplats.)
- Kommunala va-ledningar
- Stamledningar för el – som drivs av Svenska Kraftnät

När det gäller hur den särskilda ersättningen mer i detalj ska bestämmas har bestämmelsen utformats efter mönster från den vinstfördelningsregel som finns i 5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen; ”skälig hänsyn” ska således tas till den nytta som förvärvaren har av att förvärva den berörda egendomen. Utgångspunkten för denna bedömning är att avträdaren ska ges en skälig andel i den markvärdehöjning som sker, genom att marken får användas för det nya ändamål som expropriationen avser. Eventuella vinster därutöver,

som förvärvaren kan göra i sin affärsverksamhet, ska dock rent principiellt inte vägas in i bedömningen.

Utgångspunkten för vinstfördelningen är alltså att söka bestämma ett markvärde *efter* genomförd expropriation – dvs. ett slags tomtvärde. I vissa fall torde det finnas goda förutsättningar för att göra en sådan värdering. I de flera gånger i betänkandet berörda ”mastfallen”, kan man t.ex. säga att det genom frivilliga avtal har etablerats ett marknadsvärde, som bygger på vad parterna har kommit överens om i fråga om årliga arrender. I sådana fall torde det normalt kunna anses som skäligt att avträdaren får tillgodogöra sig huvuddelen av denna värdeökning. En jämförelse kan därvid göras med s.k. tomtbildning enligt fastighetsbildningslagen. När mark enligt den lagen förs till en fastighet som får användas för bebyggelse, gäller enligt praxis¹ att ersättningen ska bestämmas med utgångspunkt från ett genomsnittligt råtomtsvärde inom den utökade fastigheten. Värdeökningen därutöver, till följd av att tomten ytterligare förädlas, tillfaller dock tillträdaren. Motsvarande skälighetsbedömning bör göras även vid expropriation – i de fall där det är möjligt att bestämma ett s.k. råtomtsvärde.

I vissa fall torde det emellertid vara svårt att göra en motsvarande värdering. För t.ex. ett ledningsnät är det svårt, för att inte säga omöjligt, att lokalisera ett ”exploateringsvärde” till en specifik ledningssträcka. Även i dessa fall kan dock en jämförelse göras med fastighetsbildningslagen och anläggningslagen. Det är tämligen vanligt vid bestämmande av ersättning enligt dessa båda lagar, att vinstfördelningen görs genom ett påslag på värdeminskningen för den avträdande fastigheten. Motsvarande resonemang bör kunna tillämpas även vid en expropriation. Hur stort påslaget bör vara i det enskilda fallet får bedömas med utgångspunkt från graden av kommersiellt inflytande i den verksamhet för vilket tvångsförvärvet sker i förhållande till värdet av den mark som avstås. Den närmare bedömningen i olika fall bör kunna överlämnas till rättstillämpningen.

I de fall där vinstfördelningen på detta sätt sker genom ett schablontillägg blir det alltså fråga om att först göra ett påslag på marknadsvärdet med 25 procent, med hänsyn till bestämmelserna om avträdarens individuella värde i 1 § tredje stycket, och därefter göra ytterligare ett påslag på det uppräknade värdet med hänsyn till värdet för tillträdaren.

¹ Se NJA 1956 s. 603 och 1989 s. 431.

Eventuell annan ersättning, som enligt 1 § fjärde stycket ska betalas till den berörde fastighetsägaren, ska bedömas helt separat och således inte påverka vinstfördelningen. Detta är en skillnad mot vad som gäller vid vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen och anläggningslagen.

Till ledning för tillämpningen ska ytterligare några specifika fall kommenteras.

Vid expropriation av mark som sker för att kommunerna ska ha tillgång till strategisk mark för framtida planläggning bör någon vinstfördelning inte ske. Den mark som är föremål för sådan expropriation torde normalt ha karaktären av råmark och det måste anses ligga redan i definitionen av detta begrepp att den framtida användningen av marken är oklar. Det finns således i sådana fall ingen ny specifik markanvändning att tillämpa vinstfördelningsprinciperna på och i ett sådant fall kan man se det som att redan råmarksvärdet som sådant i grunden utgör en vinstfördelning mellan den tidigare användningen och den nya, ännu inte helt klarlagda, markanvändningen.

Om mark där råmarksvärden har uppkommit, till följd av allmänna förväntningar om exploatering av något slag, förvärvas för ett konkret ändamål, som i sig uppfyller villkoren i förvarande paragraf, ska dock vinstfördelning ske även om den förvärvade marken utgör s.k. råmark.

Genom hänvisningen i 31 kap. 2 § miljöbalken kommer vinstfördelningsreglerna att vara tillämpliga även vid olika former av vattenverksamhet. Före de ändringar som infördes i dåvarande vattenlagen år 1974 gällde att man vid bestämmande av ersättning vid vattenkraftsutbyggnad skulle ta hänsyn till den nytta som tillföll verksamhetsutövaren genom ianspråktagandet. Enligt praxis har emellertid den rena marknadsvärdeprincip, som efter förebild från expropriationslagen infördes år 1974 tolkats så, att detta inte innebar att man helt gav upp den tidigare tillämpade nyttoprincipen, se NJA 1990 s. 296. De nya bestämmelserna i förevarande paragraf innebär att det tydliggörs, att det verkliga är nyttoprincipen som ska tillämpas i sådana fall.

Vid andra former av vattenverksamhet får en bedömning göras från fall till fall av om kriterierna för särskild ersättning är uppfyllda.

Expropriation för vindkraft bör, i likhet med vad som gäller för förvärv av mark för annan energiproduktion, normalt ses som ett fall där särskild ersättning bör betalas.

Ersättning för allmän plats

4 kap. 4 §

Expropriationsersättning för mark eller annat utrymme, som enligt en detaljplan *ska* användas för allmän plats, *ska* bestämmas med hänsyn till de planförhållanden som rådde närmast innan marken eller utrymmet angavs som allmän plats.

Paragrafen motsvarar den tidigare 3 a § och är i sak oförändrad.

Ersättning för mark i allmän väg

4 kap. 5 §

Expropriationsersättning *ska* inte betalas för mark eller annat utrymme som ingår i allmän väg och som enligt en detaljplan *ska* användas för sådan allmän plats för vilken kommunen är huvudman.

Paragrafen motsvarar den tidigare 1 § första stycket fjärde meningen och är i sak oförändrad.

Skadeförebyggande åtgärd

4 kap. 6 §

Om den exproprierande *har* åtagit sig att *utföra en* åtgärd för att minska skada, *ska* hänsyn tas till det när expropriationsersättningen bestäms, om åtagandet är sådant att det skäligen bör godtas av den ersättningsberättigade.

Paragrafen motsvarar den tidigare 1 § andra stycket och är i sak oförändrad.

Rättighetshavares förbättringsåtgärder

4 kap. 7 §

Om en fastighet *exproprieras*, till vilken den exproprierande har nyttjanderätt eller servitutsrätt, *ska* vid bestämmande av fastighetens värde hänsyn *inte tas* till *sådan* förbättring, som fastigheten *har* vunnit genom arbete eller kostnad, som den exproprierande eller föregående innehavare, vars rätt *har* övergått till denne, *har lagt ner* på fastigheten utöver vad som har ålegat *henne eller* honom.

Paragrafen motsvarar den tidigare 1 § tredje stycket och är i sak oförändrad.

Åtgärd i uppenbar avsikt att höja ersättningen

4 kap. 8 §

Om en åtgärd har utförts i uppenbar avsikt att höja ersättningen, ska ersättningen bestämmas så som om åtgärden inte hade utförts, om det inte finns särskilda skäl för att åtgärden ändå ska beaktas.

Om särskild rätt till fastighet exproprieras, ska första stycket, i fall då åtgärd har utförts av fastighetens ägare i sådan avsikt som anges där, tillämpas så att den exproprierande får gottgörelse genom minskning av den ersättning som tillkommer ägaren.

Paragrafen motsvarar den tidigare 5 § och är i sak oförändrad.

Värdetidpunkt m.m.

4 kap. 9 §

Om fastigheten i sin helhet har tillträtts eller övergått på den exproprierande enligt 6 kap. 10 §, ska vid bestämmande av expropriationsersättningen hänsyn inte tas till sådan ändring i fastighetens värde som uppkommer därefter. Detsamma gäller i fall då fastigheten endast delvis har tillträtts eller övergått på den exproprierande, om inte värdeändringen beror på att den återstående delens skick har ändrats.

Om konsumentprisindex har höjts, efter det att fastigheten tillträdde eller övergick på den exproprierande enligt 6 kap. 10 §, ska ersättningen jämkas med hänsyn till prisutvecklingen.

Paragrafen motsvarar den tidigare 4 § och är i sak oförändrad. Eftersom uttrycket ”höjning i allmänna prisläget” enligt praxis har ansetts motsvara höjning av konsumentprisindex, har detta uttryckligen angetts i paragrafen.

15.2 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

32 kap. 1 §

Skadestånd enligt detta kapitel *ska* betalas för personskada och sakskada samt ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning.

En ren förmögenhetsskada som inte har orsakats genom brott ersätts dock endast om skadan är av någon betydelse.

Skada som inte har orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet ersätts bara *om* den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att uttrycket ”i den mån” har ersatts med ordet ”om”. Motiven för ändringen har redovisats i avsnitt 10.5.2. Syftet med ändringen är att markera att det inte ska göras något toleransavdrag från ersättningen, i de fall där en miljöskada bedöms uppfylla kriterierna för att en sådan skada ska ersättas. Jfr även 4 kap. 2 § expropriationslagen.

32 kap. 11 §

Om en verksamhet som avses i detta kapitel *medför* att en fastighet helt eller delvis blir onyttig för ägaren eller att det uppstår synnerligt men vid användningen, *ska* fastigheten eller fastighetsdelen på ägarens begäran lösas in av den som bedriver verksamheten.

Första stycket tillämpas också, om någon som är ansvarig för avhjälpande enligt 10 kap. vidtar en åtgärd som medför att fastigheten blir helt eller delvis onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer vid användningen. Vad som nu har sagts gäller dock inte om ansvaret för avhjälpande vilar även på ägaren.

I fråga om sådan inlösen tillämpas expropriationslagen (1972:719).

Den sakliga ändringen i paragrafen är att den tidigare gällande hänvisningen till presumtionsregeln har utmönstrats. I övrigt är det endast fråga om redaktionella ändringar.

15.3 Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

5 kap. 10 a §

Vid värdering av egendom enligt 10 § tillämpas bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen (1972:719) med de undantag som framgår av *andra* stycket.

Vid värdering av egendom som *inte* kan tas i anspråk enligt 14 kap. 1 eller 2 § plan- och bygglagen (1987:10) och *inte heller* uppenbart i stället skulle ha kunnat tas i anspråk genom expropriation eller något annat liknande tvångsförvärv, *ska det även tas skälig hänsyn till det särskilda värde som egendomen har för den tillträdande fastigheten. I sådana fall tillämpas inte bestämmelserna i 4 kap. 1 § tredje stycket och 3 § expropriationslagen.*

Paragrafens *första stycke* har ändrats endast redaktionellt. Med anledning av att den s.k. presumtionsregeln upphävs, har paragrafens andra och tredje stycke arbetats samman till en nytt *andra stycke*. Det tredje stycket upphör att gälla.

I sak innebär ändringarna ingen egentlig förändring, dvs. 4 kap. expropriationslagen ska även framledes tillämpas vid bestämmande av det s.k. likvidvärdet enligt 5 kap. 10 § fastighetsbildningslagen. De förändringar som gäller enligt 4 kap. expropriationslagen ska således tillämpas även vid fastighetsreglering i de s.k. expropriationsfallen.

I andra stycket definieras de s.k. vinstfördelningsfallen och kriterierna för denna avgränsning har inte ändrats. I vinstfördelningsfallen ska de nya bestämmelserna i expropriationslagen om ersättning för individuella värden och om särskild ersättning inte tillämpas. I stället får motsvarande hänsyn, liksom tidigare, tas vid den skälighetsprövning som vinstfördelningen innebär. Motiven för detta har redovisats i avsnitt 7.3.5.

5 kap. 14 a §

Vid fastighetsreglering, där egendomen kan tas i anspråk enligt 14 kap. 1 eller 2 § plan- och bygglagen (1987:10), och i andra fall där det är uppenbart att egendomen i stället skulle ha kunnat tas i anspråk genom expropriation eller något annat liknande tvångsförvärv, ska tillträdaren ersätta annan sakägare kostnader av följande slag, som har varit nödvändiga för att ta tillvara dennes rätt vid förrättningen, nämligen

- 1. kostnader för ombud eller biträde,*
- 2. kostnader för utredning och*

3. kostnader för resa, uppehälle och tidsspillan i samband med inställelse.
På ersättningsbeloppet ska betalas ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från dagen då förrättningen avslutas till dess betalning sker.
Beslut om ersättning för sakägares kostnader meddelas i samband med att förrättningen avslutas.

5 kap. 14 b §

Ersättning för kostnader enligt 14 a § får inte bestämmas till ett högre belopp än den ersättning som ska betalas enligt 5 kap. 10–12 §§, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Vid bedömningen av om ombuds- eller biträdeskostnader har varit nödvändiga, ska lantmäterimyndigheten särskilt ta hänsyn till möjligheten för sakägare, som inte har motstridiga intressen, att anlita samma ombud eller biträde. Utredningskostnader ska bedömas som nödvändiga endast om det finns särskilda skäl. Nödvändigheten av kostnader för resa, uppehälle och tidsspillan i samband med inställelse ska bedömas mot bakgrund av om sakägaren samtidigt företräds av ombud eller biträde vid förrättningen.

5 kap. 14 c §

Om berörda sakägare har kommit överens om något annat, ska bestämmelserna i 14 a § första och andra stycket och i 14 b § inte tillämpas.

Dessa tre nya paragrafer sammantagna reglerar förutsättningarna för s.k. kostnadsersättning vid förrättningar enligt fastighetsbildningslagen. Motiven framgår av avsnitt 12.3.

Av 14 a § första stycket framgår att kostnadsersättning aktualiseras endast i de fall där det enligt bestämmelserna i 5 kap. 10 a § inte ska göras någon vinstfördelning i fastighetsbildningslagens mening. Denna gränsdragning synes inte ha inneburit några problem vid den hittillsvarande tillämpningen.

I de fall som enligt denna primära avgränsning berättigar till kostnadsersättning ska sådan ersättning betalas för kostnader som bedöms som *nödvändiga*. Detta uttryck har valts för att markera att det handlar om en mer restriktiv bedömning än som följer av 18 kap. 8 § rättegångsbalken, i vilken stadgas att kostnaden ska ha varit ”skäligen påkallad för tillvaratagande av partens rätt”. Hänsyn ska således tas till att det vid en lantmäteriförrättning ska göras en officialprövning, som innebär att ärendet inte kommer att avgöras enbart mot bakgrund av vad sakägaren framför vid förrättningen.

Den praxis som gäller för rättegångskostnader enligt 18 kap. 8 § rättegångsbalken bör utgöra en grund för bedömningen även av vilka kostnader som kan ersättas vid en förrättning. Kostnader som inte är ersättningsgilla enligt rättegångsbalken bör således inte heller ersättas vid en förrättning.

Nödvändighetsprövningen torde ha störst betydelse när tvistefrågorna vid förrättningen gäller annat än den ersättning som ska fastställas för fastighetsbildningsåtgärden. Ett exempel på kostnader som inte bör betraktas som nödvändiga är kostnader för ett ombud som anlitas för att argumentera emot själva tillåtligheten av åtgärden om den t.ex. handlar om att överföra gatumark enligt en gällande detaljplan. När det gäller ersättningsfrågor skulle det i vissa fall kunna bedömas som inte nödvändigt med ombud eller biträde i en situation där ersättningen för fastighetsbildningsåtgärden ska bestämmas enligt enkla och väletablerade beräkningsgrunder och det inte finns någon objektiv oklarhet om hur denna beräkning ska göras för fastigheten i fråga. Att den ersättning som bestäms för fastighetsbildningsåtgärden är låg är ytterligare en omständighet som talar för att ett ombud inte är nödvändigt. I många fall kommer dock kostnaden för ett ombud i sådana fall att ändå inte rymmas inom ramen för begränsningsregeln i 14 b § första stycket. Vidare ges vissa särskilda preciseringar av vad som är att betrakta som nödvändiga kostnader i 14 b § andra stycket.

Enligt *14 b § första stycket* gäller den övergripande begränsningen, att kostnadsersättningen normalt inte får överstiga den ersättning som ska betalas för fastighetsbildningsåtgärden i fråga. Begränsningsregeln ska tillämpas även om tvisten vid förrättningen helt eller delvis gäller andra frågor än ersättningsfrågan. Undantag från den grundprincipen kan göras om särskilda skäl föreligger. Ett sådant särskilt skäl är t.ex. att tvisten gäller om ersättning över huvud taget bör betalas för en viss skada. Om denna fråga objektivt sett är svårbedömd, bör kostnadsersättning kunna betalas även om lantmäterimyndighetens beslut blir att någon ersättning inte ska lämnas för fastighetsbildningsåtgärden.

Vid bedömningen av om ombuds- eller biträdeskostnader har varit nödvändiga, ska lantmäterimyndigheten enligt *14 b § andra stycket första meningen* ta hänsyn till möjligheten för sakägare, som inte har motstridiga intressen, att anlita samma ombud eller biträde. Detta kan åskådliggöras med följande exempel.

I en ledningsrättsförrättning har mark från fyra fastigheter som ägs av olika personer upplåtits till ett kraftbolag. Var och en av ägarna har tillerkänts 5 000 kr i ersättning för upplåtelsen. Vid förrättningen har varje ägare företrätts av ett eget ombud. Kostnaden för varje ombud uppgår till 3 000 kr. Det uppskattas att kostnaderna för ett gemensamt ombud skulle ha stannat vid 4 000 kr. Om kostnadsersättningen bestäms utan den aktuella särskilda begränsningsregeln om gemensamt ombud skulle kraftbolaget alltså vara skyldigt att betala 12 000 kr i ombuds-kostnader. Begränsningsregeln innebär emellertid att kraftbolagets betalningsansvar kan begränsas till 4 000 kr. Varje sakägare skulle då tillerkännas 1 000 kr i ersättning för sina ombudskostnader om 3 000 kr.

Enligt 14 b § *andra stycket andra meningen* ska utredningskostnader bedömas som nödvändiga endast om det finns särskilda skäl. Det förhållande som i första hand kan anses utgöra ett sådant särskilt skäl är att utredningsinsatser är nödvändiga för att klargöra omfattningen av personliga skador, dvs. sådana skador som inte påverkar fastighetsvärdet.

Enligt 14 b § *andra stycket tredje meningen* ska nödvändigheten av kostnader för resa, uppehälle och tidsspillan i samband med inställelse bedömas mot bakgrund av om sakägaren samtidigt företräds av ombud eller biträde vid förrättningen. Ett exempel på situationer där ersättning för egen inställelse inte bör betalas är att fastighetsägaren är bosatt långt från förrättningsorten och har anlitat ett lokalt ombud för att bevaka sina intressen vid sammanträdet. En situation där ersättning både för ombud och egen inställelse å andra sidan bör betalas är när ombudets roll är att bevaka frågan om intrångsersättning, medan sakägarens närvaro är nödvändig för att på ett fullödigt sätt klara ut vissa personliga skador som denne drabbas av.

16 kap. 14 §

Fastighetsdomstolen kan, efter vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna, besluta att sakägare som förlorar målet ska ersätta annan sakägare dennes rättegångskostnad.

I mål om *fastighetsreglering där egendomen kan tas i anspråk enligt 14 kap. 1 eller 2 § plan- och bygglagen (1987:10) och i andra fall där det är uppenbart att egendomen i stället skulle ha kunnat tas i anspråk genom expropriation eller något annat liknande tvångsförvärv, ska sakägare som avstår mark eller särskild rättighet få gottgörelse för sin kostnad oberoende av utgången i målet.*

Första och andra styckena gäller inte, om annat följer av 18 kap. 6 eller 8 § rättegångsbalken. Ogillas i mål enligt andra stycket talan som har fullföljts av den som avstår eller upplåter mark eller rättighet, tillämpas 15 kap. 6 § plan- och bygglagen (1987:10).

Vinner sakägare mål mot företrädare för allmänt intresse, kan domstolen tillerkänna *henne eller* honom ersättning för rättegångskostnad, om synnerliga skäl föreligger. Sådan ersättning *ska betalas av staten* eller, om endast kommunen företräder det allmänna intresset, av kommunen.

Ska i annat fall än som avses i 13 § kostnad för bevisning eller särskild åtgärd enligt rättens beslut *betalas* av allmänna medel, kan domstolen när det är skäligt förordna att kostnaden *ska* stanna på *staten*.

Ändringen i *andra stycket*, som har motiverats i avsnitt 12.3.5, avser kriterierna för i vilka mål som en sakägare som avstår mark eller särskild rättighet ska få gottgörelse för sin kostnad oberoende av utgången i målet. Detta ska gälla i de fall som enligt definitionen i 5 kap. 10 a § inte hör till de s.k. vinstfördelningsfallen. Vidare ska de för den avträdande fastighetsägaren förmånligare rättegångskostnadsreglerna gälla inte enbart i mål om ersättning, utan även i mål om andra frågor.

15.4 Förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

12 §

Mark eller annat utrymme för ledning eller sådan anordning som avses i 2 a § får tas i anspråk på fastighet, om det inte orsakar synnerligt men för fastigheten.

Även om synnerligt men uppkommer, är fastighet skyldig att avstå utrymme, om ledningen eller den avsedda ledningen är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt eller om den enligt beslut av koncessionsmyndighet *ska* dras fram över fastigheten. Om ägaren begär det, *ska* fastigheten inlösas. Är olägenheten begränsad till viss del av fastigheten, *ska* endast den delen inlösas.

Ledningsrättshavaren är berättigad att lösa sådan fastighet eller del av fastighet som avses i andra stycket, om detta skulle medföra endast en ringa höjning av den ersättning som tillkommer fastighetsägaren och denne *inte* har ett beaktansvärt intresse av att behålla fastigheten eller fastighetsdelen. Vid bedömning av frågan om rätt till inlösen föreligger, *ska* kostnad för åtgärd som anges i 4 kap. 6 § expropriationslagen (1972:719) räknas in i ersättningen.

Bestämmelserna i 1 kap. 3 och 4 §§ expropriationslagen *ska* tillämpas vid upplåtelse och inlösen enligt denna paragraf. Trots dessa bestämmelser kan dock särskild rätt som tillkommer staten och inte utgör vägrätt

rubbas. Vidare får förordnas att rätten till utrymme för ledningen eller anordningen *ska* ha företräde framför särskild rätt som har tillskapats genom expropriation eller annat tvångsförvärv eller vid fastighetsbildning eller på liknande sätt, dock inte om den särskilda rätten utgör vägrätt.

Ändringen i *tredje stycket* är en följdändring med anledning av att paragraferna i 4 kap. expropriationslagen har omnummererats. Paragrafen har även ändrats redaktionellt.

13 §

I fråga om ersättning för upplåtelse och inlösen enligt 12 § eller åtgärd enligt 12 a § tillämpas 4 kap. expropriationslagen (1972:719).

Om en innehavare av en rättighet, som minskar en fastighets värde, är berättigad till ersättning, ska det värde som tillgodoräknas fastighetens ägare enligt första stycket minskas med det belopp som motsvarar den värdeminskning för fastigheten som rättigheten inneburit. Om det värde som ska tillgodoräknas fastighetens ägare inte kan minskas utan att skada uppkommer för innehavaren av en fordran med bättre rätt, minskas i stället ersättningen till rättighetshavaren med motsvarande belopp.

Ändringen i *första stycket* innebär att hänvisningen till presumtionsregeln har utmönstrats. Paragrafen har även ändrats redaktionellt.

13 d §

I fråga om ersättning för skada och intrång på grund av att ledningen dras fram och begagnas med stöd av 3 a § *ska* bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas.

Ändringen innebär att hänvisningen till presumtionsregeln har utmönstrats. Paragrafen har även ändrats redaktionellt.

27 a §

Ledningsrättshavaren ska ersätta annan sakägare kostnader av följande slag, som har varit nödvändiga för att ta tillvara dennes rätt vid förrättningen, nämligen

- 1. kostnader för ombud eller biträde,*
- 2. kostnader för utredning och*
- 3. kostnader för resa, uppehälle och tidsspillan i samband med inställelse.*

På ersättningsbeloppet ska betalas ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från dagen då förrättningen avslutas till dess betalning sker.

Beslut om ersättning för sakägares kostnader meddelas i samband med att förrättningen avslutas.

27 b §

Ersättning för kostnader enligt 27 a § får inte bestämmas till högre belopp än den ersättning som ska betalas enligt 13 §, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Vid bedömningen av om ombuds- eller biträdeskostnader har varit nödvändiga, ska lantmäterimyndigheten särskilt ta hänsyn till möjligheten för sakägare, som inte har motstridiga intressen, att anlita samma ombud eller biträde. Utredningskostnader ska bedömas som nödvändiga endast om det finns särskilda skäl. Nödvändigheten av kostnader för resa, uppehälle och tidsspillan i samband med inställelse ska bedömas mot bakgrund av om sakägaren har företrätts av ombud eller biträde vid förrättningen.

27 c §

Om berörda sakägare har kommit överens om något annat, ska bestämmelserna i 27 a § första och andra stycket och i 27 b § inte tillämpas.

Dessa tre nya paragrafer sammantagna reglerar förutsättningarna för s.k. kostnadsersättning vid förrättningar enligt ledningsrättslagen. Motiven framgår av avsnitt 12.3.

Av 27 a § framgår att kostnadsersättning kan aktualiseras i samtliga fall där ledningsrättslagen är tillämplig. I övrigt hänvisas till kommentaren rörande motsvarande bestämmelser i fastighetsbildningslagen.

15.5 Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

29 a §

Vid upplåtelse eller inlösen enligt denna lag, där egendomen kan tas i anspråk enligt 14 kap. 1 eller 2 § plan- och bygglagen (1987:10), och i andra fall där det är uppenbart att egendomen i stället skulle ha kunnat tas i anspråk genom expropriation eller något annat liknande tvångsförvärv, ska tillträdaren ersätta annan sakägare kostnader av följande slag som har varit nödvändiga för att ta tillvara dennes rätt vid förrättningen, nämligen

1. kostnader för ombud eller biträde,
 2. kostnader för utredning och
 3. kostnader för resa, uppehälle och tidsspillan i samband med inställelse.
- På ersättningsbeloppet ska betalas ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från dagen då förrättningen avslutas till dess betalning sker.*
- Beslut om ersättning för sakägares kostnader meddelas i samband med att förrättningen avslutas.*

29 b §

Ersättning för kostnader enligt 29 a § får inte bestämmas till högre belopp än den ersättning som ska betalas enligt 13 §, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Vid bedömningen av om ombuds- eller biträdeskostnader har varit nödvändiga, ska lantmäterimyndigheten särskilt ta hänsyn till möjligheten för sakägare, som inte har motstridiga intressen, att anlita samma ombud eller biträde. Utredningskostnader ska bedömas som nödvändiga endast om det finns särskilda skäl. Nödvändigheten av kostnader för resa, uppehälle och tidsspillan i samband med inställelse ska bedömas mot bakgrund av om sakägaren har företrätts av ombud eller biträde vid förrättningen.

29 c §

Om berörda sakägare har kommit överens om något annat, ska bestämmelserna i 29 a § första och andra stycket och i 29 b § inte tillämpas.

Dessa tre nya paragrafer sammantagna reglerar förutsättningarna för s.k. kostnadsersättning vid förrättningar enligt anläggningslagen. Motiven framgår av avsnitt 12.3.

Av 29 a § framgår att kostnadsersättning aktualiseras endast i de fall där det enligt bestämmelserna i 5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen, till vilka hänvisas i 13 § anläggningslagen, inte ska göras någon vinstfördelning. Se vidare kommentaren rörande motsvarande bestämmelser i fastighetsbildningslagen.

15.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1987:11) om exploateringssamverkan

11 §

Vid förrättningen *ska* bestämmas grunderna för fördelning av kostnaderna för exploateringssamverkan och de fördelar som *vinns* genom denna. För detta ändamål *ska* andelstal fastställas för varje fastighet som ingår i exploateringssamfälligheten.

Andelstalet för en fastighet *ska* bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn främst till arealen av den för exploatering tillgängliga mark av fastigheten som ingår i samverkansområdet. Om det bidrag en fastighet lämnar genom tillskott i mark inte *motsvarar* vad fastigheten har att tillskjuta med tillämpning av andelstalet, *ska* skillnaden utjämnas i pengar. Därvid *ska* 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas, *med undantag av 4 kap. 1 § tredje stycket och 3 §*. Om en detaljplan har antagits efter det att exploateringsbeslutet enligt 13 § har vunnit laga kraft, *ska* hänsyn inte tas till den inverkan som planen kan ha haft på markens värde.

För en fastighet inom samverkansområdet som saknar för exploatering tillgänglig mark, *ska* andelstal bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta som fastigheten har av exploateringen. I fall då andelstal såväl för fastigheter med mark tillgänglig för exploatering som för fastigheter utan sådan mark *ska* tillämpas samtidigt, *ska* de enligt andra stycket bestämda andelstalen i motsvarande mån jämkas.

Ändringen i andra stycket följer av ändringarna i 4 kap. expropriationslagen. Förutom att presumptionsregeln inte längre *ska* tillämpas är avsikten inte någon ändring i sak. Ersättningen enligt 11 § *ska* således även fortsättningsvis bestämmas utan särskild hänsyn till individuella värden och den särskilda vinstfördelningsregeln i expropriationslagen *ska* inte tillämpas. Inte heller *ska* hänsyn tas till den inverkan som en efter exploateringsbeslutet antagen detaljplan kan ha haft på markens värde.

Paragrafen har även ändrats redaktionellt.

21 §

Om mark enligt 19 eller 20 § överförs till *en* annan fastighet eller till en samfällighet, *ska* ersättningen bestämmas med tillämpning av 4 kap. expropriationslagen (1972:719). Hänsyn *ska* dock inte tas till den inverkan som detaljplanen kan ha haft på markens värde. *Inte heller ska bestämmelserna i 4 kap. 3 § expropriationslagen tillämpas.*

Om innehavaren av en rättighet som minskar en fastighets värde är berättigad till ersättning, ska det värde som tillgodoräknas fastighetens ägare minskas med ett belopp som motsvarar den värdeminskning för fastigheten

som rättigheten har inneburit. Om det värde som ska tillgodoräknas fastighetens ägare inte kan minskas utan att skada uppkommer för innehavare av fordran med bättre rätt, minskas i stället ersättningen till rättighetshavaren med motsvarande belopp.

Ändringen i *första stycket* innebär att den särskilda vinstfördelningsregeln i expropriationslagen inte ska tillämpas vid exploaterings-samverkan. Liksom enligt gällande rätt ska hänsyn inte heller tas till den inverkan som detaljplanen kan ha haft på markens värde. Till skillnad från vad som gäller för ersättning enligt 11 § ska dock bestämmelsen i 4 kap. 1 § tredje stycket expropriationslagen om påslag för individuella värden tillämpas vid ersättning enligt förevarande paragraf.

Det tidigare *andra stycket* har upphävts, som en följd av att presumptionsregeln inte längre ska tillämpas. Det tidigare tredje stycket utgör ett nytt andra stycke efter enbart redaktionella ändringar.

15.7 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

6 kap. 39 §

Vid bestämmande av ersättning i fall som avses i 17 eller 24 § ska 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas.

14 kap. 9 §

Vid bestämmande av ersättning i fall som avses i 1–8 §§ ska 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas i den mån inte annat följer av 10 §.

I båda paragraferna har hänvisningen till presumptionsregeln tagits bort.

15.8 Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948)

55 §

Har väghållare fått vägrätt, är fastighetens ägare berättigad att av väghållaren få intrångsersättning och ersättning för annan skada till följd av vägens byggande eller användande, om det inte har avtalats eller uppenbarligen förutsatts att ersättning inte *ska* lämnas. Samma rätt till ersättning har en innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastigheten, om rätten inte har upplåtits efter det att marken eller utrymmet togs i anspråk.

Vid ersättningens bestämmande gäller 4 kap. expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar.

På ersättningen *ska* det betalas ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) från den dag då marken eller utrymmet togs i anspråk till och med den dag då betalning *ska* ske och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

Ändringen i *andra stycket* innebär att hänvisningen till presumtionsregeln har tagits bort. *Tredje stycket* har endast ändrats redaktionellt.

56 §

Om det till följd av att *en väg dras fram över en fastighet uppstår* synnerligt men för fastigheten eller del *av denna, ska* väghållaren lösa det område som lider sådant men, om ägaren begär det.

Väghållaren är berättigad att lösa *ett* område som avses i första stycket, om *detta skulle innebära endast en ringa förhöjning av den ersättning som ska betalas till fastighetsägaren och om fastighetsägaren inte* har ett beaktansvärt intresse av att behålla området. Vid bedömning av frågan om rätt till inlösen föreligger *ska* kostnad för åtgärd som anges i 4 kap. 6 § expropriationslagen (1972:719) *räknas in* i ersättningen.

Ändringen i *andra stycket* är en följdändring med anledning av att paragraferna i 4 kap. expropriationslagen har omnumrerats. Paragrafen har även ändrats redaktionellt.

15.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

4 kap. 5 §

I den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i denna lag *ska* i mål om inlösen och ersättning bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719) tillämpas. Ogillas talan i mål som väckts av en fastighetsägare eller den som innehar särskild rätt till en fastighet, tillämpas bestämmelserna i 15 kap. 6 § plan- och bygglagen (1987:10) i fråga om rättegångskostnaderna.

Ändringen är en följd av att presumtionsregeln inte längre ska tillämpas.

15.10 Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

7 kap. 4 §

Beträffande ersättning och löseskilling enligt 1–3 §§ gäller 4 kap. och 5 kap. 23 §, 24 § och 27 § första stycket första meningen expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar. *Bestämmelserna i 4 kap. 1 § tredje stycket och 3 § ska dock inte tillämpas.*

Den nya sista meningen innebär att bestämmelserna i expropriationslagen om ersättning för individuellt värde och om särskild ersättning i vissa fall inte ska tillämpas vid bestämmande av ersättning enligt minerallagen. I stället ska, som tidigare, betalas en särskild mineralersättning enligt 7 kap. 7 §. I övrigt har paragrafen ändrats så att hänvisningen till presumtionsregeln har utmönstrats.

15.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

27 §

Ägare till mark som tas i anspråk för bearbetning eller härmed sammanhängande verksamhet är berättigad att av koncessionshavaren få intrångsersättning och annan ersättning för skada. Samma rätt till ersättning har innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastighet som berörs av ianspråktagandet.

Beträffande ersättningen gäller 4 kap. expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar.

33 §

I mål om inlösen enligt 28 § gäller, om *inte* annat är föreskrivet i denna lag, expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar.

27 § *andra stycket* och 33 § har ändrats på så sätt att hänvisningen till presumtionsregeln har tagits bort.

15.12 Förslaget till lag om ändring i bostadsförvaltningslagen (1977:792)

28 §

Om en fastighet är ställd under tvångsförvaltning men förhållandena är sådana att en tillfredsställande förvaltning därvid inte kan uppnås, får kommunen lösa fastigheten.

Talan om inlösen *ska* väckas vid fastighetsdomstolen. I fråga om inlösen gäller i övrigt expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar, dock med undantag för 4 kap. 2 §.

Ändringen i *andra stycket* innebär att hänvisningen till presumtionsregeln har tagits bort. Paragrafen har även ändrats redaktionellt.

15.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar

4 §

Om en tillfredsställande förvaltning av en elektrisk anläggning sannolikt inte kan åstadkommas genom tvångsförvaltning eller en tillfredsställande förvaltning sannolikt inte kommer att bestå efter utgången av tiden för en tvångsförvaltning får staten, efter ansökan av nätmyndigheten, lösa anläggningen från ägaren.

Om anläggningens ägare också är ägare till en fastighet på vilken anläggningen, helt eller delvis, är belägen *ska* även fastigheten eller, om det är lämpligt, del av fastigheten lösas. Om ledningsrätt är upplåten för anläggningen på en annan fastighet *ska* även ledningsrätten lösas.

Mål om inlösen *ska* tas upp av den fastighetsdomstol inom vars område anläggningen eller större delen av den ligger. I fråga om inlösen gäller i övrigt expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar.

Tredje stycket har ändrats på så sätt att hänvisningen till presumtionsregeln har tagits bort. Paragrafen har även ändrats redaktionellt.

15.14 Förslaget till lag om ändring i bostadsrättslagen (1991:614)

9 kap. 18 §

Talan om ersättning vid inlösen eller för intrång eller för annan skada som en bostadsrättshavare orsakas med anledning av ett beslut om godkännande enligt 16 § första stycket 2 *ska* väckas vid fastighetsdomstolen. I fråga om inlösen och ersättning gäller expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar.

Ändringen innebär att hänvisningen till presumtionsregeln har tagits bort.

15.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:449) om skydd för störningskänslig forskning

4 §

Om forskning som avses i 1 § utsätts för varaktiga eller upprepade störningar från annan verksamhet i närheten, får länsstyrelsen efter ansökan enligt 6 § meddela förbud eller förelägganden mot den störande verksamheten för att skydda forskningen.

Det som sägs i första stycket gäller inte sådan verksamhet som regleras i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation eller lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet eller i föreskrifter utfärdade med stöd av dessa lagar. Det som sägs i första stycket gäller inte heller störningar från en verksamhet som bedrivs med tillstånd enligt miljöbalken eller motsvarande bestämmelser i äldre lag.

Om ett beslut enligt första stycket medför att pågående markanvändning inom det berörda området avsevärt försvåras, har området ägare och den som har nyttjanderätt, servitut, rätt till elektrisk kraft eller liknande rätt till detta område, rätt till ersättning för skada till följd av beslutet. Ersättningen *ska* motsvara skadan med avdrag för vad den berättigade är skyldig att tåla utan ersättning. Ersättningen *ska* betalas av den som ansökt om

skyddet. I fråga om ersättningen tillämpas i övrigt expropriationslagen (1972:719).

Tredje stycket har ändrats på så sätt att hänvisningen till presumptionsregeln har tagits bort.

15.16 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

19 §

I fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt 18 § första eller andra stycket gäller bestämmelserna i 25 kap. 6 § och 31 kap. 2 §, 4 § första stycket, 7 § första stycket första meningen, 8 § första meningen, 9, 12 och 13 §§, 15 § första stycket första meningen och andra stycket, 31 § tredje stycket samt 33 § miljöbalken. Vad som i dessa bestämmelser sägs om miljödomstol *ska* i stället gälla fastighetsdomstol.

Ändringen är en följdändring med anledning av att 31 kap. 6 och 32 §§ i miljöbalken har upphävts.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Anders Dahlsjö

Allmänt

Expropriationslagens ersättningsregler har funnits i sin nuvarande huvudsakliga utformning sedan 1971–1972 då vissa förändringar och moderniseringar vidtogs av den tidigare gällande lagen från 1917. Bl.a. infördes den s.k. presumtionsregeln. Vissa grundläggande principer för ersättningsberäkningen, t.ex. skadeståndsprincipen och beaktande av värdeinfluenser från expropriationsföretaget, kvarstod dock i allt väsentligt oförändrade.

Frågor om ersättning för individuellt värde, beaktande av värdeinfluenser, ersättning för förväntningsvärden och vinstfördelning, i vilka delar stora förändringar nu föreslås, har varit föremål för övervägande från lagstiftarens sida tidigare och är behandlade i doktrinen. En omfattande praxisbildning har ägt rum under årens lopp som tjänar till ledning för avtalslösningar. Med utgångspunkt i lagtext och anknytande praxis har utarbetats tillämpningsanvisningar från berörda myndigheters sida samt träffats avtal om hur ersättningsfrågan ska regleras – s.k. ersättningsnormer – mellan företrädare för markägare och markförvärvare. Därtill kommer att de fastighetsrättsliga ersättningsfrågorna i olika avseenden kännetecknas av en särskild hög grad av komplexitet vilket ska inrymmas i en lagstiftning. Jag behöver bara peka på att lagen ska gälla för såväl jord- och skogsbruksmark som exploateringsmark, såväl på landet som i tätort samt för olika ersättningsituationer med varierande förutsättningar då varje fastighet är unik. Situationerna inrymmer såväl komplicerade juridiska som tekniska spörsmål. Ett gediget och grundligt arbete har nedlagts under årens lopp för att åstadkomma en ändamålsenlig och hållbar lagstiftning. Lagen är också genom hänvisningar tillämplig i de flesta andra lagar inom fastighetsrätten där fråga är om markåtkomst, rådighetsinskränkningar eller skade-

stånd och ingår på så sätt i ett genomtänkt system där avvägningar som ansetts rimliga mellan fastighetsägarens och det allmännas berättigade intressen får förutsättas ha skett.

Det bör därför föreligga mycket starka skäl för att nu mer väsentligt ändra lagstiftningen. Såvitt framkommit av utredningens första betänkande finns inget allmänt missnöje med lagen. Även om det framförts viss kritik mot lagen har någon mer omfattande debatt inte förekommit. Läget framstår tvärtom som anmärkningsvärt stabilt bl.a. med tanke på de omfattande infrastruktursatsningar som för närvarande äger rum. Parterna träffar regelmässigt avtal om ersättning. Expropriationer och övrigt tvångsförfogande sker endast i begränsad omfattning. Trenden har, vad gäller expropriationer, varit starkt avtagande från och med 1970-talet. I Svea hovrätt är t.ex. ersättningsmål undantagsfall. Det rör sig de senaste tio åren om några fall om året varav omfattningen av expropriationer och vägmål varit maximalt ett vartannat år. De faktiska förhållandena talar således starkt mot en ändring av lagstiftningen i den omfattning som föreslås.

Vad som förändrats under senare år och därför bör föranleda vissa ändringar är att expropriationsändamålen numera genom ökad privatisering av verksamheter i väsentligt högre grad innefattar kommersiella ändamål där expropriationslagens ersättningsregler inte längre ger ett rättvisande resultat.

Jag delar därför inte utredningens förslag beträffande införande av individuellt värde, bortseende av "ovanlig" företagsnytta och det generella borttagandet av presumtionsregeln. Jag anser vidare att den föreslagna rätten till kostnadsersättning vid förrättning bör begränsas något ytterligare. Mina invändningar redovisas nedan. Jag är i övrigt ense med utredningen.

Kap. 7 Individuellt värde

Frågan om ersättning ska utgå för individuellt värde vid expropriation är inte ny. Redan Strahl behandlar frågan i sitt arbete "Fyra expropriationsrättsliga uppsatser" från 1926. Lagstiftaren har hittills varit avvisande till tanken att ersätta ideella skador. I samband med miljöskadelagens tillkomst avvisades t.ex. frågan. Rätt till ersättning för ideella skador är för övrigt ytterst begränsad i skadeståndssammanhang och förbehållen några speciella situationer.

Genom det individuella värdet ska fastighetsägare erhålla ersättning som vid en frivillig överlåtelse. Det är syftet med förslaget. Därmed påverkas emellertid också grunderna för ersättning i form av s.k. annan ersättning. Flyttningskostnader, kostnader för anskaffning av ersättningsfastighet, anpassningsersättningar och annat som i dagens lagstiftning kompenseras via annan ersättning kan därmed ifrågasättas. Saken, som är av grundläggande principiell betydelse och kräver en djupare analys, har inte berörts av utredningen annat än i förbigående.

Vilka olägenheter det individuella värdet ska täcka in är något diffust. Texten får förstås så att det är fråga om affektionsvärden, obehag av psykisk natur och s.k. frustrationsskador samt möjligen även skador till följd av expropriationsförfarandet (utlägg, tidsförluster). Även värderingsosäkerheten ska eventuellt vägas in. Det saknas en närmare analys av olägenheterna vad gäller möjligheterna att bestämma deras omfattning samt motiven för ersättning.

Värderingsosäkerheten kan domstolen bedöma inom ramen för 35 kap. 5 § RB och lantmäterimyndigheten inom ramen för officialprövningen.

S.k. frustrationsskador betraktas i dag, när det gäller avkastningsfastigheter, som investeringsförluster och ersätts som annan ersättning. När det gäller bostadsfastigheter är det inte självklart att ersättning alltid kan utdömas för dessa skador enligt dagens lagstiftning. Det krävs i princip att fastighetsägaren kan göra sannolikt att återanskaffning kommer att ske. Oavsett det bör det inte vara något problem att objektivt bestämma skadan i varje enskilt fall. Om lagstiftaren vill åstadkomma en generösare tillämpning än vad som gäller i dag bör det enligt min mening inte ske som ett individuellt värde utan ska prövas från fall till fall som annan ersättning. Detta kan uppnås genom en lagändring. Möjligen är det tillräckligt med ett klagande uttalande i motiven.

Även förfarandeskador bör kunna storleksbedömas utan större svårighet och lämpligen, efter lagändring eller vägledande uttalanden i motiven, ersättas som annan ersättning. En eventuell ersättningsrätt väcker dock frågan om inte förfarandekostnader också borde ersättas i andra sammanhang t.ex. vid planläggning.

När det gäller obehag av psykisk natur och förlust av affektionsvärden går dessa inte som utredningen framhåller att bestämma rent objektivt. Ett schablonpåslag på marknadsvärdet, vare sig det är 25 % som föreslås eller 50 % som också har förespråkats, är emellertid inte tilltalande. Olägenheter av detta slag står inte i något

direkt samband med fastighetens marknadsvärde. I det enskilda fallet kanske påslaget inte på långt när kompenserar en fastighetsägares särskilda intresse att behålla sin fastighet och obehaget att utsättas för tvångsförfarande. I ett annat fall skulle påslaget vid höga värden på den avstådda egendom vida överstiga de olägenheter som ska täckas med påslaget.

Det sagda kan belysas med utgångspunkt i några avgöranden som utredningen hänvisar till i annat sammanhang. I NJA 2007 s. 695 (det s.k. optokabelmålet) skulle fastighetsägarna således tillerkännas en ytterligare ersättning med endast 500 kr i ersättning för individuellt värde vid ett påslag om 25 %. I Svea hovrätts dom 2003-08-29 i mål nr T 5501-01 (tredje rullbanan vid Arlanda) skulle fastighetsägaren, som utgjorde en häradsallmänning, tillerkännas ca 4,5 Mkr i ersättning för individuellt värde vid 25 % påslag. Genomförs utredningens förslag också vad gäller presumptionsregeln och influensregeln torde påslaget öka till uppskattningsvis 10–19 Mkr. (Anm. Vid fullt bifall till fastighetsägarens yrkande i målet skulle påslaget bli ca 19 Mkr.) Typiskt sett skulle de högsta ersättningarna för individuellt värde – på det sätt det föreslås knytas till marknadsvärdet – hamna hos fastighetsägare i tätorter och inte på landsbygden där affektionsvärden i första hand gör sig gällande. Enligt min mening blir reformen på så vis helt förfelad. Expropriationslagen bör vara förskonad från schablonpåslag.

Jag anser vidare att ersättning för affektionsvärden endast bör komma ifråga i sådana fall där ersättningen bestämts med utgångspunkt i pågående markanvändning. För den fastighetsägare som fått del i vinst, fått ersättning för förväntningsvärden eller fått tillgodogöra sig företagsnytta eller s.k. plannytta, är det, med hänsyn till de motiv som anges för reformen, normalt inte motiverat med ersättning av det här slaget. I vinstfördelningsfallen åsyftas sålunda en reglering där ersättningen bestäms med utgångspunkt i vad som skulle ha blivit fallet vid frivillig uppgörelse. Ersätts förväntningsvärden eller tillfaller företagsnytta eller plannytta fastighetsägaren ligger en markanvändning till grund för värdering som med all sannolikhet inte ger upphov till affektionsvärden. Vad som möjligen skulle återstå är ersättning för obehag av psykisk natur dvs. något som skulle kunna benämnas ”kränkningserättning”. Den frågan har dock inte diskuterats explicit av utredningen.

Min inställning är sammanfattningsvis att ersättning för affektionsvärden m.m. endast kan komma ifråga i sådana fall där expropriation sker för allmänt, icke kommersiellt, ändamål, dvs. vägar, järn-

vägar, försvar, naturvård m.m. där ersättningen bestäms utifrån pågående markanvändning. Därutöver ifrågasätter jag om expropriation för allmännyttiga ändamål av det angivna slaget utgör en sådan speciell situation att den, med avsteg från vad som normalt gäller i skadeståndsammanhang, ska utlösa ersättning för ideella skador. Om ersättningsrätt ska medges för individuella värden anser jag att ersättningen ska prövas efter en skälighetsbedömning från fall till fall, dvs. inget schablonpåslag, och med iakttagande av de begränsningar som jag redovisat.

Kap. 9 Presumtionsregeln

Presumtionsregeln har relativt nyligen varit föremål för utredning (SOU 1996:45). Den utredningens förslag var att regeln skulle finnas kvar och endast mindre ändringar vidtas som syftade till att minska vissa olägenheter för fastighetsägare. De förändringar som enligt utredningen hade inträffat sedan regeln tillkomst motiverade inte mer omfattande lagändringar än de som föreslogs. En minoritet av remissinstanserna, ca en tredjedel, ansåg att presumtionsregeln skulle upphävas. Förhållandet tyder på att något större problem inte föreligger vad gäller presumtionsregeln. Utredningens förslag har inte heller genomförts.

Min syn på behovet av ändring utgår från att det i första hand är övergripande infrastrukturåtgärder i form av vägar, järnvägar, flygplatser och andra kommunikationsmedel samt etablerandet av samhälls-service i form av skolor, sjukvård, kultur, fritid m.m. som gör mark attraktiv och skapar särskilda lägesvärden dvs. förväntningsvärden. Dessa insatser från det allmänna finansieras på sätt alltid har skett i allt väsentligt av skattemedel. Därför framstår det inte som särskilt orättvist, orättfärdigt eller anmärkningsvärt i övrigt att det allmänna också får tillgodogöra dessa lägesvärden och inte den enskilde fastighetsägaren i huvudsak på sätt som följer av presumtionsregeln. Det är ett avsteg från marknadsvärdeprincipen som framstår som motiverat även i en marknadsekonomi. Därmed är det av underordnad betydelse hur det förhåller sig med bostadsmarknaden, vem som betalar exploateringsavgifterna och vem som fattar beslut om markanvändningen eller bekostar planarbetet.

Enligt min mening är det dessutom så att presumtionsregeln väl korresponderar med vad som gäller i fråga om fastighetsägares möjligheter att få tillstånd till ändrad markanvändning i form av

bygglov, strandskyddsdispens, vattenverksamhet, täkt och miljöfarliga etableringar eller får tåla i form av rådighetsinskränkningar i pågående markanvändning. Ersättning utgår sålunda inte i de angivna situationerna till fastighetsägare för att förväntningar inte infrias. Detta är naturligtvis inte en tillfällighet. Presumptionsregeln och huvuddelen av gällande markpolitiska regelverk har tillkommit vid eller härrör från samma lagstiftningstillfälle i början på 1970-talet och utgör på så sätt en genomtänkt helhet. Jag anser att de skäl som utredningen framför för att förväntningsvärden ska hanteras olika i markåtkomstsituationer jämfört med vad som gäller vid tillståndsprövning och rådighetsinskränkning inte har någon större tyngd. Ett vägrat tillstånd eller ett beslut om rådighetsinskränkning är för den enskilde fastighetsägaren i praktiken lika evigt som avstående av äganderätt. Att t.ex. ett beslut om naturreservat eller en Q-märkning av en kulturhistorisk byggnad skulle återtas framstår för mig som närmast helt utopiskt.

I avsnitt 9.6.3 behandlas presumptionsregelns betydelse från lika-behandlingssynpunkt med utgångspunkt i några exempel. Slutsatserna kan ifrågasättas.

I det första fallet görs jämförelse mellan två närbelägna fastigheter med helt lika förutsättningar vad gäller förväntningar om framtida utnyttjande. Den ene fastighetsägaren får sin fastighet exproprierad och därmed inte möjlighet att tillgodogöra sig förväntningsvärdet medan den andre som inte utsätts för expropriation kan tillgodogöra sig detta. Det är i och för sig riktigt att presumptionsregeln i teorin kan medföra detta otillfredsställande resultat. Att fastighetsägarna behandlas olika ligger dock främst i tillämpningen av expropriationsmedlet. Det är svårt att förstå varför den ene fastigheten ska exproprieras men inte den andre. Det ska ändå ske en behovsprövning för att expropriation ska få äga rum. Exemplet anser jag inte vara representativt för den praktiska tillämpningen.

Det andra exemplet utgår också från två likadana, intilliggande, fastigheter. Exemplet har delats upp på två olika fall. I det första fallet är den ena fastigheten ämnad för bebyggelse och den andra fastigheten för ett ändamål (grönområde etc.) som är nödvändig för att förväntningarna ska infrias för den första fastigheten. I texten anges att tillämpningen av presumptionsregeln leder till olika-behandling eftersom den ena fastigheten får tillgodogöra sig förväntningar men inte den andra. Om presumptionsregeln tas bort kommer förvisso förväntningsvärdet att ersättas och därmed uppnås en något högre grad av likabehandling men någon total utjämning

sker inte. För det krävs andra lagstiftningsåtgärder. Förutom att likabehandlingsfrågan kan hanteras enligt lagen om exploaterings-samverkan kan nämnas att det i andra sammanhang framlagts förslag som skulle medföra likabehandling. I samband med PBL-reformen 1987 föreslogs sålunda ändringar i expropriationslagen som skulle åstadkomma fullständig likabehandling i den här situationen. Frågan har också övervägts senare i samband med en översyn av PBL.

I det andra fallet är förutsättningen den att expropriationsändamålet utsläcker förväntningarna på båda fastigheterna. Presumtionsregeln sägs innebära likabehandling på så sätt att ingen av fastighetsägarna skulle få ersättning för förväntningsvärde. Den som avstår mark kan åberopa influensregeln och hävda ersättning för förväntningsvärde som förelegat om inte expropriationen inträffat (jfr NJA 1979 s. 32). Åberopas presumtionsregeln bör det dock leda till att detta värde inte ersätts. Den fastighetsägare som inte avstår mark kan i särskild process föra talan om ersättning för förlust av förväntningsvärdet enligt 32 kap. 1 § miljöbalken. Något generellt svar om utgången av en sådan process kan inte ges. Om den som avstår mark inte tilldöms ersättning för förväntningsvärdet kan dock antas att sådan ersättning inte kommer att utdömas till grannen i en miljöskadeprocess (jfr MÖD 2004:11).

För samma fall sägs i texten att avskaffande av presumtionsregeln innebär en fördel för den fastighetsägare som avstår mark eftersom därmed förväntningsvärdet ersätts. Grannen kan dock som sagt väcka talan enligt miljöbalken. Möjligheterna att få ersättning enligt miljöbalken för förväntningsvärdet bör öka om presumtionsregeln tas bort och rimligen vara lika goda som för den som avstår mark. Den fördel som därmed skulle föreligga hänför sig därmed till rättegångskostnader. Det är å andra sidan en fördel som alltid föreligger för den som blir utsatt för expropriation jämfört med den som måste agera enligt 32 kap. miljöbalken. Slutsatserna i detta exempel om likabehandling är alltså inte självklara.

Sammanfattningsvis anser jag inte att det som anförs om likabehandling medför att presumtionsregeln generellt sett ska avskaffas. Mitt ställningstagande avser de fall där expropriation sker för allmänna, icke kommersiella, ändamål. Där expropriation sker för ändamål som bedrivs på marknadsmässiga villkor, dvs. vinstfördelningsfallen i den föreslagna 4 kap. 3 §, finner jag dock att övervägande skäl numera talar för att upphäva presumtionsregeln.

Lagtekniskt bör det inte innebära några svårigheter, jfr den nuvarande konstruktionen i 5 kap. 10 a § 3 st. FBL.

Kap. 10 Influensregeln

Inledningsvis vill jag ta upp begreppet ”företaget” i influensregeln. För att kunna förstå, hantera och diskutera influensregeln måste det vara klart vad som avses med begreppet. Den praxisgenomgång som utredning utfört visar tydligt på oklarheter och behov av en handfast vägledning av bl.a. rättsäkerhetsskäl. Utöver vad som sägs i utredningen kan pekas på NJA 2003 s. 619 (Ålbergmålet) och Högsta domstolens avgöranden 2008-05-15 i målet Ö 5083-06 (ett av de s.k. mastmålen i NJA 2008 s. 510 [I-III]). I det första målet ansågs vid ändrat läge för väg E4 företaget vara begränsat till den nya vägen såvitt gällde bedömningen av toleransavdraget medan vid skadebedömningen beaktades nyttan av att bli av med trafiken på den gamla vägen. I samma mål gjordes sålunda olika bedömningar av företagets omfattning; en vid och en snäv avgränsning. I det andra målet omfattade företaget inte endast den aktuella upplåtelsen utan även tidigare händelser kopplat till masterna – arrendeupplåtelse och bygglov – skulle ingå, dvs. en vid avgränsning. (Hovrätten gjorde i målet en snäv avgränsning som närmast överensstämde med avgränsningen i Ålbergmålet vad gällde toleransavdraget.) Såväl vad utredningen redovisat som exemplen visar på att en djupare analys av företagsbegreppet hade bort vidtas. I avsaknad av sådan bör stor restriktivitet gälla i fråga om lagändring.

I övrigt vill jag anföra följande. Beträffande företagsskadan gäller i dag att grund saknas för att ersätta sådan skada som inte består i marknadsvärdeförändring utan utgör s.k. annan ersättning. Det framgår tydligt av lagtexten i 4 kap. 2 § expropriationslagen att endast inverkan på marknadsvärdet avses. Inte heller medför 4 kap. 1 § expropriationslagen rätt till sådan ersättning eftersom lagrummet, som det får förstås, endast tar sikte på skador till följd av expropriationen och inte till följd av expropriationsföretaget. Enligt 32 kap. 1 § miljöbalken kan miljöskador ersättas utan motsvarande begränsning. Det är i högsta grad rimligt att ersättning för företagsskador på samma sätt som gäller för miljöskador utgår oavsett skadans natur och att lagen är tydlig på den punkten.

I fråga om företagsnyttan delar jag utredningens uppfattning att ”vanligt förekommande nyttor” inte ska avräknas på expropriations-

ersättningen i övrigt och därmed få tillgodogöras av fastighetsägaren. Starka rättviseaspekter föranleder detta ställningstagande. Den som utsätts för ett tvångsförvärv och på så vis gör en uppoffring för ett allmännyttigt ändamål ska inte komma i sämre läge än andra – grannar och närboende – som kan tillgodogöra sig uppkommen nytta utan inskränkningar. Sådan är också praxis och tillämpning som jag uppfattat saken. Det exempel som anger att den som upplåter mark för gata, väg eller va-ledningar får tillgodogöra nytta därav utan avräkning på ersättningen i övrigt är betydande för tillämpningen.

Beträffande sådan nytta som inte är ”vanlig” är jag dock av annan uppfattning än utredningen. Några rättviseaspekter gör sig inte gällande. Sedan länge har gällt att sådan nytta ska avräknas från expropriationsersättningen. Av utredningen framgår att detsamma gäller i ett flertal andra länder. Jag ser inga skäl för förändring av gällande regel. Motivet för mitt ställningstagande är att det fortfarande framstår som skäligt att den som åstadkommit nyttan genom risktagande, planeringsåtgärder och andra insatser också ska få tillgodogöra sig nytta som uteslutande kan knytas till företaget. Detsamma gäller naturalster – grus, matjord – som inte varit tillgänglig för markägaren på grund av markanvändningsrestriktioner med hänsyn till allmänintresset men som genom omprioritering till förmån för andra allmänintressen görs tillgängliga. Detta förhållande har legat till grund för en fungerande ordning vid tillvaratagande och balansering av byggnadsmassor vid väg- och järnvägsbyggandet i landet. Marknadsvärdepåverkan uppstår i princip momentant när tillstånd till att ändra markanvändning ges och har uteslutande sin grund i expropriationsföretaget helt oberoende av markägarinsatser. Därmed ser jag gällande regel om företagsnytta som ett väl motiverat avsteg från marknadsvärdeprincipen.

I den mån expropriation sker för ändamål som bedrivs på marknadsmässiga villkor innebär utredningens förslag att vinstdelning ska ske. I dessa fall kommer fastighetsägare att få tillgodogöra sig del av företagsnyttan inom ramen för vinstdelningen. Det är en rimlig ordning enligt min mening och överensstämmer med vad som gäller i fastighetsbildningssammanhang. Ett bibehållande av reglerna om företagsnytta skulle därför i praktiken innebära att avräkning av ”ovanlig nytta” endast aktualiseras vid expropriation för allmänt, icke kommersiellt, ändamål.

Kap. 12 Kostnadsersättning

Jag instämmer i bedömningen att viss rätt till kostnadsersättning bör införas vid förrättning. Det ska noteras att jämfört med förhållandena när denna fråga ursprungligen utreddes har den förändringen inträffat att Lantmäteriet genom ”avknoppning” av en omfattande fastighetsekonomisk verksamhet inte längre förfogar över expertis i ersättnings- och värderingsfrågor inom den egna organisationen. Behovet tillgodoses via externa konsulter vilket är en försämring som understryker vikten att införa rätt till kostnadsersättning.

Jag anser att möjligheterna till sådan ersättning bör begränsas i förhållande till utredningens förslag. Jag kan sålunda inte se att något behov föreligger för annat än för ersättningsfrågor. Inte heller kan jag se att det normalt ska utgå ersättning för fastighetsägares inställesekostnader. I båda dessa fall uppkommer förutom avgränsningsproblem, merarbete och kostnader utan att så mycket vinnas för den sak som motiverar införande av kostnadsersättning. Samtidigt uppkommer ett obefogat motsatsförhållande vad gäller andra förrättningsåtgärder.

Särskilt yttrande av Gudrun Jonsson-Glans

Allmänt

Denna utredning har, med hänsyn till omfånget och komplexiteten av de frågor som skall utredas, tyvärr tvingats arbeta under tidspress. Utredningsdirektiven är mycket detaljerade. De anger i princip, utgående från nuvarande ersättningsregler, paragraf för paragraf vilka delar som skall utredas och vilka frågor som skall övervägas. Detta har lett till att helhetsperspektivet, hur föreslagna ändringar totalt gestaltar sig, har kommit på undantag. Likaså saknas perspektiv på hur expropriationslagen i dess föreslagna nya utformning står i samklang med annan lagstiftning. Med hänsyn till det omfattande arbete som lagts ner på redovisningen av expropriationsersättning i andra länder är det anmärkningsvärt att det inte görs någon analys av det redovisade materialet. Det hade varit på sin plats att konstatera att de nu föreslagna ändringarna starkt avviker från de grundprinciper som i dag gäller så väl i Sverige som i andra jämförbara länder.

Det utredningen gjort, styrd av de detaljerade direktiven och den knappt tilltagna tiden, kan liknas vid att bygga ett hus där man detaljgranskar varje byggnadsdel för sig. Huruvida de passar ihop eller ej har inte ägnats särskilt mycket tid. Inte heller om huset passar in i den omgivning det skall stå. Visst bakgrundsmaterial finns förvisso framtaget men den egna analysen och helhetssynen saknas till stora delar.

Om tid funnits och direktiven så medgett hade ett bättre angreppssätt varit att först diskutera vart man vill nå och därefter fundera över vägen dit. Att den som drabbas av expropriation vill ha så hög ersättning som möjligt är givet. Att den som exproprierar vill betala så lite som möjligt är däremot inte alltid givet. I den mån det är det allmänna som ianspråktar är helhetssynen mer mångfasetterad än så.

Ett tvångsanspråktagande är självklart ett ingrepp i den privata äganderätten. Den första fråga man bör ställa sig är vilken skada som bör ersättas? Hittillsvarande lagstiftning har byggt på skadeståndsrättsliga principer. Fastighetsägaren skall hållas ekonomiskt skadeslös, med två uttalade undantag, expropriationslagen 4:2 (influensregeln) och 4:3 (presumtionsregeln). Utredningens förslag är att båda dessa undantag utmönstras ur lagstiftningen utom vad gäller skadedelen i 4:2. Därutöver föreslås två nyheter, ersättning för

individuellt värde och i vissa fall även vinstdelning. I vinstdelningsfallet är det klart uttalat att avsikten är att frånga tidigare skadeståndsrättsliga principer.

I de fall tvångsanspråktagande sker för statsfinansierad verksamhet innebär föreslagna ändringar otvivelaktigt en större förmögensöverföring än i dag, från samtliga skattebetalare till dem som drabbas av expropriation. Detta är uppenbarligen enligt direktivet målet, men hur stor omfördelning är rimlig? När den frågan är besvarad kan man titta närmare på medlet, det vill säga hur lagstiftningen skall utformas för att nå dit.

Individuellt värde

Förslaget att ersätta fastighetsägarens individuella värde, det vill säga ett högre värde än vad som kunnat realiseras vid skadetidpunkten, innebär att begreppet skada får en helt ny innebörd jämfört med tidigare. Det överensstämmer inte med begreppet skada i andra sammanhang. Vid skada ersätts normalt det värde som kunnat realiseras när skadan inträffade, det vill säga förändringen i den ekonomiska förmögenheten. När en bil skadas i trafiken eller en tavla blir stulen ersätts i princip ägaren med det belopp som tillgången kunnat inbringa vid en försäljning. Hänsyn tas inte till att bilen respektive tavlan hade ett särskilt värde för ägaren.

Genom förslaget får äganderätt till fast egendom vid expropriation en särställning gentemot både äganderätt till annan egendom och äganderätt till fast egendom vid andra ersättningssituationer. Utredningen jämför med ersättningsregeln i minerallagen men det är enligt min uppfattning snarare ett exempel på vinstdelning än på ersättning för individuellt värde.

I skälen för införande av regler om ersättning för individuellt värde nämns bland annat att följande skador/ersättningar avses:

- Vissa mätbara ekonomiska kostnader som inte ersätts i dag, exempelvis icke ersättningsgilla transaktionskostnader
- Fastighetsägarens egen värdering av förlusten, exemplifierat med affektionsvärde "icke monetära nyttor", psykiskt lidande och s.k. frustrationsskador
- Värderingsosäkerheten

Viss del av mätbara ekonomiska kostnader ersätts i dag som ersättning för övrig skada. Det framgår klart av utredningens förslag att påslaget för individuellt värde skall avse skador utöver det som i dag ryms inom begreppet annan ersättning. Övrig skada avser med dagens regler övrig ekonomisk skada. Således finns redan möjlighet att ersätta den typen av kostnader. Mot detta kan göras invändningen att det inte är alla ekonomiska kostnader som ersätts i dag. Det är riktigt att rättstillämpningen har kommit att exkludera vissa kostnader, exempelvis vissa kostnader vid kontakt med myndigheter vid markåtkomst. I rättstillämpningen har under en lång följd av år gjorts en avvägning vilka kostnader som det är rimligt att fastighetsägaren får bära själv och vad som samhället bör ersätta. Detta har varit en grannliga uppgift och hänsyn har tagits till vad som ersätts i andra sammanhang. För det fall expropriationslagens ersättningsregler görs mer generösa i detta avseende finns all anledning att överväga ändringar i annan lagstiftning för att få en lika-behandling av alla medborgare, så väl fastighetsägare som andra. Detta innebär enligt min uppfattning att man åtminstone bör överväga att ersätta fastighetsägares kostnader för kontakter med myndigheter vid exempelvis planläggning och eventuellt för besvär vid förvaltningsdomstol mer generellt. Är det åt det hållet lagstiftaren vill gå?

Min bestämda uppfattning är att mätbara ekonomiska kostnader skall ersättas individuellt och att nuvarande regel om annan ersättning är tillfyllest i det avseendet. Jag anser att denna ersättningspost mycket väl kan rymma flera av de exempel som hållits fram i debatten. Vilka som verkligen inryms i begreppet är det lämpligt att domstolarna liksom i dag prövar från fall till fall. För det fall målet är att ändra rättspraxis i visst avseende, för viss typ av ekonomisk mätbar skada, är det mer lämpligt att klart redovisa denna/dessa poster så att sakfrågan i sig kan övervägas. Tilläggas kan att så gott som alla de ersättningsposter som i redogörelsen för ersättningsregler i andra länder tagits upp under benämningen ”kan ha ett personligt värde för avträdaren”, ersätts enligt gällande svensk rätt som övrig skada.

Vad gäller ickemonetära nyttor avser dessa affektionsvärden (utöver det som normalt ingår i marknadsvärdet), psykiskt lidande och så kallade frustrationsskador. Frågan är här om det är rimligt att vid sakskada och ren förmögenhetsskada ersätta sveda och värk? Vad är värst? Att mista några hektar av egendom som gått i arv i generationer? Att mista mark som köptes i spekulation förra

månaden? Att mista bilen som man mekat med varje ledig stund i 10 års tid? Detta är naturligtvis individuellt. Avvägningen vid utformandet av expropriationslagens ersättningsregler blir således huruvida förlust av icke monetära nyttor är något som den enskilde får tåla eller om det är något som alla skattebetalare solidariskt skall betala för. Om avvägningen stannar vid att ersättning för detta är något som vi alla solidariskt skall betala för, anser jag att man skall vara medveten om att det avviker från skadeståndsrätten i övrigt. Det borde vidare vara självklart att benämna ersättningen vid dess rätta namn, exempelvis ersättning för sveda och värk, ersättning för kränkning eller något dylikt.

Den sista aspekten, värderingsosäkerheten, hänger ihop med bevisbördefrågan. Huruvida värderingsosäkerheten verkligen ligger till grund för utredningens ställningstagande om individuellt värde och storleken av detsamma är oklart. Även i detta avseende anser jag att saker skall kallas vid dess rätta namn och för det fall förslaget om ersättning för individuellt värde avser att avlasta den drabbade från del av värderingsosäkerheten bör det klart framgå av lagstiftningen.

Ett problem med förslaget om individuellt värde som visserligen torde ligga utanför utredningens uppdrag men som kan vara värt att nämna är beskattningsfrågan. Eftersom begreppet individuellt värde är lite diffust (ickemonetära nyttor samt vissa monetärt mätbara skador som inte ersätts enligt gällande rätt) tyder det närmast på att det är något som inte har med marknadsvärdet att göra. Å andra sidan sägs grundtanken med individuellt värde vara att efterlikna marknaden och fastighetsägaren skall få den ersättning som skulle utgå vid en frivillig försäljning. Hur skall det individuella värdet beskattas? Utredningen tycks utgå ifrån att det individuella värdet skall beskattas som realisationsvinst, vilket jag inte anser självklart.

Företagsnytta

Jag delar inte utredningens uppfattning om hur begreppet företagsnytta skall tolkas. Jag instämmer i att rättspraxis spretar. Åsikterna om hur reglerna skall tillämpas är också vitt skilda. Jag anser därför att det kan finnas ett behov av att reformera regeln. Jag delar emellertid inte utredningens uppfattning att detta bäst sker genom att helt enkelt stryka nyttodelen i 4:2.

Min åsikt är att reglerna om företagsnytta, i likhet med företagskada, skall ha sin grund i grannelagsrättsliga regler. Högsta domstolen har mycket väl uttryckt detta, citerat i avsnitt 10.5.3 i utredningen: Typiskt för sådan inverkan är att den även påverkar andra fastigheter i omgivningen. Hänsyn behöver dock inte tas till sådan påverkan som ligger inom ramen för vad man normalt får räkna med (se prop. 1971:122 s. 178). Vid expropriation av del av fastighet skall jämförelse ske mellan fastighetens marknadsvärde före expropriationen, med bortseende från inverkan av expropriationsföretaget, och restfastighetens värde efter expropriationen, med beaktande av sådan påverkan av expropriationsföretaget som fastighetsägaren inte skäligen behöver tåla (se a. prop. s. 190).

Nuvarande ordalydelse i expropriationslagen 4:2 kan tolkas som att vid delexpropriation skall nyttan räknas in i värdet av fastigheten före intrånget. Detta är emellertid ologiskt och gör det hela mycket svårbegripligt. Det är därför lämpligt att i denna del börja med blankt papper och fundera över vilket mål man vill nå och där efter hur regeln bör vara utformad.

Huruvida målet skall vara att fastighetsägaren över huvud taget skall få högre ersättning än den faktiska skadan är närmast en ideologisk fråga som naturligtvis först skall övervägas. Utredningens inställning är att all värdeökning som ett expropriationsföretag orsakar på omgivande fastigheter skall räknas fastighetsägaren till godo (innebärande att nyttan aldrig skall avräknas från ersättningen vid delintrång). Jag delar inte den uppfattningen. Min inställning är att rådande ordning, innebärande att "extra ordinära nyttor", inte alltid och fullt ut får räknas fastighetsägaren tillgodo i huvudsak är en rimlig avvägning. I stort sett är det så lagstiftningen är utformad i dag. Detta innebär också att såväl negativa som positiva förändringar orsakade av expropriationsföretaget behandlas på ett likformigt sätt.

Det enklaste är därför att låta denna paragraf vara oförändrad vad avser företagsnytta. Eftersom det har visat sig att dagens regel om företagsnytta är svårtolkad kan det ändå finnas skäl att göra en ändring. Ett annat sätt skulle kunna vara att utforma regeln som en skälighetsregel. Grundregeln blir i så fall att vid delexpropriation skall normalt den nytta företaget medför för fastighetsägaren inte avräknas från ersättningen. Om däremot företaget ger fastighetsägaren en så stor värdeökning på restfastigheten att det inte är skäligen att denne dessutom skall erhålla ersättning för den ianspråk-

tagna marken fullt ut, skall skäligt avdrag göras. Det blir således i så fall en ”omvänd vinstfördelningsregel”.

Man skall komma ihåg att det här handlar om att avräkna en värdeökning som enbart inträffar på grund av expropriationsföretaget.

Särskilt om grus

För det fall ett expropriationsföretag medför att det rent allmänt uppkommer förväntningar om möjlig och tillåten brytning av grus och andra alster på omgivande fastigheter är detta att betrakta som företagsnytta. Denna förväntning avspeglar sig i så fall i höjda marknadsvärden. Vad gäller ersättningen för en täktverksamhet som möjliggörs på den ianspråktagna fastigheten just på grund av expropriationsföretaget delar jag inte utredningens uppfattning att detta är att betrakta som företagsnytta.

Expropriationslagens grundsyfte är att fastighetsägaren skall hållas skadeslös. Om inte expropriationen kommit emellan, vad hade då inträffat? I det i utredningen refererade målet vid Svea Hovrätt gällande Arlandabanan synes det mig som om brytning inte kunnat ske om Arlandabanan inte byggts ut. Det var endast i konkurrens med det starka motstående intresset av att bygga ut flygplatsen som naturskyddsintresset fick ge vika. Det som försvann var således ”endast” en förhoppning om att få bryta gruset i framtiden. Det jag kallar ”förhoppningsvärden” är inte ersättningsgilla enligt dagens lagstiftning förrän marknaden är beredd att betala för ”förhoppningen”.

Ett annat exempel på samma tema är en fastighetsägare som hoppas på dispens från strandskyddet för att kunna exploatera tomter. En arbetsplan för väg fastställs för området och strandskyddsdispens erhålls. Den blivande vägen konkurrerar således ut bevarandeintresset för det strandnära området. Expropriationsföretaget vägen kommer alltså att konsumera förhoppningarna/möjligheten till framtida exploatering för bebyggelse. Detta är enligt mitt sätt att se på frågan vare sig en företagsnytta eller en ersättningsgill skada för fastighetsägaren. Detta eftersom fastighetsägaren frånsett vägföretaget ändå inte kunnat exploatera marken för tomter, trots de egna förhoppningarna därom.

Oavsett hur det förhåller sig med begreppet företagsnytta anser jag att det mål som utredningen uppenbart haft framför sig, nämligen

att grus i vissa fall skall kunna ersättas utöver marknadsvärdet, kan lösas på annat sätt. Detta kan hanteras genom att föreslagen regel om särskild ersättning i vissa fall, vinstfördelningsregeln, även beaktar sådan eventuell nytta för förvärvaren.

Toleransavdrag

Tvärtemot utredningens uppfattning anser jag att det även i fortsättningen skall göras toleransavdrag vid företagsskada enligt expropriationslagen respektive miljöskada enligt miljöbalken 32 kapitlet. Toleransavdraget har utbildats genom rättspraxis. Motivet att toleransavdraget är en självrisk som alla får bära är fortfarande hållbart. En praktisk fråga är också att huruvida man hamnar över eller under toleransnivån får en mycket stor ekonomisk effekt. Min uppfattning är att detta fenomen, allt eller inget, blir svårare att förstå för en fastighetsägare än att alla har en självrisk. Eftersom företagsskador normalt sett är mycket svårbedömda och i hög grad bygger på skälighetsöverbäganden förutser jag en stor ökning av antalet processer rörande företagsskador och miljöskador.

Ekonomiska konsekvenser

I kommittédirektivet (2005:147) anges att "Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, skall utredaren föreslå hur dessa skall finansieras". Något sådant förslag har inte presenterats, för det fall det inte skall anses underförstått att alla kostnader skall rymmas inom varje verksamhets befintliga anslag. Huruvida detta är en finansiering i dess rätta bemärkelse kan dessutom ifrågasättas.

Jag anser att kostnaderna för det allmänna är underskattade. Redovisningen är också i vissa delar vilseledande, eller i vart fall irrelevant. I avsnitt 14.2.4 (tabell 14.4) redovisas den procentuella ökningen av kapitalkostnaden. För Vägverket anges exempelvis att vid en ökning av ersättning för markåtkomst med 50 % ökar kapitalkostnaden med 0,125 %. Ökningen anges vara tämligen blygsam. För statens kostnader för byggande av vägar är detta en helt ointressant uppgift. En ökning av marklösenkostnaden för allmänna vägar med exempelvis 50 % innebär att ett 50 % större belopp skall

finansieras med allmänna medel. Detta är en oåterkallelig kostnad som aldrig kan hämtas hem. Vägrätt är en nyttjanderätt som inte ens i teorin kan realiserats i pengar. Den dag vägrätten eventuellt upphör skall marken återgå till markägaren utan kostnad.

Visserligen modifieras resonemanget i ett senare avsnitt: ”Efter som det handlar om offentliga verksamheter, bör de ekonomiska effekterna även analyseras från ett budgetperspektiv. Det kan då konstateras att höjda ersättningsnivåer för markåtkomst innebär en utgiftsökning”. Varför över huvud taget ha med den tidigare redovisningen om kapitalkostnader? Redovisningen bidrar endast till att röra till begreppen. Även i detta avseende är jag för en ökad tydlighet. Om fastighetsägarna får högre ersättning innebär det en ökad kostnad i motsvarande grad för staten, bortsett från eventuella skatteeffekter. Vad gäller skatteeffekterna är dessa mycket förenklat beskrivna. Som jag anmärkt ovan är det inte ens självklart på vilket sätt de ökade ersättningarna kan komma att beskattas.

Den ökade nettoersättningen till fastighetsägarna beskrivs ha en positiv effekt för samhällsekonomin. Detta utvecklas inte närmare. Vad jag kan begripa borde motsvarande neddragning i investeringar i infrastruktur verka i motsatt riktning. Vad det är frågan om är en förmögenhetsöverföring, där samma summa pengar, i Vägverkets, Banverkets med flera fall, överförs från det allmänna till enskilda fastighetsägare. Det är viktigt att denna fråga, som i grund och botten är ideologisk, lyfts fram och inte göms i vilseledande tabeller.

Jag delar inte utredningens bedömning av vad som är små förändringar och vilka som är märkbara. För Naturvårdsverkets del talar man om en årlig utgiftsökning om drygt 110 miljoner kronor, innebärande en total utgiftsökning för miljömålet levande skogar om 750 miljoner kronor. Om jag har uppfattat det rätt avser det en tidsperiod om cirka 7 år. Denna kostnadsökning anses som märkbar. Samtidigt menar utredningen att kostnadsökningen för staten i övrigt är liten. Men – den årliga ökade utgiften för enbart Vägverket och Banverket har bedömts till drygt 100 miljoner kronor per år vid en utgiftsökning om 30 % (25 % på grund av att individuellt värde skall ersättas och 5 % orsakat av de övriga föreslagna förändringarna). Under en sjuårsperiod blir således den ökade kostnaden för Vägverket och Banverket drygt 700 miljoner kronor.

Jag kan inte inse varför 100 miljoner kronor årligen hos Banverket och Vägverket anses ha en liten påverkan på statsfinanserna medan Naturvårdsverkets ökade kostnader om 110 miljoner är märkbar. Kostnaden för Vägverket och Banverket kommer att bestå

så länge nya vägar och järnvägar byggs och förändras. Att så som görs i utredningen, jämföra kostnadsökningar relativt verksamhetens volym, är bara intressant så länge man utgår ifrån att kostnadsökningen skall täckas inom respektive verk och med oförändrade anslagsmedel. I sådant fall är det givetvis enklare för Banverket och Vägverket att omfördela resurserna än för Naturvårdsverket. Utifrån statsbudgeten är emellertid 1 krona lika mycket oavsett vilken verksamhet den placeras i.

Jag anser att bedömningen om 5 % (utöver de 25 % som avser ersättning för individuellt värde) är en underskattning av de ökade kostnader som blir effekten av borttagandet av presumtionsregeln, borttagandet av nyttodelen i 4:2, borttagandet av toleransavdrag inbegripet ökad processbenägenhet.

Jag vill åter framhålla att det saknas förslag till finansiering av förslaget. Enbart för Banverket, Vägverket och Naturvårdsverket innebär föreslaget en kostnadsfördyring, eller en minskning av verksamheten, med minst 1,5 miljarder kronor under den närmaste sjuårsperioden.

Särskilt yttrande av Agneta Lefwerth

Allmänt

Ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen har fungerat väl under lång tid. Utredningen har inte påvisat att tillämpningen av bestämmelserna har lett till några stötande resultat, vare sig de har tillämpats direkt vid markförvärv eller indirekt vid överenskommelse mellan parterna i sådana fall då expropriation kunnat tillgripas. Överenskommelser har träffats i ca 95–99 % av de fall där ersättningsbestämmelserna varit aktuella. Jag anser därför att det inte finns skäl att genomföra de genomgripande ändringar som nu föreslås.

De ändringar som föreslås kommer att generellt leda till väsentligt ökade kostnader för det allmänna. Detta kommer även att bli fallet vid ”frivilliga” överenskommelser, eftersom man kan förvänta sig att förhandlingarna om ersättning kommer att ha den nya högre nivån som utgångspunkt. Utredningen anger att där samtliga föreslagna ändringar ska tillämpas i ett aktuellt markåtkomstfall, det kan handla om en fördubbling av ersättningsnivån, och att det, där vinstfördelning ska tillämpas och där markförvärvet leder till en mycket stor värdeökning, ersättningshöjningen blir betydande. Enligt min mening kommer en ökning på 100 % för markåtkomsten att få en oerhört stor betydelse för möjligheten att på det för samhället mest effektiva sättet planera bostadsbyggande, infrastruktur etc.

Det finns därför en uppenbar risk att de föreslagna förändringarna genom denna kostnadsökning kommer att lägga en hämmande hand över samhällsplaneringen.

Såvitt jag kan förstå har inte heller något av de andra länder som utredningen undersökt så generösa regler för markägaren som nu föreslås här.

Individuellt värde

Utgångspunkten för ersättningsbestämmelserna är att markägaren genom ersättningen ska försättas i samma situation som om expropriationen inte ägt rum, dvs. de har en reparativ funktion. Jag anser inte att det finns skäl att i expropriationssammanhang frångå huvudprincipen att ersättning för ideell skada inte utgår i skadeståndssammanhang. Ett påslag på löseskillingen/intrångsersättningen för det individuella värdet syftar enligt utredningen till att markägaren ska få den ersättning som han är beredd att sälja marken

för vid en frivillig överenskommelse. Det är svårt att förstå det rimliga i att en markägare, särskilt när det är fråga om en juridisk person, som inte har något större intresse av att äga just den aktuella marken ska få ett påslag på 25 procent.

Utredningen föreslår ju även att presumtionsregeln avskaffas, vilket medför att det schabloniserade påslaget för det individuella värdet ska beräknas även på förväntningsvärden, vilket jag starkt motsätter mig. I de fall det är fråga om råmark som ska förvärfvas föreslås markägaren således få ersättning för uppkomna förväntningsvärden, och dessutom ett påslag på tjugofem procent på marknadsvärdet inklusive förväntningsvärde. En sådan regel är inte rimlig.

Vinstfördelning

Även här frångås skadepincipen, vilket jag är emot. Utgångspunkten för att över huvud taget få tillstånd att exproprieras är att ändamålet är ett angeläget allmänt intresse. Jag är tveksam till att börja rangordna förvärven efter den typ av verksamhet det är fråga om. Här kan det också bli fråga om svårigheter vid bestämningen av ”i huvudsak marknadsmässiga villkor”.

Presumtionsregeln

Jag anser att i vart fall det argumentet, att stat och kommun ska slippa ersätta en värdestegring som de själva gett upphov till, som låg till grund vid införandet av presumtionsregeln fortfarande väger tungt, och att presumtionsregeln därför bör finnas kvar. Regeln har indirekt betydelse vid förhandlingar mellan markägare och förvärfvare, och utgör därvid en prisdämpande faktor som medverkar till att regelsystemet inte blir prisdrivande. Regeln bidrar till att förhindra spekulativa förväntningsvärden baserade på förväntningar om ändring i markens framtida användningssätt, inte sådana värden som kan hänföras till andra orsaker. Jag anser därför att sådana värdeökningar som kan hänföras till ändringar i markens framtida användning inte bör tillfalla den enskilde markägaren. Det är inte denne som har tillskapat det mervärde som uppkommer på marken. Mervärdet uppkommer genom att kommunen har funnit att den

marken är lämpligast för det aktuella ändamålet, och där är beredd att göra investeringar i form av planläggning m.m.

Enligt min mening har presumtionsregeln fungerat väl och det har inte påvisats att markägare blivit lidande vid dess tillämpning.

Särskilt yttrande av Birgitta Mökjas

Utredningen föreslår ett flertal grundläggande förändringar av ersättningsreglerna i expropriationslagen. Dessa förändringar påverkar i sin tur en mängd andra lagar som hämtar sina ersättningsregler från expropriationslagen. De förändringar som nu föreslås kommer att påverka samhällsbyggande på olika sätt. I vissa fall sker påverkan synligt och direkt, i andra fall på ett indirekt och ansamlat sätt. Med detta menar jag att de nätägande teleoperatörernas verksamhet berörs direkt till följd av förändringarna i expropriationslagen och ledningsrättslagen och indirekt till följd av de förändringar som träffar de för telebranschen nödvändiga el-nätägande bolagen. Vidare påverkas det övriga näringslivet genom sitt beroende av goda elektroniska förbindelser och som teleoperatörernas kunder. Utredningens uppfattning om konsekvenserna av föreslagna ändringar är ofullständig och mycket sent redovisade. Det saknas en helhetsanalys för hur denna förändring kommer att verka tillsammans med andra pågående lagförslag. Jag menar att utredningen inte förstått vidden av och inte på ett tillfredsställande sätt beskrivit konsekvenserna av förslagen.

I korthet anser jag att följderna av en lagstiftning i enlighet med utredningens förslag skulle få följande konsekvenser.

- De förändringar som föreslås innebär att skadepincipen överges. Skadepincipen har, hittills, varit den teoretiska grunden för ersättningsbestämmande i Sverige och i övriga västerländskt orienterade länder. Att överge skadepincipen öppnar för införande av subjektivt baserade ideella ersättningar utan samband med ekonomisk skada, men som i allmänhetens ögon kan framställas som ”behjärtansvärda”.
- Den balans mellan parterna som befrämjat frivilliga överenskommelser mellan fastighetsägare och dem som behöver ianspråkta mark bortfaller. Frivilliga överenskommelser har hittills träffats i den absoluta merparten (95–99 %) ¹ av fallen där tvångsförfoganden av marken annars varit alternativet. Med utredningens förslag kommer officialprövning av ersättning att bli det normala sättet att bestämma ersättningen. Parternas motiv för frivilliga överenskommelser om markupplåtelse kommer att minska mycket kraftigt.

¹ Se delbetänkande SOU 2007:29 avsnitt 5.4 s. 138–139.

- Detta i sin tur leder till att de ianspråktaganden som behöver ske för angelägna allmänna intressen i mycket högre utsträckning än tidigare kommer att prövas i processer i olika domstolar. Domstolarnas verksamhet kommer därmed också att påverkas med ökade kostnader och, om domstolarnas resurser inte förstärks, längre handläggningstider som följd.
- Kostnadsnivån för brukande av teletjänster kommer att öka. Dvs. priserna för dessa nyttigheter kommer att öka både för näringslivet och för privata brukare.
- En kapitalöverföring som inte kan motiveras utifrån ekonomiska principer kommer att ske från dem som behöver ta annans mark i anspråk för angelägna allmänna angelägenheter till dem som äger mark.
- På grund av att de rättsliga medel som finns för tvångsvis åtkomst till mark för allmänna angelägna anläggningar blir så kostsamma och långsamma kommer de endast att användas i fall där en investering med stor säkerhet kan bli lönsam. För verksamheter som inte finansieras genom skattemedel kommer investeringar i utbyggnad av nät där lönsamhet inte finns att ske med betydligt större restriktivitet än hittills.

Jag ställer mig starkt frågande till om direktiven för utredningen verkligen ger utrymme för förslag som får till effekt att de åtkomstmöjligheter till mark som finns för angelägna allmänna intressen i praktiken inte längre kommer att genomföras om inte en strikt ekonomisk lönsamhet för alla investeringar som sker kan påräknas. Den regionala påverkan detta kommer att ha för näringsliv och boende utanför expansiva tätortsregioner samt den påverkan detta kommer att ha för samhällsekonomin över huvud taget har inte på allvar beaktats i utredningen vilket enligt direktiven borde ha gjorts. Jag menar att utredningen i praktiken går utöver direktiven genom att så kraftigt stärka markägarens ställning på angelägna allmänna intressens bekostnad. Med dessa förslag riskerar Sverige att gå från att vara ett i-land till att bli ett u-land i fråga om infrastruktur.

Jag delar inte utredningens tolkning av de tre domar om värdering av ersättning för ledningsrätt som föregåtts av nyttjanderätt som Högsta Domstolen avgjort och som analyseras i kap. 6 i utredningen. Domarna ger inte stöd för att de ifrågasättanden som finns i direktiven skulle vara korrekta. Redan i utredningens delbetänkande

ifrågasatte jag utredningens sätt att värdera vad som är låg och vad som är hög ersättning för intrång. Jag menar att ersättningen skall ha sin grund i marknadsvärdet för marken i den användning den har, med bortseende från de värden som kan finnas i den bransch som ianspråktar marken. Är ortspriset korrekt värderat, vilket Högsta Domstolen inte ifrågasatt, är marknadsvärdet inte högre än de 3 000 kr som dömdes ut för den betesmark som ianspråktogs.

Förslaget om ersättning för individuellt värde. Den ekonomiska skada som föreslås kunna ersättas genom en förändrad lagstiftning ersätts sannolikt redan i dag som "övrig skada" enligt den nu gällande 4 kap. 1 § andra punkten. Att utvidga rätten till ersättning för "skador" som inte kan mätas i ekonomiska termer är främmande för svensk lagstiftning och förekommer endast till följd av lidande vid vissa typer av i lag utpekade brott. Att med schablonbelopp om 25 procent på marknadsvärdet garantera en högre ersättning än marknadsvärdet med påstående att den "allmänna synen" är annorlunda nu än för 30 år sedan och styrka detta med en icke i detalj redovisad gallupundersökning är inte ett argument som övertygar. Valet av procentuellt påslag ger dessutom en högre beloppsmässig utdelning för fastighetsägaren ju högre marknadsvärdet blir. Att det "individuella värdet" skulle variera som ett procentuellt påslag är knappast förenligt med en rättvis ersättning vare sig för den drabbade eller för den som skall ersätta värdet.

Följden av den nya influensregeln blir, såvitt jag kan förstå, att fastighetsägaren i fall då fastigheten delvis tas i anspråk får full ersättning för marknadsvärdeminskningen och dessutom en värdefullare fastighet. Med andra ord får fastighetsägaren betalt två gånger, först vid ianspråktagandet och därefter vid eventuell senare försäljning av restfastigheten.

Förslaget att upphäva presumptionsregeln, 4 kap. 3 § får till följd att fastighetsägaren får ersättning för mer eller mindre realistiskt grundade förväntningsvärden som denne inte skapat själv och som kanske inte skulle ha kunnat realiseras alls och därför, liksom alla förväntningsvärden, är behäftade med en stor osäkerhet. Den expropriering kan därtill få betala två gånger för mark som behövs för angelägna allmänna intressen. Det måste i sammanhangen påpekas att det är förväntningsvärden om ständigt ökande fastighetspriser som just nu, under hösten 2008, ställer till stor dramatik i stora delar av samhällsekonomin.

När det gäller förslaget om vinstdelning menar jag att det förslaget är undermåligt utrett och jag kan inte ställa mig bakom

förslaget. De argument som förs fram till förmån för förslaget är inte förankrade i verkligheten. Förslaget bygger på teoretiska spekulationer av en handfull personer, utan vare sig insyn eller kunskap om de verksamheter som nu kommer att beröras av en sådan regel. Införandet träffar, tvärt emot utredningens ambition att undanta verksamheter med reglerad prissättning, verksamheter vars prisbildning är mycket starkt omgärdad av regler och i mycket stor utsträckning övervakad av respektive branschs tillsynsmyndighet. På förfrågan har tillsynsmyndigheten för telebranschen, PTS, uttalat varningar för införande av de förslag som nu föreligger. Det finns en mycket stor och omfattande reglering av villkor och priser i de "avreglerade" el- och telebranscherna. Man kan dessutom i telebranschen se en stor iver på både europeisk och inhemsk nivå att införa nya regler som innebär stora pålagor på branschen (t.ex. trafikdatalagring, signalspaning, specificerade fakturor). Jag skulle vilja avliva den myt som spritts att förändring från affärsdrivande verk till bolag och ett ökat antal nätägande bolag inom telekomsektorn skulle innebära någon avgörande skillnad i fråga om marknadsanpassning av verksamheten. Det är således vare sig utrett eller visat att den förändring som skett från offentligt ägande till privaträttsligt ägande innebär att fastighetsägares rätt till ersättning för ianspråktagen mark försämrats eller att fastighetsägare blir sämre behandlade jämfört med tidigare.

Jag delar utredningens uppfattning att det inte är möjligt att införa en vinstfördelningsregeln efter modell fastighetsbildningslagen. Utredningen borde ha stannat där. Jag anser att det är omöjligt att utforma en regel efter den nytta som ianspråktagen mark har för ledningsägaren. Jämförelsen mellan mobilbasstationer och det enskilda byggandet av IKEA-varuhus är inte relevant. Det finns inget självständigt utbud av mark för master med teknikbod, vilket det finns för mark ämnad för kommersiella byggnader såsom IKEA-varuhus. Det utbud av mark som finns för telekomändamål är helt skapat av de förfrågningar från de ytterst få företag som behöver etablera sådan infrastruktur för att bedriva sin verksamhet. Valet av plats för mast och bod är vidare i första hand bestämd av de nätplaneringsmässiga förutsättningar som gäller för radionät. I praktiken innebär detta att dessa företag har mycket begränsade möjligheter att kunna välja plats, fastighet eller markägare för att uppföra en mast som passar in i företagets nätstruktur. Företagen är beroende av att markägaren på en viss för nätplaneringen godtagbar

plats ger sitt tillstånd till en etablering och endast i undantagsfall finns möjlighet att välja mark hos annan markägare.

Med de nu föreslagna reglerna minskar markägarnas motiv för att frivilligt ge sådant tillstånd.

Att ersättningen dessutom föreslås bestämmas efter det värde marken skulle ha haft om den kan jämföras med en tomt eller, om inanspråktagen mark inte kan jämföras med en tomt, efter vad parterna skulle ha kommit överens om på frivillig väg, ger i praktiken mycket märkliga processuella konsekvenser där rättssäkerheten riskerar att sättas på undantag.

En sådan regel, med de förarbetsuttalanden som nu görs, kommer att orsaka märkliga bevisituationer i de kommande processerna om ”tomt” och ”frivillighet” skall vara mätare av nyttan. Utredningen tycks inte ha förstått att det i allmänt tillgängliga telenätet skall vara möjligt för kommunikation mellan alla som är anslutna mot detta allmänna telenät oavsett var de finns och vilken teleoperatör som anlitas och oavsett om det gäller livsviktiga nödsamtal eller ”onyttig” kommunikation. För den skull är det nödvändigt att teleledningar, master och telestationer finns. ”Nytta” av mark hör inte ihop med ersättning utan med tillåtligheten vilket inte omfattas av denna utredning.

Ersättning för kostnader i förvaltningsmyndighet. Jag delar departementschefens synpunkter i prop. 1991/92:127 s. 47–50², och menar att förslaget om införande av rätt till kostnadsersättning i förvaltningsmyndighet inte är sakligt motiverat den här gången heller. Det finns inget stöd för påståendena om att fastighetsägare vars mark tas i anspråk genom förrättning i förvaltningsmyndighet blir förfördelade eller har anledning att känna sig missgynnade på sökandens bekostnad av lantmäterimyndighetens handläggning av sådana ansökningar. Den bild av upplevd underlägsenhet hos fastighetsägaren och andra rättighetshavare vars rätt kan komma att inskränkas som skulle motivera ett införande av en sådan ordning har inte i utredningen visats motsvara verkligheten och de påståenden som framförts kan i vart fall inte motivera ett undantag från de allmänna förvaltningsrättsliga reglerna. Dvs. att det inte föreligger rätt till ersättning för ombudskostnader och liknande vid handläggning av ärenden i förvaltningsmyndigheter.

Konsekvens av ändrad lagstiftning. Ersättningar för mark betalas i de allra flesta fall enligt avtal. I vissa fall betalas engångsersättningar

² Se avsnitt 12.2.2.

och i andra fall betalas ersättningen periodiskt. Upplåtelseavtalen har olika löptid. Varje år betalas således engångsersättningar för sådant som anlagts under året och periodiska avgift för sådant som kan vara anlagt sedan lång tid tillbaka. Informationen om kostnader som ligger till grund för uppgiften 0,5–5 % är insamlade i syfte att i den s.k. LRIC³ kalkylen fastställa den kostnadstäckande eller kostnadsorienterade ersättning som PTS kan ålägga en teleoperatör att betala enligt beslut som innehåller förpliktelser enligt 4 kap. 8 § lagen om elektronisk kommunikation. Det är därför rimligt att tro att rapporterade inte gjort någon åtskillnad på kostnaden för mark som åtkommit genom beslut om ledningsrätt jämfört med genom avtal. Några uppgifter om absoluta investeringsbelopp har utredningen inte haft tillgång till. Dessutom finns skäl att tro att de siffror som ligger till grund för PTS intervallavgift inte omfattat båda varianterna av LRIC.

Trots det har utredningen, i tabeller, ansett sig kunna räkna ut den relativa ökningen för tre olika alternativen +10 %, +50 % och +100 % och dra slutsatser om hur mycket kostnaderna kommer att öka och konsekvenserna för branschen i stort. För telebranschen har utredningen, trots att utredningen i fotnot 6 säger att den känner till att uppgifterna inte är vederhäftiga, godtagit och använt uppgiften, 0,5–5 % av branschens investeringsutgifter, som underlag för sina beräkningar och trots att de borde ha förstått att PTS inte menar ledningsrätt utan tillgång till mark oavsett upplåtelseform.

Vilken relevans siffrorna från SIKA år 2006 kan anses ha är inte klart. Siffrorna är hämtade från SIKA:s tabell nr 3.1.⁴ Den som läst SIKA:s årsrapport för år 2006 får klart för sig att investeringsvolymen varierar mellan åren och att beloppen innehåller kostnader för inköp av anläggningstillgångar med en varaktighet över tre år. Det betyder att periodiskt utbetald ersättning för mark inte finns med. Dessutom är allehanda nyttigheter inklusive olika mjukvaror som ingår i en verksamhet som en ”aktör på telemarknaden” bedriver medräknade i beloppen. I SIKA:s databas kan den intresserade också se fördelningen av kostnaderna presenterade procentuellt (3.2). Av SIKA:s hemsida kan man få uppfattningen att det inte finns

³ LRIC, Long Run Incremental Cost, definieras i PTS författningssamling (PTSFS 2004:5) och används enl. § 1 för beräkning av kostnadsorienterad prissättning som baserar sig på en långsiktig särkostnad för en effektiv operatör som använder sig av modern teknik, och inkluderar påslag för fördelade samkostnader som en effektiv operatör har under konkurrensmässiga förhållanden. Denna kalkylmetod används i två sammanhang. Dels för prissättning av samtrafik i fasta allmänna telefontätet och tillträde till accessnätet och dels för prissättning av terminering av samtal i mobila allmänna telefontät.

⁴ www.SIKA-institute.se/statistik/tele

några kostnader alls för markåtkomst, vilket ju inte stämmer med verkligheten. All statistik handlar om vad som undersöks och hur frågan ställs samt vilken möjlighet de svarande har, att t.ex. ur sina redovisningar, hitta svaren på de frågor som ställs. Teleoperatörernas bokföring är i normalfallet inte ordnad så att det är möjligt att utan orimligt stor arbetsinsats få fram uppgifter om kostnaderna för markåtkomst. Insamlingen av uppgifter för SIKKA förefaller vara drabbat av samma svårighet. De förenklingar som görs, se t.ex. fotnot 13 till kap. 14 får till följd att de siffror som presenteras för telekommunikationssektorn i tabellerna 14.1–14.4 blir helt irrelevanta.

Post- och telestyrelsen har varnat utredningen för konsekvenserna av höjda ersättningsnivåer och bl.a. sagt att det finns risk för att färre investeringar är att vänta särskilt i glesare bebyggda områden, att koncentrationen av ägande av nät kan förväntas öka och att det på grund av den skarpa konkurrensen kan bli svårt att ta ut en ökad kostnad i ett högre pris.

Enligt tilläggsdirektivet skall utgångspunkterna för utredningen vara att föreslagna regler skall vara rättsäkra och enkla att förstå och tillämpa. Regelverket skall vara ägnat att leda till förutsägbara resultat och därmed underlätta samförståndslösningar.⁵ Jag tycker att utredningen snarare komplicerar regelverket, gör det svårare att förstå och motverkar samförståndslösningar.

⁵ Tilläggsdirektiv till Utredningen om expropriationsersättning (JU 2005:17) s. 3.

Särskilt yttrande av Bertil Persson

Allmänt

Utredningens förslag till ändringar av expropriationslagens ersättningsregler är genomgripande och innebär en helt ny syn på avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen. Utredningen föreslår omfattande förändringar i lagstiftningen som får betraktas som ett systemskifte där enskilda intressen stärks väsentligt på bekostnad av allmänna intressen. De föreslagna förändringarna saknar motsvarighet i andra länder och jag ifrågasätter om de är motiverade mot bakgrund av de resultat som redovisades i utredningens delbetänkande.

Huvuduppgiften för utredningen var att ta ställning till om ersättningsreglerna i expropriationslagen leder till rimliga resultat för berörda parter vid olika expropriationsföretag. I utredningens delbetänkande redovisades synpunkter på ersättningsnivåerna som framkommit av den enkätundersökning som utredningen genomförde. Det allmänna intrycket av de redovisade enkätsvaren var att ersättningarna enligt nuvarande regler är rimliga. Av delbetänkandet framgick också bl.a. att ersättningsmålen i fastighetsdomstolen har minskat och att en av de vanligaste kategorierna av ersättningsmål numera är mål enligt ledningsrättslagen. Det framgick också att ökningen av dessa mål sammanfaller med särskilda projekt som utbyggnad av mobilmaster och breddning av ledningsgator. Båda dessa projekt får anses representera mycket angelägna allmänna intressen, nämligen utbyggnad av IT-infrastruktur och säkrare elförsörjning. Projekten har också fått starkt stöd av lagstiftaren genom särskilda ändringar i ledningsrättslagen och ellagen. Sålunda har tillämpningsområdet för ledningsrättslagen och därmed expropriationslagens ersättningsregler på senare år utvidgats bl.a. till att avse anläggningar som av många uppfattas som mer kommersiella än allmännyttiga. Det var länge tveksamt om ledningsrättslagen var tillämplig på mobilmaster och andra anläggningar som inte är ledningar i ordets rätta bemärkelse, men lagstiftaren var angelägen om att utbyggnaden av 3G-nätet skulle underlättas och påskyndas och gjorde därför lagen tillämplig även på sådana anläggningar. Man kan undra om de förslag som nu presenteras i utredningen över huvud taget hade blivit aktuella om inte denna utvidgning av ledningsrättslagens tillämpningsområde hade genomförts. Mot denna bakgrund bör man överväga att begränsa tillämpningen av eventuella ändringar i

ersättningsreglerna till just de fall som omfattas av utvidgningen av ledningsrättslagens tillämpningsområde.

De nu föreslagna ändringarna av ersättningsreglerna i expropriationslagen motverkar uppenbarligen de syften som legat bakom de tidigare lagändringarna i ledningsrättslagen och ellagen. De föreslagna ändringarna torde också få en negativ inverkan på andra stora planerade utbyggnader av infrastruktur såsom utbyggnaden av vindkraften och av elnäten med anledning av omställningen av elförsörjningen till en större andel förnyelsebara energikällor och en avreglerad europeisk elmarknad. Jag är tveksam till utredningens bedömning att en höjning av ersättningarna endast skulle leda till en blygsam höjning av nätavgifterna. Kostnaderna för markåtkomst som legat till grund för denna bedömning avser historiska förhållanden och inte de investeringar i elnäten som man har anledning att räkna med framöver. Varje kostnadsökning för markåtkomsten kommer självfallet att få genomslag i nätavgifterna. De föreslagna ändringarna i ersättningsreglerna skulle alltså bl.a. leda till en omfördelning av resurser från elkonsumenter till fastighetsägare.

Jag är skeptisk till utredningens bagatellisering av kostnadsökningarna. Det föreslagna schablonpåslaget om 25 procent, ett slopande av toleransavdraget som i praxis uppgått till ca fem procent, slopandet av presumptionsregeln samt skyldigheten att ersätta ombudskostnader m.m. i lantmåteriförrättningar drabbar samtliga företrädare för allmänna intressen. Härtill kommer förslaget om vinstfördelning för de aktörer som bedriver sin verksamhet på ”i huvudsak marknadsmässiga villkor”. Sammantaget är det uppenbart att det är fråga om väsentliga kostnadsökningar för samtliga aktörer som representerar angelägna allmänna intressen och i synnerhet för dem som anses bedriva sin verksamhet på ”i huvudsak marknadsmässiga villkor”.

En berättigad fråga, som ställts men inte besvarats i utredningen, är om vi i expropriationslagen skall ha ersättningsregler som är generösare när mark tas i anspråk för viktiga samhällsfunktioner än vid andra typer av skador som hanteras enligt skadeståndslagen. De regler som nu föreslås innebär väsentliga avsteg från allmänna skadeståndsrättsliga regler.

Det saknas också underlag i utredningen för påståendet att Sverige skulle ha mer omfattande möjligheter än andra länder till tvångsförvärv för privata subjekt. Innan man genomför ändringar i de grundläggande reglerna för ersättning som avviker från vad som gäller i andra länder bör man noga överväga vilka skillnader som

finns i regelsystemen och om dessa motiverar avvikande regler. Att ensidigt införa regler i Sverige som avviker från andra länder påverkar naturligtvis Sveriges konkurrenskraft.

Individuellt värde

I utredningen konstateras att man med individuellt värde menar särskilda värden utöver de som redan har påverkat marknadsnivån. Det bör framhållas att marknadsvärdet vid en bedömning enligt den värderingsmetod som normalt tillämpas (ortsprismetoden) utgör ett genomsnitt av ett antal individuella värden fastställda vid frivilliga överlåtelser. Marknadsvärdet är med andra ord det enda individuella värde som har förankring i verkligheten. Alla resonemang och beräkningar av individuella värden utöver de som redan påverkat marknadsnivån bygger på hypotetiska resonemang och lösa antaganden.

Lagstiftaren har hittills varit avvisande till att ersätta ideella skador och rätten till sådan ersättning är ytterst begränsad inom skadeståndsrätten. Ett schablonpåslag som kompensation för det individuella värdet är onekligen en ny och främmande fågel som kan få konsekvenser för skadeståndsrätten i övrigt som är svåra att överblicka. Idén med ett schablonpåslag för att lösa komplicerade skadebedömningar är inte heller tilltalande ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Skadebedömningar måste göras från fall till fall och inte genom en schablon. Rätt till ersättning för det individuella värdet ryms redan i dag inom ramen för begreppet annan skada och inom ramen för domstolarnas rätt att göra en skälighetsbedömning (35:5 RB).

Det påstås i utredningen att generösare ersättningsregler skulle underlätta frivilliga överenskommelser. Påståendet är märkligt mot bakgrund av utredningens konstaterande att parterna i dag träffar frivilliga överenskommelser i 95–99 procent av fallen.

Ett annat skäl som anförs för att ändra reglerna är att en viss säkerhetsmarginal bör gälla till förmån för den exproprierade. Utredningen har i delbetänkandet konstaterat att frivilliga överenskommelser normalt ligger på en nivå om ca 10–20 procent högre än vad rättsreglerna föreskriver. Mot denna bakgrund är det svårt att se att det skulle finnas behov av ytterligare säkerhetsmarginal. Enligt min bedömning tar ofta domstolarna intuitivt (eller medvetet inom ramen för sin rätt att göra en skälighetsbedömning enligt 35:5 RB) hänsyn till värderingsosäkerheten och låter den väga över till den

skadedrabbades fördel. På motsvarande sätt kommer parterna vid frivilliga överenskommelser fram till ersättningar som i de flesta fall tar höjd för värderingsosäkerheten.

Vinstfördelning

Det påstås i utredningen att det under senare år skett en förskjutning i fråga om användning av expropriationsinstitutet som innebär att reglerna allt oftare har använts i fall där förvärvaren är en privat aktör som driver sin verksamhet i vinstsyfte. En berättigad fråga är om det över huvud taget skett någon förändring i detta avseende förutom det förhållande att Televerket bolagiserats och att ledningsrättslagens tillämpningsområde utvidgats.

De undantag från vinstfördelning som föreslås av utredningen (bl.a. omfattande det av Svenska Kraftnät förvaltade stamnätet) borde utgöra en huvudregel. Det är svårt att motivera och göra åtskillnad mellan stamnätet och övriga elnät (regionnät och lokalnät). Samtliga elnät är prisreglerade och föremål för omfattande offentlig reglering och tillsyn. Ett nätföretag som har områdeskoncession har ett faktiskt monopol och en skyldighet att ansluta alla kunder som vill ansluta sig till elnätet. Enskilda anslutningar som kräver nya ledningar baseras alltså inte på kommersiella grunder. Elnätsföretagens verksamhet kan inte anses bedrivas ”i huvudsak på marknadsmässiga villkor”. Tvärtom är denna verksamhet och dess lönsamhet helt styrd av reglerna i ellagen om skäliga nättariffer och av Energimarknadsinspektionens tillsyn över verksamheten. Dessa regler och tillsynen är i sin tur en konsekvens av att verksamheten inte kan anses bedrivas ”i huvudsak på marknadsmässiga villkor”.

Särskilt yttrande av Christer Rudén

Allmänt

Jag har i princip samma uppfattning som Anders Dahlsjö uttrycker i inledningen av sitt särskilda yttrande. Det gäller de tre första styckena. Därtill vill jag tillägga följande.

Lagstiftningsarbete bör inledas med att identifiera vad som är fel eller åtminstone sakliga problem med gällande rätt. Med andra ord: vad är problemet? Jag upplever inte riktigt att utredningen har arbetat med ett sådant förhållningssätt. Det går inte att komma fram till att det finns något allmänt dokumenterat problem eller ens missnöje med gällande ersättningsregler. Missnöjet är partsrelaterat och dessutom lokaliserat till areella näringar. Det har inte ens funnits någon allmän debatt i frågan. När det gäller utredningens arbetssätt är det en sak att komma med förslag som nära följer utredningsdirektiven, men en annan sak att göra analyser och argumentera. I vissa stycken kan jag därvid känna att resultatet i vissa delar är förutbestämt.

Nuvarande tappning av ersättningsreglerna är ett system. Det är ett gediget lagverk både som system betraktat och med avseende på kvalitet. Systemet innehåller huvudregler och begränsningsregler med innebörd att tillämpningen sammantaget ska leda till att ett förutbestämt övergripande mål uppnås med beaktande av olika avvägningar. Detta krav gäller även för ett genom lagändringar ändrat ersättningssystem. Det innebär att överväganden beträffande marknadsvärdeprincipen, individuellt värde, vinstdelning, annan ersättning, influensregeln, presumtionsregeln samt bevisbördan bör ske i ett sammanhang. Införande av individuellt värde, vinstdelning samt borttagande av företagsnytta och i viss mån presumtionsregeln leder till betänkliga symmetribrister i systemet. En behövlig systemanalys har inte gjorts och inget samlat svar ges på frågan om det nya föreslagna systemet jämfört med det gällande sammantaget leder till rimligare ersättning.

Jag har kommit fram till att det inte finns, och alltså inte heller har påvisats, viktiga bärande motiv att ändra reglerna.

Dessutom har jag synpunkter beträffande delar av utredningens innehåll som inte innebär lagändringsförslag. Skrivningarna om marknadsvärdets innehåll ökar oklarheterna. Posten övrig skada/annan ersättning borde ha fått en motivinriktad analys som skulle lösa bort oklarheterna i rättstillämpningen vad gäller gränssnittet mot

löseskilling/intrångsersättning. Enligt min mening har rättstillämpningen under åren presenterat åtskilliga motsägelser i denna fråga. Jag anser också att behovet av att införa posten ersättning för individuellt värde skulle ha kommit i en annan dager om det ekonomiska innehållet i annan ersättning fått en djupare analys. Jag tycker också att företagsbegreppet skulle ha klarlagts före lagändringsförslag. Jag vill tydliggöra att det inte är brister i lagen utan brister i rättstillämpningen som ligger bakom de nu redovisade synpunkterna.

Dessutom anser jag att utvärderingen av ekonomiska konsekvenser inte träffar rätt i alla delar, t.ex. om kostnadsersättning liksom om presumtionsregeln. En analys av det nuvarande ersättningsystemet som ett viktigt instrument i samhällets arsenal av markpolitiska medel saknas och likaså en analys av konsekvenserna av hur föreslagna ändringar påverkar det markpolitiska systemet.

Kap. 6 Marknadsvärdeprincipen

Det är bra att utredningen står fast vid att marknadsvärdet även fortsättningsvis ska vara den grundläggande utgångspunkten för hur skadan vid en expropriation ska bestämmas. Det är mindre bra att utredningen lämnar öppet vad som menas med marknadsvärdet i ersättnings-sammanhanget. Till och med i det avsnitt i utredningen som har rubriken ”definitionen av marknadsvärde” medverkar i stället utredningen till att öka oklarheten genom att hänvisa till en uppsats. I uppsatsen hävdas att det finns en särskild rättslig innebörd i marknadsvärdebegreppet i expropriationssammanhanget.

Nu vill jag inte säga att det finns några brister i nuvarande lagtext. Däremot behövs utvecklade motiv i förarbetena för att klargöra marknadsvärdebegreppet. Problemen i rättstillämpningen emanerar egentligen från det i utredningen refererade rättsfallet NJA 2007 s. 695. Målet behandlade frågan om ersättning för en optokabel som hade hängts upp i en befintlig luftledning. Den i sammanhanget intressanta tvistigheten i målet handlade om värdeuppskattningen av den ekonomiska skada för ökad administrativ belastning som parterna var överens om hade inträffat. I målet hävdades både att det fanns ett särskilt rättsligt marknadsvärde och en särskild rättslig säkerhetsmarginal för marknadsvärdet. HD:s domskäl skulle kunna leda till slutsatsen att HD faktiskt har menat att det när det är fråga om mycket små avkastningsskador vars

påverkan på marknadsvärdet av lätt insedda skäl inte kan påvisas med gängse ortsprismetoder, ska man frångå den strikt ekonomiska innebörden i marknadsvärdebegreppet. Och i så fall får marknadsvärdet per automatik ett rättsligt innehåll. Det leder vidare i så fall med nödvändighet till, dvs. att det ligger i sakens natur, att skadan inte kan annat än skönsuppskattas.

Jag har kunnat konstatera att detta synsätt håller på att sprida sig i situationer när en ledningsrätt som inte medfört en fysiskt ökad belastning men väl en administrativt ökad belastning. I ett sådant utslag våren 2008 i ett ledningsrättsärende bestämdes ersättningen skönsmässigt till 5 000 kr och i ett annat fall sommaren 2008 bestämdes ersättningen skönsmässigt till 10 000 kr, i båda fallen med hänvisning till HD-utslaget. I båda fallen hade det varit ganska enkelt att beräkna den ekonomiska skadan i den mån den faktiskt har inträffat. Det finns fog för att tro att det underhand skulle kunna utvecklas något som liknar en priskurant med fasta startbelopp för olika typsituationer. Jag tror inte att det har varit lagstiftarens mening. Enligt doktrinen ska det rent undantagsvis förekomma att man tar till skönsmässiga bedömningar.

Det kan synas futtigt att bry sig om dessa små belopp. Men i elnätverksamheten multipliceras fall av det slag jag har beskrivit ovan flertusenfaldigt i liknande situationer. De anläggningsfall som är typiska i nätverksamheten är t.ex. trädsäkring av befintlig skogsgata. Övergång från nätavtal till ledningsrätt liksom omvandling av servitut till ledningsrätt är likaså typiska. Banverksamheten har liknande situationer med trädsäkringsverksamhet. Vägbyggandet har säkert jämförbara situationer.

Jag anser att den syn som nu sprids och som jag har beskrivit ovan är felaktig utifrån gällande rätt. Den skulle ha kunnat rättas till om utredningen hade uttalat att det inte finns något annat innehåll i marknadsvärdebegreppet än ett strikt ekonomiskt innehåll i överensstämmelse med erkänd ekonomisk teori. Detta synsätt är helt förenligt med hanteringen av de situationer med marginella intrång som beskrivs i förarbetena till expropriationslagen. Att så är fallet är beroende av att man accepterar den syn på innehållet i marknadsvärdet som Hans Lind har gett uttryck för och som utredningen har redogjort för. Det innebär i korthet att man överger den stränga tolkningen av ”det mest sannolika priset” till förmån för det vidare synsättet att sannolikhet ska ses som ”sannolikhet som graden av säkerhet”. Som utredningen konstaterar är sannolikheten för ett pris i ett visst intervall detsamma som graden av tilltro

till värderarens bedömning att priset ligger i just detta intervall och ställningstagandet till ett visst värde i intervallet är det uppskattade marknadsvärdet. Detta innebär att sannolikhetsbegreppet ges en annan innebörd än den statistiska och marknadsvärdet är därmed inte någon statistisk storhet. Denna skillnad i definition av marknadsvärdet får som avgörande konsekvens att man vid värderingen av ett marknadsvärde inte behöver säga att intrånget inte kan värderas därför att det saknas jämförelseköp. I stället har man att tillämpa vilken metod som helst som i sammanhanget är lämplig för att så gott det går skapa en tilltro till värderarens bedömning. Är man med så långt så har man också insett att marginella intrång så gott som alltid kan värderas med ett resultat som är bättre än en skönsmässig bedömning. Det leder oss också till insikten att det i fall som motsvarar HD-ärendet ovan är det ett onödigt konstgrepp att tillämpa ett särskilt rättsligt innehåll i marknadsvärdebegreppet vad gäller vissa marginella intrång.

Det är inte bra att utredningen redovisar olika synsätt på definitionen av marknadsvärdebegreppet utan att ta ställning själv. Marknadsvärdedefinitionen har mycket stor betydelse i alla anläggnings-sammanhang som föranleder markåtkomst både frivilligt och med tvångsmedel därför att det regelmässigt handlar om intrångssituationer. Expropriation av hel fastighet är inte lika problematisk räknat i antalet fall men definitionen ska förstås vara lika. Jag önskar att man i den fortsatta beredningen i regeringskansliet genom motivuttalanden klargör en definition av marknadsvärdet som motsvarar det innehåll som jag har redogjort för ovan. Att därvid konstatera att marknadsvärdet i ersättningssituationen strikt har en ekonomisk innebörd följer av den önskade definitionen. Någon lagändring behövs inte.

Att det skulle finnas en särskild rättslig säkerhetsmarginal för marknadsvärdet, se påståendet i HD-ärendet, fick inget synligt stöd i utslaget. Därför är det vilseledande att utredningen i en fotnot kommenterar att HD-utslaget vad gäller ersättningsnivån som sådan innebär samma bedömning som rekommenderas av Lantmäteriet vid intrång av mobiltelemaster och optokablar på lantbruksfastigheter. En viktig angiven grund för att bestämma schablonbeloppet i Lantmäteriets rekommendationer är nämligen just rättslig säkerhetsmarginal.

Kap. 7 Individuellt värde

Jag är mycket tveksam till att införa en särskild ersättning för individuellt värde. Som Anders Dahlsjö påpekar i sitt särskilda yttrande är frågan inte ny men har tidigare avvisats.

En grundläggande fråga är vad utredningen egentligen menar med individuellt värde i den meningen om här avses både ekonomiska värden och ideella värden. I direktiven kan utläsas att man är ute efter ”ersättning för det individuella värde som egendom kan ha för ägaren i den mån detta värde överstiger egendomens marknadsvärde”. Skrivningen utesluter vare sig ekonomiska värden eller ideella värden. Det beror på att reservationspriset som är det begrepp litteraturen behandlar i samband med individuella värden, fristående från expropriationsfrågan, innehåller både ekonomiska värden för ägaren och icke ekonomiska värden för ägaren. Utredningen behandlar denna fråga på ett motsägelsefullt sätt. Några olika sätt som utredningen uttrycker saken på är följande: det individuella värde som en fastighet kan ha för sin ägare i den mån detta värde överstiger fastighetens marknadsvärde; det lägsta pris som ägaren själv är beredd att acceptera för att frivilligt avyttra sin fastighet; reservationspriset; det värde som fastighetsägaren själv värderar förlusten till utöver förmögenhetsminskning och icke ersättningsgilla transaktionskostnader; de delar av reservationspriset som inte ersätts redan genom de gällande ersättningsreglerna; grunddefinitionerna av individuellt värde och reservationspris är i princip desamma. m.fl. uttalanden.

Utredningen pekar ut olika omständigheter som förklarar förekomsten av ett individuellt värde, såsom t.ex. specifika affektionsvärden förknippade med innehavet. Dessutom sägs att osäkerhetsfrågan, dvs. osäkerheten vid marknadsvärdebedömning, kan vägas in som en faktor bland andra som skulle kunna beaktas. Inte på något ställe i utredningen tar utredningen avstånd från att individuella värden som ersättningspost betraktat skulle utesluta innehåll av ekonomiska värden. Tvärtom åberopar utredningen Lars Werin och att han i en artikel anför att ”marknadsvärde enligt ett nationalekonomiskt betraktelsesätt är ett snävare begrepp än ekonomiskt värde”. Enligt gällande rätt ska betalas ersättning för fastighetsägarens individuella avkastningsvärde om det är fråga om avkastningsfastighet. Även utredningen konstaterar detta. Vidare konstaterar utredningen att de skador som kompenseras som annan ersättning ingår i det individuella värdet och normalt ersätts åtminstone en del av

det belopp med vilket det individuella värdet överstiger marknadsvärdet.

Jag kan inte komma till någon annan slutsats än att den nya ersättningspost för individuella värden som utredningen föreslår innehåller både ekonomiska värden och ideella värden. Det leder till att gränssnittet mot annan ersättning för övrig skada, som strikt avser ekonomiska värden, inte är klarlagt. Ersättning för individuella värden skulle i mer eller mindre väsentlig utsträckning kunna överlappa annan ersättning.

Detta blir särskilt tydligt i tillämpning på avkastningsfastigheter. Skillnaden mellan å ena sidan avkastningsvärdet, som till sin ekonomiska natur är knutet till innehavarens individuella driftförutsättningar, risksituation, avkastningskrav och liknande och därför är individuellt och å andra sidan marknadsvärdet är just det individuella värdet i ekonomiskt avseende. Det hjälper alltså inte när utredningen skriver "när vi här talar om individuella värden är det alltså fråga om särskilda värden utöver de som redan har påverkat marknadsvärdenivån". Det hjälper inte heller att utredningen i avsnittet annan ersättning säger att det är utredningens grundinställning att de nu gällande bestämmelserna om annan ersättning inte bör förändras. Utredningen säger nämligen på samma ställe att fastighetsägaren genom att man bibehåller begreppet totalskada ska hållas skadeslös i klassisk mening. Även fortsättningsvis ska totalskadan, för en avkastningsfastighet, bestämmas som en avkastningsminskning. Då blir annan ersättning en restpost efter att marknadsvärde-minskningen kompenseras. Och denna restpost innehåller just de ekonomiska individuella värden som enligt utredningen ska kunna ersättas som särskilda individuella värden vid sidan om ersättningen i övrigt enligt gällande rätt. I detta avsnitt i texten inför utredningen för övrigt begreppet "svårbedömbara värden" som utgörande gränssnittet mot enligt gällande rätt förekommande ersättningsposter.

Enligt min mening är utredningen, som framgått av ovan, inte klargörande i frågan om vad som avses ersättas som individuellt värde. Eftersom utredningen inte lyckats definiera innehållet i individuellt värde är det ett tillräckligt motiv för att inte införa denna ersättningspost. Jag anser dessutom att alla ekonomiska skador som inte ryms inom löseskilling/intrångsersättning enligt gällande rätt både kan och avses att hanteras som övrig skada/annan ersättning. Om ersättning för individuellt värde ska införas är det nödvändigt att på ett förutbestämt sätt klargöra hur annan ersättning

ska avlastas från sådana skador i individuellt värde som är ekonomiska. Om detta inte görs i en vidarebearbetning av förslaget är det redan av den anledningen inte tillrådligt att genomföra förslaget. I detta sammanhang vill jag påpeka att det är en brist i utredningen att ersättningsposten annan ersättning inte har fått någon genomlysning mot bakgrund av de oklarheter som finns i rättstillämpningen.

För det fall att förslaget om ersättning för individuellt värde ändå genomförs vill jag tillföra följande. Jag delar Anders Dahlsjös uppfattning i hans särskilda yttrande att ersättning endast bör komma ifråga i sådana fall där ersättningen bestäms med utgångspunkt i pågående markanvändning. Vidare anser jag, med hänsyn taget till luddigheterna i bestämningen av innehållet i skadan, att den inte alls bör närmare definieras. Den får mera vara av slaget kränkingsersättning och därav följer att den endast kan schablonbestämmas. Ersättningen bör utgå som ett ”påslag”. Utredningens analys för att finna en rimlig nivå är inte övertygande. Påslaget storlek har inget rättsligt innehåll. Det bör bestämmas på andra grunder.

Kap. 8 Vinstfördelning

Jag är i princip emot att införa vinstfördelning i ersättningssystemet. Det blir en främmande lösning i systemet som bryter mot skadeersättningsprincipen och som blir svår att förklara och försvara vad gäller valet av de förvärvare som befrias från denna princip.

Det är kanske en tilltalande idé att kommersiella förvärvare i tydligt kommersiella expropriationsföretag får dela med sig av vinsten från den nya markanvändningen. Jag kan i och för sig godta den föreslagna avgränsningen utifrån ”på i huvudsak marknadsmässiga villkor”.

Men jag tycker inte att utredningen tillfredsställande har klarat av att avgränsa vilka förvärvare som ska klassas på det ena eller det andra sättet där vinstfördelning skulle kunna komma ifråga. Verksamheter som behöver undantas, förutom de som har föreslagits, är sådana som till synes kan sägas bedrivas marknadsmässigt men som lever med sådana restriktioner att vinstfördelning leder till oväntade och oönskade resultat. Jag tänker här t.ex. på elnätsverksamheten.

Det som särskiljer elnätsverksamheten från kommersiella företag är följande. Prissättningen är prisövervakad och även prisreglerad innebärande att en eventuell kostnad för vinstfördelning i sin helhet utgör en kostnad i elnätsverksamheten och som en följd därav

hamnar hos elkonsumenten. Lokaliseringen av ledningarna kräver koncession (stamnät och regionnät linjekoncession och lokalnät områdeskoncession) vilket bl.a. leder till att det inte finns någon marknad för alternativa lokaliseringar. Koncessionen innebär praktiskt monopol men å den andra sidan innebär det också att elnätsföretagen har anslutnings- och leveransplikt dvs. nät måste i princip byggas där kunderna önskar få sina anläggningar anslutna, dvs. de behövs oavsett kommersiella bedömningar. Utredningen hävdar att olika elnätsföretag har en koppling till elhandeln genom att många aktörer bedriver båda formerna av verksamhet samtidigt om än i olika bolag. Energimarknadsinspektionen, som är tillsynsmyndighet, har påpekat för utredningen att skrivningen är direkt felaktig och har uttalat: ”Detta antagande om koppling till elhandeln förutsätter i princip att de svenska nätföretagen systematiskt och/eller i större omfattning bryter mot kraven på juridisk och/eller funktionell åtskillnad – ett av fundamenten för den avreglerade elmarknaden i såväl europeisk rätt som nationell rätt ...”. Energimarknadsinspektionen uttalar vidare att det ”trots allt kan sägas finnas en form av marknad för olika elnätsföretag” men att ”detta antagande måste underbyggas på något sätt”. Utredningen har inte verifierat att så är fallet. Enligt min mening är det orimligt att någon del av elnätverksamheten är sådan förvärvsverksamhet som bedrivs på i huvudsak marknadsmässiga villkor och bör därför inte ingå i vinstfördelningssystemet vid markanskaffning.

Om nu en vinstfördelningsregel ändå införs har jag följande synpunkter.

Första frågan är vilken vinst som ska fördelas

Här avser utredningen den markvärdehöjning som sker genom att marken får användas för det nya ändamål som expropriationen avser. Utredningens tanke är att det i det typiska vinstfördelningsfallet ska utbildas något slags tomtvärde som kommer ut av att man så långt möjligt ”återskapar” en tänkt marknadssituation. Utredningen säger att det är den värdenivå där parterna kan antas mötas vid en fri och öppen förhandling om priset. Ett närmande till lösningen innebär att man utgår från den situation i vilken det finns alternativa lokaliseringar för en viss anläggning. I så fall utgörs det ekonomiska innehållet i alternativa lokaliseringar av skillnaden i värdet av den ”bästa marken” och den näst ”bästa marken” vilket

motsvarar alternativvärdet. Detta får sägas stämma med vedertagen klassisk teori för uppkomst av lägesvärden. Så långt är jag med. Situationen förutsätter att anläggningen i huvudsak fritt kan lokaliseras till bästa läge och att det inte annat än i mycket begränsade avseenden är myndighet som bestämmer lokalisering av anläggningen.

Nästa fråga är i vilka typfall vinstmodellen fungerar

För vissa fall av anläggningar är det uppenbart att förutsättningarna ovan stämmer och att det uppstår en värdeökning i den nya markanvändningen. Det gäller t.ex. mastfallen. Telekommaster lokaliseras dit lägesegenskaperna är bäst. Lägesfaktorer för master är höjdlägen, närhet till väg, topografi, geoteknik m.m. Goda lägesegenskaper skapar ekonomiska nyttor. Samtidigt som övriga lokaliseringsfaktorer är underordnade. I den mån det finns begränsningar m. a. p. andra provningsfaktorer som myndighet råår över finns regelmässigt alternativlägen. Därför har mastlägen ett marknadsvärde. Värdet skapas utifrån alternativnyttan av näst bästa läge som är valbart. Utredningens förslag till lösning "... hänsyn till egendomens särskilda värde för förvärvaren" fungerar för denna typ av anläggningar.

I t.ex. kraftledningsfallet gäller motsatsvis följande.

Det finns här praktiskt sett endast en ledningsaktör (p.g.a. koncession) och därmed ingen konkurrens om marken. Utgångspunkt är att ledning ska lokaliseras och anläggas mellan två punkter. Lokaliseringen mellan dessa punkter bestäms inte av markens lägesegenskaper. Primära lokaliseringsfaktorer är sådana som myndigheter bestämmer över. Det handlar om konkurrerande markanvändning, miljörestriktioner och liknande. Om ledningshavaren inte får bygga i en önskad sträckning kan han inte välja ny sträckning utifrån att annan markägare upplåter marken med bättre prisargument. Inte heller kan han annat än i mycket begränsad mån välja ny sträckning utifrån att marken har lämpligare lägesegenskaper för ledningsbyggnaden än en annan sträckning. Det är inte lägesnyttor för ledningen som bestämmer sträckning. Därför har inte marken för ledningen någon marknad för kraftledningar och det uppstår ingen värdeökning i markanvändningen för ledningsgatan jämfört med pågående markanvändning. Alternativvärdet är i detta fall inget annat än värdet för avträdaren av den pågående markanvändningen.

Utredningens syfte med en vinstfördelningsregel, att "återskapa" en fri marknad, är inte tillämplig på elledningar. Det finns inget särskilt värde av egendomen för den ledningsanläggande förvärvaren och därmed finns ingen vinst att dela på.

Detta tycks utredningen ha insett men begränsar konsekvenserna härav till utsagan att "det (torde) vara svårt att göra en motsvarande värdering" eftersom "för ledningsnät är svårt, för att inte säga omöjligt, att lokalisera ett exploateringsvärde till en specifik ledningssträcka". I stället sägs att lösningen i det enskilda fallet är att göra ett påslag på värdeminskningen för den avträdande fastigheten. Enligt min mening är det som har framgått ovan snarare så att de grundläggande förutsättningarna brister och att lösningen är en ren nödlösning utan saklig underbyggnad och ekonomiskt innehåll.

Den allmänna slutsatsen är att för att någon vinst ska uppstå i den nya markanvändningen för en viss anläggning krävs bl.a. att:

- det finns flera aktörer som kan konkurrera om ett läge
- att marken har vissa egenskaper som är avgörande för lokaliseringen av anläggningen
- att förvärvaren mer eller mindre fritt kan välja lokalisering

Utredningens egen vinstmodell, som jag gillar, utesluter således vissa anläggningar såsom t.ex. elnätsledningar från vinstfördelnings-systemet. Det finns säkert fler som skulle hamna i samma fälla vid en närmare analys. Jag vill notera att man kommer till samma resultat oavsett hur det förhåller sig med frågan om en viss anläggning anses bedrivas på i huvudsak marknadsmässiga villkor eller inte. Utredningen borde därför i sin beskrivning av förslaget åskådliggjort detta för att inte invagga läsare av förslaget i en felaktig tro om utkomsten av förslaget.

Sista frågan är vad som är skälig andel

Det verkar som utredningens mening är att skälighetsandelen ska stå i proportion till graden av förvärvarens marknadsmässighet i verksamheten. Jag har ingen förståelse för varför denna fråga ska bestämmas rättsligt. Vad som är skäligt är en politisk fråga och bör lösas i lagstiftningsssammanhanget.

Kap. 9 Presumtionsregeln

Jag har samma uppfattning som Anders Dahlsjö anför i sitt särskilda yttrande i fråga om presumtionsregeln. Därtill vill jag lägga till följande.

Betydelsen av regeln för de offentliga organ som har orsakat den värdestegring som regeln omfattar har underskattats. Regeln är också effektiv och fördelar förväntningsvärden vid allmänna icke kommersiella expropriationsändamål på ett rimligt sätt.

Presumtionsregeln bör alltså vara kvar. Däremot kan regeln inskränkas till att gälla för markåtkomst av sådana förvärvare som inte faller inom en eventuell vinstfördelningsregel.

Om regeln tas bort bör man behålla bestämmelsen om att ersättningen ska bestämmas med bortseende från inverkan av detaljplan som tillkommit efter ansökan om expropriation som är ett viktigt planeringsinstrument för kommunerna.

Kap. 10 Influensregeln

Utredningen borde vad avser influensregeln ha börjat med att ha utrett oklarheterna i rättspraxis med företagsbegreppets innehåll. Det blir konstigt att ändra regeln utan att den basala grunden för regeln är analyserad och definierad. Jag är emot att avräkning av företagsnytta tas bort. Jag gör därvid samma analys och drar samma slutsatser som Anders Dahlsjö gör i sitt särskilda yttrande i denna fråga utom på en punkt. Jag anser således att inte ens ”vanligt förekommande nyttor” inte ska avräknas. Mitt ena skäl är symmetrimotiv. Mitt andra skäl är att man om avräkningen tas bort så måste man i stället i tillämpningen pröva om företagsnyttan är av det ena eller det andra slaget, dvs. om den är vanlig eller ovanlig. Däremot kommer inte resultatet annat än undantagsvis bli annorlunda än om denna avräkning som regel togs bort och det beror på att det ligger i sakens natur. Avräkningen faller ändå bort i tillämpningen på grund av ortsvanligheten.

Regeln om toleransavdrag bör inte ändras. Utredningens analys övertygar inte. Regeln innehåller avvägningar som speglar risken för att en fastighet ska bli föremål för omgivningsförändringar som även grannarna råkar ut för. Den är logisk. Ett borttagande skulle åstadkomma ytterligare symmetribrister. Dock kan övervägas att i lag ange en fast avräkningsprocentsats eftersom domstolarna hittills

inte differentierat procentsatsen på ett förutsägbart sätt. I praktiken är procentsatsen 5 % och skulle kunna lagfästas.

Kap. 12 Kostnadsersättning

Jag är tveksam till ersättning i förrättningsinstansen till nödvändiga ombuds-, biträdes eller utredningskostnader. Jag har redan i särskilt yttrande till ledningsrättsutredningen SOU 2004:7 uttalat mig i samma fråga. I princip har jag samma uppfattning nu.

Ersättning för inställesekostnader anser jag inte alls är befogat.

En väsentlig invändning är begränsningen av kostnadsersättningen till markersättningsens storlek. En typisk ersättning till markägaren i skogsintrångsfallet för luftledningar uppgår till mellan 15 000 kr och 20 000 kr. Det innebär att ombuds/biträdesinsatsen i allmänhet blir så begränsad att den i många fall blir utan mening. Det kunde då synas som lämpligt att höja taket men då blir kostnadsökningen för stor. Ventilen med särskilda skäl innebär ett risktagande för markägaren som inte går att bortse ifrån.

En annan invändning är att beslutet om kostnadsersättning tas i samband med att förrättningen avslutas. Förutsättning för att få ersättning är snäv. Riskerna för markägaren är inte oväsentliga då dennes rätt till ersättning ska bedömas i efterhand, om man inte gör frågan till en preliminärfråga.

Dessutom har utredningen inte belyst konsekvenserna för förrättningsförfarandet av föreslagna ändringar annat än mycket översiktligt. Jag tror att förrättningen får ett mycket mer kvalificerat innehåll om ombud eller biträde uppträder och blir mycket dyrare än vad utredningen har tänkt sig. Det är inte helt osannolikt att förrättningsförfarandet skulle behöva byggas ut till ett förfarande som kommer nära en domstolsprocess. I så fall finns t.ex. två alternativa utvecklingslinjer: bygga ut förrättningsinstansen och avveckla en domstolsinstans, t.ex. fastighetsdomstolarna, alternativt avveckla förrättningsinstansen i mål i vilka 4 kap. ExL ska tillämpas. Utredningen borde inte rimligen ha lämnat denna fråga obelyst även om en annan utredning rörande instansordningen pågår.

Jag tycker också att frågan om vilket behov utredningen vill tillgodose är otillräckligt redovisad. Finns något direkt missförhållande? I utredningen sägs att det inte går att utesluta att enskilda fastighetsägare i vissa situationer kan känna sig trängda i förhållande till den markägande parten. Det verkar vara en obestyrt

hypotes som i ett senare avsnitt i utredningen omvandlas till en upplevelse som antas mötas av att sakägaren har tillgång till ombud eller biträde vid förrättningen.

Kommittédirektiv



Översyn av expropriationslagens ersättningsregler

Dir.
2005:147

Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2005.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall se över ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen (1972:719). I utredarens uppdrag ingår att undersöka hur bestämmelserna tillämpas i praktiken och att bedöma om de leder till rimliga resultat och är lämpligt utformade.

Om utredaren finner att reglerna i något avseende bör ändras, skall utredaren föreslå de författningsändringar som behövs.

Bakgrund

Allmänt om expropriation

Vid utbyggnad av infrastruktur, t.ex. av vägar och ledningar, är det i regel nödvändigt att utnyttja annans mark. För att säkerställa att detta kan ske, har det införts bestämmelser om att mark får tas i anspråk tvångsvis.

I expropriationslagen finns det bestämmelser om att en fastighet får tas i anspråk genom expropriation med äganderätt, nyttjanderätt eller servitutsrätt. Expropriation får dock ske endast för vissa särskilt angivna ändamål, t.ex. för att tillgodose behov av mark för tätbebyggelse eller för att tillgodose allmänna kommunikationsbehov eller behov av olika slag av kraftöverföringar (se 2 kap. expropriationslagen).

Förutom i expropriationslagen finns det i flera andra lagar bestämmelser om att mark får tas i anspråk med tvång. Det finns sådana bestämmelser i bl.a. väglagen (1971:948), fastighetsbildningslagen (1970:988), ledningsrättslagen (1973:1144), plan- och bygglagen (1987:10), lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. och miljöbalken.

Expropriationslagens ersättningsregler

Enligt expropriationslagen har den vars egendom tas i anspråk genom expropriation rätt till ersättning. Ersättningsreglerna bygger på en skadepincip; ersättningen skall motsvara den skada som den som är föremål för expropriation lider så att han eller hon har samma förmögenhetsställning efter expropriationen som om denna inte hade ägt rum.

Ersättning lämnas i form av löseskilling, intrångsersättning och ersättning för övrig skada (annan ersättning).

Löseskilling lämnas vid expropriation av en hel fastighet och skall motsvara fastighetens marknadsvärde. Intrångsersättning lämnas vid expropriation av en del av en fastighet och skall motsvara den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen. Annan ersättning lämnas för ekonomisk skada som inte skall ersättas enligt reglerna om löseskilling eller intrångsersättning, t.ex. kostnader för flyttning eller för avveckling av en rörelse (se 4 kap. 1 § expropriationslagen).

Med en fastighets marknadsvärde menas det mest sannolika pris fastighetsägaren skulle få vid en tänkt försäljning av fastigheten på den öppna marknaden. Det finns flera metoder för att bestämma detta värde. En metod som brukar användas är ortsprismetoden. Den innebär att en jämförelse görs med köp på den öppna marknaden av fastigheter som är jämförbara med expropriationsobjektet.

Det finns vissa undantag från bestämmelsen om att ersättningen skall avse fastighetens marknadsvärde. Ett sådant undantag är den s.k. influensregeln. Regeln innebär att om det företag för vars genomförande en fastighet exproprieras har medfört inverkan av någon betydelse på fastighetens marknadsvärde så skall löseskillingen bestämmas på grundval av det marknadsvärde fastigheten skulle ha haft om någon sådan inverkan inte hade förekommit. Detta gäller dock endast i den mån det är skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden (se 4 kap. 2 § expropriationslagen). Ett annat undantag är den s.k. presumtionsregeln, som innebär att en ökning av fastighetens marknadsvärde av någon betydelse i vissa fall skall räknas ägaren tillgodo endast i den mån det blir utrett att ökningen beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt (se 4 kap. 3 § expropriationslagen).

Expropriationslagens ersättningsregler tillämpas även vid vissa ianspråktaganden av egendom som regleras i andra lagar än expropria-

tionslagen. Hänvisningar till expropriationslagens ersättningsregler finns i t.ex. väglagen, fastighetsbildningslagen, ledningsrättslagen, plan- och bygglagen, lagen om kulturminnen m.m. och miljöbalken.

Behovet av en översyn

Under senare år har det från vissa håll ifrågasatts om de principer som ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen bygger på är rimliga. Det har i det sammanhanget gjorts gällande att förhållandena vid expropriation har ändrats. Även om privata aktörer alltsedan reglerna fick sin nuvarande utformning i början av 1970-talet använt sig av expropriationsinstitutet, utfördes de flesta expropriationer då av offentliga aktörer som drev sin verksamhet utan vinstintresse. Utbyggnaden av samhällets infrastruktur gjordes också i stor utsträckning av det allmänna. Reglerna har emellertid under de senaste åren allt oftare använts vid förvärv där förvärvaren är en privat aktör som driver sin verksamhet i vinstsyfte. Detta är bl.a. en följd av avregleringar inom flera sektorer, bl.a. inom el- och telesektorn, och av privatiseringar av statliga och kommunala verksamheter. Det innebär alltså att det skulle finnas ett privat vinstintresse bakom allt fler expropriationer även om den ursprungliga grundtanken med expropriation kvarstår, dvs. att olika slag av samhällsintressen skall tillgodoses.

I skrivelser till Justitiedepartementet har Lantbrukarnas Riksförbund och Sveriges Jordägareförbund framfört att ersättningsreglerna i expropriationslagen inte leder till rimliga resultat och därför bör ses över (se LRF:s Markersättningskommittés betänkande Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom, april 1998). Expropriationslagens ersättningsregler har också uppmärksammats i Riksrevisionens rapport Marklösen – finns förutsättningar för rätt ersättning? (RiR 2005:15)

I januari 2004 överlämnade 2002 års ledningsrättsutredning betänkandet Ledningsrätt (SOU 2004:7). Utredningen, som ansåg att det inte borde införas särskilda ersättningsregler för de fall som täcktes in av de utvidgningar av ledningsrättslagen som utredningen hade föreslagit, förordade att det skall göras en övergripande översyn av reglerna om ersättning vid expropriation. Som skäl för en sådan översyn anförde utredningen bl.a. den förskjutning av ansvaret för samhällelig infrastruktur som har skett genom att vissa uppgifter har förts över till privata rättssubjekt. Även de krav som

grundlagen och Europakonventionen (Europeiska konventionen den 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) ställer i fråga om rätt till ersättning och ersättningsens storlek vid expropriativa ingrepp ansågs tala för en översyn (se betänkandet s. 192–197).

Vidare bör nämnas att riksdagen i mars 2004 gav tillkänna att det finns anledning att göra en utvärdering av hur ersättningsreglerna i expropriationslagen fungerar och om de, allmänt sett, leder till rimliga resultat för den enskilde (se 2003/04:BoU5 och rskr. 2003/04:151).

Vad som nu har sagts visar att det finns anledning att göra en översyn av ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen.

Uppdraget

En särskild utredare skall göra en översyn av ersättningsbestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen. Översynen skall omfatta såväl frågor om ersättning vid expropriation som frågor om ersättning vid andra tvångsförfoganden där expropriationslagens ersättningsbestämmelser i dag skall tillämpas.

I uppdraget ingår att undersöka hur ersättningsbestämmelserna tillämpas i praktiken vid dels expropriation, dels andra slag av tvångsförfoganden. I uppdraget ingår även att undersöka hur ersättning bestäms i sådana fall där reglerna i expropriationslagen kan antas ha en indirekt inverkan på ersättningen, t.ex. vid överlåtelse av egendom där tvångsförfogande annars hade kunnat aktualiseras.

Utredaren skall i sin undersökning belysa vid vilka slag av förfoganden som ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen oftast kommer till användning och om parterna i dessa fall utgörs av offentliga eller privata rättssubjekt. Vidare skall utredaren belysa förekomsten av frivilliga uppgörelser om ianspråktaganden av egendom i fall där tvångsförfogande annars hade kunnat aktualiseras och om det föreligger någon skillnad i ersättningsnivåerna mellan ianspråktaganden som grundas på avtal respektive beslut av myndighet eller domstol samt, om det föreligger någon skillnad i ersättningsnivåerna, orsaken till den. Utredaren skall också söka ta reda på om det har skett några förändringar sedan expropriationslagens tillkomst i fråga om de nu nämnda förhållandena och, om så är fallet, belysa vilka förändringar som har skett och orsaken till dem.

Utredaren skall redovisa sin undersökning i ett delbetänkande.

Utredaren skall utifrån den gjorda undersökningen och reglerna om egendomsskydd i regeringsformen och Europakonventionen ta ställning till om ersättningsreglerna i 4 kap. expropriationslagen leder till rimliga resultat för berörda parter vid olika slag av expropriationsföretag.

Vid ställningstagandet skall utredaren beakta såväl fastighetsägares och andra sakägares intresse av att inte drabbas av ekonomisk förlust, som intresset av att egendom kan tas i anspråk för att tillgodose olika slag av allmänna intressen till en från allmän synpunkt rimlig kostnad. Utredaren skall också beakta effekterna för berörda näringar om kostnaderna för att exproprieras skulle öka. Om utredaren anser att det finns behov av författningsändringar, skall förslag på sådana ändringar lämnas. Uppdraget omfattar inte ändringar av grundlag.

Utredaren skall noggrant beräkna vilka ekonomiska konsekvenser som förslagen får för fastighetsägare, exproprierande, konsumenter och andra berörda parter. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, skall utredaren föreslå hur dessa skall finansieras.

Utredaren skall slutligen lämna förslag på de författningsändringar som är påkallade för att undanröja oklarheter och eventuella olikheter i tillämpningen och för att lagstiftningen språkligt och redaktionellt sett skall motsvara de krav som bör ställas på en modern lagstiftning.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren skall samråda med berörda myndigheter, företrädare för näringslivet och andra berörda parter. När det gäller redovisningen av förslagens konsekvenser för företagen, skall samråd ske med Näringslivets Regelnämnd.

Utredaren skall i ett delbetänkande senast den 31 januari 2007 redovisa sin underökning av hur ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen tillämpas. Regeringen kommer därefter att besluta om tilläggsdirektiv för att precisera uppdraget.

Uppdraget skall slutredovisas senast den 31 juli 2007.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
expropriationsersättning (Ju 2005:17)**

**Dir.
2007:16**

Beslut vid regeringssammanträde den 8 februari.

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 20 december 2005 (dir. 2005:147) tillkallade chefen för Justitiedepartementet en särskild utredare med uppdrag att se över ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen (1972:719). Enligt direktiven skall utredaren i ett delbetänkande senast den 31 januari 2007 redovisa en undersökning av hur ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen tillämpas. Uppdraget skall slutredovisas senast den 31 juli 2007.

Med ändring av den i direktiven beslutade tiden för delbetänkandet skall utredaren redovisa denna del av uppdraget senast den 1 maj 2007.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
expropriationsersättning (Ju 2005:17)**

**Dir.
2007:89**

Beslut vid regeringssammanträde den 28 juni 2007

Sammanfattning

Uppdraget att se över ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen (1972:719) preciseras.

Utredaren skall analysera hur de ersättningar som fastställs vid olika slag av ianspråktaganden förhåller sig till marknadsvärdet på egendomen. Utredaren skall vidare analysera orsakerna till vissa slag av skillnader i ersättningsnivåer som har redovisats i utredarens delbetänkande. På grundval av analysen skall utredaren ta ställning till om det finns anledning att ändra ersättningsreglerna.

Utredaren skall belysa hur influensregeln (4 kap. 2 § expropriationslagen) tillämpas och utifrån undersökningen ta ställning till om den utgör en rimlig avvägning mellan de skilda slag av intressen som gör sig gällande eller om den bör ändras eller upphävas. I det sammanhanget skall utredaren också analysera och ta ställning till principen om s.k. toleransavdrag på expropriationsrättens område. Utredaren skall vidare belysa tillämpningen av presumtionsregeln (4 kap. 3 § expropriationslagen) och överväga om regeln bör ändras eller upphävas.

Utredaren skall vidare överväga om det bör ske någon form av vinstfördelning mellan den exproprierande och den vars egendom tas i anspråk. En annan fråga som utredaren skall överväga är om ersättning skall kunna lämnas för det individuella värde som en fastighet kan ha för sin ägare.

Utredaren skall också se över vissa frågor som gäller bevisbördan i mål angående ersättning enligt expropriationslagens ersättningsregler.

Slutligen skall utredaren överväga om det vid lantmäteriförrättningar där mark eller rättigheter tvångsvis tas i anspråk skall finnas

en möjlighet att i vissa fall förplikta sökanden att ersätta sakägare, vars mark eller rättigheter tas i anspråk, för egna kostnader vid förrättningen. En utgångspunkt för övervägandena skall vara att förrättningsförfarandets natur – däribland lantmäterimyndighetens officialprövning – inte får urholkas.

Om utredaren finner att reglerna bör ändras, skall förslag till författningsändringar lämnas.

Tiden för slutredovisning av uppdraget flyttas fram till den 30 april 2008.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 20 december 2005 direktiv till en särskild utredare med uppdrag att se över ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen (dir. 2005:147). Utredningen har antagit namnet Utredningen om expropriationsersättning (Ju 2005:17). Huvuduppgiften för utredaren är att ta ställning till om ersättningsreglerna i 4 kap. expropriationslagen leder till rimliga resultat för berörda parter vid olika slag av expropriationsföretag.

Utredaren har i delbetänkandet Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? (SOU 2007:29) redovisat en undersökning av hur ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen tillämpas.

Uppdraget skall enligt direktiven slutredovisas senast den 31 juli 2007.

Uppdraget

Utöver de frågor som anges i de tidigare beslutade direktiven skall utredaren se över de frågor som anges nedan. Om översynen ger vid handen att det finns behov av ändringar i expropriationslagens ersättningsregler skall utredaren lägga fram förslag till sådana. Utredaren skall även uppmärksamma om eventuellt föreslagna ändringar i expropriationslagens ersättningsregler bör föranleda ändringar i de författningar som hänvisar till dessa bestämmelser och föreslå behövliga ändringar.

Utredaren skall beräkna de ekonomiska konsekvenser som eventuella förslag får för fastighetsägare, exproprierande, konsumenter och andra berörda parter samt belysa vilka konsekvenser som de

kan få för investeringar i olika slag av infrastrukturer och i industri-
verksamheter.

Utgångspunkter för uppdraget

Äganderätten är en av grundpelarna i rättsordningen. Den enskilda äganderätten är skyddad i både grundlag och internationella konventioner.

Enligt regeringsformen är varje medborgares egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå från sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Vidare stadgas att den som tvingas att avstå sin egendom genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag (se 2 kap. 18 § regeringsformen).

Som anges i de ursprungliga direktiven skall utredaren beakta bl.a. intresset av skydd för äganderätten. Utgångspunkten är att skyddet för enskild äganderätt skall vara starkt. Utredaren skall vidare beakta intresset av att ersättning vid tvångsförfoganden fastställs på ett sätt som både är och uppfattas som rättssäkert.

Slutligen skall utredaren beakta intresset av att reglerna är enkla att förstå och att tillämpa. En utgångspunkt skall vara att regelverket skall vara ägnat att leda till förutsägbara resultat och därmed underlätta samförståndslösningar.

Ersättning enligt nuvarande regler

Enligt expropriationslagen lämnas ersättning i form av löseskilling, intrångsersättning och ersättning för övrig skada. Löseskilling lämnas vid expropriation av en hel fastighet och skall motsvara fastighetens marknadsvärde. Intrångsersättning lämnas vid expropriation av en del av en fastighet och skall motsvara den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen (se 4 kap. 1 § expropriationslagen).

Utredningen har undersökt bl.a. om det föreligger några skillnader i ersättningsnivåerna mellan, å ena sidan, sådana ianspråktaganden av mark som har skett genom beslut av myndighet eller domstol och, å andra sidan, sådana ianspråktaganden av mark som

hade kunnat åstadkommas genom tvångsförfogande men som ändå har skett genom avtal. Undersökningen visar att de ersättningsbelopp som har fastställts av myndighet eller domstol i allmänhet har legat på en lägre nivå eller, i vissa fall, en betydligt lägre nivå än de ersättningsbelopp som har bestämts genom avtal. Enligt undersökningen beror skillnaderna på flera faktorer, bl.a. på att de exproprierande är benägna att betala mera för att undvika den tidsutdräkt som ett tvångsförfarande innebär. Andra faktorer som har betydelse är intresset av att vinna affärsmässiga fördelar och att undvika negativ publicitet (se SOU 2007:29 s. 122 f. och 139).

Utredningens kartläggning visar vidare att det i vissa fall har funnits mycket stora skillnader i fråga om de ersättningsbelopp som vid olika tillfällen har fastställs av domstol i samband med att arrenderätter avseende utrymmen för mobiltelefonmaster har förändrats till ledningsrätter. Vissa av de ersättningsbelopp som har fastställts får dessutom anses ha varit mycket små i jämförelse med de arrendeavgifter som har tagits ut för utrymmena (se SOU 2007:29 s. 101 och 102 samt 142).

Utredningens kartläggning ger anledning att ifrågasätta om dagens regler faktiskt uppnår sitt syfte, nämligen att ersätta marknadsvärdet på egendom som tas i anspråk eller, om en del av egendomen tas i anspråk, minskningen av egendomens marknadsvärde.

Utredaren skall därför analysera hur de ersättningar som fastställs av domstol eller myndighet vid olika slag av tvångsförfoganden av egendom förhåller sig till marknadsvärdet på egendomen, dvs. det pris som egendomen skulle ha betingat vid en frivillig överlåtelse på marknaden. En motsvarande analys skall göras när det gäller hur ersättningen vid tvångsförfoganden av del av egendomen förhåller sig till minskningen av marknadsvärdet på egendomen, dvs. minskningen av det pris som egendomen skulle ha betingat vid en frivillig överlåtelse på marknaden. Utredaren skall vidare analysera orsakerna till de i kartläggningen nämnda skillnaderna. Utredaren skall även studera och göra jämförelse med storleken av de arrendeavgifter som har bestämts av arrendenämnd. På grundval av analysen skall utredaren ta ställning till om det finns anledning att ändra ersättningsreglerna och om den praxis som har utvecklats i fråga om värdering av egendom vid tvångsförfoganden är lämplig. Om utredaren anser att det finns skäl till det, skall behövliga författningsändringar föreslås.

Utgångspunkten för uppdraget skall vara att den ersättning som fastställs genom beslut av myndighet eller domstol i princip skall

motsvara minst marknadsvärdet på den egendom som tas i anspråk eller minskningen av egendomens marknadsvärde, om en del av den tas i anspråk.

Influensregeln

Det finns vissa undantag från regeln om att ersättningen skall avse fastighetens marknadsvärde. Ett sådant undantag är influensregeln (se 4 kap. 2 § expropriationslagen).

Influensregeln innebär att om det företag för vars genomförande en fastighet exproprieras medfört inverkan av någon betydelse på fastighetens marknadsvärde, skall löseskillingen bestämmas på grundval av det marknadsvärde fastigheten skulle ha haft om sådan inverkan inte hade förekommit. Denna ersättningsprincip skall dock tillämpas endast i den mån det är skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden.

Influensregeln kan medföra att fastighetsägaren får högre eller lägre ersättning än vad som motsvarar den marknadsvärdeminskning som hans eller hennes fastighet drabbats av genom själva expropriationen. Har expropriationsföretaget ökat fastighetens värde – såsom kan bli fallet om syftet med expropriationen är att ge utrymme för ett köpcentrum – kan fastighetsägaren tvingas acceptera att inte få ersättning för den del av denna värdeökning som beror på expropriationsföretaget. Har expropriationsföretaget i stället minskat fastighetens värde – såsom kan bli fallet när mark tas i anspråk för ett motorvägsbygge – kan fastighetsägaren få ersättning också för denna värdeminskning. I det senare fallet beräknas löseskillingen så att man först fastställer det marknadsvärde som fastigheten skulle ha haft om expropriationsföretaget inte medfört någon inverkan på fastighetens värde. Därefter beräknas fastighetens marknadsvärde med beaktande av expropriationsföretagets inverkan. Skillnaden mellan de erhållna värdena ersätts dock, som ovan nämnts, endast i den mån det är skäligt med hänsyn till förhållandena på orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden (de s.k. Orts- och allmänvanlighetsrekvisiten). I praxis görs ett s.k. toleransavdrag från den beräknade ersättningen. Avdraget är avsett att skapa rättvisa mellan å ena sidan ersättningsberättigade fastighetsägare för vilka företaget medfört inverkan på fastighetens marknadsvärde som inte

skäligen bör tålas och å andra sidan icke ersättningsberättigade fastighetsägare vilkas fastigheter visserligen påverkats värdemässigt av företaget men endast i så ringa omfattning att inverkan skäligen bör tålas (se NJA 2003 s. 619).

Det finns skäl som talar för att den inverkan på en fastighets marknadsvärde – i såväl höjande som sänkande riktning – som ett expropriationsföretag ger upphov till, bör påverka ersättnings storlek. Samtidigt har influensregeln kritiserats. Bland annat har det hävdats att det inte är rättvist att den vars fastighet är föremål för expropriation inte alltid får behålla den ökning av marknadsvärdet på fastigheten som expropriationsföretaget har medfört medan andra fastighetsägare i orten vars fastigheter inte är föremål för expropriationen får behålla hela ökningen. Det har också hävdats att den praxis om toleransavdrag som utbildats, dvs. vad fastighetsägaren skäligen bör tåla utan ersättning, inte är rimlig och utgör ett ingrepp i den enskilda äganderätten.

Mot denna bakgrund skall utredaren belysa influensregelns betydelse såväl i sådana fall av markåtkomst där den direkt åberopas och tillämpas som i sådana fall där den kan antas ha en indirekt inverkan på markvärden och ersättningsnivåer.

Utredaren skall särskilt belysa hur Orts- och allmänvanlighetsrekvisiten tillämpas och vilka effekter som de har medfört. Utredaren skall vidare belysa den praxis om toleransavdrag som har utbildats och vilka effekter som den har medfört.

Utredaren skall utifrån den gjorda undersökningen ta ställning till om influensregeln och den praxis som har utvecklats i anslutning till denna kan anses utgöra en rimlig avvägning mellan de skilda slag av intressen som gör sig gällande och om regeln bör ändras eller upphävas.

Presumtionsregeln

Ett annat undantag från principen om att ersättningen skall avse fastighetens marknadsvärde är presumtionsregeln.

Presumtionsregeln innebär att sådan ökning av fastighetens marknadsvärde som är av någon betydelse och som har ägt rum under tiden från dagen tio år före expropriationsansökan, dock högst femton år före talans väckande vid domstol, som regel skall räknas ägaren till godo endast i den mån det blir utrett att värdeökningen beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna

användningssätt. ”Förväntningsvärden” ersätts alltså inte och det är markägaren som har bevisbördan för att en konstaterad värdeökning inte utgörs av förväntningsvärden (se 4 kap. 3 § expropriationslagen).

En av orsakerna till att presumtionsregeln infördes var att stat och kommun skulle slippa att betala ersättning för sådan värdeökning som de själva hade gett upphov till (se prop. 1971:122 s. 165–170). Regeln är tillämplig såväl vid expropriation där förvärvaren är det allmänna som vid expropriation där förvärvaren är ett enskilt subjekt.

Regeln har under lång tid varit föremål för debatt. Bland annat har det hävdats att den innebär en alltför långtgående inskränkning i den enskilda äganderätten. Det har vidare hävdats att regeln är orättvis. Markägare, vars fastigheter exproprieras, måste ju vidkännas avräkning för förväntningsvärden, trots att andra fastighetsägare i samma område kan tillgodogöra sig motsvarande värden. Det förhållande att verksamhet som tidigare har bedrivits av det allmänna i ökad utsträckning har kommit att bedrivas av privaträttsliga organ har också framhållits som ett skäl för att ändra eller upphäva regeln.

De förväntningsvärden som markägaren till följd av presumtionsregeln inte kan få ersättning för torde som regel vara sådana som beror på expropriationsföretaget. Presumtionsregeln är emellertid utformad så att markägaren normalt inte heller får ersättning för sådana förväntningsvärden som beror på förhållanden eller åtgärder utan samband med expropriationsföretaget. Ett exempel är att markägaren genom en expropriation för tätbebyggelse förhindras att tillgodogöra sig värdet av en nyligen upptäckt grusfyndighet. Detta förhållande har kritiserats (jfr SOU 1996:45 s. 92 och 93).

Kritik har även riktats mot det förhållande att det är markägaren som har bevisbördan i fråga om värdeökningens orsak trots att det är den exproprierande som åtnjuter de positiva effekterna av presumtionsregeln. När regeln infördes hade Lagrådet vissa betänkligheter mot att bevisbördan för orsaken till värdeökning lades på markägaren (se prop. 1971:122 s. 255–261). Regeln har därefter i olika sammanhang ifrågasatts och det har föreslagits att bevisbördan skall flyttas över på den exproprierande (se SOU 1996:45 s. 89–96).

Mot denna bakgrund skall utredaren belysa presumtionsregelns betydelse såväl i sådana fall av markåtkomst där den direkt åberopas och tillämpas som i sådana fall då den kan antas ha en indirekt inverkan på markvärden och ersättningsnivåer.

Utredaren skall utifrån den gjorda undersökningen ta ställning till om presumtionsregeln kan anses utgöra en rimlig avvägning mellan de skilda slag av intressen som gör sig gällande och överväga om regeln bör ändras eller upphävas.

Om utredaren kommer fram till att presumtionsregeln inte bör upphävas, skall det lämnas förslag som innebär att en markägare får rätt till ersättning för sådana förväntningsvärden som beror på förhållanden eller åtgärder utan samband med expropriationsföretaget.

Under förutsättning att utredaren inte kommer fram till att presumtionsregeln skall upphävas, skall de bevisbördefrågor som regeln aktualiserar belysas. Utredaren skall då också överväga om principen om att markägaren skall visa att konstaterad markvärdestegring beror på annat än förväntningsvärden utgör en rimlig och rättssäker avvägning mellan markägarens och den exproprierandes intressen.

Utredaren skall i sitt arbete beakta det förslag som lämnades av Markersättningsutredningen (SOU 1996:45) och remissvaren över betänkandet.

Vinstfördelning m.m.

Ersättningsreglerna i expropriationslagen bygger på en *skadepincip*; ersättningen skall motsvara den ekonomiska skada som den som är föremål för expropriation lider så att han eller hon har samma förmögenhetsställning efter expropriationen som om denna inte hade ägt rum. I andra författningar finns det bestämmelser om ersättning som bygger på andra principer. Bland annat finns det i fastighetsbildningslagen (1970:988) bestämmelser om ersättning vid vissa slag av fastighetsregleringar som bygger på en *vinstfördelningsprincip* (se 5 kap. 10 a § tredje stycket fastighetsbildningslagen). Bakgrunden till vinstfördelningsreglerna är att syftet med en fastighetsreglering är att förbättra de berörda fastigheterna. En fastighetsreglering skall alltså leda till att det uppkommer en nytta. Eftersom fastighetsägarna bär huvudansvaret för verksamheten har det ansetts naturligt att fastighetsägarna också skall dela på regleringsvinsten (se prop. 1991/92:127 s. 39–45).

Som framgår av utredningens kartläggning har det sedan expropriationslagens tillkomst skett förskjutningar i fråga om användningen av expropriationsinstitutet. I början av 1970-talet genomfördes de flesta tvångsförfoganden av offentliga aktörer som drev sin verk-

samhet utan vinstintresse. Reglerna har under de senaste åren allt oftare använts vid förvärv där förvärvaren är en privat aktör som driver sin verksamhet i vinstsyfte (se SOU 2007:29 s. 95–97 samt 137 och 138). Det ökade inslaget av privat vinstintresse har lett till att det har ifrågasatts om det inte även i expropriationslagen bör införas regler om vinstfördelning.

Utredaren skall mot denna bakgrund överväga om det är möjligt och lämpligt att i expropriationslagen införa regler om någon form av vinstfördelning mellan den exproprierande och den vars egendom tas i anspråk. Utredaren skall härvid analysera vilka för- och nackdelar som en vinstfördelningsprincip har för markägare och exproprierande samt vilka effekter som en sådan princip kan få för utbyggnaden av olika slag av infrastruktur och för samhällsekonomin. Utredaren skall vidare analysera vilka möjligheter som finns att inom ramen för olika slag av ersättningsärenden räkna fram en faktisk eller schabloniserad vinst av tvångsförfogandet och att bestämma om vinstens fördelning mellan dem som berörs av förfogandet. På grundval av denna analys skall utredaren ta ställning till om och, i så fall, i vilken utsträckning vinstfördelning bör kunna komma i fråga vid de olika slag av tvångsförfoganden där expropriationslagens ersättningsregler i dag tillämpas.

En annan fråga som har diskuterats är om det bör finnas en rätt till ersättning för det individuella värde som egendom kan ha för ägaren i den mån detta värde överstiger egendomens marknadsvärde. Med individuellt värde avses det lägsta pris som ägaren är beredd att acceptera för att avyttra egendomen (se Thomas Karlbro's artikel Legitimitetsfrågor vid tvångsförvärv av mark och rättigheter, SOU 2004:7 s. 265 f.).

Utredaren skall därför beskriva hur ett ersättningssystem för individuellt värde som egendom kan ha för ägaren – schablonmässigt beräknat eller beräknat på annat sätt – lämpligen skulle kunna utformas. Utredaren skall analysera vilka för- och nackdelar som en rätt till ersättning för individuellt värde har för markägare och exproprierande samt vilka effekter som en sådan rätt till ersättning kan få för utbyggnaden av olika slag av infrastruktur och för samhällsekonomin. Utredaren skall mot bakgrund av den gjorda beskrivningen och analysen överväga om det bör införas en rätt till ersättning för det individuella värde som egendom kan ha för ägaren i den mån detta värde överstiger egendomens marknadsvärde. Om utredaren kommer fram till att en sådan rätt till ersättning bör

införas, skall lämpliga ersättningsnivåer för detta slag av ersättning anges.

Bevisbördan i expropriationsmål

Frågan om bevisbördan inom expropriationsrätten behandlades vid 1949 års reform av expropriationslagstiftningen. Lagrådet anförde då att om det verkliga värdet inte kan fastställas exakt eller om osäkerhet råder om detta borde bevisbördan åvila den exproprierande (se NJA II 1950 s. 232–233).

I samband med att den nuvarande expropriationslagen infördes konstaterade departementschefen att domstolarna i skadeståndsrättsliga mål inte längre ställde upp krav på full bevisning för skadans storlek för att döma ut ett visst ersättningsbelopp utan i stället bestämde skadan efter en skälighetsuppskattning med stöd av bestämmelsen i 35 kap. 5 § rättegångsbalken. Departementschefen ansåg att samma bevisregler borde tillämpas i expropriationsmål. Han framhöll att svårigheterna för markägaren att få fram material inte borde överdrivas, särskilt som denne i princip inte behöver betala utredningskostnaderna i första instans och under vissa omständigheter inte heller i högre rätt (se prop. 1971:122 s. 167–170).

Frågan om placeringen av bevisbördan och hur stark bevisning som behövs har mycket stor betydelse i mål där expropriationslagens ersättningsregler tillämpas, eftersom det inte sällan föreligger stor osäkerhet vid värdering av egendom. Utredaren skall därför belysa hur bevisbördan fördelas och vilka krav på bevisningens styrka som ställs i sådana mål i nuvarande rättstillämpning. Utredaren skall belysa vilka effekter som de tillämpade principerna får. Utifrån den gjorda undersökningen skall utredaren ta ställning till om principerna är lämpliga med hänsyn till expropriationsförfarandets natur.

Utredaren skall vid sina överväganden beakta de bevisbörde-regler som gäller i skadeståndsmål och, om det föreslås att det skall gälla särskilda regler för mål om ersättning enligt expropriationslagen, särskilt överväga vilka konsekvenser som det medför, t.ex. för den allmänna rättstillämpningen.

Den s.k. presumtionsregeln (4 kap. 3 § expropriationslagen) innebär ett avsteg från de bevisbörderegler som normalt gäller i tvistemål. I anslutning till översynen av presumtionsregeln skall de bevisbördefrågor som den regeln ger upphov till ses över (se ovan).

Ersättning för kostnader vid lantmäteriförrättning

Vid förrättningar hos en lantmäterimyndighet, t.ex. förrättningar enligt ledningsrättslagen (1973:1144), har sakägarna inte rätt till ersättning för egna kostnader. En fastighetsägare vars mark tas i anspråk med t.ex. ledningsrätt har sålunda varken rätt till ersättning för kostnader för ombud eller biträde, för egen utredning eller för resa eller uppehälle med anledning av inställelse vid sammanträde vid lantmäterimyndigheten.

När frågor om ianspråktagande av mark eller rättigheter prövas genom ett rättegångsförfarande är utgångspunkten att sakägare, som avstår mark eller rättighet, har rätt till ersättning av motparten för sina egna kostnader. I t.ex. expropriationsmål, som prövas i första instans av fastighetsdomstol, har sakägare som avstår mark eller rättigheter – oavsett utgången i målet – rätt till ersättning för kostnader för bl.a. ombud eller biträde och för egen utredning.

Skillnaderna i sakägars rätt till ersättning för kostnader har motiverats av att förfarandena skiljer sig åt. Förrättningsförfarandet präglas av lantmäterimyndighetens skyldighet till officialprövning. Lantmäterimyndigheten skall sålunda aktivt verka för ärendets utredning. Till myndighetens uppgifter hör även att bistå sakägare med råd och upplysningar. Vid en rättegång vilar däremot ansvaret för processföringen och utredningen helt på parterna. Dessutom kan det vid en lantmäteriförrättning – till skillnad mot vad som gäller vid en rättegång – inte förekomma förhör under sanningsförsäkran eller vittnesförhör.

Att en sakägare vid en lantmäteriförrättning inte har rätt till ersättning för egna kostnader har kritiserats. Lantbrukarnas Riksförbund har framhållit att sakägars avsaknad av rätt till ersättning för egna kostnader från rättssäkerhetssynpunkt är en brist som inte uppvägs av lantmäterimyndighetens officialprövning. Sveriges Jordägareförbund har framfört liknande synpunkter (dnr Ju2007/44/L1 och Ju2007/947/L1).

Lantmäteriverket föreslog år 1988 att en lantmäterimyndighet i vissa fall skall kunna besluta om ersättning till sakägare för kostnader för ombud eller biträde och för utredning. Förslaget omfattade inlösen enligt 8 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) och åtgärder som avser ianspråktagande av mark eller rättighet som hade kunnat inlösas enligt plan- och bygglagen eller som hade kunnat tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande. Ersättning skulle dock, enligt förslaget, utgå endast om det

var befogat med hänsyn till partsförhållandena och intrångets art (se Markåtkomst och ersättning. Förslag till ändringar i fastighetsbildningslagstiftningen, LMV-rapport 1988:28). Förslaget genomfördes inte, bl.a. med hänvisning till att det inte var lämpligt att ge förrättningsförfarandet annan karaktär än det dittills hade haft (se prop. 1991/92:127 s. 47–50). Också Ledningsrättsutredningen har sedermera förslagit att sakägare skall ha rätt till ersättning för egna kostnader. Ledningsrättsutredningens förslag omfattar dock enbart förrättningar enligt ledningsrättslagen (se SOU 2004:7 s. 206–211). Utredningens förslag har inte genomförts.

Utredaren skall mot denna bakgrund överväga om det vid lantmäteriförrättningar där mark eller rättigheter tvångsvis tas i anspråk skall finnas en möjlighet för lantmäterimyndigheten att i vissa fall, där så kan anses vara motiverat t.ex. med hänsyn till förekommande obalans mellan parterna, frågans komplexitet eller intrångets art, förplikta sökanden att ersätta sakägare, vars mark eller rättigheter tas i anspråk, för egna kostnader vid förrättningen.

En utgångspunkt för övervägandena skall vara att förrättningsförfarandets natur – däribland lantmäterimyndighetens officialprövning – inte får urholkas.

Utredaren skall i sitt arbete utgå från Lantmäteriverkets tidigare förslag om rätt för sakägare till ersättning för egna kostnader i vissa fall (se Markåtkomst och ersättning, Förslag till ändringar i fastighetsbildningslagstiftningen, LMV-rapport 1988:28).

Om utredaren föreslår att det skall införas en möjlighet för sakägare att få ersättning för egna kostnader vid förrättning, skall utredaren särskilt belysa vilka konsekvenser som en sådan reglering får för förrättningsinstitutet.

Om lantmäterimyndighetens beslut överklagas, är utgångspunkten att sakägare som avstår mark eller rättighet har rätt att – oavsett vem som har överklagat och oavsett utgången i fastighetsdomstolen – få ersättning för kostnader för ombud eller biträde, för egen utredning och för inställelse vid domstol. Om fastighetsägaren har fört saken till fastighetsdomstolen utan tillräckliga skäl, skall domstolen dock förordna att han eller hon skall stå sina kostnader. Har fastighetsägaren uppenbarligen inlett rättegången utan saklig grund, kan det förordnas att han eller hon även skall ersätta motparten för dennes rättegångskostnader. Vid överklagande av fastighetsdomstolens beslut gäller samma ersättningsprinciper (se 16 kap. 14 §, 17 kap. 3 § och 18 kap. 2 § fastighetsbildningslagen).

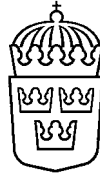
Om utredaren föreslår att det skall införas en rätt för sakägare till ersättning för egna kostnader vid lantmäteriförrättning, skall utredaren belysa vilka effekter som förslaget kan antas få för sakägares möjlighet att få ersättning för kostnader vid överklagande och för sakägares benägenhet att överklaga. Utgångspunkten skall vara att reglerna om rätt till ersättning för kostnader vid överklagande inte skall ändras, om det inte är nödvändigt med hänsyn till de förslag som lämnas om rätt till ersättning för kostnader vid förrättning.

Redovisning av uppdraget

Tiden för slutredovisning av uppdraget flyttas fram. Uppdraget skall slutredovisas senast den 30 april 2008.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
expropriationsersättning (Ju 2005:17)**

**Dir.
2008:8**

Beslut vid regeringssammanträde den 31 januari 2008

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 20 december 2005 direktiv till en särskild utredare med uppdrag att se över ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen (dir. 2005:147). Utredningen har antagit namnet Utredningen om expropriationsersättning (Ju 2005:17).

Utredningen har i delbetänkandet Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? (SOU 2007:29) redovisat en undersökning av hur ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen tillämpas. Uppdraget i övrigt skulle enligt de ursprungliga direktiven redovisas senast den 31 juli 2007. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2007:89) förlängdes utredningstiden till och med den 30 april 2008.

Med ändring av den senast beslutade tiden ska utredningen slutredovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2008.

(Justitiedepartementet)



Promemoria

2008-08-13

Förvaltningsavdelningen

RK-Service

Kommittéservice

Tom Nilstierna

Ekonomiska effekter av höjd ersättning till fastighetsägare vid expropriation

Sammanfattning

Utredningen om expropriationsersättning (Ju 2005:17) har fått i uppdrag att ta ställning till om det finns anledning att ändra ersättningsreglerna i expropriationslagen. Strängt taget handlar det om ifall fastighetsägaren ska få ersättning utöver marknadsvärdet.

Utredningen har lämnat ett uppdrag till mig att utifrån vissa förutsättningar beräkna de ekonomiska effekterna av ersättning vid expropriation utöver marknadsvärdet. Vid genomförandet av uppdraget har jag biträtts av en referensgrupp med ekonomer som har kunskaper om olika fastighetsberoende verksamheter. Föreliggande PM utgör min rapport till utredningen om expropriationsersättning.

Uppdraget har varit att beräkna och bedöma ekonomiska effekter i olika avseenden av höjda ersättningar i förhållande till marknadsvärdet i tre olika alternativ, 10, 50 och 100 procent. Det har också ingått att bedöma i vilken mån de frivilliga överenskommelserna också påverkas vid en höjd ersättning. Utöver för fastighetsägarna har jag beräknat och bedömt ekonomiska effekter för producenter och konsumenter, inom verksamhetsområden som är fastighetsberoende, för kommuner och för staten.

I denna rapport görs en skillnad mellan utgift för kapital och kostnad för kapital. Utgiften har betydelse för ersättningen av den förmögenhetsförlust en fastighetsägare gör. När produktionskostnaden ska beräknas utgår vi från kostnaden för kapital. Den årliga kostnaden för kapital, och hur den förändras vid höjda ersättningar, utgör basen för bedömningar av hur producenter och konsumenter påverkas av de höjda ersättningarna.

Det är uppenbart att det sker en ökad förmögenhetsöverföring vid höjda ersättningar. Jag har inte uppgifter om de totala utgifterna för fastigheter för de samlade verksamheterna. En grov bedömning är dock att de senaste årens samlade utgifter för fastighetsanskaffning för de studerade verksamheterna årligen uppgår till högst 1,5 miljarder kronor. De procentsatser (10, 50 och 100) som angetts som grund för beräkningsexperimentet ger grund för bedömningar av den ökade förmögenhetsöverföringen. T.ex. skulle en 10-procentigt ökad ersättning leda till ökade totala utgifter motsvarande 150 miljoner kronor om den ökade ersättningen får genomslag för all fastighetsanskaffning, exproprierad såväl som frivillig.

Reavinstbeskattningen gör att fastighetsägarna inte får ut hela den ökade ersättningen. Maximalt 30 procent av ökningen tillfaller staten i form av reavinstskatt.

Hur kedjan av fastighetsförvärv är utformad talar för att kommunerna, åtminstone vad gäller bostadsbyggandet, kan komma att få ett mindre överskott än som situationen nu är. Detta bero på att ersättningen till de ursprungliga fastighetsägarna höjs utan att fastighetspriset mot slutlig konsument höjs.

Även inom andra områden av infrastrukturkaraktär där kommunen uppträder som expropriatör finns det skäl att tro att kommunerna får en försämrad situation.

Försök har gjorts att med en enkel andelsmetod beräkna hur produktionskostnaderna skulle påverkas av höjda ersättningar. Av beräkningarna framgår att dessa, i nästan samtliga fall, är mycket blygsamma. Undantaget är Naturvårdsverket som får påtagliga ökningarna. Enligt beräkningarna stannar ökningarna av produktionskostnaderna vid 100-procentig ökning av ersättningarna vid under en procent men närmare 5 procent för Naturvårdsverket.

Redan resultatet att produktionskostnaderna ökar knappt märkbart kan tänkas räcka som resultat. Jag har valt att ändå bedöma hur denna marginella påverkan fördelas mellan producenter och konsumenter.

När det gäller de marknadsbaserade verksamheterna tycks förutsättningarna variera. Vad gäller bostadsbyggandet talar mycket för att effekten av höjda ersättningar kan påverka kommunerna negativt. Bostadsproducenter och konsumenter påverkas sannolikt inte. När det gäller elmarknaden kan man räkna med att de nätavgifter konsumenterna betalar kommer att höjas. Således är det troligt att de höjda ersättningarna inte drabbar producenterna men väl konsumenterna. Inom telekommunikationer kan man förvänta sig vissa prishöjningar i kombination med volymminskningar. Det finns dock anledning att återigen framhålla att det i samtliga fall rör sig om ytterst små förändringar.

Effekten för skattebetalarna vid höjda ersättningar kan vara av två slag. Det kan handla om ett ökat skatteuttag eller om minskad verksamhet. En skattehöjning skulle bli ytterst marginell. En minskad verksamhet likaså, utom för Naturvårdsverket vars verksamhet påtagligt skulle påverkas.

Det är mycket möjligt att höjda ersättningar leder till en minskad konfliktgrad i relationen mellan expropriatör och exproprierad. Kostnaderna för tvistehantering kan därmed komma att sjunka.

Det finns goda skäl att tro att nivån på de frivilliga överenskommelserna kommer att höjas om ersättningarna vid expropriation höjs. De incitament säljare och köpare har är oförändrade. Fastighetsägaren vill få ett högre pris och köparen vill vinna tid och slippa krångel. De höjda ersättningarna för expropriation innebär en högre nivå för detta samspel. Det är dock inte säkert att de frivilliga ersättningarna höjs i samma utsträckning. Köparens betalningsvilja, som i sin tur har samband med de marknadsförhållanden som råder för den tjänst fastighetsköparen tillhandahåller, utgör en yttersta gräns för det pris som kan bildas. För offentlig verksamhet är i stället budgettilldelningen styrande för köparens betalningsvilja och därmed hur frivilligpriset kommer att anpassas.

Inledning

Utredningen om expropriationsersättning har fått i uppdrag (se dir. 2007:89) att bl.a. att ta ställning till om det finns anledning att ändra ersättningsreglerna i expropriationslagen (1972:719). Utredaren ska överväga om det bör ske någon form av vinstfördelning mellan den exproprierande och den vars egendom tas i anspråk. Vidare ska utredaren överväga om ersättning ska kunna lämnas för det individuella värde som en fastighet kan ha för sin ägare. Om utredaren lämnar några förslag så ska beräknas de ekonomiska konsekvenser som eventuella förslag får för fastighetsägare, exproprierande, konsumenter och andra berörda parter samt belysa vilka konsekvenser som de kan få för investeringar i olika slag av infrastrukturer och i industriverksamheter.

För genomförande av beräkning av de ekonomiska konsekvenserna har utredningen lämnat ett uppdrag till mig. Min uppgift som ekonom anställd vid sektionen för kommittéservice inom regeringskansliets förvaltningsavdelning är att ge stöd i ekonomiska metodfrågor åt kommittéer och utredningar som utsetts av regeringen.

För att genomföra uppdraget har jag biträtts av en referensgrupp som sammankallats av utredningen i samråd med mig. Referensgruppen har bestått av ekonomisk expertis från olika statliga myndigheter och en intresseorganisation.

Utredningen har genomfört en enkätundersökning för att få fram ett underlag för att bedöma vilka effekter olika förändringar av expropriationslagens ersättningsbestämmelser skulle kunna få. Enkäten

tillställdes myndigheter, kommuner och organisationer. Svaren har delvis legat till grund för denna rapport.

Uppdraget att beräkna ekonomiska effekter

Uppdraget för mig har varit att kartlägga och sammanställa ett underlag för att kunna bedöma vilka effekter förändring av expropriationsersättningen skulle kunna få för olika verksamheter som berörs av lagstiftningen. Analysen ska omfatta en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna för verksamheter inom infrastruktur, elektronisk kommunikation, energi, bostads- och byggnadsfrågor, natur och miljö. Bedömning bör göras av vad förändringar skulle innebära för totalkostnaderna för verksamheter inom de aktuella områdena (dvs. byggande av vägar och järnvägar, anläggande av naturreservat, elledningar och telenät etc.) och ersättningskostnadernas andel av totalkostnaderna. Bedömning bör även göras av hur en ersättningshöjning skulle påverka slutanvändarna. Eftersom nästan alla ersättningar bestäms ”frivilligt” och ofta ligger högre än vad en ren lagtillämpning skulle ge bör hänsyn tas även till detta. Frågor som bör analyseras är om ett eventuellt påslag även skulle innebära en höjning av den frivilliga ersättningen och om man i så fall skulle kunna räkna med att avståndet mellan myndighetsbestämd och frivillig ersättning kommer att förbli detsamma eller om det finns anledning att räkna med större eller mindre skillnader.

Uppdraget har konkret inneburit att beskriva de ekonomiska konsekvenserna av höjda ersättningar, i procentsatser (10, 50 och 100) i förhållande till marknadsvärdet, vid expropriationer.

I uppdraget har också ingått att bedöma i vilken mån frivilliga överenskommelser, som är vanligt förekommande, påverkas av de höjda ersättningsnivåerna.

Teoretiska utgångspunkter

Teori om produktion

I ekonomisk teori beskrivs produktion av varor och tjänster ofta som en funktion av produktionsfaktorer, där kapital och arbete utgör den mest rudimentära funktionsformen. I klassiska framställningar talar man om arbete och jord som de grundläggande produktionsfaktorerna. Skillnaden mellan jord och kapital är att jorden är given

medan kapitalet är skapat av människan. Vi skulle alltså kunna beskriva produktionen som något som åstadkommes med de tre produktionsfaktorerna arbete, jord och kapital. En kostnad för produktionen kan beskrivas som en funktion av de använda produktionsfaktorerna och priserna för dem.

Fastigheter bör rimligen kunna betraktas som jord. Samtidigt är fastigheten i finansiell mening en kapitalutgift för den som förvärvar den för att kunna leverera en tjänst till marknaden. För beräkningarnas resultat saknar det betydelse men vi kommer i den fortsatta framställningen att betrakta fastigheter som kapital.

Om man ska bestämma produktionskostnaderna för en viss produktion under en viss period blir då svårigheten att översätta det samlade värdet av det reala kapital som har en livslängd av kanske många tidsperioder till den användning det har under den givna tidsperioden. Om man t.ex. anlägger en bro som Öresundsbron anses inte att den samlade utgiften för investeringen är en kostnad för första årets nyttjande av den. I stället försöker man utifrån förväntad livslängd periodisera den samlade investeringsutgiften.

På, i princip, samma sätt måste göras med det fastighetsbestånd som de verksamheter denna rapport handlar om kräver. Livslängden för en fastighet är väl dock att betrakta som oändlig, vilket gör att man i stället bör betrakta enbart den finansiella kostnaden under perioden som kapitalkostnad. Kostnaden blir då helt enkelt räntekostnaden. När det gäller ledningsrätt (liksom vägrätt) är situationen dock lite mer komplex; när rätten inte längre utnyttjas ska fastigheten lämnas tillbaka till fastighetsägaren utan att nätföretaget får någon ersättning, därmed uppstår en avskrivning.

För en given produktion under en given tidsperiod blir alltså den absoluta effekten i produktionskostnadstermer av en höjd ersättning till fastighetsägarna räntekostnaden av den höjda ersättningen.

Teori om ekonomiska konsekvenser

Man kan mena olika saker när man säger att ekonomiska konsekvenser av en förändring ska bedömas eller beräknas.

En ekonomisk konsekvens kan vara förändrade förmögenhetsförhållanden. När ersättningarna höjs till fastighetsägarna leder det uppenbarligen till förändrade förmögenhetsöverföringar. Det kan finnas anledning att belysa betydelsen av denna förmögenhetsförändring.

En annan ekonomisk konsekvens är hur kostnaderna för att producera varor och tjänster förändras och hur dessa förändringar påverkar producenter och konsumenter.

Förmögenhetsöverföringen synes vara en tämligen enkel uppgift att bestämma om bara de överförda värdena finns tillgängliga i utgångsläget. När det gäller effekter på producenter och konsumenter är uppgiften betydligt mer utmanande.

Det rimliga sättet att möta denna utmaning är att i en flerstegsprocess skapa beräkningar av hur mycket produktionskostnaderna skulle påverkas av höjda ersättningar. I ett nästa steg kan man sedan diskutera hur de höjda produktionskostnaderna påverkar producenter och konsumenter.

Som en del av analysen har jag därför valt att applicera det man kan kalla för en andelsmetod för bestämning av påverkan på produktionskostnaden för de varor och/eller tjänster som produceras inom de olika verksamhetsområdena. Det är en stiliserad metod som bygger på att produktionskostnaderna byggs upp av olika kostnadslag. I grunden ligger också ett antagande att all fastighetsanskaffning sker till de nya villkoren. I själva verket är det rimligt att anta att de nya förhållandena får genomslag i den totala produktionen med lång eftersläpning.

Den samlade produktionskostnaden kan beskrivas enligt nedan:

$$P = rK + N$$

P = Den samlade produktionskostnaden

r = räntesatsen

K = Den samlade investeringen

N = Övriga produktionskostnader

I N ingår avskrivningar på kapitaltillgångarna.

Det är så att:

$$K = E + I$$

där

E = Fastighetsutgiften

I = Övriga investeringsutgifter.

Alltså kan den samlade produktionskostnaden skrivas:

$$P = r(E + I) + N$$

En förändrad produktionskostnad kan skrivas:

$$\Delta P = r\Delta E$$

Alltså är den förändrade produktionskostnaden i absoluta termer helt en följd av räntesatsen och ökade fastighetsutgifter.

Den relativa förändringen av produktionskostnaden kan skrivas:

$$\frac{\Delta P}{P} = \frac{r\Delta E}{rE + rI + N}$$

Av formeln kan utläsas att den relativa höjningen av produktionskostnaden beror av hur stor andel av produktionskostnaden just kostnaden för fastigheten utgör. Ju mindre den andelen är desto mindre påverkas produktionskostnaden av ökade ersättningar.

Beräkningstekniska ställningstaganden

Uppgifter om de årliga utgifterna för fastighetsanskaffning inom de verksamhetsområden som är aktuella är naturligtvis intressanta. De ger dels en direkt grund för beräkningar om förmögenhetseffekter för fastighetsägare av höjda ersättningar, dels en indirekt grund för beräkningar på priseffekter av höjda ersättningar.

Det behövs också uppgifter om årliga totala utgifter för kapital inom verksamhetsområdena. Tillsammans med utgifterna för fastighetsanskaffning ger sådana uppgifter grund för beräkningar om hur stora de relativa utgiftsförändringarna blir av höjda ersättningar.

Som framgår senare har jag inte lyckats få tillgång till data om utgifterna för fastighetsanskaffning för samtliga verksamheter som studeras. Med hjälp av uppgifter om hur stor andel fastighetsutgiften utgör av den totala kapitalutgiften har det ändå varit möjligt att genomföra beräkningar av påverkan på produktionskostnaderna för samtliga verksamhetsområden.

I nästa steg behöver vi göra beräkningar över i vilken grad de höjda ersättningarna slår igenom i höjda kostnader för produktionen.

En ideal situation vore fullständig information om kostnaderna för produktionen.

En del av produktionskostnaderna är kapitalkostnader. Utgiften för fastighetsanskaffning är ingen kostnad. Utgiften är en förmögenhetsöverföring. Därför är inte heller den ökade utgiften till följd av höjda ersättningar en kostnad. Den ökade utgiften utgör en större förmögenhetsöverföring. Den ökade kapitalkostnaden just i fallet med fastigheter utgörs av den årliga räntekostnaden eftersom det därutöver inte finns några nedskrivningar att lägga till.

Prisbildningen på marknader för varor och tjänster är ett samspel mellan utbuds- och efterfrågefaktorer. Högre kostnader för att producera dessa varor och tjänster har olika genomslag beroende på dels konkurrensförhållanden och dels på hur priskänslig efterfrågan är. I en marknad med väl fungerande konkurrens och med en mycket priskänslig efterfrågan får ökade produktionskostnader inga eller små priseffekter. Skulle marknaden däremot präglas av monopolistiska inslag och konsumenterna inte vara så priskänsliga kan man vänta sig ett påtagligt genomslag på priserna vid höjda produktionskostnader.

Fördelningen av effekterna av de höjda ersättningarna på producenter och konsumenter är alltså beroende av prisbildningen. Om priserna inte påverkas får producenterna bära effekterna medan följ samma prisförändringar leder till att konsumenterna får bära effekten av höjda ersättningar.

En inte oväsentlig del av de fastighetsberoende verksamheterna är offentligt finansierade verksamheter. T.ex. Vägverket och Banverket bedriver offentligt finansierad verksamhet. Effekterna av höjda ersättningar sker i detta sammanhang inte över några priser. I stället handlar det om kombinationer av hur mycket verksamhet som kan åstadkommas för en given budget och hur stor budgetförstärkning som behövs för en given verksamhet.

För att korrekt kunna göra beräkningar där olika konkurrensförhållanden, priskänslighet och anpassning av den offentliga verksamheten tillåts variera, krävs tillgång till data som är mycket svår-fångade. Beräkningarna har därför gjorts med några förenklade antaganden. I den fortsatta texten ges sedan en mer nyanserad bild.

Data och beräkningar

I följande avsnitt redovisas de data av betydelse för beräkningarna som har varit tillgängliga för utformande av rapporten.

Marknadsbaserad och offentlig verksamhet

Framställningen nedan är indelad i två delar. I den första delen beskrivs förhållandena för det som här kallas marknadsbaserad verksamhet, dvs. verksamhet som utgörs av frivilliga byten på en marknad för varor eller tjänster.

Marknadsbaserad verksamhet

Bostadsmarknaden

Senare i framställningen redovisas huvudtankarna i en PM ”Expropriationslagens ersättningsregler – effekter på bostadsmarknaden” som skrivits för arbetsgruppen av professor Thomas Kalbro vid KTH. I detta avsnitt begränsas intresset till att ändå försöka beskriva de kostnadsandelar fastighetsanskaffning utgör för bostäder och att försöka ange den betydelse ökade utgifter för sådan kan ha på boendekostnaderna.

Marknadsvärdena varierar kraftigt över landet vilket naturligtvis innebär att utgiften för anskaffningen av fastigheter också varierar kraftigt.

I betänkandet Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn (SOU 2002:115) framgår det i ett exempel att mark och avgifter utgör 10 procent av den totala produktionskostnaden. En 50-procentig ökning av utgiften för anskaffning av fastigheten skulle alltså enligt detta exempel innebära en ökning av den totala investeringsutgiften med 5 procent.

Energimarknaden

Enligt uppgifter från Svensk Energi har de företag som överlämnat uppgifter i nuläget en samlad utgift för fastighetsanskaffning på ca 320 miljoner kronor. I förhållande till hela marknaden utgör denna siffra dock en underskattning eftersom inte alla företag ingår.

Jag har också via den statliga myndigheten Energimarknadsinspektionen fått tillgång till beräkningar som gjorts med hjälp av energibranschens ”kostnadskatalog”¹. Denna katalog har tidigare använts som underlag för förhandlingar mellan LRF och energibranschen.

Av det ovan refererade underlaget framgår att utgiften för markåtkomst som andel av de samlade utgifterna vid anläggningar av ledningar och stationer varierar mellan 5 och 12 procent av den totala investeringsutgiften, beroende på vilken typ av anläggning det gäller.

En 50-procentig ökning av utgiften för anskaffning av fastigheter skulle därför innebära en ökning av den samlade investeringsutgiften med mellan 2,5 och 6 procent.

Telekommunikationer

Enligt uppgifter från Post- och telestyrelsen (PTS) utgör investeringsutgiften för, det man kallar, ledningsrätt mellan 0,5 och 5 procent av den totala investeringen i fysisk infrastruktur för telekommunikationer.

Offentlig verksamhet

Nedan redovisar jag de data jag fått tillgång till från tre statliga myndigheter; Banverket, Naturvårdsverket och Vägverket. Samtliga bedriver fastighetsberoende verksamhet.

Banverket

Banverkets investeringsvolym ligger i storleksordningen 17,5 miljarder kronor per år. Expropriationsutgifterna uppgår för närvarande till ca 140 miljoner kronor.

Som andel av investeringsutgifterna uppgår utgifterna för marklösen således till knappt 1 procent.

¹ Kostnadskatalog 2006 Lokalnät 0,4-24 kV, KLG 1:06, Svensk Energi

Naturvårdsverket

Förhållandena för Naturvårdsverket är sådana att intrångsersättningar, vid sidan om expropriationer eller frivilliga köp, är vanligt förekommande ersättningar till fastigheter. Under tidsperioden 1999–2007 varierade utgiften för inköp av fastigheter mellan knappt 200 och drygt 700 miljoner kronor årligen. Dessa utgifter betraktas i verkets redovisning som investeringsutgifter. Under samma tidsperiod betalade verket årligen intrångsersättningar på mellan knappt 100 och 250 miljoner kronor. Dessa ersättningar betraktas i verkets redovisning som kostnader. Situationen är alltså den att verkets utlägg för fastighetstillgång dels består av investeringar dels av årliga kostnader. Jag har valt att omvandla de årliga intrångsersättningarna till utgifter för att i detta avsnitt kunna uttrycka summan av utgiftseffekterna.

Det ligger också i sakens natur att fastighetsanskaffningen för Naturvårdsverket utgör lejonparten av investeringsutgifterna. Utöver dessa har man utgifter för gränsarbeten, informationsinsatser samt byggnader och anläggningar. Sammantaget kan man approximativt bedöma att fastighetsutgiften utgör uppemot 90 procent av den samlade utgiften.

Vägverket

Utgifterna för anskaffning av utgifter uppgår för närvarande till ca 200 miljoner kronor vid en investeringsbudget på omkring 4 miljarder kronor.

Således utgör utgiften för fastighetsanskaffning 5 procent av den samlade investeringsutgiften.

Fastighetsutgiften och den samlade investeringsutgiften

I tabell 1 redovisas hur stor fastighetsutgiften är som procentandel av den samlade investeringsutgiften. För alla verksamheter utom Naturvårdsverkets är denna andel låg, på eller under en tiondel av den samlade utgiften. Naturvårdsverket avviker kraftigt.

Tabell 1 Fastighetsutgiften som procentandel av den samlade investeringsutgiften för de studerade verksamheterna

<i>Verksamhet</i>	<i>Andel av investeringsutgiften Procent</i>
Bostadsbyggande	10
Energimarknaden (el)	5-12
Telekommunikationer	0,5-5
Banverket	1
Naturvårdsverket	90
Vägverket	5

Ökade absoluta utgifter

Det framgår av tabell 2 nedan att det saknas uppgifter för två av de marknadsbaserade verksamheterna. Uppgifterna för energimarknaden för också betraktas som osäker. Givet dessa ofullständigheter kan det dock bedömas att den samlade utgiften för fastighetsanskaffning under ett år knappast överstiger 1,5 miljarder kronor. Den samlade ökade utgiften vid en ökad ersättning med t.ex. 10 procent skulle därmed öka med 150 miljoner kronor givet att såväl ersättningar som de frivilliga överenskommelserna stiger med den andelen.

I tabell 2 redovisas hur stor absolut ökning som blir resultatet vid olika procentsatser för vart och ett av verksamhetsområdena.

Tabell 2 Ökade absoluta utgifter (miljoner kronor) vid olika procentsatser för de studerade verksamhetsområdena

<i>Ökad ersättning</i>	<i>10 procent</i>	<i>50 procent</i>	<i>100 procent</i>
Bostadsbyggande	-	-	-
Energimarknaden	32	160	320
Telekommunikationer	-	-	-
Banverket	14	70	140
Naturvårdsverket	50	250	500
Vägverket	20	100	200

Ökade absoluta inkomster

De ökade utgifterna motsvaras av ökade absoluta bruttointkomster. Den som får försäljningsintäkten (frivillig eller exproprierad) ska dock betala reavinstskatt. År 2008 är den 30 procent av den skattepliktiga kapitalinkomsten.

Ökningen av nettointäkten beror därför på hur mycket den skattepliktiga kapitalvinsten ökar. Om ökningen av den skattepliktiga kapitalvinsten är lika stor som den ökade ersättningen får den avträdande fastighetsägaren behålla 70 procent av bruttointäkten. Staten får i så fall en ökad skatteintäkt på 30 procent av den ökade ersättningen. Om ersättningarna i utgångsläget i samtliga fall skulle utlösa reavinstbeskattning, blir utfallet enligt ovan. I den mån det förekommer att ersättningar i utgångsläget inte utlöser sådan beskattning, blir ökningen mindre.

Ökade investeringsutgifter i procent

I detta avsnitt avser jag redovisa den relativa ökningen av den samlade investeringsutgiften för de olika verksamheterna vid de tre olika alternativen för höjda ersättningar till fastighetsägarna

I tabell 3 nedan redovisas den ökade utgiften givet utgiftsandelarna i utgångsläget. För energimarknaden har det, som en approximation, antagits en utgiftsandel på 9 procent i utgångsläget. En approximation på 3 procent använts för telekommunikationer.

Det framgår av tabellen, med undantag för Naturvårdsverket, att de totala utgifterna ökar som mest med 10 procent. För Naturvårdsverket blir genomslaget nära nog fullständigt.

Tabell 3 Ökade procentuella utgifter vid olika procentsatser för de studerade verksamhetsområdena

Ökad ersättning	10 procent	50 procent	100 procent
Bostadsbyggande	1 %	5 %	10 %
Energimarknaden	0,9 %	4,5 %	9 %
Telekommunikationer	0,3 %	1,5 %	3 %
Banverket	0,1 %	0,5 %	1 %
Naturvårdsverket	9 %	45 %	90 %
Vägverket	0,5 %	2,5 %	5 %

Steget till kapitalkostnader

Som jag beskrivit i det teoretiskt inriktade avsnittet behöver vi omvandla de ökade utgifterna till kapitalkostnader för att få ett underlag för beräkning av effekter för producenter och konsumenter. Strängt taget handlar det då om att beräkna kapitalkostnaderna. Rent företagsekonomiskt utgörs kapitalkostnaden av summan av beräknade räntekostnader och avskrivningar. För fastigheter i allmänhet finns det skäl att tro avskrivningar inte förekommer och att således endast den ökade räntekostnaden ingår i den ökade kapitalkostnaden. Avskrivningar på övrigt kapital är dock en del av kapitalkostnaden. Jag förenklar här och antar att det inte förekommer några avskrivningar eftersom jag inte har tillgång till uppgifter om ekonomiska livslängder och avskrivningsprinciper i olika verksamheter.

Låt oss, för enkelhetens skull, utgå från en räntenivå på 5 procent. Det leder till en årlig ökning av kapitalkostnaden på just 5 procent av den ökade totala utgiften.

I tabell 4 nedan framgår hur stor ökningen av kapitalkostnaderna blir vid en 5 procentig ränta och med grund i de totala utgiftsökningar som redovisats i tabell 3.

Det framgår av tabellen att ökningen av kapitalkostnaden blir mycket blygsam för alla verksamheter med undantag av Naturvårdsverkets. Kapitalkostnaden ökar med under 1 procent för alla utom Naturvårdsverket.

Tabell 4 Procentuell ökning av kapitalkostnaden vid olika procentsatser för de studerade verksamhetsområdena

<i>Ökad ersättning</i>	<i>10 procent</i>	<i>50 procent</i>	<i>100 procent</i>
Bostadsbyggande	0,05 %	0,25 %	0,5 %
Energimarknaden	0,045 %	0,225 %	0,45 %
Telekommunikationer	0,015 %	0,075 %	0,15 %
Banverket	0,005 %	0,025 %	0,05 %
Naturvårdsverket	0,45 %	2,25 %	4,5 %
Vägverket	0,025 %	0,125 %	0,25 %

Ökningen av de samlade produktionskostnaderna

För att slutligen nå fram till hur mycket de samlade produktionskostnaderna förändras behöver vi uppgifter om hur den samlade kostnadsmassan i produktionen fördelar sig mellan kapitalkostnader och övriga driftskostnader. Både omfattningen och karaktären hos dessa övriga driftskostnader varierar mellan verksamhetsområdena. För Naturvårdsverkets verksamhet gäller att de övriga driftskostnaderna sannolikt är väsentligt mindre än för t.ex. energimarknaden där t.ex. generering av elektricitet är en väsentlig del av produktionskostnaden.

Jag har inte tillgång till uppgifter om fördelningen mellan kapitalkostnader och övriga driftskostnader. Skulle jag dock göra det extrema antagandet att kapitalkostnaderna utgör hela produktionskostnaden, kan vi konstatera att produktionskostnaderna påverkas marginellt. Inte ens vid en fördubbling av ersättningarna (100 procent) skulle produktionskostnaderna öka med mer än en halv procent, återigen med undantag för Naturvårdsverket. Vid rimligare antaganden om övriga produktionskostnader skulle vi få än mindre ökning av de samlade produktionskostnaderna.

Sammantagen bedömning av ökade produktionskostnader

Sammantaget kan man med hjälp av denna andelsmetod konstatera att produktionskostnaderna ökar knappt märkbart.

Utöver den mekaniska beräkningen

Jag har i föregående avsnitt gjort en tämligen mekanisk beräkning med hjälp av en andelsmetod. Jag har tagit faktiska utgifter för fastigheter ökat på med de valda procentsatserna och vidare genom en tänkt andel av en given produktion kommit fram till hur mycket produktionskostnaderna kan tänkas öka vid dessa givna förutsättningar.

Beräkningarna har också givit resultatet att ökningarna av produktionskostnaderna är knappt märkbara. Det kan tyckas räcka men jag kommer i detta avsnitt ändå att försöka föra resonemanget något vidare.

En fråga är hur effekterna av de höjda ersättningarna skulle fördelas mellan producenter och konsumenter. Strängt taget handlar det

om hur stor del av den ökade produktionskostnaden som producenten kan föra vidare på konsumenten genom prisökningar.

En annan fråga är i vilken mån de frivilliga överenskommelserna påverkas av de höjda ersättningarna.

I det följande försöker jag besvara dessa frågor per verksamhetsområde.

Bostadsbyggande

Detta avsnittet bygger väsentligen på en PM framtagen av professorn i Fastighetsvetenskap Thomas Kalbro vid KTH.

Bedömningen som sammantaget görs i denna PM är att det slutliga försäljningspriset för bostadsbyggande (till hyresrätter eller slutlig konsument) inte påverkas av höjda ersättningar. Detta ska bero på att fastighetsförvärv på marknaden för bostadsbyggande i allmänhet utgörs av en kedja av förvärv där t.ex. kommunen förvärvar fastighet från en ursprunglig markägare och säljer vidare till ett bostadsföretag alternativt till slutlig konsument. Effekten av höjda ersättningar skulle, enligt Kalbro, bli att kommunen får betala ett högre pris medan det vidare försäljningspriset förbli detsamma. Överskottet flyttas bara från kommun till ursprunglig fastighetsägare. Det ska i sammanhanget tilläggas att detta dessutom gäller för en ytterst begränsad del av fastighetsförsörjningen för bostadsbyggande. Så lite som, bedömningsvis, 5 procent av denna fastighetsförsörjning sker i dag med expropriation.

Även de enkätsvar från kommuner vi kunnat ta del av tyder på att höjda ersättningar i huvudsak leder till att överskottet flyttas från kommuner till ursprungliga fastighetsägare. De slutliga konsumenterna skulle alltså inte påverkas.

Svaret på frågan om hur frivilliga överenskommelser påverkas är inte enkelt. Det finns dock allmänekonomiska skäl att tro att även de frivilliga överenskommelserna blir dyrare.

Energimarknaden

Detta avsnitt bygger till viss del på enkätsvar från Svenska Kraftnät.

Stamnätet finansieras i huvudsak genom stamnätsavgifter som förs vidare till de slutliga elkonsumenterna. Enligt enkätsvaret är det sanno-

likt att ökade ersättningar får genomslag på elkonsumenternas elavgifter.

Man kan konstatera att en höjning av nätavgifterna rimligen måste bli blygsam. Av tidigare beräkningar framgår att den ökade kapitalkostnaden för ökade ersättningar blir som högst 0,45 % (vid en höjning på 100 procent). Kapitalkostnaden kan i detta sammanhang sägas approximativt motsvara det som ska finansieras av nätavgiften.

Slutsatsen skulle här alltså kunna vara att de slutliga konsumenterna får betala de höjda ersättningarna genom en marginell höjning av nätavgifterna.

Av enkätsvaret framgår också att man bedömer att nivån på de frivilliga överenskommelserna skulle öka i samma grad som de höjda ersättningarna vid expropriation. Man menar att incitamentsstrukturen inte ändras av de höjda ersättningarna. Ledningsägarens incitament till frivilliga överenskommelser är att undvika tidsutdräkt och merkostnader. Fastighetsägarens incitament är att få en högre ersättning än vad lagen föreskriver. Därför höjs nivån vid de frivilliga ersättningarna.

Telekommunikationer

För detta avsnitt har vi som underlag, utöver de egna tidigare gjorda beräkningarna, en PM från PTS och ett enkät svar från IT & Telekomföretagen inom Almega.

Marknaden för telekommunikationer präglas av en skarp konkurrens. Den enskilde producenten kan av konkurrensskäl m.a.o. inte övervältra höjda kostnader på konsumenterna i form av höjda priser. Men eftersom det kan antas att samtliga producenter påverkas på samma sätt av höjda kostnader kräver samtliga producenter ett högre pris vid en given produktionsvolym. Om efterfrågan inte är helt priskänslig kan man förvänta sig att priserna ökar och att volymen minskar. Det faktum att förändringen i kapitalkostnaden är mycket liten, långt under en procent, är dessa förändringar sannolikt nära nog försumbara.

Det är troligt att de frivilliga ersättningarna anpassar sig uppåt vid höjda ersättningar för expropriation. Drivkraften för säljaren av fastigheten är att få ut ett högre pris. Vid en högre ersättning för expropriation höjs den utgångspunkt från vilken säljaren kan utgå för att få det högre priset. Drivkraften för fastighetsköparen är att få en snabbare hantering, slippa byråkratiskt krångel och, möjligen,

att vinna goodwill. Därför kommer det frivilliga jämviktspriset att ligga på en högre nivå än innan den höjda ersättningen vid expropriation. Det är däremot inte självklart att frivilligpriset stiger i samma grad som ersättningen. Fastighetsköparens efterfrågan på fastigheter är en funktion av hur marknaden för de tjänster fastighetsköparen producerar ser ut. Om denna efterfrågan är priskänslig kan det medföra en begränsning i betalningsviljan för fastigheter och därmed att frivilligpriset stiger i mindre grad än ersättningen vid expropriationer.

De offentliga verksamheterna

De offentliga verksamheterna Banverket, Naturvårdverket och Vägverket behandlas sammantaget i detta avsnitt.

Eftersom det här rör sig om offentliga verksamheter måste påverkan analyseras ur ett budgetperspektiv. Antingen kan verksamheterna få samma budget som tidigare och minska sin verksamhet eller får de en budgetförstärkning motsvarande de höjda ersättningarna till fastighetsägarna. Alternativt kan det handla om i vilken mån det är möjligt för verken att ta upp lån.

Ett sätt att få ett mått på inverkan om verken inte får någon budgetförstärkning är att ställa den ökade utgiften i relation till den totala investeringsutgiften i utgångsläget. Den procentandel som kan skapas med denna andel kan tolkas som hur mycket investeringarna måste minska i den situationen.

Minst blir påverkan för Banverket, som i så fall får minska investeringarna med, beroende på den procentuella ökningen av ersättningarna, mellan 0,1 och 1 procent. För Vägverket skulle påverkan bli större, någonstans mellan 0,5 och 5 procent. Naturvårdverkets verksamhet skulle behöva minska påtagligt, mellan drygt 8 och 47 procent.

Hur mycket budgetarna behöver förstärkas vid en situation med en kompensatoriskt stärkt budget framgår av tidigare beräkningar. En alternativ kompensatorisk förstärkning skulle kunna vara att tillse att verken får en ökad budget för att kunna ta upp lån. Budgeten behöver då årligen förstärkas med räntekostnaderna och amorteringarna på lånen.

När det gäller de frivilliga ersättningarna kan en del överföras från det resonemang som fördes för de marknadsbaserade verksamheterna. Det finns dock en viktig skillnad. De offentliga verksamheterna möter

inte en marknad på det sätt som de marknadsbaserade verksamheterna gör. I stället utgör grunden en budgettilldelning som kan anpassas eller inte.

Förteckning över deltagare i referensgruppen

Rickard Arvidsson, Naturvårdsverket
Göran Ek, Energimyndigheten
Christina Henryson, Post- och telestyrelsen
Thomas Kalbro, KTH
Ola Nyberg, Banverket
Thomas Sandberg, Jordbruksdepartementet
Björn Sundström, Sveriges Kommuner och Landsting
Susanne Åkerlund, Vägverket

Sammanställning över enkätfrågor

Några frågor om ekonomiska konsekvenser

För att få ett underlag för att bedöma vilka effekter olika förändringar skulle kunna få för den verksamhet som ni har erfarenhet av skulle vi vara tacksamma om ni kunde besvara några frågor som utgår från följande tre hypotetiska alternativ.

Ersättning utgår med

1. marknadsvärdet med påslag om 10 procent;
2. marknadsvärdet med påslag om 50 procent;
3. marknadsvärdet med påslag om 100 procent.

Fråga 1. Vilka bedömningar gör ni beträffande de ekonomiska konsekvenserna för er verksamhet av dessa tre alternativ?

Fråga 2. Vad skulle det kunna innebära för totalkostnaderna för er verksamhet (dvs. byggande av vägar och järnvägar, anläggande av naturreservat, elledningar och telenät etc.) och ersättningskostnadernas andel av totalkostnaderna?

Fråga 3. Hur tror ni att en ersättningshöjning (såsom de tre olika alternativen ovan) skulle påverka slutanvändarna?

Fråga 4. Eftersom nästan alla ersättningar bestäms ”frivilligt” och ofta ligger högre (jfr SOU 2007:29 s. 122 f.) än vad en ren lagtillämpning skulle ge bör hänsyn tas även till detta. Hur bedömer ni frågan om ett eventuellt påslag även skulle innebära en höjning av den frivilliga ersättningen? Skulle man i så fall kunna räkna med att avståndet mellan myndighetsbestämd och frivillig ersättning kommer att förbli detsamma eller om det finns anledning att räkna med större eller mindre skillnader?

Förteckning över intressenter som har tillställts enkäten

1. Vägverket
2. Svenska Kraftnät
3. Svensk Energi
4. IT & Telekomföretagen (inom Almega)
5. Banverket
6. Naturvårdsverket
7. Göteborgs kommun
8. Jönköpings kommun
9. Gävle kommun
10. Malmö kommun
11. Stockholms kommun



KTH Arkitektur
och samhällsbyggnad

Fastighetsvetenskap

Till utredningen om expropriationsersättning (Ju 2005:17)

Expropriationslagens ersättningsregler

– effekter på bostadsmarknaden?

Detta PM analyserar *om*, och i så fall *hur*, höjda ersättningsnivåer i expropriationslagen kan påverka bostadsmarknaden. Analysen behandlar ersättningsreglernas effekter i tre typsituationer:

- Exploatering på mark som ägs av en *privat byggherre* och där fastigheter/bostadsrätter sedan säljs på marknaden.
- Exploatering på mark som upplåts av *kommunen* till en privat byggherre (s.k. markanvisning), där fastigheterna/bostadsrätterna sedan säljs på marknaden.
- Nyproduktion av *hyresbostäder*, där hyressättningen är reglerad enligt det s.k. bruksvärdesystemet.

Thomas Kalbro
2008-08-12

1 Bostadsbyggande och markpriser

Av de drygt 30 000 lägenheter som producerades 2007 svarade småhus (villor/radhus) med äganderätt för 35 procent, bostadsrätter för 35 procent och hyreslägenheter för 30 procent.¹ I de tre storstadsregionerna, med en total andel av bostadsproduktionen på ca 50 procent, är bilden något annorlunda. Bostadsrätter har här en högre andel, drygt 40 procent, medan ägande- och hyresrätter svarar för ca 30 procent vardera.

Den genomsnittliga produktionskostnaden, inkl. markkostnader, för lägenheter i flerbostadshus var drygt 1,8 miljoner kronor och för småhuslägenheter drygt 2,5 miljoner kronor. I storstadsregionerna var motsvarande siffror ca 2,0 respektive 2,9 miljoner kronor.² Mot bakgrund av dessa siffror kan den totala produktionskostnaden uppskattas till i storleksordningen 60–70 miljarder kronor.

I byggkommissionens betänkande belyses *markkostnadernas* andel av de totala produktionskostnaderna (år 1999).³

Markkostnadernas andel av den totala produktionskostnaden var 15 procent för flerbostadshus i hela riket år 1999 jämfört med knappt 7 procent år 1992. Motsvarande uppgifter för gruppbyggda småhus var 14 respektive 10 procent. I Storstockholm, där markkostnaden för flerbostadshus i genomsnitt var 2 900 kronor per kvadratmeter bruksarea under år 1999, uppgick därmed denna kostnad till 16 procent av den totala produktionskostnaden. I Storgöteborg (3 000 kronor) och Stormalmö (1 900 kronor) var andelen 19 respektive 14 procent.

Om vi antar att markkostnaden svarar för ca 15–20 procent av produktionskostnaden, innebär det att markvärdet kan uppskattas till *10–15 miljarder kronor* årligen, givet de senare årens bostadsproduktion. Sannolikt kan siffrorna vara ännu högre med tanke på tillväxtregionernas starka efterfrågan på bostäder på 2000-talet.

¹ Sveriges Officiella Statistik. *Statistiska meddelanden*. BO 20 SM 0881.

² Statistiska Centralbyrån (www.scb.se, 2008-04-02). Dessa siffror avser år 2006 (för 2007 saknas ännu statistik). Enligt handläggare Magnus Walestad på SCB avser ”produktionskostnaden” lägenheternas pris, inkl. moms och byggherrevinst.

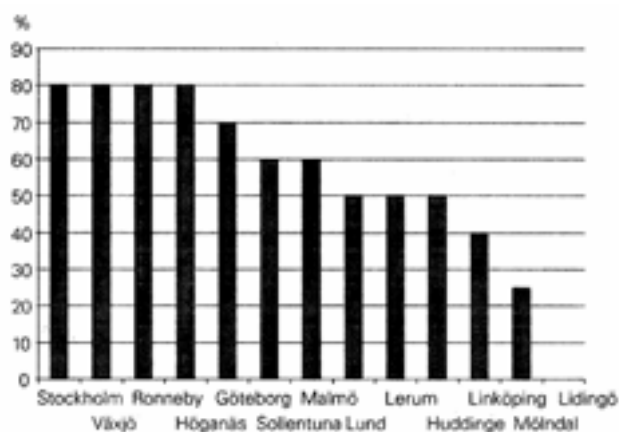
³ SOU 2002:15. *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn* (s. 208).

2 Hur genomförs bebyggelseexploateringar?

Varje bebyggelseprojekt har särdrag som gör att plan- och byggprocessen, i större eller mindre grad, måste anpassas till det enskilda fallet. Några huvudvarianter på processer kan dock utmönstras med avseende på två faktorer av central betydelse för genomförandet av ett projekt. *Ägarförhållanden*: ägs bebyggelseområdet av privata byggherrar eller av kommunen när exploateringen initieras? *Byggherren*: uppförs bebyggelsen av professionella byggherrar eller av privatpersoner?

Under 1970- och 1980-talen genomfördes ca 70–80 procent av bostäderna på mark som upplåtits av kommunerna.⁴ Även under 2000-talet spelar det kommunala markägandet en stor roll i många kommuner. I exempelvis de tre största kommunerna – Stockholm, Göteborg och Malmö – är andelen bostäder producerade på kommunägd mark mellan 60–80 procent.⁵ Samtidigt finns det kommuner där det kommunala markägandet är litet eller försumbart.

Figur 1 Andelen bostadslägenheter producerade på kommunal mark i tretton kommuner



Källa: Boverket, 2005

⁴ Boverket, 1991; *Studie av markvillkoret och dess tillämpning*.

⁵ Boverket, 2005; *Markpolitik och kommunala markpriser*.

Examensarbeten vid KTH/Fastighetsvetenskap har närmare undersökt exploateringsprocesser i sex kommuner – Stockholm, Tyresö, Göteborg, Partille, Malmö och Kristianstad.⁶ Undersökningarna avser detaljplaner antagna under 2000-talet, med ett sammanlagt innehåll av närmare 40 000 bostadslägenheter. I dessa undersökningar belyses bl.a. andelen producerade lägenheter med avseende på ägarförhållanden och byggherre. Resultatet kan sammanfattas med figur 2.

Figur 2 Andelen producerade bostadslägenheter med avseende på ägarförhållanden och byggherre

	Icke-professionell byggherre	Professionell byggherre
Byggherren äger marken	3 %	30 %
Kommunen äger marken	2 %	65 %

Källa: Kalbro, 2007⁷

Figuren indikerar, förutom att kommunalt markägande spelar en stor roll, att det helt övervägande antalet lägenheter har producerats av professionella byggherrar. Det är endast en mindre andel lägenheter som uppförs av ”icke-professionella” byggherrar, dvs. privatpersoner som bygger sig en villa när t.ex. äldre fritidsbebyggelseområden förnyas och planläggs eller när kommuner upplåter villatomter för privat byggande.

För bostadsmarknaden som helhet är således bostadsproduktion av professionella byggherrar av störst intresse, även om det finns variationer mellan kommuner i olika delar av landet med hänsyn till bebyggelsestryck, kommunal markpolitik m.m. I fortsättningen behandlas därför effekter av höjda ersättningsnivåer enbart med avseende på, vad som kan benämnas, ”exploatörsfallet”.

⁶ Skoglund, 2006; *Bostadsproduktion på privat och kommunal mark – Stockholm och Tyresö* och Mattsson & Nilsson, 2006; *Analys av bostadsbyggande och markägförhållanden i Göteborgs- och Skåne-regionen*.

⁷ Kalbro, 2007; *Markexploatering*. Norstedts Juridik.

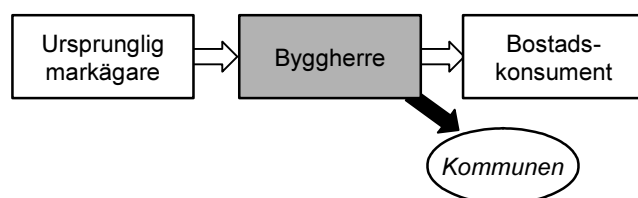
3 Bostadsproduktion på marknadsmässiga villkor?

Bostadsbyggandet sker till stor del med marknadsorienterade förtecken, dvs. bostäder säljs eller upplåts till marknadsmässiga priser.⁸ Det är då huvudsakligen fråga om egnahem och bostadsrätter som uppförs av privata byggherrar/byggföretag.⁹ Byggandet kan ske på mark som byggherren förvärvat av en enskild fastighetsägare, mer eller mindre lång tid innan bebyggelseplaner initierats, eller på mark som förvärvats av kommunen, s.k. *markanvisning*. I det senare fallet villkoras normalt markförvärvet av att en detaljplan sedermera kommer att antas och vinna laga kraft.

Vilken effekt höjda ersättningsnivåer i lagstiftningen kan tänkas få i dessa situationer ska belysas i de följande två avsnitten.

3.1 Bostadsbyggande på mark som ägs av byggherren

De markförvärv som sker när byggherren är markägare då bostadsprojektet initieras kan schematiskt beskrivas med figuren nedan.



Byggherren förvärv mark till marknadspris, mer eller mindre lång tid, före byggstart. Marken kan köpas på "spekulation", dvs. med risk för att någon exploatering inte blir av eller att markanvändning/exploateringsgrad blir sämre än vad byggherren förväntat. Ett (kanske vanligare) alternativ är att byggherren och den ursprungliga markägaren kommer överens om ett "villkorligt köp". Det innebär att ett definitivt förvärv görs beroende av att en detaljplan sedermera kommer att vinna laga kraft. Det slutliga priset, som bestäms

⁸ Till skillnad mot den situation som rådde fram till början av 1990-talet, då den statliga bostadsfinansieringen förutsatte att det gjordes en kostnads- och priskontroll av bostadsbyggandet.

⁹ En markant skillnad mot 1960- och 70-talen då en stor andel av bostäderna producerades i form av hyresrättslägenheter av kommunala, allmännyttiga bostadsföretag.

på marknadsmässiga grunder, kopplas då till värdet av de byggrätter planen medger. Det slutliga steget i förvärvskedjan – byggherrens överlåtelse av fastigheter/bostadsrätter till slutliga bostadskonsumenter – är också rena marknadstransaktioner, dvs. överlåtelsepriset styrs av utbud och efterfrågan. Sammanfattningsvis betyder detta, att ersättningsregler i expropriationslagstiftningen inte spelar någon roll i dessa förvärvs- eller överlåtelsefall.

I samband med bebyggelseexploateringar på byggherreägd mark behöver normalt vissa områden för allmänna platser och allmänna tomter överföras till kommunen (eller ”huvudmannen” för anläggningarna). I detta fall finns markåtkomstregler i 6 kap. 17 § PBL, som hänvisar till expropriationslagens ersättningsregler. I ”exploatörsfallet” finns emellertid en kompletterande bestämmelse i 6 kap. 19 § PBL, som innebär att byggherren ska avstå marken *utan ersättning*, om det är ”skäligt med hänsyn till den nytta markens eller utrymmets ägare kan väntas få av planen och till övriga omständigheter”. I praktiken tillämpas denna bestämmelse, med stöd av exploateringsavtal, nästan undantagslöst vid markexploateringar av professionella byggherrar.¹⁰

I vissa fall kan inte 6 kap. 19 § tillämpas eftersom byggherrarna inte kan betraktas som ”exploatörer”. Det gäller företrädesvis vid förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden, där fastighetsägarna är enskilda privatpersoner. I detta fall kan dock kommunerna använda de s.k. gatukostnadsreglerna i 6 kap. 31–38 §§ PBL. Dessa bestämmelser ger kommunen möjlighet att ta ut gatukostnadsavgifter från fastighetsägarna för att täcka anläggningskostnader för allmänna platser (gator och grönområden). I avgiftsunderlaget ingår då, förutom anläggningskostnaderna, kommunens kostnader för att förvärva mark för gatan/grönområdet. Kostnaden i form av markersättning kan alltså kommunen överföra på fastighetsägarna i området. Under förutsättning att kommuner utnyttjar den lagliga möjligheten att ta ut gatukostnader, kommer en höjd ersättningsnivå inte att belasta den kommunala ekonomin.¹¹

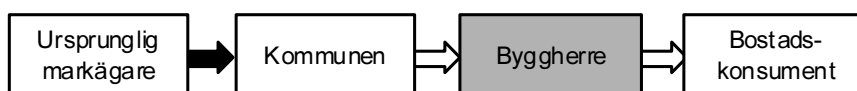
¹⁰ En höjd ersättning medför dock en viss omfördelning av kostnader mellan fastighetsägare inom detaljplaneområdet. Det kan nämnas att en sådan omfördelning, med högre ersättning till den som avstår mark från övriga fastighetsägare, i andra sammanhang har ansetts vara mer rättvis. Exempelvis bygger lagen (1987:11) om exploateringssamverkan på, att mark för allmänna platser inte ska värderas lägre än tomtmark för enskild bebyggelse.

¹¹ Det gäller även gång- och cykelvägar på kvartersmark som ska vara allmänt tillgängliga, även om ersättning borde utgå enligt lagstiftningen. Men det skulle i så fall röra sig om små ersättningsbelopp som har mycket marginell (eller ingen alls betydelse) för bostadsmarknaden. Se Kalbro & Smith, 2008; *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer*.

Slutsatsen blir att expropriationslagens ersättningsregler saknar betydelse för bostadsmarknaden när exploateringar sker på mark som ägs av byggherren.

3.2 Bostadsbyggande på mark som upplåts av kommunen – markanvisning

Vid bebyggelseexploateringar där kommunen agerar ”mellanhand” mellan en ursprunglig markägare och byggherre kan förvärvskedjan beskrivas på följande sätt.



I dessa överlåtelssituationer bestäms priset efter marknadsmässiga principer dels när kommunen säljer mark till byggherren, dels när byggherren slutligen säljer fastigheter/bostadsrätter till bostadskonsumenterna.

I kedjans första led – när kommunen förvärvar mark från en ursprunglig markägare – kan dock expropriationslagen bli aktuell. Kommunen kan exproprieras mark för ”tätbebyggelse” med stöd av 2 kap. 1 § ExL. Vid detta markförvärv kan alltså en höjning av lagens ersättningsnivåer få betydelse, t.ex. genom att presumptionsregeln i 4 kap. 3 § ExL avskaffas. Kommunerna skulle därigenom riskera att behöva betala ett högre pris för marken, jämfört med dagens läge.

Det pris som kommunen betalar till den ursprungliga markägaren påverkar dock inte byggherrens eller bostadskonsumenternas betalningsvilja i senare led av förvärvskedjan, dvs. de är inte beredda att betala mer för att *kommunen* har betalat ett högre pris för marken i ett tidigare skede. Ett högt pris för kommunala markförvärv i ett tidigt skede av förvärvskedjan kommer därmed att ”neutraliseras” av efterföljande marknadstransaktioner till den slutliga bostadskonsumerten.

Även i detta fall blir alltså slutsatsen att expropriationslagens ersättningsbestämmelser inte påverkar bostadsmarknaden som helhet.

4 Nyproduktion av hyresbostäder

De tidigare avsnitten baseras på att bostäder säljs eller upplåts till marknadspriser. Det gäller inte för nyproduktion av *hyreslägenheter*, där hyran ska bestämmas enligt det s.k. bruksvärdesystemet. Systemet innebär i princip att de allmännyttiga bostadsföretagen ska anpassa sina hyror så att de täcker de direkta kostnaderna samt ger en viss/skälig förräntning (och allmännyttans hyresnivåer ska också vara normgivande för privata hyresvärdar). Bostadsföretagen ska med andra ord inte agera utifrån något vinstintresse. Bostadsbyggande med hyreslägenheter sker alltså inte under samma förutsättningar som bostäder som säljs på marknaden.

KTH/Bygg- och fastighetsekonomi har genomfört flera studier av hyressättningen för nyproducerade lägenheter. Där framgår bl.a. att allmännyttiga företag till övervägande del baserar hyressättningen på självkostnadsprincipen, dvs. varje byggprojekt ska bära sig självt.¹² I en intervjuundersökning sammanfattas information från allmännyttiga bostadsföretag på följande sätt:¹³

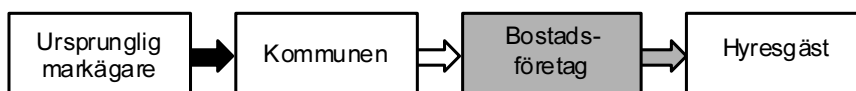
Att sätta hyra på nyproduktion är något företagen kan göra på egen hand. Vid hyressättning av nyproducerade lägenheter känner företagen av marknaden och sätter en hyra som de anser är rimlig och att det finns personer som är villiga att betala denna hyra. Därefter går många bostadsföretag till hyresgästföreningen och diskuterar om denna hyra är rimlig. Kommer parterna inte överens tar företaget oftast beslutet att den föreslagna hyran i alla fall skall gälla. Detta för att den oftast är satt så att produktionskostnaden skall täckas av hyran under en tioårsperiod och därmed inte är så flexibel. Ibland förekommer det att man i början av ett projekt ser vilken hyra man kan ta ut i området och gör en baklängesräkning och ser vad produktionskostnaderna kan vara för att projektet skall gå runt.

Citatet indikerar en kombination av marknadstänkande och tillämpning av självkostnadsprincipen vid hyressättning i nyproduktion av hyresbostäder. Det innebär att det markpris som bostadsföretagen betalar skulle kunna påverka den slutliga hyresnivån.

Byggande av hyresbostäder kan genomföras på samma sätt som beskrivits i avsnitt 2.1–2, dvs. byggandet kan ske på privatägd mark eller mark som har upplåtits av kommunen. Och expropriationslagens regler kan enbart bli aktuella i det senare fallet.

¹² Bejrum, Berglund, Hellström, Lind & Lundström, 2004; *Bostadsföretagens väg från byggkostnad till hyra för en lägenhet*.

¹³ Borg & Lind, 2006; *De allmännyttiga bostadsföretagens roll på bostadsmarknaden*.



Då kommunen förvärvar mark i syfte att bygga hyresbostäder – och tillämpar presumptionsregeln – kan priset understiga marknadsvärdet. I teorin finns därför ekonomiskt utrymme för kommunen att överlåta marken till ett bostadsföretag till ett pris som ligger under marknadsvärdenivån. Presumptionsregeln skulle därmed kunna vara ett medel att subventionera byggande av hyresbostäder.

I praktiken torde det dock inte vara tillåtet för kommunen att upplåta mark för hyresbostäder till ett pris som understiger marknadsvärdet. I ett rättsfall från kammarrätten i Stockholm prövades om Stockholms Stad hade rätt att differentiera tomträttsavgälden med hänsyn till om marken skulle användas för bostads- eller hyresrätter.¹⁴ Kammarrätten fann, i korthet, att en sådan särbehandling av upplåtelseformer *inte* var tillåten. En analog tolkning av rättsfallet innebär att kommunen inte heller har rätt att särbehandla bostadsrätter och hyresrätter vid *försäljning* av mark. Säljs mark för bostadsrättslägenheter till marknadspris gäller alltså samma villkor för marköverlåtelser för hyreslägenheter (eftersom det inte är möjligt att i lagstiftningen, dvs. PBL, reglera upplåtelseformer i detaljplaner).¹⁵

Också i detta tredje fall – byggande av hyresbostäder – blir sålunda slutsatsen att expropriationslagens ersättningsregler inte får någon effekt på hyresnivåerna.

¹⁴ Fallet avsåg en laglighetsprövning av 2 kap. 2 § kommunallagen (likställighetsprincipen). Dom 2007-07-16, mål nr. 1441-05, 1442-05. Utöver det aktuella rättsfallet kan nämnas att andra paragrafer i kommunallagen, som kan vara tillämpliga vid kommunala markförsäljningar, är 2 kap. 8 § (om stöd till enskilda näringsidkare) samt 8 kap. 1 § (om god ekonomisk hushållning med kommunens resurser). Vidare gäller EU-kommissionens ”Meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader” (97/C 209/03), som föreskriver att det allmänna ska, genom anbudsförfarande eller på annat sätt, garantera att fastigheter säljs till marknadsvärdet. Se även cirkulär 2007:8 från Sveriges Kommuner och Landsting.

¹⁵ Om det anses önskvärt att kommunerna bör kunna styra upplåtelseformer till bostäder torde det vara naturligt att reglera detta i plan- och bygglagen (genom t.ex. en utvidgning av regleringsmöjligheterna i 5 kap. 7 §). Givet denna planreglering skulle det uppstå olika marknadsvärdenivåer för bostads- respektive hyresrätt.

5 Sammanfattande kommentarer

Detta PM har diskuterat effekter på bostadsmarknaden av höjda ersättningsnivåer expropriationslagen.

För både produktion av bostäder för försäljning och uppförande av hyresbostäder görs bedömningen, att expropriationslagens ersättningsregler i princip *inte* påverkar försäljningspriser eller hyresnivåer för slutliga bostadskonsumenter. Av de markförvärvskedjor som presenterats för olika typsituationer framgår, att initiala effekter av ersättningsbestämmelserna ”elimineras” av efterföljande förvärv som sker till marknadspriser.

En höjning av ersättningsnivån – genom ett slopande av presumptionsregeln och/eller någon form av påslag på marknadsvärdet – får dock *fördelningseffekter*. Jämfört med nuvarande regler riskerar kommunerna att få betala ett högre pris för mark som ska användas för bostäder, dvs. ”vinster” vid dessa markförvärv överförs från kommunen till den ursprunglige markägaren.

Denna fördelningseffekt skulle kunna få vissa indirekta och långsiktiga effekter på bostadsmarknaden. Man kan spekulera över om detta exempelvis kommer att minska vissa kommuners incitament att förvärva och planlägga mark för bostäder. I så fall finns en risk för att *utbudet* av bostäder minskar och att prisnivån på bostäderna stiger. Om en sådan effekt uppstår – och hur stor den i så fall blir – beror på de enskilda kommunernas inställning till en aktiv markpolitik, bebyggelsestryck m.m. Som framgår av figur 1 finns det stora variationer mellan kommunerna i det avseendet.



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE
2008-08-21
329-1867-08 No

Till Utredningen om
expropriationsersättning

Påverkan på genomförande av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken och miljökvalitetsmålet Levande skogar om intrångsersättning till fastighetsägare höjs med 10%, 50% resp. 100 %.

Bakgrund

Utredningen om expropriationsersättning (Ju 2005:17) har uppdragit åt regeringskansliets förvaltningsavdelning att beräkna ekonomiska effekter av höjda ersättningar utöver marknadsvärdet. Förvaltningsavdelningens PM 2008-05-30 visar att effekten av höjda ersättningar påtagligt påverkar genomförandet av områdesskydd i form av naturreservat, nationalparker och biotopskyddsområden eftersom lejonparten av utgifterna är köpeskilling eller intrångsersättning till fastighetsägare. Utredningen har gett Naturvårdsverket tillfälle att lämna synpunkter utifrån ovannämnda PM.

Nedan redovisas dels Naturvårdsverkets bedömning hur relationen mellan köp och intrångsersättning vid naturreservatsbildning ändras vid höjd ersättning, dels påverkan på genomförandet av miljökvalitetsmålet Levande skogar.

Bedömningarna baseras på anslagsnivån för köp och intrång de senaste åren, ca 750 mkr och att ingen höjning av köpeskilling erbjuds vid förhandling om köp.

Naturresevat

Ersättningsbestämmelserna i 31 kap. miljöbalken (MB) hänvisar till expropriationslagen om inte miljöbalken innehåller avvikande bestämmelser. Utgångspunkten i MB är att fastighetsägaren behåller äganderätten men har rätt till intrångsersättning, motsvarande fastighetens marknadsvärdeminskning, om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Om ägaren i stället väljer att överlåta egendom som berörs av naturresevat har Naturvårdsverket rätt att med stöd av regleringsbrevet och fastighetsförvaltningsförordningen, (1993:527), förvärva egendomen genom ett civilrättsligt köp enligt jordbalken.

Nationalpark

Mark- eller vattenområde som tillhör staten får efter riksdagens medgivande av regeringen förklaras som nationalpark. Markåtkomsten sker genom civilrättsligt förvärv eller expropriation. Naturvårdsverket har i modern tid inte använt sig av möjligheten till expropriation.

Biotopskyddsområde

För biotopskyddsområde gäller samma ersättningsregler som för naturresevat. Fastighetsägaren behåller äganderätten och har rätt till intrångsersättning om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Av intresse i detta sammanhang är främst Skogsstyrelsens beslut om biotopskyddsområden i skogsmark. För Skogsstyrelsen gäller att intrångsersättningarna är i storleksordningen 100 mkr per år. Länsstyrelserna har hittills endast i ett fåtal ärenden beslutat om biotopskyddsområde.

Höjd ersättning med 10 %

Fastighetsägaren erbjuds vid naturresevatsbildning påslag på intrångsersättningen motsvarande 10 % av fastighetens marknadsvärdeminskning enligt ersättningsutredning. Effekten torde bli att relationen mellan köp och intrång inte förändras. Den årliga "produktionen" i form av antal hektar säkrad skogsmark bedöms därför endast minska marginellt.

Höjd ersättning med 50 %

Fastighetsägaren erbjuds vid naturreservatsbildning påslag på intrångsersättningen motsvarande 50 % av fastighetens marknadsvärdeminskning enligt ersättningsutredning. Effekten blir med all säkerhet att endast ett fåtal ägare väljer att sälja berörd fast egendom till Naturvårdsverket. I ett fåtal fall där ägarens önskemål om ersättningsmark kan tillgodoses förvärvar Naturvårdsverket naturreservatsmarken. Relationen mellan köp och intrång förändras så att intrångsersättning bedöms motsvara ca 80 % av den årliga investeringsutgiften 750 mkr. Det innebär att den sammanlagda årliga intrångsersättningen blir i storleksordningen 600 mkr. Relationsförändringens påverkan på genomförandetiden för miljö kvalitetsmålet Levande skogar beskrivs nedan.

Höjd ersättning med 100 %

Fastighetsägaren erbjuds vid naturreservatsbildning ett påslag på intrångsersättningen motsvarande 100 % av fastighetens marknadsvärdeminskning enligt ersättningsutredning. Alla ägare kommer av ekonomiska skäl att bibehålla äganderätten. Den totala intrångsersättningen blir således 750 mkr per år. Relationsförändringens påverkan på genomförandetiden för miljö kvalitetsmålet Levande skogar beskrivs nedan.

Påverkan på genomförandet av miljö kvalitetsmålet Levande skogar

Enligt delmål 1 Långsiktigt skydd av skogsmark ska 900 000 hektar (ha) skyddsvärd produktiv skogsmark (ps) nedanför det fjällnära området undantas från skogsproduktion till år 2010. Statens del av delmålet har formulerats så att 320 000 ha ps ska skyddas som naturreservat. 30 000 ha ps ska skyddas som biotopskyddsområde och 50 000 ha ps omfattas av naturvårdsavtal. Naturvårdsavtal är ett civilrättsligt avtal enligt jordabalken och berörs inte av miljöbalkens ersättningsregler.

Enligt Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål 2008 bedöms ca 250 000 ha ps ha skyddats till år 2010. Naturvårdsverket har t.o.m. 2007 säkrat 123 000 ha ps i form av köp av fast egendom och utbetalda intrångsersättningar. Genomsnittskostnaden år 2007

för köp och intrång är enligt Naturvårdsverkets årsredovisning ca 38 000 kr/ha ps. Ca 21 200 ha ps säkrades 2007.

Givet oförändrad budget, ca 750 mkr, och snittkostnaden 38 000 kr/ha ps, medför höjning av ersättningen med 50 % att hektarkostnaden ökar till 57 000 kr/ha ps vid intrång. De ca 600 mkr som bedöms användas för intrångsersättning räcker då till att säkra ca 10 500 ha ps. Resterande 150 mkr räcker då till att köpa ca 3 900 ha ps. Jämfört med utfallet 2007 betyder det en minskning av totalt säkrad areal med ca 6 800 ha ps eller 32 % per år.

Höjs ersättningen med 100 % givet oförändrad budgetram på 750 mkr ökar hektarkostnaden för intrång till 76 000 kr/ha ps. 750 mkr används för intrångsersättning vilket motsvarar ca 99 00 ha ps. Jämfört med utfallet 2007 innebär det en minskning av säkrad areal med 11 300 ha ps eller 47 % per år.

Sammanfattningsvis innebär en höjning av ersättningarna med 50 % resp. 100 % att genomförandetiden för delmål 1 förlängs avsevärt givet oförändrad budget. Miljömålsarealen kommer inte att uppnås inom överskådlig tid och risken ökar att biologisk mångfald knuten till skyddsvärd skog går förlorad genom avverkning av skogar med höga naturvärden. Efterfrågan på skogsresurser ökar stadigt. Områden med skyddsvärd skog kommer att bli föremål för skogsbruksåtgärder därför att ägarna inte har råd att vänta flera år på erbjudande om intrångsersättning vid bildande av naturreservat eller biotopskyddsområde.

I samband med genomförande av markåtkomsten uppkommer kostnader för värdering, förhandling, markägarombud, fastighetsbildning och lagfart. Dessa kostnader är ca 40 mkr per år och bedöms minska på grund av färre köp och därmed mindre kostnader för fastighetsbildning. Å andra sidan kommer den administrativa förvaltningen av naturreservaten att fördyras genom att antalet sakägare i vissa fall kan vara flera hundra om reservatet omfattar ett ägosplittrat område jämfört med om staten är ensam ägare till naturreservatet.

Eftersom Skogsstyrelsen endast har rätt att betala intrångsersättning påverkar höjningar enligt ovan fullt ut Skogsstyrelsens möjligheter att bidra till genomförande av miljökvalitetsmålet Levande skogar givet oförändrad budget.

Om ersättningarna höjs med 50 % eller 100 % behövs en kompensatorisk förstärkning av budgeten för Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen för att hejda förlust av biologisk mångfald i skogslandskapet.

Beslut om denna skrivelse har fattats av vikarierande generaldirektören Eva Smith.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tillförordnade direktören Anna Helena Lindahl, chefsjuristen Kitty Victor, enhetschefen Bo Lundin och Rickard Arvidsson, den sistnämnda föredragande.

Eva Smith

Rickard Arvidsson

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
44. Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet. Fö.
51. Värdigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran. En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer. Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen. Översyn och internationell utblick. Expertgruppsrapport. Ju.
62. Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter. Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga? En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn – organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsetta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. A.
84. Alkolås för rattfyllerister och körkortsprov i privat regi. N.
85. Straff i proportion till brottets allvar. Ju.
86. Prövning av vindkraft. M.
87. Åklagarväsendets brottsbekämpning. Integritet – Effektivitet. Ju.
88. Elektroniskt kungörande av författningar. Ju.
89. Trygghetssystemen för företagare. N.
90. Svensk export och internationalisering. Utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande. UD.
91. En svensk veteranpolitik, del 2. Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö.
92. Konkurrens på spåret. N.
93. Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. Ju.
94. Tillval i hyresrätt. Ju.
95. Enklare semesterregler. A.
96. Kommersiell radio – nya sändningsmöjligheter. Ku.
97. Styr samverkan – för bättre service till medborgarna. Fi.
98. Totalförsvarplikten i framtiden. Fö.
99. Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m. Ju.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
- Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
- Förtursförklaring i domstol. [16]
- Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
- Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
- Framtidens polisutbildning. [39]
- Människohandel och barnåktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
- Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
- Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
- Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
- Aktiekapital i privata aktieföretag. [49]
- Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
- Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
- Sekretess och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
- Enklare redovisning. [67]
- Uppföljning av kriminalvårdens effektiviser-
ingsarbete. [71]
- Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
- Revisorers skadeståndsansvar. [79]
- Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
- Vägen tillbaka för överskuldssatta. [82]
- Straff i proportion till brottets allvar. [85]
- Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. [87]
- Elektroniskt kungörande av författningar. [88]
- Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. [93]
- Tillval i hyresrätt. [94]
- Nya ersättningsbestämmelser i expropriations-
lagen, m.m. [99]

Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
- Konsulär katastrofinsats. [23]
- Svensk export och internationalisering.
Utveckling, utmaningar, företagsklimat
och främjande. [90]

Försvarsdepartementet

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
- Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]
- En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansvaret för personalen före, under och
efter internationella militära insatser. [91]
- Totalförsvarsplikten i framtiden. [98]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
- 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkring. [10].
- LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
- Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
- Apoteksdatalagen. [28]
- Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
- Vårdval i Sverige. [37]
- Handel med läkemedel för djur. [46]
- Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
- Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]
- Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd
och service för vissa personer med
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst
+ Daisy. [77]
- Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för
trafikförsäkringen. [78]

Finansdepartementet

- Finansiella sektorn bär frukt.
– Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. [12]
- Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
- Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. [21]
- Ett stabsstöd i tiden. [22]
- Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen. [34]
- Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
- EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]
- Skattelättnader för hushållstjänster. [57]
- Personnummer och samordningsnummer. [60]
- Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. [69]
- Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [74]
- F-skatt åt flera. [76]
- Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. [80]
- Styr samverkan
– för bättre service till medborgarna. [97]

Utbildningsdepartementet

- Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. [7]
- Bidrag på lika villkor. [8]
- Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
- Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
- Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. [27]
- Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. [29]
- Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. [30]
- Legitimation och skärpta behörighetsregler. [52]

Jordbruksdepartementet

- Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. [56]

Miljödepartementet

- Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. [19]
- Svensk klimatpolitik. [24]
- Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. [31]
- En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]
- Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. [62]
- Bygg – helt enkelt! [68]
- Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. [70]
- Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. [73]
- Prövning av vindkraft. [86]

Näringsdepartementet

- Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]
- Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]
- Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. [13]
- Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]
- Bredband till hela landet. [40]
- Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. [44]
- Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. [53]
- Effektivare signaler. [72]
- Alkolås för rattfyllerister och körkortsprov i privat regi. [84]
- Trygghetssystemen för företagare. [89]
- Konkurrens på spåret. [92]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

- Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. [5]
- Rapporter från en mr-verkstad. [45]
- Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]

Digital-TV-övergången.

+ Engelsk översättning. [35]

Föreningsfostran och tävlingsfostran.

En utvärdering av statens stöd till idrotten.

[59]

Kontinuitet och förändring. + Lättläst +

Daisy. [64]

Kommersiell radio

– nya sändningsmöjligheter. [96]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]

Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. [83]

Enklare semesterregler. [95]