

# Högre ersättning vid mastupplåtelser

*Betänkande av Vinstfördelningsutredningen*

*Stockholm 2012*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2012:61

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: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– 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.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23794-6  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 10 mars 2011 att tillkalla en särskild utredare för att föreslå en ordning för vinstfördelning vid expropriation och andra sådana förfoganden.

Till särskild utredare förordnades från och med den 1 april 2011 f.d. lagmannen Jan Alvå.

Som sakkunniga förordnades från och med den 19 april 2011 ämnesrådet Jacob Aspegren och kanslirådet Magnus Hermansson (Justitiedepartementet), kanslirådet Monica Lagerqvist Nilsson (numera Utrikesdepartementet), departementssekreteraren Susanne Adlercreutz (Landsbygdsdepartementet, t.o.m. den 8 februari 2012) och departementssekreteraren Åsa Persson (Näringsdepartementet). Departementssekreteraren Maria Ulfvarson Östlund (Socialdepartementet) förordnades som sakkunnig fr.o.m. den 5 september 2011 och departementssekreteraren Fredrik Grönvall (Landsbygdsdepartementet) fr.o.m. den 9 februari 2012.

Till utredningen har knutits två referensgrupper. Den ena referensgruppen har bestått av professorn Bertil Bengtsson, hovrättslagmannen Per-Anders Broqvist (Svea hovrätt), tekniska rådet Monica Haapaniemi (Nacka tingsrätt), verksjuristen Christina Hjulström (Energimarknadsinspektionen), lantmätaren Gudrun Jonsson-Glans (Trafikverket), professorn Thomas Kalbro (Kungliga Tekniska Högskolan), analytikern Ylva Mälarstig (Post- och telestyrelsen) och adj. professorn Eije Sjödín (Lantmäteriet).

Den andra referensgruppen har bestått av chefsjuristen Fredrik Bonde (Lantbrukarnas Riksförbund, fr.o.m. den 15 juni 2012 Landahl Advokatbyrå, Stockholm), avdelningschefen Anders Forsgren (SveMin), förbundsjuristen Per Henningsson (Sveriges Kommuner och Landsting), chefsjuristen Bertil Persson (Affärsverket svenska kraftnät), bolagsjuristen Christer Rudén (Svensk Energi), chefsjuristen Rune Thomsson (Fastighetsägarna Sverige, t.o.m. den 31 december

2011), chefsjuristen Mikael Gulliksson (Fastighetsägarna Sverige, fr.o.m. den 1 januari 2012), advokaten Frederik Treschow (Sveriges Jordägareförbund) och näringspolitiske experten Nils Weidstam (IT & Telekomföretagen).

Från och med den 1 april 2011 förordnades hovrättsassessorn Karin Kjellgren som utredningssekreterare. Technologie doktor Leif Norell, Lantmäteriet, har biträtt sekretariatet.

Utredningen, som har antagit namnet Vinstfördelningsutredningen, överlämnar härmed sitt betänkande Högre ersättning vid mastupplåtelse. Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Malmö i september 2012

Jan Alvå

/ Karin Kjellgren

# Innehåll

<b>Förkortningar m.m.</b> .....	<b>13</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>21</b>
1 Förslag till lag (2014:00) om ändring i expropriationslagen (1972:719) .....	21
2 Förslag till lag (2014:00) om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144) .....	22
<b>1 Inledning</b> .....	<b>23</b>
1.1 Utredningens uppdrag.....	23
1.2 Utredningsarbetet.....	23
1.3 Disposition av betänkandet.....	24
<b>Del A Allmänt om ersättningssystemet</b>	
<b>2 Ersättning vid markåtkomst</b> .....	<b>27</b>
2.1 Inledning.....	27
2.2 En tillbakablick.....	27
2.3 Expropriationslagen.....	29
2.3.1 Allmänt.....	29
2.3.2 Ersättning.....	30
2.3.3 Huvudregeln .....	30
2.3.4 Influensregeln .....	31

2.3.5	Presumtionsregeln .....	32
2.3.6	Bevisvärdering .....	32
2.3.7	Betalning av ersättning.....	33
2.3.8	Rättegångskostnader.....	33
2.4	2010 års ersättningsreform .....	34
2.4.1	Allmänt .....	34
2.4.2	Förändringar.....	34
2.5	Annan lagstiftning.....	35
2.5.1	Allmänt .....	35
2.5.2	Fastighetsbildningslagen.....	35
2.5.3	Anläggningslagen .....	38
2.5.4	Ledningsrättslagen .....	39
2.5.5	Miljöbalken.....	41
2.5.6	Plan- och bygglagen.....	42
2.5.7	Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet .....	42
2.5.8	Väglagen.....	43
2.5.9	Lagen om byggande av järnväg.....	44
2.5.10	Minerallagen .....	45
2.5.11	Lagen om vissa torvfyndigheter .....	46
2.5.12	Rennäringslagen .....	46
2.5.13	Bostadsförvaltningslagen.....	47
2.5.14	Lagen om kulturminnen m.m.....	47
2.5.15	Bostadsrättslagen .....	48
2.5.16	Lagen om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar.....	48
2.5.17	Förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.....	48
<b>3</b>	<b>Traditionell ersättning enligt skadeprincipen .....</b>	<b>49</b>
3.1	Inledning.....	49
3.2	Konstitutionella utgångspunkter .....	49
3.2.1	Regeringsformen.....	49
3.2.2	Europakonventionen .....	50
3.3	Allmänt .....	51
3.4	Marknadsvärdesprincipen .....	52
3.4.1	Begreppet marknadsvärde.....	52

3.4.2	Undantag från marknadsvärdesprincipen .....	54
3.4.3	Värderingsosäkerhet .....	54
<b>4</b>	<b>Delvis avvikande regleringar .....</b>	<b>57</b>
4.1	Inledning.....	57
4.2	Skadepincipen .....	57
4.2.1	Äldre rätt .....	57
4.2.2	Gällande rätt.....	61
4.3	Vinstfördelningsprincipen.....	62
4.3.1	Äldre bestämmelser .....	62
4.3.2	Gällande bestämmelser.....	63
<b>5</b>	<b>Teoretisk kontext och begreppsbildning .....</b>	<b>67</b>
5.1	Inledning.....	67
5.2	Motiv för tvångsförvärv.....	67
5.3	En första förutsättning för tvångsförvärv: effektivitet.....	69
5.4	En andra förutsättning för tvångsförvärv: rättvisa.....	71
5.4.1	Allmänt.....	71
5.4.2	Rättvisa utifrån utfallet av fördelning.....	71
5.4.3	Rättvisa i fördelningsprocessen .....	73
5.5	Individuellt värde och reservationspris.....	73
5.6	Begreppet vinstfördelning .....	75
<b>6</b>	<b>Tidigare överväganden .....</b>	<b>77</b>
6.1	Inledning.....	77
6.2	Principer bakom expropriationslagens ersättningsregler .....	77
6.3	Krav på förändrade ersättningsregler.....	80
6.4	Statliga utredningar.....	81
6.4.1	Markersättningsutredningen.....	81
6.4.2	Utredningen om minerallagen, markägarna och miljön.....	81
6.4.3	2002 års ledningsrättsutredning.....	82

6.4.4	Utredningen om expropriationsersättning.....	82
6.5	Principer bakom 2010 års ersättningsreform .....	84
6.6	Rättspolitisk diskurs .....	86
<b>7</b>	<b>Kartläggning av olika områden som kan aktualisera markåtkomst .....</b>	<b>89</b>
7.1	Inledning.....	89
7.2	Det allmännas näringsverksamhet m.m. ....	90
7.2.1	Statlig näringsverksamhet.....	90
7.2.2	Kommunal näringsverksamhet.....	91
7.2.3	Det allmännas stöd till näringslivet.....	93
7.3	Byggnadsfrågor och bostadsförsörjning .....	95
7.4	Allmänna vägar samt järnvägar .....	96
7.4.1	Vägar .....	96
7.4.2	Järnvägar .....	97
7.4.3	Transportpolitisk inriktning.....	98
7.4.4	Ekonomisk och fysisk planering .....	99
7.4.5	Särskilt om medfinansiering.....	100
7.5	Energi och kraft.....	102
7.5.1	Elmarknaden.....	102
7.5.2	Nätverksamhet .....	103
7.5.3	Naturgas .....	104
7.5.4	Fjärrvärme .....	105
7.5.5	Energipolitisk inriktning .....	106
7.6	Elektronisk kommunikation .....	107
7.6.1	Allmänt .....	107
7.6.2	Allmänt om marknaden .....	108
7.6.3	Särskilt om några offentliga aktörer.....	110
7.6.4	Regelverket .....	113
7.7	Sammanfattande kommentar .....	113

## **Del B Vilka fall bör omfattas av en ordning för vinstfördelning?**



<b>8</b>	<b>Rättsekonomiska utgångspunkter .....</b>	<b>119</b>
8.1	Inledning.....	119
8.2	Kommersialisering och äganderätt – några näraliggande områden.....	120
8.3	Överväganden .....	121
8.3.1	Stärkande av äganderätten.....	121
8.3.2	Rättviseaspekter.....	125
8.3.3	Möjligheterna till frivilliga uppgörelser.....	134
<b>9</b>	<b>Avgränsningsproblematik .....</b>	<b>139</b>
9.1	Inledning.....	139
9.2	Överväganden och förslag.....	140
9.2.1	Svåravgränsade fall.....	140
9.2.2	Ska utgångspunkten för reformen vara aktör eller ändamål? .....	159
<b>10</b>	<b>Behovet av vinstfördelning inom olika områden .....</b>	<b>165</b>
10.1	Inledning.....	165
10.2	Överväganden .....	165
10.2.1	Faktorer av betydelse för att särskilja särskilt angelägna fall.....	165
10.2.2	Områdesspecifika hänsyn .....	166
10.2.3	Vilken eller vilka aktörer får bekosta en förhöjd ersättning? .....	175
10.2.4	Sammanfattande bedömning.....	177
<b>11</b>	<b>Reformens räckvidd.....</b>	<b>181</b>
11.1	Inledning.....	181
11.2	Överväganden och förslag.....	182
11.2.1	Vilka anordningar ska omfattas?.....	182
11.2.2	Bör samtliga markförvärv för anordningar som uppförs för privata aktörers räkning omfattas? .....	183
11.2.3	Bör markförvärv för anordningar som uppförs för offentliga aktörers räkning omfattas? .....	186
11.2.4	Lagtekniska överväganden .....	191

## Del C Närmare om hur vinsten ska identifieras, beräknas och fördelas

<b>12</b>	<b>Vinstbegrepp och fördelningsprinciper .....</b>	<b>195</b>
12.1	Inledning.....	195
12.2	Vinst och vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen och anläggningslagen .....	195
12.2.1	Bakgrund .....	195
12.2.2	Båtnadsvillkoret .....	196
12.2.3	Vinstfördelningen .....	197
12.2.4	Närmare om fördelningsmetoder .....	199
12.3	Liknande regleringar m.m.....	201
12.4	Tre synsätt .....	203
12.4.1	Allmän lönsamhet m.m. – LRF:s markersättningskommittés diskussion.....	203
12.4.2	Alternativ vinst – förslag från Thomas Kalbro .....	207
12.4.3	Ett fastighetsekonomiskt vinstbegrepp – förslag från Utredningen om expropriationsersättning.....	211
12.5	Överväganden och förslag .....	213
12.5.1	Rättsveteteorier .....	213
12.5.2	Vinstbegrepp och fördelningsprinciper.....	217
<b>13</b>	<b>Frivilliga överenskommelser till ledning för utformandet av en förhöjd ersättning .....</b>	<b>225</b>
13.1	Inledning.....	225
13.2	Allmänt om frivilliga överenskommelser.....	225
13.3	Ersättningsbestämning inom tre specifika områden.....	228
13.3.1	Allmänt .....	228
13.3.2	Vindkraft .....	229
13.3.3	Kraftledningar .....	234
13.3.4	Anläggningar för elektronisk kommunikation .....	235
13.4	Överväganden och förslag .....	240
13.4.1	Vad innebär en frivillig överenskommelse?.....	240
13.4.2	Vem ska få en förhöjd ersättning? .....	242

13.4.3	Utgångspunkter vid bestämmande av en förhöjd ersättning.....	243
13.4.4	Skälighetsavvägning eller schablonregel? .....	245
13.4.5	Engångsbelopp eller periodisk ersättning?.....	249
13.4.6	Närmare om beräkningen av en förhöjd ersättning.....	251
<b>14</b>	<b>Förhållandet till befintliga ersättningsregler .....</b>	<b>257</b>
14.1	Inledning.....	257
14.2	Överväganden och förslag.....	257
14.2.1	Innefattar det 25-procentiga påslaget någon ”vinstandel”? .....	257
14.2.2	Hur ska en förhöjd ersättning förhålla sig till löseskilling respektive intrångsersättning? .....	260
14.2.3	Hur ska en förhöjd ersättning förhålla sig till s.k. annan ersättning? .....	261
14.2.4	Hur ska en förhöjd ersättning förhålla sig till skadebegränsande åtgärder? .....	262
14.2.5	Hur ska en förhöjd ersättning förhålla sig till den s.k. influensregeln? .....	263
14.2.6	Förhållandet mellan ledningsrättslagen och expropriationslagen .....	265
<b>Del D Övrigt</b>		
<b>15</b>	<b>Konsekvenser, övergångsbestämmelser, m.m. ....</b>	<b>269</b>
15.1	Inledning.....	269
15.2	Ekonomiska konsekvenser.....	270
15.2.1	Aktörer som tar mark i anspråk.....	270
15.2.2	Konsumenter.....	276
15.2.3	Fastighetsägare.....	277
15.3	Övriga konsekvenser .....	278
15.4	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	279

<b>Författningskommentar</b> .....	<b>281</b>
Förslaget till lag (2014:00) om ändring i expropriationslagen (1972:719) .....	281
Förslaget till lag (2014:00) om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144) .....	283
<b>Särskilt yttrande</b> .....	<b>289</b>
<b>Kommentar till särskilt yttrande</b> .....	<b>303</b>
<b>Bilagor</b>	
1 Kommittédirektiv 2011:20 .....	307
2 Arrendavgifter för basstationer för mobiltelefoni (Svefa) .....	315
3 Basstationer/Antenner för mobil kommunikation (Newsec) .....	323

## Förkortningar m.m.

Bo	Bostadsdepartementet
CDMA	Code Division Multiple Access
dir.	direktiv
Ds	departementsserien
4G	fjärde generationens mobiltelefoni
GSM	Global System for Mobile Communications
GSM-R	Global System for Mobile Communications – Railways
HD	Högsta domstolen
ICT	Information and Communication Technology
Ju	Justitiedepartementet
KPI	Konsumentprisindex
KTH	Kungliga Tekniska Högskolan
LMV	Lantmäteriverket
LRF	Lantbrukarnas Riksförbund
LTE	Long Term Evolution
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv

NNR	Näringslivets Regelnämnd
OPS	Offentlig-privat samverkan
PPP	Public Private Partnership
prop.	proposition
PTS	Post- och telestyrelsen
RiR	Riksrevisionens rapport
SABO	Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag
SERO	Sveriges Energiföreningars Riksorganisation
SGU	Sveriges geologiska undersökning
SJ	Statens järnvägar
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SOU	Statens offentliga utredningar
SveMin	Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige
SvJT	Svensk Juristtidning
3G	tredje generationens mobiltelefoni
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System

# Sammanfattning

## Problemet

Utredningen har i uppdrag att föreslå en ordning för vinstfördelning vid expropriation och andra sådana förfoganden. Med vinstfördelning avses en särskild ersättning till den fastighetsägare vars fastighet tas i anspråk för vinstdrivande verksamhet.

I uppdraget ingår sammanfattningsvis att ta ställning till

- vilka fall av markåtkomst som bör omfattas av vinstfördelning och hur dessa fall bör avgränsas,
- hur vinsten eller nyttan för den som tar marken i anspråk bör beräknas, och
- hur vinsten eller nyttan bör fördelas.

Bakgrunden till uppdraget är att samhällsutvecklingen har lett till att antalet tvångsförfoganden över mark som genomförs av privata aktörer vars verksamhet bedrivs med vinstsyfte har ökat.

I utredningens inledande kapitel – *kap. 1–7* – beskriver utredningen ersättningsystemet i allmänhet och tankarna bakom vinstfördelning i synnerhet. Där kartläggs också ett antal områden som kan aktualisera markåtkomst, nämligen bebyggelse och bostadsförsörjning, allmänna vägar samt järnvägar, energi och kraft samt elektronisk kommunikation.

## Vilka fall av markåtkomst bör omfattas av vinstfördelning och hur bör dessa fall avgränsas?

För att besvara frågan vilka fall av markåtkomst som bör omfattas av vinstfördelning diskuterar utredningen till en början i *kap. 8* vilka rättsekonomiska utgångspunkter som bör ligga till grund för re-

formen. Flertalet av de argument som anförs såväl för som mot en vinstfördelningsordning rör stärkande av äganderätten, rättvisa och benägenheten att ingå frivilliga överenskommelser. Det kan konstateras att ett införande av en ordning för vinstfördelning vid expropriation och andra sådana förfoganden fördyrar markförvärv och stärker äganderätten. Rättsviseskäl kan anföras såväl för som mot en vinstfördelningsordning. Behovet av vinstfördelning beror bl.a. på graden av såväl allmänna som enskilda intressen. En väl utformad vinstfördelningsordning bör generellt sett inte påverka parternas benägenhet att ingå frivilliga överenskommelser.

Utredningen diskuterar därefter i *kap. 9* olika avgränsningsproblem. En avgränsning av en vinstfördelningsordning är problematisk, eftersom den måste förhålla sig till

1. organisationer med – mer eller mindre – begränsat kommersiellt inslag,
2. organisatorisk/finansiell samverkan mellan olika aktörer,
3. parallella verksamheter,
4. verksamheter med direkta och indirekta syften (bieffekter),
5. fall då sambandet mellan ett förvärv och en vinstdrivande verksamhet är otydligt, samt
6. behov av tidsmässig avgränsning.

Dessutom kan verksamheter som i dag bedrivs i det allmännas regi i framtiden komma att kommersialiseras.

En möjlighet som har förutskickats i utredningens direktiv är att förhållanden av de slag som nu har nämnts kan motivera att reformen begränsas till *särskilt angelägna fall*. Utgångspunkten ska vara att vinstfördelning bör inriktas på de fall där expropriation sker för verksamhet som bedrivs på väsentligen marknadsmässiga villkor. En ordning för vinstfördelning bör utgå från *ändamålet* med förvärvet, närmast vilket samhällsområde verksamheten ska bedrivas inom.

Med dessa utgångspunkter är frågan vilka fall som ska betraktas som särskilt angelägna. Denna frågeställning diskuteras i *kap. 10* där behovet av vinstfördelning inom olika verksamhetsområden belyses. Omständigheter som påverkar detta behov är bl.a. faktorer som indikerar graden av ”kommersialism”, främst graden av allmänna respektive enskilda intressen, samt omfattningen av offentligrättsliga regleringar, exempelvis i vilken utsträckning verksamheten är kon-



kurrensutsatt. Därutöver bör särskilt följande områdesspecifika omständigheter beaktas.

- Vid förvärv för *tätbebyggelse* innebär främst avskaffandet av den s.k. presumptionsregeln, men även den omständigheten att det 25-procentiga påslaget också görs på förväntningsvärden<sup>1</sup>, ett minskat behov av vinstfördelning.
- En vinstfördelningsordning kan i fråga om *allmänna vägar samt järnvägar* fördyra markåtkomst och motverka medfinansiering av sådana projekt.
- En vinstfördelningsordning kan inom *energiområdet* fördyra markåtkomst för förnybar energi och motverka en hög ambitionsnivå såvitt avser sådan utbyggnad.
- På området *elektronisk kommunikation* har tre avgöranden från Högsta domstolen, de s.k. mastfallen,<sup>2</sup> inneburit att det i fråga om master och liknande anordningar har uppstått en avsevärd skillnad mellan ersättningsnivåer vid frivilliga respektive tvångsvisa förvärv. Denna skillnad talar för att det finns ett behov av vinstfördelning i dessa fall. För att det finns ett sådant behov talar även den omständigheten att det i dessa fall normalt inte finns några beaktansvärda förväntningsvärden som höjer ersättningsbeloppet och på detta sätt åstadkommer en vinstfördelning.

Mot bakgrund av vad som nu sagts, finner utredningen att behovet av vinstfördelning varierar mellan olika områden och kan åskådliggöras med följande förenklade, icke-uttömmande uppställning.

#### *Fall som inte bör omfattas av vinstfördelning*

- Natur- och kulturvård
- Allmänna platser i en detaljplan
- Bebyggelseändamål
- Allmänna vägar samt järnvägar
- Ledningar, däribland ledningar för energiöverföring och elektronisk kommunikation

---

<sup>1</sup> Begreppen förklaras i avsnitt 2.4.2.

<sup>2</sup> NJA 2008 s. 510 (I–III).

*Särskilt angelägna fall*

- Mastfallen

I *kap. 11* diskuterar utredningen närmare hur mastfallen ska avgränsas. Till mastfallen bör hänföras master och liknande anordningar som avses i 2 § andra stycket ledningsrättslagen, exempelvis basstationer och antenner på tak och fasader. Utredningen har i fråga om såväl anordningar för privata som offentliga aktörers räkning särskilt övervägt om en vinstfördelningsordning bör omfatta samtliga mastfall eller om det finns anledning att göra undantag. Mot bakgrund av utredningens ställningstagande att ändamålet med förvärvet ska vara avgörande om det omfattas av vinstfördelning eller inte samt påtagliga gränsdragningsproblem är slutsatsen att samtliga markförvärv för master och liknande anordningar bör omfattas av en vinstfördelningsordning. En bestämmelse om detta bör införas i ledningsrättslagen. I fråga om offentliga aktörers master och liknande anordningar kan en sådan reform i praktiken dock förväntas få en begränsad betydelse.

**Hur bör vinsten eller nyttan för den som tar marken i anspråk beräknas?**

I *kap. 12* går utredningen igenom ett antal olika vinstbegrepp, nämligen vinst utifrån lönsamhet, alternativ vinst samt fastighetsekonomisk vinst. Slutsatsen är att det inte finns något vinstbegrepp som generellt kan ligga till grund för en användbar regel om vinstfördelning. De problem som uppstår när man söker åstadkomma en heltäckande lösning är så fundamentala att det inte är ändamålsenligt med en sådan konstruktion.

Den extra ersättning som ska betalas bör i stället bestämmas enligt en fristående ersättningsprincip och i konsekvens därmed benämnas *förhöjd ersättning*.

En regel för bestämmande av en förhöjd ersättning bör utformas med ledning av principen vad som skulle ha skett vid en "normal" frivillig överenskommelse. Säljaren bör – totalt sett – ersättas utifrån hans eller hennes reservationspris<sup>3</sup> om försäljningen skett på en öppen marknad, dvs. utan markägarens monopolställning. Det innebär att ersättningen ska omfatta en viss "vinstandel".

---

<sup>3</sup> Härmed avses det pris markägaren skulle begära vid en frivillig uppgörelse.

En förhöjd ersättning vid markupplåtelse för master etc. bör därmed relateras till vad som betalas för ”masttomter” vid frivilliga överenskommelser. Vid sådana uppgörelser vägs – typiskt sett – faktorer som är hänförliga till såväl allmän lönsamhet som alternativ och fastighetsekonomisk vinst in.

## Hur bör vinsten eller nyttan fördelas?

I *kap. 13* diskuteras hur den förhöjda ersättningen närmare bör bestämmas. För att en regel om förhöjd ersättning ska kunna utformas utifrån vad som skulle ha skett vid en ”normal” frivillig överenskommelse, bör ledning sökas från förhållanden där en fungerande marknad finns, närmast i hur ersättningen bestäms i samband med avtal om arrende- och hyra som avser liknande anläggningar. Dessa ersättningsnivåer finns dokumenterade i rapporter från Svefa (master och torn) och Newsec (basstationer och antenner på fasader och tak), se bilaga 2 och 3. Den förhöjda ersättningen bör – för att inte motverka möjligheten till frivilliga överenskommelser – skäligen betalas med ett belopp som motsvarar ett ”lågt beräknat” masttomtvärde. Som en schablon bör ersättningen kunna bestämmas till ett belopp som motsvarar 10 årliga arrende- eller hyresbelopp. De årliga beloppen bör spegla vad som sannolikt skulle ha betalats vid en motsvarande frivillig överenskommelse, med bortseende från eventuell inverkan av såväl 2008 års s.k. mastfall som det faktum att markpriserna för master under 2000-talets första år präglades av markägarnas monopolsituation. Den förhöjda ersättningen ska bestämmas att betalas till den ersättningsberättigade på en gång. Det bör ankomma på Lantmäteriet att utforma rekommendationer för hur den förhöjda ersättningen bör beräknas.

Utredningen har i *kap. 14* övervägt förhållandet mellan en vinstfördelningsordning och befintliga ersättningsregler, däribland reglerna om det 25-procentiga schablonpåslaget, s.k. annan ersättning, skadebegränsande åtgärder samt influensregeln. Den förhöjda ersättningen ska betalas i form av en förhöjd löseskilling respektive intrångsersättning. Den bör bestämmas utifrån en samlad bedömning av vad som kan anses som en skälig ersättning enligt de grunder som anges i kapitel 13. S.k. annan ersättning och ersättning för företagskada ska betalas utöver den förhöjda ersättningen. I de fall förutskattningarna för en förhöjd ersättning enligt ledningsrättslagen är

uppfyllda, bör det inte vara möjligt att för samma ändamål i stället ta i anspråk marken genom expropriation.

Reformen innebär en reell förstärkning av äganderätten i mastfallen och präglas av ett liknande synsätt som bar upp 2010 års ersättningsreform.

## Övrigt

I fråga om förslagets ekonomiska konsekvenser är utredningens samlade bedömning i *kap. 15* att införandet av en vinstfördelningsordning i och för sig kommer att innebära ökade utgifter för framförallt mobiloperatörerna, med därav följande kostnadsökningar för konsumenterna, men att konsekvenserna i form av prisökningar, budgeteffekter m.m. ändå blir måttliga.

Utredningen bedömer att lagändringarna tidigast kan träda i kraft den 1 juli 2014.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag (2014:00) om ändring i expropriationslagen (1972:719)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

Expropriation får ske för att bereda utrymme för anläggning som tillgodoser allmänt behov av samfärdsel, transport eller annan kommunikation.

*Expropriation får inte ske, om ändamålet i stället kan tillgodoses med ledningsrätt för sådan anordning som avses i 2 § andra stycket ledningsrättslagen (1973:1144).*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

## 2 Förslag till lag (2014:00) om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

Härigenom föreskrivs att 13 § ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 13 §

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

*För upplåtelse eller inlösen för sådan anordning som avses i 2 § andra stycket ska en förhöjd in-trångsersättning eller löseskilling betalas till fastighetsägaren efter vad som är skäligt med hänsyn särskilt till det vederlag som skulle ha betalats vid en motsvarande frivillig överenskommelse.*

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.

Om en innehavare av en rättighet, som minskar en fastighets värde, är berättigad till ersättning, ska det värde som tillgodoräknas fastighetens ägare enligt första och andra styckena 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.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

# 1 Inledning

## 1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 10 mars 2011 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att föreslå en ordning för vinstfördelning vid expropriation och andra sådana förfoganden. Med vinstfördelning avses en särskild ersättning till den fastighetsägare vars fastighet tas i anspråk för vinstdrivande verksamhet.

I uppdraget ingår sammanfattningsvis att ta ställning till

- vilka fall av markåtkomst som bör omfattas av vinstfördelning och hur dessa fall bör avgränsas,
- hur vinsten eller nyttan för den som tar marken i anspråk bör beräknas, och
- hur vinsten eller nyttan bör fördelas.

Utredningens direktiv framgår av bilaga 1.

## 1.2 Utredningsarbetet

Utredningen har vid två tillfällen träffat sakkunnigkretsen och referensgrupp 1 tillsammans samt vid ett tillfälle träffat sakkunnigkretsen respektive referensgrupp 1 separat.

Vid ett tillfälle träffade utredningen företrädare för LRF, Fastighetsägarna Sverige och Sveriges Jordägareförbund och vid ett annat tillfälle endast LRF.

Möten har därutöver hållits områdesvis med deltagare från både referensgrupp 1 och 2. Vid ett sådant möte träffade utredningen företrädare för Energimarknadsinspektionen samt för Svenska kraftnät och Svensk Energi. Vid ett annat möte träffade utredningen före-

trädare för Post- och telestyrelsen (PTS) samt för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och IT & Telekomföretagen.

Vid ett särskilt möte har utredningen träffat å ena sidan företrädare för markägare och å andra sidan företrädare för området elektronisk kommunikation. Vid detta möte närvarade utöver deltagare i referensgrupp 2 företrädare för Teracom AB samt representanter för Fortifikationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Trafikverket.

På motsvarande sätt har utredningen träffat å ena sidan företrädare för markägare och å andra sidan företrädare för energisektorn.

Sekretariatet har haft kontakter med företrädare för branschorganisationerna Svenska Stadsnätsföreningen, Svensk Vindenergi och Svensk Vindkraftförening.

Sekretariatet har även mottagit skriftliga och muntliga synpunkter från olika markägare.

När det gäller redovisningen av förslagets konsekvenser för företagen har synpunkter inhämtats från Näringslivets Regelnämnd (NNR).

Samråd har skett med Medfinansieringsutredningen (N 2010:92).

### 1.3 Disposition av betänkandet

Betänkandet är indelat i fyra delar.

Del A innehåller en redogörelse för ersättningssystemet i allmänhet och vinstfördelning i synnerhet.

I del B diskuteras vilka fall som bör omfattas av en ordning för vinstfördelning.

Del C handlar om hur ”vinsten” ska identifieras, beräknas och fördelas.

Del D innehåller konsekvensanalys, överväganden rörande ikraftträdande och övergångsbestämmelser samt författningskommentar.



## Del A

### Allmänt om ersättningssystemet

## 2 Ersättning vid markåtkomst

### 2.1 Inledning

Utredningens uppdrag rör frågor om vinstfördelning vid expropriation och andra sådana förfoganden. Vinstfördelning är en särskild form av ersättning till den fastighetsägare vars fastighet tas i anspråk. Det finns därför anledning att översiktligt beskriva ersättnings-systemet i dess helhet.

Ersättningsystemet har genom lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2010 genomgått vissa förändringar.<sup>1</sup> En utförlig redogörelse för gällande rätt, så som rättsläget såg ut före 2010 års ersättningsreform, finns i slutbetänkandet *Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m.* från Utredningen om expropriationsersättning.<sup>2</sup>

Nedan följer en kort historik (avsnitt 2.2), en beskrivning av vissa huvuddrag i expropriationslagens ursprungliga ersättningsystem (avsnitt 2.3), en översiktlig redogörelse för de förändringar som skett genom 2010 års ersättningsreform (avsnitt 2.4) samt en översikt över annan lagstiftning som kan aktualisera markåtkomst (avsnitt 2.5).

### 2.2 En tillbakablick

Redan 1734 års lag innehöll bestämmelser om rätten att tvångsvis ta mark i anspråk för allmänna ändamål. Den första självständiga expropriationsförfattningen utgjordes av 1845 års förordning om jords eller lägenhets avstående för allmänt behov. I förordningen fanns bl.a. en föreskrift om att ersättning för expropriation skulle betalas med egendomens värde med ett tillägg om 50 procent. Denna regel avskaffades genom en ny förordning år 1866, som gällde till

---

<sup>1</sup> Prop. 2009/10:162.

<sup>2</sup> SOU 2008:99.

dess att lagen (1917:189) om expropriation (1917 års lag) trädde i kraft år 1918.

Av den grundläggande bestämmelsen om expropriationsersättning i 1917 års lag framgick att ersättning i form av löseskilling skulle betalas för den ianspråktaga fastighetens eller fastighetsdelens fulla värde. Om en del av en fastighet exproprierades, medan restfastigheten drabbades av skada eller intrång genom åtgärden eller den exproprierade delens användande, skulle full ersättning för skadan och intrånget betalas. Även annan skada för egendomens ägare till följd av expropriationen skulle ersättas fullt ut. En utgångspunkt för lagstiftningen var att ersättningen skulle vara just så stor att fastighetsägarens förmögenhetsställning förblev oförändrad trots expropriationen.<sup>3</sup>

Genom lagändringar år 1949 slopades bestämmelserna ”fulla” värde, ”full” ersättning, etc. Syftet var att eliminera att övervärden ersattes, vilket dessa uttryck ansågs ha lett till.<sup>4</sup> Bestämmelserna ansågs inte nödvändiga för att ersättningarna skulle motsvara det verkliga värdet och innebära att fastighetsägaren komprimerades helt för förlusten av fastigheten och för annan skada. Vidare lades det i ersättningsbestämmelserna till att löseskilling skulle bestämmas med hänsyn till ortens pris och fastighetens avkastning.

1917 års lag kvarstod sedan i stort oförändrad fram till dess att betydande ändringar av lagstiftningen gjordes i början av 1970-talet (”1972 års reform”).<sup>5</sup> Bland syftena med förändringarna märks ambitionen att undvika alltför höga ersättningsnivåer, bl.a. för att hindra markvärdestegring. Detta kom till uttryck bl.a. genom att den s.k. presumptionsregeln infördes. Vidare infördes ersättningsposten intrångsersättning i fråga om marknadsvärdeminskningen vid expropriation av en del av en fastighet. Ersättningsreglerna fördes där efter med vissa ändringar in i den nuvarande expropriationslagen (1972:719), som trädde i kraft den 1 januari 1973.<sup>6</sup> Därefter genomgick ersättningsreglerna inte några större förändringar förrän 2010 års ersättningsreform.

---

<sup>3</sup> NJA II 1918 s. 146 f.

<sup>4</sup> NJA II 1950 s. 228 f.

<sup>5</sup> Prop. 1971:122.

<sup>6</sup> Prop. 1972:109.

## 2.3 Expropriationslagen

### 2.3.1 Allmänt

Enligt expropriationslagen får en fastighet tas i anspråk genom expropriation med äganderätt, nyttjanderätt eller servitutsrätt. Genom expropriationen får även en särskild rätt till fastigheten upphävas eller begränsas (1 kap. 1 §).

Rätt att exproprieras har i princip vem som helst. Det finns dock en generell begränsning av vilka rättssubjekt som kan få expropriationstillstånd. Enligt 2 kap. 12 § andra stycket expropriationslagen får expropriation till förmån för annan än staten, kommun, landstingskommun eller kommunalförbund ske endast om den exproprierande på betryggande sätt kan svara för att den exproprierade egendomen används för avsett ändamål. Syftet med detta lagrum är att undvika att enskilt rättssubjekt missbrukar rätten till expropriation.

I 2 kapitlet expropriationslagen anges de ändamål för vilka expropriation får ske. Kapitlets huvudinnehåll kan sammanfattas i följande uppställning.

- Tätbebyggelse (1 §)
- Kommunikationsändamål (2 §)
- Elektrisk kraft, värme, vatten och avlopp m.m. (3 §)
- Näringsverksamhet (4 §)
- Skydds- och säkerhetsområden (5 §)
- Försvarsändamål (6 §)
- Ändring av riksgränsen (6 a §)
- Vanskött egendom (7 §)
- Allmän fiskevård (7 a §)
- Kulturella ändamål (8 §)
- Naturvård och friluftsliv (9 §)
- Verksamhet som staten eller kommun har att tillgodose m.m. (10 §)
- Värdestegringsexpropriation (11 §)
- Allmän behovs- och lämplighetsprövning (12 §)

### 2.3.2 Ersättning

Den vars egendom tas i anspråk genom expropriation har rätt till ersättning. Bestämmelser om expropriationsersättning finns i 4 kap. expropriationslagen. Ersättningsreglerna gäller såväl om expropriationen avser äganderätten till en fastighet som om den avser någon särskild rätt till fastighet eller leder till att en sådan särskild rätt rubbas (1 kap. 5 §). Expropriationsersättningen bestäms normalt utifrån de förhållanden som råder vid den tidpunkt då ett expropriationsmål slutligt avgörs.

Ersättningsystemet vid expropriation och andra sådana förfoganden utgår från *traditionella skadeståndsrättsliga principer* och bygger på ersättning motsvarande marknadsvärdet i kombination med annan ersättning, se kapitel 3.

Lagstiftningen innehåller dock flera exempel på *delvis avvikande regleringar* som tillerkänner fastighetsägaren ersättning *utöver* marknadsvärdet. Dessa bestämmelser kan – något förenklat – delas upp i följande två kategorier.

- Ersättning utöver marknadsvärdet beräknad enligt en *skadeprincip*.
- Ersättning utöver marknadsvärdet beräknad enligt en *vinstfördelningsprincip*.

Dessa båda ersättningsprinciper beskrivs vidare i kapitel 4.

### 2.3.3 Huvudregeln

Den grundläggande ersättningsbestämmelsen i expropriationslagen utgick från början från att en fastighetsägare som utsätts för expropriation inte skulle ha en sämre förmögenhetsställning efter expropriationen än om någon expropriation inte hade skett (4 kap. 1 § första stycket). Ersättning lämnas i form av löseskilling, intrångsersättning och ersättning för övrig skada (annan ersättning).

Om en fastighet tas i anspråk i sin helhet, ska *löseskilling* betalas med ett belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde. Vid expropriation av en del av en fastighet ska *intrångsersättning* betalas. Denna ska motsvara den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen. Minskningen kan bero på dels avståendet av den mark som tas i anspråk, dels det intrång som uppkommer på restfastigheten.

Fastighetsägaren är vid sidan av löseskilling eller intrångsersättning berättigad även till *annan ersättning*. Denna avser övrig skada av ekonomisk art, t.ex. kostnader för flyttning eller avveckling av en rörelse. Numera görs även ett *schablonpåslag* på expropriationsersättningen med 25 procent av fastighetens marknadsvärde eller marknadsvärdeminskningen, se avsnitt 4.2.2.

I lagen finns undantag från huvudregeln om att ersättning ska betalas utifrån fastighetens marknadsvärde. Ett sådant undantag utgörs av den s.k. influensregeln. Fram till 2010 års ersättningsreform utgjorde den s.k. presumtionsregeln ett annat undantag.

#### 2.3.4 Influensregeln

Om det företag (dvs. ändamål) för vars genomförande en fastighet exproprieras (expropriationsföretaget) har medfört inverkan av någon betydelse på fastighetens marknadsvärde, ska löseskillingen bestämmas på grundval av det marknadsvärde som fastigheten skulle ha haft om någon sådan inverkan inte hade förekommit (4 kap. 2 § första stycket). Influensregeln utgör ett undantag från huvudregeln om att ersättningen ska motsvara fastighetens marknadsvärde. Vid tillämpningen av regeln beaktas såväl expropriationsföretagets positiva inverkan på marknadsvärdet (företagsnytta) som dess negativa inverkan på marknadsvärdet (företagsskada). Fastighetens marknadsvärde ersätts utan hänsyn tagen till företagets inverkan. Detta gäller dock endast i den mån det är skäligt med hänsyn till förhållandena på orten eller den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden (de s.k. Orts- och allmänvanlighetsrekvisiten). Inverkan som inte är av någon betydelse, alltså är bagatellartad, faller helt utanför influensregeln.

Som framgår ovan ska vid expropriation av en del av en fastighet intrångsersättning betalas för marknadsvärdeminskningen. Influensregeln ska därvid tillämpas i fråga om fastighetens värde före expropriationen. Det innebär att marknadsvärdet före expropriationen beräknas till det värde som fastigheten skulle ha haft om någon inverkan av expropriationsföretaget inte hade förekommit, i den mån detta är skäligt med hänsyn till Orts- eller allmänvanlighetsrekvisiten. Marknadsvärdet på restfastigheten efter expropriationen ska däremot beräknas med beaktande av sådan inverkan.

Före 2010 års ersättningsreform skulle från den ersättning för företagsskada som följde av en tillämpning av influensregeln enligt

praxis göras ett s.k. toleransavdrag.<sup>7</sup> Fastighetsägaren fick därmed tåla en viss minskning av ersättningen på grund av företagsskadan.

### 2.3.5 Presumtionsregeln

Fram till 2010 års ersättningsreform gällde den s.k. presumtionsregeln. Den innebar att en ökning av någon betydelse av en fastighets marknadsvärde som hade uppkommit under en viss tid före ansökan om expropriation (tio år före ansökan, dock högst 15 år före det att talan väcks vid domstol) skulle räknas in i löseskillingen för fastigheten enbart om det blev utrett att ökningen berodde på något annat än förväntningar om ändring av markens tillåtna användningssätt (dåvarande 4 kap. 3 §).

Aven detta var ett undantag från huvudregeln om att marknadsvärdet på den ianspråktaga fastigheten ska ersättas. Presumtionsregeln tog enbart sikte på värden som berodde på förväntningar om att fastigheten skulle få användas på ett sätt som ännu inte var tillåtet (s.k. förväntningsvärden). Om dessa förväntningsvärden förelåg redan före tioårsperioden, var de alltid ersättningsgilla.

Vid expropriation av en del av en fastighet skulle vad som i paragrafen angavs om beräkningen av marknadsvärdet tillämpas i fråga om värdet före expropriationen. Man skulle alltså vid beräkningen av detta värde under vissa förutsättningar bortse från den värdeökning som hade inträffat under de senaste tio åren. Vid bestämmande av restfastighetens värde räknades emellertid värdeökningen med.

### 2.3.6 Bevisvärdering

I expropriationsmål tillämpas beträffande ersättningen samma principer för bevisvärdering som i skadeståndsrättsliga mål.<sup>8</sup> Om det inte är möjligt att komma fram till ett bestämt värde utan endast till vissa gränser inom vilka värdet ska ligga, kan ersättningen komma att bestämmas efter en skälighetsuppskattning (35 kap. 5 § rättegångsbalken).

---

<sup>7</sup> Se t.ex. NJA 1977 s. 424 och NJA 2003 s. 619.

<sup>8</sup> Se t.ex. prop. 1971:122 s. 169 f.

### 2.3.7 Betalning av ersättning

I 5 kap. 27 § första stycket expropriationslagen stadgas att ersättning ska bestämmas i pengar att betalas på en gång. Om det finns anledning att skjuta upp prövningen, finns det en möjlighet för domstolen att på yrkande av part hänvisa en sakägare till att i en särskild rättegång föra talan om ersättning för skada eller intrång, s.k. svårbedömbart skada.

I fall då den exproprierande beviljats förhandstillträde till egendomen ska domstolen under vissa omständigheter föreskriva att den exproprierande ska utge förskott på expropriationsersättningen (5 kap. 17 § tredje stycket).

Löseskilling och intrångsersättning betalas som huvudregel genom nedsättning hos länsstyrelsen i det län där fastigheten är belägen (6 kap. 1 § första stycket). Expropriationen är fullbordad, när samtliga frågor i saken slutligt avgjorts och den exproprierande inom föreskriven tid har betalat ersättningen och, i den mån nedsättning inte skett, hos länsstyrelsen anmält och styrkt att ersättningen har betalats (6 kap. 9 § första stycket).

### 2.3.8 Rättegångskostnader

Enligt 7 kap. 1 § expropriationslagen ska som huvudregel den exproprierande svara för såväl sina egna som motpartens kostnader i ärendet om tillstånd till expropriation, i målet vid mark- och miljödomstolen och i ärendet om expropriationsersättningens fördelning. Undantag har gjorts för sådana fall som avses i 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken. Hänvisningen till 18 kap. 6 § rättegångsbalken innebär att motparten alltid ska stå för sina kostnader om han genom sådan vårdslöshet eller försummelse som anges i paragrafen har vållat kostnaderna. Genom hänvisningen till 18 kap. 8 § framgår att motparten själv alltid får stå för sådana kostnader som inte varit skäligen påkallade för att tillvarata hans rätt.

I högre rätt är reglerna något annorlunda. Den exproprierande svarar för sina kostnader och för de kostnader för motparten som uppkommit genom att den exproprierande fullföljt talan (7 kap. 3 §). I övrigt gäller reglerna i rättegångsbalken som angetts ovan.



## 2.4 2010 års ersättningsreform

### 2.4.1 Allmänt

Den 1 augusti 2010 trädde flera ändringar av ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen i kraft.<sup>9</sup> Ändringarna innebar höjningar av den ersättning som betalas vid expropriation och andra åtgärder där fastigheter tas i anspråk med tvång. Förändringarna avsåg ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen och i de andra lagar som hänvisar till dessa bestämmelser. Reformen syftade till att stärka äganderätten. En bakgrund var att de exproprierande numera allt oftare utgörs av enskilda, som driver sin verksamhet i vinstsyfte.

Beredningsunderlaget för lagändringarna utgjordes av bl.a. slutbetänkandet *Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m.* från Utredningen om expropriationsersättning. Betänkandet innehöll även ett förslag om vinstfördelning. Detta förslag har inte lett till lagstiftning, se avsnitt 6.4.4.

### 2.4.2 Förändringar

Genom reformen upphävdes expropriationslagens *presumtionsregel*, som begränsade rätten till ersättning för s.k. förväntningsvärden. Förändringen innebär att ersättningen vid expropriation ska bestämmas närmare fastighetens marknadsvärde och omfatta även den del av marknadsvärdet som beror på förväntningar om en ändring av fastighetens tillåtna användningssätt, se avsnitt 2.3.5.

Reformen innebar vidare att det inte längre ska vara möjligt att göra något s.k. *toleransavdrag* från expropriationsersättningen eller från skadestånd enligt miljöbalken för miljöskada. I sådana fall ska ersättningen i stället motsvara hela den ersättningsgilla skadan, se avsnitt 2.3.4.

Reformen innebar slutligen att det ska göras ett *schablonpåslag* på expropriationsersättningen med 25 procent av fastighetens marknadsvärde eller marknadsvärdeminskning. Genom påslaget tas det vid värderingen av fastigheten ökad hänsyn till att fastighetsägaren ofrivilligt blir av med sin fastighet, se avsnitt 4.2.2.

Reformen påverkar de s.k. vinstfördelningsfallen i fastighetsbildningslagen och anläggningslagen, se avsnitt 2.5.2 och 2.5.3, endast i

---

<sup>9</sup> Innebörden av ersättningsreformen diskuteras av Magnus Hermansson i *Nyheter i expropriationslagstiftningen*, SvJT 2010 s. 621.

fråga om det borttagna toleransavdraget. Presumtionsregeln har där-  
emot inte varit tillämplig i dessa fall och något schablonpåslag ska  
inte göras.

## 2.5 Annan lagstiftning

### 2.5.1 Allmänt

Mark får tvångsvis tas i anspråk även enligt andra lagar än expropria-  
tionslagen. Det är fråga om regler som innebär att en fastighet tas i  
anspråk med äganderätt eller någon annan rätt, t.ex. ledningsrätt.  
Genom hänvisningar i dessa lagar till expropriationslagen blir den  
lagens ersättningsbestämmelser – i varierande utsträckning – tillämp-  
liga även vid sådana tvångsvisa åtgärder. Som exempel kan nämnas  
fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen, förrättningar en-  
ligt anläggningslagen och ledningsrättslagen, samt ersättning vid  
områdesskydd enligt 31 kap. miljöbalken.

I vissa lagar finns avvikande regler, som är särskilt avpassade för  
de situationer som där är i fråga. Ett exempel är fastighetsbildnings-  
lagen, där ersättningsreglerna för vissa fall är utformade så att en s.k.  
vinstfördelning ska göras. Detta innebär att ”vinsten” av regleringen  
ska fördelas mellan de inblandade fastigheterna. Motsvarande gäller  
vid vissa tvångsvisa åtgärder enligt anläggningslagen.

Det finns också författningar som, utan att reglera tvångsvisa för-  
foganden, hänvisar till expropriationslagens ersättningsbestämmelser.

Nedan följer en genomgång av lagar enligt vilka expropriations-  
lagens ersättningsregler ska tillämpas.<sup>10</sup>

### 2.5.2 Fastighetsbildningslagen

#### Allmänt

Fastighetsbildningslagen (1970:988) innehåller regler om ändring i  
fastighetsindelningen. Fastighetsbildning sker såsom fastighets-  
reglering, om den avser ombildning av fastigheter, och såsom av-  
styckning, klyvning eller sammanläggning om den avser nybildning  
av fastighet (2 kap. 1 §). Fråga om fastighetsbildning prövas vid  
förrättning som handläggs av lantmäterimyndighet (2 kap. 2 §). Lagen

<sup>10</sup> En kartläggning av frekvensen av olika typer av ersättningsmål redovisas i Hur tillämpas  
expropriationslagens ersättningsbestämmelser? SOU 2007:29 s. 136 f.

har kommit att tillämpas i stor utsträckning i stället för expropriation och liknande för att överföra mark i allmän ägo, t.ex. vid gatubreddning eller annat plangenomförande och vid järnvägsbyggande.<sup>11</sup>

En fastighetsbildningsåtgärd berör i regel såväl allmänna som enskilda intressen. I kapitel 3 återfinns de villkor som gäller vid fastighetsbildning till skydd för allmänna intressen. Fastighetsindelningen ska bl.a. överensstämma med detaljplaner och andra beslut om markanvändning.

I kapitel 5 uppställs villkor till skydd för enskilda intressen. Villkoren anger hur ingripande en fastighetsreglering får vara. Enligt 5 kap. 4 § får fastighetsreglering ske endast om fördelarna av regleringen överväger kostnaderna och olägenheterna som regleringen medför. Detta s.k. båtnadsvillkor innebär att ingen fastighetsägare kan tvingas avstå sin mark, om inte åtgärden leder till en nettoförbättring. Enligt 5 kap. 5 § får fastighetsreglering ske endast om den är nödvändig för att sökandens fastighet ska förbättras. Av samma lagrum framgår att en reglering inte får äga rum om de sakägare som har ett väsentligt intresse i saken mer allmänt motsätter sig regleringen och har beaktansvärda skäl för det. Enligt 5 kap. 6 § ska regleringen genomföras så att största möjliga fördel uppkommer utan att utbytet av regleringen onödigt försvåras. Ytterligare skyddsvillkor för den enskilde fastighetsägaren finns i 5 kap. 7 och 8 §§. Enligt 7 § får mark som är bebyggd inte överföras till annan fastighet mer än undantagsvis. Enligt 8 § får en fastighet inte förändras i så hög grad, att fastighetens värde påverkas väsentligt. Av 5 kap. 8 a och b §§ framgår att varken 7 § eller 8 § utgör hinder för fastighetsreglering i fråga om vissa inlösenåtgärder som skulle ha kunnat genomföras med stöd av plan- och bygglagen eller lagen om byggande av järnväg.

### Ersättningsreglerna

Ersättning enligt fastighetsbildningslagen kan bli aktuell i samband med fastighetsreglering och klyvning. Bestämmelserna som ska tillämpas finns huvudsakligen i kapitel 5. Särskilda bestämmelser finns rörande samfällad mark i kapitel 6, servitut i kapitel 7 och klyvning i kapitel 11.

År 1993 trädde en ändring av ersättningsbestämmelserna i fastighetsbildningslagen i kraft.<sup>12</sup> Ändringen innebar att ersättnings-

---

<sup>11</sup> Anders Dahlsjö m.fl., Fastighetsrättsliga ersättningsprinciper, 2000, s. 113.

bestämmelserna numera i hög grad bygger på bestämmelserna i expropriationslagen. Den huvudsakliga skillnaden är att reglerna i fastighetsbildningslagen är utformade så att det i vissa situationer ska ske en fördelning mellan avträdande och tillträdande fastighet av den ekonomiska vinst som uppkommer vid fastighetsbildningsåtgärden. Enligt expropriationslagen begränsas däremot ersättningen i princip till den ekonomiska skada som drabbar avträdande fastighet och dennes ägare, oberoende av eventuellt uppkommande vinst av expropriationen. Ersättningsreglerna i fastighetsbildningslagen är utformade för att kunna användas vid stora s.k. omarronderingsförrättningar som involverar ett stort antal jord- och skogsbruksfastigheter men även vid överföring av mark eller servituts- och samfällighetsåtgärder med endast ett fåtal inblandade fastigheter.

Vid fastighetsbildning bestäms alltså ersättning i vissa fall enligt skadepincipen och i andra fall enligt en vinstfördelningsprincip. Vilken princip som ska tillämpas framgår av 5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen.

10 a § Vid värdering av egendom enligt 10 § gäller andra och tredje styckena.

Vid värdering av egendom som kan tas i anspråk enligt 14 kap. 14, 15, 16, 17 eller 18 § plan- och bygglagen (2010:900) 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, tillämpas 4 kap. expropriationslagen (1972:719).

Vid värdering av egendom som inte kunnat tas i anspråk på sätt som sägs i andra stycket tillämpas 4 kap. expropriationslagen med undantag för 1 § andra stycket och, såvitt gäller värdestegring, 2 §. Det ska även tas skälig hänsyn till det särskilda värde som egendomen har för den tillträdande fastigheten.

Bestämmelsen innebär att ersättningen som huvudregel ska bestämmas enligt de *skadeståndsrättsligt* inriktade reglerna i 4 kap. expropriationslagen. Vilka fall som hör dit definieras i paragrafens andra stycke. Det är sådana fall då fråga är om värdering av egendom som kan tas i anspråk enligt 14 kap. 14–17 eller 18 §§ plan- och bygglagen eller som uppenbarligen skulle ha kunnat tas i anspråk genom expropriation eller något liknande tvångsförvärv.

De situationer som inte klassas som skadeståndsfall definieras motsatsvis som *vinstfördelningsfall*. I den praktiska tillämpningen är vinstfördelningsfallen många och innefattar flera vanliga förrättningsåtgärder. Typfallen är tomtbildning (marköverföringar syftande

---

<sup>12</sup> Prop. 1991/92:127.

till nybildning eller utökning av fastigheter avsedda för bebyggelse), omreglering av jord- och skogsbruksfastigheter (marköverföringar och förändringar av servitut och samfällighetsandelar för fastigheter på landsbygd) samt klyvning (uppdelning av en samägd fastighet).<sup>13</sup>

Även vid vinstfördelning ska värderingen av den avstående fastigheten i huvudsak ske enligt 4 kap. expropriationslagen. Det innebär att utgångspunkten är att ägaren till den avstående fastigheten ska få kompensation för den marknadsvärdesminskning som regleringen medför. Värde­minskningen ska emellertid inte i alla delar bestämmas enligt principerna i expropriationslagen. I dessa fall ska regeln om schablonpåslag i 4 kap. 1 § andra stycket och regeln om s.k. företagsnytta i 4 kap. 2 § inte tillämpas.

Vid värderingen ska ”skälig hänsyn” tas till det särskilda värde som egendomen har för den tillträdande fastigheten. Till värde­minskningen ska alltså läggas en skälig andel av den vinst som åtgärden ger upphov till. Innebörden av fastighetsbildningslagens vinstfördelningsregel behandlas utförligare i avsnitt 12.2.

### 2.5.3 Anläggningslagen

Enligt 1 § anläggningslagen (1973:1149) kan anläggning inrättas som är gemensam för flera fastigheter och tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem (s.k. gemensamhetsanläggning). Frågor enligt lagen prövas av lantmäterimyndigheten vid förrättning. För detta ändamål får mark eller annat utrymme tas i anspråk med servitutsrätt eller genom inlösen. Rätten till utrymme är enligt 12 och 14 §§ samfällad för de fastigheter som deltar i anläggningen.

I fråga om ersättning för upplåtelse och inlösen enligt 12 eller 12 a § gäller sedan år 1993 ersättningsbestämmelserna i 5 kap. 10–12 §§ fastighetsbildningslagen (13 § anläggningslagen). Hänvisningen till fastighetsbildningslagens ersättningsregler medför att ersättning normalt ska bestämmas enligt expropriationslagens bestämmelser, men att också den i 5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen angivna vinstfördelningsregeln ska tillämpas.<sup>14</sup> Före lagändringen år 1993 bestämdes all ersättning enligt expropriationslagens regler.

De s.k. expropriationsfall som blir aktuella vid tillämpningen av anläggningslagen torde i första hand vara de fall som regleras i 14 kap.

<sup>13</sup> Eije Sjödin m.fl., Markåtkomst och ersättning för bebyggelse och infrastruktur, 2011, s. 150 f.

<sup>14</sup> Prop. 1991/92:127 s. 92.

15 och 18 §§ plan- och bygglagen.<sup>15</sup> Enligt 14 kap. 15 § plan- och bygglagen föreligger lösenskyldighet för den som är huvudman för allmän plats. I de fall kommunen inte är huvudman, utan fastighetsägarna själva, blir det ofta fråga om att förvärva marken genom en anläggningsförrättning. Ett annat exempel på fall, som ofta torde bli hanterat vid anläggningsförrättning, är gemensam trafikaneläggning på kvartermark som regleras i 14 kap. 18 § plan- och bygglagen. Ytterligare en tänkbar situation då tvångsförvärv är ett alternativ till anläggningslagen är den som avser upplåtelse av vägservitut enligt 49 § anläggningslagen för att tillgodose ett allmänt utfartsbehov.

Vinstfördelningsfall enligt 5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen kan avse merparten av de anläggnings- och vägservitutsupplåtelser som sker utanför planlagt område samt andra anläggningar än väg inom detaljplan. En första förutsättning för vinstfördelning är att inrättandet av gemensamhetsanläggningen möjliggör en vinstgivande markanvändning, vilket följer av det indispositiva båtnadsvillkoret i 6 § anläggningslagen.<sup>16</sup>

Förarbetena anger inte några exakta anvisningar för hur vinstfördelningen ska gå till. Ersättningen i nu aktuella fall torde emellertid kunna bestämmas enligt samma principer som gäller för tillämpningen av 5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen.<sup>17</sup>

#### 2.5.4 Ledningsrättslagen

Enligt ledningsrättslagen (1973:1144) får utrymme inom fastighet tas i anspråk för allmännyttiga ledningar med tillbehör. Fråga om ledningsrätt prövas av lantmäterimyndigheten vid förrättning. Ledningsrätt omfattar befogenhet att inom fastighet vidta de åtgärder som behövs för att dra fram och begagna ledningen. Ledningsrätt kan förklaras vara tillbehör till fastighet eller tomträtt som tillhör ledningsrättsinnehavaren. En ledningsrättsupplåtelse gäller för all framtid. Den kan ändras eller upphöra enbart genom en ny förrättning (33 §).

I 2 § ledningsrättslagen räknas upp vilka olika typer av ledningar som kan dras fram med ledningsrätt.

<sup>15</sup> Jfr Anders Dahlsjö m.fl., Fastighetsrättsliga ersättningsprinciper, 2000, s. 147 f.

<sup>16</sup> Anders Dahlsjö m.fl., Fastighetsrättsliga ersättningsprinciper, 2000, s.148.

<sup>17</sup> Prop. 1991/92:127 s. 92 f.

Lagen gäller för ledningar av följande slag,

1. ledning som ingår i ett elektroniskt kommunikationsnät för allmänt ändamål samt allmän svagströmsledning för signalering, fjärrmanövrering, dataöverföring eller liknande ändamål,

2. elektrisk starkströmsledning för vilken koncession fordras eller som behövs för sådana ledningar som avses i 1,

3. vatten- eller avloppsledning som

a) ingår i allmän va-anläggning,

b) förser samhälle med vatten eller därifrån bortför avloppsvatten eller annan orenlighet,

c) gagnar näringsverksamhet eller kommunikationsanläggning av betydelse för riket eller viss ort eller

d) medför endast ringa intrång i jämförelse med nyttan och inte tillgodoser endast en enstaka fastighets husbehov,

4. ledning genom vilken fjärrvärme, olja, gas eller annan råvara eller produkt transporteras från produktionsställe, upplag eller lastplats och som

a) tillgodoser ett allmänt behov,

b) gagnar näringsverksamhet eller kommunikationsanläggning av betydelse för riket eller viss ort eller

c) medför endast ringa intrång i jämförelse med nyttan.

En anordning som ingår i ett elektroniskt kommunikationsnät för allmänt ändamål men som inte utgör ledning skall vid tillämpningen av denna lag anses som ledning enligt första stycket 1.

Ledningsrätt kan alltså endast upplåtas för ledningar av viss beskaffenhet som tjänar visst ändamål.

Enligt 2 a § gäller lagen även för tunnlar, kulvertar, rör och andra liknande anordningar, om anordningen ska användas för att senare dra fram en sådan ledning som anges i 2 § första stycket 1 eller 2 genom den.

I 12 § regleras skyldigheten att avstå mark eller annat utrymme på en fastighet.

Bestämmelser om ersättning finns i 13–13 d §§. Enligt 13 § första stycket ska ersättning för upplåtelse och inlösen bestämmas enligt reglerna i 4 kap. expropriationslagen. Ersättningsreglerna ger alltså inte utrymme för någon vinstfördelning.

## 2.5.5 Miljöbalken

Miljöbalken (1998:808) trädde i kraft år 1999.<sup>18</sup> I balken har femton lagar arbetats samman.

Miljöbalken innehåller en lång rad bestämmelser som på olika sätt innebär inskränkningar i användningen av fastigheter. I 2 kap. miljöbalken finns vissa allmänna hänsynsregler som ger uttryck för ett antal övergripande principer om hänsyn till miljön som ska vara avgörande när myndigheter prövar frågor enligt miljöbalken om en verksamhet ska tillåtas, angående villkoren för verksamheten och angående tillsyn i allmänhet. Hänsynsreglerna blir också aktuella när man prövar en verksamhet enligt annan lagstiftning, t.ex. väglagen.

I 7 kap. finns bestämmelser om skydd av områden. Enligt 7 kap. 25 § ska både allmänna och enskilda intressen beaktas vid beslut om områdesskydd. I de flesta fall innebär ett beslut om områdesskydd att fastighetsägarens äganderätt inte rubbas men att markanvändningen begränsas av t.ex. förbud mot bebyggelse, täktverksamhet, dikning och avverkning (jfr 7 kap. 5 och 9 §§). Det kan dock bli aktuellt att ta mark i anspråk för vägar, parkeringsplatser, vandringsleder, skyltar m.m. (jfr 7 kap. 6, 9 och 22 §§) och, vid särskilt kvalificerade intrång, inlösen (31 kap. 8 §).

Miljöbalken innehåller även bestämmelser om rätt att tvångsvis ta mark i anspråk för att utföra anläggningar eller åtgärder på en fastighet i syfte att genomföra ett vattenföretag (jfr 28 kap. 10 §).

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras (31 kap. 4 §). Om det uppstår synnerliga olägenheter vid pågående användning av fastigheten har fastighetsägaren rätt att få fastigheten inlöst (31 kap. 8 §).

I 31 kap. miljöbalken har naturvårdslagens och vattenlagens bestämmelser om ersättning och inlösen vid vissa ingripanden av det allmänna förts ihop. Bestämmelserna i expropriationslagen ska gälla vid ersättning och inlösen, om inte balken innehåller avvikande bestämmelser (31 kap. 2 §). Avvikande bestämmelser finns i 22 kap. 22 § och 31 kap. 9 § miljöbalken.

Skadestånd för miljöskador regleras i 32 kap. miljöbalken. Skadestånd ska enligt 32 kap. 1 § första stycket miljöbalken utgå för personskada och sakskada samt ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet orsakat sin omgivning. En ren förmögenhetsskada som inte orsakats genom brott ersätts bara om skadan är av någon

<sup>18</sup> Prop. 1999/2000:86 s. 131 f.



betydelse (32 kap. 1 § andra stycket). Som förutsättning för skadestånd gäller att skadan ska ha orsakats av någon i 32 kap. 3 § särskilt uppräknad störning. Vid bestämmande av skadestånd tillämpas skadeståndslagen och således inte expropriationslagen.

Inlösen av fastighet kan bli aktuellt om en verksamhet medför att en fastighet helt eller delvis blir onyttig för ägaren eller att det uppstår synnerligt men vid användningen (32 kap. 11 § första stycket). I fråga om ersättning vid inlösen tillämpas expropriationslagens bestämmelser.

### 2.5.6 Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen (2010:900) trädde i kraft den 2 maj 2011 och innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande (1 kap. 1 §). Vid prövning enligt lagen ska enligt 2 kap. 1 § både allmänna och enskilda intressen beaktas.

I 6 kap. 13–16 §§ plan- och bygglagen regleras kommunens lösenrätt till mark inom detaljplan. Enligt 6 kap. 17 § ska ersättning i fall som avser kommunal lösenrätt bestämmas enligt 4 kap. expropriationslagen.

I 14 kap. plan- och bygglagen finns bestämmelser om skyldighet för i första hand kommunen att i vissa situationer utge ersättning till fastighetsägare för uppkomna skador eller att lösa fastigheter. Vid bestämmande av ersättning vid inlösen av mark och rättigheter tillämpas 4 kap. expropriationslagen fullt ut. Vid vissa fall av skadeersättning tillämpas 4 kap. expropriationslagen med det undantaget att förväntningsvärden överhuvudtaget aldrig ersätts (24 § första stycket). Vid andra fall av skadeersättning gäller dessutom att ersättningen ska minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren ska tåla utan ersättning (24 § tredje stycket).

### 2.5.7 Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

I lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns bestämmelser om bl.a. rådgivet 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 tvingande bestämmelser i lagen. Markåtkomstregler finns bl.a. rörande 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 vattenreglerings-samfälligheter (3–5 kap.). Beträffande ersättning hänvisar lagen till 31 kap. miljöbalken, vilket innebär att ersättning ska bestämmas enligt reglerna i expropriationslagen (1 kap. 4 § tredje stycket).

Lagen innehåller särskilda regler om andelskraft, se avsnitt 4.3.2, samt ytterligare två speciella ersättningsformer, nämligen bygde- och fiskeavgifter (6 kap.).

### 2.5.8 Väglagen

I väglagen (1971:948) finns bestämmelser om byggande och drift av allmän väg, nyttjande av mark för detta och därmed sammanhängande frågor. Dessa 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. Enligt 15 § ska för byggande av väg en arbetsplan upprättas. Mark för allmän väg upplåts med vägrätt. Vägrätt uppstår när mark tas i anspråk med stöd av en fastställd arbetsplan, alternativt upprättad arbetsplan och avtal med berörda sakägare eller när enskild väg övergår till allmän. I samtliga fall krävs att ianspråktagande av marken faktiskt skett för att vägrätt ska ha uppkommit. Vägrätten innebär att väghållaren övertar ägarens rätt att bestämma över markens användning (30 och 31 §§).

Fastighetsägaren har i normalfallet rätt till ersättning av väghållaren för vägens byggande och begagnande. I vissa fall kan ha avtalats eller förutsatts att ersättning inte ska utgå. Rätt till ersättning föreligger också för nyttjanderättshavare eller annan innehavare av särskild rätt till fastigheten, förutsatt att rättigheten upplåtits före vägrätten. Ersättning utgår normalt i form av intrångsersättning och ersättning för annan skada. Enligt 55 § väglagen gäller 4 kap. expropriationslagen i tillämpliga delar. I normalfallet utgår ersättning för marknadsvärdet som vid expropriation. Om vägrätt medför synnerliga men för fastighet eller del därav, kan ägaren begära att väghållaren ska lösa det aktuella området. Lösenkyldighet och lösenrätt föreligger även i vissa andra fall. Även här gäller som huvudregel expropriationslagens regler i tillämpliga delar. Förutom

regler för åtkomst av mark för allmän väg innehåller väglagen bestämmelser som berör intilliggande fastigheter på andra sätt, exempelvis 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.

När en väg anläggs och begagnas uppkommer ofta störningar på intilliggande fastighet. Ersättning för skada på grund av sådana störningar och som inte prövas enligt 4 kap. 2 § expropriationslagen (dvs. berör den fastighet som tas i anspråk) regleras i 32 kap. miljöbalken.

### 2.5.9 Lagen om byggande av järnväg

Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg innehåller bestämmelser om planering och genomförande vid byggande av järnvägar. Den största delen av banorna ägs av staten och förvaltas av Trafikverket.

Enligt 2 kap. 1 c § ska den som avser att bygga en järnväg upprätta en järnvägsplan. I denna ska den mark som behöver tas i anspråk redovisas. I de delar som planen medför att mark eller särskild rätt till mark behöver tas i anspråk ska planen utformas så att de delar som kan vinnas med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda.

I 4 kap. 1 § anges att den som i enlighet med en gällande järnvägsplan ska bygga en järnväg som tillgodoser ett allmänt transportbehov får lösa sådan mark som enligt planen inte endast tillfälligt ska användas för järnvägsändamål. Enligt 4 kap. 2 § ska den som i enlighet med en gällande järnvägsplan ska bygga en sådan järnväg som avses i första paragrafen, om fastighetsägaren begär det, 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.

Som anmärkts ovan tillämpas i stor utsträckning fastighetsbildningslagen vid byggande av järnväg.

### 2.5.10 Minerallagen

Minerallagen (1991:45) trädde i kraft år 1992<sup>19</sup> och ersatte då både gruvlagen (1974:342) och lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter.<sup>20</sup> Lagen gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av de mineral (s.k. koncessionsmineral) som räknas upp i 1 kap. 1 § minerallagen.

För att få utföra undersökningsarbete krävs enligt 1 kap. 4 § minerallagen i allmänhet undersökningstillstånd som meddelas av bergmästaren. Undersökningstillståndet ger tillståndshavaren rätt att uppehålla sig inom området och där ta i anspråk mark för undersökningarna. Tillståndshavaren får enligt 3 kap. 3 § använda och även bygga nödvändiga vägar inom området.

Bearbetning får enligt 1 kap. 4 § utföras av den som har bearbetningskoncession samt av fastighetsägaren – för husbehov – under vissa förutsättningar. Bearbetningskoncession ska enligt 4 kap. 2 § minerallagen meddelas om det har påträffats en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt och fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. En bearbetningskoncession gäller i 25 år med möjlighet till förlängning (4 kap. 7–10 §§).

Kapitel 7 innehåller ersättningsbestämmelser. Skada eller intrång som föranleds av undersökningsarbete ska ersättas av den som har undersökningstillstånd eller koncession med vars stöd arbetet bedrivs (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 minerallagen ersättningsskyldig 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

<sup>19</sup> Prop. 1988/89:92.

<sup>20</sup> Utredningen om översyn av vissa frågor i minerallagen har i uppdrag att utveckla regelverket så att markägare, sakägare och kommuner med ökad tydlighet och effektivitet ska få tidig information om vad som avses med en undersökning enligt minerallagen. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2012.

lösa 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 § minerallagen).

Enligt 7 kap. 7 § ska koncessionshavaren vid gruvbrytning betala en särskild ersättning – mineralersättning – till fastighetsägare inom koncessionsområdet och till staten, se avsnitt 4.3.2.

### 2.5.11 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 intrångsersättning och annan ersättning för skada. Beträffande ersättningen gäller enligt 27 § lagen om vissa torvfyndigheter 4 kap. expropriationslagen. Till skillnad från minerallagen innehåller lagen om vissa torvfyndigheter inte någon bestämmelse om särskild ersättning för mängden bearbetad torv (jfr 7 kap. 7 § minerallagen). Uppstår det till följd av att mark tas i anspråk synnerligt men för någon fastighet eller del därav, ska koncessionshavaren lösa det område som lider sådant men, om ägaren begär det (28 §). Vid inlösen tillämpas expropriationslagen i tillämpliga delar (33 §).

### 2.5.12 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 § rennäringslagen). Medför upphävande av renskötselrätt skada eller olägenhet för bl.a. rensköteln utgår ersättning därför. I fråga om upphävande av renskötselrätt och ersättning gäller enligt 29 § i tillämpliga delar bestämmelserna i expropriationslagen.

### 2.5.13 Bostadsförvaltningslagen

Bostadsförvaltningslagen (1977:792) tillämpas enligt lagens 1 § 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. Försummar fastighetsägaren vården av fastigheten eller underlåter han att vidta angelägna åtgärder för att bevara sundhet, ordning och skick inom fastigheten eller framgår det på annat sätt att han inte förvaltar fastigheten på ett för de boende godtagbart sätt, får hyresnämnden enligt 2 § besluta om särskild förvaltning och i vissa fall ställa fastigheten under förvaltning av särskild förvaltare (tvångsförvaltning). Är fastighet ställd under tvångsförvaltning men kan inte en tillfredsställande förvaltning uppnås, får kommunen lösa fastigheten. Talan om inlösen ska väckas vid mark- och miljödomstolen. I fråga om inlösen gäller i övrigt expropriationslagen i tillämpliga delar med undantag för schablonpåslaget (28 §).

### 2.5.14 Lagen om kulturminnen m.m.

Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. innehåller bestämmelser som kan leda till befogenhetsinskränkningar för fastighetsägare. När det gäller fornlämningar ska markägaren i princip utan ersättning tåla de restriktioner i markanvändningen som föranleds av fornlämningen. I vissa fall kan dock ersättning utgå, t.ex. om en markägare enligt 2 kap. 15 § vägras tillstånd att rubba, ändra eller ta bort en nyupptäckt fornlämning.

Beträffande byggnadsminnen gäller enligt 3 kap. 2 § att länsstyrelsen kan utfärda skyddsbestämmelse som innebär dels föreskrift om rivningsförbud, dels föreskrift om på vilket sätt byggnaden ska vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras. Enligt 3 kap. 10 § är fastighetsägare berättigad till ersättning av staten om skyddsbestämmelser utgör hinder för rivning av en byggnad och skadan därav är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten, eller på annat sätt innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Medför skyddsbestämmelserna att synnerliga men uppkommer vid användningen av fastigheten, är staten skyldig att lösa fastigheten om ägaren begär det. I fråga om ersättning och inlösen ska enligt 3 kap. 13 § expropriationslagen tillämpas i den mån inte avvikande bestämmelser meddelats.

### 2.5.15 Bostadsrättslagen

Bostadsrättslagen (1991:614) innehåller i kapitel 9 bestämmelser som avser intrång och inlösen. I 9 kap. 16 § första stycket andra punkten 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 i tillämpliga delar.

### 2.5.16 Lagen om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar

Lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar innehåller bestämmelser om särskild förvaltning och inlösen av elektriska anläggningar i fall där nätföretag i väsentlig mån underlåter att fullgöra sina skyldigheter enligt ellagen. Om det bedöms sannolikt att en tillfredsställande förvaltning av en elektrisk anläggning inte kan åstadkommas får staten lösa anläggningen från ägaren. Om ledningsrätt är upplåten på en annan fastighet ska även denna lösas. Enligt 1 kap. 5 § gäller i fråga om inlösen expropriationslagen i tillämpliga delar med undantag för schablonpåslaget.

### 2.5.17 Förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

I sammanhanget kan nämnas att förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. i 19 § innehåller en bestämmelse om när statens fasta egendom säljs för att tillgodose ändamål som kan föranleda expropriation. Köpeskillingen ska då bestämmas enligt grunderna för expropriationsersättning i 4 kap. expropriationslagen med undantag för schablonpåslaget.

## 3 Traditionell ersättning enligt skadeprincipen

### 3.1 Inledning

Ersättningsystemet bygger, som nämnts, på traditionella skadeståndsrättsliga principer, dvs. ersättning motsvarande marknadsvärdet i kombination med annan ersättning.

Nedan följer en kort beskrivning av konstitutionella utgångspunkter (avsnitt 3.2) samt en allmän redogörelse för traditionell ersättning enligt skadeprincipen (avsnitt 3.3) och för den grundläggande marknadsvärdesprincipen (avsnitt 3.4).

Det bör påpekas att marknadsvärdet inte bara är centralt när det gäller att bestämma ersättning enligt marknadsvärdet, eftersom även ersättning som ska utgå *utöver* marknadsvärdet kan utgå från detta värde. Så är fallet med det påslag som sedan 2010 års ersättningsreform utgår med 25 procent av marknadsvärdet respektive marknadsvärdeminskningen, se avsnitt 4.2.2.

### 3.2 Konstitutionella utgångspunkter

#### 3.2.1 Regeringsformen

Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande. Vidare ska ingen behöva tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad (rådighetsinskränkningar). Skyddet för den enskildes egendom är emellertid inte ovillkorligt. Nu nämnda egendomsingrepp får ske för att tillgodose angelägna allmänna intressen.



Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Vid rådighetsinskränkningar är ersättningen begränsad till de fall då pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller då skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Att den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad *full* ersättning för förlusten tydliggjordes genom grundlagsändringar som trädde i kraft den 1 januari 2011. Av propositionen framgår att huvudprincipen redan tidigare var att full ersättning skulle betalas. Samtidigt framhölls att såväl bestämmelsen om att ersättningen ska bestämmas enligt de grunder som anges i lag som bl.a. vissa förarbetsuttalanden talade mot att full ersättning skulle lämnas under alla förhållanden. Någon ändring såvitt gäller ersättningen vid rådighetsinskränkningar föreslogs inte.<sup>1</sup> Regeringen betonade i propositionen att ändringen inte innebär att de närmare grunderna för hur ersättning ska bestämmas låses fast i grundlagen. I stället ska sådana regler finnas i vanlig lag och därmed kunna anpassas – utifrån regeln om full ersättning – till vad som är lämpligt i olika situationer. Det ges alltså även fortsättningsvis utrymme för sådana närmare principer för ersättningsbestämmande som finns i t.ex. expropriationslagen.

### 3.2.2 Europakonventionen

Även genom det första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ges enskilda ett grundläggande skydd för sin egendom. I artikel 1 slås fast att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom och att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Artikelns inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som anses nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Europadomstolen tillämpar artikeln utifrån en proportionalitetsprincip, som innebär att nödvändigheten av ett intrång utifrån ett allmänt intresse vägs mot det men som åtgärden

---

<sup>1</sup> Prop. 2009/10:80 s. 165 f.

innebär för den enskilde rättighetsinnehavaren. Konventionsstaterna har i praxis tillerkänts en tämligen vid bedömningsmarginal i detta avseende. Artikeln innehåller inte någon uttrycklig rätt till ersättning vid egendomsingrepp. Vid bedömningen av om enskildas rättigheter har kränkts har emellertid Europadomstolen vägt in om, och i så fall i vilken utsträckning, som ersättning har lämnats för egendomsingreppet.

### 3.3 Allmänt

Expropriationsrätten har en nära anknytning till skadeståndsrätten. Principen är att fastighetsägaren och andra sakägare ska ha full ersättning för förlusten. De ska därmed sättas i åtminstone samma förmögenhetsrättsliga ställning som om expropriationen inte skett. Det är alltså ekonomiska skador som ersätts. S.k. ideella skador är däremot i princip inte ersättningsgilla.

För att beräkna den ekonomiska skadans storlek tillämpas den s.k. differensprincipen. Den innebär att man fastställer den ekonomiska skillnaden mellan ett verkligt och ett tänkt händelseförlopp och därmed gör en jämförelse mellan hur det kommer att utveckla sig efter expropriationen och hur det skulle ha utvecklats sig om expropriationen inte skett. Skillnaden mellan dessa förlopp utgör den ekonomiska skadan.

Att frågorna om expropriationsersättning anses ha ett nära samband med skadeståndsrättsliga principer innebär att allmänna skadeståndsrättsliga grundsatsar till stor del är tillämpliga inom expropriationsrätten, exempelvis när det gäller frågor om ersättningsgill skada, orsakssamband, skadevärdering och grunder för reduktion och bortfall.<sup>2</sup>

Expropriationsrättens ersättningsregler skiljer sig emellertid från de allmänna skadeståndsrättsliga reglerna på så sätt att expropriationsersättningen ska fördelas på olika poster, nämligen löseskilling, in-trängsersättning och annan ersättning, se avsnitt 2.3.3 och 3.4.1.

---

<sup>2</sup> Se t.ex. Bertil Bengtsson, *Ersättning vid offentliga ingrepp*, del I, 1986, s. 48 ff.

### 3.4 Marknadsvärdesprincipen

#### 3.4.1 Begreppet marknadsvärde

Sedan lång tid tillbaka beräknas den ersättning som betalas vid expropriation och liknande tvångsåtgärder med utgångspunkt i den berörda fastighetens marknadsvärde. Begreppet marknadsvärde infördes i lagen när ersättningsbestämmelserna fick sin nuvarande innebörd vid 1972 års reform. Bestämmelserna överfördes därefter i sak oförändrade till den nuvarande expropriationslagen (4 kap. 1 §). Löseskilling förbehålls sedan reformen de situationer då en hel fastighet exproprieras. Intrångsersättning lämnas vid expropriation av en del av en fastighet. Liksom tidigare ersätts därutöver övrig skada för fastighetsägaren (annan ersättning). Såväl löseskilling som intrångsersättning knyter an till fastighetens marknadsvärde. Annan ersättning ska betalas om totalskadan för den fastighetsägare som berörs av expropriationen överstiger marknadsvärdesminskningen. Enligt de s.k. normer som gäller vid intrång på jord- och skogsbruksfastigheter bestäms annan ersättning normalt som en restpost, närmare bestämt som skillnaden mellan avkastningsvärdeminskningen för den berörde fastighetsägaren och en i särskild ordning bestämd marknadsvärdeminskning.

Med begreppet marknadsvärde förstås enligt förarbetena till expropriationslagen det pris som en fastighet sannolikt skulle få vid en försäljning under förhållanden som inte är påverkade av expropriationen.<sup>3</sup> Inom fastighetsekonomi och i synnerhet fastighetsvärdering är marknadsvärdet ett väsentligt begrepp som har diskuterats och förändrats genom åren. 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 har överlämnats till rättstillämpningen att för varje särskilt fall tillämpa de värderingsmetoder som med största sannolikhet leder till rättvisande resultat. I förarbetena till 1972 års reform berördes tre sådana metoder:

- *Ortsprismetoden* innebär en analys av köp på den öppna marknaden av fastigheter som är jämförbara med expropriationsobjektet.
- *Avkastningsmetoden* innebär en beräkning med utgångspunkt från expropriationsobjektets sannolika framtida avkastning.

---

<sup>3</sup> Prop. 1971:122 s. 171 f. och NJA 2002 s. 45.

- *Produktionskostnadsmetoden* innebär först en beräkning av återanskaffningskostnaden för ett objekt av motsvarande art. Därefter justeras den sålunda framräknade kostnaden med hänsyn till anläggningens värdeminskning på grund av ålder och bruk.

Det framhölls i förarbetena att det såvitt gäller fastigheter som relativt ofta är föremål för omsättning är naturligt att vid bestämmande av marknadsvärdet fästa avgörande vikt vid prisjämförelser, medan avkastnings- och produktionskostnadsberäkningar huvudsakligen får karaktären av kontrollfunktioner.<sup>4</sup>

Förutom nyss nämnda värderingsmetoder finns ytterligare metoder. Vissa sådana metoder är egentligen varianter på att se fastigheten som ett inkomstbringande objekt. Det blir då fråga om att uppskatta vilket överskott fastigheten kan generera. Ett exempel på en sådan metod är den s.k. cash flow-metoden. Denna kan ses som en sorts avkastningsvärdering och utgår från företagets likviditet.<sup>5</sup>

Vid expropriation av enbart en liten del av en fastighet kan det vara svårt att påvisa någon skillnad i marknadsvärdet före och efter expropriationen. I förarbetena angavs för sådana fall möjligheten att tillämpa s.k. direktuppskattning, dvs. bestämma ersättningen till ett visst belopp per kvadratmeter ianspråktagen mark.<sup>6</sup> Som hjälpmedel för direktuppskattningar finns särskilda normer och schabloniserade värderingsmetoder för vissa särskilda slag av intrång, nämligen 1974 års åkernorm<sup>7</sup>, 1983 års vägnorm<sup>8</sup> och 2009 års skogsnorm.<sup>9</sup>

Vid bestämmande av marknadsvärdet ska bortses från sådan värdehöjning respektive värdesänkning som förorsakas av expropriationen i sig. Vid värderingen ska hänsyn alltså inte tas till vare sig expropriandens särskilda intresse av att ta fastigheten i anspråk eller att fastigheten kan vara svår att sälja i övrigt på grund av att expropriation är aktuell.<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> Prop. 1971:122 s. 172.

<sup>5</sup> Richard Hager, Värderingsrätt. Särskilt om ersättning och värdering vid expropriation, 1998, s. 163 och 177 ff.

<sup>6</sup> Prop. 1971:122 s. 189.

<sup>7</sup> Denna tillkom genom Kraftledningsutredningens Förslag till normer för ersättning vid intrång av kraftledning i åkermark och liknande mark, Ds 1, 1974:11.

<sup>8</sup> Denna tillkom genom en utredning gjord av KTH på uppdrag av LRF och Vägverket.

<sup>9</sup> Denna har tagits fram av Lantmäteriet. Parterna deltog i utarbetandet genom en referensgrupp.

<sup>10</sup> Prop. 1971:122 s. 171 f.

### 3.4.2 Undantag från marknadsvärdesprincipen

Från principen att ersättning ska utgå för marknadsvärdet finns undantag. Den viktigaste undantagsregeln är den s.k. influensregeln i 4 kap. 2 § expropriationslagen, se avsnitt 2.3.4. Tillämpning av denna regel kan alltså innebära att ersättningen understiger marknadsvärdet. Fram till 2010 års ersättningsreform utgjorde även den s.k. presumtionsregeln ett sådant undantag, se avsnitt 2.3.5.

### 3.4.3 Värderingsosäkerhet

Marknadsvärdesprincipen har kritiserats för att innebära en större eller mindre värderingsosäkerhet.<sup>11</sup> Anledningen till osäkerheten är att marknadsvärdet bedöms utifrån förhållanden vid en hypotetisk försäljning och måste fastställas genom den bedömning av den utredning som finns tillgänglig i det enskilda fallet.

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. Det mest sannolika priset (= marknadsvärdet) motsvarar i en sådan frekvensfördelning det pris som har flest antal noteringar. 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 säljs de flesta fastigheter till ett pris som avviker från marknadsvärdet – uppåt eller nedåt.

I den mån det finns en oenighet mellan parterna om hur högt marknadsvärdet ska anses vara, blir det utifrån tillämpliga bevisregler slutligen en fråga för domstol att fastställa värdet inom ramen för ett expropriationsmål. Värderingsosäkerheten var ett av flera skäl för att införa det särskilda schablonpåslaget till de fastighetsägare som utsätts för expropriation och liknande tvångsåtgärder, se av-

---

<sup>11</sup> Se t.ex. Richard Hager, Ämnet värderingsrätt och förhållandet mellan juridik och ekonomi – en grundläggande frågeställning, SvJT 2007 s. 295, och Leif Norell, Skälig eller ”objektiv” expropriationsersättning, SvJT 2007 s. 309.

snitt 4.2.2. Därmed anses risken för att värderingsosäkerheten ska drabba den enskilde fastighetsägaren negativt minimeras.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Prop. 2009/10:162 s. 53 f.

## 4 Delvis avvikande regleringar

### 4.1 Inledning

I kapitel 3 har redogjorts för ersättningssystemets konstitutionella utgångspunkter och ersättning utifrån *traditionell ersättning enligt skadeprincipen*, dvs. ersättning motsvarande marknadsvärdet i kombination med annan ersättning.

Regeringsformens egendomsskydd utgör emellertid endast ett minimiskydd. Det finns alltså inte något hinder mot att i lag ge ett starkare skydd för ersättning än vad regeringsformen föreskriver. Lagstiftningen innehåller flera exempel på *delvis avvikande regleringar* som tillerkänner fastighetsägaren ersättning utöver marknadsvärdet. Flera sådana exempel innebär ersättning utöver marknadsvärdet beräknad enligt en *skadeprincip*. Andra sådana ersättningar bygger på en *vinstfördelningsprincip*.

Nedan följer en redogörelse för delvis avvikande regler, som bygger på skadeprincipen (avsnitt 4.2) respektive vinstfördelningsprincipen (avsnitt 4.3). En del av dessa regler är inte några renodlade exempel på den ena eller den andra principen, utan bär inslag av båda. Exempelen är hämtade från såväl äldre rätt som nu gällande lagstiftning.<sup>1</sup>

### 4.2 Skadeprincipen

#### 4.2.1 Äldre rätt

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.

---

<sup>1</sup> Redogörelsen för äldre rätt bygger till stora delar på LRF:s Markersättningskommittés betänkande Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom, 1998, s. 38 ff. Betänkandet innehåller en utförligare kartläggning av regler om förhöjd ersättning i äldre svensk lagstiftning om tvångsrätt.

## 1845 års expropriationsförordning

I 1845 års förordning om jords eller lägenhets avstående för allmänt behov upptogs bl.a. 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 att den föreslagna förhöjningen med 50 procent var ägnad att täcka sådana särskilda värden som kunde föreligga.<sup>2</sup>

Bestämmelsen om förhöjd ersättning avskaffades 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 jämförlig 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;

---

<sup>2</sup> Michael Hernmarck, Löseskilling vid expropriation för tätbebyggelse, 1964, s. 15 f.



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 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.<sup>3</sup> Regeln om förhöjd ersättning gällde fram till år 1974.

1918 års vattenlag innehöll även därutöver vissa regler som närmast får anses vara ett uttryck för vinstfördelningsprincipen, se nedan.

### 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 expropriera 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 före-

---

<sup>3</sup> N.Viklund, Om ersättning enligt vattenlagen, 1964, s. 91.

taget. 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 jordägares 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 däraf 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 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 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 och var kostsam att genomföra.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> LRF:s Markersättningskommittés betänkande Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom, 1998, s. 46 f.

## 4.2.2 Gällande rätt

### 25-procentigt schablonpåslag

Genom 2010 års ersättningsreform infördes i 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen, som nämnts, ett schablonpåslag på expropriationsersättningen med 25 procent av fastighetens marknadsvärde eller marknadsvärdeminskning.<sup>5</sup>

Syftet med en ersättning utöver marknadsvärdet var att stärka fastighetsägarens ställning i ersättningshänseende och att åstadkomma en mer allsidig värdering av den ekonomiska skadan för att stärka förtroendet för expropriationsinstitutet och ersättningsbestämningen.

Genom påslaget tas det vid värderingen av fastigheten ökad hänsyn till att fastighetsägaren ofrivilligt blir av med sin fastighet. Syftet är således att mer än tidigare efterlikna priset vid en frivillig försäljning genom att ersättningen sätts högre än vad som svarar mot marknadsvärdet respektive marknadsvärdeminskningen. Hänsyn tas därmed inte bara till köparsidan på den rådande marknaden, utan också säljarens inställning till värdet beaktas. Det pris som fastighetsägaren skulle vara beredd att sälja fastigheten för på frivillig väg kan vara betingat av ett individuellt värde. Vilka värden den enskilde fastighetsägaren tillmäter vikt går dock inte att bedöma objektivt. Det kan vara fråga om affektionsvärden eller andra värden i form av en stark koppling till fastigheten eller förväntningar att kunna sälja denna till ett högre pris i ett annorlunda marknadsläge.

Påslaget ska vidare kompensera för den värderingsosäkerhet som finns i expropriationsmål. I de bedömningar av marknadsvärdet som görs ligger ett visst mått av osäkerhet, vilket inte bör gå ut över den som tvingas avstå sin mark, se avsnitt 3.4.3.

Påslaget utgår oavsett om fastighetsägaren har lidit någon sådan skada som påslaget är tänkt att kompensera och är alltså inte villkorat av omständigheterna i det enskilda fallet. Det ska kompensera för s.k. överskjutande värden som fastighetsägaren kan tillmäta fastigheten men som inte kompenseras genom den ersättning som motsvarar egendomens marknadsvärde. Det kan därmed ifrågasättas om påslaget är avsett att täcka ekonomisk eller ideell skada. I förarbetena påpekades att det knappast går att dra någon klar gränslinje mellan ekonomisk och ideell skada. Förhållandena vid expropriation skiljer sig i flera avseenden från vad som gäller vid andra ersättnings-

<sup>5</sup> Prop. 2009/10:162 s. 65 ff. och SOU 2008:99 s. 147 ff.

situationer, vilket försvårar jämförelser. Enligt regeringen bör dock den höjda ersättningsnivån med det synsätt som bär upp 2010 år ersättningsreform närmast betraktas som kompensation för en ekonomisk skada.<sup>6</sup> Därmed är det också naturligt att höjningen visar sig genom en höjning av löseskillingen respektive intrångsersättningen.<sup>7</sup>

Om löseskillingen eller intrångsersättningen höjs med anledning av den s.k. influensregeln, se avsnitt 2.3.4, görs inte något påslag på den höjda delen av ersättningen.

Från regeln om schablonpåslag görs i 4 kap. 1 § andra stycket sista meningen expropriationslagen ett undantag för det fall då expropriationen sker med stöd av 2 kap. 7 §. Det avser fall då expropriation sker för att försätta eller hålla fastighet i tillfredsställande skick, när grov vanvård föreligger eller kan befaras uppkomma.

## 4.3 Vinstfördelningsprincipen

### 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 och som närmast kan sägas vara ett uttryck för en vinstfördelningsprincip.

### 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 ägande-

<sup>6</sup> Att affektionsvärden hänförs till ekonomisk skada har kritiserats av Bertil Bengtsson som framhållit att detta synsätt rubbar den vedertagna principen att skadeståndet inte täcker sådana värden, se Nya ersättningsfrågor i fastighetsrätten, SvJT s. 726.

<sup>7</sup> Prop. 2009/10:162 s. 67.

rättsliga ställning infördes ett system med s.k. jordägaravgäld.<sup>8</sup> Den uppgick till en procent av värdet av det 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 den av gruvbrytningen berörda marken skulle betalas med 50 procents förhöjd ersättning.

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

### 1918 års vattenlag

1918 års vattenlag innehöll regler om ersättningskraft och ersättningsvatten. De innebar att då någon fått rätt att tillgodogöra sig annans vattenkraft skulle som huvudregel ersättning utgå i form av överföring av motsvarande kraft som elkraft eller i annan form. Ett motiv till denna ordning var att ägare av vattenkraft förväntades ställa sig avvisande till att avstå denna om ersättning endast utgick i pengar, även om detta skedde med ett 50-procentigt påslag, särskilt då det ofta var fråga om ett avstående till en enskild person.

#### 4.3.2 Gällande bestämmelser

Även i gällande rätt finns det bestämmelser om ersättning som bygger på vinstfördelningsprincipen.

### Fastighetsbildningslagen

Fastighetsbildningslagens ursprungliga ersättningssystem byggde på vinstfördelningsprincipen. År 1993 genomfördes emellertid en reform som innebar att fastighetsbildningslagens ersättningsregler knöts närmare expropriationslagens motsvarande regler som alltså bygger på skadepincipen.<sup>9</sup> Det innebär att ersättning enligt fastighetsbildningslagen i vissa fall regleras enligt skadepincipen och i

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Prop. 1991/92:127 s. 39 ff.

vissa fall enligt vinstfördelningsprincipen. I den praktiska tillämpningen är emellertid vinstfördelningsfallen många.

Innebörden av fastighetsbildningslagens vinstfördelningsregel behandlas utförligare i avsnitt 2.5.2 och 12.2.

### Anläggningslagen

Sedan 1993 års reform tillämpas en vinstfördelningsprincip även vid viss ersättning enligt anläggningslagen.<sup>10</sup> Tidigare hänvisade ersättningsreglerna i anläggningslagen till expropriationslagen. Innebörden av vinstfördelningsregeln behandlas utförligare i avsnitt 2.5.3 och 12.2.

### Minerallagen

I fråga om ersättning och löseskilling enligt minerallagen gäller enligt 7 kap. 4 § minerallagen expropriationslagens skadeståndsrättsligt inriktade regler i tillämpliga delar.

Enligt bestämmelserna i 7 kap. 7 § minerallagen, som tillkom år 2005, ska emellertid 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. Beräkningen ska ske på grundval av mängden uppfordrad malm, malmens halt av koncessionsmineral och genomsnittspriset för mineralet under året eller ett motsvarande värde. 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 ersättningsbeslutet har vunnit laga kraft. Vid införandet av regeln anfördes följande i propositionen.<sup>11</sup>

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

<sup>10</sup> Prop. 1991/92:127 s. 45.

<sup>11</sup> Prop. 2004/05:40 s. 62 ff.

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 (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.

Mineralersättningen ska ses som en ersättning för att naturresurserna får tas i anspråk. Att staten ges en andel i en sådan ersättning är naturligt sett i ett historiskt perspektiv. Den del av mineralersättningen som ska betalas till staten ska användas till forskning för hållbar utveckling av mineralresurser. Åtgärder inom detta område ska ge positiva effekter både för samhället och för industrin, t.ex. genom bättre prospekteringsmetoder.

### Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

Lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (restvattenlagen) innehåller särskilda regler om s.k. andelskraft. Enligt 2 kap. 8 § första stycket får den som råder över mer än hälften av vattenkraften i en fallsträcka med flera ägare tillgodogöra sig hela vattenkraften. I sådant fall är den vars vattenkraft tas i anspråk i vissa fall berättigad till andel i kraftproduktionen (andelskraft) och skyldig att bidra till kostnaderna för kraftanläggningens utförande och drift, allt i förhållande till sin andel i den vattenkraft som skall tillgodogöras vid anläggningen. Motsvarande gäller i vissa fall den vars strömfall tas i anspråk enligt 2 kap. 9 § (8 kap. 1 § första stycket). Bestämmelsen om andelskraft tillkom år 1974 då de ersatte tidigare regler om s.k. ersättningskraft, se avsnitt 4.3.1. Förändringen medförde en inskränkning i möjligheterna till ersättning i form av kraft. Medan det i den tidigare vattenlagstiftningen var en huvudlinje i

ersättningssystemet, är denna typ av kompensation nu endast aktuell till förmån för andra kraftproducenter och storförbrukare, såsom industrier och kommuner.



## 5 Teoretisk kontext och begreppsbyggnad

### 5.1 Inledning

Utformandet av en ordning för vinstfördelning ställer flera rättsekonomiska frågor på sin spets. Rättsekonomi (*law and economics*) är en inriktning inom nationalekonomi och rättsteori som tillämpar nationalekonomiska analysverktyg på juridiska frågor för att förklara hur olika rättsregler leder till skilda ekonomiska effekter. Ställningstaganden till vilka fall av markåtkomst som bör omfattas av vinstfördelning samt hur vinsten eller nyttan bör beräknas och fördelas kan svårligen göras utan viss rättsekonomisk begreppsbyggnad.<sup>1</sup>

Nedan följer en redogörelse för motiv för tvångsförvärv (avsnitt 5.2), rättsekonomiska förutsättningar för tvångsförvärv (avsnitt 5.3 och 5.4) samt för begreppen individuellt värde och reservationspris (avsnitt 5.5). Slutligen diskuteras begreppet vinstfördelning (avsnitt 5.6).

### 5.2 Motiv för tvångsförvärv

Professor Lars Werin analyserade på 1970-talet i en uppmärksammat artikel de motiv som ligger bakom en expropriationslagstiftning.<sup>2</sup>

Resonemanget tar sin utgångspunkt i att äganderätt till fast egendom är speciell, eftersom egendomen är oflyttbar, lägesspecifik och därmed unik. Samtidigt kan olika förehavanden vara sådana att de förutsätter att just ett specifikt markområde tas i anspråk. I avsaknad av en expropriationslagstiftning skulle markägaren kunna förhindra

---

<sup>1</sup> Ämnet rättsekonomi har flera olika inriktningar. Framställningen tar upp några av de vinklingar som är användbara vid en diskussion om hur en vinstfördelningsordning bör utformas, men gör inte anspråk på att ta ett helhetsgrepp om den rättsekonomiska kontexten.

<sup>2</sup> Lars Werin, Expropriation – en studie i lagstiftningsmotiv och ersättningsrättsliga grundprinciper, SvJT 1978, s. 81.

ett ianspråkstagande genom att vägra att avstå från marken. Ett första motiv till expropriationsinstitutet – *vetomotivet* – är att förhindra sådan obstruktion.

Utan ett expropriationsinstitut är fastighetsägarens förhandlingsposition utomordentligt god. Han kan utnyttja sin strategiska position och gå med på försäljning till ett mycket högt pris. Om priskravet är fantasibetonat högt blir effekten densamma som om han hade utövat sitt veto. Om priskravet i stället ligger på en mer realistisk nivå kan markägaren ändå tillgodogöra sig sin monopolställning. Även *monopolmotivet* kan alltså anföras för en expropriationslagstiftning.

Det kan tänkas att markägaren, utan att utnyttja sin monopolställning, begär ett högre pris än markens marknadsvärde. Anledningen härtill kan vara att hans reservationspris, dvs. det pris han begär vid en frivillig uppgörelse, se avsnitt 5.5, är högre än marknadsvärdet. Lagstiftaren kan vilja dra ner köpeskillingen under den nivå den annars skulle ligga på och låta vissa köpare få en sådan fördel. Detta har benämnts *omfördelningsmotivet*.

Lagstiftaren kan därutöver ha en önskan att förhindra säljaren från att göra kapitalvinster, dvs. tillgodogöra sig ”oförtjänt värdestegring”, och därmed att köparen ska slippa bekosta dessa. Expropriationsinstitutet kan då även grundas på ett *markevinstmotiv*.

I andra sammanhang nämns ytterligare motiv för expropriationsinstitutet. Ett sådant motiv kan vara en strävan att hålla nere *transaktionskostnaderna*.<sup>3</sup> Anledningen till detta motiv är att det förhandlingsutrymme som finns mellan säljarens reservationspris och det totala värdet för förvärvaren att få till stånd köpet kan vara stort och därmed tendera att leda till utdragna förhandlingar. Det kan vidare vara så att köparen vill förvärva mark från ett stort antal markägare, vilket också skulle kunna medföra tidsutdräkt och förhandlingskostnader. Det kan då vara ett ”allmänt intresse” att reducera transaktionskostnaderna.

Ännu ett motiv kan vara att lagregleringen ska medföra att alla fastighetsägare i princip ska kunna behandlas *lika*.

Lagstiftningen ska dessutom vara *handlingsdirigerande* och därmed utgöra ”spelregler”, som ger förutsebarhet och stabilitet när det gäller ersättningen.<sup>4</sup>

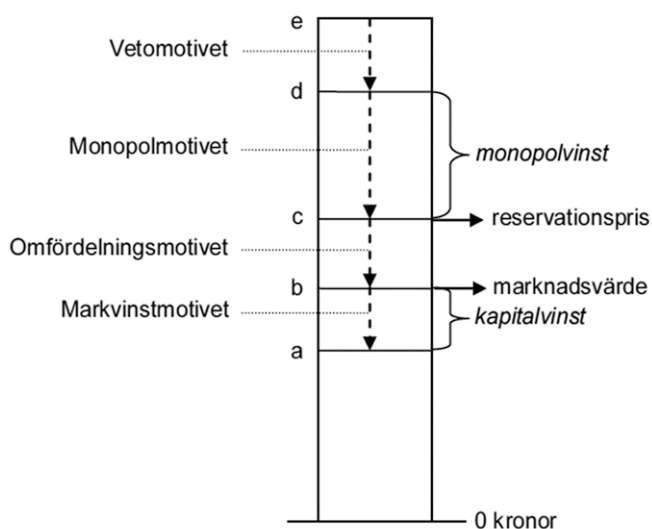
Resonemanget kan illustreras på följande sätt.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Thomas Kalbro och Eije Sjödin, Ersättning vid fastighetsreglering, 1993, s. 28.

<sup>4</sup> Eije Sjödin m.fl., Markåtkomst och ersättning, 2011, s. 15.

Figur 1



### 5.3 En första förutsättning för tvångsförvärv: effektivitet<sup>6</sup>

Äganderätten har en stark historisk förankring och är allmänt erkänd. För enskilda medför äganderätten frihet, då de utan godtycklig inblandning från det allmänna tillförsäkras beslutanderätt över sin egendom. En stark äganderätt stimulerar handel och utgör en garanti för en fungerande och stabil marknadsekonomi.

Som framgått av föregående avsnitt är äganderätten inte någon absolut rättighet, utan den måste med nödvändighet förses med förbehåll i syfte att tillgodose angelägna allmänna intressen. Olika rättssystem innehåller olika långtgående möjligheter för det allmänna eller enskilda att gripa in i andras rätt till egendom. Möjligheten till åtkomst av mark har betydelse för planeringen och utvecklingen av samhället.

<sup>5</sup> Efter Lars Werin, Expropriation – en studie i lagstiftningsmotiv och ersättningsrättsliga grundprinciper, SvJT 1978, s. 88. Begreppet reservationspris diskuteras i avsnitt 5.5.

<sup>6</sup> Framställningen utgår bl.a. från Frank Michelman, Property, utility and fairness: Comments on the ethical foundations of "Just Compensation" law, Harvard Law Review, vol. 80, 1967, s. 1165 ff. och Göran Skogh och Jan-Erik Lane, Äganderätten i Sverige, 1993.

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. Ett tvångsförfarande måste, liksom varje samhälleligt beslut, i princip leda till en *effektivisering*. Det innebär att fördelarna (intäkterna) totalt sett bör överstiga nackdelarna. Enligt ett strikt effektivitetsresonemang skulle alltså kollektivet kunna berika sig på den enskilde. Effektivitetskriteriet måste därför kompletteras med ett krav på *rättvisa*, se avsnitt 5.4.<sup>7</sup>

De ekonomiska effekterna av ett samhällsbeslut kan delas in i tre olika poster:

- *Nettonyttan* är den värdeökning, fördelar minus nackdelar, som själva åtgärden skapar.
- I det fall kompensation betalas uppkommer *transaktionskostnader* för förhandlingar, domstolsarbete etc.
- Om kompensation inte lämnas uppstår i stället *missnöjeskostnader* i första hand för den som kräver kompensationen, men även för andra som kan tänkas bli missnöjda över att ersättning inte betalas.

Utifrån dessa begrepp kan regler ställas upp för *när en åtgärd bör genomföras*. Om sålunda både transaktionskostnaderna och missnöjeskostnaderna är större än nettonyttan bör åtgärden inte genomföras, eftersom den är totalt sett olönsam. För att genomföra åtgärden krävs att antingen transaktionskostnaderna eller missnöjeskostnaderna är lägre än nettonyttan.

Begreppsbildningen kan också användas vid en bedömning *om kompensation bör lämnas*. Detta avgörs av 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. Det innebär att ersättning vanligen inte bör betalas när de negativa följderna av en åtgärd "drabbar" många, vilket normalt sett också medför att kostnaderna för att bestämma kompensationen blir höga. Ersättning bör inte heller betalas om förlusten för en person är väldigt låg.

---

<sup>7</sup> Jfr kravet i 2 kap. 15 § regeringsformen på "allmänt intresse" samt avvägningsbestämmelserna i 2 kap. 12 § expropriationslagen och 6 § ledningsrättslagen.

Den samhällsekonomiska lönsamheten är i princip oberoende av själva expropriationsersättningen. Storleken på ersättningen bestämmer i en marknadsekonomi ”bara” hur expropriationsföretagets vinst fördelas mellan den exproprierande och fastighetsägaren. På vilken nivå ersättningen bör ligga är alltså primärt en ren fördelningsfråga. Vid sidan av flera andra faktorer utgör den ersättning som lämnas för sådana ingrepp en värdeämätare på hur starkt skyddet för äganderätten är.

## 5.4 En andra förutsättning för tvångsförvärv: rättvisa

### 5.4.1 Allmänt

Begreppet rättvisa kan användas i många skilda sammanhang och ges olika innebörd. Vinstfördelning handlar om s.k. distributiv rättvisa, eftersom det rör fördelning av värden. Motsatsen är retributiv rättvisa, dvs. hur människor ska bestraffas. Rättvisa avser dels utfallet/resultatet av en fördelning, dels själva fördelningsprocessen.

### 5.4.2 Rättvisa utifrån utfallet av fördelning

Det finns flera allmänna rättviseteorier som i större eller mindre utsträckning har bäring på den ordning för vinstfördelning som här diskuteras.<sup>8</sup>

- *Likabehandling*: Principen att lika individer ska behandlas lika kan ha olika innebörd. Ett alternativ är att alla får lika mycket, antingen objektivt eller subjektivt sett. Fördelning kan också ske proportionellt eller enligt en viss ordningsföljd. En annan möjlighet är att individerna ges lika stor chans att uppnå något. Likafördelningen kan knytas till relevanta faktorer hos individerna, exempelvis behov, duglighet, förtjänst, status (rang, ålder, kön etc.) och placering (exempelvis i en kö).
- *Proportionell fördelning*: Proportionell fördelning bygger på att individer som förhåller sig på ett visst sätt till varandra vid en fördelning tilldelas utifrån denna relation. Fördelningen kan utgå från förtjänstkriterier, exempelvis meriter, begåvning, moraliska

<sup>8</sup> Redogörelsen baserar sig på Thomas Kalbro, Fördelning av exploateringsvinst mellan fastighetsägare. En analys av fördelningssystem mot bakgrund av rättvisa och ekonomisk effektivitet, 1988, s. 33 ff., som innehåller en utförligare översikt över moralfilosofiska teorier.

värden, skicklighet, prestation, insats, uppoffring, risktagande och ansvar, eller från behovskriterier.

- *Jämlikhet, likadelning*: Om man anser att det inte finns några relevanta skillnader mellan individer kan jämlikhet eller likadelning ses som en följd av proportionalitet. Innebörden av jämlikhet beror emellertid på en rad faktorer, nämligen vem som ska omfattas, när ska det gälla och vad som ska fördelas.
- *Minimi- och maximinivåer, intervall*: Rättvisa kan utgå från en fördelning som knyts till en viss nivå, en miniminivå, som alla måste uppnå eller en maximinivå, som ingen får överskrida. En kombination av minimi- och maximinivåer innebär att fördelningen ligger inom ett intervall.
- *Utilitarism*: Utilitarismen omfattar flera olika strömningar. Gemensamt för dessa är att de ger rekommendationer om hur man bör handla, vilket också har bäring på fördelningsrättvisa. Ett centralt problem är dock hur ”nyttan” ska definieras.
- *Rawls’ rättviseteori*: John Rawls’ rättviseteori<sup>9</sup> utgår från tanken om ett socialt kontrakt och ställer frågan vilken samhällsordning människor skulle välja om de befann sig i en hypotetisk ursprunglig, försocial situation, okunniga om vilka villkor de skulle komma att leva under. Enligt Rawls’ skulle en rationell och egoistisk person välja den samhällsordning som maximerar hans välfärd om han skulle få den sämsta samhällspositionen. Det innebär att en jämlik fördelning skulle väljas om inte en ojämlig fördelning vore mer förmånlig för alla.
- *Nozicks rättighetsteori*: Robert Nozicks rättviseteori<sup>10</sup> utgår från den individuella friheten. Ett förvärv är rättvist om det inte påverkar någons rättigheter negativt. Frivilliga förvärv är därför rättvisa, medan förvärv som skett genom hot, stöld etc. inte är det. Staten bör därför ”korrigera” orättfärdiga förvärv. I övrigt avvisar Nozick i princip tanken att staten ska uppnå ekonomisk rättvisa genom lagstiftning.
- *Välfärdsekonomi*: Välfärdsekonomi är en gren inom national-ekonomisk mikroekonomi, som diskuterar hur en optimal fördelning av resurser bör ske. Samhällsresurserna kan i princip fördelas på ett oändligt antal sätt. En första fråga är att teoretiskt

---

<sup>9</sup> John Rawls, A Theory of Justice, 1971.

<sup>10</sup> Robert Nozick, Anarch, State and Utopia, 1974.

belysa olika fördelning av nytta mellan individer då resurser används på ett sätt som är samhällsekonomiskt effektivt. En andra fråga är vilken fördelning av nytta som bör väljas. Detta val speglar samhällets värderingar av rättvisa.

- *Social Choice*: Beslut om ekonomisk fördelning berör en grupp, samhället etc. En utgångspunkt för beslutet kan vara berörda individers egna preferenser. Teorier om s.k. social choice diskuterar förhållandet mellan individuella värderingar och beslut som kan sägas representera en grupp.

### 5.4.3 Rättvisa i fördelningsprocessen

Rättviseaspekter har inte bara betydelse för fördelningens resultat utan även för hur fördelningsprocessen sker. Rättvisa berör alltså såväl mål som medel. Målet är att fördelningsmetoden ska ge det resultat som verkligen är rättvist. Fördelningssystemen kan delas in i tre grupper.

- Det finns ett bestämt rättvisekriterium för fördelningen. Fördelningsmetoden garanterar det önskade resultatet.
- Det finns ett bestämt rättvisekriterium för fördelningen, men metoden ger inte med säkerhet detta resultat.
- Det finns inget bestämt rättvisekriterium för fördelningen. Man får lita till kriterier för en rättvis process.

Hur rättvis en fördelningsprocess är anses kunna utvärderas utifrån fem faktorer, nämligen konsistens (fördelningsregeln tillämpas på alla likartade fall), objektivitet, precision, korrigerbarhet och representativitet (beslutsfattaren omfattas av de allmänna värderingar som gäller för de individer han beslutar för).

## 5.5 Individuellt värde och reservationspris

Två begrepp som är centrala när man diskuterar vinstfördelning är individuellt värde och reservationspris.

Med *individuellt värde* avses det lägsta pris som en ägare själv är beredd att acceptera för att frivilligt avyttra sin fastighet. På motsvarande sätt har varje köpare en egen uppfattning om till vilket pris

denne högst kan tänka sig att förvärva fastigheten. Vilka värden som fastighetsägaren i det enskilda fallet tillmäter vikt går dock knappast att bedöma objektivt. Det kan vara fråga om affektionsvärden eller andra värden i form av en stark koppling till fastigheten eller förväntningar om att kunna sälja fastigheten till ett högre pris i ett annorlunda marknadsläge än det rådande. En frivillig försäljning kommer till stånd endast om köparen betalar ett pris som minst uppgår till säljarens individuella värde. Samtidigt är köparen inte beredd att betala mer än vad denne själv värderar fastigheten till. Det innebär att en överenskommelse måste ligga någonstans mellan säljarens och köparens individuella värden. Genom 2010 års ersättningsreform infördes ett 25-procentigt schablonpåslag avsett att kompensera fastighetsägarens individuella värde, se avsnitt 4.2.2.

Ett begrepp som är nära besläktat med individuellt värde är *reservationspris*. Lars Werin, som först förde fram begreppet, definierade reservationspriset som ”det lägsta pris till vilket en ägare av en viss fastighet kan tänka sig att vilja sälja fastigheten i öppna förhandlingar utan expropriationshot”.<sup>11</sup> Benämningen syftar på att ägaren ”reserverar” – förbehåller – fastigheten för egen del såvida ägaren inte erbjuder minst detta pris.

Även om grunddefinitionerna av individuellt värde och reservationspris alltså i princip sammanfaller, har begreppen under senare tid preciserats och samordnats.

Thomas Kalbro delar upp reservationspriset i tre delar:<sup>12</sup>

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.

Begreppen har även utvecklats av Leif Norell, som delar upp reservationspriset i fyra komponenter:<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Lars Werin, Expropriation – en studie i lagstiftningsmotiv och ersättningsrättsliga grundprinciper, SvJT 1978, s. 81 f.

<sup>12</sup> Thomas Kalbro, Legitimitetsfrågor vid tvångsförvärv av mark och rättigheter, SOU 2004:7, bilaga 5, s. 271.

<sup>13</sup> Leif Norell, Skälig eller ”objektiv” expropriationsersättning? SvJT 2007, s. 305 f. Jfr ”Det är skillnad på sjukhus och mobiltelemaster”, Lantmätaren 1/06.



1. *Förmögenhetsminskning*. Detta grundbelopp innefattar marknadsvärdet och övriga ekonomiska skador (inkomstbortfall och utgifter orsakade av expropriationen). I beloppet ingår även vissa s.k. transaktionskostnader, t.ex. ersättningsgilla flyttningskostnader.<sup>14</sup>
2. *Icke-ersättningsgilla transaktionskostnader*. Fastighetsägaren kan drabbas av ekonomiska skador som inte är ersättningsgilla enligt gällande rätt, exempelvis utgifter för kontakter med markförvärvaren samt utgifter och inkomstbortfall i samband med inställelse vid domstol eller lantmäteriförrättning.<sup>15</sup>
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, däribland affektionsvärden eller ”icke-monetära nyttor” liksom andra individuella värden som psykiskt lidande (av själva markåtkomstprocessen) och s.k. frustrationsskador.<sup>16</sup> Sedan 2010 års ersättningsreform ersätts denna post helt eller delvis med det 25-procentiga schablonpåslaget, se avsnitt 4.2.2.
4. *Ändamålsberoende kompensation*. Ändamålet med förvärvet kan ha betydelse för reservationsprisets storlek. Markägaren kan t.ex. tänkas väga in allmänintresset, vem som är förvärvare och medias bevakning. För en enskild fastighetsägare kan det exempelvis vara skillnad om marken avstås för ett sjukhus, en kraftledning eller en 3G-mast. Även en ”vinstandel” kan sägas ingå.

## 5.6 Begreppet vinstfördelning

Vid frivilliga överenskommelser sker någon form av vinstfördelning. ”Vinsten” utgörs av skillnaden mellan säljarens och köparens individuella värden, se figur 3, avsnitt 12.4.2. Exempelvis är begreppet ”vänskapspris” en indikation på att en säljare kan ha olika reserva-

---

<sup>14</sup> Före 2010 års ersättningsreform betalades ersättning för enbart detta belopp.

<sup>15</sup> Sedan 2010 års ersättningsreform kan dock det 25-procentiga schablonpåslaget anses kompensera för denna typ av kostnader, se avsnitt 4.2.2.

<sup>16</sup> Frustrationsskador uppkommer när 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.

tionspris – eller snarare vinstkrav – beroende på vem som är förvärvare och under vilka omständigheter förvärvet sker.<sup>17</sup>

Begreppet vinstfördelning<sup>18</sup> används även i diskussioner rörande tvångsförvärv av mark och torde då vara hämtat från förarbetena till fastighetsbildningslagen.<sup>19</sup> Enligt utredningens direktiv avses med vinstfördelning en särskild ersättning till den fastighetsägare vars fastighet tas i anspråk för *vinstdrivande verksamhet*. Vad som avses med vinstdrivande verksamhet diskuteras i avsnitt 9.2.2.

Begreppets lämplighet har emellertid ifrågasatts, eftersom det kan ge den felaktiga associationen att det handlar om fördelning utifrån de inblandade aktörernas räkenskaper.<sup>20</sup> Med hänsyn till att begreppet har använts flitigt och numera synes väl etablerat, kommer utredningen i den löpande framställningen att använda sig av begreppet. Det bör dock redan nu påtalas att vad det egentligen handlar om är en *förhöjd ersättning* som ska utgå till följd av att en ekonomisk nytta ska fördelas.

Som Utredningen om expropriationsersättning konstaterade står det klart att det handlar om ett ersättningssystem som bygger på att ersättningen i vissa fall innefattar en särskild ändamålsrelaterad ersättningspost, som alltså är beroende av den ekonomiska nytta som förvärvaren kan tillgodogöra sig av egendomen. I sitt författningsförslag använde utredningen uttrycket *särskild ersättning i* vissa fall (3 § expropriationslagen). Som framgått av föregående avsnitt har i andra sammanhang begreppet *ändamålsberoende kompensation* använts. Detta begrepp är emellertid vidare. Det innefattar ersättning utöver vad markförlusten i sig kan uppskattas till av fastighetsägaren och relaterar till ändamålet med förvärvet. Vinstintresse kan vara en del i denna bedömning, som även kan innefatta exempelvis allmänintresset, vem förvärvaren är, publicitet etc.

---

<sup>17</sup> Thomas Kalbro, Legitimitetsfrågor vid tvångsförvärv av mark och rättigheter, SOU 2004:7, bilaga 5, s. 272.

<sup>18</sup> Ibland används i stället begreppet vinstdelning.

<sup>19</sup> Prop. nr 128 år 1969.

<sup>20</sup> Se SOU 2008:99 s. 202 samt särskilt yttrande av Fredrik Bonde med instämmande av Rune Thomsson, SOU 2004:7 s. 238.

## 6 Tidigare överväganden

### 6.1 Inledning

Frågan om vinstfördelning har under senare år varit föremål för utredningsarbete och rättspolitisk diskussion. Utredningen har i uppdrag att överväga frågan ytterligare och, med beaktande av det förslag som Utredningen om expropriationsersättning har lagt fram och remissynpunkterna på förslaget, föreslå en ordning för vinstfördelning.

Nedan följer en sammanställning av principerna bakom expropriationslagens ersättningsregler (avsnitt 6.2), krav på förändrade ersättningsregler (avsnitt 6.3), statliga utredningar (avsnitt 6.4), principerna bakom 2010 års ersättningsreform (avsnitt 6.5) samt den rättspolitiska diskursen (avsnitt 6.6). Framställningen tar sikte på synen på ersättningsprinciperna i allmänhet och vinstfördelning i synnerhet.

### 6.2 Principer bakom expropriationslagens ersättningsregler

Vid tillkomsten av expropriationslagen som trädde i kraft den 1 januari 1973 hade flera lagändringar genomförts i syfte att motverka en tillämpning av ersättningsreglerna som skulle leda till överkompensation. Trots detta anfördes från flera håll att expropriationsersättningarna även med tillämpning av 1949 års regler ofta bestämdes till högre belopp än vad som ansågs skäligt. Bl.a. från kommunalt håll fanns en utbredd uppfattning att expropriation var en ekonomiskt ofördelaktig förvärvsform. I vissa fall ledde detta till att kommunerna inriktade sin planering på områden som kunde förvärvas utan expropriation, trots att andra områden skulle vara lämpligare från plansynpunkt. Med anledning härav gjordes vid 1972 års

reform en genomgripande översyn av ersättningsreglerna i expropriationslagen. Syftet med reformen var att dämpa markvärdetstegringen och hindra att kommunerna vid expropriation för tätbebyggelseändamål skulle behöva ersätta sådana värden som hade uppstått till följd av samhällets egna insatser och som hade samband med tätbebyggelseutvecklingen. Reformen syftade också till att mer generellt göra det möjligt för den exproprierande att själv få tillgodogöra sig värdetstegring som berott på hans egna insatser. Det föredragande statsrådet anförde som bakgrund till reformen vissa allmänna synpunkter på hur ersättningsreglerna borde utformas. Han anförde inledningsvis följande angående ändringar i expropriationslagen.<sup>1</sup>

Som utgångspunkt för behandlingen av frågor om ersättningen vid expropriation har i förarbetena till Expropriationslagen uppställts den principen att expropriatens förmögenhetsställning efter expropriationen bör vara densamma som om någon expropriation inte hade ägt rum. Å ena sidan kan expropriaten i enlighet härmed med fog kräva att inte bli drabbad av ekonomisk förlust till följd av att hans egendom behöver tas i 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 finns inte någon anledning att tillämpa så generösa ersättningsregler att expropriaten genom expropriationen och expropriationsändamålets genomförande gör ekonomisk vinning.

Statsrådet anförde vidare följande angående målsättningen för ersättningsreglernas utformning.<sup>2</sup>

Höga expropriationsersättningar är ogynnsamma från allmän synpunkt inte bara därigenom att de medför stora påfrestningar på den exproprierades ekonomi och leder till ovidkommande hänsyn i planeringssammanhang. 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. I den mån höga markvärden grundas på spekulation i ökad avkastning på grund av förväntad ändrad markanvändning försvåras också ett rationellt utnyttjande av marken för jord- och skogsbruk eller liknande ändamål i dagsläget. Markvärdetstegringen, 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 värdetstegring inte bara godtas utan t.o.m. uppmuntras. Det finns i stället anledning att försöka utforma expropriationsreglerna så att de dämpar markvärdetstegringen. Denna beror till stor del på förväntningar om sådan ändring i fråga om markens använd-

---

<sup>1</sup> Prop. 1971:122 s. 165.

<sup>2</sup> Prop. 1971:122 s. 166.

ning som leder till att dess avkastning ökar. Dessa ändringar är till stor del avhängiga av det allmänna insatser med planering o.d. Stora fördelar skulle vinnas om ersättningsreglerna kunde ges sådan utformning att möjligheterna att få ersättning för detta slags förväntningsvärde går förlorade. Över huvud taget är det ett angeläget önskemål att den expropriation vid expropriation för allmänt ändamål inte skall behöva ersätta värden som har uppstått till följd av samhällets egna insatser.

Statsrådet pekade också på betydelsen av kommunernas markpolitik och anförde följande.<sup>3</sup>

En förutsättning för att ersättningsreglerna i expropriationslagen skall ge expropriaten full ersättning utan att kommunen för den skall tvingas ersätta några förväntningsvärden är att reglerna får ett starkt inflytande på prisbildningen i den fria marknaden. För detta fordras i sin tur att expropriation vid en realistisk bedömning framstår som ett alternativ man måste räkna med. Härför krävs att kommunerna bedriver en framsynt och effektiv markpolitik. En sådan politik bör givetvis i första hand genomföras genom frivilliga förvärv. Expropriationsmöjligheten bör dock tillgripas när det inte går att på annat sätt komma över marken till ett pris som svarar mot den ersättning som skulle bli bestämd vid tillämpningen av de föreslagna ersättningsreglerna.

Mot bakgrund av här återgivna synpunkter vidtogs väsentliga förändringar i förhållande till tidigare bestämmelser om expropriationsersättning.

Efter expropriationslagens tillkomst framfördes i flera olika sammanhang förslag om en närmare samordning mellan de på skadepincipen grundande ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen och vinstfördelningsreglerna i fastighetsbildningslagen.<sup>4</sup> Ännu i samband med en revidering av fastighetsbildningslagen år 1993 uttalade regeringen sitt stöd för expropriationslagens skadepincip.<sup>5</sup> Vid revideringen knöts ersättningsreglerna i fastighetsbildningslagen närmare motsvarande regler i expropriationslagen.

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. Den skulle också skapa praktiska värderingsproblem av en omfattning som knappast kan godtas.

<sup>3</sup> Prop. 1971:122 s. 167.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Prop 1991/92:127 s. 41 f.

### 6.3 Krav på förändrade ersättningsregler

Under 1990-talet ledde samhällsutvecklingen till att antalet tvångsförfoganden över mark som genomfördes av privata aktörer ökade. I skrivelser till Justitiedepartementet framförde Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och Sveriges Jordägareförbund att ersättningsreglerna i expropriationslagen inte ledde till rimliga resultat och därför borde ses över.

I LRF:s Markersättningskommittés betänkande *Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom*, 1998, framfördes uppfattningen att ersättningsreglerna i expropriationslagstiftningen inte hade följt med samhällsutvecklingen och att det därför fanns tungt vägande skäl för att införa generösare ersättningsregler. Kommittén pekade bl.a. på att kommersiella ändamål i ökad utsträckning kommit att ligga bakom tvångsförvärv. Samtidigt hade expropriationslagens ersättningsbestämmelser förblivit oförändrade. I betänkandet föreslogs flera förändringar av expropriationslagen. Utgångspunkten för förslagen var att man vid ersättningsbestämmande borde anlägga samma betraktelsesätt som vid frivilliga överenskommelser. Kommittén ansåg att ersättningen borde grundas på fastighetsägarens individuella värde i stället för på marknadsvärdet, att en ordning för vinstfördelning borde införas samt förordade förbättrad ersättning för transaktionskostnader. När det gällde vinstfördelning föreslogs att ersättningen, när expropriationsföretaget sker för ändamål med affärsmässiga lönsamhetskrav, skulle bestämmas med hänsyn till det särskilda (individuella) värde som företaget har för den exproprierande. Vinstberäkningen borde ske utifrån schabloner och normer, grundade på de rättstillämpande organens praxis samt fördjupade studier av vinstförhållanden och alternativkostnader i den exproprierandes verksamhet. Vinstfördelningen skulle vanligen kunna ske utifrån alternativvinstmetoden eller projektvinstmetoden, se avsnitt 12.4.1.

Expropriationslagens ersättningsregler uppmärksammades även i Riksrevisionens rapport *Marklösen – finns förutsättningar för rätt ersättning?*<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> RiR 2005:15.

## 6.4 Statliga utredningar

### 6.4.1 Markersättningsutredningen

Markersättningsutredningen hade i uppgift att utvärdera den s.k. presumtionsregeln, se avsnitt 2.3.5. Utredningen skulle bl.a. uppmärksamma om det faktum att verksamhet som tidigare bedrivits av det allmänna i ökad omfattning anförtrotts privaträttsliga organ gav anledning att ompröva presumtionsregelns utformning.<sup>7</sup>

Utredningen konstaterade i betänkandet *Presumtionsregeln i expropriationslagen* att det inte var självklart att privata rättssubjekt skulle få åberopa presumtionsregeln och åtnjuta samma förmån som ett allmänt rättssubjekt. Med motiveringen att expropriationslagen inte i övrigt innehöll någon särreglering av de fall där ett privat rättssubjekt exproprierar, utan även andra för den exproprierande förmånliga regler även gällde enskilda expropriatörer, fann utredningen emellertid att det inte vore en bra idé att bara ändra presumtionsregeln i detta hänseende. Utredningen föreslog därför ingen ändring i denna del.<sup>8</sup>

### 6.4.2 Utredningen om minerallagen, markägarna och miljön

Utredningen om minerallagen, markägarna och miljön hade bl.a. till uppgift att göra en översyn av om markägarnas rättigheter behövde utvidgas och hur detta på lämpligt sätt skulle balanseras mot exploatörens behov och samhällets krav. Utredningen skulle särskilt ta ställning till om ersättningen till markägare borde bestämmas på annat sätt än som var fallet.<sup>9</sup>

Utredningen föreslog i betänkandet *Minerallagen, markägarna och miljön* bl.a. att ersättning skulle utgå till berörda markägare i form av andel i det brutna mineralets värde,<sup>10</sup> samt uttalade sig på ett principiellt plan om vinstfördelningsprincipen.

Huruvida expropriationslagens regler om ersättning i allmänhet kan anses skäliga vid tvångsvisa ingrepp i privat äganderätt för olika slag av privat och vinstgivande verksamhet, där det allmänna intresset inte är särskilt tydligt, kan ifrågasättas. Argument kan anföras för att den som tilltvingar sig rätten att ta i anspråk annans fastighet för att där bedriva en lönsam affärsverksamhet, skäligen borde vara skyldig att utge ett högre belopp till den som fått avstå marken än ren expropriationsersättning.

<sup>7</sup> Dir. 1994:80.

<sup>8</sup> SOU 1996:45 s. 93 f.

<sup>9</sup> Dir. 1999:11.

<sup>10</sup> SOU 2000:89 s. 249 ff.

Detta är emellertid en komplicerad fråga av stor vidd som det ligger utanför utredningens uppdrag att bedöma.

Utredningens förslag kom i modifierad form att ligga till grund för ändringar i minerallagen, se avsnitt 2.5.10.

### 6.4.3 2002 års ledningsrättsutredning

2002 års ledningsrättsutredning, som hade i uppgift att utreda behovet att utvidga ledningsrättslagens tillämpningsområde till att omfatta andra slag av ledningar än de som tidigare angavs i lagen, skulle även överväga vilka principer som borde gälla när ersättningen för nya slag av upplåtelser bestämdes.<sup>11</sup>

I slutbetänkandet *Ledningsrätt* konstaterade utredningen att det mot bakgrund av senare års tvångsförvärv av mark för delvis privata och kommersiella ändamål under utredningsarbetet hade framkommit starka önskemål om generösare ersättningsregler. Utredningen gjorde emellertid bedömningen att det var olämpligt att införa andra ersättningsprinciper enbart för det utvidgade området.<sup>12</sup> Ett tillskapande av särlösningar för utvidgningsfallen skulle enligt utredningen leda till gränsdragningsproblem och omotiverade skillnader mellan likartade ledningsrättsupplåtelser. Utredningen menade att införandet av någon annan form av ersättningsprincip i ledningsrättslagen var en reform som krävde betydligt mera ingående överväganden än som rymdes inom ramen för uppdraget, och att det fanns starka skäl för en övergripande översyn av reglerna om ersättning vid expropriativa ingrepp.<sup>13</sup>

### 6.4.4 Utredningen om expropriationsersättning

Med anledning av nämnda påpekanden om behovet av en översyn av expropriationslagens ersättningsregler, tillsatte regeringen år 2005 Utredningen om expropriationsersättning.<sup>14</sup> I utredningens uppdrag

---

<sup>11</sup> Dir. 2002:17.

<sup>12</sup> SOU 2004:7 s. 167 ff.

<sup>13</sup> Utredningens ställningstagande kritiserades av Fredrik Bonde i ett till betänkandet fogat särskilt yttrande, SOU 2004:7 s. 237 ff. Enligt yttrandet borde utredningen ha föreslagit en partiell reform avseende de ersättningsregler som gällde vid upplåtelse av ledningsrätt. Med hänsyn till ledningsrättslagens nära släktskap med fastighetsbildningslagen och anläggningslagen borde en vinstfördelningsprincip även införas i ledningsrättslagen.

<sup>14</sup> Dir. 2005:147. Även riksdagen hade i mars 2004 gett till känna att det fanns anledning att göra en utvärdering av hur ersättningsreglerna i expropriationslagen fungerade och om de,



ingick att undersöka hur bestämmelserna tillämpades i praktiken och att bedöma om de ledde till rimliga resultat och var lämpligt utformade.

Utredningen konstaterade i sitt delbetänkande *Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser?*<sup>15</sup> att andelen offentliga aktörer under åren hade minskat väsentligt, se avsnitt 7.7. Undersökningen visade också att förändringar i samhället, exempelvis avregleringen inom vissa områden och den tekniska utvecklingen, på olika sätt hade påverkat expropriationslagens ersättningsbestämmelser.

Mot bakgrund av dessa iakttagelser preciserades utredningens uppdrag.<sup>16</sup> Utredningen skulle analysera hur de ersättningar som fastställs vid olika slag av ianspråktaganden förhöll sig till marknadsvärdet på egendomen och analysera orsakerna till vissa slag av skillnader i ersättningsnivåer. På grundval av analysen skulle utredaren ta ställning till om det fanns anledning att ändra ersättningsreglerna.

En del av uppdraget bestod i att överväga om det var möjligt och lämpligt att i expropriationslagen införa regler om någon form av vinstfördelning mellan den exproprierande och den vars egendom tas i anspråk.

För att stärka skyddet för den enskilda äganderätten föreslog utredningen i slutbetänkandet *Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m.*<sup>17</sup> att ersättningen, utöver marknadsvärdet, skulle innefatta kompensation för fastighetens individuella värde för fastighetsägaren. Detta värde skulle bestämmas som ett schablon tillägg uppgående till 25 procent av marknadsvärdet (eller marknadsvärde-minskningen vid expropriation av del av fastighet). Förslagen innebar vidare att den s.k. presumtionsregeln skulle upphävas. I fråga om den s.k. influensregeln föreslog utredningen att skador till följd av ändamålet (liksom miljöskador i allmänhet) skulle ersättas fullt ut – och inte som tidigare reduceras med hänsyn till vad som måste tålas av andra fastighetsägare. Vidare borde det fulla marknadsvärdet ersättas även om detta värde hade ökat till följd av expropriationsändamålet.

I fråga om vinstfördelning föreslog utredningen att ersättningen vid markåtkomst för sådana ändamål som bedrevs på i huvudsak

---

allmänt sett, ledde till rimliga resultat för den enskilde, se 2003/04:BoU5 och rskr. 2003/04:151.

<sup>15</sup> SOU 2007:29.

<sup>16</sup> Dir. 2007:89.

<sup>17</sup> SOU 2008:99.

marknadsmässiga villkor dessutom skulle innefatta en särskild ändamålsrelaterad ersättningspost. Den sålunda tillkommande ersättningen skulle bestämmas efter vad som var skäligt i det enskilda fallet med hänsyn till egendomens särskilda värde för förvärvaren.

Under remissbehandlingen fick utredningens förslag om vinstfördelning ett blandat mottagande.<sup>18</sup> Av de 43 remissinstanser som uttalade sig om förslaget om vinstfördelning ställde sig ungefär hälften i huvudsak positiva och hälften i huvudsak negativa. Mest positiva var man från markägarehåll, medan *IT&Telekomföretagen*, *TeliaSonera AB*, *Telenor Sverige AB* och *Hi3G Access AB i Sverige* var mest negativa. Bland allmänna domstolar, statliga myndigheter och verk, kommuner samt tekniska högskolor fanns såväl övervägande positiva som negativa uppfattningar.

I den proposition som föregick 2010 års ersättningsreform anförde regeringen:<sup>19</sup>

Regeringen instämmer i den principiella grundtanken bakom utredningens förslag. Ersättningen till fastighetsägaren bör bestämmas på ett sätt som är rättvist – även ur fastighetsägarens perspektiv. Det innebär att det är önskvärt att det vid ersättningsbestämningen kan tas hänsyn till om fastigheten är avsedd att generera vinst i expropriandens verksamhet. Avsikten är att fastighetsägaren i sådana fall ska kunna få del av expropriandens ekonomiska nytta av att använda fastigheten.

Mot bakgrund av remissinstansernas kritik fann regeringen skäl att komplettera underlaget genom att ge en utredning i uppdrag att ytterligare överväga frågan.

## 6.5 Principer bakom 2010 års ersättningsreform

I den proposition som föregick 2010 års ersättningsreform uttalade regeringen att de då gällande reglerna om expropriationsersättning präglades av återhållsamhet, eftersom det ansetts angeläget att fastighetsägare inte gynnas på ett sådant sätt att ersättningarna medför alltför negativa konsekvenser för exproprianden och samhället.<sup>20</sup> Regeringen betonade att detta naturligtvis fortfarande gäller och att för höga ersättningsnivåer kan få följder som inte är eftersträvsvärda. Samtidigt framhölls att expropriation och liknande tvångsåtgärder utgör inskränkningar i äganderätten av extraordinärt slag.

<sup>18</sup> En remissammanställning finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (Ju2008/9147/L1).

<sup>19</sup> Prop. 2009/10:162 s. 70.

<sup>20</sup> Prop. 2009/10:162 s. 47 ff.

Åtgärdens ingripande karaktär bör i hög grad avspeglas vid den avvägning mellan expropriandens, fastighetsägarens och det allmännas intressen som måste göras när lagstiftningen utformas. Detta gäller än mer med beaktande av den värderingsosäkerhet som alltid föreligger när expropriationsersättning bestäms och den risk som finns för att osäkerheten går ut över fastighetsägaren. En utgångspunkt för en ändrad ersättningsreglering bör därför vara att skyddet för äganderätten stärks, dock enbart så långt detta är möjligt utan att ersättningsnivåerna ger upphov till beaktansvärda negativa konsekvenser för samhällsutvecklingen.

Enligt regeringen medför även samhällsförändringarna behov av att ompröva den syn på fastighetsägarnas ställning som underbyggde de tidigare ersättningsreglerna.

Det allmänna är numera i mindre utsträckning än tidigare aktör i de sammanhang där ianspråktagande av mark med tvång blir aktuellt, låt vara att vissa av de privata rättssubjekt som har trätt i det allmännas ställe helt eller delvis ägs av det allmänna. Grundtanken med expropriation och liknande åtgärder kvarstår, nämligen att olika angelägna samhällsintressen ska tillgodoses. Det finns emellertid i ökad utsträckning privata vinstintressen bakom expropriationsföretagen.

Lagstiftningen är utformad utifrån att det allmänna som huvudregel är expropriand, och den innehåller därför särlösningar för att ta till vara allmänna intressen och undvika överkompensation av enskilda med allmänna medel. Detta har bidragit till att exproprianden, oavsett om denna utgörs av det allmänna eller av någon enskild, i ersättningshänseende har tillerkänts en stark ställning [...]. En sådan utformning av regleringen framstår inte som lika godtagbar när samhällsutvecklingen har lett till att bägge parter i allt fler fall utgörs av enskilda. I synnerhet är detta fallet när expropriandens verksamhet är vinstdrivande.

Mot denna bakgrund borde enligt regeringen en utgångspunkt för en ändrad reglering vara att ersättningsreglerna utformas så att de avspeglar nutida partssammansättningar vid expropriationer och liknande åtgärder samt det vinstsyfte som många gånger ligger bakom tvångsförvärv av mark.

Med anledning av att förslagen om höjda ersättningsnivåer hade väckt farhågor att dessa nivåer skulle innebära att det blev svårare att genomföra angelägna expropriationsföretag, konstaterade regeringen följande.

Enligt regeringens mening kan man emellertid inte utan vidare ställa ersättningsnivåerna i relation till möjligheterna att genomföra olika expropriationsföretag. Vid utformningen av ersättningsreglerna måste särskild hänsyn tas till att expropriation innebär ett tvångsvis ingrepp i fastighetsägarens äganderätt. För förvärvaren däremot utgör kostna-

den för markförvärv i allmänhet en av flera faktorer att beakta inför ett beslut om en exploatering. Och ofta är kostnaden för markåtkomsten en mindre del av den totala investeringskostnaden. De ökade kostnaderna för dem som exproprierar får hanteras på gängse sätt genom t.ex. omprioriteringar, lägre ambitionsnivå eller intäktsökningar.

Regeringen konstaterade vidare att en väsentlig utgångspunkt för utformningen av den då gällande ersättningsregleringen hade varit att dämpa prisnivåerna på mark.<sup>21</sup>

Markvärdestegringen, särskilt i och i närheten av tätorterna, upplevdes tidigare som ett allvarligt samhällsekonomiskt problem. Som utredningen (Utredningen om expropriationsersättning, utredningens anm.) påpekar kan ambitionen att motverka markvärdestegring kopplas till den dåvarande bostadspolitiken och framför allt de statliga stöd som tidigare utgick för bostadsbyggande. Efter avregleringen av bostadsmarknaden är målsättningen att skapa en väl fungerande bostadsmarknad utan konkurrensnedvridande inslag. En dämpning av markvärdestegring är därmed inte längre en självklar utgångspunkt för utformningen av regleringen om tvångsvisa förvärv av mark. Inte heller är förhållandena på fastighetsmarknaden i övrigt sådana att förändrade ersättningsnivåer vid expropriation kan antas leda till beaktansvärda negativa konsekvenser för prisbildningen på mark. Samhällsutvecklingen har även i dessa avseenden medfört att den gällande restriktiva hållningen i fråga om kompensation till fastighetsägare, vars mark tas i anspråk, inte längre är bärande.

Propositionen försågs med övergångsbestämmelser. Enligt vad utredningen erfarit infördes många av dessa för säkerhets skull. Sålunda ansågs det i vissa fall svårt att förutse om ersättningssituationer skulle kunna uppkomma som medförde behov av övergångsbestämmelser, och därför föreskrevs att äldre rätt skulle tillämpas

## 6.6 Rättspolitisk diskurs

Frågan om ersättning utöver skadeprincipen har varit föremål för flitig debatt.

Professor Lars Werin väckte på 1970-talet i en uppmärksamrad artikel frågan om ersättningen vid en expropriation kunde anses rimlig och skäligen med hänsyn till dels de grundläggande skälen bakom

---

<sup>21</sup> Se bl.a. prop. 1971:122 s. 166 f.

förekomsten av en expropriationslagstiftning, dels hur fastighetsägaren själv värderar sin egendom vid ett expropriativt ingrepp.<sup>22</sup>

Anders Victorin och Barbro Julstad konstaterade i en rapport rörande ledningsrätt att det, mot bakgrund av den nya IT-infrastrukturen och det stora antalet privata operatörer, fanns skäl att slå in på en något generösare linje när det gällde ersättning till markägare.<sup>23</sup>

Chefsjuristen Fredrik Bonde argumenterade i en artikel för en generösare ersättning.<sup>24</sup> Han menade således att senare års utveckling mot användande av tvångsförvärv för privata och kommersiella ändamål talar för att den grundläggande principen för ersättning vid expropriation, skadepincipen, måste överges och att lagstiftningen bör kompletteras med en vinstfördelningsprincip. För en sådan förändring talar såväl rättvisehänsyn som, i fråga om kommersialiseringssfall enligt ledningsrättslagen, behovet att anpassa ersättningen till övrig fastighetsbildningslagstiftning, dvs. fastighetsbildningslagen och anläggningslagen. Därtill kommer att en generösare ersättning skulle ge tvångsförfogandena en större legitimitet och därmed undanröja varje tvivel om att tvångslagstiftningen skulle strida mot regeeringsformens eller Europakonventionens egendomsskydd.

Jur. doktor Richard Hager behandlade i en artikel ämnet värderingsrätt ur ett principiellt perspektiv.<sup>25</sup> Han pekade därvid på de svårigheter som kan finnas att utifrån rättslig och ekonomisk utgångspunkt bestämma ett objekts marknadsvärde vid expropriation.

Teknologie doktor Leif Norell diskuterade i en artikel alternativa ersättningsprinciper mot bakgrund av bl.a. frågor om värderingsosäkerhet, reservationspris samt rimlighet ur markägarens perspektiv vad gäller ersättningens reparativa funktion.<sup>26</sup> I artikeln nämns behovet av en ändamålsberoende kompensation, eftersom ändamålet med förvärvet kan ha betydelse för reservationsprisets storlek. En lösning kunde därför vara införandet av olika generella

---

<sup>22</sup> Expropriation – en studie i lagstiftningsmotiv och ersättningsrättsliga grundprinciper, SvJT 1978 s. 81.

<sup>23</sup> Ledningsrätt i IT-tider – en kvartssekel gammal form måste anpassas till IT-satsningarna, Det IT-rättsliga Observatoriets rapport 12/2000, s. 31 f.

<sup>24</sup> Expropriation med kommersiella förtecken, SvJT 2003 s. 970. Se även Fredrik Bonde, Vad är rättvis ersättning när mark tas i anspråk med tvång? s. 31 ff. I: Äganderätten, dess omfattning och begränsningar, red. Karin Åhman, 2009.

<sup>25</sup> Ämnet värderingsrätt och förhållandet mellan juridik och ekonomi – en grundläggande frågeställning, SvJT 2007 s. 277.

<sup>26</sup> Skälig eller ”objektiv” expropriationsersättning? SvJT 2007 s. 297. Se även ”Det är skillnad på sjukhus och mobiltelemaster”, Lantmätaren 1/06, och Värderingsrätt ur ett postmodernistiskt perspektiv. Mångfald, osäkerhet och förändringar – eller myten om objektiv expropriationsersättning, meddelande 4:95 från fastighetsvetenskap, KTH.

påslag för olika typer av markåtkomst. Hänsyn kunde då tas till graden av kommersiella intressen.

Professorn, f.d. justitierådet Bertil Bengtsson kritiserade i en artikel 2010 års ersättningsreform och framhöll att reformen innebär att expropriationsrätten till förmån för fastighetsägarna fjärrar sig från tidigare rådande skadeståndsrättsliga principer.<sup>27</sup>

Nyss nämnda kritik bemöttes av Fredrik Bonde som bl.a. betonade att en förstärkt äganderätt är en naturlig följd av en förändrad samhällssyn, men också att en sådan utveckling inte är något nytt för svensk rättstradition.<sup>28</sup>

Även professor Thomas Karlbro m.fl. har i olika sammanhang lyft fram frågan om behovet av ersättning utöver marknadsvärdet.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Nya ersättningsfrågor i fastighetsrätten, SvJT 2010 s. 726.

<sup>28</sup> Professorskritik mot den nya reformen om förhöjd ersättning vid expropriation skjuter över målet, SvJT 2011 s. 202, och Replik på Fredrik Bondes artikel, SvJT 2011 s. 319.

<sup>29</sup> Se t.ex. Eije Sjödin m.fl. Markåtkomst och ersättning, 2007, och Thomas Karlbro, Legitimitetsfrågor vid tvångsförvärv av mark och rättigheter, SOU 2004:7, bilaga 5, s. 265 ff.

## 7 Kartläggning av olika områden som kan aktualisera markåtkomst

### 7.1 Inledning

Bakgrunden till utredningens uppdrag att föreslå en ordning för vinstfördelning är att samhällsutvecklingen har lett till att antalet tvångsförfoganden över mark som genomförs av privata aktörer vars verksamhet bedrivs med vinstsyfte har ökat.

Utredningen om expropriationsersättning hade bl.a. i uppdrag att undersöka hur ersättningsbestämmelserna vid tvångsförfoganden tillämpas i praktiken och därvid ta reda på om det skett några förändringar sedan expropriationslagens tillkomst.<sup>1</sup> Utredningen redovisade sin undersökning i delbetänkandet *Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser?*<sup>2</sup> Betänkandet innehåller bl.a. en redogörelse för utvecklingen inom olika områden som kan aktualisera markåtkomst. En sådan kartläggning är av intresse för frågan om vinstfördelning, framför allt för att klargöra vilka fall av markåtkomst som bör omfattas av en vinstfördelningsordning och hur dessa fall bör avgränsas.

Nedan följer en redogörelse för det allmännas näringsverksamhet m.m. (avsnitt 7.2). Därefter följer en kartläggning av vissa områden som kan aktualisera markåtkomst, nämligen byggnadsfrågor och bostadsförsörjning (avsnitt 7.3), allmänna vägar och järnvägar (avsnitt 7.4), energi och kraft (avsnitt 7.5), elektronisk kommunikation (avsnitt 7.6) samt en sammanfattande kommentar (avsnitt 7.7).<sup>3</sup> Kartläggningen av olika områden utgår från den redovisning som

---

<sup>1</sup> Dir. 2005:147.

<sup>2</sup> SOU 2007:29.

<sup>3</sup> Framställningen är inte heltäckande och omfattar exempelvis inte natur- och kulturvård och andra områden som inte är aktuella för en vinstfördelningsreform.

finns i nyss nämnda betänkande och fokuserar i övrigt på de förändringar som har skett sedan det betänkandet presenterades.

## 7.2 Det allmännas näringsverksamhet m.m.

### 7.2.1 Statlig näringsverksamhet

Motiven för att staten äger företag har i ett historiskt perspektiv varierat över tid och mellan företag. Under tidigt 1900-tal inriktades verksamheterna på sådant som kan betraktas som ”naturliga monopol”. Dessa företag var ofta knutna till infrastrukturen och krav ställdes på omfattande investeringar som krävde stora kapitalinsatser med hög risk till låg avkastning. Uppbyggnaden av telefon- och järnvägsnäten samt utbyggnaden av vattenkraften med tillhörande kraftnät är exempel på detta. I början av 1900-talet fanns dessutom en uppfattning om att staten skulle ha inflytande över landets dåvarande basnäringar såsom gruvor, skog och stål. Under 1970-talet ökade statens ägande som ett led i omstruktureringen av svensk industri och ambitionen att rädda krisdrabbade företag och branscher, men också för att värna om sysselsättningen i vissa regioner.<sup>4</sup>

Under 1990-talet minskade statens ägande då ett antal företag såldes. Motiven bakom försäljningarna var främst att öka ägarspridningen. Samtidigt tillkom ett antal företag genom att statliga affärsverk bolagiserades. Under samma tid genomfördes i flera andra europeiska länder omfattande försäljningar av statligt ägda företag. Drivkraften bakom dessa försäljningar var bl.a. EU:s lagstiftningsarbete för att omreglera vissa marknader, framför allt inom telekom och energi.

Den svenska staten äger i dag helt eller delvis 58 företag. Den statliga företagsportföljen värderas till ca 600 miljarder kronor. År 2010 omsatte dessa företag 373 miljarder kronor. Resultatet efter skatt uppgick till 55,6 miljarder kronor. För verksamhetsåret 2010 uppgick statens andel av utdelningarna till drygt 38 miljarder kronor. Huvuddelen av företagen verkar på marknadsmässiga villkor, medan andra har särskilda samhällsintressen att ta tillvara. Regeringen anser att statens uppgift bör vara att ange de ramar och regler som ska gälla för näringslivet och företagen, inte att äga och driva företag. Enligt regeringen bör staten därför i princip inte äga bolag som verkar på kommersiella marknader med fungerande konkurrens, såvida

---

<sup>4</sup> Prop. 2006/07:57 s. 3 f.



inte bolaget har ett särskilt samhällsuppdrag som är svårt att klara av på annat sätt.<sup>5</sup>

## 7.2.2 Kommunal näringsverksamhet

### Kommunal näringsverksamhet utan vinstsyfte

Enligt 2 kap. 7 § kommunallagen (1991:900) får kommuner och landsting driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar och tjänster till medborgarna.<sup>6</sup> Det handlar om verksamhet på en rad områden som brukar benämnas sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Utgångspunkten för bedömningen av det tillåtna är vad som kan anses vara ett allmänt intresse. Enligt huvudregeln får verksamheten däremot inte bedrivas på det egentliga näringslivets område. Viss sådan verksamhet har dock accepterats i praxis förutsatt att det finns ett nära eller naturligt samband med befintlig eller erkänd kommunal verksamhet. Cafeterior på sjukhus är exempel på sådan kommunal näringsverksamhet som accepterats i praxis.

### Kommunal näringsverksamhet på affärsmässig grund

I flera lagar som reglerar kommunal näringsverksamhet finns bestämmelser om att kommunala företag ska bedrivas på affärsmässig grund eller affärsmässiga grunder.<sup>7</sup> Inom dessa områden finns konkurrerande privata aktörer på samma marknad.

Av förarbetena till bestämmelserna framgår att verksamheterna ska bedrivas på sådant sätt att undantag ska göras från likställighets- och självkostnadsprinciperna i kommunallagen (2 kap. 1 § och 8 kap. 3 c § kommunallagen).<sup>8</sup> Likställighetsprincipen innebär att det inte är tillåtet för en kommun att särbehandla vissa kommunmedlemmar

<sup>5</sup> Ägarutredningen har i betänkandet Ekonomiskt värde och samhällsnytta lämnat förslag till hur de verksamheter inom Regeringskansliet som i dag svarar för förvaltningen av företag med statligt ägande bör bedrivas och organiseras, SOU 2012:14.

<sup>6</sup> Statsstödsutredningen hade i uppdrag att analysera om det behövs ett generellt undantag från självkostnadsprincipen. Utredningen bedömde att det inte finns något sådant behov, Olagligt statsstöd, SOU 2011:69.

<sup>7</sup> Se t.ex. 7 kap. 2 § ellagen, 5 kap. 2 § naturgaslagen, 38 § fjärrvärmelagen och 2 § lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag samt 3 § lagen om vissa kommunala befogenheter. Det bör påpekas att 7 kap. 2 § ellagen endast gäller kommunala bolag som sysslar med handel eller produktion, således inte nätverksamheten.

<sup>8</sup> Se bl.a. prop. 1996/97:136 s. 167 f. och prop. 1999/2000:72 s. 107.

eller vissa grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. Självkostnadsprincipen innebär att kommunen inte får ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaderna för den tillhandahållna tjänsten eller nyttigheten.

Att verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund innebär främst att de villkor som gäller för det privata näringslivets affärsdrivande verksamhet ska vara vägledande. Företaget ska tillämpa affärsmässigt beteende och en korrekt prissättning, dvs. affärsmässiga principer.<sup>9</sup>

### Kommunernas markpolitik

Kommunerna har stora möjligheter att inom olika områden påverka vad som byggs, var det byggs och när det byggs. Många gånger kan de ha flera roller i egenskap av markägare, aktör på bygg- och bostadsmarknaden, innehavare av planmonopol eller som tillstånds- och tillsynsmyndighet i bygg- och miljöfrågor. Flera olika kostnader för byggprocessen är också beroende eller en följd av kommunala beslut, däribland markkostnader.

Under 1960- och 1970-talen drev många kommuner en mycket ”aktiv markpolitik” och skaffade sig stora markreserver genom främst förvärv av råmark, dvs. mark som omfattas av detaljplan och vars värde betingas av förväntningar om ändrad markanvändning, främst för bebyggelse. Dessa markreserver har därefter räckt för nybyggnadsbehovet.<sup>10</sup> Det kommunala markinnehavet som lämpar sig för bostadsbebyggelse anses i allmänhet fortfarande vara gott, även om det har minskat.<sup>11</sup> Av ekonomiska skäl är kommunerna numera också restriktiva att binda upp kapital i mark under alltför lång tid.

I mitten av 1970-talet skedde ca 80 procent av bostadsproduktionen på kommunal mark. År 1990 hade andelen sjunkit till ca 75 procent. Fortfarande sker emellertid en dominerande del av bostadsbyggandet på mark som på ett eller annat sätt har förmedlats av en kommun. I de tre största kommunerna – Stockholm, Göteborg och Malmö – är exempelvis andelen bostäder producerade på kommun-

<sup>9</sup> Prop. 2008/09:21 s. 58. Se även prop. 2000/01:42 s. 24 ff. och prop. 2004/05:159 s. 19 och 21.

<sup>10</sup> Eije Sjödin m.fl., Markåtkomst och ersättning för bebyggelse och infrastruktur, 2011, s. 145, samt Thomas Kalbro, Markexploatering. Juridik, ekonomi, teknik och organisation, 2007, s. 104.

<sup>11</sup> Bostadsbyggandet i planeringen, Boverket, 2002.

ägd mark 60–80 procent.<sup>12</sup> Samtidigt finns det kommuner där det kommunala markägandet är litet eller försumbart.

Även i dag tar kommunerna således ofta på sig ett ansvar för att mark finns tillgänglig för näringsverksamheten i orten genom att planera marken för ändamålet och förvärva den, varefter kommunen genom s.k. markanvisningar<sup>13</sup> säljer området vidare till professionella byggherrar som JM, NCC, Skanska etc. eller upplåter det med tomträtt eller annan nyttjanderätt. Kommunerna kan då ställa motkrav och exempelvis villkora en försäljning av kommunal mark för bostadsändamål med att lekplatser anläggs i anslutning till bostäderna. Det är i huvudsak råmark som kommer i fråga, men det kan också hända att man köper upp mark som exempelvis är värdefull som grönområden eller naturreservat.

Enligt en undersökning som Boverket gjorde bland 13 kommuner år 2005, övervägde kommunerna inte att använda sig av möjligheten till tvångsmedel för att kunna bibehålla en hög markreserv.<sup>14</sup> Några kommuner menade däremot att det kunde bli aktuellt att använda sig av den dåvarande kommunala förköpsrätten.<sup>15</sup> Den kommunala förköpsrätten upphörde vid utgången av april 2010. Under beredningen av det lagstiftningsärende som föregick upphävandet av förköpslagen framfördes emellertid från flera håll att ett upphävande av lagen kunde medföra en ökning av antalet expropriationer.<sup>16</sup>

### 7.2.3 Det allmännas stöd till näringslivet

I vilken utsträckning det allmänna kan främja näringslivet har betydelse för frågor som rör samverkan mellan enskilda och det allmänna, exempelvis finansiering och förvärv av mark.

Det allmännas stöd till näringslivet måste ske i överensstämmelse med EU:s statsstödsregler, som är en del av unionens konkurrensregelverk. Reglerna finns i artiklarna 107–109 i Fördraget om Unionens funktionssätt, EUF-fördraget. Begreppet ”stöd som ges

<sup>12</sup> Markpolitik och kommunala markpriser, Boverket, 2005.

<sup>13</sup> Markanvisningsavtal karakteriseras av att kommunen äger marken när exploateringen initieras. Avtalet kan ses som ett ”köpeavtal” kombinerat med villkor som kommunen och byggherren ska uppfylla vid exploateringen.

<sup>14</sup> Markpolitik och kommunala markpriser, Boverket, 2005.

<sup>15</sup> Enligt förköpslagen (1967:868) hade kommunen rätt att i vissa fall köpa fastigheter som försålles. Om kommunen utnyttjade förköpsrätten förvärvades fastigheten på samma villkor som av den annars tilltänkte köparen.

<sup>16</sup> Prop. 2009/10:82.

av en medlemsstat” i artikel 107 innefattar staten i vid bemärkelse, dvs. regeringen och dess departement, myndigheter, kommuner och landsting. Statsstödsbegreppet omfattar inte enbart direkta förmåner som bidrag, utan även t.ex. räntebidrag, borgensåtaganden, skattelättnader eller lokalhyra till underpris. För svenskt vidkommande har nationella domstolar och myndigheter samt kommuner och landsting en på fördraget grundad skyldighet att tillämpa statsstödsreglerna. Regelverket bygger på en förbudsprincip där statsstöd som utgångspunkt är otillåtet. Det finns dock vissa möjligheter att göra undantag för stöd som är, respektive kan anses, förenligt med den gemensamma marknaden.

Två svenska författningar har antagits för att göra det möjligt för Sverige att uppfylla EUF-fördragets krav på statsstödsområdet. Den ena är lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler.<sup>17</sup> Den andra är förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet.

Kommunernas stöd till näringslivet regleras i kommunallagen. Enligt 2 kap. 8 § kommunallagen får kommuner och landsting genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får enligt samma lagrum lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. Bestämmelsen reglerar kommunernas och landstingens förhållande till den del av näringslivet som traditionellt är förbehållen den enskilda företagsamheten, det som kan kallas det egentliga näringslivet.

I motiven till 1948 års kompetensreform framhölls att det fick anses höra till kommunernas befogenhet att *allmänt* främja näringslivets utveckling inom kommunen. Som exempel på sådana befogenheter angavs att ställa i ordning byggklara industriområden med trafikleder, stickspår, vatten och avlopp m.m. samt att anskaffa och ställa i ordning särskilda byggnader, där ett flertal verkstäder för hantverk och småindustri kunde inrymmas. Sådana och därmed jämförliga åtgärder ansågs på grund av sin allmänna natur falla inom kommunernas kompetensområde. I förarbetena till kommunallagen uttalades att det inte fanns någon anledning att begränsa kommunernas och landstingens befogenheter när det gällde deras allmänt näringsfrämjande insatser, då sådana åtgärder ofta ansågs ha stor betydelse för företagets utveckling och vara ett komplement till

---

<sup>17</sup> Statsstödsutredningen har föreslagit att denna lag ersätts av en ny lag om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler, Olagligt statsstöd, SOU 2011:69.

statliga insatser. Som exempel på en allmänt näringsfrämjande åtgärd nämndes att tillhandahålla mark till företagen.<sup>18</sup>

Att kommuner bara får lämna *individuellt* riktat stöd till enskilda näringsidkare om det finns synnerliga skäl för det, innebär att det endast i undantagsfall finns rättsligt utrymme för kommunala stödinsatser. När det gäller avgränsningen av tillåtna insatser anfördes i förarbetena att rättstillämpningen måste kunna anpassas till samhällsutvecklingen. Vad som skulle ligga i begreppet synnerliga skäl ansågs således kunna komma att förändras beroende på utvecklingen i samhället.<sup>19</sup>

### 7.3 Byggnadsfrågor och bostadsförsörjning

Expropriationslagen tillkom under en period då en miljon bostadslägenheter skulle byggas under en tioårsperiod, det s.k. miljonprogrammet, som medförde ett stort behov av mark för tätortsutveckling, vilket också medförde en kraftig prisutveckling på mark på många håll. Vid denna tid var ett bostadssocialt mål att bostäder skulle upp- eller överlåtas till självkostnad. En förutsättning för att erhålla statliga, förmånliga bostadslån var att kostnaderna för såväl mark som byggande inte översteg fastställda nivåer. Det fanns därför ett intresse av att hålla nere kostnaderna för markförvärv. Åren 1972–1978 byggdes cirka 90 procent av alla lägenheter i flerbostadshus på mark som förmedlats av kommuner. Motsvarande siffra för gruppbyggda småhus var 75–80 procent.<sup>20</sup>

Sedan länge har ansvaret för att bostadspolitiken varit delat mellan staten och kommunerna. Staten ska svara för att legala och finansiella instrument finns tillgängliga, medan kommunerna har det övergripande ansvaret för att bostadspolitiken verkställs på lokal nivå. Som en följd av bl.a. det statsfinansiella läget under 1990-talet minskade staten sitt engagemang i bostadspolitiken och ändrade därigenom de legala och finansiella ramarna för kommunernas bostadspolitiska arbete på ett avgörande sätt. De statliga bostadssubventionerna skars ner och en rad avregleringar genomfördes. Prisregleringen som var en förutsättning för statliga bostadslån upphävdes i och med att de statliga bostadslånen avskaffades år 1991 för att ersättas

<sup>18</sup> Prop. 1990/91:117 s. 32 och 152.

<sup>19</sup> Prop. 1990/91:117 s. 152 f.

<sup>20</sup> Thomas Kalbro, Har expropriationslagens presumptionsregel spelat ut sin roll? SvJT 2003 s. 537.

med ett system med statliga kreditgarantier. Samtidigt ersattes det dåvarande räntebidragssystemet med s.k. statliga bostadsbyggnads-subventioner, en form av räntebidrag som byggde på en schablon i stället för verkliga kostnader. Detta system har i sin tur avskaffats fr.o.m. år 2007.

Kommunernas lagstadgade ansvar för bostadsförsörjningen upphörde i och med att bostadsförsörjningslagen (1947:523) upphävdes år 1993. Skyldigheten att ansvara för bostadsförsörjningen låg fast, men kommunerna skulle själva ansvara för att finna formerna för hur de skulle ta hand om bostadsförsörjningen. År 2001 infördes lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Enligt denna, nu gällande, lagstiftning ska kommunerna bl.a. upprätta riktlinjer för bostadsförsörjningen som ska fastställas i kommunfullmäktig varje mandatperiod.<sup>21</sup> Kommunerna ska också anordna bostadsförmedling när det behövs. En tidigare stabil marknad med nyproduktion i fokus har därmed ersatts av en situation med en hög grad av marknadsstyrning.<sup>22</sup> Det kommunala markinnehavet – som länge varit ett redskap för kommunen att påverka såväl bostadsbyggandets inriktning som de slutliga boendekostnaderna – har i allmänhet minskat. Enskilda exploatörer och byggtreprenörer har fått ett starkare inflytande och ett större ansvar för bostadsbyggandet och tar i ökad omfattning initiativ till planläggning för ett visst område, köper in marken, bekostar eller driver stora delar av detaljplanläggningen samt uppför bostäderna.<sup>23</sup>

## 7.4 Allmänna vägar samt järnvägar

### 7.4.1 Vägar

Det svenska vägnätet består av cirka 98 400 kilometer statliga vägar, varav cirka 6 400 kilometer är Europavägar, 8 900 kilometer övriga riksvägar, 11 000 kilometer primära länsvägar och 72 100 kilometer övriga länsvägar. Förutom det statliga vägnätet finns det omkring 46 500 kilometer kommunala gator och allmänna vägar samt 75 900 kilometer enskilda vägar med statlig medfinansiering och ett mycket stort antal enskilda vägar utan statlig medfinansiering, de

<sup>21</sup> Riktlinjer för bostadsförsörjning tas inte fram i alla kommuner. Jfr Bostadsmarknaden 2010–2011. Med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2010, s. 36 f., Boverket, 2010.

<sup>22</sup> Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendeplanering, SOU 2001:27 s. 37.

<sup>23</sup> Får jag lov? Om planering och byggande, SOU 2005:77 s. 164.

flesta s.k. skogsbilvägar. I det statliga vägnätet ingår även 15 700 broar och ett tjugotal tunnlar.

Den svenska väglagstiftningen fick till stor del sin nuvarande form redan genom tillkomsten av 1943 års väglag och vägväsendets förstatligande år 1944. I 1943 års väglagstiftning slogs principerna om de olika aktörernas roller fast, liksom hur åtkomst av mark för allmän väg ska ske. Den snabba tillväxten av motortrafik under slutet av 1950-talet och början av 1960-talet ledde till en omarbetning av väglagstiftningen. Den fick sin nuvarande utformning genom väglagen (1971:948) och vägkungörelsen (1971:954) som trädde i kraft år 1971. Även om författningarna därefter successivt har ändrats och moderniserats är flera av de grundläggande principerna i dag tämligen oförändrade. Väglagstiftningen har därefter förändrats främst på grund av allt större krav på hänsyn till miljön.

#### 7.4.2 Järnvägar

Järnvägsnätet i Sverige omfattar cirka 12 000 kilometer trafikerade banor, varav cirka 90 procent är elektrifierade. Den största delen av banorna ägs av staten och förvaltas av Trafikverket. Det finns 48 banor och cirka 600 järnvägsstationer där resande kan kliva av och på tåget. Förutom trafikerade banor omfattar järnvägsnätet s.k. kapillär infrastruktur i form av exempelvis uppställnings- och anslutningsspår. Banor för spårvägstrafik finns i Göteborg, Norrköping och Stockholm. I Stockholm finns även banor för tunnelbanetrafik.

Järnvägssektorn har sedan den trafikpolitiska reformen i slutet av 1980-talet utvecklats från en marknad där svenska staten starkt dominerat såväl tjänster som infrastruktur till en marknad på vilken flera aktörer agerar. Genom 1988 års trafikpolitiska beslut skapades de grundläggande förutsättningarna för konkurrens inom järnvägssektorn. Dåvarande Statens Järnvägar delades upp i ett affärsverk (Affärsverket SJ) med ansvar för tågtrafiken och en förvaltningsmyndighet (Banverket) med ansvar för infrastrukturen. Huvuddelen av Affärsverket SJ har därefter ombildats till flera av staten helägda aktiebolag, bl.a. Green Cargo AB som bedriver godstrafik och SJ AB som bedriver persontrafik. De aktörer som bedriver järnvägstrafik betalar sedan år 1989 avgifter för att nyttja infrastrukturen.

Sedan år 1990 har trafikhuvudmännen<sup>24</sup> haft rätt att organisera lokal och regional persontrafik. De gavs även rätten att utföra den i egen regi eller med hjälp av upphandlad entreprenör. Affärsverket SJ förlorade således sitt monopol som järnvägsföretag på länsjárnvägarna. År 1993 upphörde även Affärsverket SJ:s monopol att gälla i statens upphandling av interregional persontrafik.<sup>25</sup> Ett transportpolitiskt beslut år 1995 ledde till att godstrafiken öppnades för konkurrens i fråga om inrikes trafik på järnväg. Därefter har avregleringen av den svenska järnvägen fortsatt, varvid det sista steget i avregleringsprocessen var när persontrafiken den 1 oktober 2010 öppnades för konkurrens. Sverige blev därigenom det första landet i Europa med en helt avreglerad järnvägsmarknad. Numera har alla järnvägsoperatörer som uppfyller grundläggande villkor rätt att trafikerera spåren.

### 7.4.3 Transportpolitisk inriktning

Marknaden i form av kommersiellt verksamma företag har tillmätts en allt större roll i produktionen av transport- och trafiktjänster och av infrastrukturtjänster. Statens, regionernas och kommunernas roll handlar om att skapa förutsättningar för transportsystemets förmåga att trygga tillgänglighet, framkomlighet samt effektivitet under säkra och miljömässigt acceptabla former. Marknadsöppningarna har skett successivt. De senaste förändringarna rör bl.a. kollektivtrafiken på väg och järnväg.

Regeringen fastställde år 2010 en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet samt definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2010–2021.<sup>26</sup> Resor och transporter väntas öka under perioden. När det gäller personresor blir ökningen störst för spårtrafik. Järnvägstransporterna förutses öka, medan lastbilstransporterna minskar.

Planen bygger på en avvägning mellan fyra olika steg, nämligen åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt, åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintlig infrastrukt-

<sup>24</sup> Dvs. de som ansvarar för kollektivtrafikens utförande inom de olika länen. Ansvaret för trafiken i varje län vilar på en offentlig länstrafikansvarig. Trafikhuvudmannen är ofta ett aktiebolag som kontrolleras av den länstrafikansvarige, ett länstrafikbolag eller en förvaltning inom länet.

<sup>25</sup> En samlad järnvägslagstiftning, SOU 2004:92 s. 189 f.

<sup>26</sup> N2009/6374/TE.



tur, begränsade ombyggnadsåtgärder samt nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder. Den sistnämnda typen utgörs av åtgärder som ofta kräver att ny mark tas i anspråk, exempelvis nya väg- eller bansträckningar. Användandet av fyrstegsprincipen har, tillsammans med budgetrestriktioner, medfört att fokus har legat på övriga, mindre ingripande åtgärder. Storstadsområdena får störst nytta av planen. Det är också i dessa områden som efterfrågan på resor är störst. Även längs norrlandskusten och för kommuner inne i landet kommer nyttorna att vara stora.<sup>27</sup>

Den statliga planeringsramen för åtgärder i transportinfrastrukturen ska åren 2010–2021 uppgå till totalt 417 miljarder kronor. Av planeringsramen ska 136 miljarder kronor avsättas för drift och underhåll av statliga vägar inklusive statlig medfinansiering till enskilda vägar. 64 miljarder kronor avsätts för drift och underhåll av statliga järnvägar. Resterande delar av planeringsramen ska användas för att utveckla transportsystemet för att klara framtidens resor och transporter. Volymen åtgärder i långsiktplanerna kan utökas genom att den statliga satsningen kombineras med finansiering från andra intressenter, s.k. medfinansiering, se avsnitt 7.4.5.

#### 7.4.4 Ekonomisk och fysisk planering

Den ekonomiska planeringen för transportinfrastruktur är numera transportslagsövergripande. Förordningen (2009:236) om nationell plan för infrastruktur har ersatt förordningen (1989:67) om plan för stomjärnvägar och förordningen (1997:262) om nationell väghållningsplan.<sup>28</sup>

I september 2010 lämnade Transportinfrastrukturkommittén sitt betänkande *Effektivare planering av vägar och järnvägar*.<sup>29</sup> I betänkandet föreslås bl.a. ändringar i lagen om byggande av järnväg (1995:1649) och väglagen i syfte att effektivisera planeringsprocessen och korta ledtiderna fram till färdig anläggning. Även plan- och bygglagen berörs genom att frågor om samordning med övrig fysisk planering behandlas.

I juni 2011 lämnade Medfinansieringsutredningen sitt slutbetänkande *Medfinansiering av transportinfrastruktur – ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur* samt rikt-

<sup>27</sup> De största investeringarna under perioden beskrivs i Nationell plan för transportsystemet 2010–2021, s. 76 ff.

<sup>28</sup> Prop. 2008/09:35.

<sup>29</sup> SOU 2010:57.

linjer och processer för medfinansiering.<sup>30</sup> I betänkandet behandlas bl.a. kopplingen mellan ekonomisk och fysisk planering av transportinfrastruktur samt föreslås riktlinjer och processer för medfinansiering av statlig transportinfrastruktur, se nedan.

Regeringen har därefter mot bakgrund av bl.a. nyss nämnda betänkanden föreslagit ändringar i bl.a. väglagen, lagen om byggande av järnväg, miljöbalken och plan- och bygglagen.<sup>31</sup> Förslaget innebär att den fysiska planeringen av transportinfrastruktur ska ske i en sammanhållen planeringsprocess i stället för dagens process i flera steg samt att en förberedande studie görs inom ramen för den långsiktiga ekonomiska planeringen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

#### 7.4.5 Särskilt om medfinansiering

Av bilaga till 2010 års nationella trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet, se avsnitt 7.4.3, framgår att det utöver de givna ramarna tillkommer medel genom avtal om medfinansiering som trafikverken<sup>32</sup> och länen tecknat för enskilda objekt samt brukarfinansiering och EU-medel.<sup>33</sup>

Medfinansiering innebär att en annan part helt eller delvis finansierar statlig infrastruktur och medför alltså tillkommande medel utöver statliga anslag för utveckling av transportsystemet.<sup>34</sup> Medfinansiering kan också avse ban- och vägavgifter<sup>35</sup> eller trängselskatt, som trafikanterna betalar när de använder infrastrukturen.<sup>36</sup> Även staten kan – genom s.k. statlig medfinansiering – medfinansiera infra-

---

<sup>30</sup> SOU 2011:49.

<sup>31</sup> Prop. 2011/12:118.

<sup>32</sup> Dåvarande Banverket och Vägverket samt Sjöfartsverket och dåvarande Luftfartsstyrelsen.

<sup>33</sup> Riksrevisionen har i rapporten Medfinansiering av statlig infrastruktur, RiR 2011:28, granskat om den satsning på medfinansiering som genomfördes i den senaste planeringsomgången för den statliga trafikinfrastrukturen varit effektiv. Regeringen redovisade i sin tur sina bedömningar av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i Regeringens skrivelse 2011/12:139.

<sup>34</sup> Förutom medfinansiering används ibland begreppen motfinansiering och samfinansiering. Även begreppet kompletterande finansiering förekommer. Uttrycket alternativ finansiering används ibland för att beskriva situationer där investeringar i infrastruktur finansieras på annat sätt än via anslag på statsbudgeten.

<sup>35</sup> Dessa vägavgifter ska inte förväxlas med den s.k. eurovinjetten som tas ut för tunga fordon och därmed träffar näringsidkare.

<sup>36</sup> 2011 års vägtullsutredning har bl.a. i uppdrag att analysera förutsättningarna för och lämna förslag till vilka villkor som bör gälla för riksdagens delegation av föreskriftsrätt till kommuner när det gäller trängselskatt. Förslaget ska redovisas senast den 15 februari 2013, dir. 2011:47.

struktur som ägs av någon annan än staten, exempelvis resecentrum<sup>37</sup> eller enskilda vägar.

Medfinansiering förändrar inte den grundläggande ansvarsfördelningen mellan statliga, regionala, kommunala och privata aktörer för samhällets infrastruktur, men förväntas leda till att den statliga planeringsramen kan bidra till en totalt sett utökad volym av åtgärder. Genom att medfinansierare får inflytande över utformningen av olika transportlösningar ska värdet av åtgärderna öka. Avsikten är att staten och andra intressenter ska dela på finansieringen utifrån de nyttor som åtgärden ger för de olika finansierarna.<sup>38</sup> Kommunal eller privat medfinansiering kan bli aktuell då stora lokala exploateringsvinster uppstår i samband med en infrastruktursatsning – attraktiv mark frigörs eller markvärdet ökar. Det förekommer att fastighetsägarna själva medfinansierar, exempelvis genom att åta sig att finansiera nödvändig lokal infrastruktur.

Finansiering av ny infrastruktur genom brukaravgifter innebär att den som använder infrastrukturen betalar en avgift. Gällande lagstiftning innebär vissa begränsningar när det gäller att ta ut finansierande avgifter inom väg- och järnvägssystemet. Inom vägtransport-systemet beslutar regeringen med stöd av 29 § väglagen om avgifter ska tas ut av trafikanterna. Det s.k. vägavgiftsdirektivet (2006/38/EG) begränsar möjligheterna att vid sidan av den s.k. eurovinjetten (vägavgift för tunga fordon) ta ut ytterligare vägavgifter eller vägtullar av den tunga trafiken. Undantag görs dock för broar, tunnlar och bergspass. För sådana nybyggda vägvägnitt kan vinjett och vägtull tas ut samtidigt.

För järnvägen är banavgifterna i huvudsak baserade på samhälls-ekonomisk marginalkostnad. Järnvägslagen (2004:519) ger dock möjlighet för infrastrukturförvaltaren att ta ut finansierande avgifter.

Trängselskatt är ett styrmedel grundat på marginalkostnadsprincipen. Huvudsyftet är att minska trängseln inom ett specifikt område. Trängselskatt kan också bidra till att finansiera investeringar som ytterligare medverkar till att åstadkomma minskad trängsel och miljöförbättringar. Skatten kan tas ut på befintliga vägar efter beslut av riksdagen.

Trafikverken och ett antal kommuner, landsting och regioner har tillsammans tagit fram avsiktsförklaringar och avtal om medfinan-

---

<sup>37</sup> Förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafik-anläggningar m.m.

<sup>38</sup> Prop. 2008/09:35.s. 12 och 210.

siering.<sup>39</sup> Medfinansieringsutredningen gjorde år 2010 en kartläggning av medfinansieringsobjektens finansiering under åtgärdsperioden 2010–2021.<sup>40</sup> Kartläggningen visar att objekten totalt omfattar 128 miljarder kronor. Medfinansieringen uppgår till ca 67 miljarder kronor, varav trängselskatter cirka 37 miljarder och ban- och vägavgifter 8 miljarder kronor. Kommunal och regional medfinansiering uppgår till nästan 19 miljarder kronor och bidrag från kommersiella aktörer till cirka 3 miljarder.

## 7.5 Energi och kraft

### 7.5.1 Elmarknaden

Elmarknaden regleras i ellagen (1997:857). Sedan elmarknadsreformen år 1996 är huvudprincipen att nätverksamheten ska regleras och övervakas på särskilt sätt, medan produktion av och handel med el ska ske i konkurrens. En juridisk person som bedriver nätverksamhet får därför som huvudregel inte bedriva produktion av eller handel med el. Reglerna om åtskillnad mellan nätverksamhet å ena sidan och produktion och handel å andra sidan skärptes den 1 januari 2010.<sup>41</sup>

Det övergripande ansvaret för att elektriska anläggningar samverkar driftsäkert så att balans inom hela eller delar av landet kortsiktigt upprätthålls mellan produktion och förbrukning av el åligger staten. Regeringen har uppdragit åt Affärsverket svenska kraftnät att vara systemansvarig myndighet.

Elproduktionen i Sverige domineras av ett fåtal företag, varav Vattenfall, tyskägda E.ON och finska Fortum är de största.

Ett kommunalt elföretag får bedriva produktion av och handel med el eller nätverksamhet utanför kommunens område, om det görs i geografisk närhet till företagets nätverksamhet inom kommunen och i syfte att uppnå en ändamålsenlig nätverksamhet. Om verksamheten avser produktion av och handel med el, ska den bedrivas på affärsmässig grund.

---

<sup>39</sup> Trafikverket har också bedrivit ett samarbetsprojekt tillsammans med SKL. Projektet finns redovisat i skriften Medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar, Trafikverket och SKL, 2011.

<sup>40</sup> Medfinansiering av transportinfrastruktur, SOU 2011:12 s. 41 ff.

<sup>41</sup> Sedan den 1 augusti 2011 uppställs vidare strängare krav på avgränsning av transmissionsverksamhet, dvs. i huvudsak den överföring av el som sker på stamnätet och den överföring av gas som sker i högtrycksledning, 3 kap. 1 a § ellagen, prop. 2010/11:70.

## 7.5.2 Nätverksamhet

Med nätverksamhet avses att ställa elektriska starkströmsledningar till förfogande för överföring av el. Till nätverksamheten hör också projektering, byggande och underhåll av ledningar, ställverk och transformatorstationer, anslutning av elektriska anläggningar, mätning och beräkning av överförd effekt och energi samt annan verksamhet som behövs för att överföra el på det elektriska nätet.

Det svenska elnätssystemet är indelat i tre nivåer: stamnät, regionnät och lokalnät. Stamnätet är det nationella nätet för överföring av el med högspänningsledningar för 220 kV eller mer. I stamnätet ingår även de flesta överföringsförbindelserna till utlandet. Stamnätet ägs av staten och förvaltas av Svenska kraftnät. Stamnätsföretag måste efter lagändringar den 1 augusti 2011 vara certifierade. Regionnäten, som omfattar kraftledningar på spänningsnivåer som understiger 220 kV, ägs vanligen av de stora kraftproducerande bolagens nätbolag. Genom dessa förs el från olika stamnätspunkter ut till anslutningspunkter på lokalnäten. Lokalnäten omfattar kraftledningar för en spänning som vanligtvis uppgår till högst 20 kV.<sup>42</sup> Det statsägda stamnätet skiljer sig därigenom från region- och lokalnäten, som drivs av enskilda eller kommunala bolag, förvaltningar eller ekonomiska föreningar. Nätkoncession för regionnätet och lokalnätet innehas av totalt ca 164 företag från stora nätbolag som Vattenfall, E.ON och Fortum (som äger större delen av regionnätet) till små ekonomiska föreningar.

Nätverksamhet är sedan genomförandet av elmarknadsreformen skild från elproduktion och elförsäljning. Nätföretagens verksamhet, att ledningsbundet överföra el mellan producent och kunder, är ett s.k. naturligt monopol. Verksamheten är kapitalkrävande med höga fasta kostnader. Därigenom blir stordriftsfördelarna sådana att det i praktiken blir omöjligt för någon annan än nätägaren att etablera en konkurrerande verksamhet. Överföring av el har vidare en påtaglig miljöpåverkan genom det utrymme som tas i anspråk för ledningar m.m. En elektrisk starkströmsledning får därför inte byggas eller användas utan tillstånd (nätkoncession). Till byggandet av en ledning räknas även schaktning, skogsavverkning eller liknande åtgärder för att bereda plats för ledningen. En nätkoncession ska avse en ledning med i huvudsak bestämd sträckning (nätkoncession för linje) eller ett ledningsnät inom ett visst område (nätkoncession för område).

<sup>42</sup> Det finns inte något sådant lagkrav. Detta har dock tillämpats i praktiken, även om det skett en uppluckring genom ett par avgöranden. Regeringen har således tillåtit 70 kV.

Regelverket bygger på tredjepartstillträde på icke-diskriminerande villkor. Handeln kan därför ändå ske i konkurrens.

För att täcka kostnaderna för överföring av el i nätet tar nätföretaget betalt av kunden. Nättariffer ska vara objektiva och icke-diskriminerande. Reglerna om skälighetsbedömningen av nättariffer har nyligen ändrats. De nya bestämmelserna, som främst återfinns i 4 och 5 kap. ellagen, trädde i kraft den 1 januari 2010 respektive den 1 januari 2012.<sup>43</sup> Numera ska det göras en förhandsprövning av nättarifferna. Förhandsprövningen ska ske genom att de samlade intäkter som en nätkoncessionshavare högst får uppbära genom nättariffer under en tillsynsperiod – en intäktsram – fastställs i förväg av nätmyndigheten. Intäktsramen ska täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet under tillsynsperioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten. Hänsyn ska tas till kvaliteten i nätföretagets sätt att bedriva verksamheten. Om en nätkoncessionshavares intäkter avviker från intäktsramen, ska detta påverka ramen för den påföljande tillsynsperioden. Om intäkterna överstiger intäktsramen med mer än fem procent tillkommer ett överdebiteringstillägg. Tillsynsmyndighet är Energimarknadsinspektionen.

### 7.5.3 Naturgas

Naturgas har använts i Sverige sedan år 1985 och står för tre procent av landets totala energiförsörjning. I de kommuner som är anslutna till naturgasnätet står naturgasen för cirka 20 procent av energitillförseln.

Naturgasmarknaden regleras i naturgaslagen (2005:403). Ett företag som bedriver överföring av naturgas får inte bedriva handel med naturgas. Nätverksamheten, dvs. utbyggnad, drift och förvaltning av naturgasledningar samt överföring av gas, bedrivs i monopol, eftersom det inte är samhällsekonomiskt försvarbart att olika nätägare anlägger parallella ledningar. En naturgasledning får inte byggas eller användas utan tillstånd (koncession) av regeringen. Regelverket bygger på principen om tredjepartstillträde på icke-diskriminerande villkor. Handeln kan därför ändå ske i konkurrens. Anslutningsavgifter och tariffer ska vara skäliga, objektiva och icke-diskriminerande. Ansvarig tillsynsmyndighet är Energimarknadsinspektionen.

---

<sup>43</sup> Prop. 2008/09:141, bet. 2008/09:NU21, rskr. 2008/09:302.

Ett kommunalt företag får bedriva handel med eller överföring av naturgas utanför kommunens område, om det görs i geografisk närhet till företagets överföringsverksamhet inom kommunen och i syfte att uppnå en ändamålsenlig överföringsverksamhet. Handel med naturgas ska bedrivas på affärsmässig grund.

Nyligen har föreslagits en överföring av dagens systemansvarsverksamhet för gas hos Svenska kraftnät till den privata aktören Swedegas AB.<sup>44</sup> Nuvarande myndighetsuppgifter inom ramen för Svenska kraftnäts systemansvarsverksamhet för gas föreslås överföras till Energimarknadsinspektionen respektive Statens energimyndighet.

#### 7.5.4 Fjärrvärme

Fjärrvärme består tekniskt sett av centraliserad produktion av värme som distribueras i ett rörledningssystem för uppvärmning av byggnader och för att tillgodose värmebehov inom industrin. Numera står kommunala fjärrvärmeföretag för drygt 60 procent av mängden distribuerad fjärrvärme i landet. Privata fjärrvärmeföretag svarar för drygt 20 procent. Resterande del står de statliga fjärrvärmeföretagen för. Det finns omkring 200 fjärrvärmeföretag i landet.

Fjärrvärmeverksamhet regleras i fjärrvärmelagen (2008:263). Distributionen av hetvatten utgör ett s.k. naturligt monopol. Det innebär att det normalt saknas ekonomiska förutsättningar för att bygga parallella fjärrvärmenät. Fjärrvärmenäten kan i detta avseende likställas med näten för överföring av el och naturgas. De skiljer sig dock i andra avseenden, t.ex. genom att de är lokala och inte skyddas av några koncessioner eller liknande regleringar. Dagens regelverk innebär således att det inte finns någon rätt till tillträde, tredjepartstillträde, till ett fjärrvärmenät för någon annan än ägaren till fjärrvärmenätet. Fjärrvärmeföretag är däremot skyldiga att förhandla med den som vill sälja värme till fjärrvärmeverksamheten. Det finns inte heller några regler med krav på åtskillnad av produktion och handel respektive distribution av fjärrvärme. I flera olika sammanhang har det emellertid framförts att ett liknande regelverk som gäller för el och naturgas, som bygger på tredjepartstillträde på icke-diskriminerande villkor, även borde införas för fjärrvärmeverksamhet. Nyligen har lämnats förslag till en ny fjärrvärmelagstiftning

<sup>44</sup> FRANS – framtida regelverk och ansvarsförhållanden på naturgasmarknaden i Sverige, SOU 2011:46.

som skulle innebära ett det infördes ett lagstadgat tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten. Det skulle medföra att det skapades förutsättningar för konkurrens på fjärrvärmemarknaderna.<sup>45</sup>

Energimarknadsinspektionen är ansvarig tillsynsmyndighet och svarar bl.a. för tillsyn över att bestämmelserna om förhandling för tillträde för rörledningar för fjärrvärme efterlevs.

Ett kommunalt företag får bedriva fjärrvärmeverksamhet utanför kommunen, om det görs i geografisk närhet till fjärrvärmeverksamheten inom kommunen och i syfte att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet. Sådan verksamhet ska bedrivas på affärsmässig grund.

### 7.5.5 Energipolitisk inriktning

Regeringens mål är att åstadkomma en effektiv elmarknad med väl fungerande konkurrens som ger en säker tillgång till el till internationellt konkurrenskraftiga priser. Elnäten bör utvecklas för att möta ökad efterfrågan på överföring och för att möjliggöra samhälls-ekonomiskt effektiva investeringar i ny elproduktion.<sup>46</sup>

Under en längre tid kommer stora investeringar att göras i det svenska stamnätet, som behöver förstärkas och förnyas för att säkra elleveranser och utbyggnad av exempelvis förnybar elproduktion. Svenska kraftnät kommer därför att i mycket stor utsträckning bygga nya ledningar och transformatorstationer men även bygga om en del befintliga anläggningar.<sup>47</sup> Bland kommande projekt kan nämnas den s.k. Sydvästlänken, som sträcker sig mellan norra och södra Sverige och mellan Sverige och Norge. Ledningen byggs i tre delar som knyts samman i Nässjö. Sydvästlänken är en av de största enskilda investeringarna som gjorts i elnätet i Sverige och omfattar totalt över sju miljarder kronor.

Nätstrukturen behöver också förändras till följd av att vindkraftverk uppförs på nya platser. Det pågår vidare omfattande arbete med breddning av ledningsgator och nedgrävning av ledningar. Situationen är likadan i våra grannländer. Investeringarna i de nordiska stamnäten kommer därför att fördubblas de närmaste åren.

I dag kommer över 40 procent av all energi som används i Sverige från förnybara energikällor. Det handlar framför allt om vindkraft,

---

<sup>45</sup> Fjärrvärme i konkurrens, SOU 2011:44.

<sup>46</sup> Prop. 2008/09:163 s. 27.

<sup>47</sup> Aktuella och avslutade utbyggnadsprojekt beskrivs på [www.svk.se](http://www.svk.se).



vattenkraft och bioenergi. Sedan år 2009 finns ett EU-direktiv om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (2009/28/EG). I direktivet uppställs bl.a. krav på att Sverige ska uppnå en andel om minst 49 procent förnybar energi till år 2020. Med direktivet som utgångspunkt har Sverige satt upp som nationellt mål att andelen förnybar energi år 2020 ska vara minst 50 procent av den totala användningen.<sup>48</sup>

Det pågår ett omfattande arbete att genomföra direktivet. En nationell handlingsplan för förnybar energi har tagits fram. Sverige har bl.a. satt upp en nationell planeringsram för vindkraft motsvarande en årlig produktionskapacitet på 30 TWh år 2020, varav 20 TWh till lands och 10 TWh till havs. Ett syfte med planeringsramen är att uppmärksamma vindkraften i den fysiska planeringen.

Marknaden för vindkraft växer mycket snabbt. Ofta anläggs stora vindkraftsparker. Vid årsskiftet 2001/2002 fanns det i Sverige drygt 570 vindkraftverk med en total effekt på ca 295 MW.<sup>49</sup> Vid årsskiftet 2010/2011 fanns det omkring 1 640 verk med en total installerad effekt på 1997 MW.

Energiområdet styrs även i övrigt till stor del av EU:s mycket omfattande regelverk och är under ständig förändring.

## 7.6 Elektronisk kommunikation

### 7.6.1 Allmänt

Begreppet elektronisk kommunikation definieras i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Begreppet omfattar elektronisk kommunikation av alla typer av elektroniska kommunikationsnät som nät för telefoni, Internet och kabel-TV-nätet.

På området för elektronisk kommunikation har den tekniska utvecklingen, utvecklingen av olika tjänster och marknader, liksom antalet aktörer på dessa marknader, förändrats i mycket hög utsträckning de senaste decennierna. Utvecklingen har gått från att fast telefoni, där terminalerna ansluts mot ett fast nät, varit den helt dominerande kommunikationsformen till en allt större andel mobiltelefoni. Även när det gäller bredband för anslutning till Internet sker numera en allt större andel av datakommunikationen över det mobila nätet. En ytterligare utveckling är den som innebär konver-

<sup>48</sup> Prop. 2009/10:128.

<sup>49</sup> Tore Wizelius, Vindkraft i teori och praktik, 2002, s. 17.

gens mellan tele-, data- och mediesektorerna. Utvecklingen på området för elektronisk kommunikation leder till att olika infrastrukturer och tekniker för överföring av kommunikation och tjänster samman-smälter, konvergerar. Konvergensen medför att samma nät kan bära trafik för telefoni, datakommunikation och överföring av utsändningar till allmänheten av radio- och TV-program. Det kan exempelvis vara fråga om att kabel-TV-nät används för tele- och datakommunikation. Även elnät kan användas för sådan kommunikation.<sup>50</sup>

### 7.6.2 Allmänt om marknaden

Till slutet av 1980-talet hade det statliga affärsverket Televerket i praktiken monopol på marknaden för teletjänster. Förutom Televerket fanns endast vissa telenät för specifika ändamål, såsom nät för övervakning av olika funktioner för industriell drift samt signalsystem för järnvägar och övervakning av elproduktion och distribution. Dessutom har det länge funnits telenät för Försvarsmakten.

År 1993 ombildades det statliga Televerket till Telia AB, numera TeliaSonera. Samma år tillkom telelagen (1993:597) och lagen (1993:599) om radiokommunikation. Lagstiftningen tillsammans med vissa andra åtgärder syftade till att öppna telemarknaden för andra aktörer. Genom anslutningen till EES och senare även EU kom EG:s telereglering att bli tillämplig i Sverige. Många bolag har till följd av detta etablerat sig i branschen. Alla bolag äger dock inte telenät.

Det finns flera nationella mobilnät för tal- och datatrafik. Sammantaget finns fyra GSM-operatörer, tre UMTS/3G-operatörer och en operatör som använder tekniken CDMA2000 i sitt nät. I vissa fall är tillstånden förenade med villkor rörande t.ex. täckning. Efter Post- och telestyrelsens (PTS) tilldelning av nya frekvenser i 800 MHz-bandet i mars 2011 kommer de operatörer som fick tillstånd i bandet att starta en ny utbyggnad av mobilnät i hela Sverige. Operatörerna har aviserat att de planerar att bygga mobilnät för datatrafik med LTE-teknik (kallas ibland fjärde generationens mobilnät eller 4G). Ett av tillstånden är förenat med ett krav att täcka de stadigvarande bostäder och fasta verksamhetsställen som PTS identifierar. De privata mobiloperatörernas nät beskrivs närmare i avsnitt 13.3.4.

Utöver ovannämnda nät finns nät som tillhör bl.a. Svenska kraftnät, E.ON och Fortum. Dessa aktörer använder näten för tjänster

---

<sup>50</sup>Ledningsrätt för elektroniska kommunikationsnät, SOU 2002:83 s. 25.

för den egna verksamheten, för elektroniska kommunikationstjänster som de själva tillhandahåller på marknaden till slutkunder samt för att tillhandahålla kapacitet eller ledningar utan aktiv utrustning (s.k. svart fiber) till operatörer på grossistmarknaden. Trafikverket samt elnätsföretagen och Teracom har dessutom upplåtit plats för ledningar eller antenner till operatörer. Utöver detta har ett antal privata aktörer också rikstäckande nät för elektronisk kommunikation. I många fall har dessa slutit avtal med andra infrastrukturägare för att kunna dra fram ledningar så kostnadseffektivt som möjligt.

Företag, universitet och högskolor, myndigheter, landsting m.fl. har skapat företagsinterna nät för elektronisk kommunikation. Även kommunerna har utvecklat egna nät för elektronisk kommunikation för att tillgodose kommunmedborgarnas behov av IT-infrastruktur, s.k. stadsnät, se avsnitt 7.6.3.

Det statligt ägda Teracom AB svarar för det svenska marknätet för radio och TV. Enligt ett beslut från PTS har Teracom ett betydande inflytande på marknaden för utsändning av radio via marknät, jfr avsnitt 7.6.4.<sup>51</sup> PTS har därför infört ett antal skyldigheter för att förhindra ett beteende som hämmar konkurrensen. Teracom har omkring 700 torn och master. Höjden på dessa varierar mellan 24 och 330 meter. Det förekommer också maströr på byggnader. Markupplåtelser grundar sig vanligen på arrende, tomträtt eller servitut. Även ledningsrätt förekommer i stor utsträckning. Samlokalisering med andra aktörer är mycket vanligt. Teracom äger själv marken för ett 20-tal anläggningar. Vid arrenden används vanligen en årlig ersättning. Arrendenivåerna är mellan 5 000 och 45 000 kronor per år. I begränsad utsträckning förekommer även engångsersättning. Arrendena löper på 10–20 år beroende på anläggningens storlek. Utbyggnad krävs när nya tjänster fordrar att nya anläggningar byggs. Då rör det sig dock om mindre anläggningar. I vissa fall förekommer det att nya s.k. slavstationer behöver byggas eller att anläggningar flyttas.

Sammantaget innebär utvecklingen att antalet innehavare av nät för elektronisk kommunikation har mångfaldigats sedan ledningsrättslagens tillkomst. Ökningen av överföringskapaciteten gör att flera aktörer kan utnyttja kapacitet i samma ledning, t.ex. en fiberkabel. Samtidigt har behovet av kapacitet och täckning ökat. Antalet nät för elektronisk kommunikation i landet kan förväntas öka med utbyggnad av nya mobilnät och bredbandsnät.

---

<sup>51</sup> Beslut 2010-02-19, dnr 09-969723.

### 7.6.3 Särskilt om några offentliga aktörer

#### Försvarsmakten och Fortifikationsverket

Mark för Försvarsmaktens kommunikationsanläggningar förvaltas av Fortifikationsverket. Fortifikationsverket är ägarföreträdare för mastfundament, medan Försvarsmakten äger master och dess installationer. Det innebär att det är Försvarsmakten som tecknar inplaceringsavtal med aktuella operatörer.

Ca 80 procent av radarinstallationerna står på privat mark. Nyttjanderättsform är i huvudsak arrende. Arrendetiderna varierar mycket. Ofta avtalas tider om fyra–sex år med förlängningstider med samma antal år. Från mitten av 1900-talet och framåt tecknades ofta avtal för 50 år. Denna typ av avtal är dock under upphörande. Nya avtal tecknas ofta med en tid av ca 24 år och förlängning samt möjlighet för arrendatorn att säga upp avtalet vart fjärde–vart sjätte år från avtalstidens början.

Ersättningsbelopp betalas vanligen periodiskt. Ersättningsnivåerna har stigit något under senare tid. Tidigare var ersättningarna ringa. Anledningen till höjningarna är det mer betydande intrång av de korridorer som behövs för en störningsfri kommunikation mellan anläggningar. Intrånget består i huvudsak i att Försvarsmakten avstyrker att störningskällor såsom andra master eller vindkraftverk etableras i korridoren.

Ledningsrätt har inte använts sedan Fortifikationsverket övertog avtalsförvaltningen den 1 januari 2007.

#### Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har i uppgift att införa, förvalta och utveckla radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet (Rakelsystemet). Det statsägda Rakelsystemet är Sveriges nationella kommunikationssystem för samverkan och ledning. Det var ursprungligen tänkt att användas främst av skydds- och säkerhetsmyndigheter, men kan numera användas av statliga och kommunala aktörer samt landsting och kommersiella aktörer med verksamhet inom allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Rakel ersätter omkring 200 olika analoga system.

Rakelsystemet är färdigbyggt sedan december 2010 och täcker i princip hela landets bebodda yta. Totalt omfattar systemet ca 1 700 basstationer, varav 70–80 är myndighetens egna.

Myndigheten har inte behövt ansöka om ledningsrätt, utan har i stället ingått avtal för att få tillgång till mark. Marken är vanligen upplåten med arrende. Arrendeavtalen löper ofta på tio år men ibland även på längre tid, exempelvis femtio år. Betalning har då skett med ett engångsbelopp. Vid periodisk ersättning uppgår den normala ersättningsnivån till ca 5 000 kr årligen, alternativt 3 000 kr för mindre anordningar. Utgångspunkten är att använda sig av befintlig infrastruktur. Till stor del används samlokalisering i andra aktörers master, varav omkring 80 procent hos privata aktörer. Samtidigt är andra aktörer inplacerade i myndighetens anordningar.

I framtiden kommer viss förtätning genom nya basstationer att ske. I samband därmed kan nya arrendeavtal komma att behöva tecknas.

## Trafikverket

Inom Trafikverket svarar enheten Trafikverket ICT för drift, förvaltning och investering i verkets telekomanläggningar samt drift, förvaltning och support av IT-infrastruktur, IT-applikationer och IT-arbetsplatser. Enheten har en kommersiell inriktning och bedriver sin verksamhet under så företagsliknande former som möjligt. Det innebär bl.a. att Trafikverket ICT upprättar egen resultat- och balansräkning och att verket i styrningen ställer krav på nyckeltal och avkastning som är i paritet med branschen. Trafikverket ICT är i sin externa verksamhet en operatörsoberoende kapacitetsleverantör. Cirka 75 procent av Trafikverket ICT:s försäljning går till verkets övriga enheter. Andra kunder är telekomföretag, järnvägsföretag och andra större företag. Verksamheten bedrivs inom affärsområdena järnvägs- och transportnära tjänster, kontorsnära tjänster samt nät- och driftstjänster.<sup>52</sup>

Järnvägens system (GSM-R) för kommunikation i trafik och banhållning är mobilnätet MobiSIR. Detta nät började byggas ut i mitten av 1990-talet. Utbyggnaden är nästan klar, men kompletteringar återstår. Kommunikationsnätet består dels av egna torn (s.k. SIR-torn) inklusive teknikbodar (siteplatser), dels etableringar av egna teknikbodar invid andra aktörers siteplatser. Trafikverket har

<sup>52</sup> Utredningen om Trafikverket ICT överlämnade i december 2010 betänkandet Trafikverket ICT, SOU 2010:82. Utredningen föreslår att den del av Trafikverket ICT:s verksamhet som avser tillhandahållandet av kapacitet i Trafikverkets fiberoptiska kabel samt transportnära tjänster överförs till ett affärsdrivande verk. Detsamma gäller för den kanalisering som finns längs vissa vägar.

huvudsakligen torn (max 42 meter höga), men även enstaka master (närmare 70 meter höga). Master används för att få bättre täckning, medan de lägre tornen används för att öka kapaciteten. En mast kostar uppskattningsvis omkring en miljon kronor att bygga. Nätet omfattar ca 1 200 siteplatser. Trafikverket (f.d. Banverket) har ca 900 egna master/torn och har inplaceringar på andras master/torn på ca 300 ställen. Inplaceringar innebär etablering i inhyrda utrymmen vid en mast/torn som ägs av annan. Teknikboden ägs då vanligen av Trafikverket.

På Trafikverkets master/torn är omkring 500 andra aktörers anordningar inplacerade, fördelade på ca 200 platser. I omkring 700 av trafikverkets master finns enbart Trafikverkets egen verksamhet, eftersom det inte finns något intresse bland andra aktörer för otillgängliga platser. Ca 40 procent av de egna siteplatserna finns på mark som inte ägs av Trafikverket. Rättigheten är normalt upplåten med arrende på 15–40 år, vanligen 25–30 år vid nyare upplåtelser. Arrendeområdena är ofta upp emot 100 kvm stora. Till det kommer rätt att dra fram elledningar och att nyttja vägar. Ledningsrätt har använts i ett fåtal fall.

Det finns även ett nät för allmänna vägar med egna master. Det är under avveckling och ska vara nedlagt under 2012.

## Kommunerna

Även kommunerna har utvecklat egna nät för framför allt datakommunikation för att tillgodose kommunmedborgarnas behov av IT-infrastruktur. I 65 procent av kommunerna finns i dag lokala s.k. stadsnät. Till stadsnäten hör en stor andel av den befintliga bredbandsstrukturen, främst kanalisation och fiber.<sup>53</sup> Det största stadsnätet i Sverige är det som har byggts upp av AB Stokab i Stockholm med omnejd. Svensk bredbandsutbyggnad ska i första hand ske i marknadens regi på kommersiell grund. Flertalet av stadsnäten ägs av kommunerna, antingen i form av kommunal förvaltning eller som kommunalt bolag. Oftast sköter det kommunala energibolaget stadsnätets verksamhet i kommunen. Omkring tio procent av stadsnäten är privatägda.<sup>54</sup> Flertalet stadsnät använder affärsmodellen öppet stadsnät, vilket innebär att slutkunderna erbjuds konkurrens mellan

<sup>53</sup> Svenska Stadsnätsföreningen, september 2011.

<sup>54</sup> Svenska Stadsnätsföreningens Marknadsrapport, juni 2010, s. 5 f. och Lokala bredbandsnät i Sverige år 2006. En översiktlig beskrivning av utredning och verksamheter, SKL, 2006.

tjänsteleverantörerna. Kommunerna arbetar för ett ökat samarbete mellan stadsnät och övriga infrastrukturägare för att göra det lättare för operatörer att sluta avtal.<sup>55</sup>

Kommunernas har behov av master och liknande anordningar för räddningstjänst och radiolänkslösningar som fiberförlängare för bredbandsnät. Det förekommer en mängd olika upplåtelseformer och villkor för hur mark tas i anspråk. I första hand försöker man samlokalisera sig i andra aktörers master och även upplåta egna master till andra aktörer. Antenner kan placeras såväl på egna byggnader (vattentorn), som i egna och privata master.

#### 7.6.4 Regelverket

EU:s regelverk för området elektronisk kommunikation består av ett antal direktiv som reglerar tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster m.m. Detta regelverk har huvudsakligen införlivats i Sverige genom lagen om elektronisk kommunikation. I lagen ges möjligheter att besluta om olika former av tillträdesskyldigheter. Många bestämmelser syftar till att främja konkurrensen på marknaden för elektronisk kommunikation. Huvudprincipen är att endast företag med betydande inflytande på en fastställd marknad får åläggas särskilda skyldigheter enligt lagen. Det avser bl.a. tillträdesskyldigheter. PTS har till uppgift att bedöma huruvida en viss marknad för elektronisk kommunikation är sådan att skyldigheter enligt lagen om elektronisk kommunikation kan åläggas.

### 7.7 Sammanfattande kommentar

Sedan reglerna om ersättning vid expropriation fick sin utformning i början av 1970-talet har samhället genomgått betydande förändringar.<sup>56</sup>

- *Bostadsförsörjningen* och *bostadsbyggandet* har avreglerats och är numera i hög grad marknadsstyrda. Subventionerna för bostadsbyggande har upphört. Därigenom har enskilda exploatörer och

<sup>55</sup> Bredbandsstrategi för Sverige, s. 30 f., N2009/8317/IIP, och Principer för kommunala insatser på bredbandsområdet, SKL, PTS och Konkurrensverket, 2010.

<sup>56</sup> Jfr prop. 2009/10:162 s. 46 f.

byggtreprenörer fått ett starkare inflytande över bebyggelseutvecklingen.

- Vissa grundläggande samhällsfunktioner, exempelvis energi- och telesektorn samt annan infrastruktur, har *avreglerats* och är i dag utsatta för konkurrens.
  - I vissa fall har förändringarna inneburit att en *uppdelning* av verksamheterna har gjorts så att det allmänna fortfarande äger och ansvarar för infrastrukturen som sådan, medan produktionen har avskilts i särskilda bolag som verkar i konkurrens på marknaden. Exempelvis är Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät fortfarande statliga verk, som ansvarar för utbyggnad och förvaltning av den allmänna infrastrukturen, medan järnvägstrafik och elproduktion sker i särskilda bolag, som får konkurrera med andra aktörer.
  - I vissa fall har avregleringen inneburit att *tillsynsmyndigheter* har inrättats för verksamheter som numera i allt väsentligt bedrivs av privata aktörer. Ett sådant exempel är området för elektronisk kommunikation, där verksamheterna i huvudsak bedrivs av privata aktörer, medan Post- och telestyrelsen är tillsynsmyndighet.
  - Ett flertal statliga och kommunala verksamheter har också *bolagiserats* eller *privatiserats*.
- En långtgående *teknisk utveckling* har ägt rum, särskilt såvitt gäller området för elektronisk kommunikation. Digitaliseringen och en förfinad datorteknik har medfört utveckling av fiberoptik för elektronisk kommunikation samt en ökad användning av radio för dataöverföring. Olika nät för elektronisk kommunikation, t.ex. bredbands- och mobilnät, har vuxit fram och är alltjämt under utbyggnad. I allt väsentligt domineras marknaden på området av privata vinstdrivande aktörer.
- Samhällsutvecklingen präglas av ökade krav på *miljöhänsyn*. Ambitionsnivån såvitt avser förnybar energiproduktion har höjts, och satsningar görs på alternativa energikällor som t.ex. vindkraft, bioeldad kraftvärme, solenergi och vattenkraft.

De nu beskrivna exemplen på områden där samhället har förändrats är sådana där ianspråktagande av mark är en förutsättning för olika verksamheters bedrivande.



Nämnda utveckling avspeglar sig när det gäller partssammansättningen i tvister om tvångsförvärv. Enligt Utredningen om expropriationsersättning, som undersökte ersättningsmål i fastighetsdomstolarna, hade andelen offentliga aktörer minskat väsentligt under senare år.<sup>57</sup> På 1970-talet var nästan 80 procent av de ianspråktagande parterna offentliga rättssubjekt. År 2005 var de flesta parter – drygt 65 procent – i stället privata rättssubjekt. Även undersökningen av förrättningar enligt ledningsrättslagen visade att andelen privata aktörer hade ökat.

Slutsatsen att samhällsutvecklingen har lett till att antalet tvångsförfoganden över mark som genomförs av privata aktörer vars verksamhet bedrivs med vinstsyfte har ökat, kan emellertid behöva nyanseras i två hänseenden.

För det första bygger den uppdelning av parterna i offentliga respektive privata rättssubjekt som undersökningen utgått från på att statliga myndigheter, kommuner och landsting räknas till offentliga subjekt. Övriga juridiska personer av skilda slag liksom enskilda personer räknas följaktligen till privata rättssubjekt. I den senare kategorin ingår alltså även juridiska personer som helt eller delvis är offentligt ägda.

För det andra har privata vinstintressen även tidigare spelat en viktig roll i kommunernas markpolitik. Under 1960- och 1970-talen bedrev således många kommuner en aktiv markpolitik, som resulterade i markreserver som med kommunerna som mellanhand sedan har förmedlats vidare till privata aktörer.

---

<sup>57</sup> Hur tillämpas expropriationslagens bestämmelser? SOU 2007:29 s. 137 f.

## Del B

Vilka fall bör omfattas av  
en ordning för vinstfördelning?

## 8 Rättsekonomiska utgångspunkter

### 8.1 Inledning

Utredningen om expropriationsersättning hade bl.a. i uppdrag att överväga *om* det borde ske någon form av vinstfördelning mellan den exproprierande och den vars egendom tas i anspråk.<sup>1</sup> Den här aktuella utredningen *ska* däremot föreslå en ordning för vinstfördelning. Även om uppdraget nu består i att föreslå en sådan reform, är det ändamålsenligt att först diskutera för- och nackdelarna härmed och avgöra vilka de rättsekonomiska utgångspunkterna bör vara.

Med en ordning för vinstfördelning avser utredningen i fortsättningen, i överensstämmelse med förarbetena till 2010 års lagstiftning, en ersättningsprincip som skulle gälla i stället för den regel om 25-procentigt påslag som för närvarande föreskrivs i expropriationslagen och i allmänhet skulle leda till högre ersättning än den nuvarande regeln.

De skäl som har anförts för och mot vinstfördelning kan, något förenklat, hänföras till följande punkter.

- Ett stärkande av äganderätten
- Rättviseaspekter
- Möjligheter till frivilliga uppgörelser

Nedan följer utredningens överväganden när det gäller vilka konsekvenser en ordning för vinstfördelning får utifrån dessa tre aspekter.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Dir. 2007:89.

<sup>2</sup> När det gäller vinstfördelning i vid bemärkelse kan därutöver anföras ytterligare en punkt, nämligen incitament för delaktighet i effektivitetssyfte. Härmed avses att delaktighet i vinst medför ett intresse att maximera vinsten i verksamheten. En förutsättning för ett sådant incitament bör vara att vinstfördelning sker genom periodiska ersättningar beräknade utifrån den reella vinsten. Med hänsyn till att det inte är aktuellt att införa någon sådan typ av vinst-

Redan inledningsvis bör framhållas att expropriation är relativt ovanligt. Betydelsen av expropriationsinstitutet är i stället i första hand indirekt på så sätt att det fungerar som handlingsdirigerande spelregler som ligger till grund för frivilliga överenskommelser, se kapitel 13.

## 8.2 Kommersialisering och äganderätt – några näraliggande områden

Som framgått finns exempel på vinstfördelning i svensk rätt i bl.a. fastighetsbildningslagen och anläggningslagen. Såvitt framkommit förekommer inte vinstfördelning i utländsk expropriationslagstiftning. Här kan dock nämnas att det även i andra sammanhang har förekommit en diskussion om vad som kan betecknas som vinstfördelning i vid mening.

Ett sådant exempel rör allemansrätten. I det s.k. forsränningsmålet uttalade Högsta domstolen att det inte föreligger något hinder mot att utnyttja allemansrätten kommersiellt.<sup>3</sup> LRF har påtalat att det under senare år har märkts ett alltmer påtagligt missbruk av allemansrätten. Enligt LRF handlar det om olika former av näringsverksamhet med tillgång till någon annans mark, vatten eller råvaror som bas, exempelvis organiserad kommersiell bär- och svamplockning, ridning, natur- och vildmarksturism, forsränning och terrängcykling.<sup>4</sup> LRF har därför föreslagit att organiserad kommersiell verksamhet inte ska ingå i allemansrätten. Naturvårdsverket har – bl.a. mot bakgrund av LRF:s synpunkter – nyligen finansierat en översyn av allemansrätten med syfte att utvärdera hur det kommersiella respektive det icke-kommersiella organiserade friluftslivet ska förhålla sig till allemansrätten. I rapporten *Allemansrätten och dess framtid* gör utredarna emellertid bedömningen att kommersiella aktörer inte ska avskiljas från allemansrätten.<sup>5</sup> Naturvårdsverket har ännu inte tagit ställning till förslagen i rapporten men har, främst med hänvisning till avgränsningsproblematiken, aviserat att verket inte tror på att utestänga kommersiella aktörer från

---

fördelning, kommer detta argument inte att diskuteras vidare i detta kapitel, se dock avsnitt 12.5.2.

<sup>3</sup> Jfr NJA 1996 s. 495 om arrangerad forsränning.

<sup>4</sup> Se t.ex. H. Jonsson och F. Bonde, Markägarens samtycke borde vara självklart, SvD Opinion, 2011.

<sup>5</sup> Naturvårdsverket, Rapport 6470, se bl.a. s. 200.

Allemansrätten.<sup>6</sup> Grundtanken i LRF:s resonemang är densamma som ligger bakom argumentation för vinstfördelning vid expropriation och liknande förfaranden, nämligen att en kommersiell aktör, vars verksamhet förutsätter någon form av medverkan eller insats av någon annan, bör dela med sig av vinsten till denne. I båda fallen består ”insatsen” i en inskränkning i äganderätten till mark, antingen genom ett tvångsförfarande eller genom allemansrätten.<sup>7</sup>

Ett internationellt exempel på vad som kan hänföras till vinstfördelning i vid mening är s.k. bioprospektering (eng. *bioprospecting*). Härmed avses undersökningar av naturen i syfte att finna värdefulla genetiska och biokemiska resurser. Skolexemplet är när ett läkemedelsföretag hittar, patenterar och utnyttjar biologiskt material som visat sig ha värdefulla medicinska egenskaper. Sådana fynd görs inte sällan i fattiga, mindre utvecklade länder, medan de tillgodogörs av företag i rika länder. FN har därför genom Konventionen om biologisk mångfald (1992) sökt säkerställa en rättvis fördelning av den vinst som uppkommer, vilket innebär att en del av vinsten ska komma ursprungslandet till del. Även när det gäller bioprospektering är grundtanken således att den som tjänar pengar på en verksamhet som förutsätter en insats eller medverkan av någon annan ska dela med sig av vinsten till denne.

## 8.3 Överväganden

### 8.3.1 Stärkande av äganderätten

**Bedömning:** Ett införande av en ordning för vinstfördelning vid expropriation och andra sådana förfoganden fördyrar markförvärv och stärker äganderätten.

Skyldigheten att utge ersättning skiljer expropriation från konfiskation. Vid sidan av flera andra faktorer utgör den ersättning som lämnas för tvångsingrepp en värdemätare på hur starkt skyddet för äganderätten är. Som framgått av den historiska tillbakablicken i av-

<sup>6</sup><http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Friluftsliv/Allemansratten/Arbete-med-Allemansratten/Allemansratten-och-dess-framtid/>

<sup>7</sup> Allemansrätten kan motiveras med behovet att undvika transaktionskostnader, eftersom det skulle vara kostsamt och opraktiskt om alla som önskade tillträde till marken skulle vara tvungna att sluta överenskommelser härom med markägarna. En strävan att minska transaktionskostnaderna kan även motivera markåtkomst med tvång, se avsnitt 5.2.

snitt 2.2 har ersättningen varierat utifrån politiska svängningar och synen på äganderätten.

Expropriationslagens ersättningsregler går delvis tillbaka till 1972 års reform av 1917 års lag. Vid denna tid var argumenten för *förvärvaren* (det offentliga) framträdande. Reformen syftade till att dämpa markvärdestegringen och möjliggöra en aktiv kommunal markpolitik. Ersättningen skulle därför hållas tillbaka.<sup>8</sup>

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 bottna 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 förhållanden mellan enskilda och allmänna intressen när det gäller markanvändningen. Vid skilda tillfällen har också lagändringar genomförts i syfte att motverka sådan tillämpning av ersättningsreglerna som leder till överkompensation.

Numera diskuteras vad som är en skälig ersättning däremot inte sällan utifrån *markägarens* perspektiv. 2010 års ersättningsreform syftade således bl.a. till ett stärkt skydd för äganderätten.<sup>9</sup> Samma syften ska ligga bakom en ordning för vinstfördelning.

Att skyddet för äganderätten är väl avvägt är utomordentligt viktigt för en effektiv och optimal resursanvändning. Rätten till ersättning har syftet att identifiera äganderättens innehåll. Det medför att rättighetsinnehavarna utan godtycklig inblandning från det allmänna kan planera sin verksamhet och bedriva handel, vilket leder till att intäkter och kostnader kommer att bäras av de som kan kontrollera utfallet bäst. Detta bidrar i sin tur till en fungerande och stabil marknadsekonomi och ekonomisk effektivitet. Utebliven eller godtycklig kompensation innebär däremot att äganderätten blir diffus. Om mark genom expropriation kan tas i anspråk för ett pris som understiger dess värde på en fri och öppen marknad, finns det en risk för att tvångsreglerna tillämpas på felaktiga grunder sett ur ett totalekonomiskt perspektiv.

Samtidigt är möjligheten till åtkomst av mark av betydelse för planeringen och utvecklingen av samhället. Ersättningsnivåerna bör endast höjas så långt detta är möjligt utan att ersättningsnivåerna ger upphov till beaktansvärda negativa konsekvenser för samhälls-

<sup>8</sup> Prop. 1971:122 s. 166.

<sup>9</sup> Prop. 2009/10:162 s. 47 f.

utvecklingen. Höjda expropriationsersättningar får exempelvis inte motverka önskad energi- eller transportinfrastrukturutbyggnad, se avsnitt 10.2.2.

Expropriationsersättningsbestämmelsernas förhållande till egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen har varit föremål för rättspolitisk diskussion. Det har framhållits att samhällsutvecklingen har gått mot ett allt starkare skydd av äganderätten, vilket kommit till uttryck både genom ändringar i regeringsformen och genom inkorporeringen av Europakonventionen.<sup>10</sup> Det har också framförts att generösare ersättning i fall då privata vinstintressen ligger bakom tvångsförvärv skulle undanröja varje tvivel om att reglerna om expropriationsersättning strider mot nämnda konstitutionella regler.<sup>11</sup> Utredningen om expropriationsersättning skulle, vid bedömningen om ersättningsreglerna i expropriationslagen ledde till rimliga resultat, beakta reglerna om egendomsskydd i regeringsformen och Europakonventionen. Enligt utredningen fanns det inte anledning att ifrågasätta då gällande ersättningssystem utifrån dessa regler.<sup>12</sup>

Som framgått i avsnitt 3.2 uppställs i regeringsformen för expropriation och andra sådana förfoganden kravet att angelägna allmänna intressen ska tillgodoses. I olika sammanhang har konstaterats att Europakonventionens proportionalitetsprincip talar 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.<sup>13</sup> Ett sådant resonemang kan tänkas bli åberopat till stöd för en vinstfördelningsregel i vissa situationer, även om proportionalitetsprincipen knappast lär påkalla en ersättning utöver marknadsvärdet.

En lagbestämmelse som kan vara av intresse i sammanhanget är avvägningsregeln i 2 kap. 12 § första stycket expropriationslagen. Bestämmelsen har följande lydelse.

**12 §** Expropriationstillstånd ska inte meddelas, om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den.

<sup>10</sup>Se Fredrik Bonde, Professorskritik mot den nya reformen om förhöjd ersättning vid expropriation skjuter över målet, SvJT 2011 s. 203.

<sup>11</sup>Se Fredrik Bonde, Expropriation med kommersiella förtecken, SvJT 2003 s. 978.

<sup>12</sup>SOU 2008:99 s. 90 f.

<sup>13</sup>SOU 2008:99 s. 198 f., SOU 2004:7 s. 193 samt Karin Åhman, Egendomsskyddet, 2000, s. 361 ff.

Det är ovisst om vinstfördelning skulle kunna påverka den intresseavvägning som framgår av den återgivna bestämmelsen, så att den generösa ersättningsregeln skulle leda till *fler* expropriationer, eftersom ”tröskeln” sänks för när expropriation ska beviljas.<sup>14</sup> Mot bakgrund av ersättningsnivåerna och legala restriktioner skulle det dock knappast uppkomma någon risk för ”okynnesexpropriationer”. I alla händelser är det närmast fråga om ett teoretiskt resonemang, som knappast bör tillmätas större betydelse i detta sammanhang.

En troligare utveckling är emellertid den motsatta. För fastighetsägare har en ordning för vinstfördelning den uppenbara fördelen att han eller hon är tillförsäkrad ett högre ersättningsbelopp om fastigheten tas i anspråk. Detta innebär en markvärdesstegring, i synnerhet i områden där det kan bli aktuellt med tvångsmässiga markåtkomster. För de som exproprierar kan ett vinstfördelningssystem därmed få en preventiv effekt och innebära en sänkt ambitionsnivå, vilket talar för *färre* expropriationer.

I andra sammanhang har framförts att höga ersättningsnivåer innebär en risk för att projekt lokaliseras till områden som kan förvärfvas utan expropriation, trots att andra områden skulle vara lämpligare.<sup>15</sup> 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 liten. Det bör också påpekas att markkostnaden vanligen är en mycket liten del av de totala projekteringskostnaderna, i vart fall när det gäller infrastruktur.

De skäl som tidigare bar upp ambitionen att hålla ersättningar för tvångsförvärv av mark nere anses i dag inte heller göra sig gällande med samma styrka.<sup>16</sup> Vid förvärv för kommersiella ändamål där verksamheten bedrivs på marknadsmässiga villkor anses markför-

---

<sup>14</sup> Bertil Bengtsson, Nya ersättningsfrågor i fastighetsrätten, SvJT 2010 s. 743.

<sup>15</sup> Jfr prop. 1971:122 s. 166.

<sup>16</sup> Prop. 2009/10:162 s. 44 ff.



värvskostnaden i många fall i stället kunna övervältras på brukarledet.<sup>17</sup>

### 8.3.2 Rättviseaspekter

**Bedömning:** Rättviseaspekter kan anföras såväl för som mot en vinstfördelningsordning. Behovet av vinstfördelning beror bl.a. på graden av såväl allmänna som enskilda intressen.

#### Allmänt

En diskussion om rättviseaspekter på vinstfördelning involverar i första hand två aktörsgrupper, nämligen *fastighetsägarna*, vars mark tas i anspråk och *exproprianderna* (förvävarna).

Ur ett vidare perspektiv berörs fler aktörer, däribland *andra fastighetsägare*. Detsamma gäller *konsumenter/brukare*. En ordning för vinstfördelning leder sålunda – i större eller mindre utsträckning – till högre ersättningsnivåer. Ökade investeringskostnader kan sedan komma att ”övervältras” på brukarledet. Till denna grupp kan i förlängningen såväl direkt som indirekt berörda fastighetsägare höra.

Med hänsyn till regeringsformens krav på att tvångsförvärv av mark endast får ske för att tillgodose angelägna allmänna intressen, berör ett förvärv även *allmänheten*. Detta begrepp betecknar i princip samhället som helhet och omfattar därför såväl olika fastighetsägare som förvärvare och konsumentgrupper.

#### Omfördelningsmotivet

I avsnitt 5.2 diskuterades olika motiv för expropriation. Ett av de motiv som där nämndes var det s.k. omfördelningsmotivet. Härmed avsågs lagstiftarens (uttalade eller outtalade) önskan att för vissa typer av köpare dra ner köpeskillningarna under den nivå de annars skulle ligga på. Det handlar alltså om en gynnsam behandling av ”förtjänta” köpare på de ”oförtjänta” fastighetsägarnas bekostnad.<sup>18</sup> Expropria-

<sup>17</sup> Thomas Kalbro, Har presumtionsregeln spelat ut sin roll? SvJT 2003 s. 550.

<sup>18</sup> Lars Werin, Expropriation – en studie i lagstiftningsmotiv och ersättningsrättsliga grundprinciper, SvJT 1978 s. 81.

tionsinstitutet sätter därmed de fria marknadskrafterna ur spel. En ordning för vinstfördelning fyller då funktionen att på ett reglerat sätt – i större eller mindre utsträckning – ”återställa” balansen mellan fastighetsägare och förvärvare, och närma sig en prisbildning som skulle ha gällt under frivilliga förhållanden utan expropriationshot. Bakom en vinstfördelningsordning finns därmed ett ”omvänt” omfördelningsmotiv, som ska gynna ”förtjänta” fastighetsägare på ”oförtjänta” förvärvares bekostnad. – Expropriationsinstitutet motiveras utifrån att fastighetsägaren inte ska kunna ”sko sig” på sitt monopol. Då ska expropriation inte heller leda till att förvärvaren ”skor sig”.

En ordning för vinstfördelning kan med ett sådant resonemang motiveras utifrån en tänkt situation utan expropriationshot.<sup>19</sup> Vid en frivillig försäljning skulle således köparen – typiskt sett – förhandlingsmässigt vara beredd att avstå en del av vinsten för att få köpa marken i fråga. Med en vinstfördelningsordning kan man alltså i större eller mindre utsträckning fastställa ersättningen utifrån en fingerad försäljning på marknadsmässiga villkor. Utredningen återkommer i avsnitt 13.2 till de svårigheter som är förenade därmed.

Med hänsyn till att behovet av vinstfördelning anses ha uppkommit till följd av att antalet tvångsförfoganden över mark som genomförs av privata aktörer vars verksamhet bedrivs i vinstsyfte har ökat, får orsaken till detta omvända omfördelningsmotiv anses stå att finna på ”förvärvarsidan”. Detta kan jämföras med exempelvis införandet av det 25-procentiga schablonpåslaget och andra ersättningar enligt skadepincipen, som främst utgår från fastighetsägaren. Detta skulle, i fråga om expropriation, motivera slutsatsen att ersättning enligt skadepincipen utgår från behovet att inte missgynna fastighetsägaren, medan ersättning enligt vinstfördelningsprincipen utgår från behovet att inte oförtjänt gynna förvärvaren. Slutsatsen kan dock behöva modifieras om man ser vinstfördelning i ett vidare perspektiv. När det gäller s.k. bioprospektering, se avsnitt 8.2, synes således motivet inte i första hand vara att prospektören inte oförtjänt ska gynnas, utan uttalade *sociala hänsyn* till de som avstår materialet. Ursprungsländerna kan i dessa fall inte sägas lida någon direkt skada av att avstå från materialet, som ju kan bestå av ett enstaka prov.

I de förarbeten som låg till grund för expropriationslagens ursprungliga ersättningsbestämmelser utgick rättvisediskussionen till stor del från ett motsatsförhållande mellan två parter, nämligen

<sup>19</sup>Se t.ex. Thomas Kalbro, Legitimitetsfrågor vid tvångsförvärv av mark och rättigheter, SOU 2004:7 s. 266 ff.

fastighetsägare och förvärvare. Med förvärvare avsågs vid denna tid vanligen det allmänna, dvs. skattebetalarna. Alltför höga ersättningsbelopp ansågs kunna medföra ”stora påfrestningar på den exproprierandes ekonomi.”<sup>20</sup> Sådana uttalanden bygger på att den exproprierande inte kan få täckning för sina markförvärvskostnader genom exempelvis försäljningspris, hyresintäkter m.m. när ändamålet för expropriation förverkligas. Denna slutsats är fortfarande berättigad när det gäller ändamål som naturreservat, vägar, skolor och liknande, där finansieringen huvudsakligen sker med skattemedel. När det gäller ändamål där verksamheten antingen är avgiftsfinansierad eller sker på mer marknadsmässiga villkor, bör emellertid även diskuteras om och i så fall i vilken utsträckning markförvärvskostnaderna kan överföras på de slutliga brukarna/konsumenterna i enlighet med marknadsekonomin grundläggande förutsättningar, vilket innebär en omfördelning från fastighetsägare till konsumenter. I vilken utsträckning så kan ske varierar mellan olika områden. Utredningen återkommer härtill i avsnitt 10.2.3.

### Vad är rättvist?

Förtroendet för expropriationsinstitutet förutsätter att det uppfattas som rättvist och stämmer överens med det *allmänna rättsmedvetandet*. Det innebär å ena sidan att enskilda fastighetsägare inte ska kunna förhindra att mark tas i anspråk för angelägna allmänna intressen. Å andra sidan måste rättsreglerna vara utformade så att såväl de fastighetsägare som direkt berörs av expropriation som allmänheten i stort inte upplever att expropriation sker på felaktiga grunder eller utan vederbörlig ersättning. För det fall det inte anses råda balans mellan nämnda intressen uppstår – för att använda en term hämtad från rättsekonomin – missnöjeskostnader hos de som berörs, men även hos andra som kan vara missnöjda med systemet.

Markersättningsutredningen, som redovisade sitt betänkande om presumptionsregeln år 1996, konstaterade att det inte var så vanligt med enskilda expropriationer, men att privatiseringen i samhället sannolikt skulle komma att leda till att antalet enskilda expropriationer, med såväl svenska som utländska ägarintressen, skulle öka i framtiden. Med motiveringen att det i expropriationslagen i övrigt inte

---

<sup>20</sup> Prop. 1971:122 s. 166.

fanns några särbestämmelser för enskilda expropriander, valde utredningen emellertid att inte föreslå några sådana särregleringar.<sup>21</sup>

Utredningen om expropriationsersättning hade i uppgift att undersöka om dåvarande ersättningsystem ledde till rimliga resultat. Enligt utredningen var det rimligt att anta att det, mot bakgrund av samhällsutvecklingen mot att tvångsförfoganden över mark i ökad utsträckning sker för privata och kommersiella ändamål, torde ha skett en förskjutning av vad som i det allmänna rättsmedvetandet uppfattas som skälig och rättvis ersättning.<sup>22</sup> Rättsvisekäl skulle därför tala för införandet av en vinstfördelningsordning. Utredningen konstaterade emellertid samtidigt att det, med undantag för ersättning för mobilmaster, inte fanns någon entydig kritisk bild av hur de gällande ersättningsreglerna uppfattades. Tvärtom torde dessa fungera tämligen väl som spelregler för marknaden.

Det kan hävdas att en ordning för vinstfördelning innebär att den exproprierande måste ersätta värden som uppstår till följd av egna insatser. Ett sådant argument framfördes på sin tid för ett införande av den s.k. presumtionsregeln, liksom i fråga om influensregeln.<sup>23</sup> Vid sådana former av verksamhet som bygger på någon form av utvinning, brytning eller insamling, exempelvis torvbrytning och vindkraft, kan mot ett sådant argument invändas att även den ianspråkstagna fastigheten direkt bidrar med nödvändiga resurser för den vinstdrivande verksamheten. Fastigheten kan i enstaka fall även komma att bidra med grusfyndigheter och andra naturalster som förvärvaren får tillgodogöra sig. I sådana fall kan t.ex. en vägghållare, genom att schakta bort grus tillgodogöra sig ett övervärde, se avsnitt 9.2.1.<sup>24</sup> Med hänsyn till att tvångsvis markåtkomst förutsätter behov av just ett visst bestämt markområde, bör även generellt kunna sägas att marken som sådan är en nödvändig förutsättning för att förvärvaren ska erhålla vinst/nytta.

En synpunkt som framfördes av bl.a. *Vägverket* under remissbehandlingen av slutbetänkandet från Utredningen om expropriationsersättning är att en förutsättning för tvångsförvärv över huvud taget är att ändamålet utgör ett angeläget allmänt intresse.<sup>25</sup> Allmän-

<sup>21</sup> SOU 1996:45.

<sup>22</sup> SOU 2007:29. Jfr SOU 2008:99 s. 197. Som ett exempel anfördes 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 procent av de tillfrågade ansåg att ersättningen vid tvångsförvärv av fast egendom borde överstiga marknadsvärdet

<sup>23</sup> Prop. 1971:122 s. 166 och prop. 2009/10:162 s. 56 och 59.

<sup>24</sup> Se 30 § väglagen.

<sup>25</sup> Se även särskilt yttrande av Agneta Lefwert, SOU 2008:99 s. 449.

nyttan påverkas inte i sig av att ett enskilt rättssubjekt därutöver kan få ekonomisk nytta av att bedriva verksamheten. Motsvarande synpunkt har även framförts av regeringen beträffande ledningsrätt i ett tidigare lagstiftningsärende.<sup>26</sup>

Uppbyggandet och bibehållandet av sådana ledningsnät som avses i ledningsrättslagen, t.ex. teleledningar för allmänt ändamål, och de nu aktuella kommunikationsnäten bärs enligt vår mening upp av starka allmänintressen. Det förhållandet att näten inte förvaltas av offentligt ägda rättssubjekt har i detta sammanhang begränsad betydelse.

Det kan hävdas att den aktör som gör en investering som kommer det allmänna till godo – låt vara med egen vinst – därigenom gör samhället en sådan tjänst att det är orimligt att denne ska behöva se vinsten minskas genom vinstfördelning. Fastighetsägaren försätts inte heller i en förmögenhetsrättsligt sämre situation för att förfogandet genomförs i vinstsyfte, tvärtom kommer – genom kravet på allmännyttan – i förlängningen en del även denne till godo.

Man kan fråga sig varför en samhällsutveckling mot ökad kommersialisering innebär att krav ställs på att fastighetsägare utöver kompensation för fastigheten ska ersättas utifrån en vinstfördelningsprincip. Fördelningsproblematiken kan illustreras av ett klassiskt exempel hämtat från rättsekonomin.<sup>27</sup>

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.

Ett vinstfördelningssystem skulle mot bakgrund av detta exempel syfta till att skapa acceptans och good-will för det enskilda tvångsförvärvet, liksom för tvångsförvärv som sådana. Därmed minskar missnöjeskostnaderna. Å andra sidan innebär en sådan ordning att

<sup>26</sup> Prop. 2003/04:136 s. 16.

<sup>27</sup> Exemplet finns bl.a. återgivet i SOU 2008:99 s. 106.

expropriationsföretag fördyras, vilket antingen kan få till följd att de inte genomförs eller att kostnaderna härför övervältras på brukarledet, se avsnitt 10.2.3.

### Allmänna och enskilda intressen

Behovet av vinstfördelning diskuteras i många fall utifrån graden av enskilda intressen. När det gäller de exempel på vinstfördelning i vid mening som diskuterats ovan, nämligen i samband med kommersialisering av allemansrätten och bioprospektering, är denna utgångspunkt lämplig, eftersom det i dessa fall inte finns något egentligt krav på att den kommersiella verksamheten som sådan även ska komma allmänna intressen till godo.

När det gäller expropriation och andra sådana förfaranden bör emellertid behovet av vinstfördelning även utgå från graden av allmänt intresse, jfr begreppet ändamålsberoende kompensation, avsnitt 5.5, samt avsnitt 8.3.1.<sup>28</sup>

Frågan är vad som avses med allmänna respektive enskilda intressen. När det gäller det förstnämnda begreppet har i förarbetena följande uttalats.<sup>29</sup>

Den närmare innebörden av uttrycket angelägna allmänna intressen är det inte möjligt att i detalj beskriva. Det är emellertid sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt som i första hand åsyftas, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för anläggande av vägar och andra kommunikationsleder m.m. måste givetvis kunna tillgodoses. Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Det ska även framhållas att uttrycket anknyter till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet enligt Europakonventionen.

I fråga om valet mellan ersättning enligt skadepincipen och vinstfördelningsprincipen, se avsnitt 2.3.2, har inom den rättsekonomiska litteraturen framförts att det är rimligt att vinsten tillfaller förvär-

<sup>28</sup> Se t.ex. Thomas Kalbro, Legitimitetsfrågor vid tvångsförvärv av mark och rättigheter, SOU 2004:7, bilaga 5, s. 278.

<sup>29</sup> Prop. 1993/94:117 s. 48. Begreppet definieras även i vissa fall i lag. Exempelvis hör enligt 4 § andra stycket väglagen till allmänna intressen "trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och kulturmiljö". Se även t.ex. 3 § andra stycket lagen om byggande av järnväg.

varen vid tvångsförvärv då nettofördelarna (vinsten) kommer många till godo och ändamålet alltså är att tillgodose många människors behov. Den som avstår mark ska då endast få kompensation för den skada han lider. I sådana fall leder alltså skadepincipen till det skäligaste resultatet. Ett typfall kan vara att Trafikverket förvärvar mark för statligt finansierade vägar som alla kan nyttja. För det fall vinsten däremot endast berör ett mycket begränsat antal aktörer är det rimligt att tillämpa en vinstfördelningsprincip. Ett exempel härpå kan vara en gränsjustering enligt fastighetsbildningslagen mellan två fastigheter i syfte att få en bättre fastighetsindelning.<sup>30</sup>

Att det är det framträdande enskilda intresset som motiverar vinstfördelningsprincipen i fastighetsbildningslagen anges uttryckligen i förarbetena.<sup>31</sup>

*Det enskilda intresset* (utredningens kursiv) är många gånger så framträdande i fastighetsbildningsfallen att det kan sättas i fråga om en tvångsrätt skulle kunna accepteras såvida inte ersättningsbeloppet bestämdes med 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 förelegat.

Det är rimligt att anta att missnöjeskostnaderna generellt sett är mindre ju mer angeläget allmänintresset är. I förlängningen kommer sådana intressen dessutom även den enskilde fastighetsägaren till del. Som nämnts i föregående avsnitt har det framförts att Europakonventionens proportionalitetsprincip innebär 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.

Vad som nu sagts kan emellertid felaktigt ge bilden av att det går att dela upp regler utifrån om de tillgodoser allmänna eller enskilda intressen och att det närmast skulle finnas något motsatsförhållande mellan dessa typer av intressen. Så är emellertid inte fallet. Vid tvångsförvärv måste förvärvet tvärtom tillgodose angelägna allmänna intressen och vara samhällsekonomiskt motiverat, vilket inte utesluter att förvärvet *även* sker utifrån privata vinstintressen och alltså syftar till företagsekonomisk vinst. Även om man kan tänka sig att dessa privata vinstintressen vägs in i bedömningen om en expropriation bör få ske och i viss utsträckning kan göra att det ställs något lägre

<sup>30</sup> R.A. Epstein, *Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain*, 1985.

<sup>31</sup> Prop. 1991/92:127 s. 42.

krav på de allmänna intressen som ska tillgodoses, innebär dessa vinstintressen inte att man kan bortse från ”minimikravet” på angeläget allmänt intresse.

Det har tidigare ifrågasatts om fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen, som gör det tillåtet för enskilda aktörer att med tvång förvärva mark från enskilda fastighetsägare, uppfyller regeringsformens krav på att angelägna allmänna intressen ska tillgodoses. Genom bl.a. förarbetsuttalanden anses numera klarlagt att så är fallet.<sup>32</sup> I ett principiellt vägledande fall, som har bäring även på tvångsreglerna i anläggningslagen och ledningsrättslagen, uttalade Högsta domstolen följande.<sup>33</sup>

Fastighetsbildningen berör en rad olika enskilda och allmänna intressen (se härom prop. 1969:128 s. B 56 ff). Lagen innehåller ett omfattande regelsystem som i olika hänseenden avväger dessa intressen mot varandra. Man kan säga att ett grundläggande syfte med lagen är att efter en sådan avvägning åstadkomma en så ändamålsenlig användning av den fasta egendomen som möjligt. I enlighet härmed har också i förarbetena till grundlagsändringen (ändring i 2 kap. 18 § regeringsformen, utredningens anm.) uttalats att även tvångsvis överföring av fast egendom vid fastighetsreglering *till förmån för enskilt intresse kan tjäna angelägna allmänna intressen* (utredningens kursiv).

Det sagda innebär att det anses vara ett allmänintresse att vissa åtgärder genomförs i syfte att förbättra fastighetsindelningen eller för att skapa vissa nödvändiga rättigheter. På samma sätt kan det vara ett allmänt intresse att enskilda hushåll får tillgång till el eller elektronisk kommunikation.<sup>34</sup> I dessa fall *sammanfaller* därmed det allmänna intresset av att alla företag och enskilda i landet ska ha tillgång till effektiva och säkra elektroniska kommunikationer med den enskildes intresse av sådan tillgång, och det går inte att dra någon gräns däremellan.<sup>35</sup> Därutöver kan en operatör ha ett *parallellt* enskilt (företagsekonomiskt) intresse av sådan utbyggnad. Vid tvångsförvärv av mark kan alltså enskilda intressen sammanfalla med eller finnas parallellt med angelägna intressen.

<sup>32</sup> Se Fri- och rättighetskommitténs betänkande Fri- och rättighetsfrågor, SOU 1993:40, och prop. 1993/94:117 s. 49.

<sup>33</sup> NJA 1996 s. 110.

<sup>34</sup> Prop. 1992/93:200 s. 266.

<sup>35</sup> I vissa fall anses det finnas ett behov av att ”utjämna” gränserna mellan allmänna och enskilda intressen. Ett exempel härpå är fastighetsägars skyldighet att betala för gatukostnader m.m. Enligt 6 kap. 24 § plan- och bygglagen får således kommunen, om den i egenskap av huvudman har skyldighet att bl.a. anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats, besluta att ägarna till fastigheterna i området ska betala kostnaderna för sådana åtgärder. Kostnaderna ska fördelas mellan fastigheterna på ett skäligt och rättvist sätt. Se även 24-27 §§ lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.



Enligt utredningens mening är det angeläget att behovet av vinstfördelning avgörs av en sammanvägning av *såväl* graden av allmänna som enskilda intressen. De enskilda intressena är normalt sett tydliga i fastighetsbildningslagens vinstfördelningsfall. När det gäller expropriation och liknande inlösenfall varierar däremot de enskilda intressena i styrka.

Också andra omständigheter gör gränsdragningen mellan allmänt och enskilt intresse svår. Nyttan kan således komma olika aktörer till del i olika led. Ett exempel på detta som *Statens väg- och transportforskningsinstitut* framförde vid remissbehandlingen av slutbetänkandet från Utredningen om expropriationsersättning, är att det offentliga tar i anspråk mark för att förkorta restid per järnväg. Detta är något som kommer resenärerna till godo i form av just kortade restider. Därmed kan kravet på angeläget allmänt intresse vara uppfyllt. Tågoperatörer, som bedriver verksamhet på marknadsmässiga villkor, kan emellertid genom "kreativ biljettsättning" omvandla detta konsumentöverskott (tidsvinsten) till företagsvinst (genom högre biljettpriser på snabbare tågsträckor). Det blir då konsumenterna som får betala. Sådan företagsvinst är ett klart enskilt intresse.

Avgränsningsproblem diskuteras mer utförligt i kapitel 9.

### Allmänna och enskilda subjekt

Till privata (enskilda) rättssubjekt räknas i allmänhet även juridiska personer som är helt eller delvis offentligt ägda. Såväl privatägda privata rättssubjekt (exempelvis en stiftelse) som offentligt ägda privata rättssubjekt (exempelvis Öresundskonsortiet som driver Öresundsbron) kan bedriva verksamhet som syftar till att tillgodose allmänna intressen. Även om offentligt ägda privata rättssubjekt i teoretisk mening kan sägas verka för sitt eget, "enskilda" intresse, ska vinsten komma ägaren, dvs. det allmänna, till del. I sådana fall finns det därför i praktiken inga tydliga enskilda intressen parallellt med de allmänna intressena.

### Likabehandling av fastighetsägare

Rättviseaspekter på vinstfördelning rör även expropriatens (den direkt berörde fastighetsägarens) situation i förhållande till andra fastighetsägare. Ersättningsystemet bör vara utformat så att fastig-

hetsägare i likartade situationer ska behandlas lika i ekonomiskt hänseende – oberoende av om fastigheten exproprieras eller inte.<sup>36</sup> Man kan alltså uppställa en *likabehandlingsprincip*. Även om det inte är oproblematiskt att avgöra vilka fall som är likartade, är denna princip en viktig utgångspunkt för ersättningssystemets utformande. I förarbetena till de ursprungliga ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen framhölls att ersättningssystemet borde utformas så att löseskillingen för likartade objekt blev likvärdig.<sup>37</sup> Regleringen utgår därmed från *vilken mark* som ska avstås, inte *till vem* eller för vilket *ändamål* detta sker.

I förarbetena till 2010 års ersättningsreform uttalade regeringen att likabehandlingsprincipen inte medför ”några betänkligheter mot att ersättningarna vid expropriation och liknande tvångsåtgärder inte bara ligger i linje med utan till och med överstiger vad som skulle ha betalats vid försäljningar på den öppna marknaden. En sådan positiv särbehandling av dem vars mark tas i anspråk i förhållande till andra fastighetsägare är försvarbar utifrån åtgärdens ingripande natur och med beaktande av att den inte är en följd av fastighetsägarens frivilliga val.”<sup>38</sup> Uttalandet tar sikte på införandet av det 25-procentiga schablonpåslaget, som i princip utgår oberoende av vem som exproprierar och oavsett ändamålet för expropriationen.

En vinstfördelningsordning innebär däremot att högre ersättning utgår i vissa fall. Som påpekats i flera remissvar avseende slutbetänkandet från Utredningen om expropriationsersättning, kan det därmed framstå som slumpartat om en fastighetsägare, vars mark exproprieras i ett vinstfördelningsfall ska få högre ersättning än hans granne, vars mark inte exproprieras under sådana omständigheter.<sup>39</sup> Även i ett sådant fall uppkommer missnöjeskostnader.

### 8.3.3 Möjligheterna till frivilliga uppgörelser

**Bedömning:** En väl utformad vinstfördelningsordning bör generellt sett inte påverka parternas benägenhet att ingå frivilliga överenskommelser.

<sup>36</sup> Thomas Kalbro, Har Expropriationslagens presumptionsregel spelat ut sin roll? SvJT 2003 s. 545 ff.

<sup>37</sup> Prop. 1971:122 s. 171.

<sup>38</sup> Prop. 2009/10:162 s. 50.

<sup>39</sup> Jfr prop. 2009/10:162 s. 50 och Michael Hernmarck, Löseskilling vid expropriation för tätbebyggelse, 1967, s. 49.

## Ersättningsreglernas handlingsdirigerande effekt

Expropriationslagens ersättningsbestämmelser har sin absolut största betydelse genom att fungera handlingsdirigerande, dvs. som spelregler för inblandade aktörer. Expropriationsinstitutet är således inte avsett att tillgripas i alla situationer där ett expropriationsändamål ska tillgodoses. I praktiken kommer expropriation till användning bara när andra utvägar att nå det avsedda målet är stängda. I de flesta fall torde den enskilde vara beredd att frivilligt överlåta marken på skäliga villkor till den som vill tillgodose ett expropriationsändamål. Möjligheten till frivillig uppgörelse bör därför först undersökas. Ett sådant krav kan dock inte göras undantagslöst. Om t.ex. en väg ska dras fram genom ett område med ett stort antal ägare, som var och en endast äger ett mindre markområde, kan det från rättvisesynpunkt och från praktisk synpunkt vara lämpligast att domstol får pröva samtliga överlåtelser.<sup>40</sup> I en sådan situation får alltså förhandlingskostnader vägas mot processkostnader.

Nämnda princip att expropriation bör tillgripas först sedan möjligheten till frivillig uppgörelse har undersökts anses komma till uttryck i avvägningsprincipen i 2 kap. 12 § expropriationslagen, vars första stycke stadgar att expropriationstillstånd inte ska meddelas, om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt. Principen att frivilliga uppgörelser bör eftersträvas slås också fast i många ramavtal som reglerar markåtkomst.

Utredningen om expropriationsersättning konstaterade att det – generellt sett – i vart fall inte fanns någon entydig kritisk bild av hur ersättningsbestämmelserna uppfattas.<sup>41</sup> Denna uppfattning grundades bl.a. på att köpare och säljare kom överens om priset i 95–99 procent av de fall där tvångsförvärv skulle kunna ske. Utredningen drog därav slutsatsen att ersättningsreglerna fungerar tämligen väl som ”spelregler”.

Priset vid frivilliga överenskommelser låg – med det undantag som anges nedan – enligt utredningen uppskattningsvis 10–20 procent högre än vad ersättningssystemet föreskrev. Detta skulle kunna bero på att parterna själva gör en ”vinstfördelning” vid sidan av och utöver den skadebaserade ersättningen. Utredningen fann dock att

<sup>40</sup> Prop. 1972:109 s. 218.

<sup>41</sup> SOU 2007:29 s. 138 f. och SOU 2008:99 s. 197. Det är värt att notera att Utredningen om expropriationsersättning gjorde sina iakttagelser före 2010 års ersättningsreform, dvs. innan presumptionsregeln avskaffades och det 25-procentiga schablonpåslaget på marknadspriset infördes. Det får därför antas att ersättningsreformen har medfört att ersättningsnivåerna även vid frivilliga uppgörelser har stigit.

en troligare förklaring var att minskade förhandlings- och domstolskostnader, tidsbesparing och good-will gav förvärvarna incitament att ingå överenskommelser på en något högre prisnivå. Slutsatsen var därför att nämnda observationer inte gav något generellt stöd för införandet av ett vinstfördelningssystem.

Utredningen fann emellertid ett markant undantag från den generella bilden, nämligen i fråga om s.k. mobiltelemaster. I dessa fall har frivilliga ersättningar betalats i form av arrenden som, om de nuvärdeberäknas, i betydande grad överstiger marknadsvärdet för markens tidigare användning. Enligt utredningen torde denna högre ersättningsnivå till viss del 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. Utredningen fann emellertid att det fanns anledning att tro att prisnivån även till viss del var ett uttryck för en form av vinstfördelning mellan förvärvare och upplåtare. Detta skulle i så fall kunna sägas tala för att en vinstfördelning borde införas i åtminstone dessa fall.

### **Vilken effekt skulle införandet av en vinstfördelningsordning ha på möjligheterna att ingå frivilliga överenskommelser?**

Även ersättningsbestämmelserna som sådana bör vara utformade så att de verkar ”handlingsdirigerande” och håller nere transaktionskostnaderna genom att ge ”spelregler för marknaden” så att de underlättar förhandlingar mellan parterna och därmed frivilliga uppgörelser.

Frågan blir vilken verkan införandet av en ordning för vinstfördelning har på parternas vilja att träffa frivilliga uppgörelser.

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) har argumenterat för att ersättning enligt en vinstfördelningsprincip skulle underlätta frivilliga uppgörelser.<sup>42</sup> Detta argument framfördes även av Utredningen om expropriationsersättning när det gällde behovet av generösare ersättningsbestämmelser.<sup>43</sup> I fråga om fastighetsbildning har ofta också själva vinstfördelningssystemet motiverats med att det skulle underlätta för parterna att få till stånd frivilliga överenskommelser.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> LRF:s Markersättningskommittés betänkande Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom, 1998, s. 56.

<sup>43</sup> SOU 2008:99 s. 168.

<sup>44</sup> Se t.ex. SOU 1983:38 s. 22.

Häremot har dock inväntats att ersättning utöver marknadsvärdet tvärtom kan förväntas få motsatt effekt, dvs. att det skulle hämma förhandlingsvilligheten.<sup>45</sup> Enligt detta synsätt kan den enskilde fastighetsägaren således förväntas motsätta sig en frivillig uppgörelse, eftersom han vid en expropriation bör få ut 125 procent av marknadsvärdet och därutöver få del i förvärvarens vinst. Under remissbehandlingen av slutbetänkandet från Utredningen om expropriationsersättning framförde bl.a. *Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige* (SveMin) att förslaget om vinstfördelning skulle försvåra förhandlingar och minska möjligheterna till överenskommelser.

En ordning för vinstfördelning innebär ett stärkt skydd för äganderätten och därmed höjda expropriationsersättningar. Fastighetsägarnas förhandlingsposition förstärks därmed i motsvarande mån. I den mån vinstfördelningens ersättning beräknas på ett förutsägbart sätt får införandet av en sådan ordning inte några omedelbara återverkningar på förhandlingsbenägenheten, eftersom inget nytt ekonomiskt "riskmoment" införs. Däremot förskjuts "ribban" för den lägsta ersättning säljaren måste acceptera uppåt. I typfallet kommer därför förvärvaren att vara beredd att utge en ersättning som högst uppgår till den som följer av lag plus insparade processkostnader samt vad som motsvarar tidsvinst, good-will etc. Säljaren, som enligt 7 kap. 1 och 3 §§ expropriationslagen ersätts för rättegångskostnader i vart fall i första instans, kommer å sin sida att vara garanterad åtminstone den ersättning, inklusive vinstfördelning, som följer av lag.

Det sagda innebär att en ordning för vinstfördelning bör vara "neutral" när det gäller parternas benägenhet att ingå frivilliga överenskommelser och därmed inte påverkar transaktionskostnadernas storlek. Denna slutsats ligger i linje med regeringens bedömning när det gällde vilka följder 2010 års ersättningsreform skulle få för möjligheterna att få till stånd frivilliga överenskommelser, nämligen att det inte fanns anledning att räkna med några påtagliga effekter när det gäller antalet tvister.<sup>46</sup>

Som bl.a. *IT & Telekomföretagen m.fl. medlemsföretag* påpekade i sitt remissyttrande över nämnda betänkande kan emellertid en ordning för vinstfördelning som lagtekniskt inte utformas på ett förutsägbart sätt, få negativa konsekvenser för möjligheterna att nå frivilliga uppgörelser. I den mån det överlämnas till rättstillämpningen

<sup>45</sup> Bertil Bengtsson, Nya ersättningsfrågor i fastighetsrätten, SvJT 2010 s. 729.

<sup>46</sup> Prop. 2009/10:162 s. 85. Jfr s. 87.

att närmare bestämma innebörden av en sådan ordning, blir sålunda förhandlingar med fastighetsägare tidsödande och processande nödvändigt.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Jfr prop. 2009/10:162 s. 61.

## 9 Avgränsningsproblematik

### 9.1 Inledning

En vinstfördelningsordning bör enligt utredningens direktiv vara enkel att förstå och tillämpa. Den ska vidare leda till rimliga och förutsägbara resultat för samtliga parter i ett markåtkomstförfarande. Särskild uppmärksamhet bör därför ägnas åt att avgränsa tillämpningsområdet samt att skapa tydlighet beträffande hur vinstfördelningen närmare bör gå till.

Flera omständigheter komplicerar dessa bedömningar, bl.a. att markåtkomst kan ske för verksamheter som inte enbart drivs med kommersiella förtecken. Det kan vara fråga om verksamheter som delvis inte är avsedda att generera vinst, som har begränsade möjligheter till vinstutdelning eller vars avkastning används helt eller delvis för välgörande ändamål. För t.ex. utbyggnad av infrastruktur kan det förekomma samverkan mellan enskilda och det allmänna, bl.a. i fråga om finansieringen, vilket medför svårigheter att fastställa om – och i så fall i vilken utsträckning – det finns ett inslag av företagsekonomisk vinst. Vidare kan markåtkomst ske för verksamheter som bedrivs på marknader som lyder under olika långtgående offentlig-rättsliga regleringar.

Nedan följer utredningens överväganden och förslag i denna del. Dessa utgår från en problematisering utifrån svåravgränsade fall. Som framgår nedan är ett försök att definiera och systematisera de problem som kan förutses i sig problematiskt. En sådan redogörelse blir därför varken heltäckande eller i alla delar konsekvent.

## 9.2 Överväganden och förslag

### 9.2.1 Svåravgränsade fall

**Bedömning:** En avgränsning av en ordning för vinstfördelning är problematisk, eftersom den måste förhålla sig till

1. organisationer med – mer eller mindre – begränsat kommersiellt inslag,
2. organisatorisk/finansiell samverkan mellan olika aktörer,
3. parallella verksamheter,
4. verksamheter med direkta och indirekta syften (bieffekter),
5. fall då sambandet mellan ett förvärv och en vinstdrivande verksamhet är otydligt, samt
6. behov av tidsmässig avgränsning.

Dessutom kan verksamheter som i dag bedrivs i det allmännas regi i framtiden komma att kommersialiseras.

Förhållanden av de slag som nu har nämnts motiverar att reformen begränsas till särskilt angelägna fall. Utgångspunkten ska vara att vinstfördelning bör inriktas på de fall där expropriation sker för verksamhet som bedrivs på väsentligen marknadsmässiga villkor.

### Allmänt

Vid vinstfördelning ska en särskild ersättning utgå till den fastighetsägare vars fastighet tas i anspråk för vinstdrivande verksamhet. Ett förenklat och ”renodlat” vinstfördelningsfall kan se ut så här:

En biltillverkare vill etablera en industri på en ort. Etableringen anses vara av allmänt intresse. Företaget finansierar och förvärvar därför – genom frivillig överenskommelse eller expropriation – mark för uppförande av industrin och bedriver sedan produktion, dvs. vinstdrivande verksamhet, där.



Exemplet är enkelt av flera skäl:

1. Den ”ende” aktören, dvs. biltillverkaren, utövar klart vinstdrivande verksamhet.
2. Finansiär, förvärvare och verksamhetsutövare sammanfaller och det finns inte heller i övrigt någon organisatorisk/finansiell samverkan med andra aktörer.
3. Det finns inga parallella verksamheter.
4. Biltillverkaren har endast ett (direkt) syfte med verksamheten, nämligen vinst.
5. Sambandet mellan förvärvet och den vinstdrivande verksamheten är tydligt.
6. Förhållandena antas vara tämligen beständiga. Det finns därför inte heller något behov av tidsmässig avgränsning.

### Systematik

Bakgrunden till utredningens uppdrag är att antalet tvångsförfoganden över mark som genomförs av privata aktörer vars verksamhet bedrivs med vinstsyfte har ökat. Samtidigt märks en mängd verksamheter som inte enbart drivs med kommersiella förtecken. De omständigheter som gör sådana verksamheter svåra att avgränsa från klara kommersialiseringsfall skiljer sig emellertid åt mellan olika områden. Följande gruppering av situationer då det uppstår avgränsningsproblem är grovt förenklad – exempelvis kan en och samma verksamhet vara hänförlig till mer än en grupp – men kan ändå illustrera problematiken.

En *första* grupp omfattar *organisationer med begränsat kommersiellt inslag*:

- a. Verksamheter med begränsade möjligheter till vinstutdelning eller vars avkastning helt eller delvis används för välgörande ändamål. Dessa fall rör till stor del den sociala sektorn, exempelvis bostadsförsörjning samt hälso- och sjukvård.
- b. Verksamheter som lyder under olika långtgående offentlighetsregleringar. Dessa fall rör till stor del energisektorn och elektronisk kommunikation.

En *andra* grupp omfattar fall som kännetecknas av *samverkan mellan enskilda och det allmänna*. Dessa fall rör till stor del trafikinfrastruktur.

Det finns även verksamheter som, sedda var för sig, i och för sig i många fall tämligen enkelt kan hänföras till verksamheter med eller utan vinstsyfte, men som rent fysiskt bedrivs i nära anslutning till varandra. Till uppräknningen ovan kan därför läggas en *tredje* grupp där det blir fråga om en avgränsning mellan *parallella verksamheter*.

En *fjärde* grupp omfattar fall som rör förvärv som både har ett *direkt och ett indirekt syfte*, eller i vart fall indirekta bieffekter.

Till en *femte* grupp kan man hänföra fall där det svårt att fastställa ett *samband mellan förvärv och verksamhet*.

I flera situationer, bl.a. när kommuner förvärvar mark för att sedan sälja eller upplåta marken till ett annat objekt som exempelvis bedriver näringsverksamhet, blir det fråga om en tidsmässig gränsdragning mellan icke-vinstdrivande och vinstdrivande verksamhet. Utöver redan nämnda fall kan därför nämnas även en *sjätte* grupp där det blir fråga om en *tidsmässig avgränsning*.

Nedan följer en beskrivning och exemplifiering av avgränsningsproblematiken utifrån nämnda sex grupper. Av betydelse är därvid följande tre aktörroller. Dessa kan sammanfalla, men behöver inte göra det.

- Finansiär
- Förvärvare
- Verksamhetsutövare

### Grupp 1: Organisationer med begränsat kommersiellt inslag

*A Verksamheter med begränsade möjligheter till vinstutdelning eller vars avkastning helt eller delvis används för välgörande ändamål*

Sådana verksamheter som sedan gammalt har bedrivits i offentlig regi har på senare tid kommit att bedrivas i nya former, bl.a. som privata företag. Det har i vissa sammanhang ansetts problematiskt att verksamheter som är beroende av någon form av offentliga bidrag domineras av kommersiella intressen. Lagstiftaren har därför sökt säkerställa att offentliga medel som används för att finansiera sådana verksamheter kommer tjänsternas mottagare till del samt att upp-

arbetade överskott huvudsakligen ska stanna kvar i företagen och användas för att konsolidera och utveckla dessa.

Organiserade verksamheter som primärt har samhällliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn hänförs ibland till den s.k. sociala ekonomin.<sup>1</sup> De har *allmännytta* eller *medlemsnytta*, inte vinstintresse, som främsta drivkraft.

Till organisationer med begränsat kommersiellt inslag kan hänföras *aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning*. Denna bolagsform infördes genom nya aktiebolagslagen (2005:551). Grundläggande för ett sådant bolag är att verksamheten drivs i ett annat syfte än att ge aktieägarna vinst. Reglerna syftar till att säkerställa att bolagets vinst huvudsakligen stannar kvar i bolaget. Ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning är ett särskilt slag av privat aktiebolag. Endast begränsad vinstutdelning får ske. Under perioden från en årsstämma till nästföljande årsstämma får vinstutdelning och annan värdeöverföring inte överstiga ett belopp motsvarande räntan på det kapital som aktieägare har tillskjutit till bolaget som betalning för aktier. Våren 2011 fanns ett 20-tal sådana aktiebolag registrerade. Bolagens verksamhet rörde bl.a. utbildning och hälso- och sjukvård.<sup>2</sup>

Här kan även nämnas *allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag*. Enligt lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska ett sådant bolags huvudsakliga uppgift vara att i allmännyttigt syfte förvalta fastigheter med hyresrätter, främja bostadsförsörjningen i kommunen och erbjuda hyresgästerna inflytande. Bolagen ska driva verksamheten enligt affärsmässiga principer med marknadsmässiga avkastningskrav, vilket innebär ett avsteg från självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte. Lagen begränsar möjligheten till värdeöverföringar från bolagen. Kommunen ska ha rätt till viss ersättning på tillskjutet kapital, men värdeöverföringar får inte överstiga hälften av fjolårets vinst. Från denna begränsning finns undantag, bl.a. för värdeöverföringar till vissa åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar.

<sup>1</sup> Se t.ex. rapporten Social ekonomi – en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt, Civildepartementet, 1999.

<sup>2</sup> Källa: Bolagsverket. Mellan den 1 januari 2006 och den 1 juli 2007 fanns i hälso- och sjukvårdslagen bestämmelser som inskränkte landstingens möjligheter att anlita privata vårdgivare för att utföra hälso- och sjukvård. Om landstinget överlämnade driften av hälso- och sjukvård till någon annan, skulle avtalet innehålla villkor om att verksamheten skulle drivas utan syfte att ge vinst åt ägare eller motsvarande intressent och att vården skulle bedrivas uteslutande med offentlig finansiering, prop. 2006/07:52.

*Stiftelser* regleras i stiftelselagen (1994:1220). Verksamheten kan antingen vara ideell och ske utan marknadsmässig ersättning eller näringsverksamhet och ske mot marknadsmässig ersättning. En verksamhetsstiftelse uppfyller sitt ändamål genom att bedriva en viss verksamhet, exempelvis att förvalta och hyra ut bostäder eller att driva ett sjukhus eller en skola. Vissa stiftelser har ett kvalificerat allmännyttigt ändamål, exempelvis vård och uppfostran av barn eller hjälpverksamhet bland behövande. En stiftelse kan dela ut medel antingen till en obestämd krets personer (destinatärskrets), varvid utdelning sker enligt vissa kriterier, eller till en bestämd personkrets. I det senare fallet får stiftaren inte ingå i destinatärskretsen.

### *B Verksamheter som lyder under olika långtgående offentligtliga regleringar*

Vissa grundläggande samhällsfunktioner, exempelvis energisektorn och området elektronisk kommunikation samt annan infrastruktur, har avreglerats och är i dag utsatta för konkurrens. Avregleringen syftar till att skapa förutsättningar för mer effektiva marknader. Förutom att företagen ges möjligheter till förtjänst, ska nyttan härav komma konsumenterna till del i form av ökat utbud av tjänster och lägre priser. Såväl konsumenthänsyn som den omständigheten att det rör sig om grundläggande samhällsområden som är känsliga för störningar, medför emellertid i vissa fall ett behov av offentligtliga regleringar för att trygga övergripande funktioner.

Behovet av offentligtliga regleringar kan illustreras av energimarknaden, men i viss mån även av området elektronisk kommunikation, se avsnitt 7.5 och 7.6.

I vissa fall har förändringarna inneburit att en uppdelning av verksamheterna har gjorts så att det allmänna fortfarande äger och ansvarar för infrastrukturen som sådan, medan produktionen har avskilts i särskilda bolag som verkar i konkurrens på marknaden. Exempelvis är Affärsverket svenska kraftnät fortfarande ett statligt verk, som ansvarar för utbyggnad och förvaltning av den allmänna infrastrukturen, medan elproduktion samt handel med el och naturgas sker i särskilda bolag, som får konkurrera med andra aktörer.<sup>3</sup> Uppdelningen mellan överföring och produktion/handel är nödvändig för att förhindra korssubventionering mellan den

<sup>3</sup> Motsvarande uppdelning finns även mellan å ena sidan det statliga Trafikverket och å andra sidan operatörer för järnvägstrafik.

monopoliserade överföringsverksamheten och den konkurrensutsatta handelsverksamheten. Av detta skäl uppställer såväl ellagen som naturgaslagen organisatoriska krav på juridisk/personell avgränsning mellan dessa verksamheter. Överföringsverksamhet är vidare koncessions- och anslutningspliktig, dvs. förutsätter tillstånd och bedrivs med skyldighet att på skäliga villkor ansluta andra ledningar och anläggningar. För sådan verksamhet uppställs även krav på vilka tariffer som får tas ut. I fråga om nätkoncession ska dessutom en intäktsram fastställas. På såväl el- som naturgasmarknaden uppställs numera i vissa fall krav på särskild certifiering. Tillsynsmyndighet är Energimarknadsinspektionen. När det gäller fjärrvärmeverksamhet är de offentlighetsrättsliga regleringarna något mindre långtgående. Fjärrvärmelagen uppställer emellertid en skyldighet för fjärrvärmeföretag att förhandla med den som vill sälja värme till fjärrvärmeverksamheten. Det finns också enligt fjärrvärmeförordningen (2008:526) en möjlighet att ansöka om medling vid Fjärrvärmenämnden vid Statens energimyndighet om någon överenskommelse om tillträde inte kan träffas. Energimarknadsinspektionen är tillsynsmyndighet även för fjärrvärmeverksamheten.

Även området elektronisk kommunikation lyder under relativt långtgående offentlighetsrättsliga regleringar. Sådana bestämmelser finns i lagen om elektronisk kommunikation. En säker och effektiv marknad ska uppnås främst genom att konkurrensen på området främjas. Samtidigt ska samhällsomfattande tjänster alltid finnas tillgängliga på för alla likvärdiga villkor i hela landet till överkomliga priser. Tillstånd att använda radiosändare får förenas med olika typer av villkor, exempelvis täcknings- och utbyggnadskrav. Företagen omfattas av vissa allmänna skyldigheter i fråga om bl.a. god funktion och teknisk säkerhet. Om det inte råder effektiv konkurrens, ska företag med betydande inflytande på marknaden identifieras och åläggas en eller flera skyldigheter ur en särskild katalog. Denna innefattar bl.a. samtrafikskyldighet och skyldighet att lämna andra former av tillträde samt priskontroll gentemot slutkund. Om det behövs för att samhällsomfattande tjänster ska finnas tillgängliga till överkomliga priser, får den som bedöms lämplig för det förpliktas att till överkomligt pris tillhandahålla dessa. Det kan exempelvis innebära att uppfylla rimliga krav på anslutning till det allmänna telefonnätet eller tillgång till allmänt tillgängliga telefonitjänster till en fast nätanslutningspunkt. Tillsynsmyndighet är Post- och telestyrelsen.

Utifrån exemplifieringen ovan kan de offentligrättsliga regleringarna hänföras till främst följande punkter.

- organisatoriska och redovisningsmässiga begränsningar
- anmälningsplikt
- koncessionsplikt och andra former av tillståndsplikt
- anslutningsplikt, samtrafik, samlokalisering och andra former av tillträde
- förhandlingsplikt
- restriktioner i fråga om vilka avgifter och tariffer som får tas ut, intäktsramar etc.
- krav på certifiering
- tillsyn

## Grupp 2: Samverkan mellan enskilda och det allmänna

### *Allmänt*

Svenska investeringar i infrastruktur har traditionellt skett genom att den offentliga sektorn har handlat upp en entreprenör på utförandeentreprenad med anslagsfinansiering över statsbudgeten. Under senare år har även andra finansieringslösningar börjat användas. I propositionen 2008/09:35 *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* redovisade regeringen förslag till inriktning av åtgärder i transportinfrastrukturen för perioden 2010–2021. Regeringen framhöll att den stora efterfrågan på och nyttan av infrastruktur och de ständigt växande förväntningarna på kapacitet och funktion kräver nya lösningar och att många intressenter har uttryckt intresse för att finansiera utveckling av infrastrukturen tillsammans med staten.

Byggande av infrastruktur baseras på att nyttan med investeringen ska överstiga den uppostring eller kostnad som man har för projekten under dess livslängd. *Nyttan* kommer olika aktörer till del: Trafikanter kan få tidsvinster, ökad komfort, säkerhet och trygghet samt lägre kostnader för fordonsunderhåll och drift. Boende kan få en bättre tillgänglighet till service och arbete. Näringsidkare kan få bättre tillgänglighet och logistikförutsättningar. Kommuner kan ges

bättre förutsättningar för framtida exploatering för boende, handel och industri. Miljöstörningar kan reduceras.

#### *Finansiering via statliga bolag*

Öresundsbron och Botniabanan är exempel på projekt som har finansierats med statlig upplåning via särskilda statliga bolag.

Öresundsbron ägs av Öresundsbrokonsortiet, som också var byggherre. Det är ett dansk-svenskt företag som ägs till lika delar av den svenska och danska staten. Bron finansieras med hjälp av lån på den in- och utländska kapitalmarknaden. Lånen betalas tillbaka efterhand genom intäkter som kommer från de avgifter som kunderna betalar för att passera bron. Merparten av intäkterna ska komma från brukaravgifter, i första hand av vägfordon. Intäkterna från järnvägstrafiken påverkas inte av trafikvolymen utan räknas upp årligen med prisindex. Målsättningen är att lånen för bron ska vara betalda inom 30 år från brons öppnande.

När det gäller Botniabanan betalar staten under lång tid stöd till det statliga bolaget så att det kan betala av lånet.

#### *Offentlig-privat samverkan*

Under senare tid har det blivit vanligare med samverkan mellan det offentliga och det privata vid genomförande av projekt i större och mindre skala. Exempelvis har i flera kommuner privata subjekt uppfört och bekostat idrottsanläggningar som är tillgängliga för allmänheten och som kommunen sedan hyr i stället för att äga.

När det är fråga om upphandling av större projekt talar man ibland om s.k. offentlig-privat samverkan, OPS (eng. *Public Private Partnership, PPP*). Sådan samverkan har hittills förekommit relativt sällan i Sverige men är vanlig i bl.a. Norge. OPS är en upphandlingsform där ett privat företag eller konsortium får i uppdrag att finansiera, bygga och driva en offentlig nyttinghet, exempelvis en infrastrukturinvestering. Syftet kan vara att genom privat kapital möjliggöra tidigare igångsättande av prioriterade projekt med samhällsekonomiska vinster. OPS kan ske på olika sätt. Samarbetet innebär i grunden att den privata sektorn genom ett långsiktigt åtagande, vanligen 20–30 år, tillhandahåller en offentlig tjänst. Projektbolaget tillför en del riskkapital. Resterande belopp lånas från banker och finansiella

institutioner. Ersättningen till projektbolaget kan utformas på olika sätt, exempelvis utifrån trafikrisk. Det innebär att betalningarna är beroende av trafikanternas utnyttjandegrad av vägen eller järnvägen. Vid OPS bär normalt staten risker som har att göra med myndighetsutövning, däribland tillstånd och marklösen. Projektbolaget förutsätts bära risker relaterade till finansiering, byggande, drift och underhåll. Vid avtalstidens slut lämnas vanligen projektet över till den offentliga sektorn utan extra betalning.

Ett exempel på en variant av OPS är upphandlingen av *Arlandabanan* förbi Arlanda flygplats. Bakgrunden var att ett ”utsläppstak” innebar krav på att vägtrafiken till och från Arlanda skulle avlastas. För att kunna bygga en tredje landningsbana och ändå klara kraven behövdes ett nytt resealternativ till och från Arlanda. Staten bildade år 1994 ett bolag som fick till uppgift att svara för samordningen av statliga intressen. Upphandlingen vanns av ett konsortium bestående av tre svenska bolag och två brittiska. Konsortiet bildade sedan ett projektbolag. Projektbolaget hade ansvar för att projektera, finansiera, bygga och driva Arlandabanan. När banan var klar år 1999 överlämnades anläggningen till staten. I gengäld leasar nu projektbolaget tillbaka Arlandabanan med en exklusiv koncession, dvs. rätt att köra tågtrafiken fram till år 2040. Ett antal internationella storbanker var långgivare med framtida biljettintäkter som garanti. Staten har bidragit till finansieringen och lämnat ett villkorlån. Trafikrisken ligger på projektbolaget. Verksamheten drivs helt på marknadsmässig grund.

Ett annat exempel på OPS är byggandet av ett nytt universitetssjukhus, *Nya Karolinska Solna*, i Stockholm. Detaljplanen för området beslutades av Solna kommunfullmäktige år 2009. Ett tilldelningsbeslut fattades i OPS-upphandlingen av Stockholms läns landstingsfullmäktige år 2010, varefter landstinget och projektbolaget ingick avtal. Byggprojektet förväntas pågå t.o.m. hösten 2017.

### *Medfinansiering*

Medfinansiering innebär att en annan part helt eller delvis finansierar statlig infrastruktur och medför alltså tillkommande medel utöver statliga anslag för utveckling av transportsystemet. Fyra mycket omfattande projekt står för en stor andel av den totala medfinansieringen, nämligen Förbifart Stockholm, Citybanan och Norra länken i Stockholm samt Västsvenska infrastrukturprojektet.



Medfinansiering kan också avse ban- och vägavgifter eller trängsel-skatt, som trafikanterna betalar när de använder infrastrukturen. Vägavgifter tas i dag ut på Öresundsbron och Svinesundsförbindelsen. Under senare år har emellertid ett flertal möjliga fall med vägavgifter aktualiserats.<sup>4</sup> Trängselskatt infördes permanent i Stockholm år 2007 och införs i Göteborg den 1 januari 2013. Även staten kan – genom s.k. statlig medfinansiering – medfinansiera infrastruktur som ägs av någon annan än staten, exempelvis resecentrum<sup>5</sup> eller enskilda vägar.

Medfinansieringsinstitutet beskrivs närmare i avsnitt 7.4.5.

### *Förskottering*

Genom riksdagen trafikpolitiska beslut år 1988 skapades möjlighet för olika intressenter att via förskottering av medel bidra till att genomföra vägobjekt som annars inte skulle kunna förverkligas inom rimlig tid. Några år senare medgav regeringen tidigareläggningar av investeringar i både vägar och järnvägar om utgifterna förskotterades av kommuner eller landsting. Numera får Trafikverket tidigarelägga byggandet av allmänna vägar och investeringar i järnvägsanläggningar där förskottering sker från kommuner, landsting eller enskilda under förutsättning att avtalet inte innehåller sådana villkor som innebär indexuppräknning av eller räntor på förskotterat belopp. Viljan att förskottera kan även bero på nya omständigheter och behov utifrån företagsetableringar, exploatering av nya bostadsområden eller stora idrottsevenemang. Förskottering innebär i praktiken ett räntefritt lån till staten.<sup>6</sup> De sammanlagda förskotteringarna får inte överstiga visst belopp. Förskottering av objekt vars byggkostnad överstiger 20 miljoner kronor ska underställas regeringens prövning.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> 2011 års vägtullsutredning har i uppdrag att lämna förslag på uttag av avgifter för användandet av de nya broarna över *Sundsvallsfjärden*, *Motalaviken* och *Skurusundet*, dir. 2011:47.

<sup>5</sup>Förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafik-anläggningar m.m.

<sup>6</sup> Förskottering har vid domstolsprövning ansetts utgöra ett sådant bidrag för byggande av väg som avsågs i nu upphävda 9 § väglagen (1971:948), även om det kan göras gällande att "bidraget" endast utgörs av den kostnad som kommunen eller landstinget i slutändan har i form av räntekostnader eller uteblivna ränteintäkter.

<sup>7</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Trafikverket.

### Överväganden

Avgränsningsproblematiken rörande grupp 1 är hänförlig till varje aktör som sådan, dvs. om den ska kategoriseras som vinstdrivande eller inte. När det gäller grupp 2 rör avgränsningsproblemet i stället hur olika aktörer ska skiljas från varandra. En sådan avgränsning har betydelse, eftersom frågan om vilka fall som ska omfattas av en ordning för vinstfördelning inte bara bör avgöras av själva verksamheten, utan även av andra kommersiella och icke-kommersiella inslag som berörs.

Diskussionerna om vinstfördelning tycks vanligen ha utgått från att finansiär, förvärvare och verksamhetsutövare sammanfaller. Exempelvis utgick förslaget till vinstfördelningsordning från Utredningen om expropriationsersättning från vilken förvärvsverksamhet som expropriationen skedde för.

Vem som finansierar ett markförvärv, vem som förvärvar marken och vem som sedan bedriver verksamhet där behöver emellertid inte sammanfalla. Ett exempel på en situation då varken finansiär, förvärvare eller verksamhetsutövare är identiska är när en kommun medfinansierar en allmän väg för vilken staten är huvudman, för att därigenom främja en eller flera privata verksamhetsutövare.

Det behöver inte finnas någon omedelbar koppling mellan förvärvare och verksamhetsutövare. I nyss nämnda exempel finns det således inget avtalsförhållande mellan väghållare och dem som nyttjar infrastrukturen, dvs. trafikanterna.

Delaktighet i ett markåtkomstförfarande kan ske i olika utsträckning. Ett exempel härpå är medfinansiering som kan involvera ett stort antal intressenter, men också innebära att en enskild part bekostar hela projektet. I det senare fallet blir alltså begreppet *medfinansiering* något missvisande. Medfinansieringsprojekt består i många fall, särskilt i storstadsområdena, av en blandning mellan statliga och kommunala anordningar. Rent juridiskt hanteras då endast den statliga delen enligt väglagen respektive lagen om byggande av järnväg.<sup>8</sup>

Samverkan över de olika ”aktörsgränserna” (främst finansiär, förvärvare och verksamhetsutövare) involverar i många fall kommunerna, som – med de begränsningar som följer av kommunallagen –

<sup>8</sup> Ett exempel härpå är Lindholmsmotet, väg E6 på Hisingen i Göteborg. Trafikverket ska där bygga om motet. Projektet – bl.a. ritningar och upphandlingar av entreprenörer – omfattar hela ombyggnaden, av vilken den statliga vägen med statliga väganordningar endast är en del. Endast denna del regleras av väglagen. Kommunen finansierar delvis den del av projektet som kan hänföras till utbyggnad av de kommunala anordningarna, men inte till fullo, eftersom ombyggnaden sker på Trafikverkets initiativ, se [www.trafikverket.se/Privat/Projekt/Vastra-Gotaland/E621-Lindholmsmotet/](http://www.trafikverket.se/Privat/Projekt/Vastra-Gotaland/E621-Lindholmsmotet/)

i flera situationer och i olika "egenskaper" kan komma att ta del i markåtkomstförfaranden. I exemplet ovan var kommunen finansär. Det är också vanligt att kommuner förvärvar mark för vidare försäljning eller annan upplåtelse till någon enskild. I sådana fall aktualiseras ytterligare en gränsdragningsproblematik, nämligen en tidsmässig avgränsning, se grupp 6 nedan. Kommuner kan slutligen själva vara verksamhetsutövare.

När en *kommun* helt eller delvis (exempelvis genom medfinansiering) finansierar ett markförvärv sker det efter kommunekonomiska överväganden. De nettofordelar som förvärvet kan förväntas generera kan vara av olika slag, exempelvis arbetstillfällen, inflyttning, ökad företagsetablering och ökade skatteintäkter. Som framgått får kommuner genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det, se avsnitt 7.2.2. Om – och i så fall i vilken utsträckning – syftet med finansieringen är att främja vinstdrivande verksamhet kan vara svårt att avgöra.

När ett *företag* helt eller delvis finansierar ett markförvärv bör man i allmänhet kunna utgå från att företaget avser att använda marken för vinstdrivande verksamhet. Bakom förvärvet ligger normalt företagsekonomiska kalkyler och förhoppningar om att verksamheten ska generera vinst. Företagets ledning ska kunna motivera inför sina ägare att förvärvet är lönsamt. Att företaget finansierar markförvärvet för vinstdrivande verksamhet behöver emellertid inte med nödvändighet innebära att företaget också är den aktör som förvärvar marken eller kommer att råda över den på annat sätt. Exempelvis tillkommer vid medfinansiering av allmänna vägar vägrätten staten eller kommunen, se nedan.

Ett exempel på när ett finansierande företag varken förvärvar marken eller driver verksamhet på denna är när en bank eller ett telekomföretag bekostar en arena. Ett annat exempel kan vara att en hamburgerkedja bidrar med pengar vid byggandet av ett barnsjukhus. Såvida ett sådant bidrag inte sker "anonymt" bör det vara att betrakta som sponsring ägnat att ge företaget good-will och är därmed kommersiellt betingat. Hamburgerkedjans verksamhet är ändå väsensskild från den verksamhet som i övrigt bedrivs på sjukhuset, dvs. vård. Bedömningen kan bli annorlunda om hamburgerkedjan öppnar en restaurang i sjukhusets lokaler. Det kan då bli fråga om parallell vinstdrivande och icke-vinstdrivande verksamhet, se grupp 3 nedan. Även om verksamheterna är väsensskilda, kan det

då hävdas att marken i vart fall delvis tagits i anspråk för vinstdrivande verksamhet.

### Grupp 3: Parallella verksamheter

#### *Allmänt*

Grupp 2 omfattade samverkan mellan enskilda och offentliga aktörer. Samverkan har då avsett exempelvis finansiering och riskfördelning. Man kan emellertid även tänka sig att två eller flera verksamheter bedrivs i mer eller mindre renodlad form men i nära fysisk anslutning till varandra.

Ett exempel härpå är att en kommun uppför ett badhus, som även ska inrymma kioskverksamhet. Kiosklokalen hyrs ut av kommunen till en enskild näringsidkare på kommersiella villkor.

Ett mer komplext exempel kan vara anläggandet av ett resecentrum, som kan antas bli en knutpunkt för olika trafikslag, interregionaltåg, pendeltåg, bussar, bilar, taxi och cyklar. Anläggningen kan förutsätta omfattande förändringar i stadsmiljön, såsom nya gator, torg, parker, passager, parkering och byggnader. Byggnaderna kan omfatta såväl hotell, butiker och kontor som bostäder.<sup>9</sup>

Till denna grupp kan även hänföras byggandet av vägar, järnvägar, hamnar och annan trafikinfrastruktur som kan nyttjas av såväl kommersiella aktörer som av privatpersoner.

Parallella verksamheter kan finnas även enligt ledningsrättslagen. Så är fallet vid andrahandsupplåtelser inom utrymmen som upplåts för ledningar enligt 11 a § ledningsrättslagen. Sådana upplåtelser innebär att lantmäterimyndigheten under vissa omständigheter får förordna att ledningsrättshavaren har rätt att låta någon annan dra fram och använda ytterligare ledningar inom det upplåtna utrymmet.

Även reglerna om samlokalisering i lagen om elektronisk kommunikation innebär att två eller flera verksamheter kan bedrivas parallellt. Regler om samlokalisering finns bl.a. i 4 kap. 14 §. Bestämmelsen innebär att en operatör, efter ansökan av en annan operatör får förpliktas att mot marknadsmässig ersättning tillhandahålla sökanden samlokalisering eller andra möjligheter till gemensamt utnyttjande av egendom eller annat, om det är av betydelse för att skydda

---

<sup>9</sup> Jfr anläggandet av Uppsala Resecentrum, som är ett gemensamt projekt för Banverket, Uppsala kommun och Jernhusen AB.

miljön eller för att uppnå mål för fysisk planering, eller krävs för att skydda folkhälsa eller allmän säkerhet.

### Överväganden

När mark tas i anspråk för två eller flera verksamheter – som var för sig kan vara att betrakta som vinstdrivande eller icke-vinstdrivande – kan verksamheterna utövas av samma eller skilda subjekt. Dessa subjekt kan även vara finansierare och förvärvare, men behöver inte vara det. ”Tyngdpunkten” kan totalt sett ligga antingen på vinstdrivande eller icke-vinstdrivande verksamhet.

I exemplet då en kommun förvärvar mark för att bygga ett badhus och hyr ut en del av lokalen till en kioskägare, är badhusverksamheten, som kommunen bedriver enligt självkostnadsprincipen att betrakta som icke-vinstdrivande. Kioskverksamheten är däremot vinstdrivande. Kommunen är såväl finansierare som förvärvare och verksamhetsutövare, medan kioskägaren endast är verksamhetsutövare. Kioskinnehavaren står då i avtalsrättsligt förhållande till kommunen men saknar direkt ”koppling” till fastighetsägaren som avstått marken.

Avgränsningen mellan de båda verksamheterna är i detta fall tämligen enkel. Den icke-vinstdrivande badhusdriften är väsensskild från den vinstdrivande kioskverksamheten genom olika verksamhetsinriktning. Verksamheterna har dessutom olika huvudmän. Kioskverksamheten är rimligen även rent rumsligt skild från övrig verksamhet.

Även enkla exempel kan varieras på många sätt.

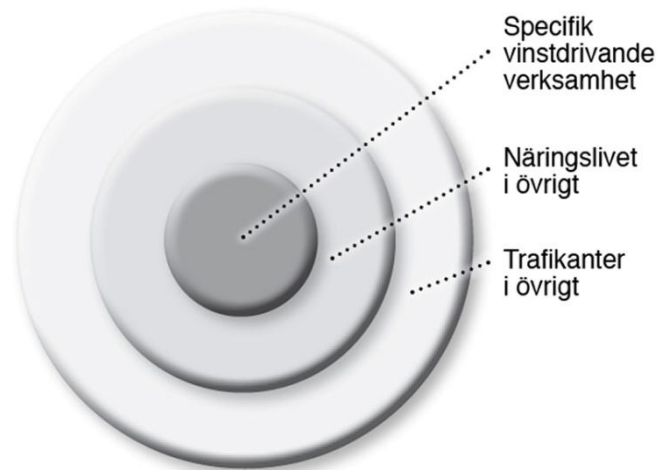
Antag att mark tas i anspråk för byggande av en allmän väg. Redan den omständigheten att vägen, utöver privata trafikanter, sannolikt kommer att användas av näringslivet i olika sammanhang, innebär att ianspråktagandet av marken – i viss utsträckning – sker för vinstdrivande verksamhet, även om sambandet inte är tydligt.

Om vägen byggs i anslutning till ett industriområde, torde vägen i stor utsträckning användas av aktörer från näringslivet, vilket innebär en tydligare koppling till vinstdrivande verksamhet i allmänhet.

Om vägen byggs i anslutning till en ensam industri, blir däremot sambandet med en *specifik* vinstdrivande verksamhet påtagligt.

Nyss nämnda exempel kan förenklat illustreras på följande sätt.

Figur 2



Nämnda exempel tydliggör även svårigheter att avgränsa olika ”verksamheter” från varandra. Enskilda trafikanters nyttjande av vägen bör normalt kunna betraktas som enskilda ”icke-vinstdrivande verksamheter”. Svårare blir det att skilja den vinstdrivande specifika verksamheten (industrin) från näringslivet i övrigt. Till den *specifika* verksamheten bör räknas industrins egna och anställdas transporter. När det gäller *näringslivet i övrigt* bör däremot de transporter som varje enskild näringsidkare utför räknas som enskilda ”vinstdrivande verksamheter”. Transporter som andra näringsidkare än industrin – exempelvis en grossist eller ett självständigt logistikföretag – utför till och från industrin kan däremot inte med självklarhet hänföras enbart till den specifika verksamheten eller näringslivet i övrigt.

Frågan är om en ordning för vinstfördelning endast ska rikta in sig på specifika vinstdrivande verksamheter som, genom exempelvis finansiering är direkt knutna till markåtkomsten, eller om den ska avse näringslivet i vidare bemärkelse. Var gränsen ska gå mellan verksamheter som lätt kan knytas till markåtkomsten och andra näringsidkare som i större eller mindre utsträckning drar nytta därav är emellertid svårt att avgöra och kan dessutom variera från tid till annan. Det framstår inte som ändamålsenligt att en enskild fastighetsägare, vars mark tas i anspråk, ska peka ut en vidare krets av aktörer som i någon mån drar nytta härav.

#### Grupp 4: Verksamheter med direkt och indirekt syfte

I vissa fall kan markförvärv ha både ett direkt och ett indirekt syfte, eller i vart fall en indirekt bieffekt.

Enligt 2 kap. 7 § expropriationslagen får således expropriation ske för att försätta eller hålla fastighet i tillfredsställande skick, när grov vanvård föreligger eller kan befaras uppkomma. Det direkta syftet med expropriationen är då att försätta eller hålla fastigheten i tillfredsställande skick. Ett indirekt syfte kan emellertid vara att bedriva någon form av vinstdrivande verksamhet på fastigheten, exempelvis fortsatt uthyrning av bostäder.

Här kan också nämnas expropriandens möjligheter att, utan att utge särskild ersättning, tillgodogöra sig grusfyndigheter och andra naturalster på den ianspråkstagna fastigheten. Det handlar då inte om fall där expropriationsföretaget huvudsakligen består av utvinning av naturtillgångar (t.ex. i fråga om ianspråkstagande av mark för gruvdrift), utan om mindre vanliga situationer där utvinningen är en *bieffekt* av expropriationsföretaget eller ett led i förverkligandet av detta. Det kan vara fråga om t.ex. utvinning av schaktmassor vid ett vägbygge. En väghållare kan då, genom att schakta bort grus, komma att tillgodogöra sig ett övervärde. I dessa fall bidrar alltså fastigheten indirekt med resurser som kan ge vinst utan att ha någon omedelbar koppling till syftet med förvärvet, dvs. anläggandet av väg (30 § andra punkten väglagen). I ett sådant fall är grusförsäljning ett exempel på vinstdrivande verksamhet, medan en väg (eller snarare trafikrandet av denna) närmast är att betrakta som icke-vinstdrivande.<sup>10</sup>

Ett annat exempel på en bieffekt är då mark tas i anspråk enligt lagen om byggande av järnväg. Ändamålet med förvärvet är då kommunikation/järnvägstrafik. Till järnvägsanläggningen hör även bl.a. anläggningar för elektronisk kommunikation. Trafikverket har ett stort utbud av informations- och kommunikationstjänster. På grund av den överkapacitet som finns i verkets optokabel (en fiberoptisk kabel som löper längs järnvägen och som transporterar datatrafik för järnvägens behov) säljer trafikverket ungefär en tredjedel av dessa tjänster till såväl privata som offentliga externa aktörer på marknadsmissiga villkor. Denna "bieffekt" är i och för sig ringa i förhållande

<sup>10</sup> Vid tillgodogörande av sådana övervärden utgår ersättning när en fastighet med en befintlig täktverksamhet tas i anspråk. I vad mån ersättning betalas för expropriandens utvinning i övrigt av naturalster avgörs främst utifrån en bedömning av om utvinningen är en företagsnytta eller inte. Om så bedöms vara fallet, tillämpas influensregeln. Sedan presumptionsregeln upphävs, kan fastighetsägare även i större utsträckning ersättas för de förväntningar som kan föreligga på exploatering av naturtillgångar på deras fastigheter.

till järnvägsverksamheten men är ändå av stor omfattning; verksamheten har således ca 600 medarbetare och omsätter ca 1,4 miljarder kronor.<sup>11</sup>

Ett annat exempel är att markförvärv sker för att en kommun ska uppföra ett vattentorn. På vattentornet kan sedan kommunen och andra aktörer placera antenner. Antennerna kan tänkas tjäna kommersiella (exempelvis som radiolänkslösningar som fiberförlängare för bredbandsnät) eller icke-kommersiella syften (exempelvis för räddningstjänst).

På motsvarande sätt kan man tänka sig att ändamålet med markförvärv är uppförandet av en mobilmast. På denna kan sedan utrustning för exempelvis bevakning, belysning eller vindmätning inplaceras.

### Grupp 5: Samband mellan förvärv och verksamhet

Ytterligare en svårighet när det gäller att avgränsa en vinstfördelningsordning kan vara att fastställa ett samband mellan förvärv och vinstdrivande verksamhet, vilket innebär uppenbara problem när det gäller att klargöra i vems intresse förvärvet skett och därmed hur starka skäl det finns för vinstfördelning. Ett sådant samband är relativt tydligt vid exempelvis förvärv för anläggande av en särskild avfart till en industri. Om det däremot endast handlar om en väg förbi samma industri, blir sambandet genast svagare.

### Grupp 6: Avgränsning i tiden

#### *Allmänt*

Behov av tidsmässiga avgränsningar kan uppstå vid andrahandsuppåtelse, exempelvis när en kommun som anlägger ett badhus – omgående eller först efter en tid – hyr ut en del av detta till kioskverksamhet. Ett annat exempel kan vara markförvärv för naturvård där det senare uppförs en turistanläggning.

Ett sådant behov uppkommer också vid vidareöverlåtelse då den ursprungliga förvärvaren helt ”frånkopplas” marken, exempelvis om en kommun förvärvar mark för att sedan sälja den vidare till ett större företag.<sup>12</sup> Behov av tidsmässig avgränsning kan även uppkomma till följd av kommunernas markanvisningar, se nedan. Vidare-

<sup>11</sup> Trafikverkets intranät.

<sup>12</sup> Jfr IKEA:s etablering i Borlänge.



upplåtelsen kan omfatta markområdet i dess helhet eller bara en del härav.

Mot bakgrund av att förhållandena kan skifta över tid har det från markägarhåll framhållits att en vinstfördelningsordning, under en överblickbar period bör ha en ”fördröjd” effekt.

### *Särskilt om kommunernas markpolitik*

En fastighet som har exproprierats av det allmänna kan bli föremål för försäljning till någon enskild för att expropriationsändamålet ska kunna förverkligas.<sup>13</sup> Bakgrunden härtill kan vara att samhället aktivt försöker tillgodose näringslivets markbehov på olika sätt.

Att kommunerna skaffade sig stora markreserver var vanligt under 1960- och 1970-talen. Även i dag förekommer det att kommuner förvärvar mark – genom frivilliga köp eller expropriation med stöd av främst reglerna om expropriation för tätbebyggelseändamål i 2 kap. 1 § expropriationslagen – varefter de genom s.k. markanvisningar säljer området vidare till professionella byggherrar eller upplåter det med tomträtt eller annan nyttjanderätt.

I fall då det förs förhandlingar om förvärv under ett reellt expropriationshot måste, till skillnad från de fall då mer allmänna diskussioner om förvärv förs, normalt de närmare förutsättningarna för markens slutliga användning vara tämligen klarlagda. Ett krav som i 2 kap. 1 § tredje stycket expropriationslagen uppställs för expropriation inom tätbebyggt område, är att det med skäl kan antas att marken eller utrymmet inom överskådlig tid kommer att beröras av byggnads- eller anläggningsåtgärd, som är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. Med uttrycket överskådlig tid avses ett à två decennier som en allmän riktlinje för bedömningen. Är det fråga om mycket omfattande saneringar och det finns väl konkretiserade planer, bör det emellertid vara möjligt att exproprieras även om marken kommer att beröras av åtgärderna först efter två decennier.<sup>14</sup> Även med hänsyn till att planprocessen kan ta 5–15 år kan det i praktiken gå lång tid mellan tvångsförvärv och vidareförsäljning.

Kommunernas markpolitik beskrivs närmare i avsnitt 7.2.2.

---

<sup>13</sup> Prop. 1992:109 s. 203 ff.

<sup>14</sup> Prop. 1971:122 s. 159.

### *Överväganden*

Behov av tidsmässig avgränsning uppstår inte vid någon homogen grupp situationer. Det uppkommer i första hand vid samverkan mellan olika aktörsgrupper eller parallella verksamheter. Det kan också uppkomma såväl vid andrahandsupplåtelser som vid andra vidareupplåtelser och avse antingen hela det markområde som förvärvet avser eller delar därav. Vidare kan det röra varierande typer av verksamhetsområden. Dessutom kan de tidsmässiga skillnaderna vara stora. Även förutsättningarna för förvärvet kan skilja sig åt:

- Samtliga parter känner till att vidareupplåtelse ska ske.
- Endast förvärvaren känner till att vidareupplåtelse ska ske, jfr s.k. bulvanförhållanden.
- Förvärvaren har vid förvärvet ännu inga planer på att vidareupplåtelse ska ske.

Enligt utredningens mening är det rimligt att parternas avsikter och kännedom om eventuell framtida vidareupplåtelse ska sakna betydelse för om markåtkomsten ska omfattas av vinstfördelning eller inte. Det är i stället den faktiska användningen av marken efter förvärvet som bör avgöra om och – i så fall i vilken utsträckning – vinstfördelning ska ske.

Med hänsyn till att motiven för vinstfördelning avtar med tiden och för att undvika tröskeleffekter, innebär det sagda att det skulle krävas någon form av ”avtrappningsregel”. Mot bakgrund av att problemet inte berör någon enhetlig grupp situationer och till att planprocessen kan ta 5–15 år, skulle emellertid en sådan ordning bli praktiskt komplicerad och svåröverblickbar.

### **Sammanfattande bedömning**

De problem som uppstår när man försöker avgränsa kommersiell verksamhet är generella. Avgränsningsproblem har exempelvis av Naturvårdsverket framhållits som förklaring till varför man inte anser det lämpligt att utestänga kommersiella verksamheter från allemansrätten.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup><http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Friluftslev/Allemansratten/Arbete-med-Allemansratten/Allemansratten-och-dess-framtid/>

I praktiken blir det svårt att avgränsa vad som är kommersiellt nyttjande av mark. Skulle yrkesfotografen betala intrångsersättning? Och friskolor, skulle de ha mindre möjligheter att flytta lektionerna utomhus, arrangera friluftsdagar eller exkursioner än kommunala skolor? Ett annat exempel är kanotuthyraren. Måste uthyraren sluta avtal med alla markägare längs vattnet?

Avgränsningsproblemen som diskuterats i detta avsnitt är genomgripande och inte begränsade till enskilda förvärvsändamål eller aktörer. Dessutom kan verksamheter som i dag bedrivs i det allmänna regi i framtiden komma att kommersialiseras. Dessa förhållanden motiverar att reformen begränsas till särskilt angelägna fall. Utgångspunkten ska vara att vinstfördelning bör inriktas på de fall där expropriation sker för verksamhet som bedrivs på väsentligen marknadsmässiga villkor.

Vilka fall som är särskilt angelägna diskuteras i kapitel 10.

### 9.2.2 Ska utgångspunkten för reformen vara aktör eller ändamål?

**Bedömning:** En ordning för vinstfördelning bör utgå från *ändamålet* med förvärvet, närmast vilket samhällsområde verksamheten ska bedrivas inom.

Ovan har ett antal svåravgränsade fall beskrivits. När det gäller grupperna 1 (organisationer med begränsat kommersiellt inslag) och 2 (samverkan mellan enskilda och det allmänna) har diskussionen utgått från *vem eller vilka aktörer* som finansierar, förvärvar eller bedriver verksamhet. I fråga om övriga grupper har diskussionen däremot helt eller delvis utgått från *ändamålet* med förvärvet. Frågan är om en vinstfördelningsordning bör utgå från aktör eller ändamål.

Inledningsvis kan konstateras att det inte går att dra någon klar skiljelinje mellan aktör och förvärvsändamål. Ett exempel härpå är förslaget på avgränsning av vinstfördelningsfall från Utredningen om expropriationsersättning, nämligen *förvärvsverksamhet som bedrivs på i huvudsak marknadsmässiga villkor*. Denna formulering kopplar sålunda verksamheten till villkoren för verksamhetens bedrivande, vilka hänger samman med vem som bedriver denna. I fall då endast en viss typ av aktörer utövar viss verksamhet är en sådan indelning inte heller behövlig.

Med hänsyn till att bakgrunden till uppdraget att föreslå en vinstfördelningsordning är att antalet tvångsförfoganden över mark som genomförs av privata aktörer har ökat, ligger det nära till hands att utgå från *vem eller vilka aktörer* som ligger bakom förvärvet.

I flera sammanhang har möjligheten övervägts att utforma ersättningsbestämmelserna olika beroende på om det allmänna eller någon enskild är expropriand. Markersättningsutredningen avfärdade en sådan lösning med motiveringen att införandet av särbestämmelser för enskilda expropriander i expropriationslagen skulle bryta mot systematiken i lagen.<sup>16</sup> Även under remissbehandlingen av slutbetänkandet från Utredningen om expropriationsersättning föreslogs från flera håll denna lagstiftningstekniska möjlighet. Regeringen konstaterade att det i och för sig fanns exempel på regler som gynnar det allmänna framför andra tänkbara expropriander i lagstiftningen, men fann att det inte utan starkt vägande skäl borde göras någon sådan åtskillnad mellan olika expropriander. En åtskillnad ansågs motverka målsättningen att lagstiftningen ska vara enkel och förutsägbar, inte minst mot bakgrund av att enskilda och det allmänna kan expropriera för samma eller liknande ändamål. Vidare påpekades att en fastighet som har exproprierats för det allmänna kan bli föremål för försäljning till någon enskild för att expropriationsändamålet ska kunna förverkligas. En förmånlig särbehandling i ersättningshänseende av det allmänna ansågs även i någon mån motverka utgångspunkten att ersättningsreglerna bör återspegla ett starkt skydd av enskildas äganderätt.<sup>17</sup>

Enligt utredningens mening medför förekomsten av organisationer med begränsat kommersiellt inslag ytterligare nackdelar med en lagteknisk lösning innebärande att ersättningsbestämmelserna utformas olika beroende på om det allmänna eller någon enskild är expropriand. Exemplifieringen av sådana organisationer gör det tveksamt om det numera över huvud taget går att dra någon klar skiljelinje mellan "allmänna" respektive "enskilda" aktörer. En ytterligare komplikation är att de kommersiella inslagen kan vara mer eller mindre starka. Det bör vidare noteras att dessa organisationer kan involveras i markåtkomsten i olika egenskaper, exempelvis som finansärer, förvärvare och/eller verksamhetsutövare (se grupp 2). En indelning utifrån vem som agerar kan även inge betänkligheter i konkurrenshänseende. Det kan också bädda för förekomsten av bulvan-

---

<sup>16</sup> SOU 1996:45 s. 94.

<sup>17</sup> Prop. 2009/10:162 s. 50. Se även prop. 1971:122 s. 167 och 1972:109 s. 234.

förhållanden. Mot bakgrund av vad som nu sagts är alltså en sådan lösning inte lämplig.

Alternativet är att avgränsa fall som bör omfattas av en ordning för vinstfördelning utifrån *ändamålet* med förvärvet. En sådan avgränsning kan utgå från

- om ändamålet är att generera *vinst* eller inte eller
- från vilket *sambällsområde* verksamheten ska bedrivas inom.

Om man väljer den förstnämnda vinklingen är flera begrepp tänkbara.

Uttrycket *vinstdrivande verksamhet* omfattas inte av någon legaldefinition och förekommer, såvitt framkommit, inte i lagstiftningen.<sup>18</sup> Utredningens direktiv innehåller ingen uttrycklig definition av begreppet, men synes åsyfta verksamhet som ”drivs med kommersiella förtecken”.

Ett alternativ skulle kunna vara att i stället använda begreppet *näringsverksamhet*. Det senare begreppet förekommer på många ställen i lagstiftningen, bl.a. i 2 kap. 4 § expropriationslagen, där det stadgas att expropriation får ske för att bereda utrymme åt näringsverksamhet eller anläggning av större betydelse för riket eller orten eller för viss befolkningsgrupp.<sup>19</sup> Med begreppet avses normalt sådan ekonomisk verksamhet som utgör eller kan anses utgöra näringsverksamhet enligt 13 kap. 1 § inkomstskattelagen eller anses vara utövad av den som är näringsidkare i konsumentköplagens mening. I dessa lagstiftningssammanhang fyller begreppet funktionen att avgränsa inkomstslaget näringsverksamhet från andra inkomstslag respektive att definiera näringsidkare i förhållande till konsumenter.

Utredningen om expropriationsersättning avgränsade vinstfördelningsfallen med hjälp av uttrycket *förvärvsverksamhet* som bedrivs på i huvudsak marknadsmässiga villkor. Begreppet förvärvsverksamhet återfinns i nyss nämnda legaldefinition av näringsverksamhet i 13 kap. 1 § inkomstskattelagen. Med näringsverksamhet avses sålunda förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt. Uttrycket förvärvsverksamhet används för att avgränsa inkomstslaget till sådan verksamhet som bedrivs i *förvärvssyfte*. Med förvärvssyfte avses att verksamheten ska ge någon form av ekonomiskt utbyte; det ska finnas ett *vinstsyfte*. Vinstsyftet är i första hand en avgränsning av inkomstslaget mot hobbyverksamhet. Om en verksamhet genererar större intäkter än kostnader förutsätts som regel

<sup>18</sup> Se dock den upphävda förordningen SFS 1998:23.

<sup>19</sup> Se även 2 § punkterna 3 d och 4 b ledningsrättslagen.

att vinstsyfte föreligger. Frågan om en verksamhet bedrivs med vinstsyfte eller inte ska avgöras utifrån en samlad objektiv bedömning i varje enskilt fall.<sup>20</sup>

Begreppet förvärvsverksamhet har också den fördelen att det återfinns i arrendelagstiftningen för att särskilja anläggningsarrenden från lägenhetsarrenden. Arrende är den upplåtelseform som oftast används i fråga om exempelvis mobilmaster<sup>21</sup> och vindkraftverk. Enligt huvudregeln i 11 kap. 1 § första meningen jordabalken föreligger således ett anläggningsarrende när jord upplättes på arrende för annat ändamål än jordbruk samt arrendatorn enligt arrendeupplåtelsen har rätt att för förvärvsverksamhet på arrendestället uppföra eller bibehålla byggnad, som inte är av endast ringa betydelse för verksamhetens bedrivande. Lägenhetsarrende föreligger enligt 8 kap. 1 § andra stycket samma balk när jord upplåtits på arrende för annat ändamål än jordbruk och upplåtelsen inte är att anse som bostadsarrende eller anläggningsarrende.

Även annan begreppsbildning är tänkbar. I lagstiftning rörande kommunal bolagsverksamhet anges vanligen att verksamheten ska bedrivas på *affärsmässig grund*, se avsnitt 7.2.2. Det innebär främst att de villkor som gäller för det privata näringslivets affärsdrivande verksamhet ska vara vägledande. Företaget ska tillämpa affärsmässigt beteende och en korrekt prissättning. En viss vinstmarginal ska inräknas i priset, om inte annat undantagsvis är särskilt motiverat. Verksamheten får inte bli beroende av stöd eller korssubventioner.<sup>22</sup> Motsatsvis följer att verksamhet som kommuner bedriver enligt självkostnadsprincipen inte är vinstdrivande. Ett liknande uttryck som har föreslagits i sammanhanget är expropriationsföretag som sker för ett ändamål med *affärsmässiga lönsamhetskrav*.<sup>23</sup>

Frågan är om något eller några av nu nämnda begrepp lämpar sig för att avgränsa vilka fall som bör omfattas av en ordning för vinstfördelning. Begreppen är i det närmaste synonyma, eftersom de har det gemensamt att de åsyftar verksamheter som syftar till att generera vinst.

<sup>20</sup> Prop. 1989/90:110 s. 3 ff., 543 ff., 592 ff. och prop. 1999/00:2, del 2 s. 159 ff.

<sup>21</sup> I praktiken använder sig offentliga aktörer som arrenderar mark för mobilmaster av olika arrendeformer, eller benämner i vart fall avtalen olika. Fortifikationsverket använder sig av lägenhetsarrende, medan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) använder sig av anläggningsarrende. När det gäller Trafikverkets arrenden förekommer både och. Det samma torde gälla kommunerna.

<sup>22</sup> Prop. 2008/09:21 s. 58. Se även prop. 2000/01:42 s. 24 ff. samt prop. 2004/05:159 s. 19 och 21.

<sup>23</sup> LRF: s Markersättningskommittés betänkande Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom, 1998.

Användningen av dessa begrepp förutsätter i princip en helhetsbedömning av verksamheten i det enskilda fallet. Som ett exempel på verksamheter som underkastas sådan bedömning kan nämnas stiftelser som har ett kvalificerat allmännyttigt ändamål. Sådana stiftelser kan få en förmånlig behandling i skattehänseende. Ett kvalificerat ändamål kan vara t.ex. främjandet av vård och uppfostran av barn, bidrag för undervisning eller utbildning samt hjälpverksamhet bland behövande. Av betydelse för den skatterättsliga bedömningen är utformningen av stiftelsens stadgar, där ändamålet ska framgå. Det räcker dock inte att en stiftelse enligt sina stadgar främjar ett visst allmännyttigt ändamål (ändamålskravet). Därutöver krävs att ändamålet verkligen fullföljs (fullföljdskravet) till minst 90–95 procent (verksamhetskravet).<sup>24</sup>

I fråga om vinstfördelning skulle en helhetsbedömning kunna innebära att markförvärvet skulle omfattas av vinstfördelning för det fall verksamheten vid en sammantagen bedömning till övervägande del skulle vara att anse som vinstdrivande. Omständigheter av betydelse vid en sådan bedömning skulle kunna vara bl.a. vilka möjligheter som finns till vinstutdelning, vad avkastningen används till samt i vilken utsträckning verksamheten bedrivs på marknadsmässiga villkor, jfr förslaget från Utredningen om expropriationsersättning enligt vilket vinstfördelning skulle ske vid expropriation för sådan verksamhet som bedrivs på i huvudsak marknadsmässiga villkor. Nämnade uttryck innebär närmast en avgränsning utifrån i vilken utsträckning verksamheten lyder under offentligrättsliga regleringar (jfr grupp 1 b ovan). Valet av gränsdragningsrekvisit synes till stor del ha skett mot bakgrund av behovet att förhålla sig till elbranschens aktörer.

Tröskeeffekterna av en generellt utformad vinstfördelningsordning skulle – vilket också föreslogs av nyss nämnda utredning – kunna minskas genom att fördelningen sker genom en skälighetsbedömning, alternativt genom att ersättningen bestäms genom ett skiktat schablonsystem som tar hänsyn till den sammantagna graden av vinstintressen. En sådan generellt utformad vinstfördelningsordning är flexibel. Som framhölls vid remissbehandlingen av förslaget åstadkoms emellertid denna flexibilitet på bekostnad av enkelhet, rimlighet och förutsägbarhet.

En avgränsning där ändamålet med förvärvet i stället definieras utifrån olika samhällsområden ligger i linje med befintliga er-

---

<sup>24</sup> 7 kap. inkomstskattelagen (1999:1229).

sättningsbestämmelser, som tar sikte på målet för förvärvet, inte på vem som exproprierar. I 2 kap. expropriationslagen upptas de olika expropriationsändamålen, se avsnitt 2.3.1. Även 2 § ledningsrättslagen innehåller en uppräkningslista av olika ändamål. I båda fallen sker uppräkningslistorna i huvudsak utifrån olika samhällsområden. Båda uppräkningslistorna är uttryck för den tydliga uppdelning mellan det allmänna och det enskilda som fanns när regelverken tillkom på 1970-talet, jfr avsnitt 7.7. Sålunda upptas i expropriationslagen expropriationsändamålen kommunikation och elektrisk kraft m.m. i särskilda bestämmelser (2 kap. 2 och 3 §§) samtidigt som ändamålet näringsverksamhet regleras i en annan bestämmelse (2 kap. 4 §), jfr ledningsrättslagen 2 § punkterna 3 och 4. En sådan uppdelning fungerar även i dag, även om områdena elektronisk kommunikation och energi också bör kunna hänföras till näringsverksamhet.

Denna typ av avgränsning har även fördelen att den är konkurrensneutral i den bemärkelsen att ingen aktör på området särbehandlas. En annan fördel är att den minskar behovet av en särskild bulvanregel.

Även om en avgränsning utifrån ändamål och samhällsområde inte löser de problem som ovan tagits upp när det gäller parallella verksamheter (grupp 3) respektive verksamheter med direkta och indirekta syften (grupp 4), anser utredningen sammantaget att den är lämpligast. Ett ändamål kan emellertid – så som de definieras i expropriationslagen eller ledningsrättslagen – omfatta fler fall än vad som är önskvärt att en vinstfördelningsreform ska täcka. Det är därför lämpligt att, i likhet med direktiven, även använda begreppet *expropriationsfall*. Ett expropriationsändamål kan alltså omfatta flera olika expropriationsfall. Vilka fall som bör omfattas av en vinstfördelningsordning diskuteras i nästa kapitel.



# 10 Behovet av vinstfördelning inom olika områden

## 10.1 Inledning

Kapitel 7 innehåller en kartläggning av olika områden som kan aktualisera markåtkomst. Av framställningen där framgår att markåtkomst kan ske för verksamheter som inte enbart drivs med kommersiella förtecken. Vidare kan markåtkomst ske för verksamheter som bedrivs på marknader som lyder under olika långtgående offentligrättsliga regleringar. Förhållanden av de slag som nu har nämnts ger upphov till ett flertal avgränsningsproblem. Dessa har diskuterats i kapitel 9. Utredningen har i samband därmed konstaterat att dessa problem motiverar att reformen begränsas till särskilt angelägna fall. Utgångspunkten ska vara att vinstfördelning bör inriktas på de fall där expropriation sker för verksamhet som bedrivs på väsentligen marknadsmässiga villkor.

För att särskilja de fall som får anses vara särskilt angelägna diskuteras nedan behovet av vinstfördelning inom olika områden. Framställningen följer samma disposition som kartläggningen i kapitel 7 av olika områden som kan aktualisera markåtkomst.

## 10.2 Överväganden

### 10.2.1 Faktorer av betydelse för att särskilja särskilt angelägna fall

Ett flertal utgångspunkter låg bakom ersättningsreformen år 2010, bl.a. att skyddet för äganderätten bör vara starkt och att ersättningsnivåerna inte får förhindra en önskvärd samhällsutveckling.<sup>1</sup> Dessa utgångspunkter bör enligt utredningens direktiv tjäna som vägledning

---

<sup>1</sup> Prop. 2009/10:162 s. 44 f.

även vid införandet av en ordning för vinstfördelning. Mot denna bakgrund är det angeläget att på ett principiellt plan överväga behovet av vinstfördelning inom olika områden som kan aktualisera markåtkomst.

Omständigheter som påverkar behovet av vinstfördelning är bl.a. faktorer som indikerar graden av ”kommersialisering”, främst

- graden av allmänintresse,
- graden av enskilt intresse, samt
- omfattningen av offentligrättsliga regleringar, exempelvis i vilken utsträckning verksamheten är konkurrensutsatt

I vilken utsträckning dessa ”kommersialiseringsfaktorer” gör sig gällande har beskrivits ovan i samband med kartläggningen av olika områden i kapitel 7 och behandlas därför endast kortfattat nedan.

Inom några områden gör sig därutöver särskilda områdesspecifika hänsyn gällande. Inom området tätbebyggelse/bostadsbyggande bör beaktas vilken inverkan avskaffandet av den s.k. presumtionsregeln har haft. I fråga om transportinfrastruktur- och energiområdena är det viktigt att höjda expropriationsersättningar inte motverkar önskad utbyggnad eller medfinansiering av sådana projekt. Det är också viktigt att kraven på miljöhänsyn beaktas och att det är möjligt att bibehålla en hög ambitionsnivå såvitt gäller förnybar energiproduktion. Inom området elektronisk kommunikation finns i fråga om de s.k. mastfallen en annan omständighet av betydelse, nämligen diskrepansen mellan ersättningsnivåer vid frivilliga respektive tvångsvisa upplåtelse.

Som beskrivits i avsnitt 5.2 kan vinstfördelning ibland diskuteras utifrån ett omfördelningsmotiv. Det innebär att frågan om behovet av vinstfördelning inom olika områden också bör belysas utifrån vilken aktörsgrupp som i slutänden får bekosta en förhöjd ersättning.

Nämnda faktorer diskuteras nedan.

### 10.2.2 Områdesspecifika hänsyn

**Bedömning:** Vid bedömningen av behovet av vinstfördelning inom olika områden bör särskilt följande omständigheter beaktas.

Vid förvärv för *tätbebyggelse* innebär främst avskaffandet av den s.k. presumtionsregeln, men även den omständigheten att det 25-

procentiga påslaget också görs på förväntningsvärden, ett minskat behov av vinstfördelning.

En vinstfördelningsordning kan i fråga om *allmänna vägar samt järnvägar* fördyra markåtkomst och motverka medfinansiering av sådana projekt.

En vinstfördelningsordning kan inom *energiområdet* fördyra markåtkomst för förnybar energi och motverka en hög ambitionsnivå såvitt avser sådan utbyggnad.

På området *elektronisk kommunikation* talar den avsevärda skillnad som finns mellan ersättningsnivåer vid frivilliga respektive tvångsvisa förvärv i de s.k. mastfallen för att det finns ett behov av vinstfördelning i dessa fall. För att det finns ett sådant behov talar även den omständigheten att det i dessa fall normalt inte finns några beaktansvärda förväntningsvärden som höjer ersättningsbeloppet och på detta sätt åstadkommer en vinstfördelning.

### Tätbebyggelse – särskilt om effekterna av 2010 års ersättningsreform

Som framgått i avsnitt 2.3.5 innebar 2010 års ersättningsreform bl.a. att den s.k. presumtionsregeln avskaffades. Presumtionsregeln utgjorde ett undantag från principen om ersättning enligt marknadsvärdet och innebar att en ökning av någon betydelse av en fastighets marknadsvärde som hade uppkommit under en viss tid före ansökan om expropriation (tio år före ansökan, dock högst 15 år före det att talan väcks vid domstol) skulle räknas in i löseskillingen för fastigheten enbart om det blev utrett att ökningen berodde på något annat än förväntningar om ändring av markens tillåtna användningssätt (dåvarande 4 kap. 3 § expropriationslagen).

Utredningen om expropriationsersättning, som hade i uppgift att undersöka hur ersättningsreglerna tillämpades i praktiken, konstaterade att det inte fanns något praktiskt genomförbart sätt att närmare studera hur tillämpningen av presumtionsregeln gestaltade sig.<sup>2</sup> Samtidigt konstaterades att regeln tillämpades i ett flertal fall, inte bara i fråga om expropriation, utan även vid förrättningar enligt t.ex. fastighetsbildningslagen och ledningsrättslagen och vid förhandlingar om ersättning enligt exempelvis väglagen. Presumtionsregelns betydelse torde emellertid i första hand ha varit indirekt, nämligen som ”pris-

<sup>2</sup> SOU 2008:99 s. 220 ff.

dämpare” vid förhandlingar om markförvärv. Dess betydelse anses ha varierat mellan olika områden. För kostnaderna för allmänna vägar samt järnvägar antas presumtionsregeln således inte ha haft någon nämnvärd betydelse.

Störst betydelse anses presumtionsregeln ha haft i fråga om tätbebyggelse/bostadsbebyggelse (2 kap. 1 § expropriationslagen). När presumtionsregeln infördes år 1971 omfattade den också endast expropriation för tätbebyggelseändamål. År 1972 gjordes den dock tillämplig på samtliga expropriationsändamål i 2 kap. expropriationslagen.<sup>3</sup>

I avsnitt 7.2.2 har kommunernas s.k. aktiva markpolitik beskrivits. Presumtionsregeln har då inneburit att förväntningsvärdet har ”fråntagits” fastighetsägaren för att i stället, åtminstone initialt, tillfalla exproprianden, dvs. vanligen kommunen. Om kommunen sedan överlät marken på marknadsmässiga villkor och byggherren alltså fick betala marknadsvärdet på marken, tillföll skillnaden mellan marknadsvärdet och expropriationsersättningen – förväntningsvärdet – kommunen.

Skäligheten i detta har delvis lösts genom de fördelningseffekter som sloandet av presumtionsregeln torde ha, eftersom den som köper mark numera måste betala för marknadsvärdet inklusive förväntningsvärden (plus 25 procent). I och med att bostadsmarknaden i allt väsentligt är marknadsstyrd innebär högre ersättningsnivåer närmast en omfördelning av vinster mellan olika berörda intressenter i exploateringskedjan. När kommunen/köparen får betala ett högre pris för mark som ska användas för bostäder, överförs ”vinsten” från kommunen till den ursprungliga markägaren. Genom att kommunen också måste betala för förväntningsvärden, uppstår det alltså automatiskt en vinstfördelning mellan kommunen/köparen och fastighetsägaren.<sup>4</sup>

Det bör vidare påpekas att det 25-procentiga påslaget även görs på förväntningsvärden.<sup>5</sup> Som Utredningen om expropriationsersättning påpekat vore det principiellt riktiga annars att påslaget endast gjordes på värdet av pågående markanvändning och alltså inte på förväntningsvärdena.<sup>6</sup> Denna ståndpunkt framfördes även av *KTH* och *Lantmäteriet* vid remissbehandlingen av nämnda utrednings förslag. Att påslaget även görs på förväntningsvärden innebär att markägarna i praktiken får en ännu större del av vinsten än vad som genereras genom överenskommelse, vilket speglas i förväntningsvärdena.

---

<sup>3</sup> Prop. 1971:122 s. 180 f. och Ds C 1971:1.

<sup>4</sup> Thomas Kalbro, Expropriationslagens ersättningsbestämmelser – effekter på bostadsmarknaden? SOU 2008:99, bilaga 9, s. 534 och prop. 2009/10:162 s. 89.

<sup>5</sup> Prop. 2009/10:162 s. 68.

<sup>6</sup> SOU 2008:99 s. 163.

Sammantaget innebär främst avskaffandet av den s.k. presumptionsregeln, men även den omständigheten att det 25-procentiga påslaget också görs på förväntningsvärden, ett minskat behov av vinstfördelning vid förvärv för tätbebyggelse.

### Allmänna vägar samt järnvägar – särskilt om medfinansiering

Regeringen har vid ett flertal tillfällen framhållit betydelsen av medfinansiering av transportinfrastruktur.<sup>7</sup> Medfinansiering anses bidra till ett ökat gemensamt ansvarstagande för åtgärder inom transportinfrastrukturen och till att en större volym åtgärder kan genomföras än vad som skulle varit möjligt med enbart statliga medel.

Vilken betydelse en ordning för vinstfördelning skulle få för möjligheterna till medfinansiering beror naturligtvis på hur en sådan ordning utformas, dvs. vilka fall som omfattas samt hur vinsten/nyttan identifieras, beräknas och fördelas. Medfinansiering är emellertid ingen enhetlig företeelse utan kan, som nämnts, ske på flera olika sätt, nämligen genom avtal om sådan finansiering, ban- och vägavgifter samt trängselskatter.

Medfinansiering genom medel som tillkommer genom avtal sker i många fall för att projektet ska komma i gång tidigare eller få en speciell utformning. Avtal om medfinansiering med kommuner/regioner utgörs väsentligen av skattefinansierade bidrag. De kommunalekonomiska överväganden som ligger bakom finansieringen kan variera. Typiskt sett får det antas att kommunen önskar öka tillgängligheten. Avsikten kan vara att öka inflyttning, nyetablering av företag, skapa arbetstillfällen, att öka skatteintäkterna etc. Investeringen kan därigenom tänkt att komma allmänheten inklusive näringslivet eller – i den mån kommunallagen så medger – enskilda näringsidkare till del. Bakom avtal om medfinansiering med enskilda näringsidkare får det i regel förutsättas ligga företagsekonomiska överväganden, dvs. enskilda intressen.

En ordning för vinstfördelning som omfattar allmänna vägar samt järnvägar skulle fördyra markåtkomsten och därmed motverka medfinansiering genom medel som tillkommer genom avtal. Också medfinansiering i form av ban- och vägavgifter samt trängselskatter – dvs. ekonomiska ”tillskott” som sker först sedan marken förvärvats och vägen eller järnvägen färdigställts – skulle indirekt motverkas.

---

<sup>7</sup> Se t.ex. dir. 2010:92.

Även om kostnader för markåtkomst endast utgör en mindre del av de totala kostnaderna för trafikinfrastrukturbyggnad, skulle alltså vinstfördelning inom trafikstruktursområdet innebära att gjorda åtgärdsplaner skulle behöva justeras till följd av höjda markkostnader. En ordning där förekomsten av medfinansiering av allmänna vägar och järnvägar avgör om vinstfördelning ska ske eller inte riskerar att motverka syftet med medfinansiering. Ett avtal om medfinansiering skulle i sådant fall fördyra projektet genom att kostnaderna för marken blir högre. Därmed skulle avtal om medfinansiering inte bidra till att volymen av möjliga infrastrukturåtgärder ökar på det sätt som varit avsikten. Intresset för medfinansiering skulle troligen också minska.

### Energi och kraft – särskilt om förnybar energi

Regeringen har i flera sammanhang betonat vikten av att bibehålla en hög ambitionsnivå såvitt gäller förnybar energiproduktion, dvs. i första hand vindkraft, vattenkraft och biobränsle.<sup>8</sup> Utbyggnaden av förnybar energi skapar ett behov av mark i flera hänseenden, nämligen såväl för råvarutillgång som för produktion och överföring. Därutöver krävs i många fall tillgång till vägar för transporter till och från installationerna.

I fråga om biobränsle behövs mark för att täcka upp behovet av *råvaror*, bl.a. restprodukter från skogsavverkning. Detta behov diskuteras utifrån miljöhänsyn<sup>9</sup> och är också föremål för en intressekonflikt med massa- och pappersindustrin. Enligt vad utredningen erfarit är emellertid marktillgången som sådan inte något problem, eftersom råvarutillgången löses i samförstånd mellan marknadens parter.

När det gäller anläggningar för *produktion*, aktualiseras frågor om marktillgång främst vid utbyggnad av vindkraftverk. Det finns i allmänhet gott om platser som lämpar sig för dessa. Platser (s.k. *siter*) för vindkraftverk förmedlas ofta genom särskilda "sitemäklare" som söker behövliga tillstånd, förhandlar med markägare etc. För att vinna tid söker större exploatörer regelmässigt tillstånd för att driva vindkraftverk på flera ställen samtidigt. Om tillståndsprocessen på grund av överklaganden etc. visar sig dra ut på tiden på något eller några ställen, kan exploatören då ändå gå vidare med utbyggnad på övriga ställen. Det innebär att anläggande av vindkraftverk normalt sker på

---

<sup>8</sup> Se t.ex. prop. 2009/10:128.

<sup>9</sup> Se t.ex. Biobränslen och mångfald – möjligheter och risker, Naturskyddsföreningen.

frivillig grund genom att markägare upplåter mark med arrenderätt, se avsnitt 13.3.2.

Utbyggnaden av vattenkraften är i huvudsak slutförd. Det fortsatta arbetet består till stor del i förstärkning av befintliga anläggningar. Man kan också förutse viss fortsatt utbyggnad av redan utbyggda älvar där ett fåtal procent ännu är outnyttjade. De fyra nationalälvarna är s.k. skyddade vatten men utgör potentiella kraftkällor. Även anläggande av vattenkraftverk sker normalt på frivillig grund.

Utbyggnaden av förnybar energi kräver omfattande möjligheter till *överföring av energi*, dvs. ledningsnät. I viss utsträckning kan marknadens aktörer hitta gemensamma lösningar för exempelvis samkörning av vind- och vattenkraft. En framtida utbyggnad förutsätter dock såväl nya ledningar, som en förstärkning av det befintliga nätet. När det gäller stamnätet finns ett behov av en omfattande dragning från norra till södra Sverige. Utbyggnaden av vindkraft kräver också nya ledningar lokalt, framför allt då utbyggnaden till havs kan innebära stora avstånd till elektrifiering. Med hänsyn till att ledningsdragning vid mer omfattande nätutbyggnad berör ett mycket stort antal sakägare och att nätutbyggnaden ofta inte medger alternativa lokaliseringar, aktualiseras i allmänhet ledningsrätt i dessa fall.

Utbyggnad av vind- och vattenkraft förutsätter slutligen även tillgång till *vägar* till de olika installationerna under bygg- och drifttiden. När det gäller anläggningar för vattenkraft kan man i många fall använda sig av befintliga vägar. Vid utbyggnad av vindkraftverk kan däremot krävas nya vägar lämpade för tunga transporter. Anläggandet av sådana enskilda vägar sker med stöd av överenskommelser eller tvångsvis genom lantmäteriförrättning enligt anläggningslagen. När sådana vägar måste gå över andra fastigheter än de som direkt berörs av arrendavtalet för vindkraftverket, har fastighetsägarna i allmänhet mindre incitament till att upplåta mark. Förfarandet får då ske tvångsvis.<sup>10</sup>

Det är angeläget att utbyggnaden av förnybar energi så långt det är möjligt sker på frivillig grund enligt de lösningar som marknadens aktörer finner. En ordning för vinstfördelning skulle därför i första hand få indirekt betydelse för hur ersättningen bestäms. En höjd ersättning i dessa fall kan å ena sida antas öka acceptansen för utbyggnaden bland markägare. Å andra sidan kan en vinstfördelningsordning, beroende på hur den utformas, komma att fördyra utbyggnaden av förnybar energi, framför allt anläggandet av vindkraftverk samt ledningar för överföring av energi. Även om kostnaden för mark-

<sup>10</sup> Frågan om ersättning i ett sådant fall skulle utgå enligt skade- eller vinstfördelningsprincipen torde vara oprövad av högre rätt. Möjligen skulle det röra sig om ett vinstfördelningsfall.

åtkomsten ofta endast är en liten del av den totala projekteringskostnaden, får en sådan fördyring, i vart fall när det gäller ledningsutbyggnad, antas gå ut över konsumenterna och därmed minska acceptansen för förnybara energikällor hos dessa grupper, se avsnitt 10.2.3. Mot bakgrund av vad som nu sagts och utredningens slutsats att det nuvarande ersättningssystemet på energiområdet i huvudsak fungerar väl, anser utredningen att en vinstfördelningsordning kan motverka en hög ambitionsnivå såvitt gäller förnybar energiproduktion.

### Elektronisk kommunikation – särskilt om de s.k. mastfallen

Medan ersättningssystemet i övrigt anses fungera tämligen väl, har under utredningens arbete, liksom i flera andra sammanhang, de s.k. mastfallen framhållits som problematiska. Anledningen är att det finns en påtaglig skillnad mellan ersättningsnivåerna vid å ena sidan en ren marknadssituation i form av upplåtelse av arrenden och å andra sidan beslut enligt ledningsrättslagen, vid vilka expropriationslagens ersättningsbestämmelser alltså ska tillämpas.<sup>11</sup>

Bakgrunden till denna skillnad är att operatörer som står för utbyggnad av mobiltelefoni genom egna utfästelser som har omvandlats till tillståndsvillkor har förbundet sig att klara av utbyggnaden inom viss tidsramar. Operatörerna har dock kommit i tidsnöd. Det har dessutom varit samarbetsproblem mellan operatörerna. Detta har i praktiken inneburit, i vart fall när det gäller radionätet, att förhandlingspositionerna har påverkats. Tidigare fanns det dessutom en oklarhet när det gällde om ledningsrätt kunde beviljas för t.ex. basstationer utan direkt förbindelse med en fysisk ledning. Nämnade faktorer ledde till att det uppstod en särskild arrendemarknad med avgifter som, kapitaliserade till ett nuvärde, påtagligt överstiger marknadsvärdet vid pågående (dvs. tidigare) markanvändning på den mark där masterna finns. Anläggningsarrendena har vanligen träffats enligt ramavtal och haft en avtalstid uppgående till 12–15 år.<sup>12</sup>

Mot bakgrund av hur ersättningen bestämdes vid arrendeupplåtelser förekom i tillämpningen under flera år skilda uppfattningar om hur ersättningen skulle bestämmas i tvångsfall. Bedömningarna varierade

<sup>11</sup> Se t.ex. SOU 2004:7 s. 184 f., SOU 2008:99 s. 203 och Fredrik Bonde, Professorskritik mot den nya reformen om förhöjd ersättning vid expropriation skjuter över målet, SvJT 2011 s. 208 ff.

<sup>12</sup> För en redogörelse för dåvarande avtalspraxis, se SOU 2004:7 s. 184 f.



från att arrendenivåerna skulle vara avgörande för intrångsersättningen till att de inte alls skulle beaktas.<sup>13</sup>

Problematiken har därefter behandlats i tre mål som prövats av Högsta domstolen, de s.k. mastfallen.<sup>14</sup> Frågan var vilka förutsättningar som bör ligga till grund för marknadsvärdets bestämmande och vilken ersättning som skulle utgå för upplåtelse av ledningsrätt för befintliga basstationer för mobiltelefoni. I ett av målen<sup>15</sup> hade ledningsrätt upplåtits för befintlig anläggning inom ett område som tidigare hade nyttjats av ledningsrättshavaren för samma ändamål enligt ett arrendeavtal, som hade löpt ut. Lantmäterimyndigheten hade beslutat om ersättning med 3 000 kronor, utifrån värdet vid pågående markanvändning. Fastighetsägarna yrkade ersättning med 308 000 kronor, grundat på kapitalisering av marknadsmässigt arrende.

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 arrendeavgifter. – – – 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 upplåtta 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 upplåtta områdets värde. Ledningsföretaget har inte i sig haft någon inverkan på restfastigheten i form av företagsskada 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 anför, vara att det är fråga om betes- eller åkermark. Det saknas anledning anta att fastighetens marknadsvärde minskat

<sup>13</sup> Se t.ex. Lantmäteriverkets rekommendationer till lantmäterimyndigheterna 2002-06-05 (reviderade 2002-10-14). I dessa anvisades en metodik som gick ut på att värdenivåer som kan utläsas ur arrendeavtalen skulle ses som företagsnytta, som skäligen till viss del skulle ersättas.

<sup>14</sup> NJA 2008 s. 510 (I–III). I själva verket avsåg endast ett av målen en telemast. De andra avsåg ett telestationshus respektive ett betongtorn m.m.

<sup>15</sup> De principiella resonemangen var mycket snarlika i de tre målen. Här har därför valts att endast redovisa ett av dem (Ö 4636-06).

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 alltså att ersättningen skulle bestämmas utifrån den tidigare markanvändningen som betes- eller åkermark. Ersättningen bestämdes därför till 3 000 kronor. Till grund för bedömningen låg dels att den exproprierande inte ska behöva betala för sådan värdeökning som denne själv har åstadkommit, dels att det inte var fråga om någon s.k. företagsnytta, som det enligt 4 kap. 2 § expropriationslagen i vissa fall skäligen kan tas hänsyn till.

Utredningen om expropriationsersättning ifrågasatte om Högsta domstolens bedömning av gällande rätt i alla delar stod i överensstämmelse med det allmänna rättsmedvetandet.<sup>16</sup> Från markägarhåll har det framhållits att domstolens uttolkning av gällande rätt framstår som synnerligen utmanande.<sup>17</sup>

Högsta domstolens bedömningar har lett till att det när det gäller master och andra liknande markbaserade anordningar, s.k. greenfields, har uppstått ett påtagligt ”glapp” mellan de ersättningsnivåer som å ena sidan hade etablerats på arrendemarknaden och å andra sidan ersättningsnivåer vid ledningsrätt. Enligt Lantmäteriet finns en diskrepans i förhållande till ersättningsnivåer vid ledningsrätt även när det gäller hyresnivåer för basstationer och antenner på fastigheter och fasader, s.k. rooftops.

I fråga om master och liknande anordningar finns det dessutom i regel inte några beaktansvärda förväntningsvärden. När sådana värden förekommer har man ju redan genom en ersättning som utgår från ett marknadsvärde åstadkommit en vinstfördelning. I de aktuella fallen får däremot behovet av en vinstfördelning tillgodoses på annat sätt.

Sedan Högsta domstolens utslag har ersättningsnivåerna höjts genom det schabloniserade 25-procentiga påslaget. Denna reform har emellertid inte löst den värderingssituation som förelåg i rättsfallen. För att ersättningarna i dessa fall ska bli rimliga, framstår det därför som särskilt angeläget att de omfattas av en ordning för vinstfördelning.

Det sagda leder till att följande två förutsättningar bör vara uppfyllda för att det ska vara fråga om särskilt angelägna fall.

---

<sup>16</sup> SOU 2008:99 s. 138, 197 och 203.

<sup>17</sup> Fredrik Bonde, Professorskritik mot den nya reformen om höjd ersättning vid expropriation skjuter över målet, SvJT 2011 s. 210.

- Det finns ett avsevärt ”glapp” mellan värdet för avträdare och tillträdare, dvs. pågående respektive ny markanvändning. Vid en frivillig överenskommelse pressas då det slutliga priset av olika skäl – exempelvis tidspress för tillträdaren och avträdarens monopol-situation – uppåt. Här kan man dra en parallell till vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen och anläggningslagen. Även i fråga om dessa lagar gäller att
  - tvångsförvärv/prisreglering tillåts för att inte avträdaren ska tillgodogöra sig en monopolvinst,
  - *men* vinstfördelning förordas, mellan vissa parter och inom rimliga ramar, eftersom glappet mellan pågående och ny markanvändning är stort.
- Det finns inga beaktansvärda förväntningsvärden.

### 10.2.3 Vilken eller vilka aktörer får bekosta en förhöjd ersättning?

**Bedömning:** En förhöjd ersättning för markförvärv kan innebära lägre ambitionsnivåer samt omprioriteringar eller att ytterligare medel måste tillföras från olika aktörer.

När det gäller området *tätbebyggelse/bostadsbyggande* skulle kostnaderna främst belasta byggherrarna/kommunerna. Fortsatt utbyggnad skulle på området *allmänna vägar samt järnvägar* i huvudsak bekostas av skattemedel. I fråga om ledningar för *energi och kraft* skulle kostnaderna kunna övervältras på brukarna/konsumenterna. Detsamma gäller höjda kostnader inom området *elektronisk kommunikation*.

En ordning för vinstfördelning medför – beroende på hur ersättningsnivåerna närmare bestäms – ökade kostnader för markförvärv. Detta kan innebära lägre ambitionsnivåer och omprioriteringar eller att ytterligare medel måste tillföras från olika aktörer. Det är därför angeläget att diskutera vilka aktörsgrupper som kan få bekosta en fortsatt utbyggnad.<sup>18</sup>

När det gäller bostadsbyggande torde höjda ersättningsnivåer påverka kommunernas ekonomi. Initiala effekter av ersättningsbestämmelserna ”neutraliseras” emellertid därefter av efterföljande förvärv

<sup>18</sup> SOU 2004:7 s. 194.

till marknadspriser. Det innebär att ersättningsnivåerna i princip inte påverkar konsumenterna.<sup>19</sup>

Allmänna vägar samt järnvägar finansieras främst med skattemedel, se dock avsnitt 9.2.1. Höjda ersättningsnivåer för markförvärv inom dessa områden skulle alltså i huvudsak bekostas av skattebetalarna.

När det gäller energiområdet är elnätsföretagens ekonomiska ramar i allt väsentligt offentligtreglerade genom bl.a. intäktsramar som fastställs i förväg. Eftersom elnätsföretagen har rätt att ta ut avgifter för kostnaderna för överföring av el i nätet, är det troligt att höjda ersättningsnivåer skulle medföra att företagen höjer nämnda avgifter, vilket drabbar elanvändarna. Eventuella höjda ersättningsnivåer för att etablera vindkraftverk ska däremot enligt Energimarknadsinspektionen inte medföra högre överföringsavgifter på nätet för elanvändarna. Kostnader för att etablera vindkraftverk hör till produktion av el och inte till nätverksamhet. En juridisk person som bedriver nätverksamhet får inte bedriva produktion av eller handel med el. En annan sak är att vindkraftverken behöver ansluta sig till nätet och för detta har nätföretagen rätt att ta ut en skälig anslutningsavgift, som bekostas av den som ansluter sig.

Även inom området elektronisk kommunikation torde höjda ersättningsnivåer leda till prisökningar för konsumenterna.

I vilken utsträckning omfördelning ska ske genom vinstfördelning är i högsta grad en ideologisk fråga. Att en ordning för vinstfördelning ska åstadkomma en reell förstärkning av ersättningsrätten i *de situationer där vinstfördelning bör ske* följer av utredningens direktiv. Enligt utredningens mening är det därför lämpligt att ta hänsyn till behovet av omfördelning i samband med diskussionen om hur ersättningen ska bestämmas i dessa situationer, se bl.a. avsnitt 13.4.3.

Beträffande ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag, se avsnitt 15.2.

---

<sup>19</sup> Utredningen om expropriationsersättning gjorde en utförlig analys av vilken eller vilka aktörer som får bekosta höjda ersättningsnivåer vid expropriation för bostadsändamål. Analysen, som utgår från tre olika typsituationer, baseras på Thomas Kalbro, Expropriationslagens ersättningsregler – effekter på bostadsmarknaden? SOU 2008:99, bilaga 9, s. 525 ff. Slutsatsen är i samtliga fall att kostnaderna i princip inte skulle belasta konsumenterna.

### 10.2.4 Sammanfattande bedömning

**Bedömning:** Behovet av vinstfördelning varierar mellan olika områden och kan åskådliggöras med följande förenklade, icke-uttömmande uppställning.<sup>20</sup>

*Fall som inte bör omfattas av vinstfördelning*

- Natur- och kulturvård
- Allmänna platser i en detaljplan<sup>21</sup>
- Bebyggelseändamål
- Allmänna vägar samt järnvägar
- Ledningar, däribland ledningar för energiöverföring och elektronisk kommunikation

*Särskilt angelägna fall*

- Mastfallen

Med hänsyn till nuvarande ersättningsnivåer och den kommersiella nyttan av marken är det särskilt påkallat med en förstärkt ersättning i dessa fall.

### Områden som inte bör omfattas av vinstfördelning – några typfall

I många fall pekar alla omständigheter i samma riktning, dvs. antingen för eller emot att det handlar om ett vinstfördelningsfall. Ett renodlat exempel på ett icke-vinstfördelningsfall är således när ett offentligt subjekt med allmänna medel inom ett starkt offentlighetsreglerat område förvärvar mark utan kommersiella syften, exempelvis inom natur- och kulturvårdsområdet. Det tydligaste exemplet på ett vinstfördelningsfall är när ett privatägt företag med privata medel förvärvar mark för att på marknadsmässiga villkor bedriva vinstdrivande verksamhet, exempelvis en industri.

Nedan listas några områden som generellt sett präglas av starka allmänintressen, medan de direkta enskilda intressena är obefintliga eller svaga. Finansieringen sker via skatter eller avgifter. Graden av

<sup>20</sup> Uppställningen utgår från de exempel som anfördes av Utredningen om expropriationsersättning, SOU 2008:99 s. 205 f. och 407.

<sup>21</sup> Detta avser allmänna platser som bekostas med allmänna medel.

offentlighetsrättsliga regleringar är hög. Som Utredningen om expropriationsersättning konstaterade bör dessa områden inte omfattas av vinstfördelning. Ståndpunkten synes okontroversiell. Utredningen nöjer sig därför med detta konstaterande.

- Natur- och kulturvård
- Allmänna platser i en detaljplan
- Kommunala va-anläggningar och andra klart allmänna ledningar

### **Bebyggelse**

Som framgått i avsnitt 7.3 gör sig numera enskilda kommersiella intressen relativt starkt gällande inom området tätbebyggelse. Avskaffandet av presumtionsregeln, liksom den omständigheten att det 25-procentiga påslaget även görs på förväntningsvärden, gör emellertid att utredningen vid en sammantagen bedömning anser att området inte utgör särskilt angelägna fall och alltså inte bör omfattas av vinstfördelning.

### **Allmänna vägar samt järnvägar**

Även om järnvägssektorn på operativ nivå är konkurrensutsatt och trafikinfrastruktur i vissa fall finansieras genom medfinansiering, styrs trafikinfrastrukturområdet i huvudsak av offentlighetsrättsliga regleringar, se avsnitt 7.4. Såväl vid anläggande av allmänna vägar som järnvägar ska allmänna intressen beaktas (4 § andra stycket och 10 andra stycket väglagen samt 1 kap. 3 § andra stycket lagen om byggande av järnväg).

En ordning för vinstfördelning baserad på graden av kommersiella intressen skulle kunna fördyra markåtkomst för trafikinfrastrukturprojekt som helt eller delvis finansieras genom medel som tillkommer genom medfinansiering. Det talar mot att låta sådana fall omfattas av vinstfördelning.

Sammantaget anser utredningen – i likhet med Utredningen om expropriationsersättning – att allmänna vägar samt järnvägar inte utgör särskilt angelägna fall och alltså inte bör omfattas av vinstfördelning.

## Energi och kraft

Utredningen om expropriationsersättning gjorde bedömningen att elnätsföretagens markanskaffning borde omfattas av vinstfördelning, men att ledningar inom stamnätet inte borde räknas dit.<sup>22</sup> Utredningens ställningstagande fick stark kritik under remissförfarandet, se avsnitt 6.4.4.

Som framgått av avsnitt 7.5 präglas energiområdet av såväl starka allmänna som kommersiella intressen. Verksamheten lyder under relativt långtgående offentlighetsregleringar. Regleringsgraden har sedan Utredningen om expropriationsersättning lämnade sitt förslag snarast ökat, bl.a. genom förhandsreglerade intäktsramar. En vinstfördelningsordning kan motverka en hög ambitionsnivå såvitt gäller förnybar energiproduktion. Till skillnad från vad som är fallet i fråga om master och liknande anordningar finns det när det gäller kraftledningar inte något påtagligt ”glapp” mellan ersättningsnivåerna vid frivilliga upplåtelse respektive vid ledningsrätt. De skillnader som finns framstår som naturliga, eftersom det är rimligt att ersättningsnivåerna vid frivilliga uppgörelser ligger något högre än vid tvång. Medan efterfrågan på och konkurrensen om mark för master har skapat en ekonomisk marknad för ”masttomter”, leder koncessionskravet när det gäller kraftledningar i stället till en monopolsituation. Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att markåtkomst för energiändamål i dagsläget inte utgör särskilt angelägna fall och alltså inte bör omfattas av vinstfördelning.

Markåtkomst för vindkraftverk sker i dag på frivillig väg. För det fall det i framtiden skulle bli aktuellt att expropriera mark för uppförande av vindkraftverk, är det möjligt att dessa fall – med nuvarande ersättningsregler – skulle komma att behandlas på samma sätt som de s.k. mastfallen, dvs. att det skulle uppkomma ett ”glapp” mellan ersättningsnivåerna vid å ena sidan frivilliga överenskommelser och å andra sidan expropriation. Om en sådan situation uppstår, framstår det som särskilt angeläget att sådana fall omfattas av vinstfördelning. I en sådan situation kan det finnas skäl att låta även dessa fall omfattas av en vinstfördelningsordning.

---

<sup>22</sup> Att elnätsföretagens verksamhet skulle anses bedrivas i huvudsak på marknadsmässiga villkor kritiserades i ett till slutbetänkandet fogat särskilt yttrande av chefsjuristen Bertil Persson (Svenska kraftnät), som menade att regleringen och tillsynen av verksamheten just är en konsekvens av att den inte kan anses bedrivas på i huvudsak marknadsmässiga villkor, SOU 2008:99 s. 458 ff.

## Elektronisk kommunikation

Även området elektronisk kommunikation präglas av såväl starka kommersiella som allmänna intressen. Verksamheten lyder under relativt långtgående offentlighetsregleringar. Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att ledningar för elektronisk kommunikation generellt sett inte utgör särskilt angelägna fall och alltså inte bör omfattas av vinstfördelning.

Det ”glapp” som i de s.k. mastfallen finns mellan ersättningsnivåer vid å ena sidan frivilliga överenskommelser och å andra sidan ledningsrätt samt frånvaron av beaktansvärda förväntningsvärden, gör emellertid att det är särskilt angeläget att sådana fall omfattas av vinstfördelning. Med hänsyn till nuvarande ersättningsnivåer och den kommersiella nyttan av marken är det särskilt påkallat med en förhöjd ersättning i dessa fall. Det framstår som principiellt viktigt att en vinstfördelningsreform förstärker äganderätten inom detta område.

I nästa kapitel diskuteras närmare vilka mastfall som bör omfattas, både när det gäller teknisk avgränsning och om det bör ha betydelse i vilket sammanhang eller av vem mark tas i anspråk.



# 11 Reformens räckvidd

## 11.1 Inledning

Utredningen har i kapitel 9 konstaterat att avgränsningsproblem gör att en vinstfördelningsordning bör begränsas till särskilt angelägna fall samt att den bör utgå från *ändamålet* med förvärvet, inte från *vem eller vilka aktörer* som finansierar, förvärvar eller utövar verksamhet. I kapitel 10 har utredningen som särskilt angelägna identifierat de s.k. mastfallen. Om det i framtiden skulle bli aktuellt med tvångsvis markåtkomst vid etablering av vindkraftverk, kan det även uppstå ett behov av att låta dessa fall omfattas.

Nedan diskuteras närmare vilka fall som ska omfattas, både vilken teknisk avgränsning som ska göras och om det ska ha betydelse i vilket sammanhang eller av vem mark tas i anspråk.

Avgränsningen av vilka fall som bör omfattas av en ordning för vinstfördelning – vinstfördelningsfall – är absolut i den meningen att en verksamhet antingen bedöms höra till eller inte höra till dessa fall. Betydelsen av avgränsningen måste emellertid sättas i relation till hur en vinstfördelningsregel närmare utformas.

Utredningen om expropriationsersättning, som föreslog en vinstfördelningsregel baserad på en *skälighetsbedömning*, anförde att storleken på påslaget för vinstfördelning skulle bedömas med utgångspunkt från graden av kommersiellt inflytande i den verksamhet för vilket tvångsförvärvet sker.<sup>1</sup> Att exempelvis graden av kommersiellt inflytande påverkar ersättningens storlek innebär att bedömningen blir nyanserad och att ”tröskeeffekten” mellan vinstfördelningsfall och icke-vinstfördelningsfall kan undvikas. För det fall vinstfördelningen i stället ska ske enligt *schablon*, blir gränsdragningen emellertid mer betydelsefull. En snäv definition av vinstfördelningsfallen motiverar då en högre schablonkvot, medan en vidare definition förutsätter en lägre kvot. En mer nyanserad bedömning kan uppnås

---

<sup>1</sup> SOU 2008:99 s. 408.

om man använder olika schabloner i olika fall. Utredningens ställningstaganden i dessa frågor redovisas i avsnitt 13.4.4.

## 11.2 Överväganden och förslag

**Bedömning och förslag:** En ordning för vinstfördelning bör omfatta samtliga anordningar som avses i 2 § andra stycket ledningsrättslagen. En bestämmelse om detta bör införas i ledningsrättslagen.

### 11.2.1 Vilka anordningar ska omfattas?

En första fråga är vilka anordningar som ska omfattas. Av de rättsfall som brukar kallas ”mastfallen”, se avsnitt 10.2.2, har egentligen endast ett avsett en telemast. De andra avsåg ett telestationshus respektive ett betongtorn m.m. Samtliga dessa fall omfattas emellertid av ledningsrättslagen. Enligt 2 § andra stycket ledningsrättslagen ska sålunda en anordning som ingår i ett elektroniskt kommunikationsnät för allmänt ändamål men som inte utgör ledning vid tillämpningen av lagen anses som ledning enligt första stycket punkten 1, dvs. ledning som ingår i ett elektroniskt kommunikationsnät för allmänt ändamål samt allmän svagströmsledning för signalering, fjärrmanövrering, dataöverföring eller liknande ändamål. Andra exempel på anordningar som omfattas av bestämmelsen är enligt förarbetena telestationer, radiostationer och radiolänkstationer. Till anordningen räknas såväl den tekniska utrustning som åstadkommer den elektroniska kommunikationen som de master, skåp, byggnader m.m. som är oundgängligt nödvändiga för den tekniska utrustningens funktion.<sup>2</sup> Typfall är master med tillhörande teknikbodar m.m. Ersättning för upplåtelse och inlösen ska därmed bestämmas enligt expropriationslagens ersättningsbestämmelser (13 § ledningsrättslagen).

Enligt 2 § ledningsrättslagen kan ledningsrätt upplåtas endast för ledningar av viss beskaffenhet som tjänar ett visst syfte. När denna bestämmelse fick sin nuvarande utformning uttalades i förarbetena att grunden för ledningsrätt för teleledningar är att ledningarna i varje enskilt fall tillgodoser ett visst krav på allmänintresse.<sup>3</sup> Regle-

<sup>2</sup> Prop. 2003/04:136 s. 29.

<sup>3</sup> Prop. 1973:157 s. 91 f., prop. 1992/93:200 s. 266 och prop. 2003/04:136 s. 28.

ringen tar alltså sikte på de ändamål av allmän karaktär som en ledning ska tjäna. Som exempel på allmänna teleledningar kan nämnas Telia-Sonera AB:s jordkablar och luftledningar för telefoni. Bestämmelsen gäller däremot inte ledningar som enbart tillgodoser enskilda intressen.

Det förhållandet att en ledning tjänar ett allmänt ändamål behöver emellertid inte betyda att den samtidigt är allmänt tillgänglig. Som exempel på detta kan nämnas Försvarets och Trafikverkets nät samt kommunikationssystemet Rakel, se avsnitt 7.6.3. Även dessa system omfattas alltså, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda, av ledningsrättslagen.

Markåtkomst för järnväg sker enligt lagen om byggande av järnväg genom inlösen med äganderätt av den mark som enligt en järnvägsplan ska användas för järnvägsändamål (järnvägsmark). I dessa fall ingår ett område för anläggningar, exempelvis för kommunikation. Om Trafikverket däremot skulle behöva utföra anläggningar utanför järnvägsmarken är lagen om byggande av järnväg inte tillämplig. I ett sådant fall kan ledningsrättslagen vara tillämplig.

Enligt utredningens mening är det lämpligt att låta den avgränsning av anordningar som finns i 2 § andra stycket ledningsrättslagen ligga till grund för en vinstfördelningsordning. Dessa kommer i fortsättningen att benämnas master och liknande anordningar.

Vilken typ av anordning det är fråga om bör dock inverka på storleken på en förhöjd ersättning (dvs. omfattningen av ”vinstfördelning”), se avsnitt 13.4.6.

### **11.2.2 Bör samtliga markförvärv för anordningar som uppförs för privata aktörers räkning omfattas?**

Utredningens principiella ståndpunkt att det är ändamålet med tvångsförvärvet – inte vem som står bakom detta – som ska avgöra om förvärvet ska omfattas av vinstfördelning eller inte, aktualiserar frågan om samtliga markförvärv för anordningar som uppförs för privata aktörers räkning ska omfattas eller om det finns anledning att göra undantag. Frågeställningen ska ses mot bakgrund av direktivens utgångspunkt att vinstfördelning bör inriktas på de fall där expropriation sker för verksamhet som bedrivs på väsentligen marknadsmässiga villkor. Samtidigt präglas området elektronisk kommunikation av relativt långtgående offentlighetsrättsliga regleringar. Det är främst tre situationer som gör att det kan finnas anledning att

diskutera skäligheten i att låta en vinstfördelningsordning omfatta samtliga markförvärv för privata aktörers räkning.

Den *första* situationen har att göra med att varje enskild mast som är en del av ett sammanhängande system måste lokaliseras till ett relativt begränsat område. När lokalisering av en mast är given kommer denna mast att styra lokaliseringen av andra master. Som framhölls av *IT & Telekomföretagen* vid remissbehandlingen av förslaget från Utredningen om expropriationsersättning innebär detta att masterna även måste byggas på platser där det inte är kommersiellt lönsamt. Det finns alltså inte något självklart samband mellan behovet av en plats för att åstadkomma ett heltäckande nät och den ekonomiska nytta som just den platsen bidrar med. Den enskilda platsen kommer kanske endast att bidra med kostnader.

Även den *andra* situationen kännetecknas av att lokalisering även måste ske till platser där det inte är kommersiellt lönsamt. Dessa fall hänger samman med att det krävs tillstånd för att här i landet få använda radiosändare. Tillstånd att använda radiosändare får förenas med villkor om bl.a. täckning och utbyggnad inom landet (3 kap 1 och 11 §§ lagen om elektronisk kommunikation). I Sverige har fem operatörer tillstånd att använda frekvenser för mobiltelefoni: Tele2, Telenor, TeliaSonera, Tre och Net 1. Samtliga dessa operatörer har sina tillstånd kopplade till täckningskrav. Det innebär att de måste bygga ut sina nät över hela Sverige. Täckningskraven samt den ökande trafiken innebär att operatörerna är tvungna att bygga nätet så tätt som möjligt under ekonomiska och tekniska krav. Utbyggnaden av nät är den största enskilda kostnadskomponenten i ett mobilnät.

Om det behövs för att s.k. samhällsomfattande tjänster ska finnas tillgängliga till överkomliga priser, får vidare den som bedöms lämplig för det åläggas en rad förpliktelser, exempelvis att till överkomligt pris uppfylla rimliga krav på anslutning till det allmänna telefonnätet till en fast nätanslutningspunkt i stadigvarande bostad eller fast verksamhetsställe (5 kap. 1 § punkten 1). Det sagda innebär att en operatör, för att få driva verksamheten i övrigt, kan vara tvungen att bygga ut anläggningar på platser där det inte är företagsekonomiskt lämpligt.

Den *tredje* situationen som kan inge betänkligheter när det gäller att avgränsa en ordning för vinstfördelning uppkommer vid tillträde och s.k. samlokalisering. En operatör som har ett betydande inflytande på en viss marknad<sup>4</sup> får sålunda förpliktas att uppfylla rimliga

<sup>4</sup> Ett företag ska anses ha ett betydande inflytande på en fastställd marknad om det, antingen enskilt eller tillsammans med andra, har en ställning av sådan ekonomisk styrka att det i

krav på tillträde till och användning av nät och tillhörande installationer i syfte att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster. En sådan skyldighet kan avse att operatören ska erbjuda samlokalisering eller andra möjligheter till gemensamt utnyttjande av tillhörande installationer (4 kap. 8 § punkten 5 lagen om elektronisk kommunikation). Även i annat fall får en operatör, efter ansökan av en annan operatör, förpliktas att mot marknadsmässig ersättning tillhandahålla sökanden samlokalisering eller andra möjligheter till gemensamt utnyttjande av egendom eller annat, om det är av betydelse för att skydda miljön eller för att uppnå mål för fysisk planering, eller krävs för att skydda folkhälsa eller allmän säkerhet (4 kap. 14 §).

Flera skäl kan anföras mot att låta nämnda tre fall omfattas av en ordning för vinstfördelning. De två förstnämnda situationerna innebär att infrastruktur – däribland master – även måste byggas på platser där det inte är kommersiellt lönsamt. Under remissbehandlingen av förslaget från Utredningen om expropriationsersättning framförde bl.a. *IT & Telekomföretagen* att det i sådana fall snarast borde bli fråga om att sänka ersättningen.

Den tredje situationen innebär att en operatör kan förpliktas att erbjuda andra operatörer – dvs. sina konkurrenter – bl.a. samlokalisering av egendom, däribland master. Även om detta sker mot marknadsmässig ersättning, kan det medföra konkurrensnackdelar för den operatör som förpliktas att erbjuda samlokalisering och konkurrensfördelar för den operatör som erbjuds samlokalisering.

Det finns emellertid även skäl som talar för att låta dessa fall omfattas av vinstfördelning. Inget företag är skyldigt att bedriva verksamhet inom området elektronisk kommunikation. Det sker alltså på frivillig grund. Den som väljer att bedriva sådan verksamhet är däremot skyldig att iaktta vissa spelregler, dvs. rätta sig efter offentlig-rättsliga regleringar, som bl.a. kan innefatta krav på täckning och utbyggnad samt samlokalisering.

Master och liknande anläggningar för elektronisk kommunikation är vidare i regel komponenter i omfattande kommunikationssystem. Rent teoretiskt är det i och för sig tekniskt möjligt att räkna ut i vilken utsträckning varje enskild anläggning är vinstbringande. Sådana beräkningar kräver dock omfattande tekniska utredningar och förefaller inte praktiskt rimliga. Det kan dessutom vara omöjligt att

---

betydande omfattning kan uppträda oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och i sista hand av konsumenterna (8 kap. 7 § första stycket lagen om elektronisk kommunikation). PTS har beslutat att TeraCom har betydande inflytande på grossistmarknaden för utsändning av radio och fri-tv samt att Telia Sonera har betydande inflytande på flera marknader.

redan i samband med markförvärvet avgöra om exempelvis en mast kommer att bli föremål för samlokalisering eller inte, jfr diskussionen om behov av tidsmässig avgränsning, avsnitt 9.2.1 (grupp 6). Samlokalisering enligt 4 kap. 14 § lagen om elektronisk kommunikation sker dessutom mot marknadsmässig ersättning. Höjda kostnader för markförvärv bör därför i förlängningen ge högre ersättningar för samlokalisering.

Utredningen har ovan funnit att ändamålet med förvärvet ska vara avgörande om det omfattas av vinstfördelning eller inte. Mot bakgrund härav och nu nämnda gränsdragningsproblem anser utredningen att såväl praktiska som lagtekniska skäl talar för att samtliga markförvärv för master och liknande anordningar för privata aktörers räkning ska omfattas av en vinstfördelningsordning.

I vilket sammanhang marken ianspråkats bör inte heller inverka på storleken på en förhöjd ersättning (dvs. omfattningen av ”vinstfördelning”), se avsnitt 13.4.6.

### **11.2.3 Bör markförvärv för anordningar som uppförs för offentliga aktörers räkning omfattas?**

Utredningens principiella ståndpunkt att det är ändamålet med tvångsförvärvet – inte vem som står bakom detta – som ska avgöra om förvärvet ska omfattas av vinstfördelning eller inte aktualiserar vidare frågan om markförvärv för master och liknande anordningar som uppförs för offentliga aktörers räkning ska omfattas. Även denna frågeställning ska ses mot bakgrund av direktivens utgångspunkt att vinstfördelning bör inriktas på de fall där expropriation sker för verksamhet som bedrivs på väsentligen marknadsmässiga villkor.

Även myndigheters anläggningar som ingår i ett elektroniskt kommunikationsnät för allmänt ändamål omfattas av ledningsrättslagen (2 §) och utgör därmed – med utredningens förenklade terminologi – s.k. mastfall.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 7.6.3 har Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Trafikverket egna telenät. När det gäller Trafikverket handlar det om anläggningar för järnvägsändamål. Det finns även ett nät för allmänna vägar med egna master. Detta är dock under avveckling och ska vara nedlagt under 2012. Även Affärsverket svenska kraftnät har ett telenät. De fåtal master som finns är dock under avveckling.

Det är främst två omständigheter som gör det tveksamt om det vore principiellt riktigt att undanta myndigheters anläggningar från vinstfördelning.

För det *första* bedrivs Trafikverkets, men även i viss mån MSB:s verksamhet med kommersiella förtecken.

Inom Trafikverkets svarar enheten Trafikverket ICT för drift och förvaltning av verkets IT- och telekomanläggningar. Enheten har en kommersiell inriktning och bedriver verksamheten under så företagsliknande former som möjligt. Omkring en tredjedel av dess informations- och kommunikationstjänster köps av externa aktörer på marknadsmässiga villkor. Bland de kommersiella kunderna återfinns Com Hem, Infranord, SJ, Tele2, Vectura Consulting och VolvoIT.

Det av MSB ägda Rakelsystemet är Sveriges nationella kommunikationssystem för samverkan och ledning. Det ska underlätta den dagliga kommunikationen hos organisationer som arbetar med allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Det gör att även kommersiella aktörer som elnätsföretag och elleverantörer kan ansöka om att bli anslutna till Rakel. Vilka som kan bli användare i Rakel avgörs från fall till fall utifrån skyldigheter och ansvar för att skydda väsentliga samhälls- och säkerhetsintressen. Bland kommersiella kunder kan nämnas Öresundskonsortiet, Fortum, Studsvik och Oskarshamns kraftgrupp. Anslutningen är avgiftsbelagd. Verksamheten bygger emellertid på kostnadstäckning och har alltså inte något vinstsyfte.

En *andra* omständighet som gör det principiellt tveksamt att undanta myndigheters anordningar är de långtgående samlokaliseringarna, se bl.a. avsnitt 13.3.4. I praktiken innebär det både att det är mycket vanligt att myndigheters utrustning inplaceras i kommersiella aktörers anläggningar och att kommersiella aktörers utrustning inplaceras i myndigheters anläggningar. Regeringen har i flera sammanhang uttalat att det är eftersträvansvärt att samlokalisering sker.<sup>5</sup>

Förhållanden av de slag som här nämnts medför betydande avgränsningsproblem. Att privata kunder ansluts till myndigheters kommunikationssystem på det sätt som här angetts kan innebära att kommersiella inslag gör sig gällande på olika sätt; Trafikverket ICT bedriver sålunda affärsverksamhet och verksamheten har ett betydande kommersiellt inslag. Detta aktualiserar den avgränsningsproblematik som i avsnitt 9.2.1 har hänförs till grupp 1. Därutöver

---

<sup>5</sup> Se bl.a. prop. 2004/05:175 och prop. 2005/06:191.

innebär det avgränsningsproblem, eftersom flera verksamheter bedrivs parallellt (grupp 3) samt tidsmässiga avgränsningsproblem i den mån upplåtelsen av kapacitet till kommersiella aktörer inte var avsedd vid tiden för markförvärvet (grupp 6). I fråga om Trafikverkets utbud av informations- och kommunikationstjänster är ytterligare ett avgränsningsproblem att denna verksamhet är en bieffekt i förhållande till järnvägsverksamheten, för vilket ändamål marken togs i anspråk (grupp 4).

Samlokalisering av master skapar på motsvarande sätt avgränsningsproblem på grund av parallella verksamheter (grupp 3), verksamheter med direkta och indirekta syften (grupp 4) och tidsmässiga avgränsningsproblem (grupp 6).

Om myndigheters verksamhet undantogs från vinstfördelning skulle inte bara dessa aktörer utan även de kommersiella aktörer som använder sig av deras kommunikationsnät eller inplaceras i deras master dessutom få konkurrensfördelar i förhållande till andra kommersiella aktörer, vars markanskaffning skulle omfattas av vinstfördelning.

Vill man i görligaste mån beakta de avgränsningsproblem som nu nämnts är man i princip hänvisad till en lagteknisk lösning av den typ som Utredningen om expropriationsersättning föreslog, dvs. en regel som utifrån graden av "kommersialism" både möjliggör en flexibel bedömning av vilka aktörer som ska omfattas och av ersättningens storlek. Som framgått ovan är en sådan reglering dock inte lämplig med hänsyn till de krav som bör uppställas när det gäller regelns tillämpbarhet och förutsägbarhet, se avsnitt 9.2.2. Dessa krav gör att en sådan bestämmelse inte förespråkas, även om man skulle inskränka regelns tillämplighet till master och liknande anordningar. En sådan reglering skulle inte heller innebära någon lösning på det tidsmässiga avgränsningsproblem som uppkommer vid tillkommande samlokaliseringar.

Frågan är om man i stället kan tänka sig en lagteknisk lösning innebärande att offentliga aktörers ianspråkstagande av mark skulle omfattas av "vinstfördelning" först om och när andra aktörer skulle samlokaliseras i den aktuella anordningen. En sådan lösning ligger i linje med direktivens utgångspunkt att vinstfördelning bör inriktas på de fall då expropriation sker för verksamhet som bedrivs på väsentligen marknadsmässiga villkor. Att avgränsa offentliga aktörer från andra medför inga större svårigheter. En sådan reglering har också fördelen att den innebär en lösning på den tidsmässiga avgränsningsproblematiken.



Det finns emellertid även nackdelar med en sådan ordning. Att – om än villkorat – undanta offentliga aktörer innebär ett avsteg från utredningens grundläggande ställningstagande att det är *ändamålet* med marken som ska vara avgörande för avgränsningen och en subventionering av dessa aktörer, se avsnitt 9.2.2. Att – i vissa fall – låta tillämpningen av ”vinstfördelningsregeln” vara beroende av samlokalisering innebär vidare, i de fall samlokalisering sker först efter markåtkomsten, att ersättningen skjuts upp, vilket inte ligger i linje med direktivens utgångspunkt att ersättning ska betalas på en gång. En sådan reglering skulle också innebära tillämpningsproblem, eftersom det är svårt att följa upp i vilken utsträckning samlokalisering sker. Den skulle därför förutsätta att man införde någon form av underrättelseskyldighet för operatörerna.<sup>6</sup> Med hänsyn till att en extra ersättningskyldighet skulle inträda vid (vissa fall av) samlokalisering skulle en sådan lösning även motverka regeringens strävan att samlokalisering av miljö- och konkurrensskäl ska uppmuntras, särskilt om man tänker sig att den tillkommande ersättningen skulle överstiga den ersättning som mastägaren skulle få för samlokaliseringen i sig. Detta gäller även om det är troligt att mastägaren skulle ”övervältra” denna tillkommande kostnad på de aktörer som inplacerade sina anordningar i masten. För att en sådan lösning skulle bli konsekvent skulle den dessutom behöva utformas så att den extra ersättningskyldigheten relaterades till varje tillkommande samlokalisering. Med tanke på att det inte bara ofta förekommer att kommersiella aktörers utrustning samlokaliseras i offentliga aktörers master, utan även det motsatta är vanligt, borde det då också övervägas om inte en kommersiell aktör, vars markåtkomst omfattats av vinstfördelning, borde få ”rabatt” om en offentlig aktör sedan samlokaliseras i masten. Mot bakgrund av att en vinstfördelningsordning enligt direktiven bör vara enkel att tillämpa, är en sådan lösning mindre lämplig. Att – i fråga om offentliga aktörer – knyta en tillkommande ersättning till samlokalisering snarare än till själva markåtkomsten skulle också innebära att man fjärmade sig från den grundläggande tanken bakom vinstfördelning. Som ovan framgått är det dessutom vanligt att fastighetsägare i samband med en frivillig upplåtelse av mark för en mobilmast förbehåller sig rätten att därutöver ta ut en ersättning från andra aktörer som kan komma att samlokaliseras i masten. Det kan inte uteslutas att en lagteknisk modell

<sup>6</sup> I dag rapporterar operatörerna årligen till PTS i vilken utsträckning de uppfyller täckningskraven. Av dessa uppgifter framgår dock inte i vilken utsträckning man använder sig av egna eller andras master etc.

av den typ som här skisserats i praktiken i vart fall delvis skulle komma att träda i stället för sådan ersättning. Därmed skulle syftet med en ”vinstfördelningsregel” i denna del förfelas, eftersom sådan ersättning som i dag tas ut av andra aktörer vid samlokalisering kan motiveras redan av att marken genom samlokalisering i rättsligt hänseende blir mer belastad, transporter till och från masten kan öka etc. samtidigt som en vinstfördelningsordning ska syfta till en reell förstärkning av ersättningsrätten.

Mot bakgrund av nu nämnda gränsdragningsproblem anser utredningen att såväl praktiska som lagtekniska skäl talar för att även markförvärv för master och liknande anordningar som uppförs för offentliga aktörers räkning ska omfattas av en vinstfördelningsordning.

Även om således också markförvärv för offentliga aktörers räkning principiellt sett bör omfattas av en vinstfördelningsregel, finns det flera omständigheter som gör att en sådan regel kan förväntas få mindre betydelse för dessa aktörer.

- Reformen begränsar sig till mark som tas i anspråk för master och liknande anordningar för ändamålet elektronisk kommunikation. Mark som däremot tas i anspråk för annat ändamål, exempelvis för järnvägsändamål enligt lagen om byggande av järnväg, omfattas inte, även om master och liknande anordningar uppförs inom området.
- I avsnitt 13.4.3 gör utredningen bedömningen att storleken på en förhöjd ersättning bör relateras till priset på en ”masttomt”, dvs. efterfrågan på marken. Det innebär att regeln inte kommer att få något direkt genomslag i fall då det inte finns någon marknad. Från bl.a. Trafikverkets sida har man förklarat att den mark som verket är i behov av ofta finns på platser där verket inte konkurrerar med andra aktörer om marken och priserna därför är lägre.
- Som framgår av avsnitt 15.2.1 är de offentliga aktörernas behov av mark för master och liknande anordningar – inom den framtid som kan överblickas – begränsat. Det beror på att befintliga kommunikationssystem till stor del är färdigutbyggda.
- Som framgår av avsnitt 15.2.1 synes de offentliga aktörerna i många fall inte ha räknat med sänkta ersättningsnivåer till följd av de s.k. mastfallen.

Även om utredningens förslag på ett principiellt plan inte heller i fråga om storleken på en förhöjd ersättning (dvs. omfattningen av ”vinstfördelning”) gör någon åtskillnad mellan olika aktörer, kommer således den förhöjda ersättningen i dessa fall att få mindre praktisk betydelse.

#### 11.2.4 Lagtekniska överväganden

Utredningen har ovan konstaterat att en vinstfördelningsordning bör omfatta samtliga master och liknande anordningar som avses i 2 § andra stycket ledningsrättslagen. Om det i framtiden skulle bli aktuellt med tvångsvis markåtkomst vid etablering av vindkraftverk, kan det även uppstå ett behov av att låta dessa fall omfattas.

Ersättning vid tvångsförvärv utgår i dag väsentligen från bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen dit ett flertal lagar hänvisar, däribland ledningsrättslagen. Mot bakgrund härav och möjligheten att en vinstfördelningsordning i framtiden kan tänkas behöva omfatta fler fall än mastfallen, är det rent lagtekniskt tänkbart att införa en ”vinstfördelningsregel” i expropriationslagen.

Med hänsyn till att antalet lagar som hänvisar till expropriationslagens ersättningsbestämmelser är mycket stort, förefaller emellertid en sådan ordning svåröverblickbar. Det är troligt att den skulle leda till ett stort antal processer. En sådan bestämmelse är inte förenlig med utredningens uppdrag att skapa en förutsägbar och väl avgränsad reglering. Bestämmelsen bör i stället endast omfatta mastfallen och införas i ledningsrättslagen. För det fall det i framtiden skulle bli aktuellt att låta fler områden omfattas av en vinstfördelningsordning, bör det ske efter särskilda överväganden.

## Del C

Närmare om hur vinsten ska  
identifieras, beräknas och fördelas

# 12 Vinstbegrepp och fördelningsprinciper

## 12.1 Inledning

Utformandet av en vinstfördelningsordning kräver ställningstagande i två grundläggande frågor:

- Hur ska vinsten eller nyttan identifieras och beräknas?
- Hur ska vinsten eller nyttan fördelas, dvs. hur ska den komma den ersättningsberättigade till godo?

Med hänsyn till att fastighetsbildningslagens vinstbegrepp och fördelningsprinciper har varit utgångspunkt för diskussionen om vinstfördelning vid andra slag av markåtkomst, inleds kapitlet med en beskrivning av dessa regler, deras bakgrund och syfte (avsnitt 12.2) samt vissa liknande regleringar (avsnitt 12.3). Därefter redovisas tre försök som har gjorts att identifiera, beräkna och fördela vinsten vid andra typer av markåtkomst (avsnitt 12.4). Slutligen följer utredningens överväganden och förslag i denna del (avsnitt 12.5).

## 12.2 Vinst och vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen och anläggningslagen

### 12.2.1 Bakgrund

Som framgått i avsnitt 2.5.2 finns i fastighetsbildningslagen ersättningsbestämmelser som utgår från en vinstfördelningsprincip. Sedan 1993 ska motsvarande gälla även vid förrättningar enligt anläggningslagen. Detta diskuterades mycket sparsamt i förarbetena. Vinstför-

delning enligt anläggningslagen ska emellertid ske på samma premisser och enligt samma resonemang som enligt fastighetsbildningslagen.<sup>1</sup>

Fastighetsbildningslagens bestämmelser om fastighetsreglering syftar till en totalt sett effektivare fastighetsindelning, vilket förutsätts ta sig uttryck i högre fastighetsvärden.

Det finns två skäl till att vinstbegreppet vid fastighetsreglering måste vara klart definierat. För det *första* ska vinstberäkningen ligga till grund för beslutet om regleringen ska genomföras eller inte. Att en sådan bedömning ska ske följer av det s.k. båtnadsvillkoret, se nedan. För det *andra* ska vinstberäkningen ligga till grund för vinstfördelningen mellan de fastighetsägare som berörs av regleringen.<sup>2</sup>

### 12.2.2 Båtnadsvillkoret

5 kap. fastighetsbildningslagen innehåller flera bestämmelser till skydd för enskilda intressen. Det s.k. båtnadsvillkoret, som egentligen är ett vinstvillkor, återfinns i 5 kap. 4 § fastighetsbildningslagen och innebär att fastighetsreglering endast får ske om fördelarna med regleringen (=båtnaden/nyttan) överstiger de kostnader och olägenheter som regleringen medför.

4 § Fastighetsreglering får ske, under förutsättning att lämpligare fastighetsindelning eller eljest mer ändamålsenlig markanvändning vinnes samt att fördelarna härav överväger de kostnader och olägenheter som regleringen medför.

Bestämmelsen ska säkerställa att en fastighetsreglering ska vara vinstgivande, om den sker mot en fastighetsägares vilja. Att åtgärden ska leda till en nettoförbättring innebär främst att den ska vara fastighetsekonomiskt motiverad och leda till en värdeökning. *Båtnaden* utgörs därför av berörda fastigheters värde efter regleringen minus deras värde före regleringen. *Vinsten* utgörs av båtnaden minus förrättningskostnader, enskilda fullföljdskostnader o.dyl.

<sup>1</sup> Prop. 1991/92:127 s. 93. Vissa skillnader finns dock. En sådan skillnad är att man vid bedömningen av båtnadsvillkoret i anläggningslagen ska väga in andra nyttoeffekter än de som är rent fastighetsekonomiska. Båtnadsvillkoret är dessutom indispositivt.

<sup>2</sup> Thomas Kalbro och Eije Sjödin, Ersättning vid fastighetsreglering, 1993, s. 41.

### 12.2.3 Vinstfördelningen

När det står klart att och hur fastighetsreglering ska ske, ska de berörda fastighetsägarnas mellanhavanden klaras ut. Reglerna rörande vinstfördelning finns i 5 kap. 10–13 §§ fastighetsbildningslagen.

I förarbetena definierade fastighetsbildningskommittén begreppet vinst vid fastighetsreglering på följande sätt.<sup>3</sup>

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 hänförliga till gemensamma kostnader utan i stället belastar enskild fastighetsägare blivit frånräknade.

Något förenklat innebär detta att med regleringsföretagets *vinst* avses summan av berörda fastigheters värdeförändringar (båtnaden) med avdrag för enskilda och gemensamma kostnader (förrättningskostnader, anpassningskostnader m.m.).

Av 5 kap. 10 § fastighetsbildningslagen framgår att ersättning ska utgå i pengar, om fastighetsregleringen medför att en fastighet får avstå mer mark, samfällighetsandelar eller servitutsrätter än vad fastigheten därigenom tillförs. Förfarandet kallas *likvidvärdering*.

10 § Om värdet av den mark och de andelar i samfällad mark som genom fastighetsreglering läggs till en fastighet inte motsvarar värdet av vad som genom regleringen frångår fastigheten, utjämnas skillnaden genom ersättning i pengar. På samma sätt utjämnas värdeförändring som föranleds av servitutsåtgärd eller av att byggnad eller annan anläggning genom regleringen övergår till någon annan ägare.

Ersättning enligt första stycket bestäms på grundval av värdering (likvidvärdering).

Hur likvidvärderingen ska ske regleras i 5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen.

10 a § Vid värdering av egendom enligt 10 § gäller andra och tredje styckena.

Vid värdering av egendom som kan tas i anspråk enligt 14 kap. 14, 15, 16, 17 eller 18 § plan- och bygglagen (2010:900) 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, tillämpas 4 kap. expropriationslagen (1972:719).

<sup>3</sup> Prop. 1969:128 s. B 383.

Vid värdering av egendom som inte kunnat tas i anspråk på sätt som sägs i andra stycket tillämpas 4 kap. expropriationslagen med undantag för 1 § andra stycket och, såvitt gäller värdestegring, 2 §. Det ska även tas skälig hänsyn till det särskilda värde som egendomen har för den tillträdande fastigheten

Grundregeln är att ersättningsbestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen ska tillämpas. Hänvisningen till expropriationslagen gör att utgångspunkten är att ersättning ska betalas för den marknadsvärdesminskning som förrättningsåtgärden medför för de berörda fastigheterna. Värderingen skiljer sig dock mellan två olika regleringsfall. Dessa benämns vanligen ”expropriationsfallen” (andra stycket) och ”vinstfördelningsfallen” (tredje stycket). I expropriationsfallen ska de skadeståndsrättsligt inriktade reglerna i 4 kap. expropriationslagen tillämpas fullt ut. I de omvänt definierade vinstfördelningsfallen ska däremot vinsten fördelas mellan de berörda fastighetsägarna.

5 kap. 11 § fastighetsbildningslagen innehåller en bestämmelse avsedd att garantera att en enstaka fastighet inte ska drabbas av förlust eller få en otillbörligt stor vinst.

Ekonomiska skador, som inte kompenseras genom den marknadsvärdebaserade likviden, ska ersättas enligt 5 kap. 12 § fastighetsbildningslagen. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak regleringen i 4 kap. 1 § expropriationslagen om s.k. *övriga skador* som ersätts genom *annan ersättning*.

Medan 5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen reglerar fördelningen av *värdeökningen*, reglerar 5 kap. 13 § fördelningen av *kostnaderna*, som ska ske utifrån vilken *nytta* fastigheterna har av regleringen.

13 § Kostnaderna för fastighetsreglering betalas av sakägarna efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta varje sakägare har av regleringen.

Om det är lämpligt, får kostnad för särskild åtgärd fördelas för sig. Hade åtgärden kunnat utföras utan samband med regleringen och skulle annan grund för fördelningen av kostnaden då ha gällt, får den grunden tillämpas.

De här berörda bestämmelserna i 5 kap. fastighetsbildningslagen är dispositiva och kan alltså frångås om en berörd sakägare medger det (5 kap. 18 §).



### 12.2.4 Närmare om fördelningsmetoder

Vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen sker genom en kombination av två olika beslut, nämligen ett ersättningsbeslut (som fördelar båtnaden) och ett kostnadsfördelningsbeslut.

I fastighetsbildningslagens ursprungliga förarbeten fanns det inga uttalanden om tillämpliga fördelningsprinciper. Som skäl för att inte reglera hur fördelningen skulle ske i lagtext anfördes att skiftande förutsättningar gjorde att det inte var lämpligt att ställa upp en sådan bestämmelse. En sådan bestämmelse ansågs dessutom vara svår att utforma.<sup>4</sup>

Vid reformeringen av fastighetsbildningslagens ersättningsregler år 1993 formulerades en grundprincip för hur vinstfördelning ska ske, nämligen att denna ska vara *skälig*. Vad som är skäligt får enligt förarbetena 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 överenskommelse*.<sup>5</sup>

Hur vinstfördelningen praktiskt ska ske diskuterades flitigt i samband med att fastighetsbildningslagens ersättningsregler arbetades fram under 1950- och 60-talen.<sup>6</sup> Det finns två huvudmetoder för hur vinsten kan fördelas, nämligen direkt och indirekt vinstfördelning. Numera står det klart att båda dessa metoder kan användas.<sup>7</sup>

Vid *direkt vinstfördelning* sker fördelningen enligt en uttrycklig fördelningsprincip ("fördelningsnyckel"). En förutsättning för att en sådan metodik ska kunna användas är att man känner till hur stor värdeminskningen respektive värdeökningen är för avträdande respektive tillträdande fastigheter. En renodlad direkt fördelning innebär att man först fördelar värdeökningen och därefter kostnaderna enligt samma fördelningsnyckel.<sup>8</sup>

Det föreligger inte någon skyldighet för lantmäterimyndigheten att alltid beräkna vilken ersättning som skulle ha bestämts enligt de tillämpliga bestämmelserna i expropriationslagen. Om en värdering inte är möjlig eller lämplig kan en *indirekt vinstfördelning* väljas. När 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, kan därmed ersättningen fastställas genom en indirekt vinstfördelning efter en skönsmässig bedömning.

<sup>4</sup> Prop. 1969:128 s. B 388. Se även s. B 395.

<sup>5</sup> Prop. 1991/92:127 s. 69.

<sup>6</sup> Se t.ex. SOU 1963:68 s. 321 ff. och prop. 1969:128 s. 383 ff.

<sup>7</sup> Prop. 1991/92:127 s. 69.

<sup>8</sup> Eije Sjödin m.fl., Markåtkomst och ersättning, 2011, s. 155.

Ersättningen (likvidvärdet) för ett område bestäms då enligt någon fristående princip, som ska leda till en ”skälig vinstfördelning”.

När det gäller mark för enskild bebyggelse anges i förarbetena att den s.k. *genomsnittsvärdesprincipen* ska tillämpas.<sup>9</sup> Det är en indirekt metod som bl.a. tillämpas vid s.k. tomtbildning, dvs. vid fastighetsreglering av mark för enskild bebyggelse. Förarbetena bygger på rättsfallet NJA 1956 s. 603. Detta klargjorde 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.

I övriga situationer ger förarbetena inga riktlinjer för skälighetsbedömningen. Det saknas också rättspraxis från Högsta domstolen. Däremot finns viss praxis på hovrättsnivå. En studie av tillämpningen ger vid handen att vinstfördelningen i flera fall skett helt fristående i det enskilda fallet utan hänvisning till någon viss grundprincip. Några mer eller mindre vanliga fördelningsprinciper kan dock urskiljas:<sup>10</sup>

- *Fördelning efter fastigheternas värdeförändring*: En direkt metod som främst används vid servitutsåtgärder. Metoden gynnar den fastighet som ökat i värde. Antingen fördelas båtnad och kostnader utifrån värdeförändring, eller så betalar den tillträdande fastigheten kostnaderna, varefter vinsten (båtnad minus kostnader) fördelas utifrån värdeförändring.
- *Likadelning*: En direkt metod, vars innebörd följer av namnet. Antingen delas båtnad och kostnader lika, eller betalar den tillträdande fastigheten kostnaderna, varefter vinsten delas lika.
- *”Ersättning med råge”*: En metod som ligger nära utformningen av lagtexten i 5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen. Först bestäms den avträdande fastighetens värdeminskning tillräckligt noga. Därefter tas skälig hänsyn till värdet för tillträdaren. Detta sker genom att ersättningen bestäms till ett belopp som överstiger värdeminskningen. Metoden kan ses som direkt eller indirekt beroende på hur noga värdeökningen bestäms.

---

<sup>9</sup> Prop. 1991/92:127 s. 69f.

<sup>10</sup> Se Eije Sjödin m.fl., Markåtkomst och ersättning, 2011, s. 159 ff., som även innehåller exempel.

- *Parcellvärdering*: En indirekt metod som främst tillämpas vid omarrondering. Vid större omarronderingar är det inte praktiskt genomförbart att vinstfördela varje enskild transaktion. Fördelningen sker i stället schablonmässigt. Förenklat innebär detta att likvidvärdet bestäms för varje ingående fastighet utifrån det normala värdet för tillskottsmark, vilket bör avspegla marknadens syn på vinstfördelning vid marginella storleksförändringar.

### 12.3 Liknande regleringar m.m.

2 kap. 11 § expropriationslagen innehåller bestämmelser om rätt att expropriera en fastighet, som man räknar med ska stiga i värde till följd av investeringar från samhällets sida, s.k. värdestegringsexpropriation. Värdestegringsexpropriation skulle exempelvis kunna komma i fråga om en trafikled byggs och näraliggande fastigheters marknadsvärde ökar till följd därav. Bestämmelsen anses främst ha indirekt betydelse. Den kan således sägas ge kommuner rättsliga förutsättningar att i s.k. exploateringsavtal begära ersättning eller annan kompensation av fastighetsägare för investeringar som kommunen gjort som medför värdeökningar på fastighetsägarens exploateringsmark och som inte täcks av de exploatörsbestämmelser som finns i 6 kap. PBL.<sup>11</sup>

Ett exempel på kostnadsfördelning finns i 10 kap. 9 § miljöbalken. Enligt bestämmelsen kan den som äger en fastighet där avhjälpande åtgärder vidtas förpliktas att i skälig utsträckning svara för kostnader som motsvaras av den värdeökning på fastigheten som åtgärderna medför. Bakgrunden till bestämmelsen är att det i vissa fall kan te sig oskäligt att den som äger en fastighet ska kunna tillgodogöra sig en värdeökning som beror på avhjälpande åtgärder som någon annan betalat för eller som har bekostats av allmänna medel. Fastighetsägaren skulle kunna göra en obehörig vinst.<sup>12</sup>

Ett exempel på fördelning av kostnader mellan fastigheter finns i 6 kap. 24 § plan- och bygglagen (2010:900):

**24 §** Om kommunen i egenskap av huvudman har skyldighet att anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats eller vidta en annan åtgärd som är avsedd att tillgodose ett områdes behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till sådana platser, får kommunen

<sup>11</sup> Anders Dahlsjö m.fl. Expropriationslagen. En kommentar, 2010, s. 136 ff.

<sup>12</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 758.

besluta att ägarna till fastigheterna i området ska betala kostnaderna för sådana åtgärder.

Kostnaderna ska fördelas mellan fastigheterna på ett skäligt och rättvist sätt.

Kommunen ska besluta om avgränsningen av det område som ska omfattas av fördelningen, vilka kostnader som ska fördelas och grunderna för fördelningen.

Bestämmelsen ger uttryck för en huvudprincip, s.k. områdesvis fördelning. Kostnaderna beräknas för allmänna platser och tillhörande anordningar inom ett visst område, vars utsträckning kommunen beslutar om, och fördelas på fastigheterna inom området. Kostnaderna ska fördelas på ett skäligt och rättvist sätt. Fördelningen kan t.ex. grundas på antal byggrätter, tomtstorlek eller antal lägenheter. 6 kap. 25 § plan- och bygglagen anger en alternativ fördelningsprincip, s.k. fördelning på gata eller gatudel. Kommunen beslutar då att fördela kostnaderna för att anlägga eller förbättra en viss gata endast på de fastigheter som är belägna vid gatan eller gatudelen. Kostnaderna fördelas normalt så att varje fastighet svarar för hälften av den del av kostnaden som avser gatan framför fastigheten. Vissa kostnader, som till exempel gatubelysning, får fördelas lika mellan fastigheterna.<sup>13</sup> Den totala kostnad som ska fördelas kan i båda alternativen bestämmas antingen utifrån faktiska kostnader eller utifrån beräkningar av vad det erfarenhetsmässigt kostar att anlägga eller förbättra gator och andra allmänna platser.

I sammanhanget kan även nämnas kostnadsfördelning mellan fastigheter enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. Enligt 31 § första stycket denna lag ska avgifterna bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist. Fördelningsgrunderna nyanseras i paragrafens följande stycken. I vissa fall ska fördelning ske enligt vad som är skäligt med hänsyn till den berörda allmänna platsmarkens omfattning och fastighetsägarnas nytta av vattentjänsten.

En form av vinstfördelning fanns i den nyligen upphävda lagen (1987:11) om exploateringsamverkan. Lagen reglerade utbyggnad av områden med flera fastighetsägare, exempelvis anläggande av gemensamma gator och VA-anläggningar, samt hur exploateringsvinsten skulle fördelas mellan fastighetsägare.<sup>14</sup> Fördelningen skulle ske genom att det för varje fastighet fastställdes ett andelstal. Det var alltså fråga om s.k. direkt vinstfördelning. Andelstalet för en fastig-

<sup>13</sup> Prop. 2009/10:170 s. 455.

<sup>14</sup> Ds 2011:13. Lagens upphävande var en del i regeringens regelförenklingsarbete.

het skulle bestämmas efter vad som var skäligt med hänsyn främst till arealen av den för exploatering tillgängliga mark av fastigheten som ingick i samverkansområdet (11 §). Vinstfördelningen borde ske utifrån ”det värde marken har för exploateringsföretaget”.<sup>15</sup> Fördelningen baserades alltså på produktivitet, varvid storleken på fastigheten sågs som ett ungefärligt mått på dess möjlighet att skapa vinst.

Här kan också nämnas den civilrättsliga principen om ersättning för obehörig vinst, som länge fört en ganska undanskymd tillvaro men numera anses ha fått ökad betydelse.<sup>16</sup> På detta rättsområde brukar en ersättningsskyldighet av detta slag motiveras med att det förekommit en otillbörlig förmögenhetsförskjutning till en annan person som därför skulle få utge ersättning för vinsten. I senare års rättspraxis har sådana resonemang förekommit framför allt då någon utan rätt har nyttjat annans fasta egendom och därför ansetts skyldig att utge ersättning till ägaren för nyttan med användningen, fast ägaren inte lidit någon skada av förhållandet.<sup>17</sup> I NJA 1999 s. 575 har argument av detta slag också åberopats som skäl för återbetalning av felaktigt gjord betalning (*condictio indebiti*). – Skillnaden mot de fall som här diskuteras är emellertid tydlig: Vid expropriativa ingrepp är det inte fråga om några civilrättsliga relationer, och ett egendomsförvärv av detta slag kan inte anses otillbörligt eller ens obehörigt enligt ett normalt betraktelsesätt. Principen synes inte ge någon ledning av värde i detta sammanhang och kommer inte att beröras i fortsättningen.

## 12.4 Tre synsätt

### 12.4.1 Allmän lönsamhet m.m. – LRF:s markersättningskommittés diskussion

Lantbrukarnas Riksförbunds (LRF) markersättningskommitté redovisade i en rapport år 1998 en diskussion om hur vinsten skulle kunna identifieras och beräknas utifrån ett lönsamhetsperspektiv. Framställningen rörande företagsekonomisk och samhällsekonomisk vinst är ett sammandrag av redovisningen i avsnitt 11.4 i rapporten.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Prop. 1985/86:2 s. 29.

<sup>16</sup> Se bl.a. Mårten Schultz, Nya argumentationslinjer i förmögenhetsrätten. Obehörig vinst rediviva, SvJT 2009 s. 946 ff. med hänvisningar.

<sup>17</sup> NJA 1993 s. 13 och NJA 2007 s. 510.

<sup>18</sup> Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom, s. 58 ff. Se även SOU 2008:99 s. 182 ff.

Med *vinst* vid fastighetsförvärv avses skillnaden mellan köparens och säljarens individuella värden. En vinstberäkning förutsätter alltså att man känner till dessa värden. Säljarens individuella värde bör därvid kunna bestämmas med utgångspunkt från marknadsvärdet. Köparens individuella värde bestäms dock av helt andra faktorer. Man torde kunna utgå från att detta värde inte sällan grundar sig på lönsamheten i den verksamhet som bedrivs.

Med *företagsekonomisk vinst* avses skillnaden mellan intäkter och kostnader såsom dessa visar sig hos det enskilda företaget med iakttagande av gällande bokföringsregler. Beräkningen kan avse ett projekt, en viss tidsperiod, ett eller flera företag etc.

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 form av vinstkalkyl. Detsamma 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.

Inom offentligt finansierade verksamheter görs ofta samhällsekonomiska kalkyler som underlag för investeringsbeslut. Den *samhällsekonomiska vinsten* utgör skillnaden mellan samtliga nyttor och uppoffringar, oberoende av var de uppstår. 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. Den samhällsekonomiska marginalkostnaden kan exempelvis vara lägre än den kostnad som följer av marknadspriset.

I praktiken tvingas man i regel begränsa beräkningen till de mest påtagliga effekterna. Ett exempel på detta är Vägverkets (numera Trafikverkets) 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 lik-som 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 lönsammare ju högre kvoten är.

Resultatet av den företagsekonomiska och den samhällsekonomiska kalkylen kan helt avvika från varandra. Ett företagsekonomiskt lönsamt projekt kan vara samhällsekonomiskt olönsamt och tvärtom.

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.<sup>19</sup> *Projektvinsten* avser den vinst som ett enskilt projekt genererar. Den *fastighetsekonomiska vinsten* beräknas på grundval av de värdeförändringar som berörda fastigheter undergår.

---

<sup>19</sup> 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, som avser det aktuella projektet. Sålunda kan expropriationsföretaget vara att bygga en kraftledning av visst slag från A till B, medan bolaget i fråga är t.ex. E.on. Att uttrycket bolagsvinst valdes berodde på att förvärvaren oftast torde vara ett aktiebolag i de fall då vinstdelning kan bli aktuell. Detta hindrar inte att principen kan tillämpas även om verksamheten bedrivs i annan företagsform.

LRF diskuterade därefter, utifrån det synsätt som Thomas Kalbro presenterat, se nästföljande avsnitt, möjligheten att utgå från en alternativ vinst.

Med hänsyn främst till att köparens individuella värde måste antas variera mellan lika expropriationsfall, bedömdes det inte möjligt att förorda någon av huvudlinjerna och att finna en specificerad generell användbar regel för uppskattning av köparens individuella värde. Ett fastställande av köparens individuella värde torde därför med nödvändighet få ske med *schabloner och normer* grundade på de rätts-tillämpande organens praxis samt fördjupade studier av vinstförhållanden och alternativkostnader i den exproprierandes verksamhet.

En vinstfördelningsregel i expropriationslagen borde enligt rapporten utformas på följande sätt.

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 borde därvid göras enligt antingen projektvinst- eller alternativvinstmetoden, 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 borde användas och exakt hur stor vinstandel som borde tillkomma den som tvingas avstå mark måste dock ytterst ankomma på rättstillämpningen att avgöra.

LRF har till utredningen framfört att man vidhåller den uppfattning som presenterades i betänkandet. Även Sveriges Jordägareförbund och Fastighetsägarna Sverige ställer sig bakom denna. LRF har alternativt föreslagit följande lagtext att införas som ett nytt tredje stycke i 4 kap. 1 § expropriationslagen.

Vid expropriation för sådan förvärvsverksamhet som bedrivs på i huvudsak marknadsmässiga villkor ska, i stället för vad som föreskrivs i andra stycket, betalas ytterligare löseskilling respektive intrångsersättning med



50 procent av marknadsvärdet respektive marknadsvärdeminskningen. Om i det enskilda fallet föreligger särskilda omständigheter som medför att fastighetsägaren inte kan anses bli tillräckligt kompenserad genom det procentuella påslaget, ska ersättningen i stället bestämmas så att skälig hänsyn tas till den nytta som den exproprierade egendomen har för den exproprierande.

Med en sådan skrivning skulle alltså i icke-kommersialiseringsfall ytterligare löseskilling respektive intrångsersättning betalas med 25 procent av marknadsvärdet respektive marknadsvärdeminskningen. I kommersialiseringsfall skulle procentsatsen däremot normalt vara 50 procent. I de fall då ersättning enligt denna schablon inte skulle anses tillräcklig, skulle i stället en skälighetsbedömning göras. Till de senare fallen skulle de s.k. mastfallen höra.

#### 12.4.2 Alternativ vinst – förslag från Thomas Kalbro

Professor Thomas Kalbro vid KTH har diskuterat hur vinsten kan identifieras och beräknas utifrån alternativ vinst. Framställningen nedan är ett sammandrag av två artiklar.<sup>20</sup> Som ovan nämnts har även LRF – utöver nyss redovisade ”lönsamhetsperspektiv” – diskuterat ett synsätt baserat på alternativ vinst.<sup>21</sup>

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 lokaliseringmöjligheter 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

---

<sup>20</sup> Thomas Kalbro, Legitimitetsfrågor vid tvångsförvärv av mark och rättigheter, SOU 2004:7, bilaga 5, s. 265 ff., och Ersättning vid expropriation. Några principiella utgångspunkter, bilaga till LRF:s markersättningskommittés betänkande Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom.

<sup>21</sup> Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom, s. 60.

ett oskäligt högt pris på grund av att säljaren råkar inneha strategiskt belägen mark, det s.k. monopolmotivet, se avsnitt 5.2.

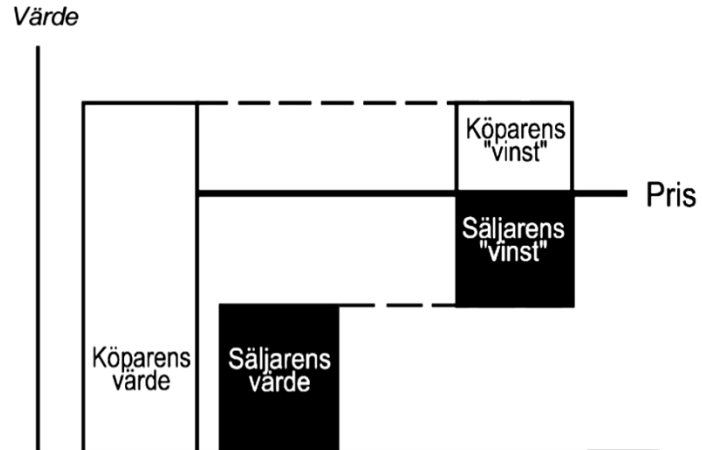
Ersättningsreglerna ska vara skäliga ur såväl köparens som säljarens synvinkel. Det innebär att köparen inte ska behöva betala ”för mycket” till följd av att säljaren utnyttjar sin monopolställning. Å andra sidan har säljaren ett berättigat krav på en rimlig ersättning, vilket bör motsvara det s.k. reservationspriset, dvs. det pris som säljaren skulle vara beredd att sälja sin mark för i en normal förvärvssituation utan tvångsinslag. Detta skälighetsresonemang leder fram till följande fråga:

Vilket pris skulle en köpare och en säljare *frivilligt* komma överens om, när

1. köparen behöver just säljarens mark och
2. säljaren inte utnyttjar sin monopolsituation?

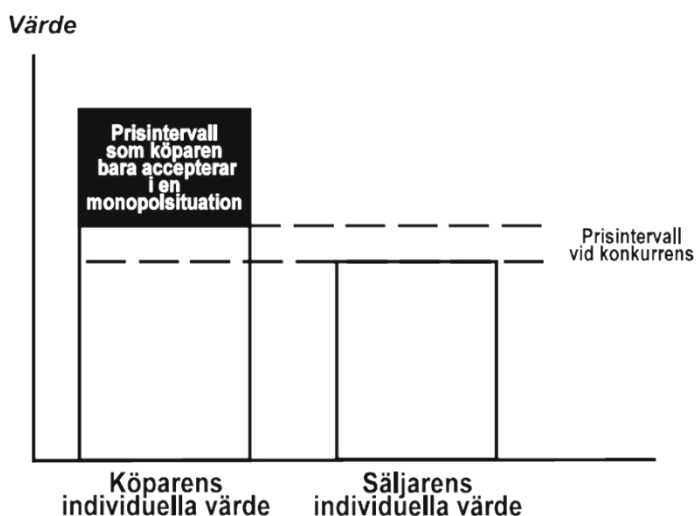
För att en försäljning av mark/fastigheter ska komma till stånd måste köparen och säljaren värdera marken olika. För att säljaren ska vara beredd att avstå sin mark måste köparen betala ett pris som minst uppgår till säljarens individuella värde av egendomen. Samtidigt är köparen inte beredd att betala 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.

**Figur 3** Prisbildning och vinstfördelning vid frivillig försäljning av fastighet



I en monopolsituation vid en expropriation rubbas emellertid denna idealbild.

Figur 4 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. Resonemanget kan belysas med ett exempel hämtat från affärsvärlden.

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, UB1B och UB2B, visat intresse att producera komponenten. UB1B är beredd att sälja till 40 kronor, medan det lägsta pris som UB2B accepterar är 30 kronor.

Med dessa förutsättningar inleds förhandlingar med UB2B, där en slutlig uppgörelse bör ligga mellan 30 och 40 kronor. Lägre pris än 30 kronor är UB2B inte beredd att gå med på. Och ett högre pris än 40 kronor behöver IT-BOLAGET inte acceptera, eftersom UB1B 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 UB2. Oavsett om gränsen för lönsamhet går vid 70, 100 eller 200

kronor behöver företaget ändå inte betala mer än 40 kronor. Pristaket bestäms nämligen av företagets alternativ i den här situationen, dvs. en uppgörelse med den ”näst bästa” underleverantören UB1. Om vi kopplar exemplet till figur 4 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 rör en markåtkomstsituation.

Antag att Trafikverket 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. Trafikverkets 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.

Trafikverket 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 Trafikverket 40 000 kronor, vilket ägaren accepterar.

I detta exempel får alltså ägaren till fastigheten B en vinst på 10 000 kronor. Samtidigt gör Trafikverket 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).

Detta innebär att säljaren dels får ersättning för sitt värde, dels en viss andel av vinsten. Men denna vinstandel är oberoende av Trafikvärde, dvs. den samhällsekonomiska nyttan av den aktuella vägsträckningen. Vinsten – och ersättningen för mark – bestäms av att vägen lokaliseras till just fastigheten B, i stället för till fastigheten A.

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”.

Sammanfattningsvis skulle en vinstfördelning i expropriationslagen enligt Thomas Kalbro innebära att vinsten skulle bestämmas

med utgångspunkt från förvärvarens *alternativkostnad*, dvs. kostnaden för att förvärva den ”näst bästa” marken i stället för den ”bästa”. Ersättningen skulle bestämmas till den berörde fastighetsägarens *reservationspris* om denne skulle sälja sin fastighet på en öppen marknad, dvs. utan monopolställning, se avsnitt 5.5. Det innebär alltså att ersättningen omfattar kompensation för det individuella värdet plus transaktionskostnader och en viss vinstandel.

Kalbro framhåller emellertid att det torde vara alltför arbetskrävande att fastställa värden utifrån praktiska jämförelser mellan alternativa lösningar, exempelvis när det gäller vägsträckningar i exemplet ovan. Även att specificera olika alternativ kan vara problematiskt. Enligt Kalbro är det därför inte realistiskt att utföra denna typ av beräkningar i faktiska expropriationsfall. För att bestämmelser av detta slag ska bli förutsebara och användbara i praktiken torde det enligt Kalbro därför vara nödvändigt att utforma schabloniserade beräkningsmodeller.

### 12.4.3 Ett fastighetsekonomiskt vinstbegrepp – förslag från Utredningen om expropriationsersättning

#### Vinstbegreppet

Utredningen om expropriationsersättning konstaterade att det inte fanns något entydigt eller självklart vinstbegrepp. Utredningen resonerade kring de begrepp som LRF och Thomas Kalbro diskuterat och presenterade därutöver ytterligare ett synsätt.<sup>22</sup> Enligt detta synsätt kan vissa komponenter i den vinstfördelning, som sker vid fastighetsreglering tjäna till ledning även vid en diskussion om vinstfördelning vid expropriation.

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.*

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, se avsnitt 12.2.4. Ett exempel på hur den s.k. *genomsnittsvärdeprincipen* tillämpas är följande.

---

<sup>22</sup> SOU 2008:99 s. 206 ff.

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 antagande<sup>23</sup> – men enligt NJA 1989 s. 431 och ett flertal avgöranden därefter i underrätter, ska samma synsätt ligga till grund även för den vinstfördelning som sker när mark överförs till en bebyggelsefastighet *utanför* planlagt område.

Enligt Utredningen om expropriationsersättning skulle det redovisade principiella synsättet som sådant 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.

### Vinstfördelningen

Utredningen diskuterade för- och nackdelar med att utforma en vinstfördelningsregel som en skälighetsbestämmelse respektive en schablonregel. Vid en samlad bedömning fann utredningen att ersättningen borde bestämmas efter en skälighetsprincip på samma sätt som enligt fastighetsbildningslagen. Lagförslaget hade i denna del följande lydelse.

Ersättningen ska bestämmas så att skälig hänsyn tas till den nytta som den exproprierade egendomen har för den exproprierande.

Skälighetsbedömningen borde 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 sig bestämmas, måste ersättningen dock bestämmas på något annat sätt.

---

<sup>23</sup> Jfr NJA 1956 s. 603.

## 12.5 Överväganden och förslag

### 12.5.1 Rättviseteorier

**Bedömning:** Allmänna rättviseteorier kan bara delvis överföras på de markåtkomstfall som här diskuteras.

#### Allmänt

I avsnitt 5.4.2 redogjordes översiktligt för allmänna rättviseteorier. Hur fastighetsbildningslagens vinstfördelningsprincip förhåller sig till dessa teorier har diskuterats ingående.<sup>24</sup> Teorierna kan emellertid inte utan vidare överföras på de fall av markåtkomst som här diskuteras.<sup>25</sup>

För det *första* tar flera av teorierna sikte på rättvis fördelning när samhället som helhet ska organiseras. De kan därför vara svårt att applicera dem på en begränsad samhällsföreteelse som markåtkomst.

För det *andra* utgår teorierna från fördelning mellan individer eller grupper av individer utifrån deras förutsättningar och behov etc. Antalet fastigheter behöver emellertid inte överensstämma med antalet ägare, eftersom en fastighet kan ägas av flera personer/organisationer och en person/organisation kan äga flera fastigheter. När resonemanget ska överföras på fastigheter påverkas fördelningen i stället av faktorer kopplade till fastigheten. Flertalet egenskaper hos en fastighet som kan påverka värdet och kostnaderna kan inordnas under följande grupper.

- läge (i förhållande till infrastruktur, andra fastigheter etc.)
- storlek
- topografi, markförhållanden
- användningssätt (jord- och skogsbruk, tomtmark, vägar/grön-områden etc.)
- bebyggelse (typ, standard, ålder etc.)

<sup>24</sup> Thomas Karlbro, Fördelning av exploateringsvinst mellan fastighetsägare. En analys av fördelningssystem mot bakgrund av rättvisa och ekonomisk effektivitet, 1988, s. 33 ff. Se även Thomas Karlbro och Eije Sjödin, Ersättning vid fastighetsreglering, 1993, s. 52 ff.

<sup>25</sup> Diskussionen i detta avsnitt utgår från Thomas Karlbro, Fördelning av exploateringsvinst mellan fastighetsägare, 1988, s. 52 ff., 56 och 89.

När det gäller expropriation och andra sådana förfoganden uppstår – till skillnad från vad som är fallet vid vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen och anläggningslagen – emellertid även ett *tredje* problem, eftersom det endast undantagsvis finns såväl en avträdande som en tillträdande fastighet. Egenskaper hos tillträdaren är därmed inte hänförliga till en fastighet, utan till tillträdaren som aktör. Egenskaper av betydelse för vinstfördelning kan då vara grad av allmänna och enskilda intressen, i vilken utsträckning verksamheten sker på marknadsmässiga villkor, risk etc. Även möjligheten till alternativa lokaliseringar kan ha betydelse. En viktning mellan å ena sidan fastighetsekonomiska/fastighetsrelaterade faktorer hos den avträdande *fastigheten* och å andra sidan samhälls- och företagsekonomiska egenskaper hos den tillträdande *aktören* innebär en avvägning mellan faktorer som inte utan vidare låter sig jämföras utan blir närmast en jämförelse mellan ”äpplen och päron”.

Nämnda svårigheter innebär dock inte att rättviseteorier saknar intresse när det gäller hur en vinstfördelningsordning kan utformas. Nedan diskuteras utformandet av en vinstfördelningsordning utifrån proportionell rättvisa. Vid proportionell fördelning kan i vart fall tre huvudprinciper urskiljas, nämligen produktivitet, uppoffring och risktagande.

### Särskilt om proportionell rättvisa

#### *Produktivitet*

Utgår man från produktivitet kan man resonera på följande sätt.

- En förutsättning för uppkomsten av vinst är att markkupplåtelsen kommer till stånd. Det kan därför hävdas att den som tar initiativ till upplåtelsen, dvs. tillträdaren, ska erhålla hela vinsten.
- Vinst kan emellertid inte erhållas utan tillgång till marken i fråga. Mot denna bakgrund kan det hävdas att vinsten ska delas lika, eftersom såväl avträdarens som tillträdarens medverkan behövs.



### *Uppoffring*

Utgår man från uppoffring kan man i stället anlägga följande synsätt.

- Om man hävdar att den som avstår sin mark gör den största ”uppoffringen”, bör avträdaren få den största delen av vinsten.
- Om markupplåtelsen endast skapar ”latenta värden” i den bemärkelsen att det krävs investeringar för att realisera värdena, kan man i stället hävda att hela vinsten ska tillfalla tillträdaren som måste göra dessa investeringar, exempelvis uppföra en mast.

Även om man utgår från den ”uppoffring” som tillträdaren gör genom att betala för marken, kan man resonera på olika vis. Från markägarhåll har det således framhållits att kostnaderna för marken vanligen bara är en liten del av de totala projektkostnaderna. Det hävdas därför att det finns stort utrymme att höja ersättningarna, dvs. att fördela vinsten.

Att markkostnaderna bara är en liten del av de totala projektkostnaderna, kan emellertid även användas som argument för att markägaren endast ska ha en liten del av vinsten.

### *Rishtagande*

Som angetts ovan kan graden av rishtagande vara en parameter som tillmäts betydelse vid bedömningen av hur en vinstfördelningsordning kan utformas. Risken består i att vinsten av någon anledning blir lägre än förväntat.

Enligt det s.k. båtnadsvillkoret i 5 kap. 4 § fastighetsbildningslagen får fastighetsreglering ske, under förutsättning att lämpligare fastighetsindelning eller annars mer ändamålsenlig markanvändning vinnns samt att fördelarna överväger de kostnader och olägenheter som regleringen medför. För att en fastighetsreglering ska få genomföras måste alltså en vinst uppstå, eftersom värdeökningen i princip måste överstiga kostnaderna.<sup>26</sup> Trots denna regel kan bristande tillförlitlighet och noggrannhet i fördelningsystemet drabba en enskild fastighetsägare, exempelvis på grund av bristande uppskattning av fastighetens värde. Om den totala exploateringsvinsten blir lägre än förväntat, drabbar emellertid denna risk vid proportionell vinstför-

---

<sup>26</sup> Villkoret får dock frångås om berörda fastighetsägare medger det, se 5 kap. 18 § första stycket fastighetsbildningslagen.

delning alla fastighetsägare förhållandevis lika hårt. Risken står alltså i proportion till vinstandelen. Det innebär att det sker en automatisk vinstfördelning i förhållande till ”risktagandet”.<sup>27</sup>

Enligt avvägningsregeln i 2 kap. 12 § expropriationslagen ska expropriationstillstånd inte meddelas, om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den. Avvägningen torde i första hand avse å ena sidan angelägna allmänna intressen och å andra sidan fastighetsägarens intressen. När det gäller enskilda intressen är det rimligt att anta att den som ansöker om expropriation i allmänhet dessförinnan har gjort ekonomiska överväganden och då funnit en expropriation fördelaktig för egen del. Därifrån ligger emellertid naturligtvis ingen garanti att expropriationsföretaget verkligen kommer att gå med vinst, eftersom bedömningen av framtida intäkter och kostnader bygger på uppskattningar. Bedömningen om verksamheten är vinstbringande eller inte kan också falla olika ut beroende på vilket tidsperspektiv som avses.

Flera remissinstanser som yttrade sig över förslaget från Utredningen om expropriationsersättning, däribland, *Fortifikationsverket* och *Svensk Fjärrvärme*, berörde frågan om en säljare som omfattas av en ordning för vinstfördelning också borde bära någon del av risken, exempelvis genom införandet av en ”omfördelningsregel” vid förlust eller en ”förlustfördelningsregel”. Med hänsyn till att det är fråga om tvångsåtgärder, bör emellertid en fastighetsägare under inga omständigheter behöva bära en del av en ekonomisk förlust. En sådan ordning skulle leda till rättsosäkerhet och bristande förutsägbarhet. Att säljaren i expropriationsfall i princip inte står någon risk bör däremot påverka storleken på den förhöjda ersättningen.

En ordning för vinstfördelning vid expropriation baserad på ett på förhand bestämt belopp innebär – till skillnad från vad som är fallet vid vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen – att en försämrad lönsamhet eller en förlust i första hand går ut över förvärvaren och alltså inte påverkar avträdaren. Vid vissa fall av markåtkomst, exempelvis för anläggningar för telekommunikation, kan man dock tänka sig att förlustverksamhet även kan gå ut över fastighetsägaren. Om telebolaget går i konkurs finns det således risk för att fastighetsägaren får ta ansvaret för skrotning av anläggningen. En sådan risk kan motivera tecknande av skrotningsförsäkring, där försäkringsbolaget tar på sig ansvaret för skrotning vid konkurs.

<sup>27</sup> Thomas Kalbro, *Fördelning av exploateringsvinst mellan fastighetsägare. En analys av fördelningssystem mot bakgrund av rättvisa och ekonomisk effektivitet*, 1988, s. 68.

Det skulle i sin tur kunna motivera att fastighetsägaren ges en viss kompensation för den risk som trots allt finns för att han eller hon i framtiden kan tvingas att ta över ansvaret för skrotning.

### 12.5.2 Vinstbegrepp och fördelningsprinciper

**Bedömning och förslag:** Det finns inte något vinstbegrepp som generellt kan ligga till grund för en användbar regel om vinstfördelning. De problem som uppstår när man söker åstadkomma en heltäckande lösning är så fundamentala att det inte är ändamålsenligt med en sådan konstruktion.

Den extra ersättning som ska betalas bör i stället bestämmas enligt en fristående ersättningsprincip och i konsekvens därmed benämnas *förhöjd ersättning*.

En regel för bestämmande av en förhöjd ersättning bör utformas med ledning av principen vad som skulle ha skett vid en "normal" frivillig överenskommelse. Säljaren bör – totalt sett – ersättas utifrån hans eller hennes reservationspris om försäljningen skett på en öppen marknad, dvs. utan monopolställning. Det innebär att ersättningen ska omfatta en viss "vinstandel".

En förhöjd ersättning vid markupplåtelser för master etc. bör därmed relateras till vad som betalas för "masttomter" vid frivilliga överenskommelser. Vid sådana uppgörelser vägs – typiskt sett – faktorer som är hänförliga till såväl allmän lönsamhet som alternativ och fastighetsekonomisk vinst in.

### Vinst utifrån lönsamhet

Begreppet vinstfördelning för tanken spontant till en fördelning av vinst utifrån just lönsamhet. Ett sådant vinstbegrepp har vissa praktiska fördelar men även nackdelar.<sup>28</sup>

Det *samhällsekonomiska vinstbegreppet* har betydelse för bedömningen av styrkan av allmänintresse, dvs. om förvärvet över huvud taget berättigar tvång. Det har också ett värde som instrument för rangordning av olika projekt förutsatt att kalkylerna har gjorts efter samma mönster. Samhällsekonomiska kalkyler är emellertid ofta om-

<sup>28</sup> Diskussionen kring flertalet av dessa nackdelar är hämtad från LRF:s Markersättningskommittés ovannämnda betänkande Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom, 1998, s. 57 ff.

fattande och förutsätter ett stort antal mer eller mindre godtyckliga bedömningar rörande bl.a. vilka faktorer som ska beaktas och hur de ska värderas.

Mot bakgrund av utredningens slutsats att vinstfördelning bör omfatta verksamhet som till stor del privata aktörer bedriver, bör emellertid en diskussion utifrån lönsamhet i första hand utgå från ett *företagsekonomiskt vinstbegrepp*.

*Bolagsvinsten* innebär att hela det exproprierande företags vinst utreds och måste i regel ändå räknas fram av andra skäl. Vinsten måste dessutom årligen i efterhand redovisas offentligt. När köparen i en affärsdiskussion ska bestämma sin position är det rimligt att bolagsvinsten utgör en faktor vid bestämmandet av köparens individuella värde och att den därmed kan tjäna till ledning för vinstfördelning. Å andra sidan beror bolagets vinst på en mängd faktorer som inte behöver ha något med den verksamhet att göra där annars mark måste tas i anspråk. Ur likabehandlingssynpunkt kan det vara svårt att motivera att ersättningen ska vara högre ju högre bolagsvinst det exproprierande företaget genererar. Att uppskatta bolagets framtida vinster och låta dessa utgöra bas för en engångsersättning för mark med inslag av vinstfördelning medför vidare uppenbara problem. En komplicerande faktor är att en verksamhet ofta uppvisar negativa resultat under en uppstarts- och övergångsperiod.

*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 låter sig inte lätt beräknas men har fördelen att kopplingen är tydlig mellan vinst och ianspråktagen mark. Vid 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 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, medan 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.<sup>29</sup>

Ett exempel på ett område där marknadens parter har utvecklat en ersättningspraxis baserad på projektvinst är markupplåtelse för vindkraftverk, se avsnitt 13.3.2. Denna praxis innebär att en markägare som genom anläggningsarrende upplåter mark för vindkraftverk får en kontinuerlig procentuell del av den vinst som detta producerar. Arrendatorn ska redovisa elproduktion och försäljningssumman för respektive kalenderår till jordägaren, som har rätt att själv eller genom auktoriserad revisor ta del av produktionsunderlaget.

Likheterna är här stora med mineralagsersättning enligt mineralagen, som utgår med en periodisk andel av det beräknade värdet av de mineral som omfattas av koncessionen och som har brutits och uppfodrats inom koncessionsområdet under året, se avsnitt 4.3.2. Även här kan man alltså tala om en projektvinstandel. Det möter inte några svårigheter att fastställa denna mängd, eftersom koncessionshavare rapporterar till Sveriges geologiska underökning (SGU) vilken mängd malm som bryts och uppfodras samt malmens innehåll av koncessionsmineral.<sup>30</sup>

När det gäller basstationer för mobiltelefoni kan man i och för sig tekniskt sett mäta andelen trafik i etern och därigenom fastställa en projektvinst. Ett sådant förfarande är emellertid komplicerat och tidsödande. Även ett synsätt som utgår från bolagsvinst skulle vara svårtillämpat på telekomsektorn, eftersom det ofta rör sig om bolag som ingår i stora internationella koncerner.

## Alternativ vinst

Vinstberäkning utifrån alternativvinsten, dvs. skillnaden mellan vad det kostar att förvärva den aktuella fastigheten jämfört med det ”näst bästa” alternativet, kan i många fall göras enkel, även om den kan medföra vissa bevisproblem.

För att tvångsförvärv ska ske krävs emellertid att förvärvaren behöver ett visst bestämt markområde. Det ska alltså inte finnas några realistiska alternativa lokaliseringmöjligheter för förvärvsändamålet. En anledning till att det finns lagstiftning om tvångsförvärv är just

<sup>29</sup> En parallell kan här dras till Utredningen om vissa tomträtts- och arrendefrågor som bl.a. har i uppdrag att föreslå en möjlighet för parterna vid jordbruksarrende att knyta avgiften till resultatet i jordbruket eller till en eller flera resultatanknutna faktorer, dir. 2011:60. Uppdraget ska redovisas senast den 30 maj 2014.

<sup>30</sup> Prop. 2004/05:40 s. 65.

att det ibland inte finns några alternativ eller endast sådana som är mer eller mindre orealistiska, det s.k. monopolmotivet, se avsnitt 5.2. När det gäller utbyggnad av mobiltelenätet handlar det om ett sammanhängande system, där den enskilda masten måste lokaliseras till ett visst bestämt område. I dessa fall är denna beräkningsmodell i många fall inte användbar.

En annan komplikation kan vara att det kan finnas flera olika alternativa lösningar och därmed kostnader. Om en ledning ska dras från en punkt till en annan kan man således tänka sig att det går att fastställa hur mycket högre kostnaderna skulle vara för en alternativ sträckning avseende enstaka fastigheter. Samtidigt kan man emellertid även behöva beakta att det kan finnas kostnader avseende en alternativ sträckning av hela projektet, exempelvis genom att ledningen grävs ner i anslutning till en väg.<sup>31</sup>

När det gäller hur fördelningen ska ske har Thomas Kalbro förordat att ersättningen bestäms till säljarens reservationspris, om denne skulle sälja sin fastighet på en öppen marknad, dvs. utan monopolställning. Ett sådant resonemang blir emellertid med nödvändighet hypotetiskt, eftersom en rationell säljare som besitter unik och efterfrågad mark normalt utnyttjar sin monopolställning. Därtill kommer, som Thomas Kalbro också framhåller, att de empiriska kunskaperna om hur vinstfördelning sker i olika situationer är begränsad.

### Ett fastighetsekonomiskt vinstbegrepp

Fastighetsbildningslagen innehåller ett regelverk för vinstfördelning som, enligt vad som upplysts från lantmätarkretsar, är väletablerat och i allt väsentligt fungerar väl. Den fastighetsekonomiska vinsten beräknas då på grundval av de värdeförändringar som berörda fastigheter undergår. Som såväl 2002 års ledningsrättsutredning och Utredningen om expropriationsersättning konstaterat är emellertid förutsättningarna annorlunda vid en expropriation än en fastighetsreglering.<sup>32</sup> Vid vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen och anläggningslagen kan berörda fastigheters nettovärdeökning läggas till grund för vinstfördelning. Vid expropriation och liknande förfoganden finns det däremot endast undantagsvis såväl en avträdande

---

<sup>31</sup> Barbro Julstad och Anders Victorin, Ledningsrätt i IT-tider, Det IT-rättsliga Observatoriets rapport 12/2000, s. 31 f.

<sup>32</sup> SOU 2004:7 s. 193 ff. och SOU 2008:99 s. 182.

som en tillträdande fastighet. Därmed går det alltså sällan att härleda några plusvärden till en mottagande fastighet.

Om man ändå försöker sig på att utvidga tillämpningsområdet för fastighetsbildningslagens vinstbegrepp är man hänvisad till att beräkna någon form av avkastningsvärde. Då är man emellertid tillbaka i ett rent företagsekonomiskt vinstberäkningssätt. Det framstår då som en onödig omväg att bestämma den vinst som ska fördelas via förändrade fastighetspriser.

Utredningen om expropriationsersättning argumenterade för ett modifierat fastighetsekonomiskt synsätt och tog fasta på en särskild situation, nämligen när mark "förädlas" till tomtmark. I dessa fall skulle man i och för sig kunna tillämpa en genomsnittsvärdesprincip även i expropriationsfall, se exemplet rörande tomtmark för IKEA-varuhus ovan.

Även om man – för att ta ett exempel hämtat från LRF:s ovan redovisade rapport – skulle kunna tänka sig att försöka uppskatta en kraftverksfastighets värdeförändring sedan en ledningsrätt till förmån för denna eller kraftbolaget erhållits, stöter man på praktiska problem, eftersom det knappast finns någon marknad för denna typ av fastighet.<sup>33</sup>

När det gäller de s.k. mastfallen kan man däremot – på samma sätt som en "tomt för IKEA-varuhus" kan anses ha ett visst värde – diskutera utifrån vilket värde som kan åsättas en "masttomt", eftersom det kan sägas finnas en viss marknad för sådana tomter, se avsnitt 13.4.3. Även förslaget att utgå från vad parterna skulle ha överenskommit vid en "normal" frivillig överenskommelse är värt att ta fasta på.

### Sammanfattande bedömning

Vid utformandet av en vinstfördelningsordning ställs man alltså först inför frågan hur vinsten eller nyttan ska identifieras och beräknas, och därefter hur denna ska fördelas.

Det bör framhållas att den allmänna uppfattningen bland de aktörer som utredningen diskuterat vinstbegreppet med är att vinst baserad på lönsamhet inte är en lämplig utgångspunkt för en vinstfördelningsordning.

---

<sup>33</sup> LRF:s markersättningskommittés betänkande Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom, 1998, s. 61 f.

Att utgå från vinstbegrepp baserade på allmän lönsamhet eller alternativ vinst kan visserligen i vissa fall leda till resultat som är rimliga. Att utforma en konkret generell regel utifrån något av dessa begrepp är emellertid inte realistiskt, främst med tanke på att köparens individuella värde kan variera i betydande utsträckning. Det skulle inte bara inge betänkligheter i likabehandlingshänseende, utan även innebära svårigheter när det gäller förutsebarhet och enkelhet.

Det tredje synsättet som utgår från fastighetsekonomin erbjuder i och för sig ingen heltäckande princip för vinstberäkning. Utredningen har emellertid föreslagit att en vinstfördelningsordning endast ska omfatta master och liknande anordningar. När det gäller "masttomter" finns det, som Utredningen om expropriationsersättning konstaterat, en marknad. Utifrån denna är det möjligt att dra slutsatser om prisbildning vid frivilliga upplåtelse.

En förutsättning för att "vinsten" ska kunna relateras till och "samordnas" med säljarens reservationspris är vidare att reservationspriset till den del det avser ändamålsenlig kompensation inte omfattar andra värden än just en "vinstandel", se avsnitt 5.5. Om säljaren därutöver beaktar exempelvis hur stort allmänintresse projektet har eller om han eller hon tillämpar ett annat vinstbegrepp än förvärvaren fungerar inte ett sådant resonemang. Även om man för enkelhetens skull utgår från en "typisk" säljare, innebär detta att det kan finnas fall då dennes reservationspris överstiger vinsten, exempelvis om man tillämpar alternativvinstbegreppet och den alternativa vinsten visar sig obetydlig. Under frivilliga förhållanden skulle i sådana fall ingen uppgörelse komma till stånd.

Med hänsyn till att det inte är meningsfullt att utgå från ett specifikt vinstbegrepp, saknas – till skillnad från vad som är fallet när det gäller fastighetsbildningslagen och anläggningslagen – förutsättningar för att gå vidare och diskutera specifika fördelningsprinciper; det finns ju inte något konkret att fördela.<sup>34</sup> Som framgått av redovisningen ovan framstår det emellertid som svårt och inte heller meningsfullt att helt hålla isär frågan vad som ska fördelas från frågan hur detta ska ske. Den extra ersättning som ska betalas bör i stället bestämmas enligt en fristående ersättningsprincip och i konsekvens därmed benämnas *förhöjd ersättning*.

---

<sup>34</sup> Thomas Kalbro har i avhandlingen *Fördelning av exploateringsvinst mellan fastighetsägare*, 1988, analyserat framför allt fastighetsbildningslagens fördelningsystem mot bakgrund av de allmänna rättviseteorier som redovisats ovan, se avsnitt 5.4.2.



Till ledning för utformandet av en förhöjd ersättning kan konstateras att samtliga tre här redovisade angreppssätt anger som övergripande ambition ett *ersättningsresultat* relaterat till vad som normalt skulle ha överenskommit i en frivillig situation och till säljarens reservationspris. De vinstberäkningsmetoder som har förordats är sedan de som bäst anses leda till ett sådant resultat. Motsvarande strävan har även förespråkats i andra sammanhang utan försök att identifiera och beräkna någon vinst/nytta.<sup>35</sup>

Detta innebär att en regel om förhöjd ersättning bör utformas med ledning av vilket pris skulle en säljare och en köpare "normalt" sett *frivilligt* skulle komma överens om, när köparen

- a) behöver just säljarens mark och
- b) säljaren inte utnyttjar sin monopolsituation.

En sådan utgångspunkt ger säljare och köpare en likvärdig position. Markägaren behöver inte avstå marken till ett lägre pris än vad han eller hon skulle ha varit beredd att upplåta den för frivilligt. Samtidigt behöver inte förvärvaren betala ett överpris för att han behöver just markägarens mark. Båda parter bör alltså bli "nöjda" med en sådan nivå.

Grundtanken att basera nivåerna på frivillighet är inte ny utan ligger bakom bl.a. Nozicks klassiska rättighetsteori. Enligt Nozick kan således en rättvis fördelning endast uppnås på frivillig väg. I samband med 2010 års ersättningsreform uttalade regeringen att det finns anledning att i högre grad utforma ersättningsreglerna utifrån en jämförelse med vad som hade gällt vid en frivillig försäljning utan samband med en förestående expropriation.<sup>36</sup> Även när det gäller fastighetsbildningslagen och anläggningslagen är principen att en uppgörelse i första hand ska uppnås.<sup>37</sup> Om en överenskommelse inte kan nås, kan i stället tvångsmedel användas, men målsättningen är då att ersättningsreglerna ska efterlikna en frivillig överenskommelse. Också lagen om elektronisk kommunikation rymmer en ersättningsbestämmelse som utgår från "en fungerande marknad", dvs. frivilliga förhållanden, se avsnitt 13.4.1.

<sup>35</sup> Se t.ex. Barbro Julstad och Anders Victorin, Ledningsrätt i IT-tider, Det IT-rättsliga Observatoriets rapport 12/2000, s. 31 f.

<sup>36</sup> Prop. 2009/10:162 s. 50 och 66 ff.

<sup>37</sup> Om det inte är för att skydda panträttssinnehavare, se 5 kap. 18 § fastighetsbildningslagen och 16 § anläggningslagen. Se även 23 § i den nyligen upphävda lagen om exploateringsamverkan.

En förhöjd ersättning vid markupplåtelser för master etc. bör alltså relateras till vad som utgår för ”masttomter” vid frivilliga uppgörelser. När parterna träffar frivilliga överenskommelser vägs – typiskt sett – faktorer som är hänförliga till såväl allmän lönsamhet som alternativ och fastighetsekonomisk vinst in, se kapitel 13.4.3.

Värdebegrepp för vinsten är då fastighetsägarens reservationspris i stället för marknadsvärdet. Att reservationspriset väljs som värdebegrepp är naturligt, eftersom detta är knutet till fastighetsägarens subjektiva uppfattning och utgångspunkten ska vara frivilliga överenskommelser. Detta innebär en skillnad i förhållande till vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen, som baseras på säljarens och köparens marknadsvärden. Med hänsyn till att marknadsvärdet i princip understiger reservationspriset, kan en sådan ”vinstfördelning” i praktiken medföra att säljaren – enligt egen uppfattning – drabbas av en förlust och än mindre får någon del i vinsten.<sup>38</sup>

Vid frivilliga överenskommelser ligger priset normalt sett över marknadsvärdet. Som framgår av nästa kapitel har ersättningarna vid frivilliga upplåtelser för master etc. i vart fall tidigare legat på en nivå som gör det önskvärt att ersättningsnivåerna höjs markant. Att använda marknadsvärdet av pågående markanvändning som bas för förhöjda ersättningar är inte realistiskt, eftersom ett procentuellt påslag av den typ som används för individuellt värde inte skulle ”räcka till”.

En förhöjd ersättning bör alltså ha det övergripande syftet att – i görligaste mån – ”återskapa” en fri marknad utan vare sig tvång eller monopol. Säljaren bör – totalt sett – ersättas utifrån hans eller hennes reservationspris om försäljningen skett på en öppen marknad, dvs. utan monopolställning.<sup>39</sup> Det innebär att ersättningen – utöver kompensation för individuellt värde och transaktionskostnader – ska omfatta en viss ”vinstandel”. Vad detta närmare bör innebära utvecklas i nästa kapitel.

---

<sup>38</sup>Se Thomas Kalbro och Eije Sjödin, *Ersättning vid fastighetsreglering*, 1993, s. 35 ff., och Thomas Kalbro, *Legitimitetsfrågor vid tvångsförvärv av mark och rättigheter*, SOU 2004:7, bilaga 5, s. 279.

<sup>39</sup>Det bör påpekas att säljarens reservationspris inte nödvändigtvis behöver sammanfalla med resultatet av en frivillig överenskommelse. Vid en mycket lukrativ etablering kan man således tänka sig att såväl förvärvaren som markägaren gör en så god affär att den ersättning som markägaren får överstiger reservationspriset.

## 13 Frivilliga överenskommelser till ledning för utformandet av en förhöjd ersättning

### 13.1 Inledning

När det gäller utformningen av en vinstfördelningsordning bör utredningen enligt direktiven ta ställning till hur och i vilken utsträckning nyttan i ersättningshänseende bör komma den ersättningsberättigade till godo, om ersättningen för nyttan bör betalas i form av en schablon, samt hur denna schablon i så fall bör fastställas, eller på något annat sätt. Utredaren ska sträva efter att åstadkomma en reell förstärkning av ersättningsrätten i de situationer där vinstfördelning bör ske, dock utan att den totala ersättningen blir oproportionerligt stor i förhållande till intrånget för fastighetsägaren.

Utredningen har i kapitel 12 gjort bedömningen att en förhöjd ersättning ska utformas med ledning av principen vad som skulle ha skett vid en "normal" frivillig överenskommelse. Nedan följer en allmän diskussion kring frågan hur ersättning bestäms på frivillig väg (avsnitt 13.2) samt en redogörelse för hur ersättningen bestäms inom tre specifika områden, nämligen vindkraft, kraftledningar och anläggningar för elektronisk kommunikation (avsnitt 13.3). Därefter följer utredningens överväganden och förslag i denna del (avsnitt 13.4).

Förhållandet till befintliga ersättningsregler behandlas i kapitel 14.

### 13.2 Allmänt om frivilliga överenskommelser

Grundtanken att ersättningssystemet ska söka ledning i frivilliga överenskommelser återfinns i Nozicks rättighetsteori, se avsnitt 5.4.2. Denna teori ger emellertid ingen ledning när det gäller utfallet av

sådana överenskommelser, eftersom han ju anser att alla frivilliga överenskommelser är rättvisa.

I avsnitt 8.3.3 har redogjorts för de förväntningar som lagstiftaren har på att parter i första hand ska söka nå frivilliga överenskommelser. Det torde inte råda någon tvekan om *att* det sker någon form av vinstfördelning vid frivilliga överenskommelser. Det empiriska underlaget när det gäller prisbildningsprocessen och hur fastighetsägare och förvärvare agerar i olika situationer är emellertid begränsat.<sup>1</sup> En hypotes är dock att ändamålet med expropriation påverkar markägarens reservationspris på så sätt att ett stort allmänintresse gör att denne kan acceptera ett lägre pris, medan stora enskilda intressen medför att markägaren ställer högre krav på ersättning.<sup>2</sup>

Utredningen om expropriationsersättning hade bl.a. i uppgift att belysa förekomsten av frivilliga uppgörelser om ianspråkstagande av egendom i fall där tvångsförfogande annars hade kunnat aktualiseras och om det förelåg någon skillnad i ersättningsnivåerna mellan ianspråkstaganden som grundas på avtal respektive beslut av myndighet eller domstol samt, om det förelåg någon skillnad i ersättningsnivåerna, orsakerna till den.<sup>3</sup>

Utredningen preciserade sina slutsatser i denna del i ett delbetänkande.<sup>4</sup> Slutsatserna grundades bl.a. på en enkät. I fråga om *förekomsten av frivilliga överenskommelser* vid ianspråktaganden av egendom i fall där tvångsförfogande annars hade kunnat aktualiseras, visade enkätsvaren tydligt att överenskommelser träffades i så stor andel som 95–99 procent vid många typer av ianspråktaganden.<sup>5</sup> Frivilligheten var hänförlig till såväl själva markåtkomsten som till den ersättning som ska betalas för ianspråktagandet. Utredningen noterade att antalet mål i domstol som gällt ersättningsfrågor vid olika slag av tvångsförfoganden var ytterst få sett i relation till det

<sup>1</sup> Frågan har dock belysts i ett antal förhandlingsexperiment av Kalbro och Lind, *Prisbildning och vinstfördelning. En experimentell undersökning av frivilliga överenskommelser vid tomtbildning och servitutsåtgärder*, 1997, H. Lind m.fl., *Bargaining Theory and Division of Profit in Land Reallocation: An Experimental Study*, 1996, A. Tenkanen, *Compulsory Purchase in Bilateral Monopoly. Surveying Science in Finland*, B11 1984, samt Thomas Lindeborg, *Ickemonetära nyttors betydelse för värdet av skogsfastigheter. Ett bidrag till förståelsen av prisbildningsprocessen för skog och skogsmark*, 1986. Enligt Lindeborgs studie överstiger det individuella värdet (därmed torde avses reservationspriset) för undersökta fastigheter i genomsnitt mer än det dubbla marknadsvärdet. Reservationspriser för småhusfastigheter kan enligt empiriska undersökningar ligga 40 procent över marknadsvärdet, se Paul Burrows, *Compensation for Compulsory Acquisition*. *Land Economics*, vol. 67, no. 1, 1991, s. 49 ff.

<sup>2</sup> Thomas Kalbro, *Legitimitetsfrågor vid tvångsförvärv av mark och rättigheter*, SOU 2004:7, bilaga 5, s. 272.

<sup>3</sup> Dir 2005:147.

<sup>4</sup> SOU 2007:29 s. 138 f.

<sup>5</sup> Se även Leif Norell, *Ersättning för intrång på jordbruksfastigheter*, 2001, s. 105.

totala antalet ianspråktaganden av mark som det fanns uppgifter om i enkätsvaren. Den i och för sig begränsade undersökningen av för rättningar enligt ledningsrättslagen förmedlade också bilden att det var mycket vanligt med uppgörelser om ersättningen även i de fall där ett tvångsförfarande utnyttjats för att ta i anspråk egendomen. I endast tolv procent av de undersökta fallen hade ersättningsfrågan inte lösts genom överenskommelser.

När det gäller frågan om det *förelåg någon skillnad i ersättningsnivåerna* mellan å ena sidan ersättning som bestäms genom domstols- eller myndighetsbeslut och, å andra sidan, ersättning som grundas på överenskommelse, konstaterade utredningen utifrån enkätsvaren att den generella uppfattningen var att ersättningen var högre vid frivilliga uppgörelser. Skillnaden uppskattades till 10–20 procent. Det förekom även ersättning ”in natura” i form av ersättning i mark (vid fastighetsreglering), kompensationsarbeten etc.

Andra studier visar på ersättningar som ligger 7–14 procent högre än marknadsvärdet.<sup>6</sup> Den avtalsmässiga ersättningen vid markåtkomst för allmän väg har ansetts ligga ca 12 procent över marknadsvärdet.<sup>7</sup>

Det finns skäl att framhålla att bedömningen av såväl ”frivilligheten” som rimligheten i ersättningsnivåerna måste ske i ljuset av att överenskommelserna avser överlåtelse eller upplåtelse som annars kunnat komma till stånd med tvång. Initiativet till ett förfogande kommer ju från en part som kan antas ha stöd i lag för att driva igenom förfogandet. Utrymmet för förutsättningslösa förhandlingar torde därför vara begränsat.

Sedan Utredningen om expropriationsersättning presenterade sina uppgifter har Högsta domstolen år 2008 avgjort de s.k. mastfallen, se avsnitt 10.2.2, samt 2010 år ersättningsreform genomförts. Högsta domstolens avgöranden har, enligt vad som framhållits från markägarhåll, väsentligt flyttat fram teleoperatörernas förhandlingsposition och lett till lägre ersättningsnivåer vid frivilliga överenskommelser. Det är alltför tidigt att dra några säkra slutsatser om hur 2010 års ersättningsreform har påverkat förhandlingsvilligheten och ersättningsnivåerna. Enligt bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har emellertid det 25-procentiga påslaget fått genomslag när det gäller frivilliga överenskommelser och lett till höjda markpriser.

<sup>6</sup> Roger Kjellberg, *Överenskommelser om ersättning vid markåtkomst. Teori och praktik*, 1996, s. 50.

<sup>7</sup> Tore Granskog, *Markåtkomst för allmän väg i Finland, Sverige och Norge. En jämförelse av förfarande och ersättningsfrågor*, 1995, s. 80.

Det finns flera förklaringar till varför de exproprierande är beredda att betala mer – en ”bonus” – vid frivilliga uppgörelser, bl.a. för att undvika de kostnader, den tidsutdräkt och det obehag som ett tvångsförfarande innebär. Även värderingsmomentet kan innebära en viss ”inbyggd risk”. Andra skäl kan vara att vinna affärsmässiga fördelar och undvika negativ publicitet. Goda relationer mellan parterna kan vara av stor betydelse för det framtida samarbete som många gånger krävs. En hämmande faktor är emellertid risken för stigande framtida marknivåer på sikt. I syfte att undvika länknings effekter är det vanligt att ”överkompensation” hänförs till värden som är fastighetsspecifika<sup>8</sup> eller anges som ”annan ersättning”<sup>9</sup>, alternativt att kompensation sker i form av anläggningsarbeten.<sup>10</sup>

Om markägaren däremot väljer en hård förhandlingsstrategi och kräver en högre ersättning, försvinner de förhandlingspremier som tidigare erbjudits. Förvärvaren sätter i stället hårt mot hårt och väljer att få saken prövad.<sup>11</sup>

### 13.3 Ersättningsbestämning inom tre specifika områden

#### 13.3.1 Allmänt

Om man ska närma sig de principer som gäller för frivilliga överenskommelser är en tänkbar utgångspunkt att söka ledning från förhållanden där en fungerande marknad finns, närmast i hur ersättningen bestäms samband med förlängning av arrende- och hyresavtal eller att uppskatta priset vid en tänkt marknad efter skälighet. Dessa ersättningsnivåer kan sedan jämföras med de belopp som utgår vid tvångsvis markåtkomst.

I det följande redovisas översiktligt ersättningsprinciper inom tre områden, nämligen vindkraft, kraftledningar och anläggningar för elektronisk kommunikation, dvs. master och liknande anordningar.

<sup>8</sup> Anders Wernfeldt, Förhandlingsstrategier – en jämförelse mellan Banverkets och Vägverkets arbetsätt i markåtkomstfrågor, 1993, s. 38.

<sup>9</sup> Roger Kjellberg, Överenskommelser om ersättning vid markåtkomst. Teori och praktik, 1996, s. 51.

<sup>10</sup> Peter Ekbäck, Förfaranden vid planering och markåtkomst. En rättsekonomisk analys, 2000, s. 196.

<sup>11</sup> Peter Ekbäck, Förfaranden vid planering och markåtkomst. En rättsekonomisk analys, 2000, s. 196.

Markavtal innehåller ofta sekretessklausuler. Det är därför svårt att få tag på enskilda avtal med information om specifika fastigheter, personer eller företag. Ersättningsanalysen grundar sig i stället på uppgifter från företrädare för markägare, energi- och telekombranschen samt Lantmäteriet.<sup>12</sup>

### 13.3.2 Vindkraft

#### Rättslig konstruktion

Vindkraftverk är arealeffektiva, eftersom de inte kräver någon mark för bränsleutvinning och andra produktionsnäringar i regel kan fortsätta, även om vindkraftverken i viss mån inskränker omkringliggande marks användningsområde.<sup>13</sup>

Nackdelar är att vindkraften förutsätter tillgång till vägar under byggtiden och för löpande underhåll samt ett väl utbyggt kraftnät. Ledningar krävs för transport av el. Vanligen används markkablar, som medför mindre intrång och därför lättare accepteras av kringboende, vilket underlättar tillståndsprocesser.<sup>14</sup>

Vindkraft är en form av förnybar energi. Regeringen är angelägen om att utbyggnaden härav i största möjliga utsträckning ska byggas på frivillighet. En snabb utbyggnad förutsätter smidiga tillståndsprövningar och att lokalt motstånd inte sätter hinder i vägen. Det finns – i vart fall under den tid som kan överblickas – god tillgång på platser med sådant vindläge att de kan utnyttjas för vindkraft. Hittills har inte expropriationsinstitutet använts för ianspråkstagande av mark för vindkraft.

Upplåtelse av mark för vindkraftverk sker vanligen genom anläggningsarrende, vilket regleras i 11 kap. jordabalken. En vanlig arrendetid är 30 år, varav 5 år projekteringstid (fram till driftsstart) och 25 år anläggningstid. Markägare är normalt inte intresserade av att sälja marken till vindkraftbolaget. Även vindkraftbolagen föredrar arrende. Det kan vara riskabelt att binda kapital under projekteringskedet, eftersom det kan vara osäkert om det kommer att gå att uppföra vindkraftverk på en viss plats och om det är lönsamt. Andra fördelar med anläggningsarrende är att parterna kan förhandla fram ett avtal i egen regi och lätt kan ändra avtalsvillkoren om de är överens.

<sup>12</sup> Ett antal exempel på arrendeavtal för vindkraftverk finns i Ludvig Lidegran, Ersättning för vindkraftsutbyggnad, 2010, bilaga A, s. 87 ff.

<sup>13</sup> Tore Wizelius, Vindkraft i teori och praktik, 2002, s. 175 ff.

<sup>14</sup> Vindkraftens affärshemligheter, LRF, s. 5.

Det finns goda möjligheter att variera ersättningsformerna. Det gör det möjligt att avtala om en årlig ersättning till markägare och grannar. Investeringskostnaderna kan därmed spridas över längre tid.<sup>15</sup>

Anläggningsarrende förutsätter emellertid att avtal kan förhandlas fram. Avtalet är tidsbegränsat. Det kan vara kostsamt att förlänga detta. Det kan uppstå problem vid överlåtelse av fastigheten eller vindkraftsanläggningen. Upplåtelsen kan också påverkas av förändringar i fastighetsindelningen och upphöra vid en exekutiv försäljning. Den kan inte heller användas som säkerhet för lån.

Även om tvång inte aktualiseras för själva vindkraftverken, skapar anläggandet härav behov av vägar och ledningar. Rätten att ta väg över annans mark kan säkerställas genom nyttjanderättsavtal eller enligt anläggningslagen (2 och 49 §§). Ledningar kan dras över annans mark med stöd av nyttjanderättsavtal på frivillig väg eller tvångsvis enligt ledningsrättslagen.

Markägare, vindkraftsprojektörer och vindkraftsägare har tillsammans arbetat fram det s.k. Vindavtalet, som syftar till att förenkla etableringar av vindkraft och att användas som vägledning vid avtalsförhandlingar.<sup>16</sup> Det innehåller inte några uppgifter om arealer eller procentsatser.

### Ersättningsnivåer<sup>17</sup>

Under början av 2000-talet gick utbyggnaden av vindkraft relativt långsamt, vilket avspeglade sig i ersättningsnivåerna. Vanligtvis tecknades avtal med en fast ersättning baserad på MW i intervallet 20 000–40 000 kronor/MW. Från och med 2008 har däremot aktiviteten ökat. På grund av större konkurrens har de högre arrendenivåer som tidigare utgick för åkermark i Skåne och på Öland börjat tillämpas även på skogsprojekt med sämre lönsamhet. Numera har ersättningsnivåerna etablerats och avser huvuddelen av mark som tas i anspråk, även om ersättningsnivåerna för åkermark i Skåne i allmänhet är högre.<sup>18</sup>

Under projekteringstiden utgår vanligen en avgift utifrån ekonomiska kalkyler i det enskilda fallet. Ersättningen kan utgöras av

<sup>15</sup> Lantmäteriet, Vindbruk i samspel, 2008.

<sup>16</sup> LRF, Vindavtalet. En guide till överenskommelser om anläggningsarrende för vindkraft.

<sup>17</sup> När inget annat anges är specifika ersättningsbelopp hämtade från Ludvig Lidegran, Ersättning för vindkraftsutbyggnad, 2010, s. 59 f.

<sup>18</sup> Uppgifter från Vattenfall redovisade i Ludvig Lidegran, Ersättning för vindkraftsutbyggnad, 2010, bilaga C, s. 155.



ett fast årligt belopp, som indexuppräknas och som betalas från tillträdesdagen tills det första verket tas i drift. Storleken på denna avgift varierar mellan 7 500 och 30 000 kronor årligen. Det förekommer också en engångsersättning på 20 000 kronor alternativt en engångsersättning uppgående till ca 10 kronor/kvm.

Det finns flera sätt att bestämma arrendeavgiften för anläggnings-tiden. Det vanligaste är en *rörlig arrendeavgift baserad på elproduktionen*. Bruttointäkten inkluderar normalt tillkommande produktionsbaserade ersättningar, exempelvis elcertifikat. Den totala ersättningen, dvs. den samlade avgift som utgår till de ersättningsberättigade markägare som i någon form upplåter mark till verksamheten, baseras vanligen på fyra procent av bruttointäkten för den el som anläggningen producerar. Variationerna är små, men förekommer i första hand vid väsentligt högre eller lägre installerade effekter. Ersättningen kan stabiliseras nedåt och uppåt med en fastslagen minimi- och maximinivå.

En produktions- och försäljningsbaserad arrendeavgift förutsätter att fastighetsägaren har möjlighet att själv eller genom en auktoriserad revisor ta del av beräkningsunderlaget, exempelvis i samband med betalning av avgiften. Det förekommer att arrendatorer säljer el till ett rabatterat pris för att exempelvis gynna delägare i vindkraftsverket. Genom att koppla beräkningsunderlaget till officiella index eller marknadsnoteringar, exempelvis konsumentprisindex, kan man säkerställa att arrendeavgiften beräknas utifrån ett marknadsmässigt elpris.

Ett alternativ är *en fast, årlig arrendeavgift baserad på den installerade effekten*, eftersom antalet verk kan vara svårt att förutse. Ersättningen kan justeras utifrån konsumentprisindex.

Ett ytterligare alternativ kan vara att arrendeavgiften utgörs av ett *engångsbelopp för hela vindkraftsverkets livstid*. Ersättningen bör även i detta fall baseras på kraftverkets effekt och regleras utifrån förändringar av konsumentprisindex. Denna ersättningsmodell tillämpas sällan i praktiken, eftersom en engångsersättning påverkar fastighetens värde negativt under upplåtelse-tiden i och med att råddigheten över fastigheten inskränks utan återkommande intäkt.

Den absolut vanligaste ersättningsformen är en kombination av fast och rörlig ersättning, dvs. en fast avgift om X kr per vindkraftverk plus Y procent av bruttoersättningen för producerad el.

## Fördelning av ersättning

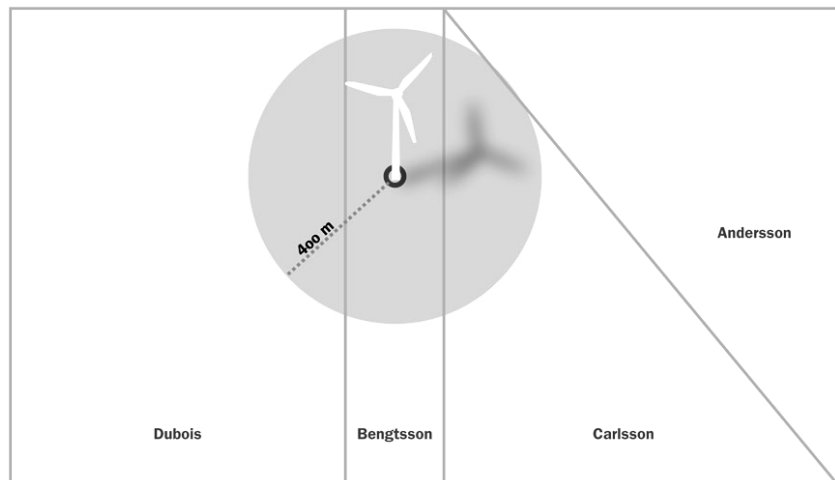
Uppförandet av vindkraftverk innebär att man begränsar möjligheterna att bygga exempelvis bostäder och andra vindkraftverk i närheten av vindkraftverket, det s.k. vindupptagningsområdet. Det är därför brukligt att grannfastigheterna får del av den totala ersättningen.

Av den totala ersättningen fördelas först en fast summa eller en procentsats till den eller de fastighetsägare som har vindkraftverk på sin mark. I praktiken torde denna summa vanligen uppgå till ca 20 000–30 000 kronor. Fördelningen sker i proportion till hur många verk som finns på varje fastighet. Därefter fördelas resterande avgift proportionerligt mellan alla fastighetsägare i vindupptagningsområdet.

Fördelning av den totala ersättningen kan illustreras med följande exempel.<sup>19</sup>

### Förutsättningar:

- Storleken på verket: 2–2,5 MW.
- Totalsumma för arrendet: 150 000 kr.
- 50 000 kr av arrendet går till markägaren som har vindkraftverket på sin mark, resten blir fördelat inom vindupptagningsområdet som har 400 m radie.
- Arealen som räknas som vindupptagningsområde är ca 50 ha.



<sup>19</sup> Exemplet och bilden är hämtade från LRF, Vindkraftens hemligheter, s. 5.

### Vad tjänar grannarna?

Andersson: 0 kr (utanför 400-metersgränsen)

Bengtsson: Har vindkraftverket på sin mark, vilket ger 50 000 kr i arrende. Därutöver är 40 procent (20 ha) av marken inom vindupptagningsområdet, vilket ger ytterligare 40 000 kr.

Årligt arrende: 90 000 kr.

Carlsson: Har inget vindkraftverk på sin mark men 30 procent (15 ha) av vindupptagningsområdet.

Årligt arrende: 30 000 kr.

Dubois: Samma som Carlsson.

Årligt arrende: 30 000 kr.

Ett 2 MW vindkraftverk vid kusten kan årligen producera 5 000–6 000 MWh (5–6 miljoner kWh). Med ett genomsnittligt spotpris på el 50,00 öre per kWh<sup>20</sup> blir 4 procent av bruttointäkten från ett sådant vindkraftverk ungefär 100 000–120 000 kronor per år. I de fall den totala ersättningen inte utgörs av ett rörligt belopp är det brukligt att den uppgår till 40 000–50 000 kronor per installerad MW. Beloppet räknas därefter årligen upp med konsumentprisindex.

Arrendeersättningen ska sättas i relation till kostnaden för att etablera ett vindkraftverk. Det kostar ca 12,5 miljoner kronor/MW att få ett vindkraftverk färdigt att leverera el till nätet. Av detta är omkring 80 procent hänförligt till själva maskinen och resten till projektering, resning och inkoppling till nätet.<sup>21</sup>

Utöver nämnda ersättningar förekommer det olika varianter av engångsersättningar, exempelvis s.k. signbonus i samband med avtalets undertecknande, vanligen några tusen kronor. Markägare kan också erbjudas andelar i anläggningen eller i vindkraftsbolaget.

---

<sup>20</sup> Marknadspriset på el sätts dagligen på den nordiska elbörsen Nord Pool av 250 europeiska aktörer. Det avgörs av tillgång och efterfrågan i Norden och varierar därför.

<sup>21</sup> Svensk Vindenergi.

### 13.3.3 Kraftledningar

När det gäller kraftledningar finns det flera sätt att lösa frågan om markåtkomst. Olika kombinationer av avtal och beslut vid lantmäteriförrättning förekommer. Valet av metodik beror bl.a. på vilken typ av ledning det är frågan om.<sup>22</sup>

Vid byggande av nya ledningar för *lokalnät* är det relativt vanligt med frivilliga överenskommelser om avtalsservitut eller nyttjanderätt. I fråga om *regionnät* försöker man ofta träffa avtal så långt möjligt och tar till ledningsrätt om det inte går att hitta en frivillig lösning. När det gäller *stamnätet* tillämpas regelmässigt ledningsrätt genom lantmäteriförrättning. Trots denna tvångsmöjlighet förekommer det att bolagen träffar överenskommelse om servitut före förrättningen. Grovt uppskattat träffas överenskommelser om ersättning i 95 procent av de fall då marken tas i anspråk med ledningsrätt. I många fall ansöks – som påtryckningsmedel – om ledningsrätt, varefter frivilliga uppgörelser nås.

Vid upplåtelse av ledningsrätt gäller ersättningsreglerna i 4 kap. expropriationslagen. Vid intrång på jord- och skogsbruksfastigheter tillämpas 1974 års åkernorm och 2009 års skogsnorm, se avsnitt 3.4.1.

År 2001 träffade Affärsverket svenska kraftnät och Svensk energi å ena sidan och LRF å andra sidan ett ramavtal om överföringsledningar. Samtidigt träffade Svensk energi och LRF ett ramavtal om lokala elnät.<sup>23</sup> Enligt avtalen skulle ersättning för skada och intrång beräknas med hjälp av 1950 års skogsnorm och 1974 års åkernorm med vissa preciseringar och modifikationer. Sakägare som träffade överenskommelse om ersättning för skada och intrång var enligt avtalet om överföring berättigade att därutöver erhålla dels 3 procent av basbeloppet enligt den då gällande lagen om allmän försäkring, dels 15 procent av ersättningen för bestående skada. Sakägare som träffade överenskommelse om ersättning för bestående skada enligt avtalet om lokala elnät var berättigade att erhålla ytterligare ersättning motsvarande 15 procent. Därutöver angavs vissa minimi- och maximivär. Ramavtalen är numera uppsagda av LRF. Anledningen härtill var en önskan från LRF:s sida att skapa större frihet för medlemmarna att åstadkomma individuella avtalsvillkor. Praxis är emellertid alltjämt att ett påslag görs på den ersättning som annars skulle utgå.

<sup>22</sup> Leif Norell, Markåtkomst och ersättning för vägar, järnvägar och kraftledningar i Norden. En översikt över processerna i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige, LMV-rapport 2007:13, s. 65 ff.

<sup>23</sup> Avtalen ersatte tidigare avtal från 1991 respektive 1996.

För att ledningar ska kunna samlokaliseras med vägar eller korsade järnvägsfastigheter krävs väghållarens eller järnvägsägarens samtycke. Som påtalats från markägarhåll är den ersättning som ledningsinnehavaren då får betala vanligen väsentligt högre än den ersättning som annars utgår till markägare. Ersättningsnivåerna regleras i standardavtal. Enligt Trafikverket ska ersättningen, som utgår med ett engångsbelopp, emellertid ses som en kapitaliserad ersättning för uppskattad skada och den merkostnad som uppkommer för väghållaren eller järnvägsägaren vid underhåll och ombyggnad av vägen eller järnvägen. Den utgår oberoende av markens ursprungliga värde och ska inte jämföras med inträngsersättning som utgår för att marken tas i anspråk.

### 13.3.4 Anläggningar för elektronisk kommunikation

#### Greenfields

Utvecklingen har gått snabbt när det gäller markbaserade anläggningar för mobiltelefoni, s.k. *greenfields*. Televerket (numera TeliaSonera AB) och LRF tecknade år 1987 ett ramavtal. År 1993 kompletterades detta med ett tillägg avseende master. LRF har sagt upp detta avtal. LRF och 3GIS har ett alltjämt gällande samarbetsavtal om utbyggnad av allmänna mobilnät. Avtalet reglerar emellertid inte ersättningsnivåer.

När ramavtalet mellan Televerket/Telia och LRF kompletterades avseende master, betraktades dessa som rena markintrång. Enligt tillägget fick gängse åker- respektive skogsnorm som användes för ersättningsberäkning för luftledning och jordkabel med tillbehör användas även för radioanläggning ingående i telekommunikationssystem för allmänt ändamål om det inte ansågs oskäligt för markägaren. Beloppen, som varierade utifrån masthöjd, geografisk placering samt typ av skog, uppgick till mellan ca 800 och 12 800 kronor som en engångsersättning. Om andra intressen än åker- och skogsbruk berördes skulle dock detta särskilt beaktas. Uppmärksamhet och hänsyn skulle iaktas vid lokalisering invid bebyggelse. Vid frivillig uppgörelse utgick ett tillägg med 1,5 procent av ett basbelopp samt viss ytterligare procentuell ersättning. I skogsmark beräknades ersättningen på det område som berördes vid anläggande och bibehållande eller belades med restriktioner. Normalt begränsades detta område av en cirkel där radien motsvarade masthöjden. Avtalskompletteringen

avsåg emellertid inte större radioanläggningar (anläggningar som inte var av containertyp eller med en masts höjd överstigande 45 meter) samt radioanläggningar som var störande för markägarens boendemiljö.

Som framgått av avsnitt 10.2.2 innebar behovet av en snabb utbyggnad av mobiltelefoninätet under 2000-talets första år i kombination med samarbetsproblem mellan operatörerna samt den oklarhet som fanns när det gällde om ledningsrätt kunde beviljas för t.ex. basstationer utan direkt förbindelse med en fysisk ledning, att förhandlingspositionerna påverkades.<sup>24</sup> Detta ledde till att det uppstod en särskild arrendemarknad med avgifter som, kapitaliserade till ett nuvärde, påtagligt översteg marknadsvärdet vid pågående (dvs. tidigare) markanvändning på den mark där masterna finns.

Flera av de anläggningsarrendeavtal som större teleoperatörer och markägare ingick i början av 2000-talet löper alltså jämt. Avtalen löper som längst på 25 år inom tätort och 50 år utom tätort. Vanligast är arrendetider uppgående till 10–15 år. Vid frivilliga överenskommelser betalas ersättning årligen eller, i enstaka fall, med ett engångsbelopp. Årliga belopp underlättar fastighetsöverlåtelser. Av en kartläggningspromemoria som Svefa gjorde på uppdrag av dåvarande Banverket år 2003, se bilaga 2, framgår att ersättningen för mast och teknikbod kan variera mellan 4 000 och 45 000 kronor årligen, men att den vanligen uppgår till ca 10 000–12 000 kronor. Ersättningsnivåerna avgörs av flera faktorer. Flertalet av dessa är hänförliga till själva fastigheten, men även möjligheten till alternativa placeringar spelar in (punkten 7), liksom faktorer som närmast rör operatören och allmän lönsamhet (punkterna 8 och 9):<sup>25</sup>

1. var i Sverige masten ska placeras
2. närhet till tätort
3. mastens placering inom berörd fastighet
4. närhet till stor trafikled
5. masts höjd
6. fastighetsägare och förhandlingskunskap

<sup>24</sup> I vissa situationer kan det vara ett "allmänt intresse" att minska tidsåtgången och andra kostnader för förhandlingar med markägare. Det är därför möjligt att tidspressen i sig skulle medföra möjligheter till expropriation för att förhindra att fastighetsägare utnyttjar sitt monopol, se Thomas Kalbro, Legitimitetsfrågor vid tvångsförvärv av mark och rättigheter, SOU 2004:7, bilaga 5, s. 27.

<sup>25</sup> Svefa, Arrendeavgifter för basstationer för mobiltelefoni, 2003.

7. alternativa placeringar i området
8. mängd trafik i etern
9. operatör, däribland om det är fråga om offentlig eller privat verksamhet

Sveriges kommuner tillämpar vanligen ett standardavtal om anläggningsarrende upprättat av Svenska kommunförbundet under medverkan av flera större teleoperatörer. Avtalet upptar emellertid inga ersättningsnivåer.<sup>26</sup>

Mot bakgrund av hur ersättningen bestämdes vid arrendeupplåtelser förekom i tillämpningen under flera år skilda uppfattningar om hur ersättningen skulle bestämmas i tvångsfall. Bedömningarna varierade från att arrendenivåerna skulle vara avgörande för intrångsersättningen till att de inte alls skulle beaktas. Efter lagändringar år 2004 står det klart att ledningsrätt kan upplåtas för master och liknande anordningar (2 § andra stycket ledningsrättslagen).<sup>27</sup>

År 2008 klargjorde Högsta domstolen i de s.k. mastfallen, se avsnitt 10.2.2, att ersättningen skulle bestämmas utifrån den tidigare markanvändningen som betes- eller åkermark. I ett av rättsfallen bestämdes således intrångsersättningen därför till 3 000 kronor, vilket ska jämföras med yrkade 308 000 kronor, grundat på kapitalisering av marknadsmässigt arrende. Högsta domstolens avgöranden har lett till att det när det gäller s.k. greenfields har uppstått ett påtagligt ”glapp” mellan de ersättningsnivåer som å ena sidan hade etablerats på arrendemarknaden och å andra sidan ersättningsnivåer vid ledningsrätt. Avgörandena har öppnat upp för ett ökat antal ledningsrättsförfaranden för upplåtelse för master, liksom för lägre ersättningsnivåer vid frivilliga uppgörelser.

Utvecklingen av ersättningsnivåer har sammantaget inneburit att ersättningarna var som högst i början av 2000-talet i samband med utbyggnaden av 3G. 2004 års lagändring som klargjorde att ledningsrättslagens tvångsregler kan användas i fråga om anläggningar för mobiltelefoni bör ha haft en dämpande effekt på prisutvecklingen. De s.k. mastfallen år 2008 har medfört sänkta nivåer, även om meningarna här går isär mellan å ena sidan markägare och å andra sidan aktörer som tar mark i anspråk. Enligt SKL har det under senare tid blivit vanligt att operatörer kontaktar kommuner för att omförhandla

<sup>26</sup> Avtal om anläggningsarrende, basstation för mobiltelefoni, 2002-06-07, jämte PM 2002-06-17.

<sup>27</sup> Prop. 2003/04:136 s. 12 ff. och 27 ff.

arrendeavtal på sämre ersättningsvillkor. Som bakgrund till kraven på sänkta ersättningar anges att flera arrendeavtal har omvandlats till ledningsrätter och att ersättningarna då varit mycket blygsamma, men även att priset per samtalsminut har sänkts sedan licenserna delades ut. Samtidigt som kontakt har tagits för omförhandling av ersättningsnivåer, har upplysts om att operatören avser att lämna in ledningsrättsansökningar. Kommunerna går då i allmänhet med på sänkta ersättningsnivåer. IT- & Telekomföretagen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Fortifikationsverket har däremot inte sett några tendenser som tyder på lägre ersättningsnivåer.

2010 års ersättningsreform innefattande bl.a. det 25-procentiga påslaget bör när det gäller master och liknande anordningar endast ha påverkat ersättningsnivåerna marginellt.

Enligt IT- & Telekomföretagen kommer utbyggnaden av 4G och förtätningen av 3G-nätet förutsätta en ökning av antalet basstationer för mobiltelefoni. Samtidigt sker utbyggnaden till stor del genom att befintliga anläggningar anpassas till ny teknik. Därtill kommer en strävan att samlokalisera med andra operatörer.

De myndigheter som har anläggningar för elektronisk kommunikation uppger att befintliga nät i princip är färdigutbyggda, även om det kan uppkomma behov av förstärkningar. När så krävs försöker man dock i första hand använda sig av samlokaliseringslösningar. Ett undantag är dock Trafikverkets planer att bygga nya master längs järnvägssträckan Stockholm–Malmö, se avsnitt 15.2.1.

Den avmattning som skett när det gäller uppförandet av nya basstationer innebär att ersättningsnivåerna främst får betydelse när det gäller omförhandling av arrendeavtal. Med hänsyn till att ett stort antal arrendeavtal med en löptid kring tio år ingicks under 2000-talets första år och därför är på gång att omförhandlas, får det antas att ersättningsnivåerna för de kommande arrendeperioderna kommer att bli lägre än tidigare.

I arrendeavtalet förbehåller sig markägaren ofta rätten att, utöver de ersättningar som denne erhåller från arrendatorn, ta ut ytterligare ersättning av den eller de operatörer som samlokaliseras i masten. Det innebär att en anläggning som i årligt arrende kanske genererar 8 000–10 000 kronor därutöver kan inbringa 1 000–5 000 kronor per år och samlokaliserad aktör. Det är vanligt att en mast inrymmer fyra–fem operatörer. I praktiken innebär det att en mast kan inbringa den dubbla arrendeavgiften.



## Rooftops

Den vanligaste avtalsformen för basstationer/antennerna är hyresavtal. Fastighetsägarna Sverige har i samarbete med Sveriges Allmännyttiga bostadsföretag (SABO) och flera mobiltelefonoperatörer år 2001 gemensamt tagit fram ett standardhyresavtal avseende basstation och antenn för mobiltelefon på tak eller fasad, s.k. *rooftops*.<sup>28</sup> Avtalet bygger på att operatören betalar en årlig ersättning för upplåtelsen. Det innehåller inga uppgifter om ersättningsnivåer. Svenska kommunförbundet har utarbetat ett liknande avtal under medverkan av representanter för flera större teleoperatörer. En förutsättning för att upplåtelsen ska utgöra lokalhyra anses vara att visst utrymme i byggnaden upplåts, exempelvis för teknisk utrustning.<sup>29</sup>

Avtalsvillkoren för rooftops har nyligen kartlagts i en rapport av Newsec på uppdrag av Fastighetsägarna Sverige, se bilaga 3.<sup>30</sup> Kontraktstiden är vanligen mellan 10 och 15 år, men det förekommer avtalstider upp till 20 år. Det förhyrda utrymmet är normalt mellan 1 och 15 kvadratmeter.

Hyresnivåerna för upplåtelse av utrymme för basstationer/antennerna varierar över landet. Det förekommer ersättningar mellan 10 000 och 150 000 kronor per år. Nivåerna är högst inom Stockholms stad. I Stockholmsområdet ligger ersättningsnivåerna runt 50 000 kronor årligen med en något sjunkande trend. I Göteborg och Malmö är nivån ca 40 000 kronor per år. I samtliga storstäder tecknades de högsta nivåerna mellan 2003 och 2007. På övriga orter i Sverige är nivån omkring 30 000 kronor per år.

Det förekommer att operatörer begär ledningsrätt för rooftops. I de fall parterna inte har kommit överens under förfarandets gång, har Lantmäteriet beslutat om ledningsrätt avseende upplåtelse för anläggning för mobiltelefoni på tak eller fasad samt i ersättningsfrågan. Ersättningen har då bestämts skönsmässigt enligt allmänna värderingsprinciper. Även om det är få fall som avgjorts på detta sätt, finns det enligt Lantmäteriet en diskrepans mellan ersättningsnivåer vid ledningsrätt och ersättningsnivåer vid frivilliga överenskommelser också när det gäller rooftops. Anledningen till att en operatör ansöker om ledningsrätt när det finns ett hyresavtal är antingen att

<sup>28</sup> Fastighetsägarna Sveriges formulär nr 66, reviderat 2002 och 2005.

<sup>29</sup> Lokallyreskontrakt, basstation för mobiltelefoni, underlag 2002-06-07, jämte promemoria 2002-06-17.

<sup>30</sup> Basstationer/antennerna för mobil kommunikation, marknadsanalys, Newsec, januari 2012. Underlaget för hyresanalysen har hämtats från Newsec Advice interna hyresdatabas och samtal med mobiltelefonoperatörer.

fastighetsägaren har sagt upp avtalet för omförhandling eller avflyttning eller att operatören sagt upp detta för omförhandling.

## 13.4 Överväganden och förslag

### 13.4.1 Vad innebär en frivillig överenskommelse?

**Bedömning och förslag:** För att en regel om förhöjd ersättning ska kunna utformas utifrån vad som skulle ha skett vid en ”normal” frivillig överenskommelse, bör ledning sökas från förhållanden där en fungerande marknad finns, närmast i hur ersättningen bestäms i samband med förlängning av arrende- och hyresavtal.

Att låta en regel om förhöjd ersättning utformas med ledning av vilket pris en köpare och en säljare *frivilligt* skulle komma överens om, när köparen a) behöver just säljarens mark och b) säljaren inte utnyttjar sin monopolsituation, medför som nämnts vissa svårigheter. En svårighet ligger i att en sådan bedömning med nödvändighet blir hypotetisk, eftersom en ”normal” rationell säljare som besitter unik och efterfrågad mark bör utnyttja sin monopolställning. En andra svårighet ligger i att de empiriska kunskaperna om hur vinstfördelning sker i olika situationer är begränsade. Att genomföra sådana undersökningar är svårt, eftersom det intressanta är att undersöka överenskommelser som skett under fullständig frivillighet. Samtidigt påverkas frivilliga uppgörelser av förekomsten av ett lagreglerat ersättningssystem. Det innebär att det inte går att genomföra undersökningar i en ”ostörd miljö”.<sup>31</sup>

Motsvarande problem aktualiseras när det gäller bestämmande av ersättning för samlokalisering enligt 4 kap. 14 § lagen om elektronisk kommunikation. Sådan ersättning ska enligt bestämmelsen vara ”marknadsmässig”. 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. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att man måste bortse från det förhållandet att den berättigade parten ofta saknar alternativ. I så fall får värdering ske efter jämförelse med en fungerande marknad. Alternativt får priset sättas efter vad som be-

---

<sup>31</sup> Thomas Kalbro och Eije Sjödin, *Ersättning vid fastighetsreglering*, 1993, s. 110.

döms skäligt.<sup>32</sup> I praktiken har ersättningsnivåerna kommit att bestämmas av ett stort antal ramavtal mellan större aktörer, såväl privata operatörer som myndigheter.

Även vinstfördelning sker mot bakgrund av ett allmänintresse. Liksom när det gäller ersättning vid samlokalisering sker ianspråks- tagande av mark i syfte att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer. På samma sätt som vid samlokalisering måste man vidare bortse från att den ersättningsberättigade parten ofta saknar alternativ. Liksom vid samlokalisering bör ledning emellertid kunna sökas från förhållanden där en fungerande marknad finns,<sup>33</sup> närmast i de principer som tillämpas vid värdering vid arrende- och hyresavtal.<sup>34</sup> Ledning kan sökas såväl när det gäller kretsen av ersättningsberättigade, som i ersättningsnivåer och hur betalning ska ske, dvs. som engångsbelopp eller periodiskt.

Som ovan framgått finns en fungerande marknad för etablerande av *vindkraftverk*. Nyss nämnda hypotetiska resonemang kan dock inte fullt ut appliceras på sådan markupplåtelse, eftersom vindkraftsbolagen normalt har flera platser att välja mellan, även om det råder stor konkurrens om goda vindlägen. Markägaren kan därför sällan utnyttja något reellt monopol. Dessa faktorer gör också att expropriation i vart fall hittills inte har varit ett alternativ för markförvärv i dessa fall.

Vid lokalisering av *kraftledningar* är företagen bl.a. hänvisade till den bäst lämpade sträckningen med hänsyn till hälsa och miljö enligt miljöbalkens regler. Koncessionskravet innebär att det inte finns någon marknad för alternativa lokaliseringar. Om det inte hade funnits en möjlighet till tvångsåtkomst är det därför troligt att upplåtaren skulle utnyttja sitt strategiska markinnehav vid förhandlingar om priset. Dessutom medför den omständigheten att ledningsdragning vanligen involverar ett stort antal markägare att lantmäteriförfarande enligt ledningsrättslagen kan vara att föredra av praktiska skäl.

Även när det gäller *anläggningar för elektronisk kommunikation* är det med tanke på krav på täckningsgrad, teknisk funktionalitet och topografiska förhållanden troligt att operatören behöver just upplåtarens mark. Med hänsyn till att det fram till 2004 års lagändringar var oklart om ledningsrättslagen var tillämplig på mobilmaster, se avsnitt 10.2.2, och utbyggnaden av mobilnätet skulle ske snabbt, kunde upplåtarna i princip utnyttja sitt monopol vid förhandlingar

<sup>32</sup> Prop. 2002/03:110 s. 382.

<sup>33</sup> Jfr prop. 2002/03:110 s. 382.

<sup>34</sup> Barbro Julstad och Anders Victorin, Ledningsrätt i IT-tider, Det IT-rättsliga Observatoriets rapport 12/2000, s. 31 f.

om priset. Sedan det klagjorts att ledningsrättslagen är tillämplig på teleanläggningar och Högsta domstolen i de s.k. mastfallen slagit in på en linje med relativt låga ersättningar, har operatörerna i allmänhet mindre anledning att ingå överenskommelser till högre nivåer än de skulle förväntas behöva betala vid ledningsrättsförfarande. Detta innebär att man vid bedömningen av vad en köpare och en säljare *frivilligt* skulle komma överens om, när köparen behöver just säljarens mark och säljaren inte utnyttjar sin monopolsituation i vart fall till en början bör söka vägledning i de nivåer som var förhärskande innan det klagjordes att det var möjligt att använda sig av ledningsrätt i dessa fall. Avdrag bör principiellt ske i den utsträckning det finns skäl att anta att markägarna utnyttjade sin monopolställning och ersättningarna därför översteg reservationspriset.

En strävan att nå en "frivillignivå" bör innebära en reell förstärkning av ersättningsrätten i de situationer där vinstfördelning bör ske, utan att den totala ersättningen blir oproportionerligt stor i förhållande till intrånget för fastighetsägaren.

#### 13.4.2 Vem ska få en förhöjd ersättning?

**Bedömning och förslag:** En förhöjd ersättning ska endast utgå till den fastighetsägare, vars mark tas i anspråk.

Utredningen har ovan funnit att en regel om förhöjd ersättning bör utformas med ledning från förhållanden där en fungerande marknad finns, närmast i hur ersättningen bestäms i samband med förlängning av arrende- och hyresavtal.

Genomgången av praxis vid frivilliga överenskommelser ovan visar att dessa följer två olika "modeller". Överenskommelser i samband med etablerande av vindkraftverk innebär ofta en vinstfördelning i vid bemärkelse, eftersom de – utöver den markägare på vars fastighet verket uppförs – inte sällan omfattar andra markägare inom vindupptagningsområdet. Bakgrunden härtill är dels att dessa fastighetsägares rådighet över marken delvis inskränks, eftersom de inte kan låta uppföra vindkraftverk, bebyggelse etc. inom vindupptagningsområdet, dels att en ersättning skapar goodwill och därmed underlättar tillståndsprocessen.

Överenskommelser rörande kraftledningar och teleanläggningar innebär däremot att endast den fastighetsägare, vars mark tas i an-

språk, tillerkänns ersättning. Även i dessa fall kan emellertid närliggande fastigheter beröras. Inom en masts stagningsområde får således inga byggnader etc. uppföras. Även utmed radiolänkstråk kan det finnas restriktioner för markens användning. I praktiken innebär det att rådigheten över marken begränsas.

Enligt utredningens direktiv avses emellertid med vinstfördelning en särskild ersättning till den fastighetsägare vars fastighet tas i anspråk. Det handlar således om en förhöjd ersättning, utöver den intrångsersättning som redan utgår. Det finns därmed inte skäl att utvidga kretsen av ersättningsberättigade till att även omfatta andra fastighetsägare än den eller dem, vars mark tas i anspråk.

### 13.4.3 Utgångspunkter vid bestämmande av en förhöjd ersättning

**Bedömning och förslag:** En förhöjd ersättning bör relateras till värdet av en "masttomt". Därmed åstadkoms en reell förstärkning av äganderätten i mastfallen i förhållande till nuvarande rättsläge, något som ligger i linje med 2010 års ersättningsreform.

Fastställandet av storleken på en förhöjd ersättning är i stor utsträckning en ren skälighetsfråga och därmed i grunden mer ideologisk än rättslig. Enligt utredningens direktiv ska vid denna bedömning – å ena sidan – beaktas att ersättningen ska innebära en reell förstärkning av ersättningsrätten i de situationer där vinstfördelning bör ske. Ett alltför lågt påslag skulle bara marginellt stärka äganderätten och är därför inte förenligt med intentionerna bakom utredningens uppdrag. Å andra sidan får inte den totala ersättningen bli oproportionerligt stor i förhållande till intrånget för fastighetsägaren. Det är enligt direktiven också angeläget att undvika de negativa konsekvenser som är förenade med alltför höga ersättningsnivåer.

Ersättningsnivån bör generellt vara sådan att den leder till en lämplig markanvändning. En väl avvägd ersättningsnivå bör garantera att den planerade användningen av marken är mer samhällsekonomiskt lönsam än pågående markanvändning. Anledningen härtill är att ersättningen är en av flera kostnader för projektet. Om ersättningsnivån är "för låg" riskerar man att projekt som inte är lönsamma

kommer till stånd. Är den i stället ”för hög” finns det i stället en risk för att lönsamma projekt inte genomförs.<sup>35</sup>

En anledning till att ersättningsnivåerna inte ska vara alltför höga är att det förändrar förhandlingspositionerna mellan marknadens parter, eftersom ”ribban” för den lägsta ersättning som markägaren måste godta förskjuts uppåt. Om markägaren vid en frivillig överenskommelse får en ”bonus” oavsett vilka ersättningsregler som gäller, kommer då ersättningsnivån att stiga. Det skulle innebära att ersättningarna vid frivilliga uppgörelser skulle överstiga markägarnas reservationspris och i den meningen vara för höga.<sup>36</sup>

När det gäller master och liknande anordningar har det som framgått etablerats en marknad som utgår från arrende- och hyresavtal, se avsnitt 13.3.4. Ersättningsnivåerna överstiger vida värdet av marken i den pågående markanvändningen (åker-, betes- eller skogsmark), som sedan Högsta domstolens avgöranden ska vara vägledande vid ersättningsbeslut enligt ledningsrättslagen. I tillämpningen före dessa avgöranden hade däremot den högre nivån – som förenklat kan sägas motsvara värdet av en ”masttomt” – av lantmäterimyndigheterna och av flera domstolar bedömts utgöra en företagsnytta (dvs. en värdehöjning till följd av ”mastföretaget”), som helt eller till viss del skäligen skulle ersättas. Värdet av en ”masttomt” kan anses motsvara vad som skulle ha överenskommits vid en ”normal” frivillig överenskommelse. Vad detta innebär diskuteras i avsnitt 13.4.6.

Vad ersättningen vid frivilliga överenskommelser egentligen avser i det enskilda fallet vet vi normalt inte. Typiskt sett får det antas att säljarens reservationspris omfattar såväl en förmögenhetsminskning, som vissa tidigare inte ersättningsgilla transaktionskostnader, ett individuellt värde och en ändamålsberoende kompensation, inklusive viss ”vinstandel”, se avsnitt 5.5. Enligt gällande rätt ersätts samtliga dessa poster utom ändamålsberoende kompensation.

<sup>35</sup> Thomas Kalbro, Ersättning vid expropriation. Några principiella utgångspunkter, PM till LRF:s Markersättningskommittés betänkande Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom, 1998, s. 15.

<sup>36</sup> Thomas Kalbro, Legitimitetsfrågor vid tvångsförvärv av mark och rättigheter, SOU 2005:7, bilaga 5, s. 275. Här bortses från en specifik situation då man faktiskt kan tänka sig att reservationspriset är lägre än marknadsvärdet. Så kan vara fallet vid tvångsförvärv av del av fastighet. Det exempel som anförts är att en ägare av en villafastighet innehar just denna fastighet för att byggnaden är av ett speciellt slag. Han har däremot aversion mot stora tomter för att de innebär för mycket jobb. Det innebär att hans reservationspris är högt kring byggnaden men lågt eller obefintligt närmre tomtgränsen. Om marknaden gör en annan värdebedömning och alltså är positiv till stora tomter, medan den värderar den specifika byggnaden lägre än fastighetsägaren, skulle ett tvångsförvärv av en del av fastigheten nära tomtgränsen kunna innebära att fastighetsägaren blir ”överkompenserad”, se Thomas Kalbro och Eije Sjödin, Ersättning vid fastighetsreglering, s. 32 f.

I avsnitt 13.3.4 har listats ett antal punkter som antas ha betydelse för ersättningsnivån vid ingående av arrendeavtal för mobilmaster. Med vissa modifikationer kan dessa faktorer även anses ligga bakom bestämmandet av hyresnivåer när det gäller s.k. rooftops. Uppräkningen visar att det ”vinstpåslag” som får anses ha gjorts delvis är hänförligt till fastighetsekonomiska hänsyn. Även möjligheten till alternativa placeringar i området kan spela in. Också vissa företagsekonomiska hänsyn kan ha betydelse, exempelvis mängd trafik i etern, jfr de olika vinstbegrepp som diskuterats i avsnitt 12.4.

Även tidsaspekten kan emellertid vara en stor kostnadspost för markförvärvaren. En fastighetsägare kan därför utnyttja eventuell tidsnöd hos denne för att betinga sig överkompensation.<sup>37</sup> Mot bakgrund av vad som ovan anförts om fastighetsägarnas goda förhandlingssituation i samband med den snabba utbyggnaden av mobilnät under 2000-talets första år, finns det anledning att anta att ersättningsnivåerna typiskt sett överstiger fastighetsägarnas reservationspris, dvs. att dessa dragit fördel av sin monopolsituation.

Här nämnda utgångspunkt innebär en reell förstärkning av äganderätten i mastfallen i förhållande till nuvarande rättsläge, något som ligger i linje med 2010 års ersättningsreform.

Av stor betydelse för bestämmandet av storleken på en förhöjd ersättning är hur denna förhåller sig till andra ersättningsbestämmelser, se kapitel 14.

#### 13.4.4 Skälighetsavvägning eller schablonregel?

**Bedömning och förslag:** Storleken på en förhöjd ersättning bör avgöras genom en skälighetsavvägning.

En förhöjd ersättning kan – såsom Utredningen om expropriationsersättning föreslog – beräknas genom en skälighetsavvägning i det enskilda fallet. Ett alternativ är att – såsom LRF och Thomas Kalbro varit inne på – använda en eller flera schabloner. Man kan också tänka sig en kombination härav. Varje modell har sina för- och nackdelar.<sup>38</sup>

Ersättningsbestämmande utifrån en skälighetsavvägning medför en heltäckande reglering med hög grad av flexibilitet och hänsynstaganden i det enskilda fallet, vilket kan vara ändamålsenligt i en

<sup>37</sup> Peter Ekbäck, Förfaranden vid planering och markåtkomst. En rättsekonomisk analys, 2000, s. 182.

<sup>38</sup> Leif Norell, Skälig eller ”objektiv” expropriationsersättning? SvJT 2007 s. 297 ff.

föränderlig värld. Flexibiliteten åstadkoms emellertid på bekostnad av förutsägbarheten. Kostnaderna för att bestämma ersättningen kan bli höga.

Exempel på omständigheter som kan vägas in vid en skälighetsbedömning är dels faktorer hänförliga till fastigheten, exempelvis läge, storlek, topografi, markförhållanden, användningssätt och bebyggelse, dels faktorer hänförliga till förvärvaren, exempelvis grad av allmänna och enskilda intressen, i vilken utsträckning verksamheten sker på marknadsmässiga villkor etc. Man kan också ta hänsyn till möjligheten till alternativa lokaliseringar.

Schabloner saknar motsvarande flexibilitet och kan därför vara ett trubbigt verktyg. Om tillämparen bokstavstolkar regelverket kan detaljstyrning medföra en risk för rättsförluster. Förutsägbarheten blir däremot hög.

För- och nackdelarna med ett system baserat på en skälighetsbedömning ("hermeneutiskt ersättningssystem") respektive schabloner ("positivistiskt ersättningssystem") kan illustreras med följande uppställning.<sup>39</sup>

<b>Hermeneutiskt ersättningssystem</b>	<b>Positivistiskt ersättningssystem</b>
Generalklausul	Detaljerade värderingsregler
T.ex. att skälig ersättning ska utgå för egendom	T.ex. att ersättning utgår efter marknadsvärdet
Hög grad av flexibilitet	Låg grad av flexibilitet
Låg grad av förutsägbarhet	Hög grad av förutsägbarhet
Enkelt för lagstiftaren	Enkelt för tillämparen
Rätten skapas	Rätten finns

Skillnaderna mellan dessa båda system kan utjämnas på olika sätt. En regel utformad utifrån skälighet kan således bli mer förutsebar genom att mer eller mindre detaljerade riktlinjer/schabloner utvecklas i förarbeten, föreskrifter och i praxis. Å andra sidan kan schablon-systemets "stelbenthet" minskas och en större nyansering uppnås genom skiktade schabloner.

<sup>39</sup> Efter Leif Norell, Skälig eller "objektiv" expropriationsersättning? SvJT 2007 s. 297 ff.



Förslaget från Utredningen om expropriationsersättning byggde, som nämnts, på en skälighetsbestämmelse. Under remissbehandlingen kritiserades detta förslag. Mot bakgrund av kritiken uttalades i förevarande utrednings direktiv att det bör eftersträvas att en ordning för vinstfördelning blir enkel att förstå och tillämpa samt leder till rimliga och förutsebara resultat för samtliga parter i ett markåtkomstförfarande. Särskild uppmärksamhet bör därför ägnas åt att skapa tydlighet beträffande hur vinstfördelningen närmare bör gå till.

Vad som nu sagts talar i och för sig för en schablonlösning. En sådan lösning har förespråkats av såväl LRF:s markersättningskommitté som av Thomas Kalbro, se avsnitt 12.4.<sup>40</sup> Något hinder i grundlag mot att införa en schablonmässigt bestämd ersättning kan inte anses finnas. Det kan även konstateras att schablonersättningar förekommer i andra ersättningssammanhang, bl.a. i form av det 25-procentiga påslaget avseende individuellt värde. I samband med införandet av detta påslag uttalade regeringen följande.<sup>41</sup>

Att föra bevisning om det pris som ägaren sannolikt skulle sälja sin fastighet för frivilligt låter sig svårligen göras. Domstolen skulle då i de allra flesta fall vara hänvisad till att inom ramen för en skälighetsbedömning ändå fastställa ersättningen schablonmässigt. Övervägande skäl talar därför för att föreskriva en schablonmässig ersättning i lagen.

Detta uttalande har bäring även på utformande av en vinstfördelningsregel. En ”vinstandel” är, liksom ersättning för individuellt värde, en del av reservationspriset. Detta är subjektivt och är bara – möjligen – känt av säljaren själv. Att fråga säljaren om dennes reservationspris och sedan bestämma ersättningen härtill är av uppenbara skäl inte rimligt. En ”vinstandel” relaterad till reservationspriset måste i stället bestämmas utifrån en typisk – ”normal” – säljare som förutsetts bete sig rationellt – ”*the economic man*”. Det blir alltså, något motsägelsefullt, fråga om att söka ett ”objektivt reservationspris”.<sup>42</sup> Prusbildningen vid frivilliga uppgörelser varierar. Det ligger i schablonlösningens natur att vissa fastighetsägare med en sådan lösning i viss utsträckning överkompenseras utifrån sina faktiska reservationspriser, medan andra underkompenseras. Med hänsyn till att samtliga fastighetsägare som berörs av en vinstfördelningsordning ändå tjänar på denna, kan emellertid en sådan ”orättvisa” accepteras.

<sup>40</sup> Se även bl.a. Barbro Julstad och Anders Victorin, Ledningsrätt i IT-tider, Det IT-rättsliga Observatoriets rapport 12/2000, s. 31 f.

<sup>41</sup> Prop. 2009/10:162 s. 68.

<sup>42</sup> Thomas Kalbro, Legitimitetsfrågor vid tvångsförvärv av mark och rättigheter, SOU 2004:7, bilaga 5, s. 275.

Det finns emellertid även ersättningsregler som bygger på skälighetsavvägningar och som i praktiken fungerar väl. Ett exempel härpå är 4 kap. 2 § expropriationslagen, den s.k. influensregeln. Ett annat exempel är fastighetsbildningslagens vinstfördelningsfall. Andra exempel finns i 50 och 50 a §§ anläggningslagen, enligt vilka ersättning för upplåtelse av enskild väg ska ”utgå utifrån vad som är skäligt”. En skälighetsbedömning ska enligt 6 kap. 24 § plan- och bygglagen även göras vid bestämmande av fastighetsägares skyldighet att betala kostnad för allmän plats. Kostnaderna ska således ”fördelas mellan fastighetsägarna på ett skäligt och rättvis sätt”. Även kostnadsfördelning mellan fastigheter enligt lagen om allmänna vattentjänster ska bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt ”vad som är skäligt och rättvist”. Ytterligare ett exempel på ersättningsberäkning som närmast får sägas ske enligt en skälighetsavvägning är 4 kap. 14 § lagen om elektronisk kommunikation

Frågan blir vilken lösning som – utifrån vad som i avsnitt 5.4.3 sagts om rättvisa i fördelningsprocessen – bäst får anses överensstämma med målsättningen att genom ett bestämt rättvisekriterium för fördelningen åstadkomma önskat resultat.

Utformandet av en schablonregel innebär betydande lagtekniska problem. Det är inte rimligt att ersättningsnivån ska vara densamma vid samtliga de fall som kan tänkas aktualiseras. Inte heller en lösning som innebär flera olika schabloner får anses tillräckligt nyanserad. Att tynga lagtext eller förordningstext med skiktade schabloner framstår inte heller som lämpligt. Även om en förhöjd ersättning i praktiken endast ska utgå i s.k. mastfall, är det inte rimligt att samtliga fall ersätts enligt samma schablon, oavsett exempelvis masthöjd och om det handlar om s.k. greenfields eller rooftops.

Mot bakgrund av vad som nu sagts är en renodlad schablonregel i lagtext inte lämplig. Lagregeln bör i stället utformas som en skälighetsregel. För att åstadkomma en rimlig avvägning mellan förutsebarhet och enkelhet bör emellertid schabloner till ledning för rättstillämpningen utformas på myndighetsnivå av Lantmäteriet, som har erfarenhet av att utforma normer och rekommendationer för fastighetsvärdering, bl.a. när det gäller ersättning för intrång av mobilmaster.<sup>43</sup> Från Lantmäteriets sida har man också förklarat sig beredda

<sup>43</sup> I Lantmäteriverkets rekommendationer den 14 oktober 2002 angående ersättningsprinciper för intrång av mobilemaster och optokablar på lantbruksfastigheter behandlas följande typfall med hänsyn till influens- och presumptionsregeln. 1. *Ny mast*: 1 a) mast ej tillåten markanvändning vid värdebidpunkten, 1 b) mast tillåten markanvändning vid värdebidpunkten; tillåtligheten har avgjorts med anledning av den aktuella masten samt 1 c) mast tillåten mark-

att utforma schabloner till ledning för tillämpningen av en vinstfördelningsregel. En sådan kombination mellan skälighetsavvägning och schablon får bäst anses överensstämma med målsättningen att genom ett bestämt rättvisekriterium för fördelningen åstadkomma önskat resultat.

#### 13.4.5 Engångsbelopp eller periodisk ersättning?

**Bedömning och förslag:** Den förhöjda ersättningen ska bestämmas att betalas till den ersättningsberättigade på en gång.

Expropriationslagen utgår från att ersättning ska bestämmas på en gång. Domstolen får dock på yrkande av part hänvisa sakägare att i särskild rättegång vid mark- och miljödomstolen föra talan om ersättning för skada eller intrång som ej lämpligen kan prövas i målet (5 kap. 27 §). Enligt utredningens direktiv är en utgångspunkt för uppdraget att expropriationsersättningen även fortsättningsvis ska betalas på en gång. Det bör alltså vara fråga om ett engångsbelopp.

Enligt utredningens mening är det för förutsebarhetens skull angeläget att grunderna för en förhöjd ersättning *bestäms* en gång för alla, dvs. i samband med att ersättningen i övrigt bestäms. Att ersättningen ska utgå med ett engångsbelopp är emellertid inte helt självklart.

Utredningen har ovan slagit fast att en förhöjd ersättning bör utformas med ledning av vad som skulle ha skett vid en ”normal” frivillig överenskommelse och att ledning bör sökas i de principer som tillämpas vid värdering vid arrende- och hyresavtal. Av redogörelsen i avsnitt 13.3.4 framgår att ersättningen vid såväl anläggningsarrenden för vindkraftverk och mobilmaster som vid hyra för upplåtelse för basstation och antenn i flertalet fall utgår med en årlig ersättning.

---

användning vid värdetidpunkten; tillåtligheten har avgjorts utan samband med den i förrättningen aktuella masten. 2. *Mast finns, avtalstiden har gått ut.* 3. *Mast finns, ”omvandling” av nyttjanderätt till ledningsrätt:* 3 a) befintlig mast, omvandling av nyttjanderätt med årliga avgifter till ledningsrätt samt 3 b) befintlig mast, omvandling av nyttjanderätt med engångsavgift till ledningsrätt. För exempelvis *typfall 2* anges i rekommendationerna att värderingen bör göras utifrån marknadsvärdet av en masttomt, vilket som en schablon kan bedömas till 10 årliga arrendebelopp. Det sägs vidare att en reduktion av detta belopp bör göras med hänsyn till den företagsnytta som fastighetsägaren skäligen inte bör tillgodoräkna sig, varvid det beaktas att mastägaren inte ska få betala två gånger för de kostnader som har lagts ned på att ställa i ordning masttomten. Med hänsyn till detta anges att ersättningen för *typfall 2* bör hamna på en nivå som motsvarar 5 årsbelopp.

Även s.k. mineralersättning som enligt minerallagen tillfaller fastighetsägare inom koncessionsområdet utgår på årlig basis, se avsnitt 4.3.2.<sup>44</sup> Nämnas kan också ersättning för begagnande av enskild väg som enligt 50 och 50 a §§ anläggningslagen kan bestämmas att utgå på en gång eller årligen i förskott. Ersättningen är bl.a. tänkt att kompensera för slitage på väg.

En anledning till att engångsersättning sällan tillämpas vid anläggningsarrenden etc. är att sådan ersättning tillfaller fastighetsägaren i stället för att följa fastigheten. Eftersom rådigheten över fastigheten har minskats, utan att den samtidigt har knutits till en återkommande intäkt, förlorar fastigheten då i värde.

LRF och Sveriges Jordägareförbund har till utredningen framfört att en periodisk ersättning har skattetekniska fördelar för markägaren i förhållande till ett engångsbelopp, eftersom ett årligt belopp kan pareras med rörelsen i övrigt i stället för att beskattas som inkomst på kapital. Också från IT- & Telekomföretagens sida har man ställt sig positiv till en lösning med periodisk ersättning, eftersom den innebär att investeringskostnaden sprids över tiden.

Det finns alltså många fördelar med periodisk ersättning och exempel på liknande regleringar i lagstiftningen. En sådan lösning skulle emellertid vara främmande för expropriationslagens ersättningsystem. Den skulle dessutom förutsätta en uppräkningsindex enligt konsumentprisindex (KPI)<sup>45</sup> eller prisbasbeloppet, på samma sätt som är brukligt vid frivilliga uppgörelser som innebär periodiska arrendavgifter.<sup>46</sup> En sådan lösning kan också få svåröverblickbara konsekvenser, exempelvis måste man ha med i beräkningen att förvärvaren kan komma på obestånd. Skyddet för eventuella panthavare talar således för en engångsersättning.

Med hänsyn till vad som nu sagts bör en förhöjd ersättning i stället utgå med ett engångsbelopp. Detta innebär fördelar för enskilda fastighetsägare som har ett intresse av en engångssumma, exempelvis äldre personer som vill få del av hela ersättningen.

De fördelar som finns med periodiska ersättningar är emellertid som framgått i många fall betydande. I dessa fall bör valet av engångsersättning i lagstiftningen innebära att båda parter får incitament att

<sup>44</sup> Ett annat exempel på periodisk ersättning fanns i 9 kap. 3 § andra stycket i den nu upphävda vattenlagen (1983:291), som stadgade att ersättning för flottledsföretag fick fastställas i form av årliga belopp.

<sup>45</sup> KPI är det mest använda måttet för prisutveckling. Det används bl.a. som inflationsmått och vid avtalsreglering. KPI avser att visa hur konsumentpriserna i genomsnitt utvecklar sig.

<sup>46</sup> Prisbasbeloppet beräknas av Statistiska centralbyrån utifrån bestämmelserna i Socialförsäkringsbalken (2010:110). Beräkningarna ska göras med utgångspunkt i förändringen av KPI.

i stället på frivillig väg utforma ersättningsmodeller utifrån en periodisk lösning.

Enligt 6 kap. 1 § expropriationslagen är huvudregeln att löseskilling och intrångsersättning ska betalas genom nedsättning hos länsstyrelsen i det län där fastigheten är belägen. Därmed omfattas det procentuella schablonpåslaget, eftersom det utgör en del av den totala löseskillingen eller intrångsersättningen. Nedsättningsskyldigheten omfattar däremot inte s.k. annan ersättning.

Den förhöjda ersättningen bör vara en form av intrångsersättning. Det är därför lämpligt att den förhöjda ersättningen i betalningshänseende behandlas på samma sätt som övriga sådana poster. Det innebär att sådan ersättning normalt ska betalas genom nedsättning.

#### 13.4.6 Närmare om beräkningen av en förhöjd ersättning

**Bedömning och förslag:** I de fall då ledningsrätt upplåts för master och liknande anordningar bör en förhöjd ersättning skäligt betalas med ett belopp som motsvarar ett "lågt beräknat" masttomtvärde. Som en schablon bör ersättningen kunna bestämmas till ett belopp som motsvarar 10 årliga arrende- eller hyresbelopp. De årliga beloppen bör spegla vad som sannolikt skulle ha betalats vid en motsvarande frivillig överenskommelse, med bortseende från eventuell inverkan av såväl 2008 års s.k. mastfall som monopolsituation.

Som framgått av avsnitt 13.4.4 bör en förhöjd ersättning bestämmas till ett skäligt belopp. Å ena sidan bör hänsyn tas till vad parterna sannolikt skulle ha kommit överens om vid en "normal" frivillig överenskommelse, dvs. något som kan betecknas som värdet av en masttomt. Å andra sidan bör inte ersättningsnivån vara oproportionerligt stor i förhållande till intrånget; det bör finnas utrymme för frivilliga överenskommelser utan att ersättningsnivån riskerar att stiga.

Den förhöjda ersättningen bör mot denna bakgrund relateras till värdet av en masttomt, men försiktigt beräknat inte bestämmas till det fulla tomtvärdet. Enkelt uttryckt är det ett "lågt beräknat" masttomtvärde som bör ersättas.

Det engångsbelopp som parterna sannolikt skulle ha kommit överens om frivilligt vid förvärv av masttomten bör å ena sidan bestäm-

mas med bortseende från inverkan av de ersättningsregler och den praxis, främst 2008 års avgöranden från Högsta domstolen (de s.k. mastfallen), som är vägledande i dag. Denna inverkan torde verka i en sänkande riktning jämfört med den hypotetiska situationen att det inte funnes några tvångsregler. Å andra sidan bör bortses från att fastighetsägarna kan ha utnyttjat sin monopolställning innan det blev klargjort att det var möjligt att använda ledningsrätt. Detta är en effekt som kan ha inverkat i en höjande riktning på de årliga ersättningsbelopp som parterna kom överens om under 2000-talets första år. Det masttomtvärde som söks är alltså i grunden en teoretisk konstruktion, eftersom det i dag inte finns någon opåverkad värdenivå. Med tanke på att det är fråga om att bestämma en *skälig* nivå på den förhöjda ersättningen, i relation till ett hypotetiskt masttomtvärde, finns det ett visst bedömningsutrymme beträffande detta värde. Detta, liksom även de i direktiven uttalade önskemålen om förutsebarhet och enkelhet, talar för att ersättningen bör kunna bestämmas med hjälp av en relativt grov schablon.

Mot denna bakgrund kan det sammantaget vara rimligt att ersättningen bestäms med utgångspunkt i ett skäligt antal årliga arrende- eller hyresbelopp (i fortsättningen talas här för enkelhetens skull enbart om arrendebelopp).<sup>47</sup> Frågan blir i så fall *dels* hur många belopp, *dels* hur årsbeloppen bör bestämmas.

Som utgångspunkt för val av ett skäligt *antal årsbelopp*, eller en *multiplikationsfaktor*, kan följande tabell vara av intresse. Tabellen visar hur den s.k. kapitaliseringsfaktorn beror av kalkylräntefot och kalkylperiod (avrundat till hela tal). Vid kalkyler som syftar till att utifrån framtida intäkter beräkna ett tomtvärde, brukar man ofta använda en tämligen hög kalkylränta, vilken tar hänsyn till bl.a. hur marknaden antas beakta kalkylosäkerheten. En räntefot om 7 procent tillämpades t.ex. av Göta hovrätt i ett av de tre s.k. mastfallen. Räntefoten 4 procent har tagits med som en jämförelse med vad resultatet blir om man tillämpar en för intrång, t.ex. på jordbruk, mer vanlig kalkylränta.

	10 år	15 år	20 år	25 år	Evig tid
4 %	8	11	14	16	25
7 %	7	9	11	12	14

<sup>47</sup> För s.k. rooftops är den vanliga avtalsformen hyra, varför det i dessa fall ofta blir aktuellt med årliga hyresbelopp.

Räntefoten 7 procent ger en faktor på 9 respektive 11 för kalkylperioder om 15 respektive 20 år, vilket torde vara vanliga arrendeperioder för master och liknande anordningar. Men ledningsrätt upplåts på evig tid och då hamnar vi på faktor 14. Det torde dock finnas inbyggt en viss osäkerhet med hänsyn till teknikutveckling etc. om masterna kommer att stå i evig eller mycket lång tid. En tillämpning av en lägre räntefot talar för en högre faktor. Faktorn blir 11 respektive 14 för en kalkylperiod om 15 respektive 20 år samt 25 för evighetskapitalisering.

Ovanstående beräkningar visar på de osäkerhetsfaktorer – val av kalkylräntefot och kalkylperiod – som man har att förhålla sig till vid beräkning av ett masttomtvärde. Eftersom den förhöjda ersättningen inte bör motsvara det fulla tomtvärdet, utan ett skäligt lägre värde, finns det ett visst bedömningsutrymme när det gäller kalkylräntefot och kalkylperiod.

Som en samlad bedömning kan det mot denna bakgrund vara *skäligt att som en schablon lägga 10 arrendebelopp* till grund för den förhöjda ersättningen.<sup>48</sup>

Den andra komponenten i beräkningsmodellen är alltså *det årliga arrendebelopp* som faktorn ska appliceras på. Från principiell synpunkt bör man som nämnts utgå från det belopp som parterna sannolikt skulle ha kommit överens om vid värdetidpunkten vid en frivillig upplåtelse, med bortseende från dels de tvångsregler som gäller i dag, dels att markägarna tidigare kan ha utnyttjat sin monopolställning.

Som framgått ovan blir det fråga om ett hypotetiskt belopp, eftersom de arrendebelopp som parterna kommer överens om i dag vid frivilliga upplåtelser kan antas vara – mer eller mindre – påverkade neråt av ”tvångsnivån”, dvs. den praxis som slogs fast i 2008 års avgöranden från Högsta domstolen. Om och hur stor sänkande inverkan dessa avgöranden har haft på arrendenivåerna går inte att säga med säkerhet utan närmare undersökningar. Det går således inte att okritiskt utgå från de arrendenivåer som avtalas i dag.

I avsnitt 13.3.4 har redovisats vissa årliga belopp som i början av 2000-talet betalades vid frivillig upplåtelse för s.k. greenfields och

---

<sup>48</sup> En tillämpning av en faktor av den storleksordningen ger en nivå som i princip kan antas motsvara vad den *allmänna fastighetsmarknaden* – med bortseende från den princip som Högsta domstolen slog fast i 2008 års mastfall – värderar en masttomt till. Jfr Lantmäteriverkets rekommendationer den 14 oktober 2002 angående ersättningsprinciper för intrång av mobiltelemaster och optokablar.

rooftops.<sup>49</sup> Dessa nivåer torde – åtminstone till viss del – ha varit influerade av att den tidspress som vid den tidpunkten låg bakom utbyggnaden av 3G-nätet. Vidare var det först genom 2004 års ändringar i ledningsrättslagen som det blev helt klart att lagen var tillämplig på anläggningar för elektronisk kommunikation, varför nivån innan lagändringen kan ha varit influerad även av monopolsituationen. Det ligger i sakens natur att storleken på dessa höjande influenser inte kan bedömas säkert.

Det är alltså vanskligt att dra några säkra slutsatser om vad som kan anses vara en rimlig frivillignivå i dag, om parterna – hypotetiskt – skulle komma överens utan att det funnes vare sig tvångsregler eller monopolsituation. De nivåer som redovisas i avsnitt 13.3.4, dvs. i princip 2003 års nivåer, torde emellertid tillsammans med de arrendebelopp som betalas i dag kunna ligga till grund för rimliga *schablonbelopp*.

Det bör ankomma på Lantmäteriet att utifrån ovanstående principer utforma rekommendationer för hur den förhöjda ersättningen bör beräknas.

Samma värderingsprinciper bör tillämpas oavsett om det är fråga om upplåtelse av ledningsrätt för nya eller befintliga anordningar. När det gäller befintliga anordningar, då den ursprungliga upplåtelsen grundas på ett arrende- eller hyresavtal, kan det finnas särskild anledning att beakta de årliga avgifter som parterna tidigare kommit överens om – under förutsättning att avgifterna framstår som skäliga med hänsyn till vad som sagts ovan. Om ersättningen i det enskilda fallet knyts till tidigare avtalade belopp kommer faktorer som belägenhet, storlek på masten (basstationen) och andra värdepåverkande faktorer att beaktas. Hänsyn kommer även att tas till extra arrendebelopp för samlokalisering, vilket innebär att andrahandsupplåtelser kommer att höja intrångsersättningen.

För tydlighetens skull bör även framhållas att värdet av masttomten, beräknat enligt ovan, inkluderar det ”underliggande” faktiska markvärdet. Det är sålunda inte meningen att det framräknade beloppet ska ses som ett separat påslag på markvärdet grundat på pågående markanvändning, inklusive påslaget med 25 procent.

Det ”underliggande” markvärdet kan även innefatta företagsnytta och andra förväntningsvärden, t.ex. värden som grundas på förväntningar på bebyggelse. Inte heller i sådana fall ska det göras ett separat påslag på markvärdet, utan ersättning betalas på vantligt sätt med

<sup>49</sup> De belopp som redovisas i avsnitt 13.3.2 bygger på utredningar gjorda av Svefa (greenfields) respektive Newsec (rooftops), se bilaga 2 och 3.



ett belopp som motsvarar ett försiktigt beräknat masttomtvärde. Inom ramen för den skälighetsbedömning som den föreslagna ersättningsbestämmelsen grundas på, bör dock ersättningen aldrig understiga den ersättning som följer av en tillämpning av bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen. I de fall då värdet av en masttomt inte täcker förlusten av förväntningsvärdet, inkluderande eventuella förväntningsvärden plus det 25-procentiga påslaget, bör fastighetsägaren på så vis vara garanterad att det inte kan bli en lägre ersättning än vid expropriation.

Vidare ska skador som hänförs till *annan ersättning* värderas och ersättas separat utöver värdet av masttomten. I det sammanhanget bör särskilt observeras, att i det fall då ledningsrätten bryter ett gällande arrende- eller hyresavtal kan det bli aktuellt med annan ersättning för att täcka förlusten av årliga arrende- eller hyresbelopp.

## 14 Förhållandet till befintliga ersättningsregler

### 14.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att överväga förhållandet mellan en ordning för vinstfördelning och befintliga ersättningsregler, samt att föreslå de eventuella justeringar av befintliga ersättningsregler som kan vara nödvändiga med anledning av en vinstfördelningsordning, t.ex. för att undvika att samma värden kan bli ersatta mer än en gång.

Utgångspunkten ska vara att förslaget om vinstfördelning i möjligaste mån anpassas till befintliga ersättningsregler. Det kan dock inte uteslutas att befintliga ersättningsregler kan behöva justeras med anledning av en möjlighet till vinstfördelning.

Nedan följer utredningens överväganden och förslag i denna del.

### 14.2 Överväganden och förslag

#### 14.2.1 Innefattar det 25-procentiga påslaget någon "vinstandel"?

**Bedömning och förslag:** Det 25-procentiga påslaget får anses innefatta full ersättning för individuellt värde samt tidigare icke ersättningsgilla transaktionskostnader. Det får däremot åtminstone till väsentlig del anses ha en annan innebörd än vinstfördelning.

Ovan har förespråkats att en regel för bestämmande av en förhöjd ersättning utformas med ledning av principen vad som skulle ha skett vid en "normal" frivillig överenskommelse. Säljaren bör – totalt sett – ersättas med ett belopp som motsvarar hans eller hennes reserva-

tionspris om försäljningen skett på en öppen marknad, dvs. utan monopolställning. Begreppet *reservationspris* har ingen enhetlig definition, se avsnitt 5.5. Något förenklat kan det dock, utöver förmogenhetsminskning, sägas omfatta posterna individuellt värde, transaktionskostnader och vinstandel.

Som framgått i avsnitt 6.4.4 lämnade Utredningen om expropriationsersättning såväl ett förslag på ett 25-procentigt schablonpåslag på löseskillingen och intrångsersättningen som ersättning för individuellt värde som ett förslag på vinstfördelning enligt en skälighetsbedömning. Medan schablonpåslaget infördes genom 2010 års ersättningsreform, bereds vinstfördelningsfrågan vidare genom denna utredning.

Frågan är om det 25-procentiga påslaget innefattar någon ”vinstandel”. Förarbetena till reformen lämnar öppet vilka närmare värden schablonpåslaget är tänkt att ersätta.<sup>1</sup>

När fastighetens värde ska bestämmas i en expropriationssituation, där ägaren inte själv har tagit initiativ till någon försäljning, är det enligt regeringens uppfattning rimligt att också ta hänsyn till vad ägaren frivilligt skulle vara beredd att sälja sin fastighet för. Detta tillgodoser på ett bättre sätt intresset av en mer allsidig ersättningsbestämning, där hänsyn tas inte bara till köparsidan på den rådande marknaden utan där också säljarens inställning till värdet beaktas. Det pris som fastighetsägaren skulle vara beredd att sälja sin fastighet för på frivillig väg kan naturligtvis i sin tur vara betingat av ett individuellt värde. *Vilka värden* (utredningens kurs.) som fastighetsägaren i det enskilda fallet tillmäter vikt går dock knappast att bedöma objektivt. Det kan vara fråga om affektionsvärden eller andra värden i form av en stark koppling till fastigheten eller förväntningar om att kunna sälja fastigheten till en högre pris i ett annorlunda marknadsläge än det rådande. Enligt regeringens mening bör ersättningsbestämningen alltså *mer än i dag* (utredningens kurs.) efterlikna priset vid en frivillig försäljning genom att ersättningen sätts högre än vad som svarar mot marknadsvärdet respektive marknadsvärdeminskningen.

Av uttalandet framgår att påslaget i första hand är tänkt att täcka säljarens individuella värde. Det får antas att det även avser att kompensera för (tidigare) icke ersättningsgilla transaktionskostnader enligt Leif Norells definition, se avsnitt 5.5.<sup>2</sup>

När det gäller frågan om påslaget även ska avse en ”vinstandel”, kan å ena sidan konstateras att påslaget enligt uttalandet i propositionen kan ersätta olika typer av värden, vilket alltså inte utesluter

<sup>1</sup> Prop. 2009/10:162 s. 65 ff. och 70.

<sup>2</sup> Jfr SOU 2008:99 s. 152.

en ”vinstandel”. I förarbetena anges dessutom att ersättningsreglerna bör utformas så att de bl.a. avspeglar det vinstsyfte som många gånger ligger bakom tvångsförvärv av mark.<sup>3</sup> Å andra sidan synes ambitionen endast vara att ersättningsbestämningen *i större utsträckning* än tidigare ska efterlikna priset vid en frivillig försäljning. Den omständigheten att regeringen samtidigt föreskickade att vinstfördelningsfrågan skulle utredas vidare talar närmast för att påslaget inte är tänkt att omfatta någon ”vinstandel”.

Mot bakgrund av vad som nu sagts får det 25-procentiga påslaget anses innefatta full ersättning för individuellt värde samt tidigare icke ersättningsgilla transaktionskostnader. Det får däremot åtminstone till väsentlig del anses ha en annan innebörd än vinstfördelning.<sup>4</sup>

Med tanke på att Utredningen om expropriationsersättning stod bakom såväl förslaget om det 25-procentiga påslaget som ett förslag om en vinstfördelningsordning, är utredningens syn på förhållandet mellan påslag och vinstfördelning av intresse. Utredningen konstaterade att påslaget för individuellt värde saknade praktisk betydelse i de fall då vinstfördelning skulle ske.<sup>5</sup>

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.

Det sagda bör innebära att vinsten/nyttan i vinstfördelningsfallen förutsattes överstiga marknadsvärdet plus det individuella 25-procentiga påslaget.

<sup>3</sup> Prop. 2009/10:162 s. 48.

<sup>4</sup> I de fall då det förekommer förväntningsvärden innebär det 25-procentiga påslaget indirekt att en viss vinst – exploateringsvinst – tillförs markägaren, se avsnitt 10.2.2.

<sup>5</sup> SOU 2008:99 s. 174 f. och 408.

### 14.2.2 Hur ska en förhöjd ersättning förhålla sig till löseskilling respektive intrångsersättning?

**Bedömning och förslag:** En förhöjd ersättning ska betalas i form av en förhöjd löseskilling respektive intrångsersättning.

Enligt 4 kap. 1 § första stycket expropriationslagen ska vid expropriation som huvudregel löseskilling respektive intrångsersättning betalas. Det 25-procentiga påslaget som ska betalas enligt andra stycket samma paragraf utgör ytterligare löseskilling respektive intrångsersättning, se avsnitt 4.2.2.

Enligt utredningens mening ska även en förhöjd ersättning betalas i form av löseskilling eller intrångsersättning. Den förhöjda ersättningen bör, som framgått av avsnitt 13.4.3, bestämmas utifrån en samlad bedömning av vad som kan anses vara en skälig ersättning. Den bör alltså inte bestämmas som ett separat påslag på marknadsvärdet.

Att den förhöjda ersättningen ska bestämmas utifrån en samlad bedömning innebär en skillnad i förhållande till hur det individuella påslaget fastställs, eftersom det i det fallet handlar om just ett procentuellt påslag baserat på marknadsvärdeminskningen. Även vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen kan ske genom att man först beräknar marknadsvärdet och sedan lägger till vinsten genom ett påslag.

En fördel med att den förhöjda ersättningen ska bestämmas utifrån en samlad bedömning, är att detta från tillämparperspektiv är väsentligt mycket enklare än att först behöva fastställa marknadsvärdeminskningen plus 25 procent, och därefter ”höja upp” ersättningen. En sådan ”tillämparvänlig” utformning ska enligt utredningens direktiv eftersträvas. Även enligt fastighetsbildningslagen tillämpas ofta en sådan princip, nämligen vid s.k. indirekt vinstfördelning, se avsnitt 12.2.4. Så sker exempelvis enligt den s.k. genomsnittsprincipen, som ju ligger mycket nära den här föreslagna modellen att basera en förhöjd ersättning på ett ”masttomtvärde”.

Att däremot först bestämma marknadsvärdeminskningen plus 25 procent synes mindre meningsfullt, eftersom ett sådant belopp normalt väsentligt skulle understiga den slutliga ersättningen. Det skulle dessutom kunna leda till onödiga processkostnader att först bestämma marknadsvärdeminskningen, bl.a. på grund av risken för överklaganden rörande storleken på denna.

### 14.2.3 Hur ska en förhöjd ersättning förhålla sig till s.k. annan ersättning?

**Bedömning och förslag:** S.k. annan ersättning ska bedömas separat och således inte påverka storleken på en förhöjd ersättning.

Fastighetsägaren är enligt 4 kap. 1 § första stycket tredje punkten expropriationslagen utöver löseskilling eller intrångsersättning berättigad till annan ersättning. Denna avser övrig skada av ekonomisk art, t.ex. kostnad för flyttning till annan fastighet eller kostnad för att en av fastighetsägaren driven rörelse måste läggas ned, se avsnitt 3.4.1. Frågan är hur en förhöjd ersättning ska förhålla sig till annan ersättning.

Fastighetsbildningslagen innehåller såväl en regel om annan ersättning (5 kap. 12 §) som en vinstfördelningsregel (5 kap. 10 a §). Om övriga skador förekommer i ett vinstfördelningsfall uppkommer frågan om vinstfördelningen ska ske före eller efter det att dessa övriga skador har ersatts. Enligt förarbetena ska eventuella övriga skador endast ersättas i den utsträckning de inte täcks av likvidvärdet inklusive vinstandelen. Det innebär att fastighetsägaren i första hand får ta av sin vinst för att täcka personliga skador och att ”bagatellartade” personliga skador som uppenbarligen ligger inom vinstandelen inte behöver prövas i detalj.<sup>6</sup> Nämnda bestämmelse i fastighetsbildningslagen ska enligt 13 § första stycket anläggningslagen tillämpas även i fråga om ersättning enligt den lagen.

Förslaget om vinstfördelning från Utredningen om expropriationsersättning innebar att eventuell annan ersättning skulle bedömas helt separat och således inte påverka vinstfördelningen.<sup>7</sup> Utredningens förslag skilde sig därmed från vad som gäller enligt fastighetsbildningslagen och anläggningslagen. Under remissbehandlingen av förslaget framhölls att det är rimligt att en förhöjd ersättning kan minska utrymmet för eventuell annan ersättning, eftersom annan ersättning är knuten till värdet av pågående markanvändning, medan en förutsättning för att vinst ska uppstå är att den pågående markanvändningen upphör.

Det 25-procentiga påslaget är en del av löseskillingen eller intrångsersättningen och ska enligt förarbetena hållas isär från posten annan ersättning.<sup>8</sup> Även en förhöjd ersättning utgör löseskilling

<sup>6</sup> Prop. 1991/92:127 s. 72.

<sup>7</sup> SOU 2008:99 s. 176 och 409.

<sup>8</sup> Se prop. 2009/10:162 s. 94. Jfr prop. 1971:122 s. 171.

eller intrångsersättning. Detta talar för att posten annan ersättning ska bedömas separat. En sådan lösning ansluter till systematiken i expropriationslagens ersättningssystem, som bygger på att annan ersättning är en särskild ersättningspost. Det får dessutom antas att en säljares reservationspris vid en frivillig överenskommelse skulle ha omfattat såväl en "vinstandel" som ersättning för övrig skada.

En lösning innebärande att annan ersättning skulle ingå i en förhöjd ersättning skulle däremot innebära nackdelen att mer "bagatellartade" personliga skador skulle kunna "ätas upp" av den förhöjda ersättningen. Det förefaller inte heller lämpligt att ersättning för personliga skador skulle kunna tas i anspråk av panträttshavare i fastigheten.

Mot denna bakgrund bör den förhöjda ersättningen inte minska utrymmet för att få ersättning för övrig skada. Den ersättningsposten bör i stället vara fristående i förhållande till löseskilling och intrångsersättning.

#### 14.2.4 Hur ska en förhöjd ersättning förhålla sig till skadebegränsande åtgärder?

**Bedömning och förslag:** Det torde inte vara aktuellt eller motiverat att tillämpa regeln om skadebegränsande åtgärder i fråga om löseskilling och intrångsersättning. Regeln bör däremot i de här aktuella fallen alltså kunna bli tillämplig när det gäller annan ersättning.

I 4 kap. 1 § fjärde stycket expropriationslagen finns en bestämmelse om verkan av skadebegränsande åtgärder. Om den exproprierandes åtagande att vidta en åtgärd för att minska skadan är sådant att det skäligen bör godtas av den ersättningsberättigade, ska hänsyn tas till åtgärden när expropriationsersättningen bestäms. En sådan åtgärd som avses i paragrafen kan hänföra sig till såväl marknadsvärde-minskningen som till övrig skada. Ställningstagandet till eventuella skadebegränsande åtgärder görs i praktiken som en integrerad del av bedömningen av marknadsvärdet respektive marknadsvärde-minskningen.

När det gäller en förhöjd ersättning för själva markintrånget torde det inte vara aktuellt eller motiverat att tillämpa regeln om skadebegränsande åtgärder i fråga om löseskilling och intrångsersättning.

Syftet är, som framgått av avsnitt 13.4.6, att den förhöjda ersättningen ska motsvara ett lågt beräknat masttomtvärde. Eftersom denna ersättning i princip alltid täcker skadan, dvs. markförlusten, och inte är direkt kopplad till markvärdet är det inte relevant att tillämpa regeln om skadebegränsande åtgärder i detta sammanhang.

När det däremot gäller ersättningsposten annan ersättning, som enligt förslaget ska bestämmas separat, se avsnitt 14.2.3, bör regeln om skadebegränsande åtgärder i de här aktuella fallen däremot alltså kunna bli tillämplig. Vidare bör regeln bli tillämplig ifråga om ersättning för företagskada, som även den är en ersättningspost som i förekommande fall ska betalas utöver den förhöjda ersättningen för upplåtelsen, se nedan.

#### 14.2.5 Hur ska en förhöjd ersättning förhålla sig till den s.k. influensregeln?

**Bedömning och förslag:** Negativ värdeinverkan, s.k. företagskada, ska hanteras i vanlig ordning enligt reglerna i 4 kap. 2 § expropriationslagen. Det innebär att ersättning för ersättningsgill företagskada ska betalas utöver ersättningen för markintrånget.

Positiv värdeinverkan, s.k. företagsnytta, kan innefattas i det ”underliggande” markvärdet. Det innebär att det inte ska göras ett separat påslag på markvärdet, utan ersättning betalas på vanligt sätt med ett belopp som motsvarar ett försiktigt beräknat masttomtvärde.

Den s.k. influensregeln i 4 kap. 2 § expropriationslagen innebär – förenklat – att löseskillingen, om det företag (dvs. ändamål) för vars genomförande en fastighet exproprieras har medfört inverkan av någon betydelse på fastighetens marknadsvärde, ska bestämmas på grundval av det marknadsvärde som fastigheten skulle ha haft om någon sådan inverkan inte hade förekommit, se avsnitt 2.3.4. Vid expropriation av del av en fastighet ska influensregeln tillämpas i fråga om beräkning av värdet före expropriationen.

En förhöjd ersättning bör som framgått bestämmas genom en samlad bedömning, dvs. utan att en bedömning behöver göras av fastighetens marknadsvärde eller minskningen av marknadsvärdet. Influensregeln är kopplad till marknadsvärdet och i intrångsfallet



till marknadsvärdet före intrånget. Frågan är hur influensregeln förhåller sig till en sådan samlad bedömning av ersättningen.

När det först gäller negativ värdeinverkan, s.k. *företagsskada*, kan konstateras att sådan kan uppkomma exempelvis om masten placeras i närheten av ett bostadshus. Man hade i och för sig kunnat tänka sig att – inom ramen för den skälighetsbedömning som den förhöjda ersättningen grundas på – ersätta även företagsskada, om den är ersättningsgill enligt rekvisiten i influensregeln. I vissa fall kan emellertid marknadsvärdeminskningen till största delen utgöras av just ersättning för företagsskada.<sup>9</sup> Det framstår då som lämpligare att härleda tillämpningen av 4 kap. 2 § direkt till expropriationslagen, än att enbart hantera den inom ramen för den skälighetsbedömning som ska göras när den förhöjda ersättningen bestäms. Med en sådan lösning åstadkoms också överensstämmelse med miljöbalkens ersättningsystem.

Det innebär att i de fall då rekvisiten i 4 kap. 2 § expropriationslagen fjärde stycket om rätt till ersättning för företagsskada är uppfyllda, ska ersättning för företagsskada betalas utöver den förhöjda ersättningen för markintrånget. Med andra ord ska en separat beräkning av ersättning för företagsskada göras.

När det sedan gäller positiv värdeinverkan, s.k. *företagsnytta*, kan först konstateras att influensregeln i fastighetsbildningslagens vinstfördelningsfall inte tillämpas såvitt gäller värdestegring (5 kap. 10 a § tredje stycket fastighetsbildningslagen). Detta innebär att eventuell företagsnytta alltid ersätts utöver ersättning för mark inklusive vinst. Enligt utredningens mening är det dock inte nödvändigt att frågan om företagsnytta i mastfallen hanteras på motsvarande sätt som i fastighetsbildningslagen. Som framgår av avsnitt 13.4.6 kan det "underliggande" markvärdet innefatta företagsnytta och andra förväntningsvärden, t.ex. värden som grundas på förväntningar på bebyggelse. Nyttan är då "inbakad" i det underliggande markvärdet och ersätts via masttomtvärdet. I dessa fall ska det inte göras ett separat påslag på markvärdet, utan ersättning betalas normalt på vanligt sätt med ett belopp som motsvarar ett försiktigt beräknat masttomtvärde. Inom ramen för den skälighetsbedömning som den föreslagna ersättningsbestämmelsen grundas på, bör dock ersättningen aldrig understiga den ersättning som följer av en tillämpning av bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen. I de fall då värdet av en masttomt inte täcker förlusten av förväntningsvärdet, inkluderande

<sup>9</sup> Se t.ex. Östersunds tingsrätt, Mark- och miljödomstolens, dom 2012-02-29, mål nr F 1825-11.

eventuella förväntningsvärden plus det 25-procentiga påslaget, bör fastighetsägaren på så vis vara garanterad att det inte kan bli en lägre ersättning än vid expropriation.

#### 14.2.6 Förhållandet mellan ledningsrättslagen och expropriationslagen

**Bedömning:** I de fall förutsättningarna för en förhöjd ersättning enligt ledningsrättslagen är uppfyllda, bör det inte vara möjligt att för samma ändamål i stället ta i anspråk marken genom expropriation.

Att mark tas i anspråk enligt ledningsrättslagen utesluter i princip inte att förutsättningarna samtidigt kan vara uppfyllda för expropriation. Även om ledningsrättsförfarandet är snabbare och smidigare än expropriation, skulle man kunna tänka sig att en aktör som behöver mark för en mast eller liknande anordning – för att slippa betala en förhöjd ersättning – ansöker om expropriation i stället för om ledningsrätt.

I vilken utsträckning alternativa markåtkomstsätt är möjliga har bara behandlats sparsamt i regeringens beslut om tillstånd till expropriation. Det har därför ansetts oklart i vilken utsträckning möjligheten till markåtkomst enligt andra lagar påverkar möjligheten till expropriation.<sup>10</sup>

Ledningsrättslagen är emellertid en speciallag i förhållande till expropriationslagen. Enligt 2 kap. 12 § expropriationslagen ska expropriationstillstånd inte meddelas, om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt. Av förarbetena till denna bestämmelse framgår att expropriation som regel i praktiken enbart ska komma till användning när andra vägar att nå det avsedda målet är stängda samt att möjligheten till frivillig uppgörelse bör undersökas innan expropriation tillgrips.<sup>11</sup> Detta får anses innebära att man bör utnyttja ledningsrättslagens regler om markåtkomst innan reglerna i expropriationslagen används, dvs. att speciallag bör tillämpas framför den vidare och mera övergripande lagen på området.<sup>12</sup>

Under alla omständigheter innebär utredningens förslag i fråga om master och liknande anordningar att markägaren normalt sett får

<sup>10</sup> Anders Dahlsjö m.fl., Expropriationslagen. En kommentar, 2010, s. 104 f. och 142 f.

<sup>11</sup> Prop. 1972:109 s. 218.

<sup>12</sup> Samma uppfattning framfördes av 2002 års ledningsrättsutredning i SOU 2004:7 s. 39.

en väsentligt högre ersättning enligt ledningsrättslagen. En intresseavvägning enligt expropriationslagen bör därför innebära att tillstånd till en för markägaren i ersättningshänseende ofördelaktig expropriation inte bör beviljas i dessa fall.

Även om rättsläget när det gäller förhållandet mellan ledningsrättslagen och expropriationslagen enligt utredningens mening således framstår som relativt klart, kan det vara lämpligt att förtydliga att en förhöjd ersättning enligt ledningsrättslagen ska ha företräde framför expropriationslagen. Ett sådant förtydligande bör införas i expropriationslagen.

Del D

Övrigt

# 15 Konsekvenser, övergångsbestämmelser, m.m.

## 15.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven allsidigt belysa konsekvenserna av en ordning för vinstfördelning för dem som exproprierar, dem som är ersättningsberättigade till följd därav och andra som kan vara berörda, utbyggnaden av infrastruktur och liknande ändamål som förutsätter markåtkomst, samt samhällsekonomin i övrigt.

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) ska – om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda – en beräkning av dessa konsekvenser göras i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. Vidare gäller enligt bestämmelsen att en finansiering ska föreslås när det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska enligt 15 § kommittéförordningen konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Enligt bestämmelsen gäller detsamma när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen.

Nedan diskuteras vilka ekonomiska följder den föreslagna vinstfördelningsregeln förväntas få för staten, kommuner och företag (avsnitt 15.2) samt övriga konsekvenser (avsnitt 15.3). Slutligen behandlas frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser (avsnitt 15.4).

För att få fram underlag för att kunna belysa de ekonomiska konsekvenserna av förslaget har utredningen sänt ut en förfrågan till en rad aktörer som tar i anspråk mark för master och liknande anordningar. Frågeställningarna var i huvudsak följande.

- Kommer utredningens förslag att leda till ökade kostnader för er verksamhet? I vilken utsträckning? Vad är kostnaderna hänförliga till?
- Vilka blir konsekvenserna av ev. ökade kostnader? Exempelvis sänkt ambitionsnivå eller bibehållen ambitionsnivå genom omprioriteringar alternativt höjda avgifter/anslag?
- Kan förslaget förväntas påverka prisnivån när det gäller samlokaliseringar i master etc.?
- Kan förslaget förväntas påverka viljan/möjligheterna att ingå frivilliga överenskommelser?

Avsnittet om de ekonomiska konsekvenserna nedan bygger på de svar som inkommit från berörda aktörer samt utredningens bedömning härav.

När det gäller redovisningen av förslagets konsekvenser för företagen, har utredningen i enlighet med direktiven inhämtat synpunkter från Näringslivets Regelnämnd (NNR).

Formellt rör utredningens förslag endast vissa fall av tvångsvis markåtkomst enligt ledningsrättslagen. Det bör dock redan inledningsvis framhållas att konsekvenserna av förslaget i första hand är indirekta, nämligen genom påverkan på markprisnivåerna vid frivilliga överenskommelser.

## **15.2 Ekonomiska konsekvenser**

### **15.2.1 Aktörer som tar mark i anspråk**

#### **Företag**

De fem privata operatörer som har tillstånd att använda frekvenser för mobiltelefoni – Tele2, Telenor, TeliaSonera, Tre och Net 1 – uppskattar den framtida utbyggnaden av sina nät på följande sätt.

Placering	Antal nya per år
Greenfields	200
Rooftops	1 200
Inplaceringar	400
Summa	1 800

Uppskattningarna innefattar dels utbyggnad av 4G, dels en förtätning av 3G-nätet som är orsakad av den stora ökningen av mobil datatrafik. Den sistnämnda utbyggnaden är inte ”planerad” utan sker för att möta trafikbelastningen så fort som möjligt. Detta innebär att utbyggnadsprognoserna ovan troligtvis är underskattade. Operatörerna vill av naturliga skäl inte gå ut med information om hur stor kostnaden för utbyggnaden beräknas vara. En operatör uppskattar kostnaderna till flera miljarder. Omsatt till fyra nät blir kostnaden 8–10 miljarder per år.

Enligt operatörerna gör flera omständigheter att det är svårt att överblicka vilka ekonomiska konsekvenser utredningens förslag får för dem, bl.a. nämns att konsekvenserna av 2010 års ersättningsreform ännu inte kan överblickas, att det kan råda osäkerhet om vilka anordningar som omfattas av 2 § andra stycket ledningsrättslagen, samt att förslaget kan leda till merkostnader på grund av ändrade teknikval.

Operatörernas bedömning är att förslaget kommer att undanröja incitamenten för frivilliga överenskommelser. De förutser att antalet ledningsrättsförfaranden kommer att öka till följd av att operatörerna ser sig nödgade att öka kunskapen om hur ledningsrättslagens nya ersättningsystem fungerar.

## Offentliga aktörer

### *Allmänt*

Utredningens förslag berör främst fyra statliga myndigheter, nämligen Försvarmakten/Fortifikationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt Trafikverket. När det gäller Trafikverket rör det som sägs nedan anläggningar för järnvägsändamål. Det finns även ett nät för allmänna vägar med egna master. Detta är dock under avveckling och ska vara nedlagt under 2012. Även

Affärsverket svenska kraftnät har ett eget telenät. De fåtal master som finns är dock under avveckling och berörs inte vidare.

En översikt över offentliga aktörers verksamhet inom området elektronisk kommunikation finns i avsnitt 7.6.3.

#### *Försvarmakten och Fortifikationsverket*

När det gäller Försvarmaktens kommunikationsanläggningar förväntar sig Försvarmakten och Fortifikationsverket endast marginella kostnadsökningar till följd av utredningens förslag. Anledningen härtill är att myndigheterna uteslutande har förlitat sig på frivilliga överenskommelser med markägarna. De kostnader som uppstår är först och främst hänförliga till omförhandlingar av äldre avtal. Myndigheterna kan inte öppet redovisa årliga kostnader eller antalet avtal. Eventuella kostnadsökningar kommer att täckas genom omprioriteringar i myndigheternas budget. Någon sänkning av ambitionsnivån är inte aktuell eller möjlig.

Enligt myndigheternas bedömning kommer förslaget inverkan på prisnivån när det gäller samlokaliseringar att bli marginell. Bedömningen är vidare att möjligheterna till frivilliga överenskommelser kommer att öka.

#### *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) berörs av utredningens förslag när det gäller utbyggnaden och vidareutveckling av det nationella kommunikationssystemet Rakel.

MSB räknar med att förslaget kommer att ha marginell påverkan på myndighetens kostnader. Systemet är färdigutbyggt och MSB kommer endast att bygga ett fåtal förtätningar under de närmaste åren. Myndigheten har inte heller i något fall ansökt om ledningsrätt, utan använder sig av frivilliga överenskommelser.

Till följd av förslaget kan kostnader dock uppkomma när befintliga avtal ska omförhandlas och/eller förlängas. Arrendeavtalen löper i de flesta fall på tio år och började tecknas år 2006. Myndigheten kan också komma att påverkas av förslaget i de fall då myndigheten samlokaliserat utrustning i master hos kommersiella aktörer om dessa väljer att ta ut ökade kostnader av aktörer som samlokaliseras.



År 2011 uppgick myndighetens totala kostnad för markarrenden till ca 1,1 miljon kronor, vilket innebar en genomsnittlig årskostnad på ca 3 600 kronor per arrendeställe.

Med tanke på att Rakelsystemet ska finansieras helt genom de avgifter som användarna av systemet betalar, kan höjda kostnader för markåtkomst innebära att myndigheten kommer att höja avgiften för systemets användare. Myndigheten kommer dock att sträva efter att i största möjliga mån bibehålla ambitionsnivån genom att antingen omprioritera kostnader eller att omfördela de anslag som tilldelats.

Med hänsyn till att förslaget syftar till att jämna ut "glappet" mellan ersättning vid ledningsrätt respektive frivilliga överenskommelser, bör det enligt MSB leda till fler frivilliga överenskommelser.

### *Trafikverket*

Flertalet av Trafikverkets master uppfördes under första hälften av 2000-talet. Under de senaste åren har endast ett fåtal master uppförts. Någon fullständig genomgång av ingångna avtal för master låter sig inte göras. Dåvarande Banverket träffade regelmässigt nyttjanderätts- eller arrendeavtal på 25 år och med en engångsersättning. Banverket lämnade den 1 april 2004 rekommendationer för hur masterna ska ersättas.<sup>1</sup> Rekommendationerna har inte förändrats efter Högsta domstolens avgöranden i de s.k. mastfallen år 2008.

Trafikverket har ingen övergripande kunskap om i vilken mån rekommendationerna varit möjliga att följa. Beroende på hur de

---

<sup>1</sup> Banverkets beteckning F04-976/FA20. Banverkets rekommendation innebar sammanfattningsvis:

Lantmäteriverkets rekommendationer 2002-06-05 "Ersättningsprinciper för intrång av mobiltelefonmaster och optokablar på lantbruksfastigheter" ska tillämpas dels när Banverkets anskaffar mark för basstationer för MobiSIR, dels när Banverket upplåter järnvägsmark för basstationer för 3G-nätet. Till grund för en uppfattning om årliga arrendenivåer ska de nivåer som framkommit i Svefas utredning från år 2003 ligga, se bilaga 2. Motivet för detta är att basstationerna för MobiSIR i värderingssammanhang kan sägas vara direkt jämförbara med basstationerna för 3G-nätet, eftersom dåvarande Banverket Telenät, nuvarande Trafikverket ICT, under vissa förutsättningar tillåter övriga operatörer att placera sin utrustning i masterna.

I rekommendationerna anges att en faktor mellan 1–5 ska multipliceras med ett marknadsmässigt årsarrende. Vilken faktor som väljs är beroende bl.a. av platsens belägenhet och exklusivitet, behov av ny väg etc. Finns det många alternativa platser bör en låg faktor användas. Om det däremot är ont om lämpliga platser bör en hög faktor användas.

I rekommendationerna angavs att banregionerna själva i det enskilda fallet måste ta ställning till såväl arrendenivån som tillämplig kapitaliseringsfaktor. En principiell skillnad mellan Lantmäteriverkets dåvarande rekommendationer och Banverkets upplåtelser var att Lantmäteriverkets rekommendationer avsåg ledningsrätt (evig tid), medan Banverkets upplåtelser normalt avsåg 25 år. Skillnaden är emellertid inte så stor, utan kan anses ligga inom osäkerhetsmarginalen.

rekommenderade nivåerna har kunnat följas i verksamheten och utifrån hur ”schablonmässig” Lantmäteriets framtida rekommendation kommer att utformas kan kostnaden för Trafikverket vid nyanläggning av master komma att bli minst dubbelt så stor som tidigare (vid en ökning från faktor 5 till faktor 10). Förändringar av befintliga arrendeavtal är knappast aktuellt inom överskådlig tid. Avtalen gäller i de flesta fall i 25 år och det torde vara omkring 15 år kvar på flertalet. För Trafikverket saknas anledning att ersätta dessa avtal med ledningsrätt innan avtalstiden löper ut.

Trafikverket anser i och för sig att en schablon bör kunna ge utrymme för att beakta den nivå som Banverket träffat frivilliga överenskommelser på sedan 2004 och att det skulle kunna innebära att faktor 10 inte alltid blir tillämplig.

Vad som är känt i dagsläget är att Trafikverket planerar att bygga cirka 200 nya master under de närmaste åren i ett projekt längs järnvägssträckan Stockholm–Malmö. Masterna är således belägna i södra och mellersta Sverige. Utbyggnaden bedöms pågå t.o.m. år 2014. Följande schablonberäkning kan illustrera storleksordningen av kostnadsökningen för Trafikverket om utredningens förslag genomförs.

Antag årlig arrendenivå 15 000 kr.

Tidigare rekommendation ersättning för 25 år:

$5 \times 15\,000 \text{ kr} = 75\,000 \text{ kr}$

Ny ”schablon” för ledningsrätt (evig tid):

$10 \times 15\,000 \text{ kr} = 150\,000 \text{ kr}$

Ökad kostnad: 75 000 kr/mast eller 15 mkr för 200 master.

Trafikverket gör sammanfattningsvis bedömningen att kostnaderna för markupplåtelse kommer att öka med omkring 100 procent. Utifrån den planerade utbyggnaden torde det röra sig om en ökad kostnad på omkring 15 miljoner kronor. Konsekvenserna torde bli omprioriteringar eller ökade anslag.

Trafikverket har svårt att bedöma vilken prispåverkan förslaget kan ha på samlokaliseringssavtal, eftersom verket är en relativt liten aktör som är beroende av hur andra operatörer kommer att agera.

Trafikverket kommer troligen även fortsättningsvis att följa de rekommendationer som Lantmäteriet ger ut. Viljan/möjligheten att teckna frivilliga avtal torde inte påverkas.

### *Kommunerna*

Det förekommer att kommuner tar mark i anspråk för master och liknande anordningar exempelvis för räddningstjänst och för bredbandsnät. Kostnaderna för sådana ianspråktaganden finansieras inte via statsbudgeten. Eventuellt tillkommande kostnader som följer av reformen ska alltså finansieras av kommunerna själva. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är detta emellertid sällsynt och varje situation är unik, vilket inte gör det motiverat att samla in underlag från kommunerna och göra kostnadsuppskattningar för kommunerna. Enligt SKL är det dock inte troligt att kommunerna i egenskap av mastägare räknar med sänkta ersättningsnivåer till följd av de s.k. mastfallen. Med en sådan utgångspunkt innebär utredningens förslag inte några ökade kostnader för kommunerna.

Kommunerna berörs vidare av utredningens förslag i egenskap av markägare som upplåter mark till andra.

### **Sammanfattande bedömning**

Mobiloperatörerna – och i förlängningen konsumenterna av mobiltelefonitjänster, se avsnitt 15.2.2 – är de som främst kommer att få stå för de höjda ersättningarna. Utredningen delar operatörernas uppfattning att förslagets närmare ekonomiska konsekvenser för branschen kan vara svårbedömbara. Svårigheterna torde emellertid främst bero på problem att överblicka och redovisa samtliga operatörers kommande markbehov för master och liknande anordningar. Komplicerande faktorer är därvid att frågan rör flera operatörer, osäkerhet i fråga om utbyggnadsbehov och utbyggnadstakt, att det rör sig om olika typer av anordningar, att såväl tvångsvis markåtkomst som frivilliga avtal berörs, samt att det såväl handlar om förlängning som nytecknande av avtal. En särskild svårighet ligger i att utredningens förslag till stor del syftar till att "återställa" de ersättningsnivåer som gällde före de s.k. mastfallen, samtidigt som dessa avgöranden på grund av att många arrendavtal som tecknats före dessa avgöranden fortfarande löper, ännu inte har fått något större genomslag. Det innebär att de ekonomiska konsekvenserna (höjda ersättningsnivåer) av utredningens förslag måste jämföras med ett "hypotetiskt" ekonomiskt utvecklingsscenario (sänkta ersättningsnivåer).

De ökade kostnader som kan förutses har i första hand att göra med höjda ersättningsnivåer vid ledningsrätt och frivilliga överens-

kommelser. I förlängningen torde dessa kostnader delvis övervältras på aktörer vars utrustning inplaceras i masterna, vilket innebär att ersättningsnivåerna för samlokalisering påverkas något uppåt.

Utredningen saknar möjligheter att självständigt uppskatta de extra kostnader som förslaget innebär för mobiloperatörerna. Även om höjda ersättningar i första hand kommer att få betalas av operatörerna förefaller emellertid dessa kostnader blygsamma ställt i relation till de totala kostnaderna för bibehållande och utbyggnad av nät.

Förslagets ekonomiska konsekvenser bör generellt sett bli betydligt mindre för statliga myndigheter samt för kommuner. Skälen till detta har redovisats i avsnitt 11.2.3. Ett möjligt undantag från denna slutsats är dock Trafikverkets plan att bygga cirka 200 nya master under de närmaste åren i ett projekt längs järnvägssträckan Stockholm–Malmö. Masterna är således belägna i områden där ”masttomtspriset” kan vara förhållandevis höga. Enligt Trafikverkets bedömning innebär förslaget att kostnaderna för denna utbyggnad kan komma att höjas med omkring 15 miljoner kronor.

Utredningens sammantagna bedömning är att förslaget ger begränsade utgiftsökningar för de offentliga aktörerna. Dessa ökningsar får i förekommande fall rymmas inom befintliga ramar.

Som inledningsvis nämnts ska utredningen redovisa förslagets betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Beträffande ledningsrättshavarna kan det knappast anses röra sig om ”små företag”. De som kommer att begära ledningsrätt för master och liknande anordningar är i stället ett antal stora och, i allmänhet, välkända företag, nämligen Tele2, Telenor, TeliaSonera, Tre och Net 1. Mot denna bakgrund kommer förslaget inte att ha någon påverkan på konkurrensförhållandena mellan stora och små företag. Självfallet kan vissa små företag, som t.ex. lantbruk och småindustrier, komma att beröras i egenskap av markägare och i denna egenskap få del av en förhöjd ersättning, se avsnitt 15.2.3.

## 15.2.2 Konsumenter

På marknaden för telekommunikation anses det i och för sig råda tämligen stor konkurrens. Det medför att den enskilde operatören inte utan vidare kan övervältra ökade kostnader på konsumentledet i form av höjda priser. Det får dock antas att samtliga operatörer i allt väsentligt påverkas på samma sätt av ökade kostnader för mark-

anskaffning. Det innebär att alla operatörer vid en given produktionsvolym i princip berörs i lika hög grad av en kostnadsökning.

Utgifterna för ledningsrätt utgör en liten del av den totala investeringskostnaden inom sektorn för telekommunikationer. Det kan förväntas att ökade kostnader för producenterna leder till att priserna ökar och att volymen minskar. Dessa förändringar bedöms dock bli små.

En ytterligare effekt av en höjd ersättningsnivå kan bli att befintliga frivilliga avtal mellan fastighetsägare och operatörer kommer att omförhandlas utifrån de nya reglerna, vilket innebär att även kostnaden för befintliga nät ökar. Även detta kan i någon utsträckning bidra till högre priser i konsumentledet.

### 15.2.3 Fastighetsägare

Syftet med ”vinstfördelning” är, liksom med 2010 års ersättningsreform, att stärka äganderätten och att berörda fastighetsägares intressen ska beaktas i större utsträckning. En given följd av utredningens förslag är därför att ersättningsnivån till fastighetsägarna höjs.

De ökade utgifterna motsvaras av ökade absoluta bruttoinkomster. Fastighetsägare kapitalvinstbeskattas dock för den ersättning som de får för marken, oavsett om den upplåts frivilligt eller tas i anspråk genom tvång.

En ökning av nettointäkten för fastighetsägaren är beroende av hur mycket den skattepliktiga kapitalvinsten ökar. För en fysisk person utgör den skattepliktiga vinsten 22/30 av vinsten på en privatbostadsfastighet och 90 procent av vinsten på en näringsfastighet. Eftersom skatteuttaget är 30 procent leder det till att vinsten på en privatbostadsfastighet beskattas med 22 procent och vinsten på en näringsfastighet beskattas med 27 procent. En ökad ersättning för mark medför således inte att den skattepliktiga vinsten ökar med samma belopp. Ökningen leder – beroende på fastighetens karaktär – till att fastighetsägaren får behålla antingen 78 eller 73 procent av ökningen och att statens skatteintäkter ökar med antingen 22 eller 27 procent.

### 15.3 Övriga konsekvenser

Utredningen har i avsnitt 8.3.3 gjort bedömningen att en vinstfördelningsordning generellt sett inte bör påverka parternas benägenhet att ingå frivilliga överenskommelser. Tills en ersättningspraxis etablerats kan man i och för sig förvänta att antalet lantmäteriförrättningar ökar något, vilket talar för en viss ökad belastning på Lantmäteriet och domstolarna. Å andra sidan ökar förutsebarheten. Det kan tänkas att förrättningarna blir färre och billigare än tidigare, eftersom det faktiska intrånget inte behöver uppskattas, utan ersättningen kan beräknas med de schabloner som tas fram av Lantmäteriet. Förslaget kommer därför i längden knappast att påverka fördelningen mellan antalet lantmäteriförrättningar och antalet frivilliga överenskommelser eller den totala sysselsättningen i nämnvärd omfattning. Eventuella ökade kostnader bör rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Utredningens förslag utgår från att Lantmäteriet ska utforma rekommendationer med schabloner. Arbetet kommer att omfatta inhämtande och analys av arrende- och hyresnivåer. Utarbetandet av schabloner kan förväntas kräva ca två månaders heltidsarbete till en kostnad av ca 100 000 kronor per månad, dvs. totalt 200 000 kronor. Även denna kostnad bör rymmas inom befintlig budget.

Utredningens förslag torde inte heller i övrigt medföra några sådana konsekvenser som enligt 15 § kommittéförordningen ska redovisas.

I kommittéförordningen nämns inte något om att eventuella konsekvenser för miljön ska redovisas. Det bör dock nämnas att en förhöjd ersättning för markupplåtelse för master och liknande anordningar bör innebära att operatörerna i högre utsträckning föredrar andra praktiska lösningar, dvs. samlokalisering i befintliga master samt inplacering i anläggningar som uppförts för andra ändamål än elektronisk kommunikation. Därigenom behöver ny mark inte tas i anspråk och ytterligare intrång i natur- och kulturvärden kan undvikas. Förslaget är därmed positivt från miljösynpunkt och för landskapsbilden.

## 15.4 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Med utgångspunkt från en normal handläggningstid inom Regeringskansliet bör lagändringarna kunna träda i kraft tidigast den 1 juli 2014.

Den nya regeln om förhöjd ersättning bör inte tillämpas på mål eller ärenden som pågår vid ikraftträdandet.

# Författningskommentar

## Förslaget till lag (2014:00) om ändring i expropriationslagen (1972:719)

### 2 kap. 2 §

Expropriation får ske för att bereda utrymme för anläggning som tillgodoser allmänt behov av samfärdsel, transport eller annan kommunikation.

*Expropriation får inte ske, om ändamålet i stället kan tillgodoses med ledningsrätt för sådan anordning som avses i 2 § andra stycket ledningsrättslagen (1973:1144).*

Paragrafen innehåller en generell bestämmelse om expropriation för att tillgodose allmänna kommunikationsbehov. Uttrycket ”annan kommunikation” avsåg enligt förarbetena telekommunikationer och liknande som tidigare sköttes av Televerket samt andra svagströmsanläggningar som ingår i nät för den allmänna samfärdselns främjande.<sup>1</sup> Mot bakgrund av samhällsutvecklingen sedan förarbetena skrevs i början av 1970-talet, anses ändamålet numera i stället snarast kunna uttryckas som ”elektroniska kommunikationsnät för allmänt ändamål samt allmänna svagströmsanläggningar för signalering, fjärrmanövrering, dataöverföring och liknande ändamål.”<sup>2</sup>

I paragrafen har ett nytt *andra stycke* införts. Detta stycke reglerar förhållandet mellan den av utredningen föreslagna bestämmelsen om förhöjd ersättning i 13 § andra stycket ledningsrättslagen, s.k. vinstfördelning, och expropriationslagen. Utredningens överväganden i denna del finns i avsnitt 14.2.6.

Att mark tas i anspråk enligt ledningsrättslagen utesluter i princip inte att förutsättningarna samtidigt kan vara uppfyllda för expropriation. Normalt sett är ett ledningsrättsförfarande både ett smidigare

---

<sup>1</sup> Prop. 1972:109 s. 199.

<sup>2</sup> Anders Dahlsjö m.fl., Expropriationslagen. En kommentar, s. 97. Jfr 2 § första stycket punkten 1 ledningsrättslagen.



och snabbare markåtkomstsätt än expropriation. Utredningens förslag om en förhöjd ersättning när mark tas i anspråk för master och liknande anordningar enligt ledningsrättslagen innebär emellertid att ersättningen i dessa fall normalt sett blir betydligt högre än vad som hade blivit fallet vid en expropriation. Man kan därför tänka sig att en aktör som behöver mark för en mast – för att slippa betala en förhöjd ersättning – ansöker om expropriation i stället för om ledningsrätt.

Redan nuvarande rättsläge innebär enligt utredningens mening att ett förfarande enligt ledningsrättslagen bör ha företräde framför expropriation. Det innebär att man inte ska kunna undvika en förhöjd ersättning enligt ledningsrättslagen genom att i stället ansöka om expropriation. Att ledningsrättslagen bör ha företräde framför expropriationslagen följer av att ledningsrättslagen är en speciallag i förhållande till expropriationslagen. Enligt 2 kap. 12 § expropriationslagen ska expropriationstillstånd inte meddelas, om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt. Av förarbetena till denna bestämmelse framgår att expropriation som regel i praktiken enbart ska komma till användning när andra vägar att nå det avsedda målet är stängda samt att möjligheten till frivillig överenskommelse bör undersökas innan expropriation tillgrips.<sup>3</sup> Under alla omständigheter innebär utredningens förslag i fråga om master och liknande anordningar att markägaren normalt sett får en väsentligt högre ersättning enligt ledningsrättslagen. En intresseavvägning enligt expropriationslagen bör därför innebära att tillstånd till en för markägaren i ersättningshänseende ofördelaktig expropriation inte bör beviljas i dessa fall.

Det nya andra stycket i paragrafen syftar till att – om en förhöjd ersättning enligt ledningsrättslagen kommer i fråga – förtydliga att en förhöjd ersättning ska ha företräde framför expropriationslagen. Detta klagörande berör däremot inte förhållandet mellan expropriation och andra markåtkomstsituationer.

---

<sup>3</sup> Prop. 1972:109 s. 218.

## Förslaget till lag (2014:00) om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

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

*För upplåtelse eller inlösen för sådan anordning som avses i 2 § andra stycket ska en förhöjd intrångsersättning eller löseskillning betalas till fastighetsägaren efter vad som är skäligt med hänsyn särskilt till det vederlag som skulle ha betalats vid en motsvarande frivillig överenskommelse.*

Om en innehavare av en rättighet, som minskar en fastighets värde, är berättigad till ersättning, ska det värde som tillgodoräknas fastighetens ägare enligt *första och andra styckena* 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.

Paragrafen reglerar ersättning för ledningsrätt. I bestämmelsen har ett nytt *andra stycke* införts. Detta reglerar vad som – något oegentligt – har benämnts vinstfördelning. Bakgrunden till bestämmelsen är att samhällsutvecklingen har lett till att antalet tvångsförfoganden över mark som genomförs av privata aktörer vars verksamhet bedrivs med vinstsyfte har ökat. Utredningen har valt att benämna denna ersättning ”förhöjd ersättning”.

Bestämmelsen är tillämplig vid upplåtelse eller inlösen för sådan anordning som avses i 2 § andra stycket ledningsrättslagen, dvs. anordning som ingår i ett elektroniskt kommunikationsnät för allmänt ändamål men som inte utgör ledning. Sådana anordningar ska vid tillämpning av ledningsrättslagen anses som ledning enligt första stycket punkten 1, dvs. ledning som ingår i ett elektroniskt kommunikationsnät för allmänt ändamål samt allmän svagströmsledning för signalering, fjärrmanövrering, dataöverföring eller liknande ändamål. Som exempel på anordningar som omfattas av 2 § andra stycket kan nämnas telestationer, basstationer, radiostationer och radiolänkstationer. Till anordningen får därvid räknas såväl den tekniska utrustning som åstadkommer den elektroniska kommunikationen som de master, skåp, byggnader m.m. som är oundgängligt nödvändiga för den tekniska utrustningens funktion.

Bestämmelsen omfattar sådana anordningar som *avses* i 2 § andra stycket ledningsrättslagen. Det saknar betydelse om anordningen i fråga omfattas av ledningsrättslagen till följd av nämnda bestämmelse eller om den omfattas av lagen redan till följd av 2 § första stycket

punkten 1 (exempelvis en mast eller antenn som är ansluten med ledning/kabel). Regleringen omfattar däremot inte anslutande ledningar, exempelvis elledningar dragna till en mast.

Bakgrunden till att en förhöjd ersättning ska betalas vid markåtkomst för master och liknande anordningar är att det finns ett avsevärt ”glapp” mellan vad som å ena sidan skulle utgå vid en frivillig överenskommelse och å andra sidan vid ledningsrätt. De ersättningsnivåer som tidigare normalt tillämpades vid frivilliga överenskommelser i dessa fall översteg avsevärt den ersättning som, sedan Högsta domstolens avgöranden i de s.k. mastfallen,<sup>4</sup> kommit att utgå vid ledningsrätt. När det gäller mark för master och liknande anordningar finns det vanligen inte heller några beaktansvärda förväntningsvärden.

Bestämmelsen är tillämplig oberoende av vem som beviljas ledningsrätt, dvs. oavsett om det är en privat eller offentlig aktör. Det innebär att även mark som myndigheter tar i anspråk omfattas. Även om också markförvärv för offentliga aktörers räkning omfattas av regeln, finns det emellertid flera omständigheter som gör att den kan förväntas få mindre betydelse för sådana aktörer. Dessa omständigheter har redovisats i avsnitt 11.2.3.

Enligt bestämmelsen ska den förhöjda ersättningen betalas *till fastighetsägaren*, vars mark tas i anspråk. Andra sakägare omfattas däremot inte av bestämmelsen.

Storleken på ersättningen ska bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn särskilt till det vederlag som skulle ha betalats vid en *motsvarande frivillig överenskommelse*. Ledning bör därvid sökas från förhållanden där en fungerande marknad finns, närmast i hur ersättningen har bestämts i samband med förlängning av arrende- och hyresavtal. Dessa ersättningsnivåer har dokumenterats i promemorior av Svefa och Newsec, se avsnitt 13.3.4 och bilagorna 2 och 3. Schabloner till ledning för rättstillämpningen kan komma att utarbetas av Lantmäteriet.

Den förhöjda ersättningen ska bestämmas till ett belopp som motsvarar ett ”lågt beräknat” masttomtvärde. Med ”masttomtvärde” avses det pris som parterna sannolikt skulle ha kommit överens om frivilligt vid förvärv av masttomten. Som en schablon bör ersättningen kunna bestämmas till ett belopp som motsvarar 10 årliga arrende- eller hyresbelopp, som skulle ha betalats vid en motsvarande frivillig överenskommelse. Samma värderingsprinciper bör tillämpas oavsett om det är fråga om befintliga eller nya anordningar.

---

<sup>4</sup> NJA 2008 s. 510 (I-III).

Att hänsyn ska tas *särskilt* till det vederlag som skulle ha betalats vid en motsvarande frivillig överenskommelse innebär att det finns ett visst utrymme att beakta även andra omständigheter. En sådan omständighet kan vara att ett jämförelseunderlag beträffande arrende- och hyresnivåer även kan ha inkluderat s.k. annan ersättning, dvs. en ersättningspost som inte ska ingå i en förhöjd ersättning. En annan sådan omständighet kan vara när det i ”udda fall” i lantmäteriförrättningen har funnits särskilda föreskrifter om begränsningar i nyttjandet.

Den förhöjda ersättningen ska betalas i form av intrångsersättning eller löseskilling. Uttrycket *förhöjd* intrångsersättning eller löseskilling fyller en strukturell funktion genom att markera förhållandet till paragrafens första stycke och de grundläggande ersättningsreglerna i 4 kap. expropriationslagen. Det klargör således att ersättningen är just av typen intrångsersättning/löseskilling. Sådan annan ersättning som enligt 4 kap. 1 § första stycket tredje punkten expropriationslagen ska utgå för övrig skada omfattas däremot inte, utan ska utgå oberoende av den förhöjda ersättningen. Expropriationslagens ersättningsregler ska enligt paragrafens första stycke alltså tillämpas på intrångsersättningen/löseskillingen. Uttrycket ”förhöjd” ska dessutom markera att regleringen inte får leda till en lägre ersättning än som hade varit fallet om endast ersättning för marknadsvärdeminskning plus 25 procent av detta skulle betalas. Det innebär att regelns tillämpning aldrig kan försätta fastighetsägaren i en sämre situation än om expropriationslagens regel hade tillämpats. Även den skälighetsbedömning som den föreslagna regeln grundas på, bör innebära att ersättningen aldrig ska understiga den ersättning som följer av en tillämpning av bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen.

Den totala intrångsersättningen/löseskillingen bör bestämmas utifrån en samlad bedömning av vad som kan anses som en skälig ersättning. På det praktiska planet bör det således inte uppställas något krav på särredovisning av den intrångsersättningen/löseskillingen som följer redan av ersättningsbestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen (enligt första stycket i den förevarande paragrafen) och den ersättning som tillkommer vid en tillämpning av regeln om en förhöjd ersättning.

Det torde inte vara aktuellt eller motiverat att tillämpa regeln i 4 kap. 1 § fjärde stycket expropriationslagen om skadebegränsande åtgärder i fråga om löseskilling och intrångsersättning. Syftet är att den förhöjda ersättningen ska motsvara ett lågt beräknat masttomt-

värde. Eftersom denna ersättning i princip alltid täcker skadan, dvs. markförlusten, och inte är direkt kopplad till markvärdet är det inte relevant att tillämpa regeln om skadebegränsande åtgärder i detta sammanhang. Regeln bör däremot kunna bli tillämplig när det gäller annan ersättning, se avsnitt 14.2.4. Vidare bör regeln bli tillämplig ifråga om ersättning för företagsskada, som även den är en ersättningspost som i förekommande fall ska betalas utöver den förhöjda ersättningen för upplåtelsen, se nedan.

Negativ inverkan av expropriationsföretaget, s.k. företagsskada, ska alltså hanteras i vanlig ordning enligt reglerna i 4 kap. 2 § expropriationslagen. Det innebär att i de fall då rekvisiten i 4 kap. 2 § expropriationslagen fjärde stycket om rätt till ersättning för företagsskada är uppfyllda, ska ersättning för företagsskada betalas utöver den förhöjda ersättningen för markintränet. Med andra ord ska en separat beräkning av ersättning för företagsskada göras.

Det "underliggande" markvärdet kan innefatta företagsnytta och andra förväntningsvärden, t.ex. värden som grundas på förväntningar på bebyggelse. Nyttan är då "inbakad" i det underliggande markvärdet och ersätts via masttomtvärdet. I dessa fall ska det inte göras ett separat påslag på markvärdet, utan ersättning betalas på vanligt sätt med ett belopp som motsvarar ett försiktigt beräknat masttomtvärde. Inom ramen för den skälighetsbedömning som den föreslagna ersättningsbestämmelsen grundas på, bör dock ersättningen aldrig understiga den ersättning som följer av en tillämpning av bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen. I de fall då värdet av en masttomt inte täcker förlusten av förväntningsvärdet, inkluderande eventuella förväntningsvärden plus det 25-procentiga påslaget, bör fastighetsägaren på så vis vara garanterad att det inte kan bli en lägre ersättning än vid expropriation.

Nedan följer några praktiska exempel till ledning för rättstillämpningen.

### Exempel 1

*Ny anläggning: ersättning för enbart "masttomtvärde"*

Ledningsrätt upplåts för en ny basstation för mobiltelefoni (teknikbod och mast) på en skogsfastighet i södra Sverige. Fastighetsägaren avverkar själv skogen och tar hand om virket innan anläggningen uppförs. Intrånget i skogsmarken bedöms ge upphov till en marknadsvärdeminskning om 10 000 kr.

Enligt den i dag gällande bestämmelsen i 4 kap. 1 § expropriationslagen betalas en intrångsersättning på  $1,25 \times 10\,000 = 12\,500$  kr. Enligt förslaget ska *intrångsersättning* betalas till fastighetsägaren efter vad som är skäligt med hänsyn till det vederlag som skulle ha betalats vid en motsvarande frivillig överenskommelse. Ett lågt beräknat masttomtvärde ska ersättas. Som en schablon kan det enligt förslaget vara skäligt att bestämma ersättningen till 10 årliga arrendebelopp. Ett normalt arrendebelopp – opåverkat av såväl 2008 års mastfall som fastighetsägarnas monopol-situation – uppskattas i detta fall till 10 000 kr per år. Resultatet enligt förslaget blir sålunda att 100 000 kr ( $10 \times 10\,000$  kr) ska betalas som intrångsersättning. Någon ”extra” ersättning för själva markvärdet ska inte betalas, utan detta är så att säga redan ”inbakat” i masttomtvärdet.

### Exempel 2

*Ny anläggning: ersättning för ”masttomtvärde” samt för övrig skada*

Ledningsrätt upplåts för en ny basstation med antenn belägen på taket till ett hyreshus i Stockholmsområdet. Förutom viss marknadsvärde-minskning på fastigheten, som bedöms till 100 000 kr, uppkommer det en övrig ekonomisk skada (ökade administrationskostnader för en rörelse som fastighetsägaren bedriver inom fastigheten). Denna övriga skada uppskattas till 40 000 kr omräknat till ett engångsbelopp.

Enligt den i dag gällande bestämmelsen i 4 kap. 1 § expropriationslagen betalas en *intrångsersättning* på  $1,25 \times 100\,000 = 125\,000$  kr. Enligt förslaget kan det som en schablon vara skäligt att bestämma ersättningen till 10 årliga hyresbelopp. Ett normalt hyresbelopp för s.k. *rooftops* – opåverkat av såväl 2008 års mastfall som fastighetsägarnas monopol-situation – uppskattas i detta fall till 50 000 kr per år. Resultatet enligt förslaget blir sålunda att 500 000 kr ( $10 \times 50\,000$  kr) ska betalas som intrångsersättning.

Enligt förslaget ska *annan ersättning* avseende övriga ekonomiska skador betalas oberoende av den förhöjda intrångsersättningen. I detta fall blir resultatet att det ska betalas 40 000 kr som annan ersättning. Skador av arten annan ersättning måste alltså även i fortsättningen alltid värderas vid sidan om intrångsersättningen. Den totala ersättningen blir sålunda 540 000 kr ( $500\,000$  kr +  $40\,000$  kr).

### Exempel 3

*Befintlig anläggning: ersättning för ”masttomtvärde” samt företagsskada*

Ledningsrätt upplåts för en befintlig basstation för mobiltelefoni (teknikbod och mast), belägen på en jordbruksfastighet i norra Sverige. Anläggningen är belägen ca 100 meter från bostadshuset på fastigheten. Anläggningen uppfördes år 2004, då avtal träffades om ett 10-årigt anläggningsarrende mot en årlig avgift om 15 000 kr. Själva markintränet uppskattas till 4 000 kr.

Enligt den i dag gällande bestämmelsen i 4 kap. 1 § expropriationslagen betalas en *intrångsersättning* för markintrånget på 5 000 kr (1,25 x 4 000 kr). Dessutom bedöms det uppkomma en företagsskada om 50 000 kr på grund av att anläggningen orsakar en estetisk störning. Denna skada bedöms vara ersättningsgill enligt bestämmelsen i 4 kap. 2 § expropriationslagen. Den totala intrångsersättningen enligt 4 kap. expropriationslagen blir sålunda 55 000 kr.

Enligt förslaget kan det vara skäligt att bestämma ersättningen till 10 årliga arrendebelopp. Ett normalt arrendebelopp – opåverkat av såväl 2008 års mastfall som monopolsituation – uppskattas här till 10 000 kr per år. Den högre avgift som har betalats i detta fall, 15 000 kr per år, bedöms vara betingad av att viss årlig ersättning har betalats för anläggningens miljöpåverkan. Resultatet enligt förslaget blir sålunda att 100 000 kr (10 x 10 000 kr) ska betalas som ersättning för själva markupplåtelsen. Någon ”extra” ersättning för markvärdet (4 000 kr) ska inte betalas, utan markvärdet är ”inbakat” i masttomtvärdet.

Dessutom ska 50 000 kr betalas för företagsskada enligt 4 kap. 2 § expropriationslagen, vilken ska hanteras i vanlig ordning vid sidan om ersättning för markintrånget. Den totala *intrångsersättningen* enligt förslaget blir därmed 150 000 kr.

I bestämmelsens *tredje stycke* har ett tillägg gjorts. Tillägget innebär att även den förhöjda ersättningen enligt den här föreslagna bestämmelsen i andra stycket ska beaktas om en innehavare av en rättighet, som minskar en fastighets värde, är berättigad till ersättning. Det värde som tillgodoräknas fastighetens ägare ska då baseras på såväl paragrafens första som andra stycke och minskas med det belopp som motsvarar den värdeminskning för fastigheten som rättigheten inneburit.

# Särskilt yttrande

av Fredrik Bonde med instämmande av  
Mikael Gulliksson och Frederik Treschow

## Sammanfattning

Utredningsmannen Jan Alvå har inte löst sin utredningsuppgift, som varit att föreslå en ordning för vinstfördelning vid expropriation och andra sådana förfoganden med utgångspunkt från att med vinstfördelning avses en särskild ersättning till den fastighetsägare vars fastighet tas i anspråk för vinstdrivande verksamhet.

Alvå har inte hållit isär skadestånd och vinstfördelning. Denna sammanblandning har lett in Alvå på ett villospår som medfört att det förslag till reform som Alvå har lagt fram inte är en vinstfördelningsreform. Med en välvillig tolkning torde reformförslaget istället vara att uppfatta som ett försök till förtydligande av den vid bestämmande av expropriationsersättning viktiga marknadsvärdeprincipen men med tillämpning enbart vid ianspråktagande av mark för master och liknande anordningar. Bakgrunden till Alvås förslag har uppenbarligen varit Högsta domstolens avgöranden i de s.k. mastmålen (NJA 2008 s. 510 I–III) i vilka domstolen åsidosatt marknadsvärdeprincipen.

Eftersom det Alvå lagt fram är något annat än ett förslag till vinstfördelning och då i betänkandetexten förekommer flera sakliga fel och dåligt underbyggda slutsatser, kan Alvås förslag inte läggas till grund för lagstiftning om vinstfördelning. Fortfarande framstår förslaget till vinstfördelningsreform från Utredningen om expropriationsersättning som den givna grunden för att bygga en sådan reform på.

Alvå skall visserligen ha ett erkännande för att han, utan uttryckligt stöd i direktiven, har haft ambitionen att ”rätta till” Högsta dom-



stolens rättstillämpning i mastmålen. Här för fordras dock en annan lagteknisk lösning än den som Alvå har presenterat. Expropriationslagen innehåller inte någon definition av begreppet marknadsvärde. Eftersom marknadsvärdet är av central betydelse vid beräkning av expropriationsskadan, framstår detta som en brist. Jag förordar därför att en definition av marknadsvärdet förs in i expropriationslagen. I samband därmed görs i förarbetena de förtydliganden som bl.a. Högsta domstolens avgöranden i mastmålen påkallar.

## Övergripande synpunkter

### Några anmärkningar om utredningens bedrivande

Till stöd för Alvås arbete har bl.a. funnits två referensgrupper. I den ena, referensgrupp 1, har ingått representanter för Trafikverket, Energimarknadsinspektionen, Post- och telestyrelsen, Lantmäteriet, domstolssidan samt universitets- och högskoleväsendet. I den andra, referensgrupp 2, har ingått representanter för markägarsidan, elbranschen, området elektronisk kommunikation, Sveriges kommuner och landsting samt SveMin. Alvås kontakter med referensgrupperna under utredningsarbetet har varit begränsade. Det gäller särskilt beträffande referensgrupp 2. De möten som förevarit har varit få och huvudsakligen haft karaktären av insamling av sakuppgifter. När Alvå var färdig med sitt huvudutkast till betänkandetext fick enbart referensgrupp 1 del av detta och möjlighet att vid ett särskilt möte delge Alvå sina synpunkter. Efter sammanträdet med referensgrupp 1 erhöll referensgrupp 2 ett ofullständigt utkast till sammanfattning. Med utskicket av sammanfattningen följde ett missivbrev från utredningens sekretariat av vilket framgick att deltagarna i referensgrupp 2 inte ”göra sig besvär”. I missivbrevet meddelades nämligen att ”materialet alltjämt är under arbete och att bedömningar och förslag blir slutliga först i och med att betänkandet överlämnas i oktober”. Efter framförande av starka önskemål om att få del av betänkandeutkastet förmåddes dock Alvå att översända detta till de deltagare i referensgrupp 2 som särskilt bett härom. Något intresse av att inhämta referensgruppsdeltagarnas synpunkter fanns dock inte. I ett av huvudsekreteraren författat följebrev till utskicket meddelades att ”texterna fortfarande är under arbete och översändes i befintligt skick även om jag inte förutser några större ändringar i sak”.

Poängen med tillsättandet av referensgrupperna har varit att stödja Alvå med kunskap och erfarenhet inom det expropriationsrättsliga området. Båda grupperna har i olika avseenden representerat sådan kunskap och erfarenhet. Det är därför anmärkningsvärt att Alvå ställt deltagarna i referensgrupp 2 inför fullbordat faktum och inte, såsom beträffande deltagarna i referensgrupp 1, berett dem tillfälle att få lämna synpunkter på betänkandetexten. Om så skett hade förhoppningsvis kunnat förhindras en rad sakliga fel och illa underbyggda slutsatser som nu utmärker Alvås betänkande.

Alvås favorisering av referensgrupp 1 reser även betänkligheter i ett annat avseende. I referensgrupp 1 har Trafikverket ingått. Trafikverket är en flitig aktör som expropriand på det infrastrukturella området rörande kommunikation och har därför ett starkt egenintresse av att hålla expropriationsersättningen till markägarna på en så låg nivå som möjligt. Genom Alvås positionering av Trafikverket kan Alvå inte undgå kritik för att ha naggat sin opartiskhet och objektivitet som utredningsman i kanten.

### **Utredningsmannens sätt att närma sig och lösa utredningsuppdraget**

Alvå har valt att tolka sina direktiv på ett ur ett fastighetsägarperspektiv mycket restriktivt sätt. Detta har i sin tur föranlett honom till vinklade uttalanden i markförvärvarens favör. Följande exempel kan illustrera detta.

Vid övervägandena av frågan om i vilka fall markåtkomst bör omfattas av vinstfördelning anför Alvå att ”som också förutskickats i utredningens direktiv motiverar förhållanden av det slag som nu nämnts *att reformen begränsas till särskilt angelägna fall*”, varefter han, efter många och långa utvecklingar, kommer till slutsatsen att det enda fall som kan betraktas som *särskilt angeläget* är markåtkomst för master och liknande anordningar. Direktiven har emellertid inte det av Alvå angivna innehållet. I dessa föreskrivs att det finns förhållanden av olika slag som ”kan” motivera att reformen begränsas till särskilt angelägna fall samt att utgångspunkten ska vara ”att vinstfördelning bör inriktas på de fall där expropriation sker för verksamhet som bedrivs på väsentligen marknadsmässiga villkor”. Det finns sålunda inte minsta antydning i direktiven om att till ”särskilt angelägna fall” enbart ska hänföras mastfallen. En sådan av Alvå gjord tolkning motsägs också av uttalanden i den proposition som före-

gick ersättningsreformen år 2010 och som grundade sig på förslag från Utredningen om expropriationsersättning, däribland ett förslag om vinstfördelning. Regeringen anförde bl.a. följande: ”Regeringen instämmer i den principiella grundtanken bakom utredningens förslag. Ersättningen till fastighetsägaren bör bestämmas på ett sätt som är rättvist – även ur fastighetsägarens perspektiv. Det innebär att det är önskvärt att det vid ersättningsbestämningen kan tas hänsyn till om fastigheten är avsedd att generera vinst i expropriandens verksamhet. Avsikten är att fastighetsägaren i sådana fall ska kunna få del av expropriandens ekonomiska nytta av att använda fastigheten. De föreslagna reglerna om vinstfördelning har emellertid kritiserats under remissbehandlingen, bl.a. för att förslaget inte är tillräckligt genomarbetat. Det finns därför skäl att *komplettera underlaget*. Det ska ske genom att en utredning ges i uppdrag att ytterligare överväga frågan” (prop. 2009/10:162 s.70). Direktiven till Alvå måste läsas i ljuset av detta uttalande från regeringen. Alvås huvuduppgift har sålunda varit att komplettera det Utredningen om expropriationsersättning har föreslagit om vinstfördelning och inte, som har skett, urholka förslaget.

Ett annat snedvridet uttalande återfinns under avsnitt 8.2 *Kommersialisering och äganderätt – några närliggande områden*. Med anledning av en av Naturvårdverket nyligen finansierad översyn av allemansrätten med syfte att utvärdera hur det kommersiella respektive det icke-kommersiella organiserade friluftslivet ska förhålla sig till allemansrätten anför Alvå bl.a. följande: ”I rapporten *Allemansrätten och dess framtid* gör utredarna emellertid bedömningen att kommersiella aktörer inte ska avskiljas från allemansrätten”. Detta är inte korrekt. Naturvårdsverkets översyn utmynnade i två självständiga forskningsrapporter, som redovisades tillsammans i Naturvårdsverkets rapportserie. Den ene forskaren, professor Klas Sandell, har i sin rapport anlagt ett markägarperspektiv på allemansrättens utformning. Han efterlyser tydligare markeringar och betonar att särskilt höga krav bör ställas på kommersiell verksamhet inte enbart av hänsyn till naturen och miljön utan även i förhållande till markägarintressena. Som ett konkret exempel på en precisering som bör ske nämner Sandell tillgodogörande av naturalster. En bra precisering enligt Sandell kunde vara att begränsa detta tillgodogörande för enbart enskilt bruk (s.113 ff.).

Ett ytterligare exempel på vinklade uttalanden återfinns i avsnitt 10.2.4 *Sammanfattande bedömning* under underrubriken ”Energi och kraft” Här anger Alvå att Utredningen om expropriationsersätt-

ning gjorde bedömningen att elnätsföretagens markanskaffning borde omfattas av vinstfördelning men att ledningar inom stamnätet inte borde räknas dit samt tillägger ”att utredningens ställningstagande fick *stark* kritik under remissförfarandet”. Av remissammanställningen framgår emellertid att utredningens förslag om vinstfördelning fick ett *blandat* mottagande. Av de 43 remissinstanser som uttalade sig om förslagen om vinstfördelning ställde sig ungefär hälften i huvudsak positiva och hälften i huvudsak negativa. Mest positiva var man från markägarhåll, medan *IT&Telekomföretagen*, *TeliaSonera AB*, *Telenor Sverige AB* och *Hi3G Access AB i Sverige* var mest negativa. Bland allmänna domstolar, statliga myndigheter och verk, kommuner samt tekniska högskolor fanns såväl övervägande positiva som negativa uppfattningar.

## Närmare om betänkandet i sak

Av både utrymmes- och tidsskäl begränsar jag mig till nedanstående synpunkter.

## 8 Rättsekonomiska utgångspunkter

### 8.3 Överväganden

#### 8.3.1 Stärkande av äganderätten

Under förevarande avsnitt framhåller Alvå att införande av en ordning för vinstfördelning vid expropriation ”fördyrar markförvärv” vilket för dem som exproprierar kan ”få en preventiv effekt och innebära en sänkt ambitionsnivå, vilket talar för färre expropriationer”.

Alvås påståenden är dåligt underbyggda. Utredningen om expropriationsersättning lät närmare analysera de ekonomiska konsekvenserna av en förhöjd expropriationsersättning. Resultatet är redovisat i kapitel 14 i utredningens slutbetänkande SOU 2008:99. Detta ger vid handen att kostnaden för mark – undantaget mark som erfordras för naturvårdsändamål – är blygsam i relation till den samlade investeringsutgiften för den verksamhet för vilken marken skall ingå. För verksamheter där markåtkomsten sker för att användas i kommersiell verksamhet, exempelvis för energi och för telekommunikation, är markåtkomstutgiftens andel av den samlade investeringsutgiften ungefär 5 % (se tabell 14.1). Om ersättningsnivån för mark

ökar med 50 % ökar investeringsutgifterna för verksamheterna energi och telekommunikation med 2,5 % (se tabell 14.3). De tunga kostnadsposterna för ifrågavarande verksamheter hänför sig sålunda till konsulter, entreprenader, material m.m. En betydligt mer verklighetsförankrad slutsats än den Alvå drar är därför att det är kostnader av sistnämnda slag, snarare än markåtkomstkostnaden som – eventuellt – påverkar ambitionsnivån hos dem som exproprierar.

I förevarande avsnitt berör Alvå även expropriationslagens ersättningsregler före 1972 års reformering av dessa. Alvå framhåller att det före reformen funnits en benägenhet att i ersättningsfrågor se mera till expropriatens än till den exproprierandes intressen. Enligt Alvå bottnade detta i att expropriation har betraktats som ett extraordinärt och från rättvisesynpunkt tvivelaktigt ingrepp i den enskilda äganderätten. Alvå tillägger: ”Ett sådant betraktelsesätt ter sig numera helt otidsenligt och är främmande för en modern syn på förhållanden mellan enskilda och allmänna intressen när det gäller markanvändningen”.

Det nämnda tillägget saknar underbyggnad och kan inte uppfattas som något annat än ett uttryck för Alvås egna politiska värderingar. Den del av 2010 års reformering av expropriationslagen som innefattade ersättning för markägarens s.k. individuella värde grundar sig bl.a. på just det förhållandet att expropriation är ett extraordinärt ingrepp i expropriatens äganderätt (se SOU 2008:99 s. 147 f.f.).

### 8.3.2 Rättvisaspekter

Under förevarande avsnitt ifrågasätter Alvå bl.a. ”varför en samhällsutveckling mot ökad kommersialisering innebär att krav ställs på att fastighetsägare utöver kompensation för fastigheten ska ersättas utifrån en vinstfördelningsprincip”. Alvås eget svar på frågan är krystat och motsägelsefullt.

Som jag har förstått det är de tunga motiven för att införa en ordning med vinstfördelning vid expropriation av ideologisk natur och följer ytterst av sunda marknads- och affärsprinciper. Även om tvångsförvärven uppbärs av angelägna samhällsintressen överskuggas dessa intressen i många fall av starka kommersiella inslag. Vinstsyftet har med andra ord kommit i förgrunden. Tvångsförvärvets huvudändamål har blivit att ekonomiskt gynna en eller ett fåtal kommersiella aktörer. Detta förhållande kan leda till att en privat före-

tagare, exempelvis ett elbolag eller ett telekombolag, berövar en annan privat företagare, exempelvis en jord- och skogsbruksföretagare, dennes mark för att öka vinsten – ”tjäna pengar” – i sitt eget företag och samtidigt kullkastar den berövade företagarens planer på att bedriva en liknande eller annan vinstdrivande verksamhet på den avstådda marken. Den som tvingas avstå mark i sådana situationer finner det inte acceptabelt med enbart skadestånd. Markägaren blir rättvist behandlad först om han eller hon erhåller ersättning med även en andel av tvångsförvärvarens vinst.

Det är en brist att Alvå inte berört dessa ideologiska aspekter vid sin diskussion om motiven för en ordning för vinstfördelning.

## 9 Avgränsningsproblem

### 9.2 Överväganden och förslag

#### 9.2.1 Svåravgränsade fall

Under förevarande avsnitt grupperar Alvå en rad situationer där det enligt honom uppstår problem vid avgränsningen av en ordning för vinstfördelning. Några av Alvås utgångspunkter måste dock starkt ifrågasättas.

Till den första gruppen hänför Alvå ”organisationer med begränsat kommersiellt inslag” till vilka han hänför en ”stor del av energisektorn och elektronisk kommunikation. Enligt min mening utmärks dessa två samhällssektorer generellt sett av verksamheter av utpräglad kommersiell art. Exempelvis hör de flesta stora elbolagen hit liksom flera aktörer på telekommunikationsområdet. Att det som Alvå framhåller finns offentliga regleringar inom dessa områden gör inte vare sig elbolagen eller telekombolagen mindre affärs-mässiga. Det förhåller sig dessutom så att inom de allra flesta verksamhetsområden i Sverige finns av samhället uppställda spelregler som måste följas av hänsyn till olika allmänna intressen. Exempelvis styrs en jord- och skogsbruksföretagares verksamhet av en omfattande reglering på miljöområdet utan att verksamheten för den skall betraktas som mindre kommersiell.

En ytterligare gruppering där Alvå överdriver problematiken är den som Alvå beskriver som ”en grupp där det blir fråga om tids-mässig avgränsning”. Det kan exempelvis tänkas att en kommun tvångsförvärvar ett markområde för ett icke kommersiellt ändamål. En tid därefter överlåter kommunen marken till en aktör som avser

använda marken i sin näringsverksamhet. Det framstår, som jag ser det, som synnerligen berättigat att den ursprunglige markägaren i detta fall skall erhålla en tilläggsersättning av kommunen. Det finns flera exempel i vårt rättssystem på ordningar med s.k. uppskjuten skadereglering. Det saknas sålunda inte förebilder för att utforma en regel om uppskjuten skadeersättning i nu föreliggande och andra liknande situationer.

Ett tredje exempel på avgränsningsproblematik som Alvå för fram beskriver han som ”att verksamheter som idag bedrivs i det allmännas regi i framtiden kan komma att kommersialiseras”. Det är svårt att förstå vari Alvås avgränsningsproblem består. Om en verksamhet övergår från att vara icke-kommersiell till att bli kommersiell är det väl enbart att inordna verksamheten under ordningen om vinstfördelning.

Sammantaget anser jag sålunda att Alvås förevarande problematisering inte har sådan tyngd och skärpa att den motiverar en vinstfördelningsreform som enbart omfattar sådana markåtkomstfall där marken skall användas för master och liknande anordningar.

## 10 Behovet av vinstfördelning inom olika områden

### 10.2 Överväganden

#### 10.2.1 Faktorer av betydelse för att särskilja särskilt angelägna fall

Betydelsen av flera av de faktorer Alvå här lyfter fram för ”att särskilja särskilt angelägna fall” kan ifrågasättas.

Exempelvis anför Alvå att det ”inom området elektronisk kommunikation finns i fråga om de s.k. mastfallen en annan omständighet av betydelse, nämligen diskrepansen mellan ersättningsnivåer vid frivilliga ersättningsnivåer respektive tvångsvisa upplåtelse”. Denna ”faktor” är emellertid knappast ett avgörande motiv för en ordning för vinstfördelning. Den ideologiska grunden för en sådan ordning är i stark sammanfattning att den tvångsvisa markanskaffningen sker för vinstdrivande verksamhet. Vad Alvå här anger är början på beträdandet av ett villospår som utmynnar i en sammanblandning av skadepincipen med de principer på vilken en ordning för vinstfördelning vilar.

Ett ytterligare exempel på faktor vars relevans får betraktas som tveksam är den som Alvå kallar för ”omfördelningsmotivet”. Detta innebär enligt Alvå ”att frågan om behovet av vinstfördelning inom

olika områden också bör belysas utifrån vilken aktörsgrupp som i slutänden får bekosta en förhöjd ersättning”. Alvå synes mena att en förhöjd ersättning alltid måste övervältras av exproprianden på andra. Detta är dock inte någon självklarhet. Det finns inte något som hindrar att exproprianden väljer att själv slutligt stå för kostnaden och därmed minska sin vinst.

### 10.2.2 Områdesspecifika hänsyn

Alvå gör här bl.a. följande bedömning: ”Vid förvärv för *tätbebyggelse* innebär främst avskaffandet av den s.k. presumtionsregeln, men även den omständigheten att det 25-procentiga påslaget också görs på förväntningsvärden, ett minskat behov av vinstfördelning”.

Alvås uttalande är ännu ett vittnesbörd om Alvås sammanblandning av skadestånd och vinstfördelning. Presumtionsregeln var att uppfatta som ett undantag från grundregeln om att ersättningen till expropriaten skall grunda sig på egendomens marknadsvärde. Utmonstringen av presumtionsregeln vid 2010 års reformering av expropriationslagen innebär att förväntningsvärden numera är en del av egendomens marknadsvärde. Detta i sin tur betyder att i ersättningen för den ekonomiska skada expropriaten förorsakas av en expropriation även ingår ersättning för förväntningsvärden. Min uppfattning är därför att varken avskaffandet av presumtionsregeln eller införandet av det 25-procentiga påslaget på expropriationsersättningen skall ha någon inverkan på bedömningen av behovet av vinstfördelning.

Alvå anför vidare att ”en vinstfördelningsordning inom *energiområdet* kan fördyra markåtkomst för förnybar energi och motverka en hög ambitionsnivå såvitt avser utbyggnad”. Uttalandet är gripet ur luften och saknar verklighetsförankring. Det finns inte belegg för att påstå att det allmännas ambition av att öka användandet av förnybar energi har något samband med tvångsvis markanskaffning av mark för produktion och överföring av sådan energi. Den pågående utbyggnaden av vindkraften har hittills skett på mark som åtkommit helt på frivillighetens väg och ingenting tyder på någon förändring i detta avseende. Vidare visar en av Utredningen om expropriationsersättning gjord undersökning att av den totala investeringskostnaden för en anläggning för produktion och överföring av energi är markåtkomstutgiften marginell. Jag får här återkoppla till vad jag framfört under avsnitt 8.3.1 ovan och den där



gjorda hänvisningen till kapitel 14 i Utredningens om expropriationsersättning slutbetänkande SOU 2008:99. Alvås nu gjorda ”områdesspecifika hänsyn” måste sålunda lämnas utan avseende.

Det sista området av ”områdesspecifika hänsyn” Alvå behandlar under förevarande avsnitt avser *elektronisk kommunikation*. Alvå ger härvid uttryck åt följande bedömning: ”På området *elektronisk kommunikation* talar den skillnad som finns mellan ersättningsnivåer vid frivilliga respektive tvångsvisa förvärv i de s.k. mastfallen för att det finns ett behov av vinstfördelning i dessa fall. För att det finns ett sådant behov talar även den omständigheten att det normalt inte finns några beaktansvärda förväntningsvärden”.

Denna bedömning är ett uttryck för den mest tydliga sammanblandning Alvå gör av skadepincipen och vinstfördelningsprincipen i betänkandet. Högsta domstolens avgöranden i de s.k. mastmålen (NJA 2008 s. 510 (I–III) – där domstolen enligt min uppfattning åsidosatte marknadsvärdeprincipen – verkar ha lett in Alvå på detta villospår. Ersättningsreglerna i expropriationslagen bygger på skadepincipen. Det innebär att 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 är härvid marknadsvärdet, som efter presumptionsregelns avskaffande numera även inbegriper förväntningsvärden, som är det centrala begreppet vid bestämmandet av den ekonomiska skadan. Den särskilda ersättning som inbegrips i begreppet vinstfördelning bygger emellertid på andra principer. Här är inte fråga om skadestånd. Avsikten är i stället att fastighetsägaren ska få del av expropriandens *ekonomiska nytta* av att använda den exproprierade fastigheten. Att Alvå inte har hållit isär skadestånd och vinstfördelning har utmynnat i ett reformförslag som är något helt annat än en vinstfördelningsreform.

#### 10.2.4 Sammanfattande bedömning

Alvås sammanfattande bedömning utmynnar i att det enda område som bör omfattas av vinstfördelning är de s.k. mastfallen.

Det mest iögonfallande är att Alvå valt att inte räkna energi- och kraftområdet till vinstfördelningsfallen, särskilt i ljuset av att det varit Vattenfall, E.ON, Fortum m.fl. stora kraftbolags utpräglade kommersiella verksamheter som var upprinnelsen till den rättspolitiska debatten om införandet av en ordning för vinstfördelning i expro-

priationslagstiftningen. Alvås huvudsakliga skäl för att inte låta kraftbolagens nätverksamhet omfattas av en vinstfördelningsreform är att detta ”kan motverka en hög ambitionsnivå såvitt gäller förnybar energi”. Jag har bemött denna argumentering under avsnitt 10.2.2 såsom varande gripen ur luften och i avsaknad av verklighetsförankring.

Det finns i stället flera tunga skäl för att låta koncessionspliktiga distributions- och överföringsledningar ingå bland vinstfördelningsfallen. Jag vill först och främst hänvisa till dem som Utredningen om expropriationsersättning förde fram i sitt slutbetänkande SOU 2008:99 under avsnittet 8.4.2 *I vilka fall bör vinstfördelning ske?* Härutöver vill jag tillägga följande.

Lagstiftningen i Sverige rörande elnätverksamhet ålägger ingen att bedriva sådan verksamhet. Det sker sålunda på frivillig grund. Om man däremot väljer att bedriva elnätverksamhet är man skyldig att iaktta vissa spelregler. Det fordras koncession, linjekoncession för stamnät och regionnät och områdeskoncession för lokalnät. Koncessionen medför monopol för koncessionshavaren inom det område lokaliseringen av elnätet skall ske. För att bl.a. motverka att monopolisten missbrukar sin ställning gäller för samtliga koncessionspliktiga elledningar att de står under tillsyn av Energimarknadsinspektionen. Denna tillsyn omfattar bl.a. frågor om de avgifter nätföretagen får ta ut.

Det kan sålunda konstateras att det för elnätsverksamhet finns en viss prisreglering. Denna reglering är dock så begränsad att elnätsföretagen av denna anledning inte skulle vara att betrakta som en kommersiell aktör. Ett elnätsföretag får sålunda mycket väl gå med vinst. Det är tydligt att dessa arbetar på en marknad med affärsmässiga lönsamhetskrav, som motiverar att verksamheten sorteras in under vinstfördelningsfallen.

Motiven för att hänföra nätföretagens verksamhet till vinstfördelningsfallen förstärks i de fall, när produktion av el och nätverksamhet bedrivs inom samma koncern, vilket är fallet beträffande flera av de stora aktörerna inom elbranschen, som operera på den svenska marknaden. Även om verksamheten för elproduktion och nätverksamhet enligt gällande ordning måste bedrivas åtskilda inom koncernen, föreligger ändå ett tydligt marknadsmässigt samband. För att koncernen skall kunna tjäna pengar på den marknadsstyrda elproduktionen fordras att elströmmen kan transporteras i ledningar som handhas av elnätsföretaget. Härmed föreligger en sådan koncerngemenskap som ytterligare ger tyngd åt Utredningens om

expropriationsersättning slutsats om att till kategorin förvärvsverksamheter som bedrivs ”på i huvudsak marknads mässiga villkor” även skall räknas sådan verksamhet som sker hos elnätsföretagen.

Sammantaget har Alvå inte lagt fram några bärande skäl för att göra en annan avgränsning av vilka områden som skall omfattas av vinstfördelning än den som Utredningen om expropriationsersättning har föreslagit.

## Slutsatser

Alvå har i grunden inte tillfört frågan om vinstfördelning något nytt i förhållande till vad Utredningen om expropriationsersättning presenterade i sitt slutbetänkande. Till skillnad från den utredningens förslag genomsyras Alvås skrivningar redan från betänkandets inledning av en avog inställning till att tillerkänna den som utsätts för expropriation med kommersiella förtecken en sådan särskild ersättning som avses med vinstfördelning. Alvås avvägningar har så gott som uteslutande gått i expropriandens favör. Det mest iögonfallande exemplet på detta är Alvås bedömning att låta elnätsföretagens kommersiella verksamhet falla utanför området för en ordning för vinstfördelning. Varken direktiven eller de till grund för direktiven gjorda uttalandena i regeringens proposition med förslag till nya ersättningsregler vid expropriation (prop. 2009/10:162 s. 70) ger fog för att närma sig utredningsuppdraget med en sådan restriktivitet.

Alvås restriktiva inställning till markägarsidan har lett till att Alvå kommit in på ett villospår. Alvå har inte hållit isär skadestånd och vinstfördelning. Ersättningsreglerna i expropriationslagen bygger på en skadepincip. Det innebär att ersättningen ska motsvara den *ekonomiska skada* som den som är föremål för expropriationen lider så att han eller hon har samma förmögenhetsställning efter expropriationen som om denna inte hade ägt rum. Det är härvid marknadsvärdet som är det centrala begreppet vid bestämmande av den ekonomiska skadan. Den särskilda ersättning som inbegrips i begreppet vinstfördelning bygger på andra principer. Här är inte fråga om skadestånd. Avsikten är istället att fastighetsägaren ska få del av expropriandens *ekonomiska nytta* av att använda den exproprierade fastigheten.

Alvås sammanblandning av skadestånd och vinstfördelning har medfört att det förslag till reform som Alvå har lagt fram inte är en vinstfördelningsreform. Med en välvillig tolkning torde reformför-

slaget istället vara att uppfatta som ett försök till förtydligande av den vid bestämmande av expropriationsersättning viktiga marknadsvärdeprincipen men med tillämpning enbart vid ianspråktagande av mark för master och liknande anordningar. Alvås inspirationskälla har uppenbarligen varit de s.k. mastmålen som prövats av Högsta domstolen och som finns refererade i NJA 2008 s. 510 (I–III). För anläggande av master med tillhörande teknikbodar finns etablerat en särskild arrendemarknad med avgifter som, om de kapitaliseras till ett nuvärde, påtagligt överstiger marknadsvärdet vid den tidigare markanvändningen på den mark där masterna och teknikbodarna är belägna. Högsta domstolen bortsåg från detta vid sin bedömning och åsidosatte därigenom marknadsvärdeprincipen. Rättsfallen ger därför stöd för att ifrågasätta om dagens regler alltid uppnår sitt syfte, nämligen att ersätta marknadsvärdet på egendomen som tas i anspråk eller, om del av egendom tas i anspråk, minskningen av egendomens marknadsvärde. (Jmf. regeringens tilläggsdirektiv, dir. 2007:89 till Utredningen om expropriationsersättning).

Sammantaget anser jag sålunda att Alvå inte har löst sin utredningsuppgift som varit att föreslå en ordning för vinstfördelning vid expropriation och andra sådana förfoganden med utgångspunkt från att med vinstfördelning avses en särskild ersättning till den fastighetsägare vars fastighet tas i anspråk för vinstdrivande verksamhet. Detta i förening med i betänkandetexten förekommande sakliga fel och dåligt underbyggda slutsatser gör att Alvås förslag inte kan läggas till grund för en lagstiftning om vinstfördelning. Fortfarande framstår förslaget till vinstfördelningsreform från Utredningen om expropriationsersättning som den givna grunden för att bygga en sådan reform på.

Alvå skall visserligen ha ett erkännande för att han, utan uttryckligt stöd i direktiven, har haft ambitionen att ”rätta till” Högsta domstolens rättstillämpning i mastmålen. Härför fordras dock en annan lagteknisk lösning än den som Alvå har lagt fram. Expropriationslagen innehåller inte någon definition av begreppet marknadsvärde. Eftersom marknadsvärdet är av central betydelse vid beräkning av expropriationsskadan framstår detta som en brist. Jag förordar därför att en definition av marknadsvärdet förs in i expropriationslagen. I samband därmed görs i förarbetena de förtydliganden som bl.a. Högsta domstolens avgöranden i mastmålen påkallar.

# Kommentar till särskilt yttrande

## Inledande anmärkningar

Fredrik Bonde har i ett särskilt yttrande med instämmande av Mikael Gulliksson och Frederik Treschow kritiserat utredningens arbete, betänkandet och dess slutsatser. Yttrandet föranleder mig följande kommentarer.

Inledningsvis kan påpekas att Bondes yttrande innehåller viss argumentation i frågor av ideologisk natur. Jag tänker närmast på hans kritik mot utredningens ställningstagande att inte låta energiområdet omfattas av reformen. Just denna fråga har varit mycket kontroversiell såväl under denna utrednings arbete som för Utredningen om expropriationsersättning. Bondes uppfattning i denna fråga är lätt att förstå utifrån de markägarintressen som han företräder. Mot bakgrund av denna frågas principiella karaktär har jag funnit det lämpligt att Bondes argumentation ges utrymme i betänkandet i form av ett särskilt yttrande. Av praktiska skäl är det också lämpligt att dessa synpunkter finns med redan på detta stadium av beredningen, eftersom remissinstanserna då får möjlighet att begrunda även dessa synpunkter. Utredningens överväganden och ställningstaganden i frågan huruvida energimarknaden bör omfattas av reformen har i övrigt behandlats i kapitel 10 och berörs därför inte vidare här. Även när det gäller Bondes synpunkter på vissa rättsekonomiska frågor och avgränsningsproblematik hänvisar jag till det resonemang som finns i betänkandet i kapitel 8 och 9.

I övrigt innehåller Bondes yttrande kritik som bör bemötas.

## Utredningens bedrivande

Frågan om införande av vinstfördelning är inte ny utan har tidigare utretts av Utredningen om expropriationsersättning. I nyss nämnda utrednings expertkrets fanns markägarintressen företrädna genom

LRF, Sveriges Jordägareförbund och Fastighetsägarna Sverige. Utredningens arbete försvårades av många starka viljor och meningskiljaktigheter.

När Vinstfördelningsutredningen tillsattes valde man att inrätta två referensgrupper till stöd för arbetet. Därutöver har funnits en sakkunnigkrets med representanter för olika departement. Syftet med referensgrupper var att utredaren därigenom skulle ges frihet att träffa deltagarna i olika konstellationer och involvera dem i den utsträckning som behövdes. Denna lösning har visat sig mycket givande. Deltagarna har varit delaktiga i såväl övergripande som detaljbetonade frågor och tillfört både sakkunskap och synpunkter av mer ideologisk natur. Som utredare har jag därför haft ett fullgott beslutsunderlag och tillgång till all den kunskap som uppdraget krävt. Totalt har omkring 25 personer varit knutna till utredningen, vilket i detta sammanhang får sägas vara ganska många. Det ligger i sakens natur att det skulle vara tungrott och ineffektivt att involvera samtliga personer i arbetet i samma grad.

Utredningens möten redovisas i betänkandets inledning. Bonde är väl medveten om att han vid ett stort antal möten i olika sammanhang har fått möjlighet att argumentera uttömmande. Vi har även hållit ett möte med endast honom. Det har inte rått någon som helst tvekan om vad han har haft att framföra. Utredningen har tagit till sig hans synpunkter som en del av den helhetsbedömning som gjorts. Det stämmer inte att de möten som bl.a. LRF fått möjlighet att delta i huvudsakligen haft karaktären av insamling av sakuppgifter. Två möten – rörande tele- respektive energiområdet – syftade enbart till att låta parterna argumentera i sak. IT- och internetföretagen, dvs. markägarnas ”motsida”, har inte involverats i större utsträckning än markägarna.

Betänkandet och dess slutsatser har i sin helhet utarbetats av sekretariatet och därefter lagts fram för sakkunnigkretsen och referensgrupp 1, varefter smärre korrigeringar och tillägg skett. Inom referensgrupp 1 – som består av objektiva företrädare för domstolar, högskolor och myndigheter – har rått fullständig enighet i fråga om samtliga förslag.

## Betänkandet i sak

Även Bondes upprepade påstående att betänkandet innehåller ”flera sakliga fel” måste bemötas, även om det innebär att jag i några fall får gå in på detaljer.

Under rubriken ”Utredningsmannens sätt att närma sig och lösa utredningsuppdraget” ifrågasätter Bonde om det är förenligt med direktiven att begränsa reformen till de s.k. mastfallen. I direktiven förutskickas att det kan finnas ett behov av att begränsa reformen till särskilt angelägna fall. Att mastfallen omfattas av denna skrivning är en slutsats som framstår som välgrundad. Resonemanget bakom förslaget utvecklas i kapitel 10. Vid de samtal och kontakter som utredningen har haft med Justitiedepartementet och sakkunnigkretsen har dessutom mastfallen nämnts som fall där intressenter från markägarna har varit särskilt angelägna om en vinstfördelningsordning.

Under samma rubrik gör Bonde gällande att utredningen snedvridit de slutsatser som presenterats i en av Naturvårdsverket nyligen finansierad översyn av allemansrätten med syfte att utvärdera hur kommersiella aktörer kan förhålla sig till denna. Det sätt på vilket betänkandet återger slutsatserna är inte på något vis gripet ur luften utan överensstämmer helt med hur man från Naturvårdsverkets egen sida formulerar slutsatserna i rapporten.<sup>1</sup>

Bonde kritiserar vidare under nämnda rubrik även betänkandets formulering att förslaget från Utredningen om expropriationsersättning i fråga om elnätsföretagens markanskaffning fick ”stark kritik under remissförfarandet”, eftersom det i ett annat sammanhang framgick att utredningens förslag om vinstfördelning fick ett *blandat* mottagande. Häri ligger ingen som helst snedvridning eller motsägelse. Det stämmer således som det står i betänkandet att den tidigare utredningens ställningstagande *i fråga om elnätsföretagen* fick *stark* kritik. När det däremot gällde förslaget till vinstfördelning *i stort* kan mottagandet betecknas som *blandat*.

Under rubriken ”Stärkande av äganderätten” tillskriver Bonde mig som utredare vissa politiska värderingar och citat när det gäller avvägningen mellan expropriatens och den exproprierandes intressen. Som tydligt framgår i betänkandet – genom såväl fotnot med hänvisning som indragen och förminskad text – handlar det inte om mina ”egna politiska värderingar”, utan om ett direkt citat ur 1971 års proposition (avsnitt 8.3.1). Citatet är medtaget för att visa hur den politiska ”pendeln” har svängt i frågan. I det efterföljande stycket

<sup>1</sup> Se Naturvårdsverkets hemsida/Allemansrätten och dess framtid/rubriken Utredarnas förslag.

redogörs således för 2010 års ersättningsreform som till stor del utgick från markägarens perspektiv.

Även under rubriken ”Slutsatser” hävdar Bonde att skrivningarna redan från betänkandets inledning genomsyras av en avog inställning. Som tydligt framgår av betänkandets disposition finns det inga som helst överväganden eller liknande uttalanden i betänkandets inledning eller de därpå följande sex deskriptiva kapitlen. I kapitel 7–15 finns överväganden och förslag där argument viktas mot bakgrund av utredningens direktiv.

Avslutningsvis kan påpekas att Bondes påstående att utredningens förslag bygger på en sammanblandning av skade- och vinstfördelningsprinciperna förefaller märkligt. – Utredningens förslag bygger tvärtom på samma princip som den tidigare utredningens förslag, som Bonde ställde sig bakom. Skillnaden är begränsningen till ”mastfallen”. – Förslaget att ”glappet” mellan den ekonomiska ersättningsnivån vid tvång respektive frivilliga förvärv i mastfallen ska fördelas och tillfalla fastighetsägaren innebär i regel i sak att vinsten fördelas, även om det inte formellt är formulerat som en ”vinstfördelningsregel”.



# Kommittédirektiv



## Vinstfördelning vid expropriation

Dir.  
2011:20

---

Beslut vid regeringssammanträde den 10 mars 2011

### Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå en ordning för vinstfördelning vid expropriation och andra sådana förfoganden. Med vinstfördelning avses en särskild ersättning till den fastighetsägare vars fastighet tas i anspråk för vinstdrivande verksamhet.

I uppdraget ingår att ta ställning till

- vilka fall av markåtkomst som bör omfattas av vinstfördelning och hur dessa fall bör avgränsas,
- hur vinsten eller nyttan för den som tar marken i anspråk bör beräknas, och
- hur vinsten eller nyttan bör fördelas.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2012.

### Ersättning vid markåtkomst

#### *Expropriation och andra sådana förfoganden*

För planeringen och utvecklingen av samhället är det nödvändigt att det finns möjlighet till tvångsvis markåtkomst. Regler om det finns i expropriationslagen (1972:719). Genom expropriation får fastigheter tas i anspråk med äganderätt, nyttjanderätt eller servitutsrätt. Vidare får genom expropriation en rättighet till en fastighet upphävas eller begränsas. Expropriation får ske endast för vissa i lagen särskilt angivna ändamål, t.ex. tätbebyggelse eller allmänna

kommunikationsbehov. Såväl det allmänna som enskilda kan tillåtas att expropriera.

Det finns även i andra lagar bestämmelser om att fastigheter får tas i anspråk med tvång, bl.a. i miljöbalken, fastighetsbildningslagen (1970:988) och väglagen (1971:948).

### *Ersättningsreglerna*

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska enligt grundlagens egendomsskydd vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättningen ska bestämmas enligt de grunder som anges i lag.

En utgångspunkt för ersättningsberäkningen är att fastighetsägaren ska hållas skadeslös för den förmögenhetsminskning som markavståendet medför. Om en hel fastighet tas i anspråk, ska löseskilling betalas med ett belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde. Vid expropriation av en del av en fastighet ska intrångsersättning betalas för den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen. Fastighetsägaren har därutöver rätt till ersättning för annan skada av ekonomisk art, t.ex. kostnader för flyttning eller avveckling av en rörelse.

Vidare betalas, i form av ytterligare löseskilling eller intrångsersättning, ett schabloniserat påslag om 25 procent på ersättningen för en fastighets marknadsvärde eller marknadsvärdeminskning.

Expropriationslagens ersättningsregler tillämpas i stor utsträckning även när fastigheter tas i anspråk med stöd av andra lagar.

### *Ersättningsreformen år 2010*

Den 1 augusti 2010 trädde flera ändringar av ersättningsreglerna i expropriationslagen i kraft. Det ovannämnda påslaget om 25 procent infördes. Vidare avskaffades en begränsningsregel för ersättningen (den s.k. presumtionsregeln) samt en möjlighet att göra avdrag från ersättningen (s.k. toleransavdrag). En grundläggande avsikt med ändringarna var att stärka fastighetsägarnas ställning i ersättningshänseende och att därigenom stärka äganderätten.

Beredningsunderlaget för lagändringarna utgjordes av bl.a. slutbetänkandet Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen,

m.m. (SOU 2008:99) från Utredningen om expropriationsersättning.

I betänkandet lämnades även ett förslag om kostnadsersättning vid lantmäteriförrättning. Detta förslag bereds vidare inom Regeringskansliet.

### **Förslaget om vinstfördelning från Utredningen om expropriationsersättning**

Samhällsutvecklingen har lett till att antalet tvångsförfoganden över mark som genomförs av privata aktörer vars verksamhet bedrivs med vinstsyfte har ökat (se SOU 2007:29 s. 95 f. och 137 f.). Mot denna bakgrund gav regeringen Utredningen om expropriationsersättning i uppdrag att överväga om det är möjligt och lämpligt att införa någon form av vinstfördelning mellan den exproprierande och den vars egendom tas i anspråk (dir. 2007:89 s. 9 f.).

Utredningen föreslog i sitt slutbetänkande att ersättningen vid expropriation skulle innefatta en särskild ersättningspost vid markåtkomst för sådan förvärvsverksamhet som bedrivs på i huvudsak marknadsmässiga villkor. Enligt förslaget skulle den tillkommande ersättningen bestämmas efter vad som är skäligt i det enskilda fallet med hänsyn till egendomens särskilda värde för förvärvaren (SOU 2008:99 s. 194 f. och 406 f.).

Under remissbehandlingen av betänkandet kritiserades utredningens förslag. Förslaget ansågs bl.a. vara otillräckligt genomarbetat och kunna leda till tillämpningssvårigheter.

I den proposition som föregick ersättningsreformen år 2010 anförde regeringen (prop. 2009/10:162 s. 70):

Regeringen instämmer i den principiella grundtanken bakom utredningens förslag. Ersättningen till fastighetsägaren bör bestämmas på ett sätt som är rättvist – även ur fastighetsägarens perspektiv. Det innebär att det är önskvärt att det vid ersättningsbestämningen kan tas hänsyn till om fastigheten är avsedd att generera vinst i expropriandens verksamhet. Avsikten är att fastighetsägaren i sådana fall ska kunna få del av expropriandens ekonomiska nytta av att använda fastigheten.

Mot bakgrund av kritiken under remissbehandlingen anförde regeringen vidare att det finns skäl att komplettera underlaget och att det ska ske genom att en utredning ges i uppdrag att ytterligare överväga frågan.

## Uppdraget

### *Ett nytt förslag om vinstfördelning*

Frågan om vinstfördelning bör nu bli föremål för ytterligare överväganden. Utredaren ska, med beaktande av det förslag som Utredningen om expropriationsersättning har lagt fram och remissynpunkterna på förslaget, föreslå en ordning för vinstfördelning.

### *Särskilda frågor om utformningen av förslaget*

Det bör eftersträvas att en ordning för vinstfördelning blir enkel att förstå och tillämpa samt att den leder till rimliga och förutsägbara resultat för samtliga parter i ett markåtkomstförfarande. Särskild uppmärksamhet bör därför ägnas åt att avgränsa tillämpningsområdet samt att skapa tydlighet beträffande hur vinstfördelningen närmare bör gå till.

Flera omständigheter komplicerar dessa bedömningar, bl.a. att markåtkomst kan ske för verksamheter som inte enbart drivs med kommersiella förtecken. Det kan vara fråga om verksamheter som delvis inte är avsedda att generera vinst, som har begränsade möjligheter till vinstutdelning eller vars avkastning används helt eller delvis för välgörande ändamål. För t.ex. utbyggnad av infrastruktur kan det förekomma samverkan mellan enskilda och det allmänna, bl.a. i fråga om finansieringen, vilket medför svårigheter att fastställa om – och i så fall i vilken utsträckning – det finns ett inslag av företagsekonomisk vinst. Vidare kan markåtkomst ske för verksamheter som bedrivs på marknader som lyder under olika långtgående offentlighetsregleringar. Ett exempel är de koncessionspliktiga elektriska distributionsnäten, som är underkastade anslutningsplikt samt restriktioner i fråga om vilka avgifter som får tas ut. Även naturgasledningar och fjärrvärmeverksamhet omfattas av liknande regelverk.

Förhållanden av de slag som nu har nämnts kan motivera att reformen begränsas till särskilt angelägna fall. Utgångspunkten ska vara att vinstfördelning bör inriktas på de fall där expropriation sker för verksamhet som bedrivs på väsentligen marknadsmässiga villkor.

Det bör övervägas vilken prövning av storleken på ersättning för vinstfördelning som bör göras i varje särskilt fall och om t.ex. schabloniserade påslag bör tillämpas. En utgångspunkt för utred-

ningsuppdraget är dock att expropriationsersättning även fortsättningsvis ska betalas på en gång. Om det finns anledning att skjuta upp prövningen, finns det enligt gällande regler en möjlighet för domstolen att på yrkande av en part hänvisa en sakägare till att i en särskild rättegång föra talan om ersättning för skada eller intrång.

Utredaren ska mot denna bakgrund särskilt ta ställning till

- vilka expropriationsfall som bör omfattas av en ordning för vinstfördelning och hur dessa fall bör avgränsas,
- om ordningen för vinstfördelning bör begränsas till sådana fall där det är särskilt påkallat med en förstärkt ersättning med hänsyn till nuvarande ersättningsnivåer och den kommersiella nyttan av marken för den exproprierande,
- hur nyttan av den ianspråktaga fastigheten för den exproprierande ska kunna identifieras och beräknas,
- hur och i vilken utsträckning som nyttan i ersättningshänseende bör komma den ersättningsberättigade till godo, samt
- om ersättningen för nyttan bör betalas i form av en schablon, samt hur denna schablon i så fall bör fastställas, eller på något annat sätt.

#### *Tillämplighet på olika fall av markåtkomst*

Expropriationslagens ersättningsbestämmelser tillämpas många gånger även vid tvångsförfoganden över mark som sker med stöd av andra lagar. Ett flertal av dessa förfoganden är av sådant slag att det är tänkbart att tillämpa en ordning för vinstfördelning. Dessa förfoganden är inbördes och i förhållande till expropriationsinstitutet reglerade på olika sätt. Skillnaderna beror bl.a. på de skilda ändamål som ska tillgodoses. Även regler om vinstfördelning kan behöva utformas på olika sätt för olika markåtkomstfall.

Utredaren ska därför

- inom ramen för tillämpningsområdet för expropriationslagens ersättningsbestämmelser ta ställning till vilka andra förfoganden än expropriation som bör omfattas av en ordning för vinstfördelning, och
- vara oförhindrad att föreslå olika sätt för vinstfördelning med beaktande av särdragen hos skilda fall av markåtkomst.

*Förhållandet till befintliga ersättningsregler*

Ersättningssystemet bör så långt det går vara konsekvent utformat så att omotiverade skillnader mellan likartade markåtkomstfall undviks. Vidare bör ersättningsreglerna helst vara enkla att tillämpa i förening. Det är angeläget att undvika att samma värden ersätts flera gånger. Reglerna bör även i övrigt sammantagna leda till rimliga resultat. Förhållandet mellan regler om vinstfördelning och andra ersättningsregler i expropriationslagen och andra lagar måste därför övervägas och klarläggas. Flera regler möjliggör redan i dag att ersättningen för en fastighet överstiger dess marknadsvärde eller, vid ianspråktagande av en del av en fastighet, marknadsvärdeminskning.

I expropriationslagen rör det sig om det procentuella påslag som ska göras på en fastighets marknadsvärde eller marknadsvärdeminskning. Detta schabloniserade påslag är avsett att kompensera fastighetsägaren, som ofrivilligt blir av med sin fastighet, för sådana överskjutande värden som fastighetsägaren kan tillmäta fastigheten men som inte täcks genom ersättning intill marknadsvärdet eller marknadsvärdeminskningen. Det kan vara fråga om t.ex. affektionsvärden eller förväntningar om att fastighetsägaren själv ska kunna använda marken i vinstdrivande verksamhet eller att marken ska kunna säljas till ett högre pris i framtiden.

Vidare är det i expropriationslagen fråga om möjligheten enligt den s.k. influensregeln att ersättning betalas för förekommande värdehöjande inverkan från expropriationsföretaget (dvs. ändamålet med expropriationen) på den ianspråktagna marken.

I andra lagar finns det bestämmelser som i olika utsträckning bär drag av vinstfördelning eller bärs upp av liknande syften. Det gäller t.ex. de s.k. vinstfördelningsfallen enligt fastighetsbildningslagen och den mineralersättning som betalas enligt mineralagen (1991:45).

Utgångspunkten ska vara att förslaget om vinstfördelning i möjligaste mån anpassas till befintliga ersättningsregler. Det kan dock inte uteslutas att befintliga ersättningsregler kan behöva justeras med anledning av en möjlighet till vinstfördelning.

Utredaren ska därför

- överväga förhållandet mellan en ordning för vinstfördelning och befintliga ersättningsregler, och
- föreslå de eventuella justeringar av befintliga ersättningsregler som kan vara nödvändiga med anledning av en ordning för vinst-

fördelning, t.ex. för att undvika att samma värden kan anses bli ersatta mer än en gång.

### *Övriga utgångspunkter*

Ett flertal utgångspunkter låg bakom ersättningsreformen år 2010, bl.a. att skyddet för äganderätten bör vara starkt och att ersättningsnivåerna inte får förhindra en önskvärd samhällsutveckling (prop. 2009/10:162 s. 44 f.). Dessa utgångspunkter bör tjäna som vägledning även vid införandet av en ordning för vinstfördelning. Sålunda är det viktigt bl.a. att höjda expropriationsersättningar inte motverkar önskad energi- eller transportinfrastrukturutbyggnad eller medfinansiering av sådana projekt.

Det är också viktigt att kraven på miljöhänsyn beaktas och att det är möjligt att bibehålla en hög ambitionsnivå såvitt gäller förnybar energiproduktion.

I linje därmed ska utredaren sträva efter

- att åstadkomma en reell förstärkning av ersättningsrätten i de situationer där vinstfördelning bör ske, dock utan att den totala ersättningen blir oproportionerligt stor i förhållande till intrånget för fastighetsägaren,
- att undvika de negativa konsekvenser som är förenade med alltför höga ersättningsnivåer, och
- att undvika omotiverade skillnader i ersättning mellan likartade markåtkomstfall.

### *Konsekvenser*

Utredaren ska allsidigt belysa konsekvenserna av en ordning för vinstfördelning för

- dem som exproprierar, dem som är ersättningsberättigade till följd därav och andra som kan vara berörda,
- utbyggnaden av infrastruktur och liknande ändamål som förutsätter markåtkomst, samt
- samhällsekonomin i övrigt.

### *Övrigt*

Utredaren ska utarbeta behövliga författningsförslag.

Om det ryms inom tiden för uppdraget i övrigt, ska utredaren göra en språklig och redaktionell översyn av de regler i expropriationslagen som berörs av utredningsarbetet eller som har ett nära samband med sådana regler. Översynen ska ta sikte på ett modernt språkbruk; i möjligaste mån ska reglerna vara lätta att förstå och tillämpa.

Utredaren är oförhindrad att ta upp även andra frågor som är förknippade med frågan om vinstfördelning. Uppdraget omfattar dock inte skattefrågor.

### **Arbetets bedrivande**

Utredaren ska inhämta synpunkter från de myndigheter, de företrädare för näringslivet och de andra intressenter som är berörda. När det gäller redovisningen av förslagets konsekvenser för företagen, ska synpunkter inhämtas från Näringslivets Regelnämnd.

Utredningen ska rådgöra med Utredningen avseende medfinansiering i samband med den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur (dir. 2010:92).

Till stöd för utredarens arbete ska det inrättas en eller flera referensgrupper med representanter för bl.a. myndigheter, markägare och näringslivet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2012.

(Justitiedepartementet)



# ARRENDEAVGIFTER FÖR BASSTATIONER FÖR MOBILTELEFONI

---

## Innehållsförteckning

1.	Uppdragsbeskrivning .....	1
1.1.	Uppdragsgivare .....	1
1.2.	Syfte .....	1
1.3.	Värdetidpunkt.....	1
1.4.	Definitioner och förutsättningar .....	1
1.5.	Underlag.....	1
2.	Värdeområden.....	1
3.	Arrendenivåer.....	2
4.	Slutsatser .....	4
4.1.	Rekommenderade nivåer.....	4

## Bilagor

Bilaga 1:	Kartor
Bilaga 2:	Jämförelsematerial

## Utredningens anmärkning

Bilaga 1–2 utelämnas här.

## 1. Uppdragsbeskrivning

### 1.1. Uppdragsgivare

Banverket HK genom Anders Wernfeldt.

### 1.2. Syfte

Uppdraget syftar till att bedöma översiktliga årliga arrendavgifter för basstationer för mobiltelefoner på lantbruksfastigheter i hela Sverige.

### 1.3. Värdetidpunkt

Värdetidpunkt är december månad 2003.

### 1.4. Definitioner och förutsättningar

Med basstation avses i detta utlåtande ett markområde med en mast och en teknikbod avsett för mobiltelefoner.

Jämförelsematerialet består huvudsakligen av markupplåtelser på lantbruksfastigheter. I ett fåtal fall består dock materialet av upplåtelser på allmän platsmark och industrifastigheter i perifert läge. Dessa upplåtelser bedöms vara värdenivåmässigt jämförbara med upplåtelser på lantbruksfastigheter i liknande läge.

Vad avser arrendenivåerna spelar en rad faktorer in, exempelvis masthöjd, mastens placering inom berör jordbruksenhet, fastighetsägare, förhandlingskunskap, operatör, alternativa platser i området, mängd trafik i etern, närhet till stor trafikled m m. Att samla in ett representativt jämförelsematerial som beaktar alla dessa faktorer är mycket svårt. Då syftet med detta utlåtande är att grovt bedöma översiktliga arrendenivåer över hela Sverige har en rad faktorer bortsetts ifrån/ varit möjliga att beakta.

### 1.5. Underlag

- Jämförelsematerial bestående av avtalade upplåtelser på kommunal och privat mark.
- Kommunala taxor.
- Uppgifter från tidigare arrendepreisutredningar.
- Uppgifter från folk i branschen.

## 2. Värdeområden

På basis av jämförelsenivåer och allmän marknadskännedom har Sverige delats in i olika värdeområden enligt följande modell:

#### Norra Sverige

- Zon 1 - Nära\*/inom tätort med mer än 50 000 invånare.
- Zon 2 - Nära\*/inom tätort med mellan 10 000-50 000 invånare.
- Zon 3 - Nära\*/inom tätort med mellan 1 000-10 000 invånare.
- Zon 4 - Landsbygden.

#### Södra Sverige

- Zon 1 - Nära\*/inom tätort med mer än 50 000 invånare.
- Zon 2 - Nära\*/inom tätort med mellan 10 000-50 000 invånare.
- Zon 3 - Nära\*/inom tätort med mellan 1 000-10 000 invånare.
- Zon 4 - Landsbygden.

- Stockholmsområdet**
- Zon 1 - Inre Stor-Stockholm.
  - Zon 2 - Yttre Stor-Stockholm.
  - Zon 3 - Utanför Stor-Stockholm

- Göteborgsområdet**
- Zon 1 - Inre Stor-Göteborg.
  - Zon 2 - Yttre Stor-Göteborg.

- Malmöområdet**
- Zon 1 - Inom/nära\* Malmö tätort.
  - Zon 2 - Övriga Malmöområdet.

\* Med "nära" avses ett avstånd inom 2-4 km från tätorten beroende på ortens storlek.

För ungefärliga gränser för de olika områdena och storstädernas zoner se [bilaga 1](#).

### 3. Arrendenivåer

Som en del av nivåbedömningen har ett stort antal arrendeavtal och uppgifter avseende upplåtelse på kommunal mark i olika delar av Sverige studerats. Dessutom har uppgifter rörande upplåtelse på privat mark insamlats. Vid analys av detta material framgick det tydligt att nivåerna har stigit påtagligt under senare år. Av denna anledning har endast relativt nyupprättade avtal beaktats. En sammanställning av dessa jämförelsenivåer samt kommunala taxor och allmänna uppfattningar av folk i branschen framgår av tabellerna nedan. För en mer detaljerad sammanställning se [bilaga 2](#).

#### NORRA SVERIGE

##### Jämförelsenivåer

	zon 1	zon 2	zon 3	zon 4
Intervall (Tkr/år)	10-12	4-13	4-9	4-7
Genomsnitt (Tkr/år)	11,5	8,4	7,2	5,1

##### Kommunala taxor

	zon 1	zon 2	zon 3	zon 4
Intervall (Tkr/år)	12	4-12	4-9	4-9
Genomsnitt (Tkr/år)	12	8	6,8	6,8

##### Allmänna uppfattningar bland folk i branschen

	zon 1	zon 2	zon 3	zon 4
Intervall (Tkr/år)	10-15	5-15	5-15	2-15
Genomsnitt (Tkr/år)	12,3	9,8	8,2	6,5

#### SÖDRA SVERIGE

##### Jämförelsenivåer

	zon 1	zon 2	zon 3	zon 4
Intervall (Tkr/år)	8-21	5-21	5-17	5-12
Genomsnitt (Tkr/år)	14,6	12,5	10,1	8,0

##### Kommunala taxor

	zon 1	zon 2	zon 3	zon 4
Intervall (Tkr/år)	10-20	8-25	8-15	8-15
Genomsnitt (Tkr/år)	15,8	14,3	10,3	10,3

##### Allmänna uppfattningar bland folk i branschen

	zon 1	zon 2	zon 3	zon 4
Intervall (Tkr/år)	10-26	10-26	5-16	5-15
Genomsnitt (Tkr/år)	18,0	16,8	12,6	10,6

**STOCKHOLMSOMRÅDET****Jämförelsenivåer**

	zon 1	zon 2	zon 3
Intervall (Tkr/år)	20-30	12-30	12-15
Genomsnitt (Tkr/år)	24,9	20,8	14,0

**Kommunala taxor**

	zon 1	zon 2	zon 3
Intervall (Tkr/år)	30	17-25	---
Genomsnitt (Tkr/år)	30,0	22,3	---

**Allmänna uppfattningar bland folk i branschen**

	zon 1	zon 2	zon 3
Intervall (Tkr/år)	12-35	10-25	10-15
Genomsnitt (Tkr/år)	22,5	18,8	12,5

**GÖTEBORGSOMRÅDET****Jämförelsenivåer**

	zon 1	zon 2
Intervall (Tkr/år)	27-33	10-26
Genomsnitt (Tkr/år)	30,0	16,6

**Kommunala taxor**

	zon 1	zon 2
Intervall (Tkr/år)	---	10-20
Genomsnitt (Tkr/år)	---	14,0

**Allmänna uppfattningar bland folk i branschen**

	zon 1	zon 2
Intervall (Tkr/år)	20-40	10-20
Genomsnitt (Tkr/år)	30,0	15,0

**MALMÖOMRÅDET****Allmänna uppfattningar bland folk i branschen**

	zon 1*	zon 2
Intervall (Tkr/år)	---	15-35
Genomsnitt (Tkr/år)	---	23,8

\*svårt att få tillstånd, vilket medför mycket höga arrendenivåer

## 4. Slutsatser

Huvuddelen av jämförelsearrendena avser upplåtelse på kommunal mark. Detta material bedöms ändå ge en god indikation på marknadsmässiga arrendenivåer. Generellt försöker kommunerna hålla en marknadsmässig nivå, dessutom är de stora aktörer på marknaden och styr därigenom prisbildningen i större eller mindre omfattning. Det ska dock beaktas att detta jämförelsematerial avser befintliga arrendenivåer. Då prisutvecklingen har varit påtagligt positiv under senare år bedöms nivåerna vid nytecknande av avtal ligga i det övre intervallet av jämförelsematerialet. I Malmöområdet där jämförelsematerial helt saknas görs bedömningen utifrån jämförelser med andra områden. I Malmö tätort bedöms basstationer med mast inte vara möjligt, istället är antenner på hustak det enda alternativet. Just utanför Malmö tätort bedöms arrendenivåerna vara i nivå med inre Stor-Göteborg. Då övriga Malmö-området är relativt tätbefolkat och det enligt uppgift är svårt att få tillstånd till uppförande av mobiltelefonimaster, bedöms en marknadsmässig arrendenivå ligga högre än yttre Stor-Göteborg och väsentligt högre än övriga Skåne.

För närvarande pågår ett fall i HD som berör frågan om det är möjligt att bilda ledningsrätt för denna typ av kommunikationsutrustning. Oavsett utgången i detta fall så kommer en lagändring till stånd under nästa år som med största säkerhet möjliggör ledningsrättsbildning för denna typ av kommunikationsutrustning. Hur stort genomslag detta får på arrendenivåerna är oklart. Det är dock rimligt att anta att arrendenivåerna påverkas negativt av detta, eller åtminstone att prisutvecklingen bromsas upp.

### 4.1. Rekommenderade nivåer

Mot bakgrund av ovan förda resonemang, samt ett betydande antal uppgifter om arrendenivåer för teknikbodar, rekommenderas följande arrendenivåer (beloppen anges i Tkr/år) som översiktliga riktvärden vid nytecknande av avtal:

#### NORRA SVERIGE

	Basstation med mast < 40 m	Tillägg för högre mast*	Tillägg för ytterligare en teknikbod
zon 1	10-14	1-2	4-6
zon 2	6-12	1	3-5
zon 3	6-8	0-1	2-4
zon 4	4-8	0	1-2

#### SÖDRA SVERIGE

	Basstation med mast < 40 m	Tillägg för högre mast*	Tillägg för ytterligare en teknikbod
zon 1	14-22	2	5-10
zon 2	10-20	2	3-8
zon 3	8-16	1	2-5
zon 4	6-12	0-1	2-5

#### STOCKHOLMSOMRÅDET

	Basstation med mast < 40 m	Tillägg för högre mast*	Tillägg för ytterligare en teknikbod
zon 1	25-35	2-4	10-12
zon 2	15-30	1-3	8-12
zon 3	12-20	0-2	3-8

**GÖTEBORGSOMRÅDET**

	Basstation med mast < 40 m	Tillägg för högre mast*	Tillägg för ytterligare en teknikbod
zon 1	30-40	2-4	8-12
zon 2	15-25	0-3	4-6

**MALMÖOMRÅDET**

	Basstation med mast < 40 m	Tillägg för högre mast*	Tillägg för ytterligare en teknikbod
zon 1	30-40	2-5	8-12
zon 2	20-30	2-4	6-10

\*tillägg för varje 10-metersintervall över 40 m.

Luleå 2003-11-28

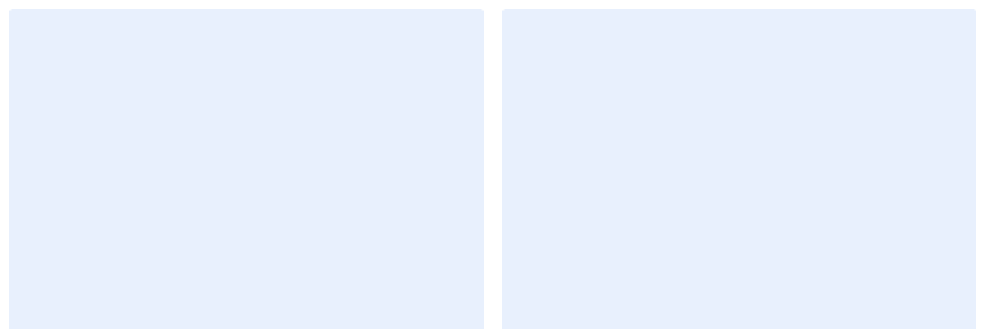


Robert Kjell.  
Civilingenjör/Fastighetsekonom

# BASSTATIONER/ ANTENNER FÖR MOBIL KOMMUNIKATION

MARKNADSANALYS

JANUARI 2012





## INNEHÅLL

1	Uppdrag	1
2	Underlag	1
3	Hyresnivåer	1
4	Avtalsformer	3
5	Tvångsmässig upplåtelse/ledningsrätt	3
6	Sammanfattning	3

## 1 Uppdrag

Newsec Advice AB har fått i uppdrag av Fastighetsägarna Sverige genom Rune Thomsson att analysera hyresmarknaden för basstationer och antenner som används för mobil kommunikation. Följande frågeställningar har analyserats:

- Hyresnivåer för basstationer/antenner
- Vilka avtalsformer som förekommer för upplåtelser av utrymme för basstationer/antenner
- Förekomst av tvångsupplåtelser/ledningsrätt för basstationer/antenner
- Operatörers benägenhet att begära ledningsrätt då det finns en frivillig överenskommelse

## 2 Underlag

Underlag till hyresanalysen har hämtats från Newsec Advice interna hyresdatabas och samtal med mobiltelefonoperatörer. Flera av de fastighetsägare som lämnat information om sina fastigheter har framfört önskemål om att de uppgifter Newsec Advice fått tillgång till nyttjas med sekretess.

## 3 Hyresnivåer

Hyresnivåerna för basstationer/antenner varierar över landet beroende på läget och attraktiviteten för operatörerna. De högsta nivåerna återfinns i inom Stockholms stad. Analysen omfattar basstationer/antenner som finns placerade på byggnader. Kontraktslängderna är vanligen mellan tio till 15 år, vissa kontrakt har avtalstider på upp till 20 år. Utrymmet som förhyrs varierar i analysen mellan 1 till 15 kvadratmeter. Merparten av avtalen saknar uppgift om förhyrd area varför nyckeltalet kr/kvm inte kan redovisas på ett adekvat sätt.

Tabellerna nedan visar hyresnivåer per förhyrning och beloppen avser årshyra inom respektive geografiskt område.

Stockholm			
	Avtal tecknat		
	2003-2007	2008-	Totalt (2003-)
Min [tkr]	10	20	10
Max [tkr]	178	118	178
Medel [tkr]	57	56	57
Median [tkr]	52	41	51
Antal [st]	71	18	89

Storstockholm (alla kommuner i Stockholms län)			
	Avtal tecknat		
	2003-2007	2008-	Totalt (2003-)
Min [tkr]	10	20	10
Max [tkr]	178	118	178
Medel [tkr]	56	54	56
Median [tkr]	52	41	50
Antal [st]	97	19	116

För Stockholmsområdet har medelhyran legat på samma nivå sedan 2003, medan en sjunkande tendens noteras för medianhyran. De högsta nivåerna tecknades mellan 2003-2007.

Göteborg			
	Avtal tecknat		Totalt (2003-)
	2003-2007	2008-	
Min [tkr]	10	26	10
Max [tkr]	72	68	72
Medel [tkr]	37	42	39
Median [tkr]	39	43	39
Antal [st]	32	11	43

Malmö			
	Avtal tecknat		Totalt (2003-)
	2003-2007	2008-	
Min [tkr]	11	41	11
Max [tkr]	57	41	57
Medel [tkr]	39	41	39
Median [tkr]	39	41	40
Antal [st]	7	1	8

För Göteborg och Malmö kan man se en marginellt ökad hyresnivå, men även här har de högsta nivåerna tecknats mellan 2003 och 2007.

Universitets- och regionstäder*			
	Avtal tecknat		Totalt (2003-)
	2003-2007	2008-	
Min [tkr]	9	15	9
Max [tkr]	52	50	52
Medel [tkr]	27	36	30
Median [tkr]	26	33	30
Antal [st]	29	14	43

\*Borås, Gävle, Helsingborg, Jönköping, Karlstad, Linköping, Luleå, Norrköping, Sundsvall, Umeå, Uppsala, Västerås, Växjö och Örebro

Övriga landet			
	Avtal tecknat		Totalt (2003-)
	2003-2007	2008-	
Min [tkr]	11	8	8
Max [tkr]	72	36	72
Medel [tkr]	32	25	30
Median [tkr]	30	30	30
Antal [st]	17	9	26

För förhyrningar i regionstäder har hyresnivåerna ökat för de senaste tecknade avtalen. Nivåerna i övriga landet har en något sjunkande trend.

## 4 Avtalsformer

Vanligaste avtalsformen för basstationer/antennar är ett hyresavtal, vanligen upprättat med hjälp av Fastighetsägareförbundets standardavtal. Anläggningsarrende används då basstationer/antennar placeras direkt på mark och inte är kopplade till en byggnad. Ledningsrätt förekommer, oftast beroende på att parterna inte har kunnat komma överens.

## 5 Tvångsmässig upplåtelse/ledningsrätt

En operatör har begärt ledningsrätt för cirka 20 till 30 anläggningar i Stockholm, Göteborg och Malmö. Detta gäller både för objekt på byggnad och på mark. I flera fall har operatören förlikats med fastighetsägaren/arendatorn under processens gång. I några av fallen har Lantmäteriet beslutat om ledningsrätt samt även i ersättningsfrågan.

Anledningarna till att operatörer begär ledningsrätt när det redan finns ett avtal/hyreskontrakt om upplåtelse är antingen att fastighetsägaren sagt upp avtalet för omförhandling eller avflyttning eller att operatören själv, på grund av oskäligen hyra, sagt upp avtalet för omförhandling.

## 6 Sammanfattning

Nivåerna i ersättningar för basstationer/antennar har börjat etableras runt 50 000 kr/år i Stockholmsområdet med en något sjunkande trend. I Göteborg och Malmö har en nivå runt 40 000 kr/år etablerats och för övriga orter i Sverige är nivån runt 30 000 kr/år.

Det är svårt att dra några slutsatser om beslut om ledningsrätt i denna fråga ger lägre ersättningsnivåer då det är så få fall som avgjorts.

För fastighetsägare är hyresintäkter för en basstation/antenn ett tillskott till driftnettot. Det finns också en hel del inlåsnings effekter eftersom kontraktstiderna är ganska långa, till exempel om fastighetsägaren vill utveckla byggnaden med en påbyggnad. De flesta av hyreskontrakten omfattas av det indirekta besittningsskyddet vilket kan leda till skadestånd om inte en fortsatt förhyrning kan komma till stånd. Operatörerna behöver ha tillgång till byggnaderna för service och underhåll vilket ibland kan skapa problem. Ett argument för att upplåta plats för en basstation/antenn på en byggnad är att det skulle skapa en ökad tillgänglighet i mobilnätet för hyresgästerna men det finns inte bevis för att det skulle vara så.

Stockholm 2012-01-16

Newsec Advice AB

Charlotte Danielsson

Anders Elvinsson

# Statens offentliga utredningar 2012

*Kronologisk förteckning*

---

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.
49. Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. Ju.
50. Nystartszoner. Fi
51. Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. Ju.
52. Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. Fi.
53. AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. Fi.
54. Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. N.
55. En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. Ju
56. Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. M.
57. Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Ju.
58. Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. Ku.
59. Nya villkor för public service. Ku.
60. Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. Fi.
61. Högre ersättning vid mastupplåtelse. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2012

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottskadslag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]
- Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. [49]
- Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. [51]
- En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. [55]
- Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. [57]
- Högre ersättning vid mastupplåtelse. [61]

### Försvarsdepartementet

---

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]
- Maritim samverkan. [48]

### Socialdepartementet

---

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]

- Upphandlingsstödet framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]
- Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]
- Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. [47]

### Finansdepartementet

---

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]
- Vital kommunal demokrati. [30]
- Registerdata för forskning. [36]
- Nystartszoner. [50]
- Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. [52]
- AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. [53]
- Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. [60]

### Utbildningsdepartementet

---

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
- Högskolornas föreskrifter. [5]
- Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
- Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor; Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]
- Kvinnor och barn i rättens gränsland. [45]

## **Miljödepartementet**

---

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]
- Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
- Mål för rovdjuren. [22]
- Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]
- Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. [56]

## **Näringsdepartementet**

---

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]
- Nationella patent på engelska? [19]
- Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. [21]
- Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]
- Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. [39]
- Dammsäkerhet – Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]
- Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. [54]

## **Kulturdepartementet**

---

- Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. [10]
- Att angöra en kulturbygga – för stöd till nyskapande kultur. [16]
- Mindre våld för pengarna. [23]
- Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]
- Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. [58]
- Nya villkor för public service. [59]

## **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

- Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. [4]
- Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]
- Sänkta trösklar – högt i tak – Arbete, utveckling, trygghet. [31]