

Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m.

*Slutbetänkande
av Utredningen om expropriationsersättning*

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:99

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

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

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

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

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

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Utredningsuppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i november 2008

Carina Gunnarsson

*/Susanna Pålsson Helander
Eije Sjödin*

Innehåll

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

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

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

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

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

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

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

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

Särskilda yttranden 429

Bilagor

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

Förkortningar

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

Sammanfattning

Förslaget till nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen

Allmänt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Marknadsvärdet

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

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

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

Individuellt värde och vinstdelning

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

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

Presumtionsregeln och influensregeln

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

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

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

Bevisbördan i expropriationsmål

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

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

Förslaget till ersättning för kostnader vid lantmäteriförrättning

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

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

Övrigt

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

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

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

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

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

Summary

Proposal for new provisions on compensation in the Expropriation Act

General

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Market value

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

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

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

Individual value and profit sharing

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

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

The presumption rule and the influence rule

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

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

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

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

The burden of proof in expropriation cases

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

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

The proposal for compensation for costs of surveying proceedings

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

Other matters

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

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

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

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

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

Författningsförslag

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

Grundläggande ersättning

1 §¹

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

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

¹ Nuvarande lydelse = 1 §.

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

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

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

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

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

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

Företagsskada

2 §²

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

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

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

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

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

Särskild ersättning i vissa fall

3 §

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

² Nuvarande lydelse = 2 §.

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

Ersättning för allmän plats

4 §³

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

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

Ersättning för mark i allmän väg

5 §⁴

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

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

Skadeförebyggande åtgärd

6 §⁵

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

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

³ Nuvarande lydelse = 3 a §.

⁴ Nuvarande lydelse = 1 § första stycket fjärde meningen.

⁵ Nuvarande lydelse = 1 § andra stycket.

Rättighetshavares förbättrings- åtgärder

7 §⁶

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

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

Åtgärd i uppenbar avsikt att höja ersättningen

8 §⁷

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

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

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

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

⁶ Nuvarande lydelse = 1 § tredje stycket.

⁷ Nuvarande lydelse = 5 §.

*Värdebidpunkt m.m.**9 §⁸*

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

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

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

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

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

⁸ Nuvarande lydelse = 4 §.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

32 kap.

1 §

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

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

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

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

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

11 §

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

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

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

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

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

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

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

Härigenom föreskrivs i fråga om fastighetsbildningslagen (1970:988)

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

10 a §

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

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

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

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

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

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

14 a §

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

1. kostnader för ombud eller biträde,

2. kostnader för utredning och

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

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

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

14 b §

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

annat.

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

14 c §

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

16 kap.

14 §

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

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

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

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

5 kap. 10 a § andra stycket.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

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

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

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

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

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

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

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

tionslagen (1972:719) räknas in i ersättningen.

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

13 §

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

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

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

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

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

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

13 d §

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

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

27 a §

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

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

På ersättningsbeloppet ska betalas ränta enligt 6 § räntelagen

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

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

27 b §

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

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

27 c §

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 a §

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

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

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

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

29 b §

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

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

29 c §

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

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

6 Förslag till lag om ändring i lagen (1987:11) om exploateringsamverkan

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

Nuvarande lydelse

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

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

Föreslagen lydelse

11 §

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

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

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

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

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

21 §

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

39 §

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

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

14 kap.

9 §

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

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

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

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

Föreslagen lydelse

55 §

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

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

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

56 §

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

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

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

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

4 kap.

5 §

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

4 §

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

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 §

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

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

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

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

33 §

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

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

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

Föreslagen lydelse

28 §

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

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

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

2. Har talan om inlösen väckts före ikraftträdandet, gäller 28 § i sin äldre lydelse.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

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

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

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

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

18 §

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

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

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

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

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

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

19 §

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

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

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Utredningens delbetänkande

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

1.3 Uppdragets genomförande

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4 Slutbetänkandets disposition

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

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

Sist i betänkandet finns särskilda yttranden och bilagor.

2 Inledning

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

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

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

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

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

¹ SOU 2007:29

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

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

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

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

² Se bilaga 3.

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

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

3 Egendomsskyddet

3.1 Inledning

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

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

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

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

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

3.2 Grundlagsbestämmelsen

3.2.1 Regeringsformen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.2 1974 års regeringsform

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

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

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

³ Se bet. KU 1973:26 s. 51 f.

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

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

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

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

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

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

⁵ Se bet. KU 1975/76:56 s. 35.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.3 1994 års revision

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

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

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

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

⁷ Se bet. KU 1978/79:39 s. 22 f.

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

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

¹⁰ Dir. 1991:119.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.4 1999 års författningsutredning

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

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

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

¹¹ Se bet. 1993/94:KU24.

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

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

3.2.5 Grundlagsutredningen

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

3.3 Europakonventionen

3.3.1 Allmänt om konventionens skydd för egendom

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁴ Se Danelius, som ovan, s. 325.

²⁵ Se Danelius, som ovan, s. 329.

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

3.3.2 Inkorporeringen av Europakonventionen i svensk rätt

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

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

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

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

²⁷ Se prop. 1993/94:117 s. 36.

²⁸ Se prop. 1993/94:117 s. 36 f.

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

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

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

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

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

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

³⁰ Se prop. 1993/94:117 s. 38 f.

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

3.4 Avslutande kommentar

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

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

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

³¹ Se bet. 1993/94:KU24 s. 18 f.

³² Se 1993/94:K25 s. 35–38.

³³ SOU 2004:7 s. 193.

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

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

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

4 Skada och ersättning

4.1 Markåtkomst och ersättning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ Se vidare kapitel 6.

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

4.2 Skadeståndslagstiftningen

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Delvis avvikande regleringar

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

4.3.1 Äldre bestämmelser

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

1845 års expropriationsförordning

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

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

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

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

1918 års vattenlag

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

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

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

2. fiskeverk, bevattningsanstalt samt annan därmed eller med byggnad för uttagande av vattenkraft 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;

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

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

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

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

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

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

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

1902 års ellag

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

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

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

I gällande K.F. om 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 därpå skadas, är af den beskaffenhet, att den genom uppdämningen därå skeende skada pröfvas vara ringa mot den nytta, som av uppdämningen vinnes, uppdämningen må kunna ske mot ersättning, i fråga om hvilken §:n dock icke hänvisar till allmänna expropriationslagen, utan i stället föreskrifver, att densamma

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

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

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

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

Gruvlagstiftningen

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

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

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

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

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

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

4.3.2 Gällande bestämmelser

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

Fastighetsbildningslagen

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

Minerallagen

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

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

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

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

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

Lagen om elektronisk kommunikation

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

¹³ Se prop. 2004/05:40, s. 62 f.

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

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

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

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

4.4 Vissa rättsekonomiska aspekter på ersättning vid expropriation

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

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

¹⁵ Prop. 2002/03:110 s. 382.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 Expropriationsersättning i några andra länder

5.1 Inledning

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

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

5.2 Danmark

Rätten till ersättning vid expropriation

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

Beräkning av ersättningen

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

Undantag

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

¹ 73 § den danske grundloven.

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

³ Jfr UfR (Ugeskrift for Retsvaesen) 1975.718 H.

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

Hänsyn till att egendomen kan ha ett särskilt värde för förvärvaren

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

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

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

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

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

Utrednings- och rättegångskostnader

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

Utveckling

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

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

⁵ Se referat i KFE 2003.257.

5.3 Finland

Rätten till ersättning vid expropriation

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

Beräkning av ersättningen

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

Undantag

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

⁶ 12 § regeringsformen.

Hänsyn till att egendomen kan ha ett särskilt värde för förvärvaren

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

Utrednings- och rättegångskostnader

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

5.4 Norge

Rätten till ersättning vid expropriation

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

⁷ 105 § i den norska grundlagen.

⁸ 5 § ekspropriasjonsersatningsloven.

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

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

Beräkning av ersättningen

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

⁹ 4 § ekspropriationsersättningsloven.

¹⁰ 7 § ekspropriationsersättningsloven.

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

Undantag

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

Hänsyn till att egendomen kan ha ett särskilt värde för förvärvaren

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

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

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

¹¹ Se 16 § Vassdragsregulering och 51 § Vannressursloven.

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

Utrednings- och rättegångskostnader

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

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

Utveckling

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

5.5 Tyskland

Rätten till ersättning vid expropriation

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

Beräkning av ersättningen

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

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

¹² Artikel 14 i Grundgesetz.

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

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

Undantag

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

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

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

Utrednings- och rättegångskostnader

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

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

Utveckling

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

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

5.6 Storbritannien

Rätten till ersättning vid expropriation

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

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

Beräkning av ersättningen

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

Undantag

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

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

Hänsyn till att egendomen kan ha ett särskilt värde för förvärvaren

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

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

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

Utrednings- och rättegångskostnader

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

Utveckling

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

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

6 Marknadsvärdeprincipen m.m.

6.1 Inledning

Det centrala begreppet vid bestämmande av expropriationsersättning är marknadsvärdet.

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

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

6.2 Grundprinciper för ersättning vid expropriation

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

¹ Prop. 1971:122 s. 165 f.

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

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

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

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

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

² Prop. 1971:122 s. 192.

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

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

⁵ Prop. 1971:122 s. 171.

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

6.3 Definitionen av marknadsvärde

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

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

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

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

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

⁸ Prop. 1971:122 s. 171.

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

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

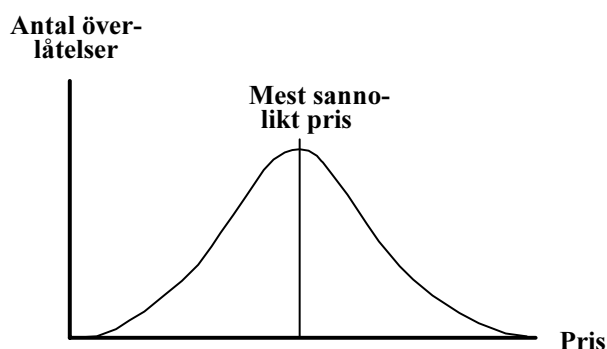
En än mer detaljerad amerikansk variant: “The most probable price which a property should bring in a competitive and open market under all conditions requisite to a fair sale, the buyer

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

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

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

Figur 6.1 Definitionen av marknadsvärde



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

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

¹² Jfr dock diskussionen i avsnitt 6.5.3.

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

6.4 Metoder för att bestämma ersättningen

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

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

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

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

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

¹³ Prop. 1971:122 s. 171.

¹⁴ Prop. 1971:122 s. 172 f.

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

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

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

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

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

¹⁵ Prop. 1971:122 s. 172 f.

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

¹⁷ Prop. 1971:122 s. 189.

¹⁸ NJA 2007 s. 695.

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

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

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

¹⁹ NJA 1959 s. 354

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

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

²² LMV-rapporterna 1991:6 och 1994:4.

²³ LMV-rapport 1994:3.

²⁴ LMV-rapport 1999:7.

²⁵ Jfr NJA 1960 s. 125 I och II.

²⁶ Prop. 1971:122 s. 192.

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

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

6.5 Överväganden

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

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

6.5.1 Uppgår ersättningen i dag till marknadsvärdet?

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

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

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

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

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

Normalfallen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mastfallen

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁵ NJA 2008 s. 510 (I-III)

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

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

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

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

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

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

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

6.5.2 Kritik mot marknadsvärdet

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

Ersättningens reparativa funktion

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

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

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

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

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

Osäkerheten i bedömningen

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

³⁸ Med de undantag som följer av influensregeln och presumtionsregeln.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.5.3 Ett fastighetsekoniskt perspektiv

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.5.4 Slutsatser

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

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

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

Marknadsvärdeprincipen

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

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

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

⁴³ Se prop. 1971:122 s. 172.

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

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

Annan ersättning

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

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

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

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

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

7 Individuellt värde m.m.

7.1 Inledning

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

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

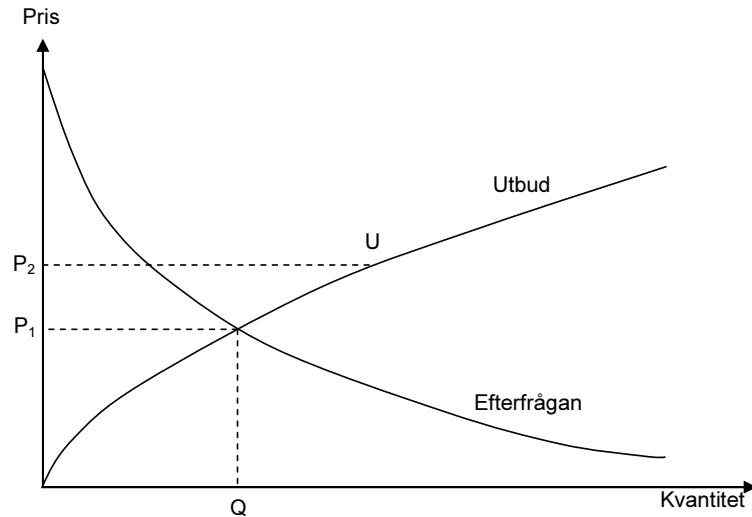
7.2 Individuellt värde och reservationspris

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

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

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

Figur 7.1 Modell för prisbildning på marknaden



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. *Förmögenhetsminskning*

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

2. *Icke ersättningsgilla transaktionskostnader*

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

3. *Individuellt värde*

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

4. *Ändamålsberoende kompensation – vinstdelning*

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

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

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

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

7.3 Överväganden

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

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

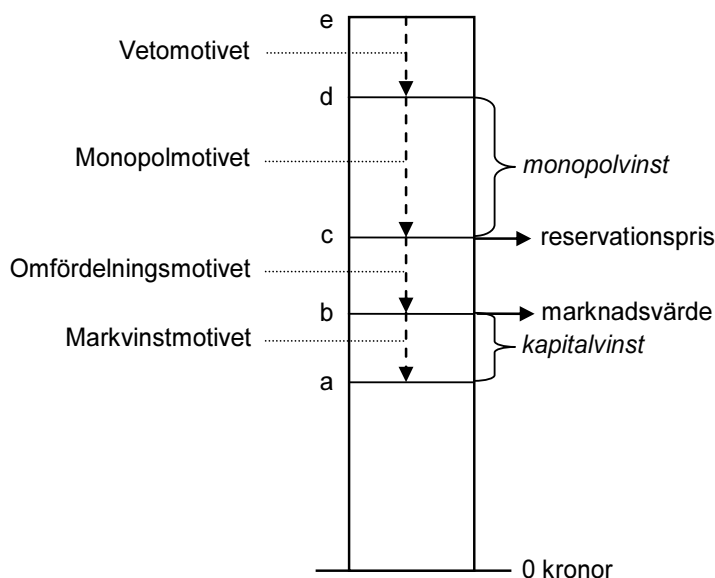
Grunden för den gällande ordningen för ersättning vid expropriation, eller andra tvångsförvärv av fast egendom, är att det är den ekonomiska skadan som ska ersättas – antingen som förlust av marknadsvärde eller som kompensation för övrig ekonomisk skada.

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

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

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

Figur 7.2 Olika motiv för en expropriationslagstiftning¹⁰



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹² Se 4 kap. 3 §.

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

¹⁴ Prop. 1971:122 s. 165.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷ LRF:s rapport s. 56.

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

7.3.2 Osäkerheten vid en marknadsvärdebestämning

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

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

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

¹⁸ Jfr avsnitt 6.5.3.

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

7.3.3 Kostnadseffekter av en högre ersättningsnivå

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

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

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

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

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

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

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

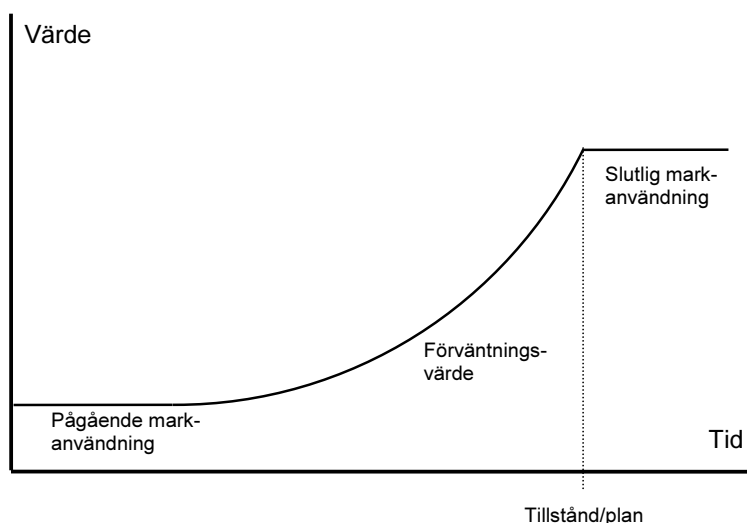
7.3.4 Effekter med hänsyn till marknadens villkor och förvärvarens individuella värde

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

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

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

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

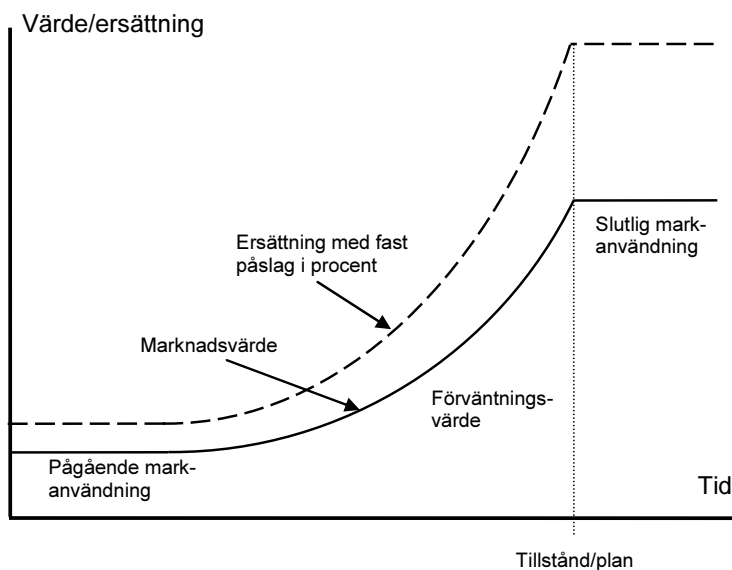
Figur 7.3 Principiell värdeutveckling i en exploateringsituation²¹

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

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

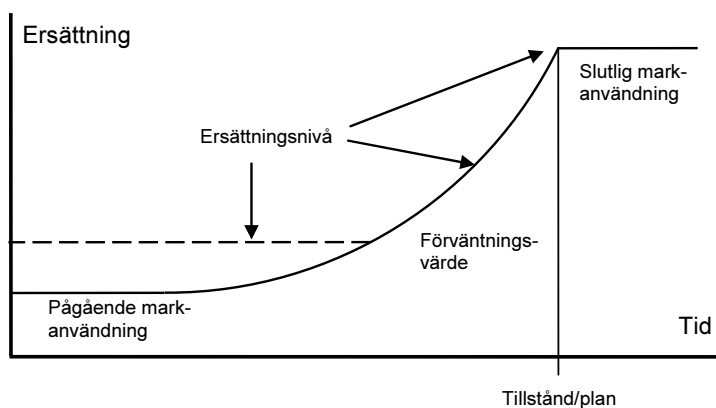
²¹ För enkelhetens skull har värdet av såväl pågående markanvändning som slutlig markanvändning angetts som konstant. I ett verkligt fall kan dessa båda värden givetvis ändras såväl uppåt som nedåt med tiden.

Figur 7.4 Ersättningsnivån vid ett procentuellt påslag på det gällande marknadsvärdet



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

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



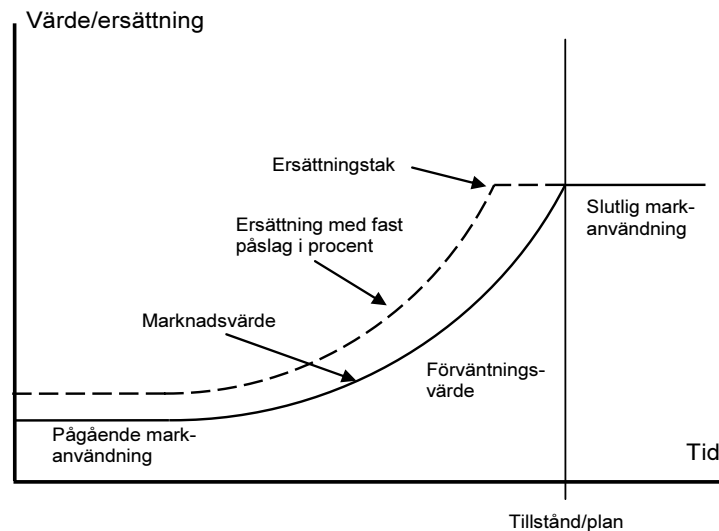
Startpunkten är att det individuella värdet för avträdaren är knutet till fastighetsinnehavet i den pågående markanvändningen. Så länge som det inte finns några förväntningsvärden med anledning av den nya markanvändningen är situationen i nu aktuellt avseende oproblematisk.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

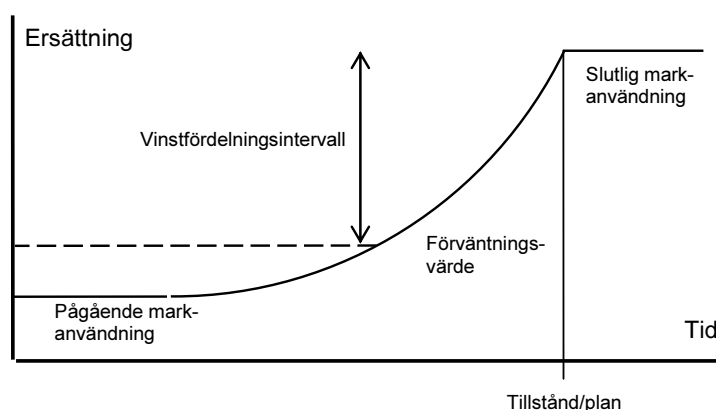
I de termer som Lars Werin använder i sin analys, och som har redogjorts för tidigare i kapitlet, skulle en ersättningsnivå över förvärvarens individuella värde i de berörda fallen kunna sägas innebära att avträdaren (ägaren till den exproprierade egendomen) tillgodogör sig en "monopolvinst" – som alltså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

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

7.3.5 Effekter med hänsyn till ersättningsbestämmelserna i fastighetsbildningslagen

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

Figur 7.7 Vinstfördelningsintervall enligt fastighetsbildningslagen och anläggningslagen



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

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

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

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

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

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

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

²⁵ Ätminstone om inte påslaget hålls på en låg nivå.

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

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

7.3.6 Bör ersättning betalas utöver marknadsvärdet?

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

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

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

²⁶ Och därmed inte heller vid förrättningar enligt anläggningslagen.

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

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

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

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

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

7.3.7 Hur bör en ersättningsregel utformas?

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

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

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

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

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

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

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

Det är också intressant att notera att en av föregångarna till den nuvarande expropriationslagen, 1845 års kungliga förordning om jords eller lägenhets avstående för allmänt behov, stadgade att ersättningen skulle bestå av ”fastighetens värde” jämte 50 procents förhöjning. Bakom detta kan ha legat tanken att det är reservationspriserna snarare än marknadsvärdena som bör ersättas.

Även LRF gör i sitt förslag från år 1998 en koppling till äldre tvångslagstiftning.³⁰

Vår slutsats är att för bestämmande av det individuella värdet måste man använda sig av någon form av schablonberäkning. Vi har stannat för att luta oss mot den reglering som fanns i äldre svensk tvångslagstiftning, nämligen att ersättning skall utgå för egendomens marknadsvärde och hälften därtill.

I brist på konkret underlag för bedömningen av ett ”normalt” individuellt värde kan det förstås ligga nära till hands att hänvisa till en siffra som tidigare har använts i lagstiftningssammanhang.

Det är dock tveksamt om man kan tillmäta 1845 års förordning någon egentlig betydelse i sammanhanget. Lars Werin hänvisar i sin artikel till ett arbete av Michaël Hernmarck, i vilket denne presenterar några av de argument som framfördes i riksdag och utskott i de debatter som ledde fram till 1845 års förordning. Enligt Lars Werin kan man möjligen, i ett par av argumenten, spåra en idé om

²⁹ Expropriation – en studie i lagstiftningsmotiv och ersättningsrättsliga grundprinciper, Svensk Juristtidning 1978, s. 112–113.

³⁰ Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom, betänkande av LRF:s markensättningskommitté, s. 56–57.

reservationspriser.³¹ Michaël Hernmarck själv tycks dock närmast göra den bedömningen att 50-procentsregeln syftade till att undanröja risken att ägaren inte skulle få en ersättning som motsvarade ”fastighetens värde”, dvs. marknadsvärdet. Det skulle alltså enligt honom närmast ha rört sig om ”ett erkännande av ofullkomligheten i de instrument med vilkas hjälp värderingen måste ske”.³² Till saken hör att det enligt 1845 års förordning inte betalades någon särskild ersättning för s.k. övriga skador, vilket måste anses innebära att påslaget även avsåg att täcka in sådana skador.

Ett påslag med 50 procent har också förekommit i vattenlagstiftningen.³³ Det framgår inte med tydlighet vad procentpåslaget i det sammanhanget egentligen avsåg att täcka, men det förefaller rimligt att anta, att det i det fallet närmast var fråga om en form av vinstfördelning.³⁴

Regler som gällde i mitten av 1800-talet, och som följaktligen var anpassade till den tidens samhälle, torde generellt sett betraktas som förlegade och därför inte kunna tillmätas någon särskild betydelse vid ställningstagandet till rättsliga angelägenheter som är aktuella i dag. De nämnda reglerna från äldre rätt får därför ses enbart som exempel på att det även tidigare rent faktiskt har betalats ersättning utöver marknadsvärdet. Bedömningen av vilken påslagsprocent som kan vara lämplig i dag måste i stället göras utifrån de nu gällande förutsättningarna.

Det som främst talar för en hög påslagsprocent är det grundläggande värnandet om äganderätten. Enligt den utgångspunkten är det viktigare att någon inte blir underkompenserad – med avseende på sitt individuella värde – än att någon blir överkompenserad. Fullständig kompensation för allas individuella värden torde visserligen inte vara en realistisk ambition; inte ens ett mycket högt påslag skulle kunna täcka in alla berörda fastighetsägares individuella värden. Ju högre ersättningsnivå som bestäms, desto större är emellertid sannolikheten för att individen i det enskilda fallet blir tillräckligt kompenserad. Som tidigare har berörts i avsnitt 7.3.4 torde dessutom effekterna i kostnadstermer för förvärvarna, med undantag för natur- och kulturvärden, vara måttliga även vid en relativt stor procentuell höjning av ersättningsnivåerna.

³¹ Michaël Hernmarck, Löseskilling vid expropriation för tätbebyggelse, 1967, s. 14 f.

³² Michaël Hernmarck, s. 23. Jfr även kapitel 4.

³³ 9 kap. 48 § i 1918 års vattenlag.

³⁴ Jfr kapitel 4.

Såvitt känt är den enda empiriska studie som har genomförts i Sverige rörande individuella värden en doktorsavhandling från år 1986 av Thomas Lindeborg.³⁵ I den undersökningen, som genomfördes i form av intervjuer med fastighetsägare, dras slutsatsen att det individuella värdet för de undersökta fastigheterna i medeltal var mer än dubbelt så högt som marknadsvärdet. Undersökningen indikerar således att individuella värden kan vara betydande – åtminstone för innehavet av skog.

Ett förhållande som talar för en viss återhållsamhet när det gäller påslaget för individuella värden är att fastighetsmarknaden består även av ett stort antal fastigheter utan sådan personlig anknytning som det var fråga om i den nyss nämnda undersökningen av personer med skogsmarksinnehav. I vissa fall är fastighetsägaren rent av villig att direkt sälja sin fastighet, vilket innebär att det individuella värdet överensstämmer med marknadsvärdet.

Lars Werin för i sin flera gånger omnämnda artikel ett resonemang om förhållandet mellan s.k. affektionsvärden och marknadsvärdet.

Viktigare är att en klar och distinkt särskilnad mellan å ena sidan ”ekonomiska värden” i meningen penninginkomst eller penningutlägg, och å den andra sidan affektionsvärden o. dyl. knappast är möjlig vare sig principiellt eller praktiskt. Marknadspotentialen på fastigheter bestäms i sista led av utbud och efterfrågan på fastigheter. Bakom dessa ligger ägarna-säljarnas resp. köparnas önskemål och kalkyler. Ju mer en ägare tycker det är praktiskt och bra att bo på sin fastighet, ju större penninginkomster han kan få genom dess alster, ju vackrare han tycker den är, ju mera han känner sig känslomässigt bunden till den, desto mindre benägen är han att bjuda ut. Ju fler ägare som står i sådana relationer till sina fastigheter, desto mer hålls utbudet av fastigheter tillbaka. Desto högre blir marknadspotentialen. Följaktligen är marknadspotentialen betingat av diverse känslomässiga bindningar och estetiska hänsyn. Dessa ingår bland marknadspotentialens och marknadsvärdenas bestämningsfaktorer och de är inte möjliga att skilja ut.

Sammanhanget kan ytterligare belysas av följande schematiska exempel. Antag att det uppstår en ”grön våg”, som yttrar sig dels i att de som äger fastigheter på ren landsbygd blir ännu mera benägna att hålla fast vid dem, dels i att tätortsborna blir ännu mera benägna att förvärva sådana fastigheter. Efterfrågan stiger, utbudet faller, och marknadspotentialerna höjs. Denna höjning har tydligen åstadkommit genom den smakförändring som den ”gröna vågen” utgör, dvs. genom uppkomsten av ett slags affektionsvärde. Detta affektionsvärde har till viss del

³⁵ Thomas Lindeborg, Icke-monetära nyttors betydelse för värdet av skogsfastigheter, Medd. 5:22, Inst. för fastighetsekonomi, KTH, 1986.

utkristalliserats i de höjda marknadsvärdena och ingår alltså ouplösligt i dem.

Idén att ersättning efter marknadsvärde skulle innebära att man gottgjorde något slags ”ekonomiskt värde” rensat från affektionsvärden o.dyl. är således direkt felaktig. Inte nog härmed. Det är över huvud taget knappast möjligt, vare sig praktiskt eller teoretiskt, att konstruera något slags värdemått befriat från komponenter av det slag man brukar benämna affektionsvärden, sentimentala värden, personliga värden, etc.

Av resonemanget kan den slutsatsen dras, att redan marknadsvärdet måste anses innefatta vissa av de värden som brukar ses som individuella. När vi här talar om individuella värden är det alltså fråga om särskilda värden *utöver* de som redan har påverkat marknadsnivån. Detta skulle kunna tala för åtminstone en viss försiktighet i fråga om påslagsnivån.

Det ligger vidare i sakens natur att en schablon aldrig kan bli annat än en ungefärlig kompensation i det enskilda fallet. Även om risken för underkompensation tillåts spela en större roll än risken för överkompensation, bör därför ett schablonpåslag inte sättas alltför högt när det som i de nu diskuterade situationerna saknas underlag för att bedöma vilka värdenivåer det egentligen handlar om. Det torde emellertid vara en något så när okontroversiell åsikt att individuella värden av någon betydelse är mindre vanliga för uttalat kommersiella fastigheter – åtminstone om jord- och skogsbruksfastigheter undantas från det begreppet. S.k. kommersiella fastigheter kan dessutom ofta ha påtagligt höga värden. Om en sådan fastighet exproprieras och marknadsvärdet är en miljon kronor, skulle ett schablonpåslag på 10 procent innebära 100 000 kronor i ”tilläggsersättning”. Ett påslag om 50 procent skulle innebära en utökad ersättning med en halv miljon kronor. Det kan rent generellt ifrågasättas om det är rimligt att ambitionen att tillgodose avträdarnas individuella värden schablonmässigt ska leda till så stora påslag på ersättningen. I den andra änden av skalan finns den stora mängden fastighetsägare som, när de berörs av en expropriationsåtgärd eller motsvarande, tillerkänns en ersättning som kanske uppgår till ett eller ett par tusen kronor. För dessa fastighetsägare blir skillnaden mellan 10 och 50 procent påslag enbart några hundra kronor. Denna påtagliga avigsida med en schablon talar för att påslagsprocenten inte bör sättas alltför högt.

I sammanhanget bör också noteras att i de fall där vinstfördelning enligt vårt förslag i kapitel 8 ska ske, saknar påslaget för individuellt värde praktisk betydelse. Med den lösning vi har valt,

och som närmare framgår av det nämnda kapitlet, ska vinstfördelningen ske efter en skälighetsbedömning, som i sin tur ska grundas på den nytta som förvärvaren har av markåtkomsten. I första hand ska ersättningen i vinstfördelningsfallen bestämmas efter det värde den ianspråktaga egendomen har i dess nya användning. Eftersom värdet av denna användning får förutsättas överstiga avträdarens förlust, inklusive påslaget för individuella värden – i annat fall saknas ju vinst att fördela – är det således den förstnämnda värdenivån som ska läggas till grund för ersättningen. Det generella påslaget för individuella värden saknar således i princip betydelse i vinstfördelningsfallen.

Den fråga som utvecklades i avsnitt 7.3.4, dvs. att det i vissa fall finns s.k. takvärden, torde inte på något mer avgörande sätt påverka valet av påslagsprocent. Slutsatsen av det resonemanget är främst att ett generellt gällande påslag inte bör vara alltför högt, eftersom det finns vissa fall där man skulle kunna hamna över det nämnda "tak". Diskussionen har dessutom relevans vid den vinstfördelning som enligt vårt förslag i kapitel 8 ska göras i vissa fall. För förväntningsvärden (råmark) sägs i det nyss nämnda avsnittet att det från principiella utgångspunkter inte går att göra ett påslag på ett sådant värde med hänsyn till att individuella värden i den pågående markanvändningen ska ersättas. Man kan inte som fastighetsägare samtidigt tillgodogöra sig värdet av en pågående och en förändrad markanvändning. Av bl.a. praktiska skäl har vi dock valt att inte föreslå några särskilda regler för råmark. Att ett påslag ska göras även i råmarksfallen talar däremot ytterligare för åtminstone en viss återhållsamhet när det gäller storleken på påslaget.

Att sakligt väga samman alla de berörda aspekterna och rent analytiskt bestämma en "riktig" påslagsprocent är förstås inte möjligt. Bedömningen måste därför grundas på skälighetsöverväganden. Vi har stannat för att ett generellt påslag på marknadsvärdet lämpligen bör göras med 25 procent. I detta ligger i första hand ett accepterande av att individuella värden bör ersättas vid ett tvångsförvärv av fast egendom. När det gäller nivån har vi gjort en totalbedömning av effekterna för olika allmänna och enskilda intressenter och funnit att ett påslag av den storleken förefaller rimligt och skäligt.

7.3.8 Annan ersättning

Som tidigare har berörts i avsnitt 6.5.4 är det vår grundinställning, att de nu gällande bestämmelserna om s.k. övrig skada – som kompenseras genom annan ersättning – inte bör förändras. Gränsdragningen mellan en skada som bör ersättas genom annan ersättning och en skada i form av förlust av individuellt värde kan förstås, åtminstone i teorin, vara komplicerad.

Tanken bakom vårt förslag är att det i dag använda begreppet ”totalskada” ska bibehållas, dvs. att fastighetsägaren till att börja med ska hållas ekonomiskt skadeslös i klassisk mening. Denna totalskada bör följaktligen även fortsättningsvis bestämmas på samma sätt som i dag. Även framledes ska alltså en totalskada kunna bestämmas som en avkastningsvärdeminskning, t.ex. enligt olika slag av normer. Skadan delas därefter upp i en marknadsvärdeminskning (intrångsersättning) och i övriga skador (annan ersättning). Därefter ska med vårt förslag hänsyn tas till mer svårbedömbara individuella värden genom det rena schablonpåslaget, som då alltså ska göras med utgångspunkt i marknadsvärdet/marknadsvärdeminskningen.

Den uppfattningen har förts fram till utredningen att påslaget bör göras på totalskadan, dvs. inklusive annan ersättning. Detta har då motiverats av främst pragmatiska skäl. En sådan lösning skulle enligt dess förespråkare avdramatisera gränsdragningen mellan marknadsvärdeminskning och övriga skador. I den praktiska tillämpningen kan visserligen denna gränsdragning ibland vara svår att göra mer exakt. Samtidigt är emellertid en sådan konstruktion av schablonen svårare att förstå och logiskt motivera än en schablon som enbart bygger på marknadsvärdet. Det kan nämligen ifrågasättas om det är följdriktigt att först bestämma en ersättning för tydliga och direkta kostnader som fastighetsägaren har haft, t.ex. flyttnings- eller anpassningskostnader, och sedan göra ett schablonpåslag på dessa kostnader. Vi har därför valt att hålla isär de faktiska kostnaderna, som det individuella värdet i och för sig också består av, från det schablonpåslag, som principiellt sett är avsett att motsvara den mer svårbedömbara delen av det individuella värdet.

8 Vinstfördelning

8.1 Inledning

Ersättningsreglerna i expropriationslagen bygger på en skadepprincip; ersättningen ska motsvara den ekonomiska skada som den som är föremål för expropriation lider så att han eller hon har samma förmögenhetsställning efter expropriationen som om denna inte hade ägt rum. Det finns dock i andra författningar bestämmelser om ersättning som bygger på delvis andra principer. Bland annat finns det i fastighetsbildningslagen bestämmelser om ersättning vid vissa slag av fastighetsregleringar som bygger på en vinstfördelningsprincip.

Som framgår av vår kartläggning i delbetänkandet har det sedan expropriationslagens tillkomst skett förskjutningar i fråga om användningen av expropriationsinstitutet. I början av 1970-talet genomfördes de flesta tvångsförfoganden av offentliga aktörer som drev sin verksamhet utan vinstintresse. Reglerna har under de senaste åren allt oftare använts vid förvärv där förvärvaren är en privat aktör som driver sin verksamhet i vinstsyfte.¹ Det ökade inslaget av privat vinstintresse har lett till att det har ifrågasatts om det inte även i expropriationslagen bör införas regler om vinstfördelning.

Utredningen ska mot denna bakgrund överväga om det är möjligt och lämpligt att i expropriationslagen införa regler om någon form av vinstfördelning mellan den exproprierande och den vars egendom tas i anspråk. Vi ska härvid analysera vilka för- och nackdelar som en vinstfördelningsprincip har för markägare och exproprierande samt vilka effekter som en sådan princip kan få för utbyggnaden av olika slag av infrastruktur och för samhällsekonomin. Vi ska vidare analysera vilka möjligheter som finns att inom ramen för olika slag av ersättningsärenden räkna fram en faktisk eller schabloniserad vinst av tvångsförfogandet och att bestämma om vinstens fördelning mellan dem som berörs av förfogandet. På grundval av denna analys

¹ Se SOU 2007:29 s. 95–97 och 137–138.

ska vi ta ställning till om, och i så fall i vilken utsträckning, vinstfördelning bör kunna komma i fråga vid de olika slag av tvångsfoganden där expropriationslagens ersättningsregler i dag tillämpas.

8.2 Vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen

I fastighetsbildningslagen finns alltså bestämmelser om ersättning som bygger på en vinstfördelningsprincip. Då dessa bestämmelser har varit något av en utgångspunkt för diskussionen om vinstfördelning vid andra slag av markåtkomst ska här några ord sägas om bestämmelsernas bakgrund och syfte.

Bestämmelserna om fastighetsreglering i fastighetsbildningslagen har till syfte att åstadkomma en totalt sett effektivare fastighetsindelning, vilket förutsätts ta sig uttryck i högre fastighetsvärden. Värdehöjningen (berörda fastigheters värde efter regleringen *minus* berörda fastigheters värde före regleringen) kallas i fastighetsbildningslagen för *båtnad* (= nytta). För att åstadkomma denna båtnad måste olika slag av *kostnader* läggas ned av företaget. Genom att minska båtnaden med de gemensamma kostnaderna får man regleringsföretagets vinst.

Enligt fastighetsbildningslagen sker vinstfördelningen genom en kombination av två olika beslut; ett ersättningsbeslut (som fördelar båtnaden) och ett kostnadsfördelningsbeslut.

När fastighetsbildningslagen arbetades fram under 1950- och 1960-talen fördes en diskussion om hur vinstfördelningen mer konkret skulle ske mellan de berörda fastighetsägarna. I förarbetena till bestämmelserna sägs bl.a. följande.²

Eftersom det är fastighetsägarna som är regleringsföretagare och bär huvudansvaret för verksamheten, kommer också regleringsvinsten att tillfalla dem. Den regleringsvinst som här avses motsvarar det ekonomiska nettoresultatet av regleringen och utgör närmare bestämt skillnaden mellan totalnyttan och sakägarnas gemensamma kostnader för regleringen. Med totalnyttan förstås därvid summan av de värdeförändringar, som alla de i regleringen ingående fastigheterna kommit att undergå till följd av regleringen sedan sådana fullföljds- och omställningskostnader och anpassningsförluster som inte är att hänföra till gemensamma kostnader utan i stället belastar enskild fastighetsägare blivit frånräknade.---

² Prop. 1969:128 s. B 383 f.

Vinstfördelningen kan åstadkommas antingen på direkt väg eller indirekt. Vid en direkt fördelning är det enligt kommitténs³ mening inte möjligt att finna en grund för fördelningen som är både skäligen och rättvis från principiell synpunkt och lämpar sig för praktisk tillämpning. Enligt kommitténs mening bör en direkt vinstfördelning inte tillämpas.

Kommittén diskuterar därefter frågan om en indirekt vinstfördelning.

– – – Det är uppenbart att sättet för fördelningen mellan fastighetsägarna av de gemensamma regleringskostnaderna påverkar storleken av den vinst som var och en av dem kommer i åtnjutande av. För kommittén står det klart att den kommande lagstiftningen måste innehålla en enhetlig reglering av hithörande frågor och det synes knappast heller kunna sättas i fråga annat än att nyttoprincipen därvid bör vinna tillämpning.

Med fastighets nytta bör enligt kommittén i detta sammanhang förstås den värdehöjning som fastigheten undgår som följd av regleringen, minskad med enskilda fullföljdskostnader, omställningskostnader och anpassningsförluster. Vid nyttoberäkningen, eller båtnadsberäkningen som den också kallas, måste emellertid hänsyn tas också till förekomsten av likvider mellan fastighetsägarna med anledning av fastigheternas ändrade utformning. För att en fastighets nytta skall kunna fastställas, måste därför dess värdehöjning minskas med den likvid som ägaren har att utge, och om ägaren i stället får ta emot sådan ersättning, skall beloppet därav läggas till värdehöjningen.

En annan fråga är hur det s.k. likvidsystemet bör utformas – – – Vid denna s.k. likvidvärdering fastställs för varje fastighet skillnaden i värde mellan vad fastigheten avstår och vad den erhåller genom regleringen. Skillnaden utgör kapitalförflyttning och skall sålunda helt utjämnas genom ersättning i pengar.

Departementschefen anförde bl.a. följande.⁴

Kommitténs förslag till värderingssystem för fastighetsreglering har fått ett övervägande gynnsamt mottagande av remissinstanserna och synes mig väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning.

Utmärkande för fastighetsreglering är att den innebär en ombildning av fastigheter. Fastighet som får avstå mark skall i första hand kompenseras med annan mark. Kontantlikvider, i synnerhet höga sådana, skall om möjligt undvikas. Värderingssystemet måste vara konstruerat från dessa utgångspunkter. Detta medför att värderingssystemet inte kan utformas så, att det blir helt överensstämmande med de regler som gäller för expropriation som ju utgör ett ensidigt tvångsförvärv av fast egendom.

³ Fastighetsbildningskommittén. Se SOU 1963:68 s. 321 f.

⁴ Prop. 1969:128 s. 392.

Diskussionen om ersättningsbestämmelsernas koppling till expropriationslagen var inte slut i och med att fastighetsbildningslagen trädde i kraft. I flera olika sammanhang framfördes förslag om en närmare samordning mellan de båda lagarnas ersättningsbestämmelser.⁵ Detta ledde så småningom till den reform som genomfördes år 1993 och som innebar att ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen numer i princip ska tillämpas även vid fastighetsreglering. Den s.k. vinstfördelningsprincipen ska dock fortfarande tillämpas vid sådan fastighetsreglering där motsvarande markåtkomst inte kan ske med tillämpning av plan- och bygglagen, expropriationslagen eller annat liknande tvångsförvärv. En nyhet vid 1993 års reform var att motsvarande ska gälla även vid förrättning enligt anläggningslagen.

Enligt 5 kap. 10 a § tredje stycket fastighetsbildningslagen uttrycks vinstfördelningsprincipen på följande sätt.

Vid värdering av egendom som inte kunnat tas i anspråk på sätt som sägs i andra stycket skall det även tas skälig hänsyn till det särskilda värde som egendomen har för den tillträdande fastigheten. I sådana fall tillämpas inte bestämmelserna i 4 kap. 2 och 3 §§ expropriationslagen om att värdestegring i vissa fall inte skall beaktas.

I de allmänna motiven för lagändringen framfördes bl.a. följande.⁶

En grundläggande fråga är om det är godtagbart att ersättningen vid tvångsförfoganden i vissa fall (fastighetsbildningsfallen) bestäms efter en vinstfördelningsprincip och i andra fall (expropriationsfallen) efter en skadepincip.

Att ersättningsreglerna i expropriationslagen är utformade efter en skadepincip ter sig naturligt mot bakgrund av reglernas syfte att ersätta förlorad egendom. En vinstfördelningsprincip i expropriationslagen skulle inte bara vara oacceptabel från rättspolitisk synpunkt. Det skulle också skapa praktiska värderingsproblem av en omfattning som knappast kan godtas.

Även ersättningsreglerna i fastighetsbildningslagen framstår som naturliga om man ser till syftet med fastighetsregleringsinstitutet, som ju är att åstadkomma en förbättring av de berörda fastigheterna. Fastighetsbildningslagens ersättningsregler bygger som jag tidigare har nämnt på tanken att de berörda fastigheterna i egenskap av regleringsföretagare bör få dela på regleringsvinsten (prop. 1969:128 s. B 383).

Även andra omständigheter än de olika syftena med de båda instituten kan anföras för en ordning med delvis skilda ersättningsprinciper

⁵ Se t.ex. Uppföljande översyn av fastighetsbildningslagstiftningen (Ds Ju 1977:12), Fastighetsbildning 2, Ersättningsfrågor, Delbetänkande av Fastighetsbildningsutredningen (SOU 1983:38), Markåtkomst och ersättning (LMV-rapport 1988:28) och Ersättning vid fastighetsreglering m.m. (Ds 1988:41).

⁶ Prop. 1991/92:127 s. 41 f.

i expropriationslagen och fastighetsbildningslagen. För det första är det allmänna intresset av ett genomförande ofta starkare i expropriationsfallen än i fastighetsbildningsfallen. Det enskilda intresset är vidare många gånger så framträdande i fastighetsbildningsfallen att det kan sättas i fråga om en tvångsrätt skulle kunna accepteras såvida inte ersättningsbeloppet bestäms under hänsynstagande till den vinst som uppkommer för den som tillträder marken. En sådan ordning leder till ersättningar som i praktiken motsvarar vad parterna skulle ha kommit överens om i normalfallet i en situation där någon tvångsrätt inte hade förelagat.

I specialmotiveringen sägs bl.a. följande om grunderna för vinstfördelningen.⁷

Det föreligger inte någon skyldighet för fastighetsbildningsmyndigheten att alltid beräkna vilken ersättning som skulle ha bestämts enligt de tillämpliga bestämmelserna i expropriationslagen. Vid t.ex. regleringar i omarronderingssyfte kan det vara praktiskt att – utan att göra någon sådan beräkning – med tillämpning även av vinstfördelningsregeln som hittills bestämma likvidvärdet på ett indirekt sätt genom s.k. parcellvärdering (dvs. värdering av det särskilda området för sig utan anknytning till någon bestämd fastighet). En sådan samlad bedömning bör kunna ske också i andra fall då det är lämpligt, t.ex. i sådana fall då kostnaderna för det värderingsarbete som krävs för en värdering av skada och vinst blir mycket stora och den aktuella ersättningen under alla förhållanden bedöms bli låg. I sådana fall bör ersättningen kunna fastställas genom en indirekt vinstfördelning efter en skönsmässig bedömning. – – Vinsten skall fördelas på ett skäligt sätt. Vad som är skäligt i detta hänseende får avgöras från fall till fall i rättstillämpningen med ledning av principen att vinsten bör fördelas på det sätt som skulle ha skett vid en ”normal” frivillig överlåtelse.

8.3 Vad menas med vinst vid expropriation?

För att närmare kunna överväga möjligheten och lämpligheten av att i expropriationslagen införa regler om vinstfördelning, är det förstås grundläggande att utröna vad som egentligen menas med vinst vid en expropriation. Direktiven ger inte någon vägledning i det avseendet.

Som nyss har beskrivits har vinstfördelning varit ett begrepp i fastighetsbildningslagen sedan lång tid tillbaka. Det var därför naturligt att de resonemang som började föras för tio–femton år sedan om en vinstfördelning även i expropriationslagen ”tog sats” i de

⁷ Prop. 1991/92:127 s. 69.

gällande reglerna för ersättning vid bl.a. fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen.

Förutsättningarna är dock annorlunda vid en expropriation än vid en fastighetsreglering. Vid en expropriation är det i princip endast en avträdande fastighet som berörs. Plusvärdena går med andra ord sällan att härleda till en mottagande fastighet. Därmed kan normalt inte – såsom i fastighetsbildningslagen och i anläggningslagen – berörda fastigheters nettovärdeökning läggas till grund för en vinstfördelning.⁸ Som vi ska återkomma till senare i avsnittet kan emellertid den praxis som gäller för vissa vanligt förekommande fastighetsregleringssituationer tas som utgångspunkt även för en närmare diskussion om vinstfördelning enligt expropriationslagen.

Åtminstone i två fall har det gjorts mer konkreta försök att härleda hur en vinst vid expropriation skulle kunna beräknas och fördelas, nämligen dels av Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), dels av professor Thomas Kalbro vid KTH. I det följande redovisas huvuddragen i dessa båda analyser.

LRF 1998

LRF redovisade i en rapport år 1998 en diskussion kring olika vinstbegrepp vid expropriation samt hur vinsten skulle kunna beräknas och fördelas vid olika slag av intrång. Den följande framställningen är ett sammandrag av redovisningen i avsnitt 11.4 i rapporten.⁹

Med vinst vid fastighetsförvärv menas skillnaden mellan köparens och säljarens individuella värden. För att beräkna vinsten är det således nödvändigt att bestämma nivåerna på säljarens och köparens individuella värden.

Säljarens individuella värde bör därvid kunna bestämmas med utgångspunkt från marknadsvärdet.

Köparens individuella värde bestäms dock av helt andra faktorer än marknadsvärdet. Man torde kunna utgå från att detta värde inte

⁸ Även 2002 års ledningsrättsutredning konstaterade detta i sitt slutbetänkande (SOU 2004:7, s. 193–194): ”Det får emellertid betraktas som tveksamt om den regel om vinstfördelning som återfinns i 5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen, som ju bygger på principen att vinsten skapas av och fördelas mellan de fastigheter som berörs, skulle kunna fungera som en förebild för en princip om vinstfördelning i expropriationslagen. Trots det rättssystematiska samband som föreligger mellan, å ena sidan, ledningsrättslagen och, å andra sidan, fastighetsbildningslagen och anläggningslagen torde ett införande av bestämmelser som bygger på denna princip sannolikt kräva andra metoder för att identifiera, beräkna och fördela vinsten.”

⁹ Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom, betänkande av LRF:s markersättningskommitté, april 1998.

sällan grundar sig på lönsamheten i den verksamhet som bedrivs. Köparens individuella värde kan sålunda basera sig på dennes uppfattning om vilken *företagsekonomisk vinst* eller *sambällsekonomisk vinst* det aktuella expropriationsföretaget genererar. Köparens individuella värde kan emellertid även grunda sig på annat än allmänt lönsamhetstänkande – t.ex. utifrån kostnaden för att välja ett alternativt köpobjekt. Det individuella värdet bestäms då med utgångspunkt från *alternativvinsten*.

De nämnda vinstbegreppen beskrivs därefter lite mer i detalj. Vinst i *företagsekonomisk* bemärkelse är det som återstår av intäkterna sedan kostnaderna har betalats. Beräkningen kan avse ett projekt, en viss tidsperiod, ett helt eller flera företag eller något annat. I princip torde ingen oklarhet råda om vad som avses med företagsekonomisk vinst. En annan sak är att det i praktiken i de flesta fall kan diskuteras vad som ska räknas som kostnader och intäkter och hur de ska beräknas. En säker beräkning av vinsten kan bara göras i efterhand. Om man ska försöka uppskatta vinsten i förväg kan detta endast ske med reservation för den osäkerhet avseende de antaganden om kostnader och intäkter som måste göras. Trots detta görs beräkningar avseende sannolik vinst eller lönsamhet i stor utsträckning i samband med projekt där annans mark behöver tas i anspråk. Detta gäller också beträffande alla de underleverantörer, som kan vara engagerade i ett sådant projekt.

I exempelvis ett kraftledningsbygge är ett stort antal underleverantörer regelmässigt engagerade. Olika konsultfirmor kan vara inhyrda för att projektera ledningssträckningen, konstruera stolpar, reglera markskador eller sköta juridiken kring tillstånd och ledningsrätt. Olika materialleverantörer står för stolpar, linor och ställverksutrustning. Ytterligare något företag svarar för själva uppförandet av ledningen. Alla dessa har möjlighet att vara med i projektet men också att avstå. Till grund för deras beslut ligger någon slags vinstkalkyl. Samma gäller för byggherrens beslut att anlita dem. Projektet blir inte av om inte byggherren tror sig kunna göra vinst på det och underleverantörerna deltar endast om de tror att detta blir vinstgivande för dem.

Sammanfattningsvis utgör den företagsekonomiska vinsten skillnaden mellan intäkter och kostnader såsom dessa visar sig hos det enskilda företaget med iakttagande av gällande bokföringsregler.

Inom offentligt finansierade verksamheter görs ofta *sambällsekonomiska* kalkyler som underlag för investeringsbeslut. I en sådan kalkyl försöker man – utöver gängse faktorer – ta hänsyn även till

miljöeffekter, sysselsättningseffekter och allmänhetens bekvämlighet. Ibland kan de faktorer som finns med i den företagsekonomiska kalkylen finnas med även i den samhällsekonomiska, men då ha andra värden. T.ex. kan den samhällsekonomiska marginalkostnaden vara lägre än den kostnad som följer av marknadspriset. Resultatet av den samhällsekonomiska kalkylen kan helt avvika från resultatet av den företagsekonomiska. Ett företagsekonomiskt lönsamt projekt kan vara samhällsekonomiskt olönsamt och vice versa.

I praktiken tvingas man i regel begränsa beräkningen till de mest påtagliga effekterna. Ett exempel på detta är Vägverkets standardiserade modell för samhällsekonomiska analyser av vägprojekt. I en sådan modell beräknas vägprojektets effekt på restider, fordonskostnader, drivmedelsförbrukning, avgasutsläpp, antal olyckor, antal skadade, antal viltolyckor samt på drifts- och underhållskostnader. För att genomföra dessa effektberäkningar måste en stor mängd antaganden göras. En ränta måste antas liksom livslängden på olika delar av en väginvestering. Vidare värderas dels de materiella kostnaderna av olika sorters olyckor, dels värdet av risken för olycka, dvs. individernas betalningsvilja för att minska risken för en olycka. Andra faktorer som åsätts värden är restider i tjänst och privat, godstransporttider, mervärdet av att köra på asfalt i stället för grus, utsläpp av olika slag, buller, fordonskostnader, m.m. Slutresultatet formuleras som projektets nettonuvärdeskvot, vilken ska förstås som kvoten av nuvärdet av netto nyttan och nuvärdet av kostnaden. Om denna kvot är större än noll anses samhällsekonomisk lönsamhet föreligga. Projektet är mera lönsamt ju högre kvoten är.

Sammanfattningsvis utgör den samhällsekonomiska vinsten skillnaden mellan samtliga nyttor och uppoffringar, oberoende av var de uppstår. Samhällsekonomiska kalkyler kan bli omfattande och förutsätter ett stort antal mer eller mindre godtyckliga bedömningar, t.ex. avseende vilka faktorer som ska tas med och hur de ska värderas. Sitt största värde torde denna kalkyl ha som instrument för rangordning av olika projekt. Därvid förutsätts att kalkylerna har gjorts efter samma mönster. Vid användning för detta ändamål är det också i sin ordning att koncentrera kalkylen till faktorer som skiljer mellan olika alternativ.

Ett annorlunda sätt att beräkna vinst för att bedöma köparens individuella värde beträffande en viss bestämd fastighet är att uppskatta *alternativvinsten*. Till skillnad från de tidigare redovisade beräkningsätten gör man inte här någon bedömning av den allmänna lönsamheten i den verksamhet som köparen bedriver. I stället

bestämmer man köparens värde utifrån kostnaden för att välja ett alternativt köpobjekt. Man beräknar sålunda vad köparen tjänar på att förvärva just den aktuella fastigheten jämfört med att köpa den "näst bästa" fastigheten. Alternativvinsten – köparens individuella värde – är sålunda kostnadsskillnaden mellan de nämnda förvärven.

Vinstberäkningen enligt denna modell kan i många fall göras enkel. Ofta torde den kunna inskränkas till en beräkning av merkostnaden för den alternativa lösningen. Ett av de viktigaste skälen till att lagstiftning om tvångsförvärv finns är emellertid att det ibland inte finns några alternativ eller endast sådana som är mer eller mindre orealistiska. I sådana fall är beräkningsmodellen inte användbar. I de fall det finns realistiska alternativ lämpar sig dock beräkningsmodellen väl för att uppskatta köparens individuella värde.

Om köparens individuella värde ska bestämmas utifrån ett allmänt lönsamhetstänkande kan man – oavsett om man utgår från företags- eller samhällsekonomisk vinst – tänka sig minst tre slags vinst beroende på vilket sätt man väljer att beräkna vinsten. De kan kallas *bolagsvinst*, *projektvinst* och *fastighetsekonomisk vinst*.

Med *bolagsvinst* avses den vinst som hela företaget eller organisationen ger. Denna vinst har den fördelen att den i regel ändå räknas fram av andra skäl. Detta beräkningssätt innebär att hela det expropriationens företags vinst utreds.¹⁰ Bolagets vinst beror på en mängd faktorer som inte behöver ha något med den verksamhet att göra där annans mark måste tas i anspråk. Att uppskatta bolagets framtida vinster och låta dessa utgöra bas för en engångsersättning för mark med inslag av vinstdelning förefaller inte realistiskt. Vinsten måste dock årligen i efterhand redovisas offentligt. När köparen i en affärsdiskussion ska bestämma sin position torde han ta sin utgångspunkt i hela bolagets vinst. Det förefaller därför inte utslutet att tänka sig att en på detta sätt beräknad vinst kan utgöra en faktor vid bestämmande av köparens individuella värde och därmed tjäna som utgångspunkt för vinstdelning.

Projektvinsten avser den vinst som ett enskilt projekt genererar. Den låter sig inte så lätt beräknas men har den fördelen att kopplingen är tydlig mellan vinsten och den mark som tas i anspråk. Vid

¹⁰ I betänkandet valde man att kalla detta slags vinst för bolagsvinst i stället för företagsvinst för att undvika sammanblandning med det i expropriationssammanhang använda begreppet expropriationsföretag – med vilket menas det aktuella projektet. Sålunda kan expropriationsföretaget vara att bygga en kraftledning av visst slag från A till B under det att bolaget i fråga är t.ex. Eon. Att uttrycket bolagsvinst valdes beror på att förvärvaren oftast torde vara ett aktiebolag i de fall då vinstdelning kan bli aktuell. Detta hindrar ej att principen kan tillämpas även om verksamheten bedrivs i annan företagsform.

beräkning av projektvinst är det naturligt att utgå från den investeringskalkyl som byggherren gjort. I denna torde normalt ingå dels en uppskattning av de kostnader i form av projektering, byggnadsarbeten, material, administration m.m., som projektet väntas ge upphov till, dels en beräkning av de årliga driftskostnader som uppstår, dels ock en beräkning av de bruttointäkter som projektet kan ge. En komplikation är att kostnaderna i regel till stor del är av engångskaraktär och uppstår i samband med själva bygget under det att intäkterna uppstår kontinuerligt under en längre period. För att få kostnader och intäkter jämförbara kan man antingen diskontera alla återkommande poster i kalkylen till byggåret eller fördela initialkostnaden över investeringens livslängd. I det förra fallet jämförs byggkostnader och nuvärdet av driftskostnaderna med nuvärdet av intäkterna. I det senare fallet jämförs en årlig kostnad för ränta, avskrivning och drift med den årliga intäkten. Projektvinsten kan sägas vara den marginella bolagsvinst som uppkommer när det aktuella projektet realiserar. Denna vinst kan antas utgöra en viktig förutsättning vid köparens överväganden om vilket som är det högsta pris som denne är beredd att betala för den mark som behövs för projektet.

Den *fastighetsekonomiska vinsten* beräknas på grundval av de värdeförändringar som berörda fastigheter undergår. En sådan vinstberäkning har stora likheter med den som görs vid vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen. Enligt den sistnämnda lagen bestäms vinsten som den sammanlagda förändringen av berörda fastigheters värden. Av 5 kap. 10 a § framgår att ersättningen minst måste uppgå till marknadsvärdeminskningen för avträdande fastighet. Därutöver ska skälig hänsyn tas till "det särskilda värde som egendomen har för den tillträdande fastigheten". Vad som ska förstås med detta "särskilda värde" är inte helt klart. En tolkning är att det motsvarar det individuella värdet för tillträdaren. Oavsett vilket slags värde som används får man utgå från att värdet för tillträdaren – åtminstone om det är fråga om fastigheter med ekonomisk avkastning – härleds från något slag av företagsekonomisk kalkyl. Sambandet mellan en företagsekonomisk avkastningsökning och en fastighets värdeökning kan dock vara mer eller mindre tydligt.

Det kanske inte är uteslutet att i vissa fall använda sig av ett fastighetsekonomiskt synsätt för att beräkna köparens individuella värde. Exempelvis skulle man kunna tänka sig att försöka uppskatta en kraftverksfastighets värdeförändring sedan en ledningsrätt till förmån för denna eller kraftbolaget erhållits. Detta torde dock vara svårt i

praktiken. Någon marknad för denna typ av fastigheter existerar knappast. Om man ändå försökte sig på att utvidga tillämpningsområdet för fastighetsbildningslagens vinstbegrepp vore man hänvisad till att beräkna någon form av avkastningsvärde. I så fall är man emellertid tillbaka i ett rent företagsekonomiskt vinstberäknings-sätt, varför det vore en onödig omväg att bestämma den vinst som ska bli föremål för fördelning via förändrade fastighetspriser. Slutsatsen var att vinst beräknad efter mönster från fastighetsbildningslagen nog inte är en realistisk modell för bestämmande av köparens individuella värde.

Sammanfattningsvis konstaterades att det finns flera sätt att uppskatta köparens individuella värde och att sådana uppskattningar är svårare att göra än när det gäller säljarens individuella värde. Det finns dock två möjliga men sinsemellan olika huvudlinjer att utgå från. Enligt den ena kan köparens individuella värde för en viss bestämd fastighet som denne står i begrepp att förvärva bedömas mot bakgrund av den *allmänna lönsamheten* i den verksamhet som köparen bedriver. Den andra huvudlinjen utgår inte från ett lönsamhetstänkande. Enligt denna linje ska köparens individuella värde i stället bedömas utifrån kostnaden för att välja ett *alternativt köpobjekt*. Det individuella värdet bestäms då med andra ord utifrån vad köparen tjänar på att förvärva just den aktuella fastigheten jämfört med att förvärva den "näst bästa" fastigheten.

Det bedömdes i rapporten inte möjligt att förorda någon av huvudlinjerna och att finna en specificerad generellt användbar regel för uppskattning av köparens individuella värde. Det främsta skälet för detta var att köparens individuella värde måste antas variera mellan olika expropriationsfall. Ett fastställande av köparens individuella värde torde därför med nödvändighet få ske med användande av *schabloner och normer* grundade på de rättstillämpande organens praxis samt fördjupade studier av vinstförhållanden och alternativkostnader i den exproprierandes verksamhet.

Det lagändringsförslag som framfördes i rapporten var att det i expropriationslagen skulle införas en vinstfördelningsregel med följande lydelse.

Vid bestämmande av ersättning, när ett expropriationsföretag sker för ett ändamål med affärsmässiga lönsamhetskrav, ska även tas hänsyn till det särskilda värde som företaget har för den exproprierande. I sådana fall tillämpas inte bestämmelserna i 4 kap. 2 och 3 §§ om att värdestegring i vissa fall inte skall beaktas.

Vid tillämpningen av bestämmelsen skulle den övergripande riktlinjen vara att vinstfördelningen leder till ett ersättningsresultat som motsvarar vad som normalt skulle ha överenskommit i en situation där någon tvångsrätt inte hade förelegat. Fördelningen bör därvid göras enligt antingen alternativvinstmetoden eller enligt projektvinstmetoden, eftersom fördelning enligt dessa metoder bäst torde överensstämma med prisbildningen vid frivilliga överenskommelser. De förordade metoderna måste dock alltid tillämpas på det sättet att en *skälig* vinstdelning uppnås. En faktor som bör tillmätas betydelse för hur stor del av vinsten som ska tillfalla markägaren är i hur stor utsträckning expropriationen är *allmännyttig*. I vilka expropriationsfall den ena eller den andra metoden ska användas och exakt hur stor vinstandel som ska tillkomma den som tvingas avstå mark måste dock ytterst ankomma på rättstillämpningen att avgöra.

Kalbro 2004

I anslutning till frågan om individuellt värde hänvisas i direktiven till en bilaga till slutbetänkandet från 2002 års ledningsrättsutredning.¹¹ I bilagan resonerar Thomas Kalbro kring frågan hur man skulle kunna se på vinstfördelning vid expropriation. Den följande framställningen är ett sammandrag av redovisningen i bilagan.

För att lagstiftaren ska tillåta tvångsförvärv måste ändamålet med förvärvet vara av allmänt intresse, dvs. samhällsekonomiskt motiverat. De totala fördelarna med förvärvet måste alltså vara större än nackdelarna. Vidare krävs att förvärvaren behöver köpa ett visst bestämt markområde, dvs. det får inte finnas (realistiska) alternativa 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 ett oskäligt högt pris på grund av att säljaren råkar inneha strategiskt belägen mark. Med andra ord är ett centralt motiv för expropriativ lagstiftning att reglera den ersättning som ska betalas.

¹¹ Legitimitetsfrågor vid tvångsförvärv av mark och rättigheter, SOU 2004:7, s. 265 f. (bilaga 5).

Att säljaren befinner sig i en monopolsituation är ett nödvändigt – men inte tillräckligt – skäl att tillåta tvångsförvärv. Det krävs också att ändamålet med förvärvet är, allmänt uttryckt, viktigt. Man kan diskutera vilka ändamål som är ”viktiga”, men ett minimikrav torde vara att ändamålet med förvärvet, direkt eller indirekt, har betydelse för en inte alltför liten grupp människor.

Vid en juridisk prövning av om det föreligger ett allmänt intresse eller inte, är det fråga om en antingen-eller-bedömning. Svaret måste bli ja eller nej. Vid en mer nyanserad bedömning torde dock styrkan i det allmänna intresset kunna variera. Det kan ha betydelse för vad som ska anses vara en ”skälig” ersättning (jfr avsnitt 4.4).

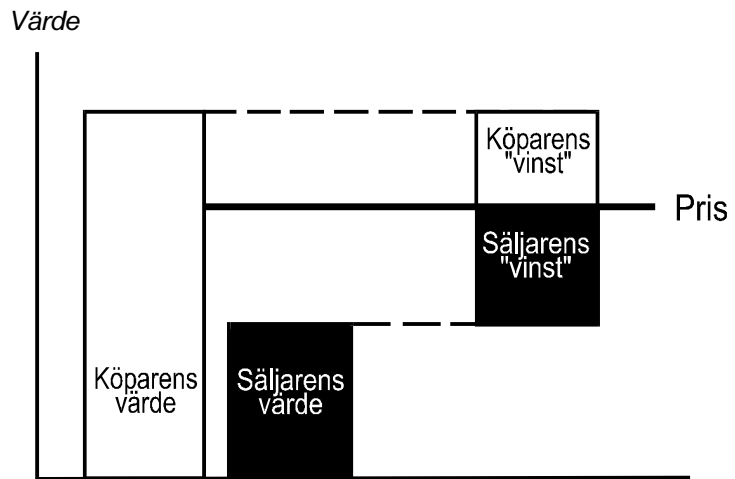
Vad som är en skälig ersättning diskuteras inte sällan utifrån säljarens perspektiv. Som har framgått har dock skälighetsfrågan två sidor. Å ena sidan ska köparen inte behöva betala ”för mycket”, genom att säljaren utnyttjar sin monopolställning och tillskansar sig ett pris som denne i annat fall inte skulle ha kunnat få. Å andra sidan har säljaren ett berättigat krav på att få en ersättning som är rimlig. Ett minimikrav är då att säljarens situation inte försämras genom tvångsförvärvet. Det motsvarar i princip det pris som säljaren skulle vara beredd att sälja sin mark för i en normal förvärvssituation – där det inte föreligger något tvångsinslag. Ersättningsreglerna ska alltså vara skäliga ur såväl köparens som säljarens synvinkel.

Vilket pris skulle då en köpare och en säljare frivilligt komma överens om, när (1) köparen behöver just säljarens mark och (2) säljaren inte utnyttjar sitt strategiska markinnehav (monopolsituation) vid förhandlingar om priset?

För att en försäljning av mark/fastigheter ska komma till stånd måste köparen och säljaren värdera marken olika. För att säljaren ska vara beredd att avstå sin mark måste köparen betala ett pris som minst uppgår till säljarens individuella värde av egendomen. Samtidigt är köparen inte beredd att betala mer än vad han själv värderar marken till. En överenskommelse om priset måste alltså ligga mellan köparens och säljarens värden. På vilken nivå priset hamnar beror bl.a. på parternas förhandlingsstyrka.

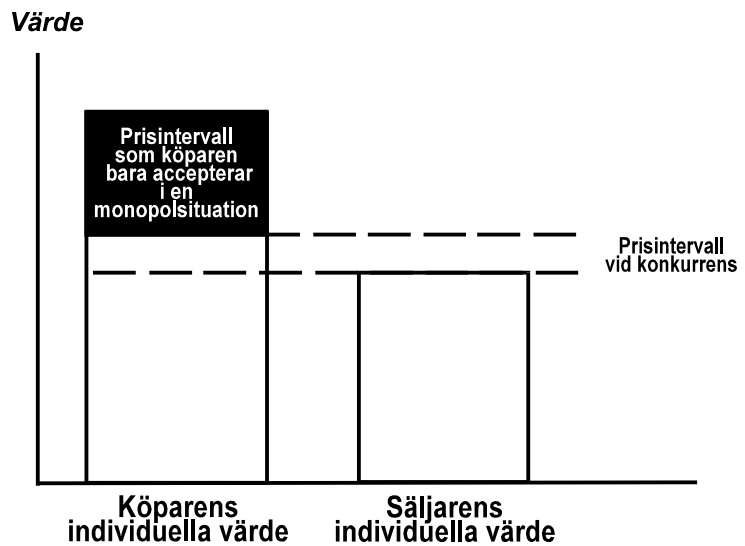
Skillnaden mellan köparens och säljarens värden är den vinst som uppstår vid förvärvet. Ligger priset nära säljarens värde, dvs. om priset är lågt, får köparen en större andel av vinsten. Motsatsvis får säljaren en större andel av vinsten om priset är högt, se figur 8.1.

Figur 8.1 Prisbildning och vinstfördelning vid en frivillig försäljning av en fastighet



I en monopolsituation vid en expropriation rubbas emellertid denna idealbild, se figur 8.2.

Figur 8.2 Prisintervall vid monopol respektive konkurrens



Även här gäller att en överenskommelse om priset måste ligga mellan köparens och säljarens värden. Men det som skiljer monopolsituationen från konkurrensfallet är prisnivån. I monopolfallet kan köparen tvingas att acceptera ett högre pris, dvs. en lägre vinst, jämfört med om det hade funnits alternativa möjligheter att förvärva mark. Detta ska belysas med ett exempel som är hämtat från affärsvärlden – frågan om vinstdelning är ju inte någon specialfråga för just överlåtelse/upplåtelse av mark.

Antag att IT-BOLAGET tillverkar mobiltelefoner där en komponent kan kosta 70 kronor innan den aktuella telefonmodellen blir olönsam. För att tillverka komponenten används underleverantörer. I detta fall har två leverantörer, U_1 och U_2 , visat intresse att producera komponenten. U_1 är beredd att sälja till 40 kronor, medan det lägsta pris som U_2 accepterar är 30 kronor.

Med dessa förutsättningar inleds förhandlingar med U_2 , där en slutlig uppgörelse bör ligga mellan 30 och 40 kronor. Lägre pris än 30 kronor är U_2 inte beredd att gå med på. Och ett högre pris än 40 kronor behöver IT-BOLAGET inte acceptera, eftersom U_1 är beredd att sälja för 40 kronor.

Köparens, IT-BOLAGET, värde för telefonkomponenten är 70 kronor – det högsta belopp som kan betalas utan att telefonmodellen blir olönsam. Men detta värde saknar ändå betydelse för överenskommelsen med U_2 . Oavsett om gränsen för lönsamhet går vid 70, 100 eller 200 kronor behöver företaget ändå inte betala mer än 40 kronor. Priset bestäms nämligen av företagets alternativ i den här situationen, dvs. en uppgörelse med den ”näst bäste” underleverantören U_1 .

Om vi kopplar exemplet till figur 8.2 kan vi konstatera följande. Det lägsta pris som säljaren accepterar är 30 kronor. Köparens maximala pris i en monopolsituation är 70 kronor, medan motsvarande belopp vid konkurrens är 40 kronor. I en konkurrenssituation ligger alltså prisintervallet för en överenskommelse mellan 30 och 40 kronor.

Ett annat exempel berör en markåtkomstsituation.

Antag att VÄGVERKET ska bygga en väg med två möjliga vägsträckningar, antingen över fastigheten A eller fastigheten B. Båda sträckningarna bedöms vara likvärdiga vad gäller den samhällsekonomiska nyttan, dvs. VÄGVERKETs värde av vägutbyggnaden. Det finns dock skillnader i grundläggningsförhållanden mellan fastigheterna. Anläggningskostnaden på fastigheten A är därför 50 000 kronor högre än på fastigheten B. Vid förhandlingar har ägaren till fastigheten A erbjudit sig att sälja sin mark för 25 000 kronor.

VÄGVERKET går nu in i förhandlingar även med ägaren till fastigheten B. Förutsättningen är då att man inte behöver betala mer än 75 000 kronor (alternativkostnaden i form av markersättning och fördyrade grundläggningskostnader på fastigheten A). Vid förhandlingarna

framkommer att ägaren till B har ett värde – det lägsta pris som accepteras – som är 30 000 kronor. Medveten om detta och för att nå en överenskommelse erbjuder VÄGVERKET 40 000 kronor, vilket ägaren accepterar.

I detta exempel får alltså ägaren till fastigheten B en vinst på 10 000 kronor. Samtidigt gör VÄGVERKET en vinst på 35 000 kronor (alternativkostnaden för att dra vägen över fastigheten A, dvs. 75 000 kronor, minus ersättningen till ägaren av fastigheten B på 40 000 kronor).

De båda exemplen visar att utgångspunkten för att bedöma värdet för köparen – om ambitionen är att undvika att säljaren tillgodogör sig monopolvinster – inte ska vara den ”allmänna lönsamheten” i den verksamhet som förvärvaren bedriver. Det gäller oavsett om det är fråga om samhälls-, företags- eller fastighetsekonomisk lönsamhet. Vinsten bör i stället relateras till köparens *alternativkostnad*, dvs. kostnaden för att förvärva den ”näst bästa” marken i stället för den ”bästa”.

I exemplet med Vägverket innebär det att säljaren dels får ersättning för sitt värde, dels en viss andel av vinsten. Men denna vinstandel är oberoende av Vägverkets värde, dvs. den samhällsekonomiska nyttan av den aktuella vägsträckningen. Vinsten – och ersättningen för mark – bestäms av att vägen lokaliserar till just fastigheten B, i stället för till fastigheten A.

Sammanfattningsvis skulle en vinstfördelning i expropriationslagen enligt Thomas Kalbro kunna utformas så att ersättningen bestäms till den berörde fastighetsägarens *reservationspris* om denne skulle sälja sin fastighet på en öppen marknad, dvs. *utan monopolställning*. Det innebär alltså att ersättningen omfattar kompensation för det individuella värdet plus transaktionskostnader och en viss vinstandel (jfr avsnitt 7.2). Vinsten skulle därvid bestämmas med utgångspunkt från förvärvarens *alternativkostnad*, dvs. kostnaden för att förvärva den ”näst bästa” marken i stället för den ”bästa”. För att bestämmelser av detta slag ska bli förutsebara och användbara i praktiken torde det enligt Thomas Kalbro vara nödvändigt att utforma schabloniserade beräkningsmodeller.

Ytterligare ett synsätt

Som inledningsvis berördes är det inte möjligt att överföra teorin bakom vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen till en vinstfördelning enligt expropriationslagen. Man möter hinder redan genom

att fastighetsbildningslagens system i grunden bygger på att det finns fastigheter både som avträdare och tillträdare och att det är dessa fastigheters nettovärdeökning (minus kostnaderna) som läggs till grund för vinstfördelningen.

Därmed inte sagt att man helt kan, eller ens bör, bortse från hur vinstfördelningen tillämpas vid fastighetsreglering. Det finns således vissa komponenter i den vinstfördelning, som enligt gällande rätt sker vid fastighetsreglering, som skulle kunna tjäna till ledning även vid en diskussion om vinstfördelning vid expropriation. Uttalanden som i debatten har gjorts om motsatsen torde således vara något förhastade.

En sådan komponent är att enligt förarbetena till den skälighetsregel i fastighetsbildningslagen, som vinstfördelningen bygger på, ska ersättningen i de s.k. vinstfördelningsfallen bestämmas utifrån vad parterna "normalt" skulle kunna antas ha kommit överens om, om någon tvångsrätt inte hade förelegat. Även de båda analyser som har redovisats ovan bygger på denna grundprincip, nämligen att syftet med en vinstfördelningsregel bör vara att i princip "återskapa" en fri marknad – utan vare sig tvång eller monopol.

En annan komponent i det gällande vinstfördelningssystemet enligt fastighetsbildningslagen är den praxis som gäller när mark "förädlas" till tomtmark. Denna praxis bygger på NJA 1956 s. 603 och innebär att mark som överförs för att bilda en ny fastighet för bebyggelse (tomtmark) eller för att utöka en redan etablerad tomtplats, ska ersättas med det genomsnittliga tomtmarksvärdet inom den nybildade fastigheten. Ersättningen ska dock minst motsvara den avträdande fastighetens värdeminskning och högst den tillträdande fastighetens värdeökning.

Ett exempel på hur den s.k. *genomsnittsvärdeprincipen* tillämpas är följande.

Ett markområde (kanske skog eller åker) ingår enligt en detaljplan i ett kvarter där IKEA ska etablera ett nytt varuhus. Markens värde stiger därmed till en nivå som motsvarar "tomtmark för ett IKEA-varuhus". Ersättningsprincipen i fastighetsbildningslagen är att det är det förädlade, högre, värdet som ska ersättas. Värdeökningen från skog (eller något annat) till tomt tillfaller således avträdaren. När det finns en detaljplan är detta inte i första hand fråga om ett uttryckligt vinstfördelningsbeslut – värdeökningen och därmed vinstfördelningen anses då redan ha skett genom planens antagande¹² – men enligt NJA 1989 s. 431 och ett flertal avgöranden därefter i underrätter, ska samma synsätt ligga

¹² Jfr NJA 1956 s. 603.

till grund även för den vinstfördelning som sker när mark överförs till en bebyggelsefastighet *utanför* planlagt område.

Det redovisade principiella synsättet som sådant skulle mycket väl kunna tillämpas även vid expropriation. Ersättningen skulle då – oberoende av markens värde före expropriationen och oberoende av om detaljplan finns eller inte – bestämmas med utgångspunkt från det ”förädlade” markvärdet, dvs. ett markvärde som grundas på den användning för vilken expropriationen (eller något annat tvångsförfogande) sker.

8.4 Överväganden

Utredningens förslag: Vid markåtkomst för sådana ändamål som bedrivs på i huvudsak marknadsmässiga villkor ska ersättningen innefatta en särskild ändamålsrelaterad ersättningspost – s.k. vinstfördelning. Den sålunda tillkommande ersättningen ska bestämmas efter vad som är skäligt i det enskilda fallet med hänsyn till egendomens särskilda värde för förvärvaren.

8.4.1 Bör en vinstfördelningsprincip införas i expropriationslagen?

Utgångspunkter

Våra överväganden i kapitel 6 och 7 har handlat om den ersättning som bör betalas vid tvångsförfoganden av fast egendom med hänsyn till den *skada* i olika avseenden som den exproprierade fastighetsägaren drabbas av. Vad som här ska behandlas är om det dessutom bör betalas en särskild ersättning med hänsyn till *den exproprierandes nytta* av förvärvet – eller som det uttrycks i direktiven: om det är ”möjligt och lämpligt att i expropriationslagen införa regler om någon form av vinstdelning mellan den exproprierande och den vars egendom tas i anspråk”.

I vårt delbetänkande om hur expropriationslagens ersättningsbestämmelser tillämpas har vi redovisat olika förändringar som har skett i samhället sedan expropriationslagen trädde i kraft och som skulle kunna ställa nya krav vad gäller ersättning vid ianspråk-

tagande av fast egendom.¹³ När de gällande ersättningsreglerna infördes i början av 1970-talet genomfördes de flesta tvångsförfoganden av offentliga aktörer som bedrev sin verksamhet utan vinstintresse. Genom avregleringar, bolagiseringar, privatiseringar och internationaliseringar under 1980- och 1990-talen har emellertid situationen förändrats. Nya ägarformer har uppkommit med krav på större affärsmässighet och tidigare gränslinjer mellan vad som ska skötas i offentlig respektive enskild regi har luckrats upp. Vår kartläggning visar att reglerna om tvångsförfoganden under de senaste åren allt oftare har använts vid förvärv där förvärvaren är en privat aktör som bedriver sin verksamhet i vinstsyfte – vilket i och för sig inte har påverkat det allmänna intresse som ligger till grund för tvångsförfogandet.

Den beskrivna utvecklingen har medfört en rättspolitisk diskussion där det har ifrågasatts om de skadeståndsrättsliga principer, efter vilka ersättningen enligt gällande rätt ska bestämmas, leder till skäliga ersättningar vid sådana ingrepp där kommersiella intressen är inblandade.¹⁴ I samband därmed har även framförts förslag om att någon form av ”vinstdelning” bör införas.

Även 2002 års ledningsrättsutredning har berört frågan. Utredningen skulle enligt sina direktiv behandla bl.a. vissa frågor om ersättning vid upplåtelse av ledningsrätt. Vid övervägandena av dessa frågor kom utredningen fram till att starka skäl talade för att det borde göras en övergripande översyn av reglerna om ersättning i expropriationslagen. Det huvudmotiv för en sådan översyn som utredningen angav var att gränserna för vad som hanteras i offentlig respektive enskild regi, bl.a. genom de senaste decenniernas avregleringar och privatiseringar, hade luckrats upp. Utredningen uttalade därvid bl.a. följande.¹⁵

Det som då främst bör diskuteras är införandet av någon form av påslag utöver den ersättning som expropriationslagen föreskriver idag. Ett annat alternativ som kan övervägas är en ordning som innebär att annat än skadeprincipen kan tillämpas i vissa fall.

¹³ Se SOU 2007:29 s. 95–97 samt 137 och 138.

¹⁴ Se t.ex. Thomas Kalbro, Ersättning vid expropriation – en principdiskussion, 1998, Lantbrukarnas Riksförbund, Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom, 1998, Barbro Julstad och Anders Victorin, Det IT-rättsliga Observatoriets rapport 12/2000, 2000, s. 31 f. och Fredrik Bonde, Expropriation med kommersiella förtecken – några ersättningsfrågor, Svensk Juristtidning 2003 s. 970 f.

¹⁵ SOU 2004:7 s. 193.

Det som har gett upphov till diskussionen om ett vinstfördelnings-system i expropriationslagen är alltså de förskjutningar i fråga om användningen av expropriationsinstitutet, som har skett under senare år och som innebär att reglerna allt oftare har använts i fall där förvärvaren är en privat aktör, som driver sin verksamhet i vinstsyfte. Samtidigt kan konstateras att många av de tvångsförfoganden som sker fortfarande görs av förvärvare utan sådant vinstsyfte. För de senare fallen har det inte, i den debatt som har förekommit, sagts annat än att den i dag gällande skadepincipen bör bibehållas – låt vara med vissa modifikationer, t.ex. av det slag som har föreslagits i kapitel 7. Vi har ingen annan uppfattning och det bör därför redan här läggas fast att regler om vinstfördelning i vart fall inte bör göras tillämpliga på alla fall av expropriativa ingrepp. Den fortsatta diskussionen rörande möjligheten och lämpligheten av att införa regler om vinstfördelning i expropriationslagen omfattar således endast sådana fall där tvångsförfogandet uppbärs av, förutom angelägna allmänna intressen, tydliga enskilda vinstintressen.¹⁶

Skäl för och emot vinstfördelning

En väsentlig fråga vid utformandet av regler för expropriationsersättning är att dessa uppfattas som *rättvisa* – såväl av dem som direkt berörs av en expropriation som av samhällsmedborgarna i stort (jfr diskussionen i avsnitt 4.4).

Rättvisa är visserligen ett svårt och värdeladdat begrepp, men det är ändå rimligt att anta att den allmänna uppfattningen i början av 1970-talet, när vår nuvarande expropriationslag trädde ikraft, och även dessförinnan, var att reglerna ledde till ersättningar som i allmänhet betraktades som "rättvisa". Anledningen till detta antagande är att de tvångsförvärv av mark som då skedde huvudsakligen syftade till att åstadkomma samhällsservice, som skulle komma stora grupper av medborgare till godo. Det är därför troligt att den som tvingades avstå mark för ett sådant serviceändamål normalt accepterade att ersättning betalades endast för uppkommen ekonomisk skada. En helt annan sak är att det säkerligen fanns olika uppfattningar om hur värdet av denna skada skulle beräknas, dvs. vad ersättningen exakt skulle bestämmas till.

I ljuset av den nyss beskrivna samhällsutvecklingen mot att i ökad utsträckning använda tvångsförfoganden över mark för privata

¹⁶ Vi återkommer i avsnitt 8.4.2 till frågan om hur en sådan skiljelinje skulle kunna dras.

och kommersiella ändamål, är det även rimligt att anta att den som tvingas lämna ifrån sig sin mark för sådana ändamål numer ofta har en annan uppfattning om vad som är en skälig och rättvis ersättning. Även om tvångsförvärvet fortfarande i grunden bygger på att angelägna samhällsintressen ska tillgodoses, överskuggas dessa intressen i vissa fall av det parallella kommersiella ändamålet.

Rättviseskäl torde därför tala för att ersättningen vid expropriativa ingrepp i fler fall än enligt gällande rätt bör bestämmas med utgångspunkt inte bara i den uppkomna skadan, utan även med hänsyn tagen till nyttan för förvärvaren, dvs. till ändamålet med förvärvet.

Ett grundläggande syfte med att över huvud taget ha lagreglerade ersättningsbestämmelser är att dessa ska ge ”spelregler för marknaden” – dvs. för förhandlingar mellan köpare och säljare – och därmed underlätta frivilliga överenskommelser.¹⁷ Ersättningsreglerna ska alltså lägga grunden för ett förhandlingsklimat där köpare och säljare upplever att de i slutänden får tillräcklig kompensation respektive inte behöver betala för mycket.

Det går visserligen att uppfatta de erfarenheter av gällande rätt, som redovisades i vårt delbetänkande, på lite olika sätt, men redovisningen ger i vart fall inte någon entydigt kritisk bild av hur de gällande ersättningsreglerna uppfattas. Värt att notera är t.ex. att köpare och säljare är överens om priset i den absoluta merparten, 95–99 procent, av de fall där tvångsförvärv kan tillämpas. Detta förhållande skulle kunna ses som att de gällande reglerna fungerar tämligen väl som ”spelregler”.¹⁸ Den höga andelen överenskommelser kan dock å andra sidan även förklaras med att benägenheten att komma överens är beroende av hur de gällande rättsreglerna är utformade, eftersom det är dessa som i slutänden kommer att tillämpas, om någon överenskommelse inte träffas.

Av delbetänkandet framgår vidare att priset vid frivilliga överenskommelser normalt ligger på en högre nivå än vad rättsreglerna föreskriver – uppskattningsvis omkring 10–20 procent.¹⁹ Detta faktum skulle förstås kunna tolkas som att parterna själva gör en ”vinstfördelning” vid sidan av och utöver den rent skadebaserade ersättningen. Som vi redan har berört tidigare i betänkandet torde dock den observerade skillnaden i första hand bero på att det för förvärvaren finns incitament att ingå överenskommelser på en något högre prisnivå än den lagstadgade p.g.a. minskade

¹⁷ Jfr avsnitten 4.4 och 7.3.1.

¹⁸ Se SOU 2007:29 s. 138–139.

¹⁹ Med undantag för ersättning för s.k. mobiltelemaster, jfr avsnitt 6.5.1.

förhandlings- och domstolskostnader, inbesparad tid, ökad goodwill, osv. Något direkt stöd för en vinstfördelning vid expropriation kan man således inte finna i de generella redovisningar som görs i delbetänkandet.

Som tidigare har berörts i avsnitt 6.5.1 finns det emellertid ett markant undantag från den generella bilden, nämligen i fråga om upplåtelse av utrymme för basstationer för mobiltelefoni. I dessa fall har frivilliga ersättningar betalats i form av arrenden som om de nuvärdeberäknas i betydande grad överstiger marknadsvärdet för markens tidigare användning. Till viss del torde denna högre ersättningsnivå ha precis samma grund som i de nyss berörda s.k. ”normalfallen”, dvs. processuella fördelar för förvärvaren och inte minst – med tanke på det höga tempo med vilket utbyggnaden skulle ske – den tidsbesparing som en överenskommelse innebär. Det finns dock anledning att tro att prisnivån även till viss del kan ses som ett uttryck för en form av vinstdelning mellan förvärvaren och upplåtaren. Detta skulle i så fall kunna sägas tala för att en vinstfördelning bör införas i åtminstone just dessa fall.

En annan aspekt är att den som ska uppföra t.ex. en mastanläggning och sedan bedriva sin verksamhet på i huvudsak marknadsmässiga villkor, är hänvisad till marknadsmässiga uppgörelser för alla de komponenter som behövs för anläggningen utom just vad avser marken. Som vi tidigare har behandlat i avsnitt 7.3.1 rörande individuella värden, finns det i och för sig ett särskilt motiv för prisreglering vid markåtkomst, nämligen det som vi har kallat monopolmotivet. Till skillnad från vid upphandling av entreprenader, materialanskaffning m.m. kan den berörde fastighetsägaren utnyttja sin marks strategiska läge för att få ut ett särskilt högt pris. Detta monopolmotiv rättfärdigar emellertid endast att ett överpris inte behöver betalas för marken – inte att markägaren inte får betalt efter marknadsmässiga villkor.

Ytterligare en fråga som har berörts i den rättspolitiska diskussionen är expropriationsersättningsreglernas förhållande till egendomsskyddet i Europakonventionen och i regeringsformen. Även 2002 års ledningsrättsutredning berörde den frågan och menade att den nämnda kopplingen möjligen kunde tala för att ersättningen bör vara högre när allmänintresset är mindre, dvs. att styrkan i det allmänna intresset kan ha betydelse för vad som kan betraktas som skälig ersättning vid ett tvångsingrepp.

Som närmare framgår av redovisningen i kapitel 3 är vår bedömning att varken Europakonventionen eller regeringsformen i och

för sig ger anledning att ifrågasätta det gällande systemet för expropriationsersättning. Även om det inte uttryckligen följer av de nämnda reglerna skulle dock den s.k. proportionalitetsprincipen, som även 2002 års ledningsrättsutredning synes ha varit inne på, kunna sägas tala för att ersättningsnivån bör kunna variera beroende på styrkan i det allmänna intresse som ska tillgodoses genom tvångsförvärvet. Som vi tidigare har berört har liknande resonemang förts även från ett mer grundläggande teoretiskt perspektiv (jfr avsnitt 4.4). Med hänsyn till att vi i Sverige har relativt omfattande möjligheter till tvångsförvärv för privata subjekt, kan man sammanfattningsvis säga att även egendomsskyddet kan sägas tala till förmån för en vinstfördelningsregel i expropriationslagen.

Som vi tidigare har beskrivit i avsnitt 8.2 gjordes i det lagstiftningsärende som ledde till en revidering av fastighetsbildningslagen år 1993 ett uttalande om att vinstfördelning vid expropriation inte vore lämpligt. Departementschefen uttalade då bl.a. följande.²⁰

En vinstfördelningsprincip i expropriationslagen skulle inte bara vara oacceptabel från rättspolitisk synpunkt. Den skulle också skapa praktiska värderingsproblem av en omfattning som knappast kan godtas.

Det bör dock beaktas att detta uttalande gjordes i början av 1990-talet, innan den utveckling som tidigare har beskrivits hade hunnit särskilt långt och innan den rättspolitiska diskussionen kring de här aktuella frågorna egentligen hade påbörjats. Europakonventionen och dess egendomsskydd skulle visserligen även då respekteras inom svensk rätt, men den egentliga debatten om detta tog inte fart förrän några år senare i anslutning till Sveriges inträde i den Europeiska unionen och de därmed aktualiserade förändringarna i regeringsformen.

Som väl torde framgå av framställningen i övrigt i detta kapitel innebär det visserligen vissa problem att bestämma en vinst vid expropriation och att utforma en lämplig vinstfördelningsregel. Enligt vår mening är det dock i och för sig inte något oöverkomligt problem att konstruera en sådan vinstfördelningsregel och de praktiska värderingsproblemen torde inte heller vara större än att de, med en för ändamålet lämpligt utformad ersättningsregel, bör kunna godtas. Den samlade bedömningen är således att departementschefens då gjorda uttalande inte bör tillmätas någon avgörande betydelse i

²⁰ Se prop. 1991/92 s. 41.

den avvägning som nu ska göras rörande möjligheten och lämpligheten av att införa en vinstfördelningsprincip i expropriationslagen.

Enligt direktiven ska vi särskilt belysa vilka effekter som en vinstfördelningsregel i expropriationslagen kan få för utbyggnaden av bostadsområden, olika slag av infrastruktur och för samhälls-ekonomi i stort. Det kan därvid först, närmast som en självklarhet, slås fast att den direkta följden av införandet av en sådan regel är att å ena sidan får förvärvaren betala mer än i dag för den mark som behöver tas i anspråk och å andra sidan får markägaren en högre ersättning. När det sedan gäller andra ekonomiska effekter redovisas i avsnitt 14.2 en analys om konsekvenserna i skilda avseenden av att ersättningsnivån vid expropriation i olika hög grad skulle överstiga marknadsvärdet. Av den nämnda redovisningen framgår att effekterna, generellt sett, torde bli små. Åtminstone gäller detta med en inom rimliga gränser förhöjd ersättningsnivå.

När det gäller bebyggelseexploatering torde en högre ersättningsnivå inte få någon nämnvärd betydelse. I första hand handlar det i dessa fall om en viss omfördelning mellan olika intressenter, där den ursprungliga fastighetsägaren alltså skulle få en något större del av det mervärde som exploateringen ger upphov till på bekostnad av andra led i exploateringskedjan. Slutpriset för småhusfastigheter och bostadsrätter eller hyrorna för lägenheter torde således knappast komma att påverkas alls – eller endast marginellt – av en sådan reform. I fråga om infrastrukturutbyggnaden medför en vinstfördelningsregel i expropriationslagen i och för sig högre kostnader. En konsekvens av detta skulle kunna bli en minskad benägenhet att investera i infrastruktur. Risken för detta torde dock vara tämligen liten. Av den sammanlagda kostnaden för de olika investeringar som behövs för genomförandet av ett infrastrukturprojekt är det nämligen endast en marginell del som belöper på markanskaffningen. Dessutom kan i många fall den marginellt ökade kostnaden finansieras via försäljning till eller avgifter från brukarna av infrastrukturen i fråga. Detta innebär alltså att kostnaden inte påverkar investeringsvolymen som sådan. Så länge som den nämnda prissättningen sker på någorlunda marknadsmässiga villkor, vilket sannolikt kommer att bli fallet, kommer inte heller användandet av infrastrukturen att påverkas i nämnvärd omfattning.

Som vi också berör i avsnitt 14.3 sker en mycket stor del av den infrastrukturutbyggnad som vi här talar om på jord- och skogsbruksfastigheter. Den mark som behövs för utbyggnaden tas således regelmässigt från den agrara produktionen. Det kan förmodas att den

merersättning för sådan mark, som ett vinstfördelningssystem skulle generera, tillsammans med ersättningen för den ekonomiska skada som markavståendet orsakar ägaren, i många fall kommer att användas till investeringar i jord- och skogsbruket. Detta är ägnat att stimulera företagandet på landsbygden, vilket i sig är positivt för samhälls-ekonomi.

Det torde således saknas anledning att avhålla sig från att införa en vinstfördelningsregel i expropriationslagen av hänsyn till en sådan regels effekter på investeringsbenägenheten i infrastruktur, på kostnaderna för densamma eller på samhälls-ekonomi i stort. Effekten torde komma att begränsas till en i det stora hela tämligen begränsad ekonomisk omfördelning från infrastrukturbyggare och infrastruktur-användare till de fastighetsägare som bidrar med mark till denna infrastruktur. För rena bevarandeintressen, t.ex. för natur- och kulturminnesvården, torde någon vinstfördelningsregel inte bli aktuell. Det saknas därför anledning att här närmare belysa vad en högre ersättningsnivå skulle kunna innebära för sådana förvärvs-ändamål.

Som vi mer ingående har berört i kapitel 7 kan de i dag gällande ersättningsreglerna i fastighetsbildningslagen komma att påverkas av eventuella förändringar av bestämmelserna i expropriationslagen. Att en särskild vinstfördelningsregel skulle införas i expropriationslagen – vid sidan av vinstfördelningsreglerna i fastighetsbildningslagen och i anläggningslagen – torde dock inte få någon betydelse för tillämpningen av de sistnämnda bestämmelserna.

Sammanvägd bedömning

Av den hittillsvarande framställningen framgår att det finns flera skäl som talar för att en förhöjd ersättning bör betalas vid vissa fall av expropriation med hänsyn till ändamålet med förvärvet. Det framgår samtidigt att de skäl som talar emot en sådan ordning är tämligen få. Vår samlade bedömning är därför att ersättningen vid tvångsförvärv av egendom för vissa ändamål bör grundas på en s.k. vinstfördelning.

I grunden är det främst rättviseskäl, som motiverar en vinstfördelningsprincip i expropriationslagen. Detta är ett argument som har stöd såväl från ett mer vardagligt perspektiv som från den rätts-ekonomiska forskningen och den proportionalitetsprincip varpå tillämpningen av Europakonventionen vilar. Den samhällsutveckling

som har skett under de senaste decennierna, med en ökad kommersialisering av sådana verksamheter som i och för sig är av allmännyttig art, talar enligt vår mening för att ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen, för att bibehålla sin trovärdighet på längre sikt, bör ges en mer marknadsanpassad utformning.

De negativa effekterna av en vinstfördelningsprincip i expropriationslagen är som vi ser det begränsade. Det kan inte uteslutas att det måste göras vissa prisjusteringar rörande vissa levererade produkter, men i det stora hela har detta endast liten betydelse för slutpriset och för investeringsvolymen när det gäller infrastruktur m.m.

Begreppet vinstfördelning är måhända inte det allra mest lämpliga för att uttrycka syftet med en sådan ändrad ordning. Ordvalet bör dock inte tillmätas någon avgörande betydelse i sammanhanget. Den grundtanke det handlar om är att ersättningen i vissa fall bör innefatta en särskild *ändamålsrelaterad* ersättningspost, som alltså är beroende av den *ekonomiska nytta* som förvärvaren kan tillgodogöra sig av egendomen. På samma sätt som gäller vid vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen bör ambitionen vara att ersättningen ska bestämmas utifrån vad parterna hade kommit överens om utan hot om tvångsförvärv och utan monopolställning för fastighetsägaren, dvs. från rent marknadsmässiga utgångspunkter.

8.4.2 I vilka fall bör vinstfördelning ske?

Diskussionen om vinstfördelning vid expropriation hänger i grunden samman med att vissa verksamheter, som i och för sig berättigar till tvångsförfoganden från ett samhällsekonomiskt perspektiv, numer även kan ha ett uttalat vinstsyfte. Stora delar av samhällets grundläggande infrastruktur i form av vägar, järnvägar, ledningar, m.m., bedrivs dock fortfarande utan sådant vinstintresse. Frågan är alltså hur det ena ska kunna särskiljas från det andra. Man skulle kunna tänka sig två principiellt olika sätt att göra denna avgränsning.

Ett sätt är att skilja ut vissa situationer, dvs. expropriation (eller annat förvärv) för vissa utpekade *ändamål* eller förvärv enligt viss eller vissa *lagbestämmelse(r)*. På detta sätt är avgränsningen av vinstfördelningsfallen principiellt konstruerad i fastighetsbildningslagen, även om fallen i den lagen är "omvänt definierade". Enligt 5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen ska vinstfördelning ske i de fall där den egendom som ska ersättas *inte* kan tas i anspråk enligt

14 kap. 1 eller 2 § plan- och bygglagen eller uppenbart skulle ha kunnat tas i anspråk genom expropriation eller något annat liknande tvångsförvärv. Annorlunda uttryckt ska vinstfördelning ske i de fall där det inte finns några alternativa markåtkomstregler i andra lagar än fastighetsbildningslagen och anläggningslagen, enligt vilka ersättningen ska bestämmas enligt expropriationslagens regler.

En modell med en tydlig situations- eller ändamålsrelatering – likt den i fastighetsbildningslagen – har den uppenbara fördelen att det lätt kan konstateras om det i det enskilda fallet är fråga om ett vinstfördelningsfall eller inte. Detta innebär en hög grad av förutsebarhet som förstås underlättar den praktiska tillämpningen. Problemet är att det kan vara svårt att utforma en bestämmelse som verkligen träffar de fall där förvärvaren bedriver sin verksamhet i s.k. ”vinstsyfte” och dessutom enbart sådana fall. Avgränsningen torde rent praktiskt behöva göras så att sådana situationer där förvärvaren *typiskt sett* är ett vinstdrivande företag, faller in under vinstfördelningsbestämmelsen. I de sålunda utpekade fallen skulle dock vinstfördelning sedan ske oberoende av vem förvärvaren är.

Av redovisningen i avsnitt 8.4.1 framgår att det är ett förvärvsändamål som särskilt har utmärkt sig, såväl i den rättspolitiska debatten som i den undersökning av tillämpningen av gällande rätt som redovisades i vårt delbetänkande, nämligen förvärv för uppförande av master (basstationer) för mobiltelefoni. Vidare har den absoluta merparten av de argument som har framförts rörande behovet av att införa en vinstfördelningsregel riktats mot sådana förvärv som omfattas av 2 § första stycket 1 ledningsrättslagen, till vilka de nämnda basstationerna hör. Ett enkelt och lättillämpat alternativ – med påtagligt hög träffsäkerhet – skulle således vara att vinstfördelning ska ske i just dessa fall. Alternativt skulle även fler av de i ledningsrättslagen uppräknade ledningstyperna kunna omfattas av en sådan bestämmelse. Träffsäkerheten sjunker dock alltefter som fler slag av ledningar räknas in. Vid sidan av ledningsrättslagen torde det vara svårt att peka ut förvärvssituationer med *typiskt sett* kommersiella förvärvare, även om sådana fall givetvis förekommer.

Det andra avgränsningssättet är att skilja ut vissa *förvärvare*. Detta skulle innebära att vinstfördelning ska ske i de fall där förvärvaren bedriver sin verksamhet i vinstsyfte. Gränsdragningen skulle då vara oberoende av såväl ändamålet med verksamheten som av vilken lag som tillämpas. En grundförutsättning måste förstås vara att förvärvet sker för ett ändamål som verkligen ligger inom ramen för verksamheten ifråga.

Från principiella utgångspunkter är detta en mer träffsäker lösning, eftersom det är just vissa slag av förvärvare (verksamheter) som en vinstfördelningsregel i grunden tar sikte på. Från ett mer praktiskt perspektiv är dock en bestämmelse som bygger på en sådan gränsdragning inte lika träffsäker, eftersom det inte utan vidare går att klargöra vilka förvärvare det verkligen handlar om. En annan tänkbar komplikation är att en sådan regel skulle kunna föranleda bulvanförhållanden, dvs. att en förvärvare som inte omfattas av vinstfördelningsbestämmelserna skulle svara för markåtkomsten, för att sedan överlåta fastigheten/rättigheten till någon annan som framledes bedriver verksamheten i vinstsyfte.

Valet mellan de båda nämnda utgångspunkterna är inte självklart. Enkelhet, tydlighet och förutsägbarhet talar för den förstnämnda varianten. Enligt vår mening når man dessutom i praktiken en mycket hög andel av de ”kommersiella fallen” genom en sådan avgränsning. Något som dessutom möjligen skulle kunna ses som en fördel i sig, är att avgränsningen av vinstfördelningsfallen i så fall skulle kunna ske genom en ändring enbart i ledningsrättslagen.

En uppenbar nackdel med det alternativet är dock att en sådan definition onekligen skulle komma att omfatta fall där förvärvaren *inte* bedriver någon kommersiell verksamhet. Enkelheten innebär vidare en viss stelbenthet, så till vida att förutsättningarna för olika slag av verksamheter kan komma att förändras med tiden. Trots den svårighet det i och för sig innebär att göra en bedömning från fall till fall har vi därför stannat för att en sådan lösning ändå är att föredra.

Följdfrågan blir då hur de fall där en förhöjd ersättning ska betalas ska definieras mer i detalj. Allmänt sett handlar det om fall där den expropriator är ett rättssubjekt som bedriver sin verksamhet med ”kommersiella förtecken” och den exproprierade egendomen verkligen behövs för denna verksamhet. I den diskussion som har förekommit har olika begrepp förts fram för att definiera dessa vinstfördelningsfall. I LRF:s tidigare berörda förslag från år 1998 användes begreppet ”affärsmässiga lönsamhetskrav”. Under arbetet i utredningen har begrepp som ”verksamhet i vinstsyfte”, ”förvärvsverksamhet” och ”verksamhet som bedrivs på marknadsmässiga grunder” lyfts fram.

Förvärvsverksamhet är visserligen ett lämpligt grundläggande begrepp; om det inte är fråga om förvärvsverksamhet, bör någon vinstfördelning inte ske. Problemet är emellertid att det begreppet, såsom det används i annan lagstiftning, t.ex. i skattelagstiftningen

och i 11 kap. jordabalken rörande anläggningsarrende, torde vara för vittomfattande. Enligt vår mening är således begreppet förvärvsverksamhet inte tillräckligt specifikt för att definiera de fall där vinstfördelning bör ske.

De övriga ovan nämnda begreppen är i och för sig förhållandevis träffsäkra, men ändå inte entydiga. Gränsdragningsrekvisitet bör på ett så tydligt sätt som möjligt anknyta till den marknadssituation, som bestämmelsen i grunden syftar till att återskapa. Vår samlade bedömning är att vinstfördelningsprincipen bör gälla för sådan förvärvsverksamhet som bedrivs ”på i huvudsak marknadsmässiga villkor”.

Denna definition utesluter således verksamheter som är starkt prisreglerade eller som i huvudsak bedrivs utanför ett marknads-ekonomiskt tankesätt. Som exempel på typfall som *inte* bör omfattas av en vinstfördelningsprincip kan nämnas följande.

- Natur- och kulturvård
- Allmänna vägar
- Järnvägar
- Allmänna platser i en detaljplan
- Tomtmark för annat än enskilt bebyggande
- Kommunala va-ledningar

Uttrycket ”på i huvudsak marknadsmässiga villkor” innebär inte att det måste vara en absolut förutsättning att det inte finns några som helst restriktioner för verksamheten i fråga. En huvudsaklighetsbedömning bör således göras, vilket innebär att marknadsanknytningen bör vara dominerande för att vinstfördelning ska ske.

En särskild fråga, som har diskuterats inom utredningen, är mot den bakgrunden hur man ska se på olika slag av kraftledningar. Elbranschen uppfattas av många som ”avreglerad” och marknadsorienterad i och med att såväl elhandel som elproduktion är marknadsstyrd. För själva elnätet gäller dock andra förutsättningar. Det grundläggande stamnätet förvaltas av det statliga affärsverket Svenska Kraftnät, medan distributionsnäten handhas av en lång rad elnätsföretag som bedriver sin verksamhet med stöd av s.k. områdeskoncessioner.²¹ För samtliga koncessionspliktiga elledningar

²¹ Till distributionsnätet räknar vi även regionnätet på 40–145 kV som sköts av en handfull nätföretag med stöd av linjekoncessioner.

gäller att de är underkastade Energimarknadsinspektionens tillsyn i fråga om bl.a. de avgifter som får tas ut.

I fråga om ledningar inom stamnätet är det vår bedömning att dessa inte bör räknas till vinstfördelningsfallen. När det gäller övriga elledningar bedömer vi dock att det trots allt kan sägas finnas en form av marknad för olika elnätsföretag. Elnätsföretagens markanskaffning bör därför räknas till vinstfördelningsfallen.

Till de fall som inte bör omfattas av en vinstfördelning bör således tillfogas följande.

- Stamledningar för el som drivs av Svenska Kraftnät

Till vinstfördelningsfallen kan därmed sammanfattningsvis räknas bl.a. följande situationer.

- Ledningar och andra anläggningar för telekommunikation
- Distributions- och överföringsledningar för el
- Andra ledningar enligt ledningsrättslagen än el- och teleledningar, som inte utgör kommunala va-ledningar eller andra klart allmänna ledningar
- Tomtmark för enskilt bebyggande
- Tomtmark för annat än enskilt bebyggande som avses att utnyttjas för ett ändamål med ett kommersiellt värde

I författningskommentaren i kapitel 15 berörs ytterligare några typiska markåtkomstfall och hur man bör bedöma dem utifrån den nu förordade vinstfördelningsregeln.

Som redan har antytts är ett tänkbart problem med ett rekvisit av det slag som ovan har förordats, att ett bulvanförhållande skulle kunna tänkas etableras. Det skulle naturligtvis vara möjligt att komplettera en lagregel med särskilda bestämmelser för att motverka uppkomsten av sådana bulvanförhållanden. Risken för ett sådant "missbruk" måste dock tills vidare bedömas vara så pass liten, att den inte motiverar att lagen tyngs med särskilda regler för dessa fall.

8.4.3 Vilken vinst bör avses?

Som vi tidigare har beskrivit i avsnitt 8.3 är ”vinst” vid expropriation inte något entydigt eller självklart begrepp. Detta innebär dock inte, som vi tidigare har berört, att vinstfördelning kan avfärdas som något ”omöjligt” begrepp i expropriationssammanhang. Åtminstone inte om man med begreppet i första hand menar att hänsyn i en eller annan form bör tas till förvärvarens särskilda nytta (vinning) av expropriationen. Om en vinstfördelningsregel ska införas i expropriationslagen måste dock på ett eller annat sätt – och med viss tillräcklig grad av tydlighet – klargöras vilken vinst eller nytta en sådan regel i grunden tar sikte på.

I avsnitt 8.3 redovisades tre olika synsätt på vad som menas med vinst vid expropriation. LRF konstaterade i sin rapport år 1998 att ersättningsnivån bör bestämmas någonstans mellan avträdarens och tillträdarens individuella värden. I rapporten diskuteras sedan olika sätt att bestämma det individuella värdet för tillträdaren, varvid olika vinstbegrepp såsom projektvinst, samhällsekonomisk vinst m.m. närmare skärskådas.

Thomas Kalbro har i princip samma utgångspunkt, men kommer fram till att en skälig vinstfördelning skulle uppnås om avträdaren tillerkänns ersättning just för sitt individuella värde, i vilket då ingår en viss vinstandel. Som framgår av definitionen av individuellt värde i avsnitt 7.2 ersätts huvuddelen av det individuella värdet redan på annat sätt, förutsatt att ersättning för ett sådant värde godtas som en grundprincip (jfr avsnitt 7.3). Vad som tillkommer är enligt Thomas Kalbro en vinstandel, som bör bestämmas utifrån *alternativvärdet* av att förvärva den ”näst bästa” marken för det aktuella ändamålet. Även LRF redovisar i sin rapport ett sådant alternativvärde som en tänkbar utgångspunkt för att fastställa vinsten.

Det tredje alternativet, som har sin principiella grund i gällande praxis vid fastighetsreglering, innebär att den värdenivå där köpare och säljare förutsätts kunna mötas (utan monopol och utan tvång) är värdet *efter* förvärvet på den *mark* som avstås. Enligt detta synsätt begränsas vinstfördelningen således, liksom i fastighetsbildningslagen, till markens (fastighetens) värdeökning (förädling) utan hänsyn till den verksamhet (rörelse) som i framtiden kommer att använda marken och verksamhetens eventuella vinster eller förluster.

Ett förhållande som förenar alla de tre synsätten är att en vinstfördelning vid expropriation, liksom i fastighetsbildningslagen, bör ha som utgångspunkt att så långt möjligt ”återskapa” en tänkt

marknadssituation utan expropriationshot och utan monopolställning för avträdaren. Denna grundprincip bör enligt vår mening utan vidare kunna slås fast som en utgångspunkt för den fortsatta diskussionen. I andra termer innebär det att det pris som söks – oberoende av hur en vinstfördelningsprincip mer i detalj utformas – är en värdenivå som ligger någonstans mellan förvärvarens och fastighetsägarens individuella värden och mer precist den värdenivå där parterna kan antas mötas vid en fri och öppen förhandling om priset.

En uppenbar svårighet med begreppet individuellt värde, som vi redan har berört i kapitel 7, är dess omätbarhet. Varje fastighetsägare kan i varje situation göra sin egen och därmed även från dag till dag helt nya bedömning av detta värde. Själva värdebegreppet som sådant kan därför inte annat än rent principiellt läggas till grund för några lagregler. Att därutöver i förvärvarens individuella värde lägga in faktorer som samhällsekonomisk eller företagsekonomisk nytta komplicerar förstås bilden ytterligare. Även om en expropriation normalt kan antas innebära ekonomiska fördelar av sådant slag och resonemangen således kan sägas ha viss teoretisk bärighet, kan det ifrågasättas om en av en expropriation berörd fastighetsägare i någon mer uttalad mening verkligen skulle bekymra sig om och än mindre göra kalkyler över de samhällsekonomiska eller företagsekonomiska effekterna av att hans eller hennes fastighet tvångsvis tas i anspråk. Detsamma torde i huvudsak kunna sägas om resonemanget om alternativvärde, vilket i och för sig synes vara oantastligt från grundläggande rättsekonomiska utgångspunkter. Inte heller sådana bedömningar som detta resonemang bygger på torde i praktiken göras av fastighetsägaren. Möjligen kan dock förvärvaren kalkylera på ett sätt som överensstämmer med den teorin.

Den jämförelse med fastighetsbildningslagen, som tidigare har berörts, är mot den redovisade bakgrunden däremot mer näraliggande. I avsnitt 8.3 redovisades ett exempel där det tillförs mark till en fastighet som ska utgöra tomt för ett nytt IKEA-varuhus. Några krav på att ersättningen i ett sådant fall ska grundas på IKEA:s framtida vinster (eller eventuella förluster) såsom möbelföretag, har såvitt bekant aldrig ställts i debatten. Inte heller brukar det talas om vad IKEA skulle ha behövt betala om man hade valt det näst bästa läget för sin etablering. Däremot får IKEA, enligt gällande praxis, betala för marken vad den är värd i den nya markanvändningen – dvs. ett tomtvärde – oberoende av dess tidigare värde.

Det finns egentligen inget skäl till att ersättningen vid t.ex. en upplåtelse för en basstation för mobiltelefoni skulle betraktas på

något annat principiellt sätt. Enligt vår mening är den enda rimliga, begripliga och hållbara utgångspunkten för en vinstfördelning enligt expropriationslagen, att förvärvaren betalar det pris som det berörda markområdet skulle ha på marknaden om några tvångsregler inte hade funnits. I det skisserade IKEA-fallet är det alltså fråga om ett markvärde för uppförande av ett varuhus enligt gällande plan.

För en basstation är det i stället det som Högsta domstolen, i de tre rättsfall som tidigare har berörts i avsnitt 6.5.1, benämnde ett ”tomtvärde” som får bli avgörande.²² Frågan i de nämnda målen gällde på vilken nivå som ersättningen skulle bestämmas. Högsta domstolen ansåg att frågan huvudsakligen var om den del av berörda fastigheter som hade tagits i anspråk genom upplåtelse av ledningsrätt vid beräkning av intrångsersättningen skulle anses som betes-, åker- eller skogsmark²³ eller som tomtmark. Högsta domstolens bedömning var att ersättningen skulle bestämmas med utgångspunkt från intrånget i den pågående (tidigare) markanvändningen. Ersättningsnivån blev därmed några tusen kronor. En vinstfördelningsregel av nyss skisserat slag skulle innebära att ersättningen i stället skulle bestämmas till den nivå som gäller för ”tomtmark”, dvs. till ett värde som marken har i den nya användningen. Vilket värde i kronor detta skulle innebära går inte att säkert utläsa ur rättsfallen. De avträdande parterna hade dock, med ledning av arrendenivåer m.m. bedömt värdet till hundratusen kronor eller mer, vilket även i något fall godtogs av hovrätten.

Vår uppfattning är sammanfattningsvis, att en vinstfördelning enligt expropriationslagen bör syfta till att ersättningen bestäms utifrån marknadsmässiga villkor. Med detta menas enligt vår mening att marken ges det pris som skulle ha bestämts vid en frivillig förhandling mellan berörda parter. Detta pris skulle enligt vår bedömning sannolikt ha grundats på det värde som marken (egendomen) som sådan har i den nya användning för vilken den förvärvas.

8.4.4 Hur bör en vinstfördelningsregel utformas?

Från såväl principiella som praktiska utgångspunkter kan man konstatera att det i huvudsak finns två alternativ för hur en vinstfördelningsregel i expropriationslagen skulle kunna utformas.

²² NJA 2008 s. 510 (I-III)

²³ Förutsättningarna var något olika i de tre fallen.

Det ena alternativet är en *skälighetsbestämmelse* av det slag som finns i fastighetsbildningslagen.²⁴ Liksom i fastighetsbildningslagen och i enlighet med vad som flera gånger har berörts, skulle ett riktmarke för tillämpningen i så fall lämpligen vara att vinstfördelningen ska leda till en ersättning som motsvarar det pris som skulle ha betalats vid en ”normal frivillig överlåtelse”. En skälighetsregel har alltid fördelen att vara principiellt heltäckande, men nackdelen är förstås att den kräver uttolkningar i det enskilda fallet.

Det andra alternativet är att införa någon form av *schablon*. I den rättspolitiska debatt som har förekommit har schablonlösningen ofta blivit avrundningen av de argument som har framförts för en vinstfördelning.²⁵ En schablon har onekligen den fördelen att värderingen underlättas, men samtidigt den uppenbara nackdelen att hänsyn inte kan tas till omständigheterna i det enskilda fallet. En självklarhet, om alternativet med en schablon väljs, är att ställning måste tas till vilket belopp som schablonen ska relateras till.

Det finns enligt vår mening flera skäl som talar emot en schablonlösning. Ett uppenbart skäl är att ett generellt schablonpåslag inte torde kunna bestämmas till en högre nivå än t.ex. 50 procent. När markåtkomsten sker för en basstation, skulle även ett sådant påslag leda till en ersättning som ligger långt under den verkliga marknadsnivån och alltså inte uppfylla syftet att ge fastighetsägaren en skälig ersättning. Omvänt skulle en schablon i vissa fall kunna leda till en ersättning som överstiger förvärvarens individuella värde. Som vi mer ingående har redogjort för i kapitel 7, innebär en marknadsanpassning av ersättningsnivån att även förvärvarens värde – det s.k. slutpriset – måste beaktas. En schablon vore mot den här bakgrunden en dålig lösning.

Vår samlade bedömning är därför att ersättningen bör bestämmas efter en skälighetsprincip på samma sätt som enligt fastighetsbildningslagen. Skälighetsbedömningen bör ske utifrån den grundläggande principen att ersättningen bör uppgå till det belopp som parterna hade gjort upp om, om någon tvångsrätt inte hade förelegat. För de fall där ett tomtvärde kan bestämmas, är det alltså detta tomtvärde som ska ersättas. I de fall där något tomtvärde inte låter

²⁴ I 5 kap. 10 a § tredje stycket fastighetsbildningslagen sägs att ”skälig hänsyn ska tas till värdet för tillträdaren”. Samma formulering föreslogs av LRF i den tidigare refererade rapporten från år 1998.

²⁵ Jfr 2002 års ledningsrättsutredning, SOU 2004:7, s. 193–194, Thomas Kalbro i den tidigare återgivna SOU-bilagan och Barbro Julstad och Anders Victorin: Ledningsrätt i IT-tider, Det IT-rättsliga Observatoriets rapport 12/2000, s. 31 f.

sig bestämmas, måste ersättningen dock bestämmas på något annat sätt. Vi återkommer i författningskommentaren i kapitel 15 till hur vinstfördelningen bör kunna ske i olika situationer och till hur s.k. annan ersättning ska behandlas i vinstfördelningsfallen.

9 Presumtionsregeln

9.1 Inledning

Presumtionsregeln innebär att ersättningen vid ett tvångsförvärv inte alltid ska bestämmas till det gällande marknadsvärdet. Enligt presumtionsregeln ersätts s.k. förväntningsvärden endast om sådana förelåg redan tio år före expropriationen och det är den berörde fastighetsägaren som har bevisbördan för att en konstaterad värdeökning inte utgörs av förväntningsvärden.¹ En av huvudorsakerna till att presumtionsregeln infördes var att stat och kommun inte skulle behöva betala ersättning för sådan värdeökning som de genom egna insatser hade gett upphov till. Regeln är emellertid tillämplig såväl vid sådana tvångsförvärv där förvärvaren är ”det allmänna” som vid expropriation där förvärvaren är ett enskilt subjekt.

Regeln har under lång tid varit föremål för debatt. Bland annat har det hävdats att den innebär en alltför långtgående inskränkning i den enskilda äganderätten. Det har vidare hävdats att regeln är orättvis. Markägare, vars fastigheter exproprieras, måste ju vidkännas avräkning för förväntningsvärden, trots att andra fastighetsägare i samma område kan tillgodogöra sig motsvarande värden. Det förhållandet att verksamhet som tidigare har bedrivits av det allmänna i ökad utsträckning har kommit att bedrivas av privaträttsliga organ, har också framhållits som ett skäl för att ändra eller upphäva regeln.

Mot denna bakgrund har utredningen fått till uppgift att belysa presumtionsregelns betydelse såväl i sådana fall av markåtkomst där den direkt åberopas och tillämpas som i sådana fall då den kan antas ha en indirekt inverkan på markvärden och ersättningsnivåer. Vi ska utifrån den gjorda undersökningen ta ställning till om presumtionsregeln kan anses utgöra en rimlig avvägning mellan de skilda slag av

¹ När bestämmelsen tillämpas vid en lantmäteriförrättning ska dock lantmäterimyndigheten ex officio utreda om presumtionsregeln är tillämplig.

intressen som gör sig gällande och överväga om regeln bör ändras eller upphävas.

9.2 Presumtionsregelns innebörd

Presumtionsregeln är alltså ett undantag från huvudregeln i 4 kap. 1 § expropriationslagen att ersättningen ska motsvara den exproprierade fastighetens marknadsvärde. Bestämmelsen, som finns i 4 kap. 3 § expropriationslagen, har följande lydelse.

När löseskillingen bestäms, skall sådan ökning av fastighetens marknadsvärde av någon betydelse som har ägt rum under tiden från dagen tio år före ansökan om expropriation, dock högst femton år före talans väckande vid domstol, räknas ägaren tillgodo endast i den mån det blir utrett, att den beror på annat än förväntningar om ändring i markens eller utrymmets tillåtna användningssätt. Avser expropriationen en del av en fastighet, skall vad som sagts nu om beräkning av marknadsvärde tillämpas i fråga om värdet före expropriationen. Värderingen skall göras med hänsyn till fastighetens skick när ersättningsfrågan avgörs eller, om fastigheten dessförinnan har tillträtts eller övergått på den exproprierande enligt 6 kap. 10 §, när tillträdet eller övergången skedde.

Har det före ansökan om expropriation meddelats beslut om en detaljplan och innebär planen att marken eller utrymmet skall användas för enskilt bebyggande, skall första stycket tillämpas endast på värdestegring som har inträffat efter beslutet.

Avser expropriationen bebyggd fastighet som innehas i huvudsakligt syfte att bereda bostad åt ägaren och honom närstående, gäller den begränsningen för tillämpningen av första stycket att löseskillingen ej i något fall får bestämmas till lägre belopp än som fordras för anskaffning av annan likvärdig bostadsfastighet.

I den mån det blir utrett att värdestegringen utan att ha samband med förväntningar om ändring i markens eller utrymmets tillåtna användningssätt beror på inverkan av det företag för vars genomförande expropriation äger rum, gäller 2 §.

Presumtionsregelns utgångspunkt är att ökning av någon betydelse av en fastighets marknadsvärde, som har skett under de senaste tio åren före expropriationsansökan, dock högst femton år före talans väckande vid domstol, ska anses bero på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt och att värdeökningen därför inte ska ersättas. Denna presumtion kan brytas endast ”i den mån det blir utrett” att värdeökningen har andra orsaker. Det är den berörde fastighetsägaren som har bevisbördan för att bryta presumtionen.

Med markens tillåtna användningssätt avses i första hand den *pågående* markanvändningen,² men även markanvändning som är *tillåten* enligt lag eller enligt planer eller beviljade tillstånd. Byggrätt enligt en detaljplan eller ett beviljat bygglov är alltså att hänföra till tillåten markanvändning, även om markanvändningen ännu inte rent faktiskt har anpassats till planen eller lovet. Åtgärder som kräver tillstånd är däremot att hänföra till ändrad markanvändning.³

Förväntningar om ändrad markanvändning kan t.ex. finnas för en obebyggd fastighet, exempelvis en jord- eller skogsbruksfastighet – eller en del av en sådan – när det bedöms sannolikt att det inom en inte alltför avlägsen framtid kommer att fattas beslut om detaljplaneläggning i syfte att fastigheten ska kunna bebyggas med bostäder, kommersiella lokaler, industrier eller liknande. Dessa förväntningar om en mer lönsam markanvändning i framtiden medför alltså att fastigheten får ett högre marknadsvärde än vad som är motiverat av fastighetens användningssätt i befintligt och obebyggt skick.

Ett exempel på värdestegring som dock ska tillgodoräknas fastighetsägaren är när kommunala investeringar (t.ex. i infrastruktur) gjort det möjligt att höja hyrorna i en affärsfastighet och därmed ökat fastighetsvärdet. Värdestegringen har ju skett inom ramen för pågående markanvändning. Ett annat exempel är värdeökning till följd av odling av energiskog på åkermark. Detta kräver inte tillstånd och utgör därför tillåten markanvändning. Värdestegring till följd av grustäkt anses däremot bero på ändrad markanvändning, om det inte är fråga om en täkt för husbehov.⁴

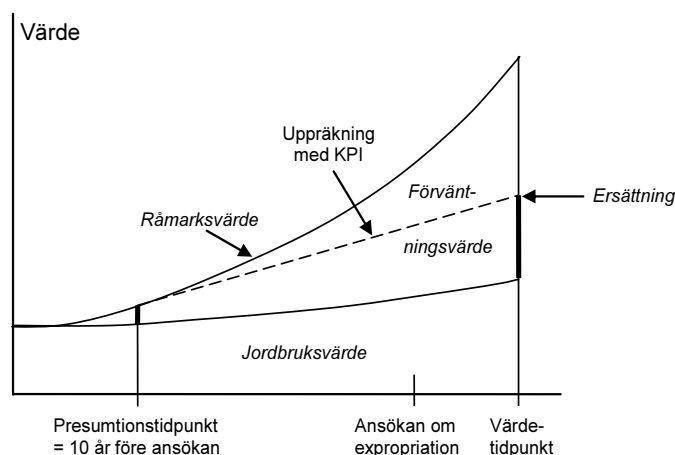
Grundprincipen är att den del av fastighetens marknadsvärde, som är att hänföra till pågående eller tillåten användning, alltid ersätts efter den nivå som föreligger vid värdetidpunkten. Om marken därutöver har ett ”övervärde”, som beror på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt, ersätts även detta värde – men endast i den utsträckning det förelåg redan vid presumtionstidpunkten. Denna sistnämnda del av ersättningen uppräknas till värdetidpunkten med hänsyn till penningvärdeutvecklingen, dvs. med *konsumentprisindex* (KPI). Ersättningen kan dock aldrig överstiga det faktiska marknadsvärdet vid värdetidpunkten.

² Det gäller även markanvändning som strider mot planer eller mot lagen – om den var tillåten då den startades.

³ Se prop. 1972:109 s. 233

⁴ Se propositionen till miljöbalken, prop. 1997/98:45, del 1, s. 552 och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd med bilagd förteckning över miljöfarlig verksamhet för vilken tillstånds- eller anmälningsplikt gäller.

Figur 9.1 Tillämpning av presumtionsregeln



I det fall som åskådliggörs i figur 9.1 ska alltså ersättning först och främst betalas för jordbruksvärdet (= värdet av pågående och tillåten markanvändning) vid värdetidpunkten – vilket i figuren anges med den nedre, smalare, delen av den lodräta linjen vid värdetidpunkten. Resterande del av marknadsvärdet utgör enligt figuren ett förväntningsvärde, dvs. fastighetsägaren har i detta fall inte lyckats bevisa att presumptionen ska brytas. Endast det förväntningsvärde som fanns redan tio år före ansökan om expropriation (= presumtionstidpunkten) ska således ersättas. Detta markeras i figuren av den övre, tjockare, delen av den lodräta linjen vid presumtionstidpunkten. Eftersom åtskilliga år har gått mellan presumtionstidpunkten och värdetidpunkten måste dock det värdet anpassas till det vid värdetidpunkten gällande penningvärdet, vilket görs genom att en uppräkning sker med konsumentprisindex (KPI).

Effekten av presumtionsregeln blir alltså i det illustrerade, helt teoretiska fallet, att drygt hälften av fastighetens faktiska marknadsvärde ersätts. Hela värdet av den pågående markanvändningen, men endast en knappt hälften av förväntningsvärdet.

Presumtionsregeln har kompletterats med en särskild föreskrift för det fallet att en detaljplan, enligt vilken marken har avsatts för *enskilt bebyggande*, har antagits *före ansökan* om expropriation – men efter den tidpunkt som annars skulle ha utgjort presumtionstidpunkt.⁵ Värderingen ska i ett sådant fall göras med beaktande av det användningssätt som är tillåtet enligt den nytillkomna planen,

⁵ 4 kap. 3 § andra stycket expropriationslagen.

dvs. enskild bebyggelse. Dagen för planens lagakraftvinnande blir således i detta fall presumtionstidpunkt.

Grundprincipen är att den värdestegring av någon betydelse, som har uppkommit efter presumtionstidpunkten och som hänger samman med förväntningar om ändring av det tillåtna användnings sättet, ska förbehållas den exproprierande. Övrig värdestegring får fastighetsägaren tillgodogöra sig.

En första förutsättning för att presumtionsregeln ska kunna tillämpas är alltså att det har skett en värdestegring *av någon betydelse*. Om fastighetsägaren bestrider att en sådan värdestegring har skett, är det den exproprierande som ska bevisa att så är fallet. Det handlar då om att visa att det verkliga värdet vid värdetidpunkten är högre än det med KPI uppräknade värdet vid presumtions tidpunkten.

Om den exproprierande lyckas bevisa att värdeökningen är betydande, ankommer det sedan på fastighetsägaren att bevisa att denna värdestegring beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt och att den därför är ersättningsgill. Eller med andra ord att presumtionen ska brytas.

Fastighetens värde kan ha ökat exempelvis genom att nybebyggelse har skett eller att en befintlig byggnad har förbättrats. Jordbruksmark kan ha ökat i värde på olika sätt, genom att man har täckdikat, förbättrat arronderingen, torrlagt mark eller anlagt enskild väg. Skogstillväxt är naturligtvis också en faktor som måste beaktas.

Hänsyn till fastighetens skick tas rent beräkningstekniskt genom att såväl värdet vid värdetidpunkten som vid presumtionstidpunkten bestäms med hänsyn till det skick som fastigheten befinner sig i när värderingen sker.⁶

Ett annat sätt att bryta presumtionen är att fastighetsägaren kan bevisa att prisutvecklingen på jämförliga, av förväntningar opåverkade, fastigheter varit sådan att den motsvarar hela eller en del av den konstaterade värdeökningen.

9.3 Bakgrunden till presumtionsregeln

Presumtionsregeln tillkom vid 1971 års reformering av 1917 års expropriationslag och riktar sig, som har beskrivits ovan, mot den del av en fastighets marknadsvärde som beror på förväntningar om

⁶ 4 kap. 3 § första stycket tredje meningen expropriationslagen.

ändrad markanvändning. I förarbetena till lagändringen konstateras att utgångspunkten för ersättning vid expropriation visserligen är att den exproprierades förmögenhetsställning efter expropriationen ska vara densamma som om någon expropriation inte hade ägt rum, men att det inte finns anledning att tillämpa så generösa ersättningsbestämmelser att denne genom expropriationen och expropriationsändamålets genomförande gör en ekonomisk vinning.⁷

I förarbetena anförs flera motiv, av olika karaktär, för att förväntningsvärden inte bör ersättas. Ett argument har att göra med ersättningsreglernas ”skälighet” från såväl den exproprierandes som den berörde fastighetsägarens synvinkel. Det uttrycks bl.a. på följande sätt i propositionen.⁸

Å ena sidan kan expropriaten med fog kräva att inte bli drabbad av ekonomisk förlust till följd av att hans egendom behöver tas in anspråk för att tillgodose ett allmänt intresse. Å andra sidan har den exproprierande ett lika befogat anspråk på att inte behöva betala för sådana värden som tillskapats genom hans egna insatser. – – – Det är ett angeläget önskemål att den exproprierande inte ska behöva ersätta värden som har uppstått till följd av samhällets egna insatser genom planerings- och investeringsverksamhet. – – – Det kan inte anses tillfredsställande att samhället vid expropriation som sker för att genomföra tätbebyggelse eller för att utveckla sådan bebyggelse skall behöva betala ersättning för marken med belopp som innefattar sådan värdestegring som beror på samhällets egna insatser i samband med bebyggelseutvecklingen. I särskild grad gäller detta sådana ofta spekulativt betonade förväntningsvärden som enligt vad nu har anförts hänger samman med förväntningar om ändringar i markanvändningen. Förväntningarna om ändrad markanvändning medför att markvärdena inte sällan stiger väsentligt när kommunens intentioner i planeringshänseende blir kända. Det är uppenbart att medel måste till för att hindra att kommunerna tvingas ersätta sådan värdeökning.

Detta argument har kopplingar till den debatt som fördes framför allt på 1950- och 1960-talen om vilken värdestegring som skulle anses vara ”förtjänt” respektive ”oförtjänt” om den tillfaller en fastighetsägare.⁹

Ett annat motiv var att expropriationsersättningen generellt sett ansågs vara för hög, vilket bl.a. kunde medföra negativa effekter på planering och markanvändning genom att områden med lägre mark-

⁷ Prop. 1971:122 s. 165.

⁸ Prop. 1971:122 s. 165, 166 och 179.

⁹ Se t.ex. SOU 1957:3, Indragning av oförtjänt jordvärdestegring.

värden prioriterades i förhållande till områden som var lämpligare från plansynpunkt.¹⁰

Från flera håll har omvittnats att expropriationsersättningarna alltså ofta bestäms till högre belopp än vad som är skäligt. Det är bl.a. på kommunalt håll en utbredd uppfattning att expropriation är en ekonomiskt ofördelaktig förvärvsform. Detta har i vissa fall lett till att kommunerna inriktat sin planering på områden som kunnat förvärfvas utan expropriation, trots att andra områden skulle varit lämpligare från plansynpunkt. En sådan ordning är uppenbart otillfredsställande.

Av förarbetena framgår också att höga markpriser och markvärdestegring i sig upplevdes som ett problem.¹¹

Höga expropriationsersättningar är ogynnsamma från allmän synpunkt inte bara därigenom att de medför stora påfrestningar på den exproprierandes ekonomi och leder till ovidkommande hänsyn i planerings-sammanhang. De får också återverkningar i fråga om den allmänna prisnivån på mark och bidrar till att skruva upp denna på ett från samhällsekonomisk synpunkt olyckligt sätt. – – – Markvärdestegringen, särskilt i och i närheten av tätorterna, har länge utgjort ett allvarligt problem som det har varit svårt att komma till rätta med. Mot bakgrund härav är det minst sagt otillfredsställande om ersättningar vid expropriation bestäms på ett sätt som innebär att denna värdestegring inte bara godtas utan t.o.m. uppmuntras.

Expropriationsutredningen hade i sitt tredje delbetänkande,¹² som låg till grund för 1971 års reform, föreslagit att det som numer kallas *värdebidpunkten*, dvs. den tidpunkt till vilken marknadsvärdebedomningen ska knytas,¹³ skulle förläggas till den tidpunkt då ansökan om expropriation inkom till regeringen eller, om sådan ansökan inte var nödvändig, då talan väcktes vid domstol. Därigenom skulle kommunerna undgå att vid expropriation för genomförande av stadsplan m.m. betala ersättning för den värdeökning som plan-genomförandet efter den tidpunkten medförde på mark inom plan-området och som kommunen själv åstadkommer genom åtgärder av olika slag.

Departementschefen ansåg dock att man borde gå längre än vad utredningen hade gjort i ansträngningarna att förebygga s.k. oförtjänt markvärdestegring. Frågan skulle därför angripas med en annan teknik än den som utredningen hade anvisat. Han menade att vid

¹⁰ Prop. 1971:122 s. 166.

¹¹ Prop. 1971:122 s. 166.

¹² SOU 1969:50.

¹³ Jfr 4 kap. 4 § expropriationslagen.

expropriation för tätbebyggelse borde en särskild *presumtionstidpunkt* införas, vilken skulle ligga så långt tillbaka i tiden att några förväntningsvärden av spekulativ natur, som hade samband med en tillämnad ändrad markanvändning, normalt sett ännu inte hade utbildats inom området i fråga. Han menade vidare att om det konstaterades att den aktuella marken hade stigit i värde efter presumtionstidpunkten, så skulle värdestegringen presumeras hänföra sig till expropriationsändamålet och alltså inte ersättas om det inte blev utrett att värdestegringen berodde på något annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt.¹⁴

Vad gäller frågan om hur långt tillbaka i tiden presumtionstidpunkten skulle ligga anfördes i propositionen att tidsperioden inte borde vara alltför lång. Skälet för detta var *dels* att ju längre tillbaka presumtionstidpunkten ligger desto mer minskar sannolikheten för att värdestegringen beror på tätbebyggelseutvecklingen, *dels* att utredningssvårigheterna ökar ju längre tid som ska överblickas. Förslaget i propositionen blev därför att regeln borde gälla den värdestegring som har ägt rum under de senaste tio åren före ansökningen om expropriation, dock aldrig längre tid tillbaka än femton år före den dag då talan väcks vid domstol.

Den i propositionen föreslagna presumtionsregeln godtog vid utskottsbehandlingen.¹⁵ Bestämmelsen, som i propositionen fick sin placering i 111 a § i den då gällande expropriationslagen, trädde i kraft den 1 januari 1972.

Samma år som presumtionsregeln trädde i kraft föreslogs ytterligare reformering av expropriationslagen. I departementspromemorian Ds C 1972:1 föreslogs några ändringar avseende presumtionsregeln, nämligen att regeln skulle göras tillämplig även vid expropriation för andra ändamål än tätbebyggelse. Vidare föreslogs att presumtionsregelns tillämpning skulle förbehållas stat och kommun, eftersom det inte fanns tillräckliga skäl att låta enskilda rättssubjekt undgå att betala fastighetens marknadsvärde inklusive förväntningsvärden. Slutligen föreslogs att stat och kommun skulle kunna tillämpa presumtionsregeln även vid rättighetsexpropriation.

I propositionen godtog departementschefen förslaget att utvidga presumtionsregelns tillämpning till att avse samtliga expropriationsändamål. När det gäller frågan om presumtionsregelns tillämpning skulle förbehållas stat och kommun anförde departementschefen dock att ett av regelns huvudsyften, att dämpa markvärdesteg-

¹⁴ Prop. 1971:122 s. 180–181.

¹⁵ CU 1971:27.

ringen, tillgodosågs effektivast om den tillämpades även när enskild exproprierar. Vidare sker expropriation regelmässigt för att tillgodose allmänna behov och det ansågs därför rimligt att enskilda rättssubjekt får exproprieras till samma markpriser som stat och kommun. I fråga om rättighetsexpropriation instämde departementschefen med de i promemorian framförda förslagen.¹⁶

1972 års reform medförde alltså att presumtionsregeln kunde tillämpas vid expropriation för samtliga ändamål samt vid såväl äganderätts- som rättighetsexpropriation. Vidare kunde den åberopas såväl av det allmänna som av enskilda rättssubjekt. Regeln placerades i 4 kap. 3 § i den nya expropriationslagen, vilken trädde i kraft den 1 januari 1973.

Presumtionsregeln har ändrats vid två tillfällen sedan år 1973. I samband med införandet av plan- och bygglagen år 1987 fick paragrafens andra stycke ändrad lydelse på grund av att reglerna om detaljplaner och antagande av sådana ändrades. Den 1 januari 2006 kompletterades första och andra styckena med uttrycket *utrymme*, vilket var en följd av införandet av tredimensionell fastighetsindelning den 1 januari 2004.

9.4 Markersättningsutredningen

Markersättningsutredningen¹⁷ tillsattes år 1994 med uppdrag att utvärdera och göra en översyn av presumtionsregeln.¹⁸ Utredningen föreslog två ändringar i 4 kap. 3 § expropriationslagen.

Det ena förslaget innebar att bevisbördan i mål där presumtionsregeln åberopas skulle ändras vad gällde orsaken till en konstaterad värdeökning. I stället för att, som i dag, ålägga den exproprierade fastighetsägaren bevisbördan för att ökningen av fastighetens marknadsvärde berodde på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt, skulle bevisbördan flyttas över på den exproprierande som alltså skulle bevisa att värdeökningen berodde på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt. Detta innebar med andra ord att presumptionen för att ersättning inte ska betalas för värdeökningen togs bort.

¹⁶ Prop. 1972:109.

¹⁷ Ju 1994:10.

¹⁸ Utredningen lämnade i mars 1996 betänkandet Presumtionsregeln i expropriationslagen, SOU 1996:45.

Det andra ändringsförslaget innebar att 4 kap. 3 § första stycket expropriationslagen inte skulle tillämpas för värdestegring som var att hänföra till täkt av jordarter som avsågs i 18 § naturvårdslagen (1964:822).¹⁹

Förslagen fick ett blandat mottagande från de remissinstanser som yttrade sig över betänkandet. I princip kan svaren delas in i tre kategorier, med i grova drag lika många förespråkare för varje. Vissa remissinstanser ansåg att utredningens förslag inte var tillräckligt långtgående och att presumtionsregeln borde upphävas i sin helhet. Andra remissinstanser ansåg att presumtionsregeln i princip skulle bibehållas oförändrad. En tredje kategori var de remissinstanser som antingen ansåg att presumtionsregeln skulle behållas eller som inte uttalade sig alls i den frågan – men som menade att presumtionsregeln i vart fall borde ändras i huvudsak i enlighet med utredningens förslag.

Förslagen har inte lett till lagstiftning.

9.5 Tillämpningen av presumtionsregeln

Presumtionsregeln har givetvis tillämpats såväl direkt som indirekt i ett flertal fall – vid förrättningar enligt t.ex. fastighetsbildningslagen och ledningsrättslagen och vid förhandlingar om ersättning enligt t.ex. väglagen. Det finns dock inte något praktiskt genomförbart sätt att närmare studera hur denna tillämpning har gestaltat sig.

Enligt Lantmäteriets rättsfallsregister har presumtionsregeln behandlats i ett tjugotal mål i Högsta domstolen och i hovrätterna. Merparten av målen behandlar frågan om vad som ska anses vara värdet vid presumtionstidpunkten respektive värdet vid värdetidpunkten och i förlängningen vad som ska anses vara visat eller inte rörande värdeutvecklingen mellan dessa tidpunkter, liksom orsakerna till denna utveckling.²⁰

Ett av de i fotnoten ovan berörda målen avgjordes av Högsta domstolen, nämligen NJA 1982 s. 757.²¹ I målet var fråga om en kommun som hade getts tillstånd att expropriera en obebyggd fastig-

¹⁹ Naturvårdslagen upphävdes den 1 januari 1999 då miljöbalken trädde i kraft. Bestämmelserna i 18 § naturvårdslagen motsvaras i dag av 9 kap. 6 § miljöbalken i kombination med vissa bestämmelser i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

²⁰ Se t.ex. V74:1, V80:4, V80:13, V80:14, V81:15, V81:40, V82:11, V82:18, V83:9, V84:5, V95:1, V95:14, V96:2, V97:9, V02:10, V02:14 och V03:8 i Lantmäteriets Rättsfallsregister.

²¹ =V82:11 i Lantmäteriets rättsfallsregister.

het om 391 kvm. Enligt en gällande stadsplan utgjorde 320 kvm kvartersmark för enskilt bebyggande och 71 kvm gata. Kommunen åberopade presumtionsregeln medan fastighetsägarna hävdade att värdet av nybyggnadsrätten enligt den nya stadsplanen redan förelåg vid presumtionstidpunkten och att presumtionsregeln således inte var tillämplig.

Högsta domstolen anförde bl.a. följande.

När i expropriationsmål den exproprierande yrkar att presumtionsregeln skall tillämpas och markägaren bestrider detta, åligger det den exproprierande att visa att en värdeökning ägt rum under presumtionstiden och storleken därav. För att kunna göra detta måste den exproprierande i princip visa värdet av fastigheten vid såväl presumtionstidpunkten som värdetidpunkten, i fråga om värdet vid presumtionstidpunkten i förekommande fall jämkat med hänsyn till höjning av det allmänna prisläget fram till värdetidpunkten. Vid bestämmandet av presumtionsvärdet skall, såsom framhålles i förarbetena (prop. 1971:122 s. 182), vanliga regler för fastställande av löseskilling gälla. Värdebestämning i expropriationsmål måste i stor utsträckning ske genom skälighetsuppskattning (jfr prop. 1971:122 s. 170). Om tillgänglig utredning i målet inte ger tillräckligt underlag för fastställande av värdet vid de båda jämförelsetidpunkterna eller någon av dem, får därför sådant osäkert värde med tillämpning av grunderna för 35 kap 5 § rättegångsbalken bestämmas till ett med hänsyn till omständigheterna skäligt belopp inom ramen för parternas ståndpunkter.

Högsta domstolen gjorde därefter en analys av parternas bevisning rörande värdet vid presumtionstidpunkten och fann att detta värde – uppräknat med konsumentprisindex till värdetidpunkten – uppgick till 51 666 kronor. Domstolen konstaterade därefter följande.

Fastighetens värde vid värdetidpunkten, beräknat utan tillämpning av presumtionsregeln, skall ostridigt ej anses ha varit lägre än det av hovrätten beräknade nybyggnadsvärdet 94 307 kronor och överstiger således avsevärt det till samma tidpunkt uppräknade presumtionsvärdet. I målet har inte visats att värdeökningen under presumtionstiden berott på annat än förväntningar om ändring av markens tillåtna användningssätt. Ersättning skall följaktligen utgå endast för presumtionsvärdet, uppräknat enligt vad ovan angivits till 51 666 kronor.

Ett hovrättsfall från senare tid kan också nämnas.²² Luftfartsverket fick år 1994 tillstånd att exproprieras mark för anläggande av den tredje landningsbanan vid Arlanda flygplats. På de i målet aktuella fastigheterna togs ett område om totalt omkring 262 ha i anspråk,

²² Svea hovrätt, 2003-08-29, T 5501-01. (Lantmäteriets Rättsfallsregister V03:8).

varav 172 ha utgjordes av skogsmark och 84 ha av en befintlig grustäkt. Expropriationsområdet omfattades inte av någon detaljplan, men området hade berörts av ett flertal översiktsplaner. I målet prövades bl.a. frågan om ersättning för förlust av förväntningsvärden inom skogsmarken.²³

Hovrätten fann i fråga om ersättning för förväntningsvärden att det var fullt rimligt att anta att läget intill Arlanda flygplats gjorde att det vid presumptionstidpunkten fanns allmänna förväntningar om viss exploatering, främst för flygplatsanknuten verksamhet, som i någon mån påverkat markpriserna. De planer och skisser som fanns gav dock enligt hovrätten inte anledning att uppskatta det område inom vilket det fanns välgrundade förväntningar till mer än ca 15 ha. I brist på närmare utredning godtogs fastighetsdomstolens bedömning att förväntningsvärdet var 10 kr/kvm vid presumptionstidpunkten, vilket efter uppräknig ledde till att värdet vid värdetidpunkten bedömdes till 4,15 miljoner kronor.

Det är svårt att ur de studerade rättsfallen dra några mer generella slutsatser rörande bevisvärderingen och det underlagsmaterial som har lagts till grund för värdebedömningarna. Det kan dock konstateras att av de 19 fall där presumtionsregeln verkligen prövades bedömdes ersättningen till ett belopp som understeg det gällande marknadsvärdet i 13 fall, dvs. i omkring 2/3 av fallen, medan det i övriga sex fall, av olika skäl, bedömdes att regeln inte var tillämplig. Av fallen avsåg 16 expropriation. I de tre övriga tillämpades ledningsrättslagen, fastighetsbildningslagen och byggnadslagen.

I NJA 1981 s. 933 var fråga om förhållandet mellan influensregeln i 4 kap. 2 § expropriationslagen och presumtionsregeln.²⁴ Högsta domstolen fann att presumtionsregeln är det instrument som lagstiftaren tillhandahåller för att en kommun vid expropriation för tätbebyggelse ska kunna tillgodogöra sig sådan markvärdestegring som har föranletts av dess egen planläggningsverksamhet och att värdeökningen till följd av en detaljplan inte kan anses vara en s.k. företagsnytta.

²³ I målet prövades även fråga om företagsnytta vad gäller grustäkten. Se i den frågan avsnitt 10.4.

²⁴ Målet berörs närmare i avsnitt 10.4.

9.6 Överväganden

Utredningens förslag: Den s.k. presumtionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen upphävs.

9.6.1 De grundläggande skälen bakom presumtionsregeln

Som har framgått av avsnitt 9.3 infördes presumtionsregeln för att det ansågs oskäligt att expropriationsersättningen skulle innefatta kompensation för uppkomna förväntningsvärden. I förarbetena kan man se att det i första hand var två klart uttalade grundsyften som lagstiftaren avsåg att uppnå med presumtionsregeln.

1. Det första huvudskälet var att den exproprierande inte ska behöva betala för sådana värden som har tillskapats genom dennes egna insatser.
2. Det andra huvudskälet var att ersättningsnivån vid markåtkomst generellt sett ansågs vara för hög, vilket dels innebar påfrestningar för den exproprierandes ekonomi, dels kunde leda till att ”fel” områden planlades och exploaterades.

I det följande ska de nämnda grundskälen närmare belysas.²⁵

Förvärvaren får betala för värden som denne själv har tillskapat

En första fråga är alltså vilka värden som olika förvärvare i dagens läge kan anses ha skapat i olika markåtkomstfall? När presumtionsregeln infördes kunde begreppet ”förvärvare” i hög grad likställas med staten eller kommunen. Numer är dock begreppet mer komplext och innefattar en lång rad av olika s.k. huvudmän – varav många tillhör den enskilda sektorn.

Markvärdeutredningen gjorde på 1950-talet en omfattande analys av frågan om värdestegring av mark och hur en sådan värdeökning bör hanteras.²⁶ Utredningen preciserade bl.a. ett antal faktorer, ”värdestegringskategorier”, som vid sidan av den grundläggande värdefaktorn ”leverans av mark”, kan ge upphov till värdeökning.

²⁵ Jfr Thomas Kalbro: Har expropriationslagens presumtionsregel spelat ut sin roll?, Svensk Juristtidning, 2003, s. 537 f.

²⁶ SOU 1957:3. Indragning av oförtjänt jordvärdestegring.

Utan att mer i detalj gå in på utredningens resonemang eller slutsatser i övrigt, kan man med utgångspunkt från utredningens diskussion urskilja följande fem grupper av värdefaktorer.²⁷

1. Fastighetsägarens egna investeringar i mark, anläggningar och byggnader.
2. Allmän ekonomisk utveckling på grund av teknologiska framsteg, näringslivs- och befolkningstillväxt, förändringar i efterfrågan och priser, osv.
3. Nya naturtillgångar upptäcks på en fastighet, t.ex. mineraler, grus eller torv.
4. Investeringar i teknisk infrastruktur, skolor, kollektivtrafik, m.m.
5. S.k. rättsutvidgning genom planläggning och tillståndsgivning.

Vilka av dessa värden kan då en tvångsförvärvare anses ha bidragit till genom egna insatser och investeringar? När det gäller kategori 1, fastighetsägarens egna investeringar, torde det normalt saknas samband med den exproprierande (såvida det inte har betalats subventioner eller investeringsbidrag till fastighetsägaren). När det gäller kategori 2 och 3 är bilden inte lika självklar. Övergripande samhällsbeslut påverkar givetvis den allmänekonomiska utvecklingen och offentliga geologiska karteringar och åtgärder som en viss förvärvare har utfört skulle kunna tänkas ha bidragit till upptäckten av naturtillgångar. Det är dock i dessa fall oftast fråga om ganska indirekta samband mellan denna typ av insatser och en eventuell markvärdestegring. Kategorierna 1–3 torde vi alltså kunna lämna därhän i det nu aktuella sammanhanget.

Ett mer direkt samband finns dock för kategorierna 4 och 5. Investeringar i teknisk infrastruktur m.m. och planläggning innebär som regel att obebyggd mark blir mer attraktiv för bebyggelse – eller annan exploatering – och är således en avgörande förutsättning för att förväntningar om ändrad markanvändning och därmed en markvärdestegring ska uppstå. Vad olika insatser i form av investerings- och planeringsverksamhet egentligen består av kräver dock en närmare precisering.

²⁷ Utredningen diskuterar egentligen nio olika värdestegringsfaktorer men i enlighet med den nyss refererade artikeln av Thomas Kalbro, kan konstateras att vissa är av mindre intresse och att andra kan infogas i en och samma kategori.

När det gäller investeringar i teknisk infrastruktur, samhällsservice, m.m. (*kategori 4*) är det nödvändigt att göra en åtskillnad mellan två olika slag av anläggningar.

- (a) Anläggningar som i huvudsak är skattefinansierade och där offentliga organ normalt, eller åtminstone oftast, är huvudmän. Hit hör t.ex. allmänna vägar, järnvägar, naturvård, skolor, daghem och sjukvårdsinrättningar.

I detta fall är det alltså kollektivet skattebetalare som bidrar till värdeökningen på omkringliggande mark och i ett sådant fall skulle det ursprungliga motivet bakom presumtionsregeln kunna sägas alltjämt bestå.

- (b) Anläggningar där finansieringen sker genom avgifter från dem som brukar anläggningen. Det kan exemplifieras med vatten- och avloppssystem, allmänna platser i en detaljplan och ledningar för fjärrvärme, el och telekommunikation. Här förekommer såväl offentliga organ som olika företag inom t.ex. el- och telekombranschen som huvudmän. Liksom även olika sammanslutningar av fastighetsägare – normalt samfällighetsföreningar. Till denna grupp kan också räknas anläggningar som byggs ut genom Luftfartsverkets försorg.

I dessa fall är det, till skillnad mot det föregående fallet, *brukarna* som helt eller delvis kan sägas finansiera anläggningarna i slutänden. I sådana fall är det således dessa brukare som borde vara förtjänta av värdestegringen på omkringliggande mark, snarare än den expropriering – eller samhället/skattekollektivet i stort.

Att planering och tillståndsgivning i form av bl.a. bygglov (*kategori 5*) är nödvändiga medel för att skapa en totalt sett lämplig markanvändning behöver inte diskuteras. Samordning av markanvändning, infrastruktur och bebyggelse är en grundförutsättning för en god miljö – och i förlängningen därmed även en markvärdestegring.

En första fråga är dock i vad mån den värdeökning som normalt uppstår då en fastighet detaljpaneläggs eller ges bygglov kan hänföras till en produktiv planeringsinsats av det allmänna. Till större eller mindre del kan det nog antas att denna värdestegring även beror på andra faktorer, t.ex. ökad efterfrågan på bostäder, som i sin tur har sin grund i en allmänekonomisk utveckling.

För det andra kan det ifrågasättas om själva ”beslutsmakten” i sig, att kunna bestämma över markanvändningen, ska tas till intäkt

för att beslutsfattaren också ska ha rätt till hela eller delar av den markvärdestegring som uppstår. I så fall borde kommunen i konsekvensens namn ha rätt till viss del av den markvärdestegring som uppkommer när bygglov eller strandskyddsdispens beviljas på oplanerad mark – något som vi inte vill förespråka.²⁸ I uttrycket ”den exproprierandes egna insatser” bör således läsas in: kostnader som den exproprierande har lagt ned och sedan inte kan få täckning för från sina kunder/brukare. Kostnaderna för såväl bygglovshantering som planläggning kan kommunen enligt särskilda regler i plan- och bygglagen debitera fastighetsägarna/exploatörerna.²⁹ Någon principiell rätt till värdestegringen därutöver är det enligt vår mening svårt att motivera.

Vi kan således konstatera att i vissa fall – när en värdeökning uppstår till följd av investeringar i sådana anläggningar som i huvudsak är skattefinansierade – så kan man fortfarande säga att förvärvaren, utan en presumtionsregel, skulle kunna få betala för värden som beror på dennes egna insatser. Se beträffande dessa fall avsnitt 9.6.2.

I övriga fall kan förvärvaren i och för sig ofta ha en stor del i skapandet av förväntningsvärden, men eftersom förvärvaren i dessa fall i sin tur kan få täckning för sina kostnader från dem som i slutänden ska bruka anläggningen, kan det ifrågasättas varför den berörde markägaren vid ett tvångsförvärv ska behöva avstå från sin mark till ett lägre pris än det gällande marknadsvärdet.

Ersättningsnivån – från ett samhällsekonomiskt perspektiv

Expropriation är ett, av flera, markpolitiska medel för att åstadkomma en samhällsekonomiskt lämplig markanvändning. De ändamål för vilka expropriationen (eller annan tvångsvis markåtkomst) sker, bör alltså vara samhällsekonomiskt lönsamma. Det värde som tillskapas genom expropriationen, med hänsyn tagen till transaktionskostnaderna, måste därför överstiga det värde som kan uppnås om expropriationen inte genomförs.³⁰

Den samhällsekonomiska lönsamheten är i princip oberoende av själva expropriationsersättningen. Storleken på ersättningen be-

²⁸ Som vi återkommer till i kapitel 10 är det också en ”oskriven lag” att s.k. plannytter, t.ex. byggrätt enligt en detaljplan, tillfaller den berörde fastighetsägaren – låt vara med vissa inskränkningar i form av s.k. exploatörsbestämmelser.

²⁹ Se 11 kap. 5 § plan- och bygglagen.

³⁰ Jfr även avvägningsbestämmelserna i t.ex. 2 kap. 12 § expropriationslagen och 6 § ledningsrättslagen.

stämmer i en marknadsekonomi ”endast” hur expropriationsföretagets vinst fördelas mellan den exproprierande och fastighetsägaren. På vilken nivå ersättningen bör ligga är således primärt en ren fördelningsfråga.

Som tidigare har berörts var det en huvudlinje i argumentationen för införandet av presumtionsregeln att ersättningsnivån vid expropriation ansågs vara för hög. Om man anlägger ett övergripande ekonomiskt perspektiv på detta kan man dock konstatera, att för de flesta fastigheter torde det samhällsekonomiska värdet minst motsvara fastigheternas marknadsvärde. En expropriationsersättning som uppgår till marknadsvärdet (eller mer) är mot den bakgrunden motiverad. Detta gäller även om marknadsvärdet är baserat på förväntningar – under förutsättning att förväntningarna är välgrundade och realistiska.³¹

Det finns alltså inget grundläggande samhällsekonomiskt skäl för att undanta förväntningsvärden från expropriationsersättningen.

Ersättningsnivån leder till högre kostnader

Som har framgått av avsnitt 9.3 anförts i förarbetena mer än ett argument för att en expropriationsersättning som inkluderar förväntningsvärden leder till för höga ersättningsbelopp. Det sägs bl.a. att expropriationsersättningarna medför ”stora påfrestningar på den exproprierandes ekonomi”.³² Detta uttalande bygger på att den exproprierande inte kan få täckning för sina markförvärvskostnader – genom försäljningspris, hyresintäkter, m.m. – när ändamålet med expropriationen senare förverkligas. Detta gäller givetvis, som vi tidigare har berört, för ändamål som skolor, vägar, naturreservat och liknande, där finansieringen sker med skattemedel. Vi återkommer till dessa fall i avsnitt 9.6.2. För andra ändamål, där verksamheten antingen är avgiftsfinansierad eller sker på mer marknadsmässiga villkor, kan dock argumentet numer ifrågasättas. I sådana fall kan markförvärvskostnaden överföras på den som slutligen ska använda marken – helt i enlighet med marknadsekonomin grundläggande förutsättningar. En ökad exploateringskostnad skulle dock kunna

³¹ Den sistnämnda förutsättningen är dock inte alltid uppfylld. Under vissa perioder kan det finnas ”spekulationsbubblor” i ekonomin. Fastighetskraschen i början på 1990-talet och den kraftiga nedgången på aktiebörserna under 00-talet illustrerar att marknaden inte alltid har rätt. Alltså kan fastighetsvärdena baseras på förväntningar som inte är rationellt underbyggda. Under en viss (begränsad) tidsperiod kan således marknadsvärdet överstiga det långsiktiga samhällsekonomiska värdet.

³² Prop. 1971:122 s. 166.

leda till ökade marknadspriser (avgifter) för den slutlige köparen/ användaren och när det gäller hyresmarknaden är situationen något mer komplex. Vi återkommer till dessa båda frågor i det följande.

Först bör dock konstateras att uttalandet i förarbetena måste sättas in i sitt historiska, bostadspolitiska, sammanhang. När presumtionsregeln infördes i början av 1970-talet pågick för fullt det ambitiösa s.k. miljonprogrammet – som innebar att i genomsnitt 100 000 nya bostäder skulle tillskapas varje år i tio år mellan år 1965 och år 1975. Bostadsproduktionen – och upplåtelsen av bostäder – skedde under denna period och under ganska lång tid därefter inte på marknadsanpassade villkor. Det fanns, genom den subventionerade statliga bostadsfinansieringen, en prisreglering av såväl mark som produktionskostnader. Bostäder skulle produceras till självkostnadspris och upplåtas till pris- eller hyresnivåer som låg under en eljest marknadsmässig nivå. Markförvärvskostnaderna kunde alltså inte utan vidare tas ut av de framtida brukarna av bostäder.³³

I dag är situationen helt annorlunda. Den prisreglering som var en förutsättning för statliga bostadslån är nu borta och prissättningen på bostäder är i stället utbuds- och efterfrågestyrd, dvs. de priser som bostadsköpare betalar för sina bostäder (med äganderätt och bostadsrätt) motsvarar i princip marknadsvärdet. För hyresbostäder gäller dock fortfarande den s.k. bruksvärdesprincipen, som innebär att de allmännyttiga bostadsföretagen ska vara hyresledande.³⁴

Om vi närmare studerar hur en ”markförvärvskedja” kan se ut vid nyproduktion av bostadsrätter och ägda småhus kan man skilja på två olika fall, nämligen *dels* att bostadsbyggandet sker på mark som redan ägs av byggherren, *dels* att exploateringen sker på mark som upplåts av kommunen genom s.k. markanvisning.³⁵

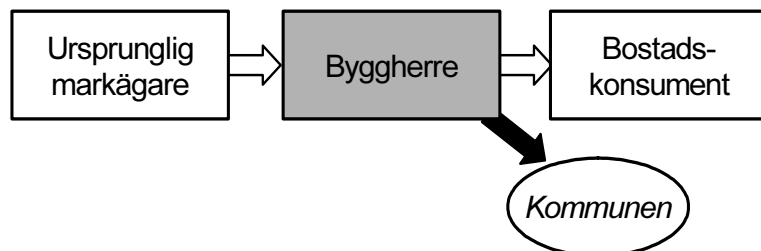
³³ Jfr avsnitt 3.3 i vårt delbetänkande, SOU 2007:29, s. 67.

³⁴ Utredningen om allmännyttans villkor lämnade i april 2008 ett förslag till ändringar i hyreslagstiftningen som innebär att de kommunala bostadsföretagens hyresnormerande roll avskaffas och att hyressättningsreglerna ändras. Bruksvärdesystemet föreslås bestå, men inom dess ramar föreslås en ändring av bruksvärdesregeln för att skapa förutsättningar för en bättre fungerande hyresbostadsmarknad. EU, allmännyttan och hyrorna, SOU 2008:38.

³⁵ Bebyggelseexploatering sker även i form av egenbyggnation, men fallen med icke-professionella byggherrar uppgår totalt endast till omkring fem procent av den totala bostadsproduktionen. Se examensarbeten vid KTH/Fastighetsvetenskap; Susanne Skoglund, 2006; Bostadsproduktion på privat och kommunal mark – Stockholm och Tyresö och Daniel Mattsson & Johan Nilsson, 2006; Analys av bostadsbyggande och markägoförhållanden i Göteborgs- och Skåne-regionen.

I det *första fallet* äger alltså byggherren marken redan när bostadsbyggnadsprojektet inleds. Markförvärvskedjan kan då illustreras som i figur 9.2.³⁶

Figur 9.2 Byggherren äger marken när exploateringsprojektet inleds



Byggherren förvärvar i detta fall marken till marknadspris, mer eller mindre lång tid före byggstart. Marken kan förstås köpas på "ren spekulering", dvs. med risk för att någon exploatering över huvudet inte blir av eller att exploateringsgraden blir sämre än vad byggherren hade förväntat sig. Normalt träffar dock byggherren och den ursprunglige markägaren ett villkorat avtal, som innebär att ett slutligt förvärv görs beroende av att en exploatering verkligen kommer till stånd. Det slutliga priset, som bestäms på marknadsmässiga grunder, kopplas då oftast till värdet av de byggrätter den slutliga detaljplanen medger.

Det sista steget i förvärvskedjan – byggherrens överlåtelse av fastigheter/bostadsrätter till bostadskonsumenterna – är också rena marknadstransaktioner, dvs. överlåtelsepriset styrs av utbud och efterfrågan. Det är inte sannolikt att priset på en nyproducerad villa eller en bostadsrätt skulle kunna sättas högre, enbart därför att byggherren har betalat ett högre pris för exploateringsmarken.

I samband med bebyggelseexploateringar på byggherreägd mark behöver normalt vissa områden för allmänna platser och allmänna tomter överföras till kommunen – eller annan huvudman för anläggningarna i fråga. För dessa fall finns markåtkomstregler i 6 kap. 17 § plan- och bygglagen, som hänvisar till expropriationslagens ersättningsregler. I "exploatörsfallet" finns emellertid en kompletterande bestämmelse i 6 kap. 19 § plan- och bygglagen, som innebär att

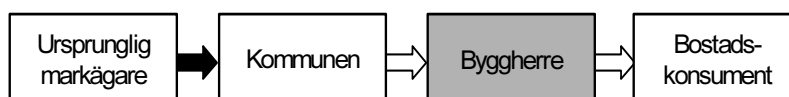
³⁶ Jfr bilaga 9, Thomas Kalbro, Expropriationslagens ersättningsregler – effekter på bostadsmarknaden? Jfr även avsnitt 14.2.

byggherren ska avstå marken utan ersättning, om det är ”skäligt med hänsyn till den nytta markens eller utrymmets ägare kan väntas få av planen och till övriga omständigheter”. I praktiken tillämpas denna bestämmelse, i form av exploateringsavtal, nästan undantagslöst vid markexploateringar av professionella byggherrar.

Slutsatsen blir alltså att presumtionsregeln torde sakna betydelse för prissättningen på bostäder när exploateringar sker på mark som ägs av byggherren.

I det *andra fallet* förmedlas marken till byggherren av kommunen. Markförvärvskedjan kan då illustreras som i figur 9.3.

Figur 9.3 Kommunen äger marken när exploateringsprojektet inleds



I dessa överlåtelsesituationer bestäms priset efter marknadsmässiga principer dels när kommunen säljer mark till byggherren, dels när byggherren slutligen säljer fastigheter/bostadsrätter till bostadskonsumenterna. I kedjans första led – när kommunen förvärvar mark från en ursprunglig markägare – kan dock expropriationslagen bli aktuell. Kommunen kan expropriera mark för tätbebyggelse enligt 2 kap. 1 § expropriationslagen. Vid detta förvärv kan alltså presumtionsregeln återopas.

Det pris som kommunen betalar till den ursprunglige markägaren påverkar dock inte byggherrens eller bostadskonsumenternas betalningsvilja i senare led av förvärvskedjan, dvs. de slutliga användarna torde inte vara beredda att betala vare sig mer eller mindre för sin bostad enbart av det skälet att kommunen har betalat ett visst pris för marken i sin förmedlingsroll. Det pris som kommunen betalar för markförvärvet i ett tidigt skede av förvärvskedjan kommer således att ”neutraliseras” av efterföljande marknadstransaktioner till den slutliga bostadskonsumenten. Markpriset kommer med andra ord inte att påverka slutpriset för bostaden i fråga.

Även i detta fall blir alltså slutsatsen att presumtionsregeln inte torde påverka priserna på bostadsmarknaden, men att den skulle kunna ha viss betydelse för kommunens ekonomi. Enligt gällande ordning kan kommunerna tillgodogöra sig skillnaden mellan ett marknadsmässigt försäljningspris och det med presumtionsregeln

sänkta förvärvspriset. Det är dock tveksamt om denna – egentligen inte avsedda – fördel för kommunerna bör tillmätas någon betydelse i sammanhanget.

Ett annat, *tredje fall*, är att bostäder produceras för att upplåtas med hyresrätt. Som vi redan har berört har det lämnats förslag om att ändra de lagstadgade principerna för hyressättning så att denna blir mer marknadsorienterad. Om dessa förslag genomförs, kommer fallet med hyresrätt att närma sig fallen med bostadsrätt och äganderätt, som nyss har behandlats. Men om vi utgår från nu gällande regler beträffande hyressättningen, så skiljer sig hyresfallen från den rena marknadssituationen genom att hyran ska bestämmas enligt det s.k. bruksvärdesystemet. Detta innebär att hyresnivåerna hos de allmännyttiga bostadsföretagen ska vara normgivande även för privata hyresvärdar. Utgångspunkten är därvid att de allmännyttiga företagen förutsätts bestämma sina hyror efter en självkostnadsprincip, dvs. så att hyresintäkterna täcker de direkta kostnaderna samt ger en viss, skälig, förräntning.³⁷ De allmännyttiga bostadsföretagen ska med andra ord inte agera utifrån något vinstintresse och bostadsbyggande med hyreslägenheter sker därför inte under samma förutsättningar som för bostäder som säljs på marknaden.³⁸

Byggande av hyresbostäder kan genomföras på samma sätt som beskrevs ovan rörande bostadsrätter och egnahem, dvs. byggandet kan ske på privatägd mark eller mark som har förmedlats av kommunen. En tillämpning av presumtionsregeln kan bli aktuell endast i det senare fallet.

När kommunen förvärvar mark i syfte att det ska byggas hyresbostäder – och åberopar presumtionsregeln – kan priset (ersättningen) komma att understiga marknadsvärdet. I teorin finns det därför ekonomiskt utrymme för kommunen att överlåta marken till en exploatör till ett pris som ligger under marknadsvärdenivån. Presumtionsregeln skulle därmed kunna vara ett medel att subventionera byggande av hyresbostäder. I praktiken torde det dock inte vara tillåtet för kommunen att överlåta mark för hyresbostäder till ett pris som understiger marknadsvärdet. I ett rättsfall prövades om

³⁷ Se SOU 2008:38 s. 148 f.

³⁸ KTH/Bygg- och fastighetsekonomi har genomfört flera studier av hyressättningen för nyproducerade lägenheter. Av dessa framgår bl.a. att allmännyttiga företag visserligen till övervägande del baserar hyressättningen på självkostnadsprincipen, dvs. att varje byggprojekt ska bära sig självt, men att företagen även synes beakta vissa marknadsfaktorer när hyresnivåerna bestäms. Se Håkan Bejrums, Magnus Berglund, Anders Hellström, Hans Lind & Stellan Lundström, 2004; Bostadsföretagens väg från byggkostnad till hyra för en lägenhet och Lena Borg & Hans Lind, 2006; De allmännyttiga bostadsföretagens roll på bostadsmarknaden.

Stockholms Stad hade rätt att differentiera tomträttsavgälden med hänsyn till om marken skulle användas för bostads- eller hyresrätter.³⁹ Kammarrätten fann, i korthet, att en sådan särbehandling av upplåtelseformer inte var tillåten. En analog tolkning av rättsfallet innebär att kommunen inte heller har rätt att särbehandla bostadsrätter och hyresrätter vid försäljning av mark. Säljs mark för bostadsrättslägenheter till marknadspris gäller alltså samma villkor för marköverlåtelser för hyreslägenheter.

Också i detta tredje fall – byggande av hyresbostäder – blir sålunda slutsatsen att presumtionsregeln inte torde ha någon nämnvärd effekt på kostnaderna för slutanvändarna.

Den redovisade genomgången av tre olika exploateringsfall gäller för det helt dominerande antalet fall av exploatering för bostadsbebyggelse. Ett fall som nog är mer teoretiskt än reellt är att en kommun såsom sådan skulle genomföra en exploatering för bebyggelse som inte följer marknadsmässiga principer, dvs. som skulle innebära ett förlustprojekt. Om en sådan situation ändå skulle uppstå, torde man å andra sidan kunna utgå från att det inte heller finns några förväntningsvärden, varför presumtionsregeln saknar betydelse.

Ersättningsnivån leder till ovidkommande planeringshänsyn

Ytterligare ett argument för presumtionsregelns införande var att en ”för hög” expropriationsersättning, som inkluderar förväntningsvärden, ansågs leda till ovidkommande planeringshänsyn.⁴⁰ Det anfördes att kommunerna hade inriktat sin planering på områden som hade kunnat förvärfvas billigt – utan expropriation – trots att andra områden skulle ha varit lämpligare från plansynpunkt. Även detta uttalande måste ses mot bakgrund av de historiska förutsättningarna, dvs. att dåtidens bostadsproduktion var prisreglerad med en mycket stark fokusering på att hålla *kostnaderna* nere. Det fick till konsekvens att frågan om vilket ”utgångsvärde” bebyggelsen

³⁹ Fallet avsåg en laglighetsprövning av 2 kap. 2 § kommunallagen (likställighetsprincipen), Kammarrättens i Stockholm dom 2007-07-16 i mål nr 1441-05 och 1442-05. Utöver det aktuella rättsfallet kan nämnas att andra paragrafer i kommunallagen, som kan vara tillämpliga vid kommunala markförsäljningar, är 2 kap. 8 § (om stöd till enskilda näringsidkare) samt 8 kap. 1 § (om god ekonomisk hushållning med kommunens resurser). Vidare gäller EU-kommissionens ”Meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader” (97/C 209/03), som föreskriver att det allmänna ska, genom anbuds-förfarande eller på annat sätt, garantera att fastigheter säljs till marknadsvärdet. Se även cirkulär 2007:8 från Sveriges Kommuner och Landsting.

⁴⁰ Prop. 1971:122 s. 166.

genererade kom i skymundan. Följaktligen kunde bebyggelse av kostnadsskäl lokaliseras till områden som var mindre lämpliga för ändamålet.

Sett utifrån dagens situation är dock utgångspunkten, som tidigare har berörts, att den samhällsekonomiska lönsamheten av ett expropriationsprojekt i princip är oberoende av expropriationsersättningen. Lönsamheten bestäms i stället av skillnaden mellan fastighetens värde i en ny markanvändning och värdet av den pågående markanvändning, som går förlorad i och med att projektet genomförs. Expropriationsersättningen är mot den bakgrunden enbart en fördelningsfråga mellan den som förvärvar respektive avstår marken och risken för ovidkommande planeringshänsyn torde mot den bakgrunden vara mycket liten.

Markvärdestegringen rent generellt

Förarbetena tar också upp den kraftiga markvärdestegringen i och i närheten av tätorterna som ett motiv för att inte ersätta förväntningsvärden.⁴¹ För att presumtionsregeln ska få en dämpande effekt på prisbildningen krävs att expropriation framstår som ett realistiskt alternativ att räkna med för fastighetsägare som äger mark kring tätorterna och, som understryks i förarbetena,⁴² att kommunerna bedriver en s.k. aktiv markpolitik.⁴³

Åter igen måste frågan betraktas utifrån ett historiskt perspektiv. Att markvärdestegringen uppfattades som ett problem i början på 1970-talet ska ses mot bakgrund av det tidigare berörda bostadsfinansieringssystemet. Staten subventionerade bostadsbyggandet i syfte att minska boendekostnaderna. Därmed ökade efterfrågan på bostäder, vilket i sin tur riskerade att driva upp markpriserna på obebyggd mark. Det fanns alltså en uppenbar risk att bostadssubventionerna skulle "spilla över" på ägare till välbelägen mark, i stället för att komma de boende tillgodo.

Mot den bakgrunden var införandet av presumtionsregeln – i kombination med en aktiv markpolitik – en konsekvent åtgärd. Eftersom vi i dag inte har några samhälleliga subventioner torde

⁴¹ Prop. 1971:122 s. 166.

⁴² Prop. 1971:122 s. 167.

⁴³ Begreppet "aktiv markpolitik" myntades på 1970-talet och innebar att kommunerna i god tid skulle förvärva sådan mark som kunde tänkas bli aktuell för exploatering. Kommunerna uppmanades att skaffa sig en "markreserv". Den aktiva markpolitiken innebar dessutom att kommunerna vid sina förvärv inte skulle betala för förväntningsvärden och om förhandlingarna strandade skulle kommunen i fråga expropriera och åberopa presumtionsregeln.

emellertid prisnivån på mark, generellt sett, inte vara något hållbart skäl för att inte ersätta mark till dess rätta värde.

9.6.2 Ersättning för ändamål som utsläcker förväntningsvärdet

Argumentationen vid införandet av presumtionsregeln år 1971 handlade av naturliga skäl i första hand om att prisutvecklingen för mark som skulle exploateras för bebyggelse skulle hållas nere – eftersom regeln enbart skulle tillämpas vid expropriation för tätbebyggelse. När tillämpningsområdet för presumtionsregeln år 1972 utökades till att gälla samtliga expropriationsändamål anfördes bl.a. följande.⁴⁴

Som har sagts i promemorian är värdestegring på grund av förväntningar om ändring i markanvändningen ett problem också när mark tas i anspråk för annat ändamål än tätbebyggelse. I rättspraxis har exempelvis förekommit att vid inlösen på grund av fastställd generalplan marken har värderats med hänsyn till förväntningar om rätt till tätbebyggelse som har förelegat vid tidpunkten för generalplanens fastställande men som enligt generalplanen inte har blivit förverkligade.⁴⁵ När förväntningsvärdet utsläcks genom expropriation är det liksom i det nu nämnda fallet som regel fråga om tätbebyggelsevärden av ett eller annat slag, dvs. sådana värden som typiskt sett har sin grund i insatser som samhället självt väntas göra. Den principiella motiveringen för att fastighetsägaren inte skall få tillgodogöra sig värdestegring på grund av förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt är snarast starkare i de fall som nu är i fråga än när marken skall användas till tätbebyggelse. Jag kan helt instämma i promemorians uttalande att när förväntningarna inte skall ersättas när de faktiskt har slagit in, det finns så mycket mindre skäl att samhället ska behöva ersätta dem när de inte infrias. Värden på grund av förväntningar om annan ändring i markens tillåtna användningssätt än som hänger samman med tätbebyggelseutvecklingen är regelmässigt av underordnad betydelse. Men också sådana värden beror mera på samhällsutvecklingen i stort än på fastighetsägarens insatser. I princip omfattas de redan nu av presumtionsregeln. Dennes syfte att dämpa markvärdestegringen talar också för att den bör omfatta värden på grund av förväntningar om annan ändring i tillåten markanvändning än tätbebyggelse. Det föreligger därför inget skäl att behandla dessa förväntningsvärden på särskilt sätt, även om presumtionsregeln utvidgas att omfatta andra expropriationsändamål än tätbebyggelse.

⁴⁴ Prop. 1972:109 s. 232.

⁴⁵ Härmed torde avses det s.k. Flatenmålet; NJA 1971 s. 535.

Det fanns således vid 1972 års reform en tydlig ambition från lagstiftarens sida att begränsa expropriationsersättningen även när marken tas i anspråk för andra ändamål än för exploatering – dvs. i de fall där förväntningsvärdena inte visar sig vara realiserbara.

Hur förväntningsvärden hanteras i andra lagar

Innan vi går närmare in på bärigheten i dagens läge av de argument som nyss redovisades, finns det anledning att belysa hur man mer generellt ser på ersättning för förväntningsvärden i den svenska lagstiftningen.

Det kan därvid konstateras att det går en tämligen skarp skiljelinje i lagen mellan pågående och tillåten markanvändning å ena sidan och ändrad och förväntad markanvändning å den andra. I det förstnämnda fallet är fastighetsägarens rättigheter förhållandevis väl skyddade. I det andra fallet är styrkeförhållandet mellan det allmänna och den enskilde principiellt det omvända, dvs. det är samhället som i hög grad styr över förändringar av markanvändningen.

Generellt sett är den *pågående markanvändningen* ekonomiskt skyddad i svensk lagstiftning, men icke desto mindre begränsad genom flera olika slag av inskränkningar. Exempelvis måste fastighetsägaren visa hänsyn mot grannar och den omgivande miljön; byggnader ska hållas i ett vårdat skick, driftsformer i jord- och skogsbruket ska ske på ett natur- och miljövårdsmässigt lämpligt sätt, osv.⁴⁶

I särskilt angelägna fall kan den pågående markanvändningen på en viss fastighet uttryckligen regleras med hänsyn till bl.a. natur- och kulturminnesvårdens intressen – s.k. *rådighetsinskränkningar*. Det kan ske genom särskilda föreskrifter med stöd av bl.a. miljöbalken, plan- och bygglagen, skogsvårdslagen och kulturminneslagen. Eftersom den pågående markanvändningen principiellt sett är skyddad, leder sådana föreskrifter till att fastighetsägaren har rätt till ersättning – dock endast om den pågående markanvändningen *avsevärt försvåras*.⁴⁷ Rent semantiskt kan ”avsevärt” uppfattas som en ganska stor inskränkning, men avsikten med bestämmelsen är enligt förarbetena att fastighetsägaren endast ska behöva tåla ett ”bagatellartat intrång”.⁴⁸ Förväntningsvärden ersätts dock inte vid

⁴⁶ Se t.ex. 2 och 12 kap. miljöbalken, 3 kap. jordabalken och 3 kap. plan- och bygglagen.

⁴⁷ Se t.ex. 31 kap. 4 § miljöbalken och 14 kap. 8 § plan- och bygglagen.

⁴⁸ BoU 1986/87:1 s. 150.

rådighetsinskränkningar enligt de nämnda lagarna.⁴⁹ Enligt miljöbalken ersätts inte heller den del av intrånget i den pågående markanvändningen som ligger under gränsen för vad som är ett ”avsevärt försvårande”.⁵⁰ Enligt plan- och bygglagen betalas dock ersättning för hela skadan, om kvalifikationsgränsen för ersättning väl är uppnådd.

När det gäller *förändringar av markens användning* är den princip som gäller i Sverige – och oss närstående länder – att detta normalt kräver någon form av myndighetstillstånd, i syfte att kontrollera omgivningspåverkan m.m. av den nya användningen. Det krävs således i de flesta fall tillstånd för byggande (bygglov), för etablering inom strandskyddsområde (strandskyddsdispens), för vattenverksamhet, täktverksamhet och annan miljöfarlig verksamhet, m.m. Någon ersättning betalas normalt inte om tillstånd inte ges till en sådan förändrad markanvändning.

Vi kan alltså sammanfattningsvis konstatera att den pågående markanvändningen är tämligen väl skyddad i lagen, men att det är förbehållet ”samhället”, att utan att behöva betala ersättning, besluta om rätten till ändrad markanvändning. Mellanläget, förväntningsvärden, ersätts enligt gällande rätt inte alls vid beslut om rådighetsinskränkningar. Inte heller vid mark- eller rättighetsförvärv är förväntningsvärden ersättningsgilla, om de inte förelåg redan omkring tio år tillbaka i tiden (presumtionsregeln).

Presumtionsregeln innebär alltså att såväl den som berörs av rådighetsinskränkningar eller vägrade tillstånd som den som får utstå ett direkt mark- eller rättighetsavstående behandlas i princip lika i lagstiftningen; ingendera får ersättning för förväntningsvärden. Den som avstår sin mark kan dock undantagsvis få ersättning för förväntningsvärden, om det kan konstateras att sådana värden fanns etablerade redan tio år före tvångsförvärvet i fråga.

De grundläggande skälen bakom presumtionsregeln

I avsnitt 9.6.1 konstaterades att de förutsättningar som gällde i fråga om exploatering för i första hand bebyggelse – när presumtionsregeln infördes – påtagligt har förändrats. När mark förvärvas för andra ändamål än för exploatering och för ändamål som finan-

⁴⁹ Se 14 kap. 10 § plan- och bygglagen. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i miljöbalken, men att samma principer ska tillämpas kan anses följa av ordalydelsen i 31 kap. 4 § miljöbalken. Jfr även Bertil Bengtsson m.fl.: Miljöbalken. En kommentar. 31 kap. 2 §.

⁵⁰ 31 kap. 6 § miljöbalken.

sieras av det allmänna, kan dock situationen i dag till stora delar sägas vara densamma som när presumtionsregeln infördes. Som tidigare har återgetts sägs i motiven till att tillämpningsområdet för presumtionsregeln skulle utvidgas till andra ändamål än tätbebyggelse, att den principiella motiveringen för att fastighetsägaren inte ska få tillgodogöra sig förväntningsvärden snarast är starkare i de fall som nu är i fråga, än när marken ska exploateras. Om förväntningar inte ska ersättas när de faktiskt har slagit in, finns det så mycket mindre skäl att samhället ska behöva ersätta dem när de inte infrias.

Ett huvudmotiv bakom presumtionsregeln är att förvärvaren inte ska behöva betala för förväntningsvärden som denne själv har skapat. I de fall där förväntningsvärdet utsläcks, torde det snarare vara undantag än regel, att det verkligen är den aktuella förvärvaren som har skapat värdet i fråga. Utbyggnaden av t.ex. en allmän väg eller en järnväg kan förstås ha bidragit till att påverka fastighetspriserna i ett område i positiv riktning, men i sådana situationer torde det även vara många andra, mer övergripande faktorer, som i första hand får tillskrivas den markvärdehöjande utvecklingen. Det samma gäller för inrättande av naturreservat, bevarande av kulturhistorisk bebyggelse och andra fall av bevarande av vår natur- och kulturmiljö.

De som verkligen besitter möjligheten att skapa förväntningsvärden är kommunerna. Genom sin översiktsplanering kan kommunerna ange utbyggnadsområden för olika ändamål och genom det s.k. planmonopolet kan kommunerna bestämma när och var man anser att exploatering för olika ändamål ska ske – liksom vilka områden som inte får exploateras. Om en kommun inom ett utpekad exploateringsområde behöver förvärva mark för bebyggelsekomplement, i form av allmänna platser (gator, parker, m.m.) eller andra allmänna ändamål (skolor, idrottsplatser, m.m.), skulle den situationen kunna inträffa, att kommunen får betala för förväntningsvärden, som den själv, genom sin planering och genom investeringar i infrastruktur, har tillskapat.

I den argumentation som låg bakom presumtionsregelns införande framfördes att ett förväntningsvärde som regel har sin grund i samhällets olika insatser, dvs. oberoende av den enskilde fastighetsägarens agerande, och att sådana värden därför inte bör ersättas oavsett vilken ”allmän instans” som är förvärvare. De förväntningar som en kommun har skapat, bör med den utgångspunkten inte heller ersättas av staten, t.ex. i form av Vägverket, när en allmän väg ska dras fram genom området. Grunden för synsättet är att fastig-

hetsägarna inte själva har bidragit till värdeökningen och att de därför inte heller kan anses "förtjänta" att tillgodogöra sig denna.⁵¹ Samma argument kan förstås anföras även i dag. Planer kan dessutom ändras från tid till annan, vilket har till följd att förväntningsvärden höjs eller sänks – eller ibland försvinner helt. Denna "tillfällighetskaraktär" hos ett förväntningsvärde har bidragit till synsättet att ersättning för förväntningsvärden inte bör betalas.

Det förtjänar dock att påpekas, att man redan vid införandet av presumtionsregeln var medveten om att bestämmelsen, så som den utformades, undandrog även värdehöjningar som andra än samhället hade tillskapat. Detta motiverades bl.a. på följande sätt.⁵²

Även om tätbebyggelseutvecklingen, vilket ofta kan vara fallet, delvis är att tillskriva åtgärder från enskilt håll, exempelvis industrietablering, synes det med hänsyn till den väsentliga medverkan från det allmänna sida som alltid krävs i sådana sammanhang rimligt att sådan värdestegring får räknas samhället till godo vid expropriationsvärderingen.

Det andra huvudskälet för presumtionsregeln är att sänka prisnivån. En tillämpning av bestämmelsen i exploateringsfallen medför emellertid endast en omfördelning av värden från fastighetsägare till exploatörer eller till brukare av en anläggning. I de fall när mark förvärvas för andra ändamål eller för ändamål som finansieras av det allmänna ger dock presumtionsregeln en direkt kostnadsbesparing för det allmänna, dvs. för skattebetalarna, genom att ett lägre pris behöver betalas för den mark som förvärvas. En tillämpning av presumtionsregeln innebär alltså lägre markförvärvskostnader. Det kan därmed byggas mer allmänna vägar, järnvägar, m.m. för samma ekonomiska insats.

Jämförelse med rådhetsinskränkningar och vägrade tillstånd

Som tidigare har berörts är det en grundprincip i lagstiftningen, att det är samhället som bestämmer över förändringar i markanvändningen. Mot den bakgrunden betalas inte ersättning när tillstånd vägras till att bygga, bedriva täktverksamhet, m.m. och den som berörs av rådhetsinskränkningar kompenseras enbart för intrång i den pågående markanvändningen. Presumtionsregeln innebär alltså att den som avstår eller upplåter mark behandlas på samma sätt

⁵¹ Beträffande olika aspekter på den frågan; se Barry Holmström, Rätten till markvärdestegringen. Förslag och åtgärder under 1900-talet. Byggforskningsrådets rapport R21:1988.

⁵² Prop. 1971:122 s. 180.

som den som vägras tillstånd eller som drabbas av rådighetsinskränkningar på sin fastighet.

Ett sätt att se på saken är att den gällande ordningen är mer eller mindre självklar; varför skulle förväntningsvärden ersättas i den ena situationen men inte i den andra? Det finns dock även argument för att man bör kunna se olika på expropriationsfallet och de båda andra situationerna. Vid vägrat tillstånd och vid rådighetsinskränkningar i den pågående markanvändningen behåller fastighetsägaren den fulla äganderätten till fastigheten och om det i en framtid visar sig att samhällets planeringsintentioner förändras, på ett sätt som ökar fastighetsvärdet, så är det fastighetsägaren som får tillgodogöra sig de fördelar som följer av detta. Om själva äganderätten till marken avstås är det emellertid förvärvaren som får tillgodogöra sig denna eventuella fördel. Det framstår mot den bakgrunden som i och för sig rimligt, att förväntningsvärden ersätts vid expropriation, även om de inte ersätts vid beslut om rådighetsinskränkningar och vid vägrade tillstånd.

Skäl emot presumtionsregeln

Ett förväntningsvärde skapas inte genom att fastighetsägaren själv ”skulle vilja” förändra markanvändningen på sin fastighet, utan av många olika aktörers agerande på marknaden i kombination med markens bebyggelseförutsättningar, kommunala översiktsplaner, m.m. Ett förväntningsvärde är i och för sig och givetvis, såsom sägs i förarbetena till den gällande ordningen, ”spekulativt betonat”.⁵³ Det väsentliga är ändå att värdet – åtminstone i princip⁵⁴ – har skapats genom transaktioner på marknaden där olika köpare har bedömt det ekonomiskt försvarbart att betala ett visst högre belopp för ett visst markområde, än som kan motiveras av den pågående markanvändningen. I detta ligger att köparen tar risken att förväntningarna inte infrias och att investeringen därför är helt förgäves. Förväntningsvärden är således i grunden högst verkliga värden.

En fastighetsägare kan därför på goda grunder hävda sin rätt till det fastighetsvärde som faktiskt har etablerats på marknaden. Om fastighetsägaren t.ex. hade sålt sin fastighet strax innan det värdesänkande företaget aktualiserades, så hade han eller hon kunnat till-

⁵³ Jfr prop. 1971:122 s. 179.

⁵⁴ Genom uttrycket ”i princip” markeras att det ofta kan vara svårt att finna orsprisunderlag vid råmarksvärdering. Även om värderingen görs på annat sätt måste dock förutsättas att avtal på marknaden skulle ha bestämts utifrån ett råmarksvärde.

godogöra sig det fulla marknadsvärdet – inklusive förväntningsvärdet. Att ett expropriationsföretag, om än av allmänt intresse, som leder till att förväntningsvärdena utsläcks, också ska kunna förvärva marken till det ”nya”, sänkta, värdet är därför inte utan vidare givet. Här gör sig den enskilda äganderätten, med sitt uttalade skydd i regeringsformen och i Europakonventionen, starkt gällande.

En annan aspekt, om man betraktar frågan från fastighetsägarens perspektiv, skulle kunna uttryckas som ”affärsrisk”. Även vid en expropriation handlar det ytterst om frågan vem som ska stå ansvaret för en affärsrisk, köparen eller säljaren? I ett samhälle som grundar sig på en marknadsekonomisk ideologi, kan det tyckas rimligt att det är köparen som står risken för att det pris som betalas för marken utgör markens marknadsvärde.

När presumtionsregeln infördes konstaterade departementschefen att de dessförinnan gällande ersättningsreglerna var otidsenliga, vilket motiverades på följande sätt.⁵⁵

Det har tidigare funnits en benägenhet att i ersättningsfrågor se mera till expropriatens än till den exproprierandes intressen. Expropriationsrättens ersättningsregler var i ett äldre skede utformade på ett sätt som klart gynnade den förre på den senares bekostnad. Detta torde botten i att expropriation har betraktats som ett extraordinärt och från rättvisesynpunkt tvivelaktigt ingrepp i den enskilda äganderätten. Ett sådant betraktelsesätt ter sig numera helt otidsenligt och är främmande för en modern syn på förhållandet mellan enskilda och allmänna intressen när det gäller markanvändningen.

När det gäller frågan om vad som är otidsenligt, går det förstås att ifrågasätta den bedömning som gjordes i början av 1970-talet. Det finns mycket som talar för att bedömningen i det allmänna rättsmedvetandet i dag snarare är precis den motsatta.

Konsekvenser av ett upphävande för olika förvärvsändamål

Av avsnitt 9.5 framgår att presumtionsregeln sällan har tillämpats i direkt mening, på så sätt att ersättningen uttryckligen har bestämts till ett lägre belopp än det gällande marknadsvärdet – efter att det har konstaterats att marknadsvärdet vid värdetidpunkten överstiger marknadsvärdet vid presumtionstidpunkten uppräknat med den allmänna prisutvecklingen. Om man ser till rättstillämpningen är det således ett tämligen begränsat problem som det här handlar om.

⁵⁵ Prop. 1971:122 s. 166.

Presumtionsregeln finns dock ofta med i bilden när det förs förhandlingar om den ersättning som ska betalas. Vi ser ingen anledning att ifrågasätta den verklighetsbeskrivning som har framförts till utredningen av bl.a. Vägverket och som innebär att presumtionsregeln har en "prisdämpande" effekt vid förhandlingar om markförvärv. I fråga om Vägverkets – och även Banverkets – kostnader är dock de belopp det handlar om av mer marginell betydelse i förhållande till den totala investeringsvolymen (jfr avsnitt 14.2.). Presumtionsregeln har därför, som vi bedömer det, inte någon nämnvärd betydelse för samhällets investeringar i den grundläggande infrastrukturen för allmänna vägar och järnvägar.

För bevarandeintressena, dvs. skyddet av natur- och kulturmiljön, har emellertid ersättningsnivån stor betydelse för de totala kostnaderna för verksamheten, se avsnitt 14.2. Högre ersättningsnivåer skulle alltså få en direkt betydelse för arbetet med miljömålen m.m. – antingen genom att större resurser måste tillföras eller genom att bevarandetakten måste sänkas.

Den grundläggande regleringen när det gäller områdesskydd finns i 7 kap. miljöbalken. Enligt dessa bestämmelser kan beslutas om skydd i form av naturreservat, kulturreservat, biotopskydd, m.m. För samtliga områdesskydd gäller dock att miljöbalken inte tillhandahåller några regler för att tvångsförvärva marken i fråga. Reglerna förutsätter således att marken blir kvar i fastighetsägarens ägo, men med s.k. rådighetsinskränkningar vad gäller den pågående markanvändningen. Som redan har berörts under föregående rubrik betalas ingen ersättning alls för förväntningsvärden i dessa fall och presumtionsregeln är alltså inte ens tillämplig.

Det finns dock bestämmelser som säger att huvudmannen (dvs. staten eller kommunen) är skyldig att lösa in marken om restriktionerna leder till synnerliga olägenheter vid pågående användning av den berörda fastigheten.⁵⁶ I sådana fall ska presumtionsregeln tillämpas.⁵⁷ Vidare är det enligt 3 kap. 8 och 9 §§ expropriationslagen möjligt att expropriera mark för att bevara historiskt eller kulturellt märklig bebyggelse eller märklig fornlämning eller för att bevara ett område som nationalpark, naturreservat eller naturminne m.m. Även i dessa fall är presumtionsregeln tillämplig.

Enligt uppgift från Naturvårdsverket ges en av ett naturreservat berörd fastighetsägare möjlighet att välja mellan att kvarstå som markägare – och därmed få ersättning för rådighetsinskränkningar i

⁵⁶ Se 31 kap. 8 § miljöbalken.

⁵⁷ Se 31 kap. 2 § miljöbalken.

den pågående markanvändningen – eller överlåta marken med äganderätt till staten. Ett flertal av fastighetsägarna väljer att sälja marken. Vid en försäljning kan det inte uteslutas att presumtionsregeln har en indirekt betydelse för det avtalade försäljningspriset. Eftersom sådana förvärv i princip sker på en öppen marknad utan särskild lagreglering, finns det emellertid inte någon anledning att i det nu aktuella sammanhanget närmare studera den frågan.⁵⁸

Skyddet av naturen utgör ett beaktansvärt intresse av stor nationell betydelse, som tillägnas betydande resurser av allmänna medel. Eftersom presumtionsregeln är tillämplig endast i de mycket få undantagsfall där det är fråga om inlösen eller expropriation och eftersom det dessutom måste ses som sällsynt att områdesskydd aktualiseras inom ett område där det har uppkommit förväntningsvärden, kan dock regeln inte anses ha någon betydelse för den volym skyddsvärd natur som kan skyddas. Därav följer att det inte heller med hänsyn till naturvårdens intressen finns skäl att bibehålla en presumtionsregel i expropriationslagen.

Samma grundläggande förutsättningar gäller för bevarande av kulturhistoriska byggnader och miljöer. Beslut om rivningsförbud och skyddsbestämmelser för byggnader kan meddelas enligt 14 kap. 8 § plan- och bygglagen och enligt 3 kap. 1 § lagen om kulturminnen m.m. De berörda lagarna innehåller dock inga bestämmelser om tvångsförvärv och ersättning för förväntningsvärden ska inte betalas vid beslut om användningsrestriktioner.⁵⁹

Inlösen kan dock aktualiseras om inskränkningarna är så stora att synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten. Som nyss berördes kan även expropriation förekomma. I dessa båda fall ska presumtionsregeln tillämpas. Till skillnad från områdesskydd torde det vid bevarande av bebyggelse oftare kunna vara fråga om situationer där förväntningsvärden förekommer. Dessa värden torde dessutom i vissa fall kunna uppgå till betydande belopp. Å andra sidan är inlösen och expropriation av förevarande slag mycket sällsynt. Det torde därför bli små effekter totalt sett, om ersättning skulle betalas för förväntningsvärden, även om det inte kan uteslutas att enstaka bevarandeprojekt påtagligt skulle fördras eller alternativt inte bli genomförda.

⁵⁸ Enligt Naturvårdsverkets egen utsago bestäms priset vid köpen utan hänsyn till ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen, men det går förstås inte att helt bortse från att alternativet till en försäljning är att det i stället beslutas om användningsrestriktioner.

⁵⁹ 14 kap. 10 § första stycket plan- och bygglagen respektive 3 kap. 13 § andra stycket lagen om kulturminnen m.m.

Vad slutligen gäller de kommunala markförvärv för bebyggelsekomplement och infrastruktur som följer av en exploatering, dvs. gator, parker, va-ledningar, idrottsplatser, m.m., skulle ersättning för förväntningsvärden otvetydigt leda till en höjning av ersättningsbeloppen. Samtidigt måste dock beaktas, att det i dessa fall, till skillnad från markanskaffning för allmänna vägar och järnvägar, endast är i vissa situationer som de ökade ersättningarna får bäras av förvärvaren, dvs. kommunen. Till den helt övervägande delen kan dessa ökade kostnader nämligen överföras på brukarna av anläggningarna och då är vi i princip tillbaka till den situation som avhandlades i avsnitt 9.6.1. Att det blir på det sättet hänger samman med att markförvärv för exploateringar normalt grundas på exploateringsavtal, där kostnaderna för infrastruktur m.m. förs in i exploatörens total kalkyl och alltså i slutänden möter marknadens efterfrågan och betalningsvilja. Exploateringsavtalen bygger i sin tur på lagbestämmelser om att exploatören är skyldig att gratis avstå mark för allmänna platser och allmänna byggnader till kommunen och att utföra vissa anläggningsarbeten.⁶⁰ Vidare finns bestämmelser som i huvudsak ger kommunen kostnadstäckning för allmänna platser och va-anläggningar.⁶¹

Den faktiska effekten av att förväntningsvärden skulle ersättas torde därför vara måttlig. Kostnadsökningarna skulle främst uppstå vid olika fall av kompletteringsexploateringar och särskilt för de kommuner som av olika skäl har valt att inte tillämpa bestämmelserna om gatukostnader i plan- och bygglagen.

Sammanvägd bedömning

I framställningen ovan har vi redogjort för skäl som kan anföras för och emot presumtionsregeln – i de fall där förvärvet innebär att förväntningsvärdet utsläcks. Vi har även konstaterat att de ekonomiska effekterna av ett upphävande torde bli begränsade och att det inte kan anses innebära någon direkt motsägelse i lagstiftningen, om förväntningsvärden skulle ersättas vid en expropriation även om de inte ersätts vid vägrade tillstånd eller vid beslut om rådhetsinskränkningar.

⁶⁰ 6 kap. 19–22 §§ plan- och bygglagen.

⁶¹ 6 kap. 31–38 §§ plan och bygglagen och lagen om allmänna vattentjänster. Som reglerna är utformade kan dock inte full kostnadstäckning uppnås. Exempelvis kan inte kostnaderna tas ut för s.k. generalplaneanläggningar, som tillgodoser infrastruktur för ett större område än ett enstaka detaljplaneområde.

Den avvägning som återstår skulle kunna sägas vara mer av ideologisk eller principiell natur. För ett bibehållande av presumtionsregeln står främst argumentet att fastighetsägarna själva inte har skapat förväntningsvärdena och att de därför inte är förtjänta av att tillgodogöra sig dem. För ett upphävande talar hänsynen till äganderätten och att det kan anses som orättfärdigt att med tvång förvärva något under dess marknadsvärde. Detta är en klassisk motsättning som har diskuterats i många decennier. Med hänsyn till de riktmärken som anges i våra direktiv och eftersom presumtionsregeln torde ha så pass liten ekonomisk betydelse för olika förvärvare och för samhällsekonomin, är det vår bedömning att det inte är befogat med ett så ingripande intrång i den enskilde fastighetsägarens rätt, som det innebär att egendom får förvärfvas till ett belopp som understiger marknadsvärdet.

9.6.3 Presumtionsregelns betydelse från likabehandlingssynpunkt

En särskild fråga som skulle kunna ha betydelse i diskussionen kring presumtionsregelns vara eller inte vara, och som särskilt omnämns som en generell utgångspunkt i direktiven, är att fastighetsägare ska *behandlas lika*. Den fastighetsägare vars fastighet exproprieras bör således vare sig få en bättre eller en sämre ekonomisk situation än en fastighetsägare vars fastighet inte exproprieras. Mot den bakgrunden kan frågan ställas om presumtionsregeln har betydelse för likabehandlingen av olika fastighetsägare.

Det kan förstås även diskuteras vilka situationer som ska anses vara lika och vilka som är olika. Å ena sidan kan det hävdas, att just det faktum att en fastighet blir exproprierad – och en annan fastighet inte blir det – visar att fastigheterna inte är i en likartad situation. Å andra sidan kan målsättningen vara att *alla* fastigheter ska behandlas lika, dvs. om en fastighetsägare får tillgodogöra sig förväntningsvärden ska alla få göra det – och vice versa.

Vi väljer här att analysera likabehandlingsfrågan med utgångspunkt från följande situation.⁶² Anta att vi har två fastigheter – med likartad utformning, användning, m.m. – som är lokaliserade nära varandra. För båda fastigheterna finns förväntningar om ändrad markanvändning. Vi antar vidare att *en* av dessa fastigheter blir

⁶² Se Thomas Kalbro: Har expropriationslagens presumtionsregel spelat ut sin roll?, Svensk Juristtidning, 2003, s. 537 f.

exproprierad. Vilka effekter får då presumtionsregeln från likabehandlingssynpunkt? Den konkreta frågan som kan ställas är hur ägaren till den fastighet som exproprieras behandlas i jämförelse med sin granne.

Frågan måste delas upp i två typfall. I det första fallet antas att förväntningsvärdena kommer att *realiseras*. Syftet med expropriationen är alltså att bidra till detta förverkligande. I det andra fallet antas att expropriationen sker för ett ändamål som *grusar* förväntningarna om en ändrad markanvändning.

Expropriationsändamålet realiserar förväntningsvärdena

Om förväntningarna om ändrad markanvändning är rationellt underbyggda och baserade på relevant information kommer förväntningarna att realiseras, dvs. tillstånd till ändrad markanvändning kommer så småningom att ges. Detta medför att värdet på fastigheten enligt den nya markanvändningen minst uppgår till marknadsvärdet – inklusive förväntningsvärdet – före tillståndsbeslutet.

Den fastighetsägare som själv ska genomföra den nya markanvändningen får naturligtvis tillgodogöra sig förväntningsvärdet och därtill ett sannolikt ännu högre värde baserat på den nya markanvändningen. Den fastighetsägare som får sin egendom exproprierad får dock, om presumtionsregeln tillämpas, inte behålla det förväntningsvärde som har skapats på fastigheten och än mindre det högre värde som en ny tillåten markanvändning sannolikt innebär. Den av tvångsförvärvet berörde fastighetsägaren behandlas således i detta fall uppenbarligen sämre än sin granne. Finns det då något bärande skäl för denna särbehandling?

I exploateringssammanhang är det normalt kommunen som är den exproprierande. Kommunens roll är dock främst att fungera som "mellanhand" i exploateringsprocessen. Kommunen som sådan genomför sällan eller aldrig exploateringar i egen regi i dag. Marken förs således normalt vidare för ett visst pris till en lämplig byggherre som kan vara antingen ett allmännyttigt bostadsföretag eller ett privat byggföretag. Beroende på prissättningen vid en sådan vidareöverlåtelse tillfaller alltså "exploateringsvinsten" antingen kommunen eller byggherren.

Att kommunen, i sin roll som vidareförmedlare av marken, skulle ha någon privilegierad rätt att tillgodogöra sig den aktuella vinsten torde vara svårt att motivera.

I det andra fallet stannar vinsten antingen hos byggherren eller kan tillgodogöras av framtida villaägare, hyresgäster osv. i form av lägre priser på den färdigexploaterade mark som byggherren säljer.

Än en gång måste dock beaktas de förändringar som har skett i mark- och bostadspolitiken sedan expropriationslagens tillkomst. Under det s.k. miljonprogrammets tid grundades det slutliga priset på byggbar mark, som tidigare har berörts, på en självkostnadsprincip. En förutsättning för att få förmånliga statliga bostadslån var att kostnaderna för såväl mark som byggande inte översteg fastställda nivåer. Prissättningen av bostäder var med andra ord *kostnadsstyrd*, dvs. priset vid förstagångsupplåtelse av villor, radhus och bostadsrätter utgjordes av summan av de ingående kostnadsposterna.

I dag styrs prissättningen på bostäder i hög grad av utbud och efterfrågan på marknaden. I ett sådant system kan markens värde närmast ses som en ”restpost” i den ekonomiska kalkyl som byggherren gör inför ett byggprojekt. Det pris som kan betalas för marken styrs av (förväntat) marknadsvärde på bostäderna minus byggproduktionskostnader och företagsvinst. Med andra ord finns det inte något direkt samband mellan det markpris byggherren betalar och det försäljningspris denne kan få för de färdiga bostäderna.⁶³ Markpriset avgör i stället vilken *vinst* byggherren erhåller. Är markpriset lågt blir vinsten större; är priset högt blir vinsten lägre. Detta kan knappast motivera den olika behandling som två närliggande fastigheter kan drabbas av till följd av presumtionsregeln.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det från likabehandlingssynpunkt inte är försvarbart att undanta förväntningsvärdena från ersättningen för den fastighet som exproprieras, samtidigt som den intilliggande fastigheten får tillgodogöra sig den värdeökning som sker när förväntningarna realiserar.

Expropriationsändamålet utsläcker förväntningsvärdena

I det föregående fallet var alltså syftet med expropriationen att realisera förväntningsvärdena och att uppföra ny bebyggelse (eller någon annan anläggning). Ibland är dock situationen den motsatta, nämligen när tvångsförvärv sker för ändamål som utsläcker förvänt-

⁶³ Åtminstone i teorin och på kort sikt. Markprisinivåns betydelse för slutproduktens pris på lång sikt är dock en betydligt mer komplicerad fråga.

ningarna om en ändrad – mer ekonomiskt lönsam – markanvändning. Det kan exemplifieras med förvärv av mark för naturreservat, grönområden, vägar och järnvägar.

För att belysa vilka effekter denna situation får på de två exempelfastigheterna bör man skilja på två olika fall.

1. Förvärv av den ena fastigheten sker för ändamål som är nödvändiga för att bebyggelse, och förväntningsvärden, ska kunna realiserats på grannfastigheten. En förutsättning för den nya bebyggelsen kan t.ex. vara att den fastighet som exproprieras måste användas som grönområde, trafikanläggning, daghem, skola eller liknande.
2. Förvärvet av den ena fastigheten innebär att ny bebyggelse inte heller kommer att tillåtas på grannfastigheten. Till följd av framdragandet av en allmän väg eller en järnväg förväntar sig marknaden inte längre någon exploatering vare sig av den förvärvade eller den intilliggande fastigheten.⁶⁴

I det första fallet innebär en tillämpning av presumtionsregeln att den exproprierade inte får någon del av exploateringsvinsten medan grannfastighetens ägare får tillgodogöra sig denna. Fallet är alltså snarlikt det under föregående rubrik och således knappast försvarbart från likabehandlingssynpunkt. Tvärtom skulle en ersättning som inkluderar förväntningsvärden verksamt bidra till en utjämning av exploateringsvinsten – när en fastighetsägare tilldelas byggrätt och en annan får sin mark utlagd för allmän plats – på ett sätt som liknar det som lagen (1987:11) om exploateringssamverkan syftar till att åstadkomma.

I det andra fallet leder en tillämpning av presumtionsregeln till att fastighetsägarna behandlas lika – ingen av dem får tillgodogöra sig förväntningsvärdena. Omvänt skulle ett avskaffande av presumtionsregeln i en sådan situation innebära en orättvisa i den meningen att den vars mark tas i anspråk får ersättning för förväntningsvärden som visar sig inte vara realiserbara och som således inte kan tillgodogöras av grannfastigheterna.

⁶⁴ I och för sig kan det i ett sådant fall ifrågasättas om det är vägen/järnvägen eller en ändrad samhällsplanering som grusar förväntningarna.

9.6.4 Sammanfattande slutsatser

Såsom konstateras i direktiven har presumtionsregeln debatterats under lång tid. Bland annat har det hävdats att den innebär en alltför långtgående inskränkning i den enskilda äganderätten. Det har vidare hävdats att regeln är orättvis, eftersom markägare vars fastigheter exproprieras måste vidkännas avräkning för förväntningsvärden, trots att andra fastighetsägare i samma område kan tillgodogöra sig motsvarande värden. Det förhållandet att verksamhet som tidigare har bedrivits av det allmänna i ökad utsträckning har kommit att bedrivas av privaträttsliga organ, har också framhållits som ett skäl för att ändra eller upphäva presumtionsregeln.

I *avsnitt 9.6.1* diskuterar vi om de båda huvudskälen för presumtionsregeln fortfarande kan anses vara relevanta i en situation där förväntningsvärdena realiserats. Huvudskälen var *dels* att det är oskäligt att den exproprierande ska behöva betala för sådana värden som har tillskapats genom dennes egna insatser, *dels* att ersättningsnivån vid markåtkomst ansågs vara för hög. Vi konstaterar att presumtionsregeln – i de fall där det är de slutliga brukarna som genom avgifter eller genom förvärv på den öppna marknaden i slutänden får svara för förvärvarens investeringskostnader – knappast kan anses försvarbar i dag med motiveringen att den exproprierande har bidragit till värdestegringen och att denne således skulle kunna få betala för samma sak ”två gånger”. Vi konstaterar vidare att presumtionsregeln inte heller kan anses vara försvarbar för att begränsa den allmänna prisnivån för mark som exploateras för bebyggelse eller för något annat ändamål, eftersom detta med ett marknadsekonomiskt grundperspektiv i princip endast innebär en omfördelning av värden från en fastighetsägare till en exploator eller till brukarna av en anläggning. Enligt vår mening är det svårt att se varför en sådan uttrycklig omfördelningsregel (prisreglering) ska gälla enbart för värdefaktorn mark – och inte i så fall för andra kostnader som i större eller mindre grad påverkar det slutliga priset eller den slutliga avgiften.

I *avsnitt 9.6.2* behandlar vi sedan presumtionsregelns betydelse i andra förvärvssituationer än för exploatering – dvs. när tvångsförvärvet innebär att förväntningsvärdena utsläcks. Vi gör där bedömningen att de ekonomiska effekterna av ett upphävande torde bli begränsade och att det inte kan anses innebära någon direkt motsägelse i lagstiftningen, om förväntningsvärden skulle ersättas vid en expropriation även om de inte ersätts vid vägrade tillstånd eller

vid beslut om rådighetsinskränkningar. Avvägningen för och emot presumtionsregeln kan således i dessa fall sägas vara mer av ideologisk natur, dvs. i vad mån fastighetsägarna ska anses vara förtjänta av en markvärdestegring som de i endast mindre grad själva har bidragit till att skapa. Med hänsyn till de riktmärken som anges i våra direktiv och eftersom presumtionsregeln torde ha så pass liten ekonomisk betydelse för olika förvärvare och för samhällsekonomin, är det vår bedömning att presumtionsregeln inte heller i dessa fall kan anses försvarbar i dag.

I *avsnitt 9.6.3* behandlar vi slutligen presumtionsregelns betydelse för likabehandlingen av olika fastighetsägare. Vi konstaterar i det avsnittet att presumtionsregeln – utom i ett särskilt fall – snarare får anses *motverka* en likabehandling. Det fall som avviker är när tvångsförvärvet utsläcker förväntningsvärden såväl på den berörda fastigheten som på fastigheterna i omgivningen. I ett sådant fall skulle den fastighetsägare som får egendom exproprierad – utan presumtionsregel – få ersättning för sådana icke realiserbara förväntningsvärden som fastighetsägarens grannar inte kan tillgodogöra sig. Vår bedömning är dock att denna situation inte bör tillmätas någon avgörande betydelse i sammanhanget.

Vi kan därmed sammanfattningsvis konstatera att presumtionsregeln har förhållandevis liten betydelse i dag och närmast är missriktad från såväl ett privatekonomiskt som ett samhällsekonomiskt perspektiv. Dess omfördelande effekt mellan fastighetsägare och andra intressenter är tveksam och bestämmelsen kan dessutom i vissa fall motverka en likabehandling av fastighetsägarna. De skäl som kvarstår från argumentationen för att införa regeln är att vissa skattefinansierade verksamheter, tack vare presumtionsregeln, kan bedrivas till lägre kostnader för skattebetalarna. Den ekonomiska effekten torde dock vara liten. Detta skäl är därför enligt vår bedömning inte ensamt tillräckligt starkt för att behålla en för en marknadsekonomi så pass främmande bestämmelse. Vårt förslag är därför att presumtionsregeln upphävs.

Ett upphävande av presumtionsregeln skulle kunna ställa vissa frågor rörande s.k. företagsnytta och värdeökningar till följd av planläggning i ett delvis annat ljus. Vi återkommer till dessa frågor i kapitel 10.

10 Influensregeln

10.1 Inledning

Den s.k. influensregeln utgör ett undantag från regeln om att expropriationsersättningen ska avse fastighetens marknadsvärde. Influensregeln innebär att om det företag för vars genomförande en fastighet exproprieras har medfört inverkan av någon betydelse på fastighetens marknadsvärde, ska löseskillingen bestämmas på grundval av det marknadsvärde fastigheten skulle ha haft om sådan inverkan inte hade förekommit. Denna ersättningsprincip ska dock tillämpas endast i den mån det är skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden.

Influensregeln kan medföra att fastighetsägaren får högre eller lägre ersättning än vad som motsvarar den marknadsvärdeminskning som hans eller hennes fastighet drabbats av genom själva expropriationen. Har expropriationsföretaget ökat fastighetens värde – såsom kan bli fallet om syftet med expropriationen är att ge utrymme för t.ex. ett köpcentrum – kan fastighetsägaren tvingas acceptera att inte få ersättning för den del av denna värdeökning som beror på expropriationsföretaget. Har expropriationsföretaget i stället minskat fastighetens värde – såsom kan bli fallet när mark tas i anspråk för ett motorvägsbygge – kan fastighetsägaren få ersättning också för denna värdeminskning.

I de fall ersättning betalas för en värdeminskning till följd av företaget görs enligt praxis ett s.k. toleransavdrag från den beräknade ersättningen. Avdraget är avsett att skapa rättvisa mellan å ena sidan ersättningsberättigade fastighetsägare för vilka företaget medfört inverkan på fastighetens marknadsvärde som inte skäligen bör tålas och å andra sidan icke ersättningsberättigade fastighetsägare vilkas fastigheter visserligen påverkats värdemässigt av företaget men endast i så ringa omfattning att inverkan skäligen bör tålas.

Enligt direktiven finns det skäl som talar för att den inverkan på en fastighets marknadsvärde – i såväl höjande som sänkande riktning – som ett expropriationsföretag ger upphov till, bör påverka ersättningens storlek. Samtidigt har influensregeln kritiserats. Bland annat har det hävdats att det inte är rättvist att den vars fastighet är föremål för expropriation inte alltid får behålla den ökning av marknadsvärdet på fastigheten som expropriationsföretaget har medfört medan andra fastighetsägare i orten vars fastigheter inte är föremål för expropriationen får behålla hela ökningen. Det har också hävdats att den praxis om toleransavdrag som utbildats, dvs. vad fastighetsägaren skäligen bör tåla utan ersättning, inte är rimlig och utgör ett ingrepp i den enskilda äganderätten.

Mot denna bakgrund ska utredningen belysa influensregelns betydelse såväl i sådana fall av markåtkomst där den direkt åberopas och tillämpas som i sådana fall där den kan antas ha en indirekt inverkan på markvärden och ersättningsnivåer. Utifrån den gjorda undersökningen ska vi ta ställning till om influensregeln och den praxis som har utvecklats i anslutning till denna kan anses utgöra en rimlig avvägning mellan de skilda slag av intressen som gör sig gällande och om regeln bör ändras eller upphävas.

10.2 Gällande ordning

10.2.1 Influensregeln

Ersättning ska enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen betalas med utgångspunkt från fastighetens marknadsvärde (marknadsvärdeminskning). Enligt den s.k. influensregeln i 4 kap. 2 § expropriationslagen ska dock i vissa fall göras undantag från denna grundregel. Influensregeln har följande lydelse.

Har det företag för vars genomförande fastighet exproprieras medfört inverkan av någon betydelse på fastighetens marknadsvärde, skall löseskilling bestämmas på grundval av det marknadsvärde fastigheten skulle ha haft om sådan inverkan icke förekommit, dock endast i den mån det finnes skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden. Avser expropriationen del av fastighet, skall vad som sagts nu om beräkning av marknadsvärde tillämpas i fråga om värdet före expropriationen.

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

Bestämmelsen tar alltså sikte på sådan inverkan (influens) på fastighetens marknadsvärde, som själva *expropriationsföretaget* (expropriationsändamålet) medför. Negativ värdeinverkan kallas *företagsskada* och positiv inverkan kallas *företagsnytta*. Om mark tas i anspråk för t.ex. en väg är själva *vägen* det företag som avses. Till företaget hör även den *verksamhet* som kommer att bedrivas på vägen, dvs. trafiken. Företagsnytta kan uppkomma t.ex. på så sätt att vägen går genom ett tidigare väglöst skogsskifte, vilket medför minskade virkestransportkostnader och därmed också en höjning av fastighetens marknadsvärde. En ny väg kan å andra sidan även medföra olägenheter i form av buller, damm, skakningar, utsiktsförfulning, m.m., vilket kan leda till att marknadsvärdet på den av vägen berörda fastigheten sjunker. Detta är typiska exempel på företagskador.

Enligt influensregeln är utgångspunkten att inverkan av någon betydelse av företaget *inte* ska beaktas när ersättningen bestäms. Vare sig marknadsvärdet har höjts eller sänkts till följd av företaget, ska löseskillingen således bestämmas på grundval av det marknadsvärde fastigheten skulle ha haft om någon företagsinverkan inte hade förekommit.

Om det är fråga om en negativ influens, dvs. en företagsskada, innebär detta att löseskillingen bestäms till det värde som fastigheten skulle ha haft utan det störande företaget, vilket i sin tur innebär att företagsskadan ersätts. Om det i stället är fråga om en positiv influens bestäms löseskillingen med bortseende av denna värdehöjning, dvs. fastighetsägaren får inte tillgodogöra sig nyttan.

Den nämnda grundprincipen ska dock tillämpas endast om det är *skäligt* med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden – de s.k. *orts- och allmänvanlighetsrekvisiten*. Om inverkan således – förenklat uttryckt – är ”vanlig”, ska influensen beaktas. Det innebär i fråga om företagsskada att löseskillingen bestäms till det influerade (sänkta) värdet, dvs. den ”vanliga” företagsskadan ersätts inte. Att löseskillingen i det motsatta fallet bestäms till det influerade (höjda) värdet innebär att fastighetsägaren får tillgodogöra sig den ”vanliga” företagsnyttan.

Vid expropriation av *del av fastighet* ska intrångsersättning betalas för marknadsvärdeminskningen, vilket kan uttryckas som ”värdet före” expropriationen minus ”värdet efter” expropriationen. Influensregeln ska därvid, enligt första stycket andra meningen, tillämpas på ”värdet före”. ”Värdet efter” ska alltid bestämmas till det gällande marknadsvärdet, dvs. inklusive influensen i fråga.

I fråga om företagsskada innebär detta att "värdet före" enligt grundprincipen bestäms till det högre värde fastigheten skulle ha haft utan den negativa influensen medan "värdet efter" bestäms till det lägre, influerade, värdet. Resultatet av detta blir, på motsvarande sätt som vid expropriation av hel fastighet, att företagsskadan ersätts. Om influensen däremot betraktas som "vanlig" bestäms såväl "värdet före" som "värdet efter" med beaktande av störningen, vilket innebär att företagsskadan inte ersätts.

I fråga om företagsnytta ska "värdet före" enligt grundprincipen bestämmas till det lägre värde fastigheten skulle ha haft utan den positiva influensen medan "värdet efter" bestäms till det högre, influerade, värdet. Resultatet av detta blir att nyttan *dras av* från den intrångsersättning som annars skulle ha betalats. Om influensen däremot betraktas som "vanlig" bestäms såväl "värdet före" som "värdet efter" med beaktande av den positiva influensen, vilket innebär det inte görs något avdrag från ersättningen med anledning av nyttan.

Den beskrivna ordningen gäller endast inverkan "av någon betydelse". Mindre influenser, såväl positiva som negativa, ska alltså alltid beaktas, vilket i klartext innebär att små företagsskador får fastighetsägaren tåla och små företagsnyttor får fastighetsägaren tillgodogöra sig. Denna del av influensregeln brukar även kallas för *väsentlighetsrevisitet*, jfr miljöskadereglerna som behandlas i avsnitt 10.2.2.

Enligt praxis ska det i de fall ersättning betalas för en företagsskada göras ett *toleransavdrag* från ersättningen med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägare i allmänhet får tåla i fråga om störningar. Någon motsvarande praxis finns inte i fråga om företagsnytta.

I paragrafens andra stycke ges en särskild riktlinje för tillämpningen av influensregeln vid s.k. *värdestegringsexpropriation* enligt 2 kap. 11 § expropriationslagen. Det s.k. företaget är vid en sådan expropriation den åtgärd – den infrastrukturanläggning eller liknande – som har lett till den värdestegring som utgör grund för expropriationen.

10.2.2 Ersättning för miljöskada

Bestämmelserna i 4 kap. 2 § expropriationslagen bygger, som vi senare ska återkomma till, på de bestämmelser om rätt till ersättning för miljöskada, som numer återfinns i 32 kap. miljöbalken.

Grundförutsättningen för skadestånd enligt miljöbalken är att en *verksamhet* på en fastighet har orsakat en *skada* i sin *omgivning*, se 32 kap. 1 § miljöbalken, som har följande lydelse.

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

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

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

Med *verksamhet* menas att mark, byggnader eller anläggningar används på ett visst sätt, t.ex. för lantbruk, väg, järnväg, industriproduktion eller avfallshantering. Även själva uppförandet av en byggnad eller en anläggning ingår i verksamhetsbegreppet, liksom mer tillfällig användning av en fastighet för t.ex. motortävlingar eller andra arrangemang.¹

Med begreppet *omgivning* ska förstås att lagen inte är tillämplig inom just det område där den skadegörande verksamheten bedrivs. För skador *inom* t.ex. en industribyggnad får annan lagstiftning tillämpas, såsom bestämmelser om arbetsmiljö. Om verksamheten bedrivs på endast en del av en fastighet, omfattas dock skador som uppstår på andra delar av fastigheten av bestämmelserna i miljöbalken.

De störningar som är skadeståndsgrundande är främst vatten-, luft- eller markförorening, buller, skakning eller annan liknande störning.² Till kategorin ”annan liknande störning” hör bl.a. estetiska störningar, såsom förfulning av landskapsbilden, och s.k. psykiska immissioner, som t.ex. den oro som människor som bor intill en sprängämnesfabrik kan känna, vilket i sin tur kan leda till att fastigheterna i området sjunker i värde.

¹ Prop. 1985/86:83 s. 15.

² 32 kap. 3 § miljöbalken.

Även skador orsakade av sprängsten eller liknande berättigar till skadestånd. Vidare kan skadestånd betalas för grävningsarbeten om den som utför arbetet har brustit i omsorg.³

Skadestånd kan betalas för *personskada*, *sakskada* eller *ren förmögenhetsskada*. Med ren förmögenhetsskada avses sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada. Om t.ex. fasaden på en byggnad har skadats vid en sprängning i närheten utgör den värdeminskning detta innebär för fastigheten en sakskada. En ren förmögenhetsskada föreligger däremot om värdet på fastigheten sjunker på grund av att ett företag i dess närhet orsakar olägenheter i form av t.ex. buller eller lukt.

Utgångspunkten för skadestandsreglerna i 32 kap. miljöbalken är att *strikt skadeståndsansvar* gäller. Det innebär att skadestånd ska betalas även om skadan inte har uppkommit genom uppsåt eller vårdslöshet. Från denna grundprincip finns dock två undantag.

För det *första* ersätts en ren förmögenhetsskada endast om den är av någon betydelse, såvida den inte har orsakats genom brott – det s.k. *väsentlighetsrequisitet*. Begränsningen gäller alltså inte för person- eller sakskador. Sådana skador ska ersättas oavsett om de är av någon betydelse eller inte.

För det *andra* ska samtliga skador – personskador, sakskador eller rena förmögenhetsskador, som inte har orsakats uppsåtligen eller genom vårdslöshet – ersättas endast i den mån den störning som har orsakat skadan inte *skäligen* bör tålas med hänsyn till förhållandena i orten eller till dess allmänna förekomst under jämförbara förhållanden – de s.k. *orts- och allmänvanlighetsrequisiten*.

Miljöbalken innehåller inga bestämmelser om hur skador på en fastighet ska värderas. Beräkningen får därför ske enligt allmänna skadestandsregler. I praktiken torde förmögenhetsskador på fast egendom uppskattas enligt samma grunder som vid tillämpning av expropriationslagen, dvs. som minskningen av marknadsvärdet.

Miljöbalken innehåller inga bestämmelser om företagsnytta. Enligt allmänna skadestandsrättsliga principer torde man dock åtminstone i vissa fall kunna kvitta skada som drabbar en fastighet genom störningar från ett företag i omgivningen mot nytta som uppkommer för fastigheten genom företaget.⁴

Om en miljöskada bedöms som ersättningsgill ska enligt praxis normalt göras ett avdrag från ersättningen med ett belopp som

³ 32 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken.

⁴ Se prop. 1969:28 s. 242 där det även hänvisas till NJA 1944 s. 516.

motsvarar vad fastighetsägare i allmänhet får tåla i fråga om miljö- störningar.

10.3 Bakgrunden till influensregeln

Influensregeln i sin nuvarande form infördes genom 1971 års reform av 1917 års expropriationslag.

Före reformen gällde enligt 8 § i 1917 års expropriationslag att ersättningen skulle bestämmas utan hänsyn till sådan förändring i fastighetsvärdet som uppstår ”allenast till följd av expropriationsrättens beviljande och det avsedda ändamålets genomförande”. Expropriationsutredningen konstaterade att den praktiska räckvidden av den nämnda bestämmelsen var ganska begränsad, eftersom det i allmänhet är svårt att bestämt ange orsakerna till en uppkommen förändring av fastighetsvärdena och framför allt att fastslå att förändringen beror uteslutande på expropriationen. Utredningen föreslog att reglerna om det exproprierande företags inverkan på fastighetsvärdena i stället skulle utformas efter mönster av de regler som gäller inom grannelagsrätten och som hade lagfästs genom införandet av miljöskyddslagen år 1969.⁵

Departementschefen konstaterade att utredningens förslag i allmänhet hade godtagits av remissinstanserna och att det därför borde genomföras. Den nya regeln skulle ge större möjligheter än tidigare att bortse från sådan påverkan i positiv eller negativ riktning på fastighetsvärdena som är en följd av expropriationsföretaget samtidigt som den klargör att hänsyn inte behöver tas till sådan påverkan som ligger inom ramen för vad man normalt får räkna med. Det konstaterades vidare att regeln torde leda till sakligt tillfredsställande resultat och inte medföra några tillämpningssvårigheter utom i ett typfall, nämligen vid expropriation för tätbebyggelseändamål eftersom det vid denna typ av expropriation ofta kan vara svårare än annars att avgöra vad som har orsakat en viss värdestegring. Den diskussionen ledde sedan vidare till förslaget att en presumtionsregel skulle införas som ett komplement till influensregeln.⁶

I anslutning till frågan om ersättning för fastighetsintrång utvecklas frågan om företagseffekter ytterligare.⁷

⁵ Prop. 1971:122 s. 178.

⁶ Prop. 1971:122 s. 178 f. Jfr avsnitt 9.3.

⁷ Prop. 1971:122 s. 190 och 191.

En sammanställning av de föreslagna bestämmelserna om ersättningsberäkningen vid delexpropriation med reglerna om expropriationsändamålets inverkan vid fastställande av marknadsvärdet leder till att jämförelsen i princip skall ske mellan å ena sidan hela fastighetens marknadsvärde före expropriationen med bortseende från expropriationsändamålets inverkan och å andra sidan restfastighetens värde efter expropriationen, varvid hänsyn tas även till denna inverkan. Har inverkan av expropriationen gått i positiv riktning kan denna jämförelse leda till att någon skada över huvud taget inte har uppkommit för expropriaten. I så fall skall ingen ersättning utgå. Detta synes mig inte inge några betänkligheter. Om expropriaten inte har drabbats av någon förmögensminskning har han nämligen inte heller något berättigat anspråk på ekonomisk ersättning. Visserligen kan det göras gällande att expropriaten kan komma i ett sämre läge än andra markägare, vilka får åtnjuta vinsterna av expropriationsföretaget utan att behöva betala något vederlag. Detta synes mig dock inte utgöra tillräckligt skäl för att utforma reglerna om expropriationsersättning så att även expropriaten får motsvarande förmån. F. ö. torde de föreslagna reglerna om värdestegringsexpropriation öppna vissa möjligheter att dra in de vinster som expropriationsföretaget tillför övriga markägare. – – – Jag delar utredningens uppfattning att det inte är motiverat att låta immissionsskador från expropriationsföretaget påverka ersättningen i andra fall än då rätt till ersättning för sådana skador föreligger enligt reglerna i miljöskyddslagen. De av utredningen föreslagna bestämmelserna leder till sådant resultat och synes därför lämpliga. I likhet med utredningen anser jag det också motiverat att tillämpa motsvarande regler då expropriationsföretaget har en positiv inverkan på markvärdena. Vid tolkningen av bestämmelserna härom får man söka ledning i de principer som har utbildats inom grannelagsrätten för skadefall.

När den nu gällande expropriationslagen infördes år 1972 överfördes bestämmelserna i sak oförändrade till 4 kap. 2 § första stycket. Samtidigt tillkom ett andra stycke som närmare reglerar hur influensregeln ska tillämpas vid s.k. värdestegringsexpropriation enligt 2 kap. 11 § expropriationslagen. Någon ändring har därefter inte gjorts av influensregeln.

10.4 Tillämpningen av influensregeln

10.4.1 Företagsskada

Som tidigare har berörts var ett huvudskäl bakom influensregelns nuvarande utformning att den skulle motsvara bestämmelserna om ersättning för miljöskada.

Det finns dock en viss semantisk skillnad mellan bestämmelserna i miljöbalken och i expropriationslagen. Enligt miljöbalken är det *störningens* vanlighet som ska prövas. Enligt expropriationslagen är vanlighetsprövningen i stället kopplad till den *skada* (marknadsvärdeminskning) som uppstår. Från början var bestämmelserna i princip identiska; enligt 1969 års miljöskyddslag skulle nämligen vanlighetsprövningen avse den uppkomna skadan.⁸ När bestämmelserna om miljöskada flyttades över till 1986 års miljöskadelag ändrades emellertid ordalydelsen, så att vanlighetsprövningen i stället skulle avse störningen och inte den skada som störningen åstadkommer. I förarbetena konstateras att detta innebar en viss ändring i sak, så till vida att även all dagliga skador ska ersättas, om de beror på ovanliga störningar.⁹ Bestämmelserna i miljöskadelagen överfördes senare oförändrade till miljöbalken. Eftersom motsvarande ändring inte har gjorts i expropriationslagen, föreligger således fortfarande en viss, om än marginell, saklig skillnad mellan prövningen av en miljöskada och av en företagsskada.

En annan skillnad mellan de båda lagarna är att enligt miljöbalken kan alla skador som en störning medför ersättas, dvs. såväl värdeminskning på en berörd fastighet som det som enligt expropriationslagens terminologi benämns övriga skador, för vilka annan ersättning ska betalas. Det faktum att 4 kap. 2 § expropriationslagen endast behandlar marknadsvärdeminskningen (fastighetsskadan) torde dock innebära att ”övriga skador”, som har orsakats av expropriationsföretaget, inte kan ersättas enligt expropriationslagen.

Den redovisade bedömningen är i och för sig inte klarlagd i rättspraxis. Synsättet skulle dock kunna sägas följa av en analog tillämpning av Högsta domstolens ställningstagande i NJA 1976 s. 139. I det fallet var fråga om fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen skulle tillåtas av gatumark enligt gällande detaljplan. Högsta domstolen fann att hinder mötte mot regleringen, främst av det skälet att företagsskada (miljöstörningar) skulle uppstå genom regleringen och att företagsskada ”inte lär kunna ersättas” enligt fastighetsbildningslagen, eftersom en direkt regel om sådan ersättning då inte fanns i den lagen. Bedömningen stöds även av vissa

⁸ I miljöskyddslagen talades visserligen om *olägenhet* i stället för skada, men när begreppet *olägenhet* i 1986 års miljöskadelag genomgående ändrades till skada, konstaterades att detta inte innebar någon ändring i sak utan att syftet endast var att nå överensstämmelse med skadeståndslagens terminologi. Se prop. 1985/86:83 s. 39.

⁹ Prop. 1985/86:83 s. 39.

uttalanden som har gjorts i doktrinen, t.ex. av Sven Romanus och Voldmar Körlof.¹⁰

Trots de nämnda skillnaderna är tillämpningen av 4 kap. 2 § expropriationslagen och 32 kap. 1 § miljöbalken i princip densamma och den praxis som har utbildats för den ena bestämmelsen får i allt väsentligt anses gälla även för den andra. Mot den bakgrunden behandlas i det följande tillämpningen av de båda bestämmelserna gemensamt.

Väsentlighetsrekvisitet

Ersättning för företagsskada enligt expropriationslagen och för förmögenhetsskada enligt miljöbalken ska betalas endast om skadan är av någon betydelse. I tillämpningen brukar man tala om att marknadsvärdepåverkan ska vara ”väsentlig”, vilket har gett villkoret dess ”namn”. Bestämmelsens syfte är att från rätten till ersättning undanta bagatellartade skador, som inte har någon praktisk betydelse.¹¹ Expropriationsutredningen tar som ett skäl för väsentlighetsrekvisitet även upp osäkerhetsmarginalen vid fastighetsvärdering och därmed sammanhängande bevisvärigheter i fråga om bagatellartade skador.¹²

Någon mer allmängiltig gräns för vad som ska anses vara en bagatellartad skada går inte att ange. Avgörande för om värdepåverkan är väsentlig eller inte kan vara *dels* hur stort belopp det är fråga om (absolut), *dels* hur beloppet förhåller sig till fastighetens totala marknadsvärde (relativt).¹³

Väsentlighetsrekvisitet har i praxis sällan eller aldrig varit avgörande för om ersättning skulle betalas eller inte för en företagsskada eller en miljöskada, eftersom det oftast har bedömts som mer eller mindre uppenbart att skadan var mer än bagatellartad.¹⁴ I NJA 2000 s. 737 var fråga om ersättning för minskat boendevärde under tiden för byggande av järnvägen till Arlanda. Hovrätten fann, efter en skälighetsbedömning, att skadan uppgick till 20 000 kr för två fastighetsägare och 17 000 till den tredje. Högsta

¹⁰ Se Expropriationsteknik och fastighetsvärdering, Kurslitteratur från Svenska Kommunal-Tekniska Föreningen 1959, s. 10 (Sven Romanus) och s. 30 (Voldmar Körlof).

¹¹ Prop. 1969:28 s. 165 och 238 och prop. 1985/86:83 s. 40.

¹² SOU 1969:50 s. 169 och prop. 1971:122 s. 70.

¹³ Jfr prop. 1985/86:83 s. 40 och Åke Bouvin & Hans Stark, Expropriationslagen – en kommentar, s. 208.

¹⁴ En översikt över tillämpningen fram till år 1991 ges i Anders Axlund, Företagsskada, LMV-rapport 1991:11, s. 14–16, 52–61, 104–107, 182–183, 240 och 275.

domstolen gjorde bedömningen att inskränkningarna i fastighetsägarnas boendemöjligheter och värdet av fastighetsägarnas egna arbeten utgjorde följdskador av ekonomisk natur som *inte kunde anses sakna betydelse*.

Orts- och allmänvanlighetsrekvisiten

Ersättning för företagsskada betalas endast i den mån den negativa influensen inte *skäligen* bör tålas med hänsyn till förhållandena i *orten* eller till influensens *allmänna förekomst* under jämförbara förhållanden. Ersättning betalas alltså endast för störningar/skador som överstiger denna ”vanlighetsgräns”.¹⁵ Detsamma gäller för en miljöskada som inte har orsakats uppsåtligt eller genom vårdslöshet.

Ortsvanliga är sådana störningar som uppstår när t.ex. en ny fabrik förläggs till en industriort som redan tidigare har liknande störningar. Med *ort* menas den störda fastighetens närmaste omgivning.¹⁶ Ortsbegreppet ansluter inte till någon administrativ indelning, utan den geografiska avgränsningen ska göras med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Ortsbegreppet ska dock enligt förarbetena inte tolkas alltför snävt. I NJA 1999 s. 385 (Dalarömalet) uttalade Högsta domstolen följande i den frågan.

Det skall då först sägas att, om man på detta sätt bryter ned ett område i delområden, det ofta blir möjligt att konstruera ett mindre område som inte tidigare har utsatts för störningar. Det är tydligt att man måste gå försiktigt fram, om ortsvanlighetsprövningen skall spela den roll som lagstiftaren avsett. Ett ifrågasatt delområde måste kunna avgränsas på ett naturligt sätt från orten i övrigt för att det skall vara motiverat att pröva ortsvanligheten med hänsyn till förhållandena i delområdet.

Allmänvanliga störningar är sådana som uppkommer när t.ex. en fabrik förläggs till en ort som tidigare inte har någon industri eller i vart fall inte någon liknande fabrik, om dessa störningar är allmänt förekommande under jämförbara förhållanden på annan ort.¹⁷ Ett annat exempel på en allmänvanlig störning är när en motorväg dras

¹⁵ Det kan noteras att Högsta domstolen i NJA 1999 s. 385 (Dalarömalet) framhöll att någon fullständig åtskillnad inte kan göras mellan bedömningen av störning, skada och skälighet eftersom det i viss utsträckning är samma förhållanden som inverkar på bedömningarna.

¹⁶ Prop. 1969:28 s. 239.

¹⁷ Prop. 1985/86:83 s. 41.

fram genom en förut orörd natur.¹⁸ Det är emellertid inte enbart immissionens art, utan även dess intensitet, som ska beaktas. En störning kan således anses vara allmänvanlig endast upp till en viss nivå.

Vid tillämpningen av orts- eller allmänvanlighetsreglerna ska man som redan har berörts göra en *skälighetsbedömning*. Lagen anger därför inte någon klar toleransgräns eller annat bestämt mått av störningar som den skadelidande får tåla. Vidare är, i fråga om störningar som inte bedöms som ovanliga, rätten till ersättning beroende av en skälighetsbedömning.

Reglerna om orts- och allmänvanliga störningar ska tillämpas på delvis olika sätt vid skilda skadetyper.¹⁹ Vissa typer av störningar torde sällan eller aldrig kunna betraktas som orts- eller allmänvanliga, t.ex. sprängning eller förorening av mark eller grundvatten. Däremot torde mindre störningar eller skador till följd av luft- och vattenföroreningar, liksom buller, i viss utsträckning få tolereras utan ersättning. Rättsläget kan dock förändras i takt med att de tekniska möjligheterna att förebygga störningar ökar.

Regeln om skälighetsbedömning medför att man inte kan åberopa orts- eller allmänvanlighet när den skadelidandes hälsa försämras; det har inte bedömts rimligt att någon ska behöva tåla sådana olägenheter utan ersättning även om de är vanliga på orten eller allmänvanliga. Vid skälighetsprövningen i andra situationer bör utöver skadans art också typen av skadegörande verksamhet i någon mån spela in. Vid verksamheter som allmänt anses samhällsnyttiga, t.ex. byggandet av en motorväg, kan den skadelidande således få tåla något mer än i andra sammanhang. Detta bör gälla särskilt vid rena förmögenhetsskador, exempelvis vid sänkta fastighetspriser inom ett villaområde till följd av att det där anläggs t.ex. ett reningsverk, ett daghem, en busstation eller en bilprovningsanläggning.

Skälighetsbedömningen beror även delvis på de krav man ställer på miljön. Även om en miljöstörning vid en viss tidpunkt anses som naturlig och svårfrånkomlig är det inte säkert att synsättet är detsamma i en framtid när värderingarna i samhället förändras. Ett tecken på en sådan attitydförändring kan vara ändringar i de normer som myndigheterna ställer upp för acceptabla störningar, t.ex. för

¹⁸ Prop. 1969:28 s. 240.

¹⁹ Texten i denna del är huvudsakligen hämtad från förarbetena till miljöskadelagen, prop. 1985/86:83 s. 41 f. Se även NJA 1999 s. 385 (Dalaröområdet) där en motsvarande redovisning lämnas.

störningar genom buller. Om normerna skärps kan det påverka bedömningen av vad den skadelidande skäligen får tolerera.

Vid skälighetsbedömningen bör hänsyn också tas till skadans storlek. En för den skadelidande ekonomiskt kännbar skada bör inte anses vara en sådan som den skadelidande skäligen bör tåla. Vid denna avvägning kan det finnas skäl att också ta hänsyn till om den skadelidande är en privatperson, en näringsidkare, ett företag som bedrivs i form av juridisk person eller ett offentligt organ.

Även om det framgår redan av lagtexten och dessutom behandlas tämligen ingående i förarbetena att en skälighetsprövning alltid ska göras, gav Högsta domstolen i det flera gånger berörda Dalarö-målet (NJA 1999 s. 385) uttryck för en mer självständig roll för denna skälighetsprövning, än som hade tillämpats dessförinnan. Efter att uttryckligen ha klarlagt att störningarna i fråga var allmänvanliga, konstaterade domstolen att det därmed inte är sagt att fastighetsägarna är skyldiga att tåla störningarna utan ersättning. Med hänvisning till olika enskilda förhållanden bedömdes skäligt, i det enskilda fallet, att ersättning ändå skulle betalas. Högsta domstolen kom till samma slutsats i NJA 2003 s. 619 (Ålbergamålet), där det bestämdes att ersättning skulle betalas för ett jaktintrång, trots att störningen som sådan bedömdes som allmänvanlig.

Ett vägledande mål när det gäller bedömningen av orts- och allmänvanlighetsrekvisiten för *trafikimmissioner* är det s.k. Värmdöledsmålet, NJA 1977 s. 424. Målet avsåg några bebyggda fastigheter som berördes av omläggning av en motorväg.

Högsta domstolen bedömde att värdeminskningen till följd av immissionsskadorna kunde bestämmas till mellan 11 och 16 procent av värdet och att störningarna inte var ortsvanliga. Med ort avsågs ifrågavarande villaområde. I fråga om allmänvanlighetsrekvisitet fann domstolen att detta skulle tillämpas med ledning av de normer som finns för tillåtligheten av trafikimmissioner. Högsta domstolen underströk att värderingarna på detta område är föremål för ständiga förändringar och att det därför inte heller i domstolspraxis är möjligt att lägga fast några på lång sikt giltiga gränsvärden. Högsta domstolen stödde sig främst på av trafikbullerutredningen (SOU 1974:60) rekommenderade värden. Några av de berörda fastigheterna hade enligt beräkningarna högre bullernivå än de rekommenderade gränsvärdena för ny trafikled. Sådana trafikimmissioner förekommer framför allt i mer centrala delar av större tätorter. De beräknade bullernivåerna för de aktuella fastigheterna ansågs inte så allmänt förekommande i de större tätorternas ytterområden, att

dessa fastigheters ägare skäligen själva borde bära hela den värde-
 minskning som deras fastigheter hade undergått till följd av trafik-
 immissionerna. Ersättning skulle alltså enligt domstolen betalas för
 immissionsskada på dessa fastigheter.

Efter Värmdöledsmålet har vanlighetsprövningen i mål om ersätt-
 ning för trafikimmissioner i hög grad grundats på de gränsvåer för
 buller som Högsta domstolen hänvisade till. Särskilda omständig-
 heter i de enskilda fallen har dock lett till att ersättning har betalats
 även i andra fall än de där riktlinjerna för buller har överskridits.

I det nyss nämnda Dalarö-målet, som gällde störningar från en
 nyanlagd väg i ett tidigare relativt ostört område, gjordes åter en
 koppling till gällande riktlinjer för bullernivåer. Efter att ha konstaterat
 att störningarna inte var ortsvanliga, anförde Högsta dom-
 stolen följande.

Angående allmänvanlighetskriteriet kan konstateras att den förut be-
 rörda utvecklingen av Dalarö följer samma mönster som uppvisas av
 ett antal andra orter i Stockholms närhet. Med denna utveckling följer
 utbyggnad av allmänna anläggningar som vägar, som anpassas till en
 ökande trafik. Generellt sett får tillkomsten av en sådan väg som
 Smådalarövägen med dess trafik och dess estetiska inverkan på t.ex.
 landskapsbilden anses allmänvanlig. Det är inte belagt att de buller-
 störningar som orsakas av vägen i och för sig är onormalt stora.
 Ca 1,6 milj. människor i Sverige är i sin boendemiljö exponerade för
 vägtrafikbuller på över 55 dB(A) ekvivalentnivå (frifältsnivå utomhus;
 se prop. 1996/97:53 s. 45 och SOU 1993:65 s. 117). I tätorter med
 500–10 000 invånare, till vilka Dalarö hör, beräknas 9–10 procent av
 invånarna vara utsatta för 55–60 dB(A) och åtminstone 4 procent för
 högre värden (se SOU 1993:65 bil. 9 s. 4). I likhet med HovR:n anser
 HD därför att bullerstörningarna bör betraktas som allmänvanliga.

Högsta domstolen gick emellertid därefter vidare i sin diskussion
 och konstaterade följande.

Därmed är dock inte sagt att klagandena är skyldiga att tåla störning-
 arna från vägen utan ersättning för skador på grund av dessa. I den
 skälighetsprövning som ska göras bör ett flertal omständigheter vägas
 in. En sådan omständighet är Dalarös tämligen speciella karaktär som
 innebär att även ”normala” störningar kan ha större betydelse än på
 andra platser. Den sammantagna inverkan av immissionerna bör också
 tillmätas vikt. Skadans art och totala storlek kan vara ytterligare en
 omständighet att beakta, liksom att fastighetsägarna är privatpersoner.
 Vidare kan hänsyn tas till överskridande av gällande normer för
 immissioner. Samhällsnyttan av vägen bör ges vikt. Beaktas kan också
 att toleransgränsen för vissa typer av immissioner, t.ex. buller (jfr

prop. 1969:28 s. 240 och 1985/86:83 s. 41) och estetisk inverkan (jfr prop. 1969:28 s. 240 och NJA 1988 s. 376), kan ligga högre än för andra.

Från domstolens diskussion rörande skäligheten i just det berörda fallet kan följande noteras.

Det är svårt att lägga ihop bullerstörningar med estetiska immissioner. De förra men inte de senare går att mäta objektivt. Att subjektivt värdera och lägga samman störningarna är knappast möjligt. Det ligger då närmast till hands att utnyttja den ekonomiska betydelsen av immissionerna som gemensam värdemätare för dem. – – – HD gör för sin del den bedömningen att fastigheternas värde före vägens tillkomst låg någonstans mellan (*parternas värderingar*). Det skulle innebära för Dalarö 5:22 ca 2 700 000 kr, för Dalarö 5:12 ca 625 000 kr och för Dalarö 7:25 ca 2 000 000 kr. På motsvarande sätt uppskattade minskningar i fastighetsvärdena på grund av vägen är ca 8 % för Dalarö 5:22, ca 12 % för Dalarö 5:12 och ca 10 % för Dalarö 7:25. För fastigheterna ger det ungefärliga värdeförändringar på 216 000 kr för Dalarö 5:22, 75 000 kr för Dalarö 5:12 och 200 000 kr för Dalarö 7:25. Dessa värde-minskningar får visserligen anses påtagliga men inte så kännbara att de blir avgörande för skälighetsprövningen. Hur de nu uppskattade värde-minskningarna fördelar sig på buller och estetisk inverkan är svårt att precisera. Mot bakgrund av den utredning som finns i målet synes dock det vara rimligt att anta att skadorna på grund av estetisk störning är större än de som orsakats av bullerimmissionerna.

Angående gällande normer för immissioner är det bara aktuellt att beakta sådana som avser vägtrafikbuller. I värmdöledsmålet utnyttjade HD gränsvärden för buller, vilka rekommenderats av Trafikbullerutredningen (SOU 1974:60), för prövningen av om skadorna på grund av alla slags då aktuella immissioner (inbegripet bl.a. allmän miljö-påverkan) var allmänvanliga. Dessa gränsvärden gav uttryck för den högsta acceptabla trafikbullernivå som utredningen från sociala och medicinska synpunkter ansett motiverad och bedömt på längre sikt eftersträvasvärd. Trafikbullerutredningens förslag till immissionsnormer kom emellertid inte att bli antagna av statsmakterna. I stället godkändes riktlinjer som innebar för fallet nybyggnad eller väsentlig ombyggnad av trafikled i befintlig bebyggelse, vilket är den nu aktuella situationen, att strävandena skulle vara att förhindra högre bullernivåer än 70 dB(A) utomhus och 40 dB(A) inomhus (prop. 1980/81:100 bil. 9 s. 116 f., rskr 1980/81:257). Senare har statsmakterna antagit en handlingsplan mot buller (prop. 1993/94:215, rskr 1993/94:402) och en infrastrukturinriktning för framtida transporter (prop. 1996/97:53, rskr 1996/97:174) i vilka vägtrafikbuller behandlas. Enligt handlingsplanen bör inriktningen vid nybyggnad eller väsentlig ombyggnad av trafikleder vara att uppnå ekvivalenta bullernivåer vid fasad utomhus (frifältsnivå) som inte överstiger 55 dB(A) och att begränsa maximalnivåer (nivåer som beräknas överskridas högst fem gånger per natt) till högst 45 dB(A) inomhus. Där utomhusnivån inte kan reduceras till

rimlig kostnad bör inomhusnivån i stället reduceras så att den inte överstiger 30 dB(A) i delar av boningsutrymmena. I infrastrukturinriktningen anges handlingsplanens bullervärden som riktvärden för trafikbuller, som normalt inte skall överskridas vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur. Med de förut angivna utgångspunkterna i fråga om bevisade bullernivåer på klagandenas fastigheter kan konstateras att de nu angivna riktvärdena inte överskrids beträffande dessa fastigheter.

I överensstämmelse med vad som framhölls i HD:s avgörande i värmdöledsmålet torde man, för att över huvud taget finna en rimlig gräns för ersättningskyldighet vid trafikimmissioner, vara hänvisad till att hämta viss ledning av de normer som gäller för måttet av trafikstörningar som anses acceptabla från samhällets synpunkt. Sådana normer är dock inte i alla lägen utslagsgivande för vad en fastighetsägare bör vara skyldig att tåla utan gottgörelse utan måste vid denna bedömning kunna frångås i både den ena och den andra riktningen. Som också framgår av det nämnda avgörandet bör därvid bl a fastigheternas belägenhet i förhållande till en större tätort tilläggas betydelse. Av avgörandet kan således slutas att en högre grad av störning måste tålas av fastighetsägarna utan ersättning i de centrala delarna av en stor tätort än när det, som i det målet, gäller fastigheter belägna i de större tätorternas ytterområden. Med hänsyn till den återhållsamhet som vid miljöskaderegleras tillkomst förutsatts i fråga om rätten till ersättning för trafikstörningar och intresset av att finna hanterliga och förutsebara normer för ersättningsfrågans bedömning får det dock förutsättas att ersättning endast i undantagsfall kan utgå för trafikimmissioner på fastigheter belägna i eller i utkanten av en större tätort med mindre än att riktvärden av nyss angivet slag överskrids.

Vad som nu har sagts måste i viss utsträckning gälla även i fråga om orter belägna på större avstånd från en stor tätort, detta inte minst i betraktande av den förut beskrivna utveckling som innebär att sådana orter gradvis kan ändra karaktär. Det måste dock i dessa fall finnas ett något större utrymme för en individuell bedömning. Av betydelse blir därvid bl.a. i vilken utsträckning fastighetsägarna – på samma sätt som ägarna av fastigheter i utkanten av en stor tätort – haft anledning att räkna med en ingripande förändring av närmiljön, något som otvivelaktigt har uppkommit i förevarande fall. Det är här fråga om ett samhälle på ett avstånd av ca 5 mil från Stockholm präglad av en i många avseenden unik skärgårdsmiljö, till vilket i enlighet med vad klagandena har framhållit åtskilliga fastighetsägare får antas ha sökt sig för fritidsboende eller permanentboende i en särskilt naturskön och lugn omgivning i medvetande om de olägenheter som det förhållandevis långa avståndet till Stockholm kan innebära. Dalaröns belägenhet i havsbandet torde också ha uppfattats som ett slags garanti för att genomfartstrafik till arbetsplatser i Stockholm inte skulle komma till stånd.

Av utredningen framgår att fastigheterna framför allt under sommartid blir utsatta för höga maximalnivåer av buller, 65–82 dB(A) vid utplats. T-korsningen söder om bron över Dalarö kanal innebär att

fastigheterna blir särskilt utsatta för det buller som uppstår när fordonen accelererar efter korsningen, en omständighet som inte beaktas i de vedertagna modellerna för bullerberäkning eftersom dessa är utformade från den utgångspunkten att den ökade ljudnivån vid acceleration uppvägs av den minskade ljudnivån vid retardation. Likaså innefattar maximalnivåerna av buller i de vedertagna beräkningsmodellerna endast buller från tunga fordon med en vikt över 3,5 ton. Fastigheterna är belägna på eller i anslutning till en stark sluttning mot vägen som innebär att det endast i begränsad utsträckning finns möjlighet för ägarna att genom sedvanliga anordningar skydda sig mot bullret eller att förlägga uteplatserna på sådant sätt att störningarna motverkas. Det råder ingen tvekan om att möjligheten att begagna fastigheterna på det sätt som förutsatts med hänsyn härtill starkt begränsats och att ägarna blivit utsatta för kännbara obehag. Detta gäller i synnerhet uteplatserna under den för en ort av förevarande karaktär särskilt viktiga sommarperioden.

Vid en samlad bedömning får omständigheterna anses vara sådana att fastighetsägarna inte skäligen bör själva bära hela den värdeminskning som deras fastigheter undergått till följd av främst bullerstörningarna och de estetiska immissionerna.

När det gäller störningar av annat slag än av vägar är det i första hand immissioner från kraftledningarna som har varit aktuella i tillämpningen. I ett mål rörande psykiska och estetiska störningar från en kraftledning på Hisingen i Göteborg (Torslandamålet, NJA 1988 s. 376) anförde Högsta domstolen bl.a. följande.

Ersättning skall utgå på grundval av det marknadsvärde fastigheten skulle ha haft om inverkan av ledningsföretaget inte förekommit men endast i den mån det är skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförbara förhållanden – två rekvisit som det är svårt att klart hålla isär. I förevarande fall är fråga om en fastighet i ett visserligen hittills tämligen skyddat läge men likväl belägen i nära anslutning till miljöstörande industri av betydande omfattning. I sådana omgivningar måste fastighetsägare räkna med ett visst mått av sådana störningar som det här är fråga om.

Eftersom varken psykiska eller estetiska störningar låter sig mätas utan måste bli föremål för utpräglat subjektiva bedömningar, bör gränsen för vad som fastighetsägaren skäligen bör tåla med hänsyn till vad som är vanligt på orten eller allmänt förekommande sättas tämligen högt. Vad [fastighetsägaren] yrkat i HD uppgår ej till mer än 7,5 procent av det värde som fastigheten enligt hans uppfattning hade utan inverkan av ledningsföretaget. En sådan värdeminskning är ej större än vad fastighetsägaren får anses skyldig att tåla vid inverkan av psykiska och estetiska störningar.

Ett avgörande på hovrättsnivå kan också nämnas i sammanhanget – det s.k. Baltic cable-målet.²⁰ I målet var fråga om ersättning för företagskada till följd av en kraftledning som utgjorde en del av en likströmsförbindelse mellan Sverige och Tyskland. När ledningsrätt uppläts gjorde lantmäterimyndigheten bedömningen att företagskadan inte var så stor att ersättning skulle betalas.

Fastighetsdomstolen fann att den visuella störningen i första hand torde ha inverkan på den del av fastighetens marknadsvärde som kunde hänföras till tomt och bostadsbyggnader, medan oron för hälsorisker torde vara relaterad till åkermarkens värde och den exponering brukaren drabbades av när han uppehöll sig i ledningens närhet. Av betydelse för bedömningen var dels vilken kategori på fastighetsmarknaden som fastigheten uppfattades tillhöra, dvs. huvudsakligen bostad eller huvudsakligen jordbruk, dels fastighetens totala oskadade värde. Kraftledningar av olika slag var visserligen ett normalt inslag i landskapsbilden, men den aktuella ledningen hade så hög spänning och så framträdande karaktär, att störningen för vissa fastigheter hade en omfattning som enligt fastighetsdomstolen inte kunde betraktas som orts- eller allmänvanlig. Beträffande två av de i målen aktuella fastigheterna bedömdes att störningen skulle tålas utan ersättning. För övriga tre fastigheter skulle ersättning betalas efter toleransavdrag med 5 procent. Hovrätten delade i huvudsak fastighetsdomstolens bedömningar men utgick vid bedömningen av miljöskadan från respektive fastighets bostadsdel.

I ett fall som gällde framdragande av en motorväg genom skogsmark, det s.k. Ålbergamålet, NJA 2003 s. 619, fann Högsta domstolen – med hänvisning till förarbetena²¹ – att den störning på jakten inom fastigheten, som vägdragningen innebar, skulle anses som allmänvanlig. Liksom i det tidigare redovisade Dalaröområdet fann dock Högsta domstolen att ersättning för jaktskadan ändå skäligen skulle betalas. I hovrättens skäl, till vilka Högsta domstolen hänvisade, angavs som motiv att jakten var en betydande tillgång för fastigheterna, att jakten i detta område var särskilt värdefull och att värdeminskningen var betydande, särskilt i relation till den skadade delen av fastigheten.

²⁰ Hovrättens över Skåne och Blekinge utslag 2000-10-10 UÖ 2156. (Lantmäteriets rättsfallsregister V00:9.)

²¹ Prop. 1969:28 s. 240.

Toleransavdrag

Om skälighetsprövningen enligt ovan resulterar i att en miljö- eller företagskada ska anses som ersättningsgill, tillkommer ett sista led i prövningen som går ut på att fastställa den del av skadan som fastighetsägaren själv får bära. Det görs alltså ett s.k. *toleransavdrag* från totalskadan när det slutliga ersättningsbeloppet bestäms.

Frågan om ersättning ska betalas endast för den del av skadan som ligger över gränsen för vad som skäligen bör tålas eller för hela skadan väcktes i förarbetena till miljöskyddslagen. Något svar lämnades emellertid inte där utan frågan överlämnades till rätts-tillämpningen.²² Att det skulle göras ett toleransavdrag slogs där-efter fast av Högsta domstolen genom avgörandet i NJA 1977 s. 424 (Värmdöledsmålet). Ett toleransavdrag har sedan gjorts också i efterföljande praxis, se NJA 1988 s. 376 (Torslandamålet), NJA 1999 s. 385 (Dalarömålet) och NJA 2003 s. 619 (Ålbergamålet).

I Värmdöledsmålet anför Högsta domstolen följande skäl för ett toleransavdrag.

När det gäller vägtrafikimmissioner föranleds dessa av en allmännyttig verksamhet. Som förut anförts är det fråga om ofta förekommande immissioner, som i högre eller lägre grad drabbar flertalet fastigheter i landet. Detta innebär att det alldeles övervägande antalet berörda fastighetsägare får tåla trafikimmissioner utan ersättning. Det skulle då te sig föga rimligt, om fastighetsägare som drabbas av trafikimmissioner utöver den nivå där rätt till ersättning inträder skulle få ersättning också för den del av minskningen av fastighetens marknadsvärde som föranleds av immissioner under nämnda nivå och som alltså av andra får tålas utan ersättning. I den mån det är möjligt att bedöma inverkan av trafikimmissioner på fastigheters marknadsvärden vid olika störningsgrader och bedömningssvårigheter alltså låter sig övervinnas, bör en fördelning av skadeeffekten kunna ske. De belopp som skall avräknas med hänsyn till vad som bör tålas utan ersättning kan i detta fall i betraktande av utredningen i målet skäligen bestämmas till ungefär fem procent av fastigheternas värde före immissionsskadan.

I Torslandamålet ansågs 7,5 procent av det värde fastigheten hade i oskadat skick vara vad fastighetsägaren fick tåla vid inverkan av psykiska och estetiska störningar från ett kraftledningsföretag.²³ I Dalarömålet, i vilket var fråga om ersättning för bullerstörningar och estetiska immissioner på grund av en väg, bestämdes tolerans-

²² Se prop. 1969:28 s. 242.

²³ Det har ifrågasatts om bedömningen i Torslandamålet verkligen kan ses som ett uttryck för ett toleransavdrag, se vidare avsnitt 10.5.2.

avdraget till 5 procent av fastigheternas oskadade värde. Efter Dalarö-målet torde grundprincipen om ett avdrag med 5 procent kunna ses som väletablerat för ett normalfall. Det finns dock även andra bedömningar, som t.ex. i Ålbergamålet.

En första fråga i Ålbergamålet var om det skulle beaktas att fastigheterna var störda redan innan den nya störningen tillkom. Högsta domstolen slog därvid fast att ett toleransavdrag skulle göras trots att fastigheterna var störda redan tidigare av en äldre väg över fastigheten. Tillämpningen i flera underrättsavgöranden hade dessförinnan varit att det inte ansågs skäligt att göra ett toleransavdrag då fastigheten var störd sedan tidigare.²⁴

Visst stöd för att vid bestämmandet av toleransavdraget beakta att Stora Lida och Ålberga gård redan var störda av en europaväg när nya E 4 drogs över fastigheterna skulle kunna hämtas från ackumuleringsregeln i 31 kap. 9 § miljöbalken som bl.a. avser ersättning vid ingripanden av det allmänna. Bestämmelsen innebär att vissa beslut under de senaste tio åren skall läggas samman med det senaste beslutet när bedömning skall göras om kvalifikationsgränsen för skadeersättning eller inlösen har överträts. Regeln motiverades med att det skulle anses stötande om lagstiftningen utnyttjades på ett sådant sätt att en fastighetsägare genom skilda på varandra följande restriktioner skulle tvingas acceptera ett större intrång än om skadan bedömts i ett sammanhang (jfr prop. 1997/98:45 Del 2 s. 323 f. och NJA II 1998 s. 879). Frågan har också berörts i doktrinen (Dahlsjö m.fl., Fastighetsrättsliga ersättningsprinciper, 2000 s. 25 f.).

Som anförts i det föregående innebär emellertid bestämmelsen i 4 kap. 2 § expropriationslagen att ersättningen i målet skall bestämmas genom att man först beräknar det marknadsvärde som respektive fastighet hade omedelbart innan marken för nya E 4 togs i anspråk, varvid fastigheterna värderas i det skick de befann sig vid denna tidpunkt, dvs. hänsyn tas till att gamla E 4 då gick över fastigheterna i Kilaåns dalgång. Härfter beräknas restfastigheternas värde med beaktande av vägföretagets inverkan på marknadsvärdet. Det är skillnaden mellan de erhållna värdena, i förekommande fall minskad med ett toleransavdrag, som skall tillerkännas fastighetsägarna. Detta framgår av att bestämmelsen behandlar ”det företag för vars genomförande fastighet exproprieras”, dvs. i förevarande fall nya E 4. Den omständigheten att fastigheterna redan var störda av den hårt trafikerade gamla E 4 utgör inte skäl att nu underlåta toleransavdrag.

²⁴ Se t.ex. Svea hovrätt, 1987-06-10, DT 42 (Lantmäteriets rättsfallsregister V87:9.)

Därefter behandlades nivån för toleransavdraget och vilket värde som toleransavdraget skulle relateras till vid en jaktskada. Högsta domstolen fann att avdraget skulle bestämmas till 2 procent av jaktrettens värde.

Förarbetena till expropriationslagen ger ingen vägledning beträffande vad en fastighetsägare skäligen får tåla utan gottgörelse utan hänvisar till att ledning får sökas i de principer som utbildats inom grannelagsrätten för skadefall (se prop. 1971:122 s. 191). I den skälighetsprövning som skall göras bör ett flertal omständigheter vägas in, exempelvis skadans art och storlek samt om fastighetsägarna är privatpersoner. Toleransgränsen för vissa typer av immissioner, t.ex. buller och estetisk inverkan, kan ligga högre än för andra (jfr prop. 1969:28 s. 240 och NJA II 1969 s. 306). Högsta domstolen har i Värmdöleds- och Dalarö-målen bestämt tolerans nivån till 5 procent av fastigheternas oskadade värde. I Värmdöledsmålet var det fråga om trafikimmissioner i form av buller som inte var ortsvanliga men allmänvanliga. I Dalarö-målet var det fråga om ersättning för bullerstörningar och estetiska immissioner på grund av vägverksamhet. I Torslandamålet ansågs 7,5 procent av det värde fastigheten hade i oskadat skick vara vad fastighetsägaren fick tåla vid inverkan av psykiska och estetiska störningar från ett kraftledningsföretag.

Högsta domstolen har i det föregående funnit att skadorna på fastigheterna är såväl allmän- som ortsvanliga. Det talar för att toleransavdraget bör ligga på samma nivå som i Värmdöleds- och Dalarö-målen. Men de rättviseskäl som enligt vad ovan anförts bär upp toleransavdraget gör sig inte gällande i samma mån beträffande jaktskador som beträffande exempelvis bullerstörningar. Det talar för att toleransavdraget skall vara lägre för sådana skador än för den typ av skador som förevarit i de tidigare nämnda rättsfallen. Högsta domstolen finner därför att toleransavdraget bör bestämmas till 2 procent.

När en jaktskada uppkommer på en del av en fastighet är det knappast rimligt att toleransavdraget relateras till fastighetens totala värde. Det skulle nämligen innebära att stora fastigheter får vidkännas betydande intrång av detta slag utan någon ersättning alls. Det finns flera möjligheter att undgå sådana effekter. Avdraget kan relateras till fastigheternas totala jord- och skogsbruksvärde, till värdet av den skadade fastighetsdelen eller till det totala jaktvärdet på fastigheten. Med hänsyn till toleransavdragets ändamål framstår det som mest rimligt att avdraget knyts till vad som skadats, nämligen jakten.

Företagsskador som inte utgör miljöskador

Miljöskador är visserligen den klart dominerande typen av företagskador, men eftersom det uppenbarligen förekommer andra värdesänkande effekter till följd av ett företag än immissioner, kan man

konstatera att begreppet företagsskada är ett något vidare begrepp än miljöskada.

Ett exempel från praxis är NJA 1979 s. 32. I målet behandlades om inverkan av expropriationsföretaget skulle beaktas då jordbruksmark togs i anspråk för allmän väg.²⁵ Parterna i målet var överens om att marken varken vid ianspråktagandet eller när arbetsplanen fastställdes hade något förväntningsvärde för framtida tätbebyggelse. Fastighetsägaren ansåg dock att ersättningen skulle bestämmas med hänsyn till att det vid tiden för ianspråktagandet skulle ha förelegat ett förväntningsvärde, om marken inte hade berörts av vägföretaget. Staten hävdade i första hand, att hänsyn inte kan tas till sådant förväntningsvärde som eventuellt kunde ha uppstått om planen inte hade fastställts och i andra hand, att marken oavsett vägföretaget inte skulle ha haft något förväntningsvärde vid tillträdet. Högsta domstolen anförde bl.a. följande.

Enligt 8 § EL skall expropriationsersättning bestämmas med bortseende från sådan värdeförändring som beror endast på expropriationsrättens beviljande eller på att företaget genomförs. Ett värde som faller bort på grund av att expropriationstillstånd beviljas skall alltså ersättas. Men på motsvarande sätt måste regeln anses innebära, att ersättning skall utgå för värde som hindras att uppkomma därför att tillståndet meddelas.

[Vägverket har] åberopat en princip som legat till grund för byggnadslagen (1947:385) och som innebär, att lösen eller ersättning som kan utgå när genom planläggning dispositionsrätt till mark inskränks skall bestämmas efter förhållandena närmast före planfastställelsen. Med hänsyn till de skilda syften arbetsplan enligt väglagstiftningen och planer enligt byggnadslagstiftningen tillgodoser saknas emellertid i det hänseende varom här är fråga fog att jämställa de båda planinstituten. En sådan parallell vinner ej heller stöd av vare sig författningstext eller motivuttalanden på de rättsområden som är berörda.

På grund av det anförda skall ersättning utgå i den mån det kan antagas att förväntningsvärde skulle ha uppkommit fram till [tillträdet], om inte arbetsplanen fastställts.

Ett annat exempel är sådana byggnadsförbud, som enligt den tidigare gällande byggnadslagen kunde förordnas i avvaktan på ny planläggning. I NJA 1984 s. 93 I och II fann Högsta domstolen att sådana byggnadsförbud skulle ses som en del av expropriationsföretaget vid genomförandet av den nya planen. För byggnadsförbud som kunde förordnas oberoende av om en ny planläggning var förestående ansågs dock någon koppling inte finnas till expropriationsföretaget.

²⁵ I målet tillämpades visserligen äldre rätt i form av 19 § i 1943 års lag om allmänna vägar och 8 § i 1917 års expropriationslag, men bedömningen har ändå viss principiell betydelse.

I det andra av de båda berörda fallen var fråga om expropriation för tätbebyggelse av tre obebyggda fastigheter om vardera 1 500 kvm, för vilka gällde en stadsplan enligt vilken fastigheterna skulle bebyggas med radhus. Parterna var ense om att ersättningen, som en följd av presumtionsregeln, skulle bestämmas med utgångspunkt från den tidigare gällande planen för området. För detta planområde gällde dock byggnadsförbud enligt 35 och 168 §§ byggnadslagen.²⁶ Frågan i målet var om värdesänkningen till följd av dessa båda förbud skulle beaktas vid värderingen av fastigheterna. Hovrätten konstaterade följande.

Byggnadsförbudet enligt 35 § byggnadslagen tillkom för att hindra bebyggelse medan stadsplan för området upprättades. Eftersom löseskillingarna enligt parternas samstämmiga mening skall bestämmas med bortseende från den slutligen år 1977 fastställda stadsplanen och då byggnadsförbudet enligt 35 § byggnadslagen har direkt samband med planen, skall bortses från förbudet vid löseskillingarnas bestämmande. – – – Förordnandet enligt 168 § byggnadslagen meddelades år 1967. Det egentliga detaljplanarbetet påbörjades, såvitt framgår av utredningen, inte förrän några år in på 1970-talet och resulterade i den stadsplan, som slutligen fastställdes genom regeringens beslut d 10 mars 1977. Expropriationstillstånd gavs samma dag. Då således förordnandet enligt 168 § byggnadslagen ligger avsevärt i tiden före detaljplanarbetet får det antas att förordnandet företrädesvis grundats på bedömningen att förutsättningar att genomföra avstyckningsplanen saknades. Med hänsyn härtill och då det av utredningen inte framgår att förordnandet ändå meddelats med hänsyn till upprättandet och genomförandet av planen finner HovR:n att det inte har sådant samband med expropriationsföretaget att ersättningarna skall bestämmas med bortseende från inverkan av förordnandet.

I Högsta domstolen var parterna ense om att värderingen skulle ske med bortseende från nybyggnadsförbudet enligt 35 § byggnadslagen. Beträffande betydelsen av förordnandet enligt 168 § BL anförde Högsta domstolen följande.

Beträffande frågan huruvida värderingen i målet, med hänsyn till den princip som kommit till uttryck i 4 kap. 2 § expropriationslagen, skall ske med bortseende från inverkan av 168 §-förordnandet har kommunen gjort gällande att ansökningen om beslut om sådant förordnande inte hade samband med stadsplanarbetet utan grundades på att avstyckningsplanen ansågs föråldrad och inte möjlig att genomföra. Kommunen har vidare upplyst att ansökningen omfattade samtliga om-

²⁶ Förbud enligt 35 § kunde meddelas för att förhindra byggnadsåtgärder i avvaktan på en ny stadsplan. Förordnade om tätbebyggelseförbud enligt 168 § byggnadslagen kunde meddelas för avstyckningsplaner som ansågs otidsenliga.

råden med avstyckningsplaner inom dåvarande Boo kommun. – – – Av vad ovan anförts rörande innebörden av övergångsbestämmelserna i 168 § BL följer att ett förordnande om tätbebyggelseförbud beträffande avstyckningsplaneområde måste anses företrädesvis vara grundat på bedömningen att förutsättningar att genomföra avstyckningsplanen saknas. Sådant förordnande kan meddelas oavsett om stadsplanläggning är aktuell och är inte i och för sig erforderligt för att förhindra bebyggelse i samband med upprättande av stadsplan för mark inom avstyckningsplaneområde. Vid angivna förhållanden bör endast i undantagsfall ett för visst område meddelat 168 §-förordnande anses ha sådant samband med stadsplanläggning av området att vid expropriation av fastighet värderingen skall ske med bortseende från inverkan av förordnandet. Utredningen i målet ger inte vid handen att sådant samband förelegat i förevarande fall.

Ett tredje fall som kan nämnas är ett hovrättsavgörande rörande tredje rullbanan på Arlanda flygplats.²⁷ I målet berördes en fastighet som användes för kommersiell parkeringsverksamhet med stöd av ett tillfälligt bygglov. Frågan var om ersättningen skulle bestämmas med utgångspunkt från att parkeringsverksamhet var pågående användningssätt. Enligt fastighetsägaren var nämligen det tillfälliga bygglovet, med hänsyn till inverkan av expropriationsföretaget, likvärdigt med ett permanent bygglov. Fastighetsdomstolen hade också funnit att det var den tredje rullbanans tillkomst som var anledningen till att bygglovet inte blev permanent och att detta därmed var en företagsskada som inte var allmänvanlig. Marken skulle alltså värderas utifrån att parkeringsändamål var tillåten markanvändning vid värdetidpunkten.

Hovrätten konstaterade – med hänvisning bl.a. till NJA 1984 s. 93 – att inverkan av sådana planläggningsåtgärder eller markanvändningsbeslut som har ett direkt samband med expropriationen ska vägas in vid bedömningen av skadan och att det därför inte fanns några hinder att pröva expropriationsföretagets inverkan på bygglovsfrågan. Vid den prövningen fann hovrätten att det kunde anses vara klarlagt att det var utbyggnaden av tredje rullbanan och därmed expropriationen som var orsaken till att fastighetsägaren inte hade fått permanent bygglov för parkeringsanläggningen. Utgångspunkten för värderingen skulle därför vara att parkeringsverksamheten utgjorde pågående och tillåten markanvändning vid värdetidpunkten.

I sammanhanget bör slutligen även nämnas den praxis som har utbildats när det gäller ersättning för kvartersmark för annat än

²⁷ Svea hovrätts dom 2002-03-06 i mål nr T 4566-00. (Lantmäteriets rättsfallsregister V02:14.)

enskild bebyggelse i en detaljplan.²⁸ Denna praxis, som bygger på tre avgöranden av Högsta domstolen,²⁹ brukar sammanfattas så att ersättningen ska bestämmas utifrån det marknadsvärde marken sannolikt hade haft om den inte hade lagts ut för allmänt ändamål. De redovisade rättsfallen är visserligen från tiden före den nuvarande influensregeln, men eftersom ersättningsprincipen innebär att man bortser från detaljplanens värdesänkande effekt, brukar synsättet ses som en tillämpning av 4 kap. 2 § expropriationslagen.

10.4.2 Företagsnytta

Frågor om företagsnytta har mer sparsamt prövats av domstol. Ett mål som bör nämnas är NJA 1981 s. 933. Frågan i målet gällde bl.a. vad som ska anses utgöra expropriationsföretaget när det har skett en värdeökning till följd av planläggning. Högsta domstolen slog fast att presumtionsregeln är det instrument som lagstiftaren tillhandahåller för att en kommun vid expropriation för tätbebyggelse ska kunna tillgodogöra sig sådan markvärdestegring som har föranletts av dess egen planläggningsverksamhet. Eftersom det är själva *expropriationsändamålet* som åsyftas med "företaget" kunde värdeökningen till följd av stadsplanen inte anses vara en företagsnytta.

I tre parallella mål som nyligen har avgjorts av Högsta domstolen behandlades frågan om vilken ersättning som skulle betalas för upplåtelse av ledningsrätt för befintliga basstationer (inklusive master) för mobiltelefoni.³⁰ Bakgrunden till målen är att en arrendemarknad har etablerats, enligt vilken det betalas årliga arrendebelopp, som omräknade till nuvärdet vida överstiger värdet av marken på de berörda fastigheterna i den pågående (dvs. den tidigare) användningen. I tillämpningen före Högsta domstolens avgörande hade denna högre nivå – som förenklat kan sägas motsvara värdet av en "masttomt" – i många fall bedömts utgöra en företagsnytta, som helt eller till viss del skäligen skulle ersättas. Frågan i målen var huvudsakligen om dessa arrendenivåer skulle tillåtas påverka ersätt-

²⁸ Med detta avses sådan mark som i en detaljplan har användningsbestämmelser som C (Kyrka), D (Vård), M (Begravning), N (Friluftsområde), S (Skola), T (Trafik), Y (Idrott), m.m. Ibland används även det förenklade uttrycket "allmän tomtmark". Enligt 6 kap. 17 § plan- och bygglagen får sådan mark lösas av kommunen om dess användning för avsett ändamål inte ändå kan anses säkerställd. Kommunen är vidare enligt 14 kap. 1 § plan- och bygglagen skyldig att lösa sådan mark om fastighetsägaren begär det.

²⁹ NJA 1956 s. 174, NJA 1963 not A 27 och NJA 1969 not A 22.

³⁰ NJA 2008 s. 510 (I–III). Se även avsnitt 6.5.1.

ningen.³¹ Högsta domstolen anförde därvid följande rörande företagsbegreppet.

I samband därmed kan uppkomma fråga om vad som utgör expropriationsföretaget. Ledning bör därvid kunna hämtas från de ändamål för vilka expropriation har medgetts. Har en verksamhet bedrivits redan före expropriationen med stöd av t.ex. arrende-, nyttjanderätts- eller servitutsavtal och medför expropriationen inte någon förändring därav får, vid bedömning enligt influensregeln och under förutsättning att verksamheten uppfyller den aktuella ändamålsbestämmelsen, expropriationsföretaget anses innefatta även den före expropriationen bedrivna verksamheten (jfr NJA 1981 s. 933).

Den berörda värdeökningen bedömdes emellertid inte vara en sådan företagsinverkan som skulle kunna beaktas vid bestämmande av ersättningen.

En särskild form av nytta är sådan utvinning av naturalster som tillåts ske inom ett exproprierat markområde. Eftersom täkter av t.ex. grus – för annat än husbehov – är tillståndspliktiga, uppkommer frågan om det är själva expropriationsföretaget som innebär att värdet av en viss täkt får exploateras och, som en följd därav, om denna värdeökning bör ersättas eller inte.

I ett expropriationsmål rörande den tredje rullbanan vid Arlanda flygplats behandlades sambandet mellan expropriationsföretaget och exploateringen av en grustäkt.³² Hovrätten anförde bl.a. följande (i sammandrag).

Expropriationen har ostridigt inte medfört att någon befintlig rättighet att bryta grus har upphört. Anläggandet av tredje landningsbanan medförde att täkttillstånd beviljades; fastighetsägaren skulle på grund av naturvårdsintressena annars inte ha fått täkttillstånd. Gruset behövde tas bort för att banan skulle kunna anläggas. HovR finner mot den bakgrunden att expropriationen inte inneburit någon förlust som är ersättningsgill enligt 4:1 ExL. Möjligheten till grusexploateringen för Luftfartsverket är enligt hovrätten att anse som en nytta av expropriationsföretagets genomförande. Enbart markavståndet kan nämligen inte utan vidare anses medföra att gruset får exploateras, utan denna möjlighet har uppkommit först till följd av expropriationsföretaget som är den tredje rullbanan och vars genomförande i detta fall innebär att grus i viss mängd kopplat till det aktuella företaget måste frigöras. Nyttoeffekten av aktuellt slag är således att anse som en företagsnytta. Eftersom det inte framkommit att någon fastighetsägare i orten eller i allmänhet skulle ha fått tillgodogöra sig sådan företagsnytta som det är fråga om ska någon ersättning inte utgå.

³¹ Jfr även avsnitt 6.5.1.

³² Svea hovrätts dom 2003-08-29 i mål nr T 5501-01.

Slutligen får två rättsfall från hovrätterna, som relativt nyligen har avgjorts, ytterligare belysa tillämpningen. Båda fallen avsåg ”avräkning för företagsnytta” i samband med bestämmande av intrångsersättning enligt väglagen.

I det ena fallet³³ var fråga om ersättning för mark som avstods för bl.a. ett brofundament inom ett vägrättsområde för en allmän väg. Eftersom den nya vägen innebar att en broförbindelse tillskapades, som innebar betydligt kortare och snabbare transporter in till kommuncentrum, uppkom fråga om företagsnytta. Domstolen fann, att eftersom nyttan uppgick till högst fem procent av fastighetens värde, skulle fastighetsägaren få tillgodoräkna sig hela värdehöjningen.

I det andra fallet togs mark i anspråk för en motorväg på en stor lantbruksegendom. I samband därmed uppkom frågan om möjligheterna att exploatera intilliggande mark kunde ses som en följd av vägföretaget. Svea hovrätt anförde därvid följande.³⁴

Frågan är till att börja med om värdestegringen är att hänföra till vägföretaget eller till planläggningen av området eller möjligen beror på en kombination av båda. Sådan värdestegring som uppkommit enbart på grund av företaget skall som företagsnytta avräknas från ersättningen om det inte är fråga om Orts- eller allmännyttig nytta som fastighetsägaren skäligen skall få tillgodogöra sig. För att uppkommen värdestegring skall kunna göras gällande som en företagsnytta krävs att vägföretaget har sådant samband med värdestegringen att vägföretaget inte bara är en *nödvändig* utan även en *tillräcklig* förutsättning för värdestegringen. – – – Vägföretaget har otvivelaktigt förbättrat förutsättningarna för att det aktuella området skulle bli intressant för planläggning. Genom trafikplatsen har marken runtomkring blivit attraktiv för exploatering för t.ex. handels- och industriändamål. Uppkomsten och storleken av ett råmarksvärde beror emellertid på flera omständigheter. En viktig sådan omständighet är att kommunen i kraft av sitt planmonopol är eller bedöms vara positivt inställd till planläggning och exploatering. Det slutliga realiserandet av ett råmarksvärde kräver alltså kommunala beslut. Enbart genom vägföretaget skapades inga byggrätter. Av detta följer att vägföretaget inte kan anses ha varit en tillräcklig förutsättning för hela värdestegringen. Enligt hovrättens uppfattning är således det ostridiga råmarksvärdet 20 kr/kvm inte utslutande att anse som en följd av vägföretaget i ersättningshänseende, utan även en följd av den planläggning som är nödvändig och som kommunen råder över.

³³ Hovrättens för Nedre Norrland dom 2004-10-13 i mål nr T 31-02.

³⁴ Svea hovrätts dom 2004-04-05 i mål nr T 9174-01.

Nyttan ansågs alltså – åtminstone till viss icke obetydlig del – vara en företagsnytta som vida översteg värdet av markintrånget och som inte bedömdes som orts- eller allmänvanlig. Någon ersättning för markintrånget betalades därför inte.

10.5 Överväganden

Utredningens förslag: Ersättning för företagsskada ska, liksom enligt gällande rätt, betalas endast i sådana fall där ersättning enligt miljöbalken skulle ha betalats för en motsvarande miljöskada. Reglerna i miljöbalken om s.k. toleransavdrag ska upphävas. Avdrag för företagsnytta ska inte göras vid bestämmande av expropriationsersättning.

10.5.1 Inledning

Den s.k. influensregeln i 4 kap. 2 § expropriationslagen brukar uttryckas som ett undantag från den grundläggande regeln om att ersättningen vid expropriation ska motsvara fastighetens marknadsvärde eller minskningen i marknadsvärdet. Influensregeln innebär nämligen att vissa marknadsvärdeökningar eller marknadsvärdeminskningar, som beror på det aktuella expropriationsföretaget, inte ska beaktas när ersättningen bestäms.

Den praktiska innebörden av influensregeln är synnerligen svår att läsa ut ur lagtexten. Detta gäller inte minst skillnaden mellan regelns effekter när det gäller företagsskador, dvs. värdeminskningar, å ena sidan, och företagsnyttor, dvs. värdeökningar, å den andra. Redan av det skälet kan ifrågasättas om det är nödvändigt och lämpligt att ha samma reglering för skador och nyttor.

Vid införandet av de nu gällande bestämmelserna var det de grannelagsrättsliga reglerna rörande miljöskada i dåvarande miljöskyddslagen³⁵ – dvs. negativa influenser i expropriationssammanhang – som stod modell för bestämmelsernas utformning. När det gäller de positiva influenserna konstaterades tämligen översiktligt i förarbetena, att sådana influenser fick bedömas enligt samma grunder.

Det kan förstås finnas en mening i sig med att behandla skador och nyttor samlat – i de fall där båda effekterna förekommer sam-

³⁵ Som alltså numera återfinns i 32 kap. miljöbalken.

tidigt. Åtminstone om syftet med bestämmelsen är att det är *nettoeffekten* som ska bedömas när företagsnyttor och företagskador förekommer samtidigt – vilket torde vara vad lagstiftaren avsåg när bestämmelserna tillkom.³⁶ Ett sådant synsätt är dock inte invändningsfritt, om man beaktar att influensregeln i grunden bygger på skälighetsöverväganden. Om nettoeffekten läggs till grund för prövningen kan detta t.ex. leda till att två av immissioner precis lika stora fastighetsägare behandlas olika ersättningsmässigt därför att den ene samtidigt åtnjuter en nytta som den andre inte kan tillgodogöra sig. Motsvarande gäller i det omvända fallet – dvs. när företagsnyttan är densamma men inte företagskadan. Det kan med visst fog ifrågasättas om detta i alla lägen är en skälig och lämplig ordning.

Mot den nämnda bakgrunden kommer vi i det följande att behandla företagskador och företagsnyttor som två helt olika frågor. Vi kommer därför att i särskilda avsnitt belysa och bedöma vad som lämpligen bör gälla för negativa respektive positiva influenser på marknadsvärdet vid ett tvångsförfogande.

En grundläggande fråga när det gäller hanteringen av företagskador och företagsnyttor är emellertid vad som egentligen menas med ”företaget”, dvs. vilka av många olika och delvis sammanflätade värdeeffekter som följer av en expropriation, som egentligen ska bedömas enligt 4 kap. 2 § expropriationslagen. Om man ser till rättstillämpningen kan man konstatera att företagsbegreppet som sådant inte har bedömts helt konsekvent – inte ens av Högsta domstolen. I stället har företagsbegreppet givits delvis olika innebörd i olika situationer. Detta beror sannolikt på hur man i respektive fall har sett på frågan i vilken utsträckning den föreliggande skadan eller nyttan skäligen bör ersättas.

Vi avser dock inte att här göra någon mer djupgående och generell analys av företagsbegreppet som sådant. I stället kommer vi att behandla begreppet företaget i anslutning till att frågorna om företagskada respektive företagsnytta närmare diskuteras.

10.5.2 Företagskada

När det gäller företagskada är influensregeln utformad så att ”huvudregeln” är att sådana skador ska ersättas. Vid bestämmande av löseskillingen ska således någon hänsyn inte tas till den marknads-

³⁶ Se prop. 1971:122 s. 190.

värdesänkning som har skett till följd av negativa influenser från det aktuella expropriationsföretaget. Vid förvärv av del av fastighet innebär huvudregeln att ”värdet före” bestäms till det ostörda värdet och ”värdet efter” till det störda värdet – med följd att företagsskadan ersätts.

Undantag från huvudregeln ska dock göras om det med hänsyn till Orts- och allmänvanligheten bedöms skäligt att skadan får tålas. Löseskillingen ska då bestämmas till det gällande, störda, värdet. Vid delexpropriation innebär undantagsfallet att såväl ”värdet före” som ”värdet efter” bestäms med beaktande av störningen, vilket har till följd att någon ersättning inte betalas för skadan.³⁷

”Oväsentliga skador”, dvs. störningar som inte har medfört inverkan av någon betydelse, omfattas inte av de nyssnämnda bestämmelserna. Det innebär att sådana skador alltid får tålas.

Utgångspunkter

När influensregeln infördes var det, som tidigare har berörts, ett klart uttalat syfte att regleringen skulle svara mot bestämmelserna om ersättning för miljöskada. Efter att ha konstaterat att de tidigare gällande reglerna inte var samstämmiga uttalar Expropriationsutredningen följande i den frågan.³⁸

Resultatet av [gällande] regler kan ibland verka överraskande, åtminstone för den som inte är insatt i systemets mekanik. Om expropriation äger rum för att bereda utrymme åt ett företag som orsakar immissioner och därvid bl.a. kommer att omfatta ett obetydligt område – exempelvis en eller annan kvadratmeter – av en fastighet, får ägaren av denna full ersättning för olägenheter till följd av immissionerna. Hans granne däremot, som kanske har lika stora olägenheter av företaget men som inte behöver avstå någon mark, får inte någon ersättning alls. Det behöver inte närmare utvecklas att dessa konsekvenser av de nuvarande reglerna kan göras till föremål för befogad kritik.

Som har framgått av avsnitt 10.3 delade departementschefen utredningens bedömning, att immissionsskador från ett expropriationsföretag inte skulle tillåtas påverka ersättningen i andra fall än då rätt

³⁷ Det går förstås att ifrågasätta vad som egentligen är huvudregel och vad som är undantag – om man ser till hur bestämmelsen tillämpas. Undantagen torde således vara vanligare än huvudregeln. Vi har dock av presentationstekniska skäl valt att uttrycka bestämmelsens innebörd på det ovan redovisade sättet.

³⁸ SOU 1969:50 s. 180.

till ersättning för sådana skador föreligger enligt bestämmelserna om ersättning för miljöskada.

Enligt vår mening är de argument som då framfördes i hög grad bärande även i dag. Såväl rättvise- och likabehandlingsskäl, som den grundläggande hänsynen till äganderätten, talar således starkt för att en fastighetsägare som avstår mark och en fastighetsägare som inte avstår någon mark bör ha samma grundläggande rätt till ersättning för en likartad immissionsskada. En utgångspunkt i våra direktiv är vidare att ersättningsbestämmelserna ska vara enkla att förstå och att tillämpa samt att reglerna ska vara ägnade att leda till förutsägbara resultat och därmed underlätta samförståndslösningar. Detta talar ytterligare för att bestämmelserna om miljöskada och om företagskada även fortsättningsvis bör vara desamma.

En grundprincip, som sedan lång tid tillbaka utmärker bestämmelserna om ersättning för miljöskada, är att en fastighetsägare skäligen får tåla en viss omgivningspåverkan. Skadan måste alltså överskrida en viss skadetröskel innan ersättning blir aktuell. Smärre skador, som varje fastighetsägare givetvis drabbas av i sin vardag, ersätts således inte. I princip finns det överallt i det befolkade samhället ett "bakgrundsbrus" av störningar av olika slag, såsom buller, estetiska störningar, m.m. Det vore därför orimligt att varje störning – oavsett storleken av denna – skulle kunna leda till ersättning.

En särskild omständighet att beakta är dessutom att miljöskador klart skiljer sig från andra "ianspråktaganden" av fast egendom, där ersättning aktualiseras, genom att det vid miljöstörningar i hög grad handlar om grannelagsrättsliga frågor. Vid en renodlad markåtkomst är det vanliga att förvärvaren är staten, en kommun eller ett resursstarkt privat intresse. Den berörde fastighetsägaren kan t.ex. vara en villaägare eller en lantbrukare. När det gäller miljöstörningar kan det i stället många gånger vara lantbrukaren som är den störande, medan de störda är andra enskilda fastighetsägare – t.ex. villaägare. Det är inte rimligt att ersättning grannar emellan aktualiseras förrän störningen är av en viss storlek.

Den grundläggande principen, att ersättning för miljöskador ska betalas endast om skadan överstiger en viss kvalifikationsnivå bör således enligt vår mening gälla även framgent. Den principen har också sin motsvarighet i alla de andra länder vi har studerat.

Väsentlighetsrekvisitet

Enligt 32 kap. 1 § andra stycket miljöbalken gäller att en förmögenhetsskada, som inte har orsakats genom brott, ersätts endast om den är av någon betydelse – det s.k. väsentlighetsrekvisitet. Bestämmelsens syfte är att från rätten till ersättning undanta bagatellartade skador, som inte har någon praktisk betydelse.³⁹ Man kan alltså se det som att det finns ett processekonomiskt skäl bakom bestämmelsen, dvs. att undvika rättstvister rörande mer eller mindre oväsentliga frågor.

Motsvarande rekvisit gäller även enligt 4 kap. 2 § expropriationslagen. Innebörden i expropriationssammanhang är att skador (inverkan på marknadsvärdet) som inte är av någon betydelse får tålas av den fastighetsägare som har fått egendom exproprierad. Eftersom bestämmelsen om att ersättningen ska bestämmas med bortseende av influensen inte är tillämplig för obetydliga skador, ska ersättningen alltså i dessa fall bestämmas till det lägre, ”influerade”, dvs. skadade, värdet.

Vid en expropriation – eller något annat markåtkomstförfarande – torde den processekonomiska aspekten av väsentlighetsrekvisitet inte ha någon större praktisk betydelse; en process och en värderingssituation har ju ändå redan uppkommit. Rekvisitet torde dessutom sällan eller aldrig ha någon självständig materiell betydelse, vilket understryks av att något klart uttalat exempel på motsatsen inte finns i rättstillämpningen. Att små skador får tålas kan vidare sägas följa redan av att orts- eller allmänvanlig inverkan får tålas utan ersättning. Mot den bakgrunden har vi övervägt om det är nödvändigt att bibehålla ett väsentlighetsrekvisit i lagen.

Även om villkoret knappast har spelat någon roll i de fall där en miljö- eller en företagsskada faktiskt har prövats, kan man inte bortse från att villkoret kan ha haft betydelse för att andra fall aldrig har lett till någon rättsvist. Väsentlighetsrekvisitet torde således kunna ha betydelse för att processer i ”småfrågor” över huvud taget inte aktualiseras. Vår samlade bedömning är därför att rekvisitet bör kvarstå i sin nuvarande form i såväl expropriationslagen som i miljöbalken.

³⁹ Prop. 1969:28 s. 165 och 238 och prop. 1985/86:83 s. 40.

Orts- och allmänvanlighetsrekvisiten

Enligt gällande rätt är det huvudsakligen de s.k. Orts- och allmänvanlighetsrekvisiten – kombinerat med en mer eller mindre fristående skälighetsprövning – som ska läggas till grund för avgörandet om en företagsskada (eller en miljöskada) ska ersättas eller inte. En skada ska således ersättas om ”det är skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden”.

När rekvisiten ursprungligen infördes i miljöskyddslagen år 1969 anfördes bl.a. följande skäl för den gällande ordningen.⁴⁰

Väsentlighets- och ortsvanlighetsrekvisiten går tillbaka till 1909 års jordabalksförslag, som i sin tur bygger på förebilder i tysk rätt. Rekvisiten har i vattenlagen och i de tre jordabalksförslagen utformats något olika, och meningarna har varit delade om det närmare förhållandet dem emellan. I de senare jordabalksförslagen är det ortsvanlighetsrekvisitet som helt träder i förgrunden. Där har också vid sidan av väsentligheten införts rekvisitet ”besvärets allmänna förekomst under jämförliga förhållanden”, det s.k. allmänvanlighetsrekvisitet. – – – Allmänvanlighetsrekvisitet fördes fram av lagberedningen i 1947 års jordabalksförslag vid sidan av ortsvanlighetsrekvisitet. Ortsvanligheten ansågs i vissa fall ej vara tillräcklig för att bedöma om en immission skulle anses tillåten eller ej, och i sådant fall kunde enligt beredningen ledning hämtas genom en jämförelse med vad som förekommer på andra håll. Bestämmelsen synes främst ha föranletts av behovet att kunna förlägga nya industrier till orter där dessa industrier ej är ortsvanliga. Men beredningen nämner också det fallet att en företagare i ett industrisamhälle utsätter grannarna för en immission av annat slag än som tidigare förekommit i orten. – – – Det saknas enligt min mening anledning att avvika från de grundsatser som tillämpas i stadgad praxis inom grannelagsrätten. I regel torde man kunna begränsa det strikta ersättningsansvaret på sätt som hittills skett i praxis enbart med tillämpning av väsentlighets- och ortsvanlighetsrekvisiten. I vissa fall ger dessa emellertid inte tillräcklig ledning. Man bör då kunna falla tillbaka på en jämförelse med förhållandena i stort. – – – Sammanfattningsvis anser jag starka skäl tala för att utforma den grundläggande ersättningsregeln i enlighet med vad de sakkunniga föreslår. Väsentlighets-, ortsvanlighets- och allmänvanlighetsrekvisiten bör alltså ingå i lagförslaget.

Ortsvanlighetsrekvisitet har således en mycket lång tradition. Det har sedan länge ansetts att gränsen för när störningar från en berdriven verksamhet bör föranleda ersättning bör kopplas till den rådande störningsnivån i den aktuella orten. Allmänvanlighetsrekvisitet

⁴⁰ Prop. 1969:28 s. 238 f.

är av senare datum och infördes främst eftersom det utan ett sådant rekvisit inte är möjligt att utan ersättningskrav etablera någon störande verksamhet – även om störningen inte är alltför omfattande – i en ort där sådan verksamhet sedan tidigare inte har förekommit.

Det ligger i sakens natur att skälighetsrekvisit av det här slaget inte låter sig beskrivas i form av några enkla tumregler. Rätts-tillämpningen, som den framgår av de rättsfall som redovisats ovan – tillsammans med en lång rad underrättsavgöranden – är dock som vi ser det tämligen enhetlig och överblickbar. Miljöstörningar är visserligen aldrig lätta att bedöma och värdera. I den vardagliga tillämpningen torde det ändå, mot bakgrund av tillgänglig praxis, vara tillräckligt tydligt när störningen är av sådan storlek att den bör ersättas.

Enligt ordalydelsen i bestämmelserna om företags- och miljöskador ska vanlighetsprövningen grundas på en skälighetsbedömning. I några avgöranden på senare tid har Högsta domstolen lagt en större tyngd än tidigare på just skälighetsprövningen. Gällande rätt skulle därför kunna uttryckas på följande sätt. Om störningarna inte är vanliga, i orten eller i allmänhet, ska de ersättas. Är de däremot vanliga kan de ändå ersättas, om det finns särskilda skäl.

Vad som bör betraktas som allmänvanligt när det gäller bullerstörningar är relativt tydligt angivet i praxis, eftersom de normer som vid varje tidpunkt gäller för bullernivåer i samhället har ansetts som vägledande. För andra slag av immissioner finns visserligen inte några motsvarande normer. Det kan å andra sidan inte sägas ha uppstått några mer avgörande komplikationer i tillämpningen, vare sig när det gäller hur vanligheten eller skäligheten bör bedömas.

Det hittills anförda ger alltså enligt vår mening inte grund för att det skulle finnas något behov av att ändra de sedan lång tid tillbaka tillämpade principerna för ersättning för miljöskada och företags-skada.

När det gäller gränsen för när en skada når upp till den omfattningen att den bör ersättas, är det inte möjligt att direkt ”översätta” gällande praxis till en skadetröskel uttryckt som en värdeminskning i procent. Måhända skulle man ur tillgänglig praxis kunna utläsa att gränsen för ersättning – beroende på omständigheterna i det enskilda fallet – normalt ligger vid en värdeminskning någonstans mellan 5 och 10 procent. Vi har – mot bakgrund främst av det grundläggande skyddet för äganderätten – övervägt möjligheten och lämpligheten av att sänka nivån för när ersättning bör betalas för miljö- och företagsskador. Det bör dock även fortsättningsvis

finnas någon form av toleransgräns. Utrymmet för en sänkning av den nuvarande nivån måste betraktas som mycket begränsat. Det enda realistiska alternativet till den ”gräns” som tillämpas i dag skulle vara en skadetröskel om 2–3 procents värdeminskning. Ett sätt att åstadkomma en sådan sänkt toleransgräns skulle kunna vara att införa en uttrycklig skadetröskel med angivande av tillämplig procentsats. Ett annat sätt är att formulera om de, rekvisit i lagen som i dag uttrycker den gällande toleransgränsen.

Enligt vår mening är det emellertid inte befogat med en ändrad, och lägre, toleransgräns. Ett viktigt skäl för denna bedömning är det ”störningsbrus” som generellt förekommer i samhället i kombination med de svårigheter som trots allt finns med att värdera miljöskador. Dessa förhållanden leder till att gränsen inte kan sättas till någon enstaka procents värdeminskning – vare sig gränsen uttrycks i siffror eller med ord. Som tidigare har berörts är dessutom det äganderättsliga perspektivet inte lika entydigt när det gäller miljöskador. Till skillnad från övriga effekter av en markåtkomst är miljöskadorna nämligen mer en grannelagsrättslig fråga. Det innebär att reglerna har betydelse för enskilda fastighetsägare både när de själva är störande som när de blir störda. Även detta talar för att toleransgränsen inte bör vara så låg att antalet rättstvister rörande störningar fastigheter emellan ökar. En toleransgräns bör därför minst uppgå till omkring 5 procent för att den ska kunna tillämpas på ett för olika berörda intressen praktiskt och godtagbart sätt.

Det som återstår att överväga är då i första hand om det är befogat att ersätta det gällande skälighetsrekvisitet med en rent procentuell skadetröskel som anger t.ex. att ersättning ska betalas för företagsskador (och miljöskador) som överstiger 5–10 procent av fastighetens oskadade värde.⁴¹ I andra hand skulle kunna övervägas om det finns skäl att i viss mindre utsträckning ändra i de nuvarande rekvisiten.

För att införa en procentuell skadetröskel talar i första hand tydlighets- och förenklingsskäl. En klar nackdel med en sådan lösning är att utrymmet för att ta hänsyn till det enskilda fallet därmed skulle försvinna. Ett annat problem är att frågan om ersättning ska betalas eller inte i hög grad skulle bli beroende av själva värderingsförfarandet i varje enskilt fall. Om man med ett skälighetsrekvisit, som det nu gällande, kommer fram till att ersättning ska betalas, får precisionen i värderingen endast mindre betydelse för

⁴¹ Den exakta procentgränsen får förstås i så fall diskuteras närmare.

såväl den skadedrabbade som för den som svarar för ersättningen. Om det däremot är skadans storlek som även avgör om ersättning över huvud taget ska betalas, skulle det bli helt avgörande om skadevärderingen landar på en tiondels procent över eller under den lagstadgade gränsen.

Att rent praktiskt bedöma miljöskador tillhör dessutom de mer svåra värderingssituationerna. Vissa försök har gjorts att utforma metoder och principmodeller för hur detta skulle kunna göras,⁴² men ingen mer allmängiltig metod har hittills slagit igenom i tillämpningen.⁴³ I stället bestäms skadan av en viss miljöstörning förhållandevis ofta genom olika former av vad som skulle kunna kallas för en ”jämförelsevärdering”. Även begreppet ”juridisk värdering” har förekommit. Arbets sättet innebär att man jämför det aktuella fallet med hur andra, liknande, situationer har bedömts – av i första hand domstolarna, men även av andra värderare. Därefter lägger man sig i den egna bedömningen – beroende på omständigheterna i fallet och vilken roll värderaren har i processen – på en nivå mer eller mindre över eller under jämförelsefallet. En skadetröskel med en viss procentgräns skulle alltså – åtminstone i viss mening – kunna sägas innebära en slags ”kullerbytta”, eftersom de gällande rekvisiten i praktiken har lett till en viss bedömning även av värdenivåerna.

Vår samlade bedömning är att vi ser betydligt fler nackdelar än fördelar med att byta ut de nu gällande skälighetsreglerna mot en värdeminskningsschablon.

Vad slutligen gäller de gällande rekvisiten som sådana ser vi ingen anledning att föreslå några ändringar. Ersättning för en miljöskada eller en företagsskada bör alltså även fortsättningsvis betalas om det med hänsyn till Orts- och allmänvanligheten av den störning som föranleder skadan bedöms skäligt. Synsättet är väletablerat, har en lång rättslig tradition och det är svårt att påvisa fall där den gällande ordningen har lett till stötande resultat. Den utökade betydelsen av en särskild skälighetsprövning, som Högsta domstolen får anses ha infört i och med Dalarömålet, stärker enligt vår mening ytterligare bedömningen att den gällande ordningen måste anses vara såväl skälig som rättssäker. Det är vidare svårt att se någon alternativ lösning, som med en bibehållen skadenivå i storleksordningen

⁴² Se t.ex. LMV-rapport 1998:7, Värderingsmodell för vägtrafikimmissioner.

⁴³ Men det förekommer förstas studier som har gjorts för vissa särskilda fall, se t.ex. Thomas Hammar, Trafikimmissioners inverkan på villapriser, 1974 och Thomas Hammar och Anders Sjöberg, Inverkan på permanentbostadshus på landet av stora trafikleder, 1997.

5–10 procent, skulle vara såväl enklare att tillämpa som mer rättvisa. Vid en ändrad formulering av rekvisiten skulle det dessutom inledningsvis inte finnas någon rättspraxis att falla tillbaka på vid den praktiska tillämpningen.

Toleransavdrag

Som angetts i föregående avsnitt görs först en bedömning, med utgångspunkt i skälighetsprövningen av vanligheten, av om en företagsskada (eller en miljöskada) över huvud taget ska ersättas, eller med andra ord om skadan överstiger *toleransgränsen*. Enligt praxis ska sedan ställning tas till ett visst s.k. *toleransavdrag* ska göras från skadebeloppet.

Såväl i praxis som i doktrinen används de båda begreppen *toleransgräns* och *toleransavdrag* på ett inte helt entydigt sätt. I vissa sammanhang är det uppenbart att man med detta menar två olika nivåer. I andra sammanhang har dock begreppen använts ”synonymt” – i den meningen att *toleransavdraget* är detsamma som den värdeminskning som ligger under *toleransgränsen*.

Grunden till den begreppsdiskussion som har förekommit är det s.k. Värmdöledsålet (NJA 1977 s. 424). I målet drogs gränsen för allmänvanligheten vid en ekvivalent bullernivå om 60 dB(A). I det värderingsunderlag som hade tagits fram – och som låg till grund för Högsta domstolens bedömning av värdeminskningen för berörda fastigheter – angavs ett samband mellan bullernivå och värdeminskning som innebar att 60 dB(A) ledde till en värdeminskning om 10 procent och 70 dB(A) till en värdeminskning om 20 procent. Även om domstolen inte bedömde allmänvanligheten utifrån storleken av värdeminskningen, så innebar domen rent faktiskt att skador över 10 procent ersattes, men inte skador under denna nivå. Därefter gjorde Högsta domstolen bedömningen att 5 procent var den nivå som den skadedrabbade skäligen själv fick bära. Som det uppfattades låg alltså *toleransgränsen* för när ersättning ska betalas högre än det *toleransavdrag* som gjordes.

Begreppsdiskussionen tilltog efter Högsta domstolens utslag i Torslandamålet (NJA 1988 s. 376), där domstolen konstaterade att den ersättning som fastighetsägaren hade yrkat inte uppgick till mer än 7,5 procent av fastighetens oskadade värde och att denna värdeminskning inte var större än vad fastighetsägaren skulle anses vara skyldig att tåla vid inverkan av psykiska och estetiska störningar.

Utslaget blev föremål för två olika tolkningar. Den ena tolkningen byggde på att toleransgräns och toleransavdrag inte har något direkt samband och att utslaget enbart gav uttryck för toleransgränsen. Den andra tolkningen byggde på att de båda begreppen utgår från samma värdeminskningströskel och att kontentan därför var att ett toleransavdrag om 7,5 procent skulle göras för svårsmätbara störningar. Högsta domstolen själv refererar i Ålbergamålet (NJA 2003 s. 619) till Torslandamålet som ett exempel på ett ”toleransavdrag”.

Om man slutligen studerar det citat som tidigare har redovisats från Ålbergamålet (NJA 2003 s. 619)⁴⁴ kan man konstatera att Högsta domstolen där använder begreppen toleransnivå och toleransavdrag blandat och synbarligen synonymt – dock dessvärre utan att detta uttrycks explicit. Det finns således ett behov av att tydliggöra vad som egentligen menas med begreppen toleransgräns och toleransavdrag.

Ett annat förhållande som bör uppmärksammas är den praxis som gäller när ytterligare miljöskador drabbar en redan miljöskadad fastighet. Som redan har berörts tog Högsta domstolen i Ålbergamålet ställning för att ordalydelsen i influensregeln ska anses vara kopplad till enbart det aktuella företaget och att det därför inte finns utrymme för att beakta tidigare störningar som fastigheten har drabbats av. Ett toleransavdrag skulle därför göras även för den tillkommande skadan. I flera underrättsavgöranden dessförinnan hade motsatt bedömning gjorts, dvs. domstolarna hade gjort bedömningen att det inte var skäligt att göra något avdrag i dessa fall. Ett avdrag skulle alltså enligt den senare tolkningen endast göras för den första skadan, inte för varje ytterligare tillkommande ny skada. Enligt vår mening är det inte skäligt, med hänsyn till fastighetsägaren, att det vid flera tillkommande skador ska göras en avräkning för varje tillkommande skada. Vi anser alltså att den ordning bör gälla, som underrätterna gav uttryck för.

De nu beskrivna frågorna kring tillämpningen av toleransavdraget är givetvis av intresse endast om gällande ordning med ett toleransavdrag bibehålls. En grundläggande fråga är därför om det över huvud taget bör göras något toleransavdrag vid ersättning av miljöskador (och företagsskador).

När det gäller toleransavdragets storlek kan vi konstatera att tillämpningen är relativt enkel och tydlig. Enligt praxis bör avdraget – med endast få undantag – bestämmas till 5 procent av den skade-

⁴⁴ Se avsnitt 10.4.1.

drabbade fastighetens oskadade värde. I några undantagsfall har andra procentsatser tillämpats för avdraget – exempelvis bestämdes avdraget vid ersättning av en jaktskada i Ålbergamålet till 2 procent. Enligt vår mening kan det alltså inte sägas finnas några större tillämpningsproblem när det gäller toleransavdragets storlek.

Därmed inte sagt att ett avdrag från ersättningen verkligen bör göras. Det är i och för sig lätt att förstå och ta till sig det resonemang som Högsta domstolen förde i Värmdöledsmålet, nämligen att avdraget kan motiveras av rättviseskäl i förhållande till andra, nära nog lika störda fastighetsägare, vars störningar ligger under gränsen för när ersättning ska betalas. Men det går förstås också att vända på argumentationen och anse att så länge skadorna är förhållandevis begränsade, dvs. ligger under den i lagen satta kvalifikationsgränsen, är det utifrån den grundläggande avvägningen mellan olika allmänna och enskilda intressen inte rimligt att ersättning ska betalas. Av tidigare berörda skäl bör den gränsen dessutom inte sättas alltför lågt. Om skadan emellertid är så stor att den överstiger denna kvalifikationsgräns, har den berörde fastighetsägaren lidit en så stor skada att denna bör ersättas i sin helhet. Vad andra har fått eller inte har fått i ersättning skulle med detta synsätt sakna betydelse i just den aktuella fastighetsägarens situation.

Enligt vår mening är det en tveksam ordning att först göra bedömningen att en fastighetsägare ska tillerkännas ersättning för att han eller hon är påtagligt störd från omgivningen, och sedan beröva samme fastighetsägare hela eller delar av ersättningen därför att många andra är nästan lika störda. Rättviseargumentet grannar emellan har enligt vår mening fått en alltför stor tyngd i skälighetsavvägningen. Vi föreslår därför att hela den uppkomna skadan ska ersättas i alla de fall där skadetröskeln anses ha överskridits.

Med en sådan ordning uppstår inte något problem kring begreppen toleransgräns och toleransavdrag. Problemet med nya toleransavdrag för varje ny uppkommande störning kommer då inte heller längre att finnas kvar.

Företagsskador som inte utgör miljöskador

Som har framgått av vår bakgrundsredovisning finns det förhållanden som är knutna till expropriationsföretaget och som kan verka sänkande på fastighetsvärdet – utan att det därför handlar om en miljöskada enligt definitionen av en sådan i miljöbalken. Ett sådant

förhållande som omnämns i avsnitt 10.4.1 är de byggnadsförbud, som enligt den tidigare gällande byggnadslagen kunde meddelas i avvaktan på den planläggning som markåtkomsten i fråga syftade till att genomföra. Högsta domstolens bedömning i de i det avsnittet redovisade avgörandena NJA 1983 s. 93 I och II innebar att ersättningen skulle bestämmas utan hänsyn till vissa sådana byggnadsförbud. Avgörandena kan inte gärna tolkas på annat sätt än att domstolen med sitt ställningstagande ansåg att förbudet var en del av företaget, att värdesänkningen därför var en företagsskada samt att skadan skäligen borde ersättas med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 2 § expropriationslagen.

Sådana byggnadsförbud som var aktuella i de nämnda målen kan inte beslutas i dag. Från principiella utgångspunkter ser vi dock inte att det finns anledning att göra någon annan bedömning än den som Högsta domstolen då gjorde. Likaså bör den praxis som finns om hur kvartersmark för annat än enskilt bebyggande i en detaljplan ska ersättas tillämpas även fortsättningsvis. Som vi tidigare har berört torde denna praxis enligt gällande rätt inte kunna förklaras på annat sätt än att man, när ersättningen bestäms, bortser från det gällande marknadsvärdet med stöd av influensregeln och skäligen ersätter det värde marken skulle ha haft utan det värdesänkande företaget.

Av expropriationsföretaget orsakade värdesänkningar, som inte utgör miljöskador, bör alltså enligt vår mening ersättas i den mån detta i det enskilda fallet bedöms som skäligt. Detta talar ytterligare för den tidigare redovisade ståndpunkten, att en procentuell värdeminskningsschablon inte bör tillämpas vid bedömningen av en företagsskada.

10.5.3 Företagsnytta

När det gäller företagsnytta är influensregeln utformad så att "huvudregeln" är att sådana nyttor inte ska beaktas. Löseskillingen ska alltså *inte* innefatta den marknadsvärdehöjning som har skett till följd av positiva influenser från det aktuella expropriationsföretaget. Vid förvärv av del av en fastighet innebär huvudregeln att värdet av den nytta som har uppkommit dras av från den intrångsersättning som föranleds av själva markavståendet.

Undantag från huvudregeln ska dock göras om det med hänsyn till "orts- och allmänvanligheten" bedöms skäligt att nyttan ska

beaktas – dvs. att den exproprierade ska få tillgodogöra sig värdeökningen.⁴⁵ Vid delexpropriation innebär undantagsfallet att inget avdrag görs för värdet av nyttan när intrångsersättningen bestäms. ”Oväsentliga nyttor” – dvs. nyttor som inte har medfört inverkan av någon betydelse – omfattas inte av de nämnda bestämmelserna. Det innebär att värdet av sådana nyttor alltid tillfaller fastighetsägaren och att något nyttoavdrag därför inte görs vid delexpropriation.

Vad som menas med begreppet företagsnytta och hur influensregeln egentligen ska tillämpas i den delen är en svår och omdiskuterad fråga. Mot den bakgrunden ska vi här inledningsvis redovisa ett förenklat exempel på regelns tillämpning i olika situationer. Vi vill med det försöka lyfta fram utgångspunkterna för den diskussion och de överväganden som görs senare i avsnittet.

Faktiska förutsättningar

En fastighet värd 300 000 kr vid pågående markanvändning⁴⁶ tas i anspråk för något ändamål. Till följd av företaget har det uppstått en värdeökning på 75 000 kr. Fastighetens marknadsvärde är således vid expropriationstillfället 375 000 kr.

A: Fastigheten tas i anspråk i sin helhet.

B: En del av fastighetens areal tas i anspråk. Värdeminskningen av markavståendet (nyttan obeaktad) är 100 000 kr. Värdet efter (nyttan obeaktad) är således 200 000 kr.

B1: All nytta kan hänföras till restfastigheten.

B2: All nytta uppstår inom det ianspråktagna området.

B3: Nyttan uppstår både inom det ianspråktagna området och på restfastigheten; 25 000 kr inom området och 50 000 kr på restfastigheten.

Rättsliga förutsättningar

Vi bortser här från vad som formellt sett bör anses ingå i begreppet företagsnytta och utgår från att nyttorna i alla fyra fallen ovan verkligen är företagsnyttor. Utgångspunkten vid bestämmande av expropriationsersättning är enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen att denna ska bestämmas till det gällande marknadsvärdet (löseskilling) eller till den faktiska marknadsvärdeminskningen (intrångsersättning), dvs. 375 000 kr i fall A, 100 000 kr i fall B1, 175 000 kr i fall B2 och 125 000 kr i fall B3.

Bestämmelserna i 4 kap. 2 § expropriationslagen är ett undantag från denna grundprincip. Om det är skäligt, med hänsyn till ortsvanlighet m.m., ska löseskillingen, vid expropriation av en hel fastighet, bestämmas med *bortseende* från influensen. I fall A ska ersättningen

⁴⁵ Liksom beträffande företagsskador går det förstås att ifrågasätta vad som egentligen är huvudregel och vad som är undantag. Även i fråga om företagsnytta är undantaget vanligare i praktiken än den s.k. huvudregeln.

⁴⁶ Inklusiva eventuella förväntningsvärden, men vi kan bortse från sådana i detta exempel.

alltså bestämmas till 300 000 kr. Vid delexpropriation ska influensregeln enligt 4 kap. 2 § första stycket sista meningen tillämpas på "värdet före expropriationen". Om det är skäligt, med hänsyn till ortsvanlighet m.m., ska således bortses från att detta "värde före" är influerat av företaget. Omvänt ska "värdet efter expropriationen" alltid bestämmas till det faktiska värdet, dvs. med beaktande av influensen. Ersättningen bestäms sedan på sedvanligt sätt till "värdet före" minus "värdet efter". Vi återkommer nedan till vad det innebär i de olika fallen.

Fall A – förvärv av hel fastighet

Om nyttan är *vanlig* ska man enligt influensregeln inte bortse från den inträffade värdeökningen. Eftersom nyttan är spridd inom området, ska inte den exproprierade få sämre betalt bara därför att han eller hon samtidigt åtnjuter en nytta – som många andra också får tillgodogöra sig. Ersättning: 375 000 kr, dvs. det faktiska marknadsvärdet.

Om nyttan däremot är *ovanlig*, som i ytterlighetsfallet att den enbart tillfaller just den exproprierade, ska värdet av nyttan enligt influensregeln inte ersättas vid en expropriation. Ersättning: 300 000 kr, dvs. det oinfluerade marknadsvärdet.

Om influensregeln upphävs kommer ersättningen alltid att bestämmas med hänsyn till influensen, dvs. till 375 000 kr i detta fall. Ersättningen blir alltså densamma som när nyttan bedöms som "vanlig" enligt gällande rätt.

Fall B1 – nyttan kan helt hänföras till restfastigheten

Värdet efter ska alltid bestämmas till det faktiska värdet, dvs. i detta fall till värdet av den minskade fastigheten (200 000 kr) plus värdet av nyttan (75 000 kr) = 275 000 kr.

På *värdet före* ska influensregeln tillämpas.

– Om nyttan är *vanlig* bör värdet av den skäligen få tillgodogöras av fastighetsägaren. Då bestämmer man värdet före inklusive värdet av nyttan, dvs. till 375 000 kr. Ersättning: 375 000 kr – 275 000 kr = 100 000 kr, dvs. full ersättning för intrånget.

– Om nyttan är *ovanlig* bör värdet av den skäligen inte få tillgodogöras av fastighetsägaren. Värdet av nyttan ska då inte räknas in i "värdet före" utan detta utgörs av det "oinfluerade" värdet 300 000 kr. Ersättning: 300 000 kr – 275 000 kr = 25 000 kr. Fastighetsägaren får alltså i detta fall ta av sin nytta, för att kompensera markförlusten. Om värdet av nyttan är större än förlusten blir ersättningen noll.

Om influensregeln upphävs kommer ersättningen alltid att bestämmas med hänsyn till influensen, dvs. till 100 000 kr i detta fall. Ersättningen blir alltså densamma som när nyttan bedöms som "vanlig" enligt gällande rätt.

Fall B2 – nyttan kan helt hänföras till det ianspråktagna området

Värdet efter ska alltid bestämmas till det faktiska värdet, dvs. i detta fall till värdet av den minskade fastigheten = 200 000 kr.

På värdet före ska influensregeln tillämpas.

– Om nyttan är *vanlig* bör värdet av den skäligen få tillgodogöras av fastighetsägaren. Då bestämmer man ”värdet före” inklusive värdet av nyttan, dvs. till 300 000 kr + 75 000 kr = 375 000 kr. Ersättning: 375 000 kr – 200 000 kr = 175 000 kr, dvs. ersättning för intrånget samt kompensation även för nyttan.

– Om nyttan är *ovanlig* bör den skäligen inte få tillgodogöras av fastighetsägaren, dvs. värdet av nyttan ska då inte räknas in i ”värdet före” utan detta utgörs av det oinfluerade värdet 300 000 kr. Ersättning: 300 000 kr – 200 000 kr = 100 000 kr. Ersättning betalas alltså för markförlusten, men inte för nyttan.

Om influensregeln upphävs kommer ersättningen alltid att bestämmas med hänsyn till influensen, dvs. till 175 000 kr i detta fall. Ersättningen blir alltså densamma som när nyttan bedöms som ”vanlig” enligt gällande rätt.

Fall B3 – nyttan kan hänföras både till restfastigheten och till det ianspråktagna området.

Eftersom fallet är en kombination av fallen B1 och B2 ska vi inte tynga exemplet med en redovisning av hur detta mer i detalj kan falla ut.

En företagsnytta kan uppkomma i en rad olika situationer och i olika hög grad beroende på karaktären av det aktuella expropriationsföretaget. Det kan vara fråga om mycket vardagliga situationer som att en fastighet, som avstår mark till en kommunal va-ledning eller till en gata, samtidigt åtnjuter fördelen av att stiga i värde för att den har tillgång till just va-anslutning eller en nybyggd gata. Det kan också röra sig om mycket utpräglade nyttor som att en fastighet, som en direkt följd av expropriationsföretaget, kan exploateras på ett eller annat sätt, t.ex. för bebyggelse.

Utbredda och vanliga nyttor

Sådana ”nyttor” av ett expropriationsföretag som uppkommer i den i närmast föregående avsnitt nämnda ”vardagliga” situationen har vi i den fortsatta framställningen valt att benämna ”utbredda och vanliga nyttor”. I en sådan situation är det enligt vår mening högst skäligt att det vid ersättningens bestämmande *inte* görs något avdrag för värdet av företagsnyttan. Flera andra fastighetsägare än den som direkt berörs av tvångsförvärvet kan alltså i en sådan

situation åtnjuta samma nytta. Det ter sig därför inte rimligt och rättvist att den ”sämst drabbade” fastighetsägaren i ett område – dvs. den som utsätts för ett tvångsförfogande – ska behöva ”plikta” för nyttan med en del av sitt markvärde, medan övriga fastighetsägare i området får tillgodogöra sig värdet av nyttan utan motprestation. I princip anser vi att värdet av nyttan bör få tillgodogöras av den ersättningsberättigade så fort någon annan fastighetsägare kan tillgodogöra sig motsvarande nytta.⁴⁷

Att den fastighetsägare som utsätts för tvångsförfogandet ska få tillgodoräkna sig värdet av företagsnyttan i de nu beskrivna fallen ter sig än mer rimligt om en jämförelse görs med behandlingen av s.k. plannytter, dvs. värdeökningar till följd av en detaljplan. Sådana värdeökningar får fastighetsägarna i princip alltid tillgodogöra sig – med undantag av vad som följer av vissa särskilda ”exploatörregler” i 6 kap. 18–22 §§ plan- och bygglagen. I sammanhanget bör dessutom lyftas fram att kommunens kostnader för va-ledningar och gator – om vi ser till de allra vanligaste markförvärvsfallen – enligt särskilda finansieringsregler i huvudsak ska ersättas av fastighetsägarna inom området. Detta innebär att det i grunden inte blir någon kostnadsfråga för den förvärvande parten om ersättningen för marken innefattar ersättning även för uppkomna nyttor, utan en ren skälighets- och fördelningsfråga berörda fastighetsägare emellan.⁴⁸

Det som enligt gällande rätt är avgörande för om en företagsnytta av det angivna slaget ska ersättas eller inte är orts- och allmänvanlighetsrekvisiten. En ”vanlig” företagsnytta ska ersättas, men däremot inte en ”ovanlig” sådan. Till mycket stor del torde den praktiska tillämpningen redan i dag överensstämma med den grundprincip som vi enligt ovan vill förespråka. Det görs således sällan avdrag från ersättningen med hänsyn till företagsnytta, eftersom denna nytta normalt bedöms som ”vanlig”. Den oro för motsatsen, som uttalas i direktiven, har vi således inte funnit något belägg för.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 10.3, uttalade departementschefen i propositionen att han inte såg något problem med att den fastighetsägare som har fått egendom exproprierad skulle kunna komma i ett sämre läge än sina grannar, genom att värdet av motsvarande nytta som grannfastigheterna kunde åtnjuta drogs av

⁴⁷ Vid en tillämpning av influensregeln bör alltså prövningen bygga på andra skälighetsöverväganden i fråga om företagsnytta än vid bedömningen av en företagsskada.

⁴⁸ Jfr Regeringsrättens dom rörande tillämpningen av de s.k. exploatörsparagraferna i plan- och bygglagen – RÅ 1994:54 – där ett motsvarande resonemang fördes.

från expropriationsersättningen. Uttalandet skulle kunna tolkas så, att departementschefen inte såg det förhållandet att grannar hade samma nytta av expropriationsföretaget som den av expropriationen berörde fastighetsägaren, som ett skäl att betrakta nyttan som ortsvanlig. En sådan tolkning skulle innebära att förarbetena förespråkar att ortsvanlighetsrekvisitet borde tillämpas på ett för berörda fastighetsägare mer restriktivt sätt än som vanligtvis sker i dag och som vi ställer oss bakom. En jämförelse med de kriterier som brukar tillämpas vid prövningen av en företagsskada skulle också kunna leda till att "vanligheten" bedöms på ett mer restriktivt sätt för den berörde fastighetsägaren än vad vi finner vara skäligt.

Ett relativt nytt rättsfall, som redan har berörts i avsnitt 10.4.2, belyser den nämnda problematiken. I fallet, som gällde en bro och en allmän väg som skulle byggas i Östersunds kommun, drogs visserligen värdet av nyttan inte av från ersättningen. I domskälen hänvisade dock hovrätten bl.a. till det nyss nämnda förarbetsuttalandet och konstaterade att grundtanken bakom lagen är att den fastighetsägare som berörs av expropriationen *inte* ska få tillgodogöra sig företagsnyttor. Att värdet av nyttan ändå inte drogs av motiverades alltså inte i första hand med att den var ortsvanlig, utan med att den inte var så stor (mindre än 5 procent) i förhållande till den berörda fastighetens värde.⁴⁹

Enligt vår mening bör det inte finnas någon oklarhet i lagen om att värdet av en nytta av det slag som var aktuell i det nämnda målet, dvs. nytta som även tillfaller andra fastighetsägare än den som berörs av markåtkomsten, av rättviseskäl *inte* ska dras av från ersättningen. Även om redan det nu gällande ortsvanlighetsrekvisitet ger utrymme för en sådan tillämpning, bör lagen ändras så att det inte råder något tvivel om att så är fallet.

Riktade och ovanliga nyttor

Det andra huvudfallet, som nämndes inledningsvis, är att en expropriation, eller något annat markåtkomstföretag, leder till nyttor som i princip kan tillgodogöras enbart av den fastighetsägare som berörs av tvångsförvärvet. Sådana nyttor torde mer sällan betraktas som ortsvanliga och värdet av dessa ska därmed, enligt

⁴⁹ Hovrättens för Nedre Norrland dom 2004-10-13 i mål nr T 31-02.

gällande rätt, skäligen dras av från ersättningen.⁵⁰ Frågan är om så bör ske även framledes.

Innan vi går vidare och diskuterar olika fall som kan sorteras in under rubriken ”riktade och ovanliga nyttor” bör en grundläggande fråga behandlas, nämligen hur företagsnyttobegreppet ska tolkas med avseende på *var* nyttan i fråga uppstår. Frågan har bl.a. aktualiserats av Högsta domstolens utslag i tre parallella mål rörande ledningsrätt, vilka tidigare har berörts bl.a. i avsnitt 6.5.1.⁵¹ Målen handlade om vilken ersättning som skulle betalas för upplåtelse av ledningsrätt för befintliga basstationer (inklusive master) för mobiltelefoni. Bakgrunden till målen är den arrendemarknad som finns och som innebär att det för markutnyttjandet betalas årliga arrendebelopp, som omräknade till nuvärdet klart överstiger värdet av den pågående (tidigare) markanvändningen på de berörda fastigheterna. Nuvärdet av arrendeavgifterna kan, som Högsta domstolen uttrycker det, ses som markvärdet av en ”masttomt”. Värdeökningen från tidigare åker-, betes- eller skogsmark till ”masttomt” hade, före Högsta domstolens utslag, av lantmäterimyndigheterna och av flera domstolar betraktats som en företagsnytta, dvs. en värdeökning som följde av ”mastföretaget”. Meningarna gick dock isär i vad mån denna företagsnytta skäligen borde ersättas.

Högsta domstolen gjorde emellertid bedömningen att det inte var fråga om någon företagsnytta. I sin inledande beskrivning av 4 kap. 2 § expropriationslagen anförde domstolen följande.

Influensregeln i 4 kap. 2 § expropriationslagen avser expropriationsföretagets inverkan på fastighetsvärdena. Bestämmelsen är utformad efter mönster av regler som gäller inom grannelagsrätten. Vanligen rör det sig om att expropriationsföretaget medför värdeminskning på grund av immissioner av olika slag, s.k. företagsskada, respektive värdeökning t.ex. på grund av bättre kommunikationer, s.k. företagsnytta. Typiskt för sådan inverkan är att den även påverkar andra fastigheter i omgivningen. Hänsyn behöver dock inte tas till sådan påverkan som ligger inom ramen för vad man normalt får räkna med (se prop. 1971:122 s. 178). Vid expropriation av del av fastighet skall jämförelse ske mellan fastighetens marknadsvärde före expropriationen, med bortseende från inverkan av expropriationsföretaget, och restfastighetens värde efter expropriationen, med beaktande av sådan påverkan av expropriationsföretaget som fastighetsägaren inte skäligen behöver tåla (se a. prop. s. 190). I samband därmed kan uppkomma fråga om vad som utgör expropriationsföretaget. Ledning bör därvid kunna hämtas från de ändamål för vilka expropriation har medgetts. Har en

⁵⁰ Alternativt inte läggas till densamma.

⁵¹ NJA 2008 s. 510 I-III.

verksamhet bedrivits redan före expropriationen med stöd av t.ex. arrende-, nyttjanderätts- eller servitutsavtal och medför expropriationen inte någon förändring därav får, vid bedömning enligt influensregeln och under förutsättning att verksamheten uppfyller den aktuella ändamålsbestämmelsen, expropriationsföretaget anses innefatta även den före expropriationen bedrivna verksamheten (jfr NJA 1981 s. 933).

Därefter konstaterade Högsta domstolen att ”ledningsföretaget har inte i sig haft någon inverkan på restfastigheten i form av företagskada eller företagsnytta”. Domstolen definierade alltså företagsnytta som sådan värdehöjning som typiskt sett påverkar även andra fastigheter i omgivningen och utgick till synes ifrån att endast effekter på restfastighetens värde kan betraktas som företagsnytta vid delexpropriation.

Domstolens bedömning skiljer sig på ett par väsentliga punkter från vår uppfattning om innebörden av influensregeln. För det första framgår det av citatet ovan att Högsta domstolen synes mena att nyttan ska behandlas inom ramen för värdet *efter* expropriationen. Som vi tidigare har beskrivit i bl.a. det inledande exemplet kan emellertid lagtexten inte gärna läsas på annat sätt än att det är när man beräknar värdet *före* expropriationen som nyttobedömningen ska göras. Som vi ser det saknar det därmed betydelse *var* på fastigheten företagsnyttan uppstår, så länge som den har påverkat fastighetens värde. En företagsnytta behöver således inte vid en delexpropriation vara hänförlig till just restfastigheten. Om det var fallet skulle ju företagsnyttoregeln bli svår att tillämpa när en hel fastighet tas i anspråk. Det saknar också enligt vår mening principiell betydelse om nyttan är av karaktären att kunna påverka andra fastigheter, även om företagsnytta i och för sig ”typiskt sett” torde vara av det slaget. Det avgörande är om företaget har skapat en värdeökning på den fastighet som helt eller delvis tas i anspråk. I den fortsatta framställningen i detta avsnitt kommer vi att betrakta företagsnyttobegreppet på detta sätt.

Om man ser närmare på de olika situationer där frågan om företagsnytta har aktualiserats, är det fall som i det inledande exemplet betecknades som B1 som är klart mest frekventa. Det vanligaste är alltså att en fastighetsdel tas i anspråk för något ändamål som samtidigt innebär att resterande del av fastigheten ökar i värde. Så är fallet i det stora antal ”vardagliga nyttor” som vi behandlade under föregående rubrik. Ett exempel som faller in under rubriken ”riktade

och ovanliga nyttor” är när en *exploatering* för t.ex. bebyggelse möjliggörs till följd av ett expropriationsföretag.

Ett uppmärksammat fall i rättstillämpningen som hör till denna kategori är det tidigare berörda Årstamålet som gällde en fastighet i Västerhaninge söder om Stockholm. I det fallet skedde markintrånget för anläggandet av en allmän väg. Till följd av detta företag kunde den berörda fastigheten exploateras. Värdet av denna företagsnytta drogs av från ersättningen för markintrånget. Det ledde till att någon ersättning inte alls skulle betalas för markintrånget.⁵² Fastighetsägaren ansågs således ha vunnit mer än han förlorade på markavståendet. Ett särskilt problem i det fallet var att gränsdragningen mellan vad som skulle ses som företagsnytta och vad som skulle betraktas som plannytta⁵³ var långt ifrån entydig. En viss väglösning ledde till en viss detaljplan som i sin tur sammantaget ledde till en nytta för fastighetsägaren. Hovrättens bedömning innebar att båda ”nyttotyperna” förekom parallellt i målet, men att ”företagsnyttodelen” var tillräckligt stor för att överstiga skadan i form av markintrånget.

Som vi bedömer det är det emellertid förhållandevis ovanligt att fall av denna karaktär uppstår. Totalt sett torde således bestämmelsen om nyttoavräkning för dessa fall ha liten betydelse. När bestämmelsen verkligen kan tillämpas, kan förstås effekten på ersättningsnivån bli betydande. I ett ”normalfall” (jfr B1 i exemplet ovan) skulle dock avsaknaden av särskilda regler om företagsnytta endast innebära att fastighetsägaren får full ersättning för den mark som faktiskt avstås, dvs. det skulle inte göras något avdrag från ersättningen för värdet av nyttan.⁵⁴ Vi kan inte se att det skulle ha någon betydelse för de förvärvare det skulle komma att beröra eller för samhällsekonomin.

Ett annan situation där frågan om nyttoavräkning har aktualiserats är när *grusfyndigheter och andra naturalster* kan utvinnas som en följd av expropriationen. För att återknyta till det inledningsvis redovisade exemplet handlar det då om nyttor som uppstår inom det förvärvade markområdet, dvs. fallen A och B2 i exemplet.

I sådana fall har det vanliga varit att gruset m.m. inte har ersatts. Utgångspunkten för den bedömningen har varit att täktverksamhet är tillståndspliktig och att tillstånd inte skulle ha meddelats, om inte expropriationsföretaget hade aktualiserats. I avsnitt 10.4.2 berördes

⁵² Svea hovrätts dom, 2004-04-05 i mål nr T 9174-01. RH 2005:39.

⁵³ Plannytter anses, som tidigare har berörts, alltid böra tillfalla fastighetsägaren.

⁵⁴ I fallen A och B2 görs i stället i princip ett tillägg för nyttan.

bl.a. ett rättsfall som rörde en expropriation för att möjliggöra anläggandet av den tredje landningsbanan vid Arlanda flygplats.⁵⁵ Hovrätten fann i det målet att det inte fanns någon rätt sedan tidigare att utvinna gruset och att täktillståndet hade beviljats endast på grund av expropriationsändamålet som var utbyggnaden av flygfältet. Hovrätten ansåg vidare att värdet av gruset därmed inte var en förlust som var ersättningsgill enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen. Enligt hovrätten var möjligheten till grusutvinning i stället en företagsnytta som inte uppstod på någon annan fastighet än expropriationsfastigheten. Utgången i målet blev att värdet av gruset skäligen inte skulle ersättas eftersom det således var fråga om en ”ovanlig” nytta.

Mot bakgrund av Högsta domstolens avgörande i de tidigare berörda ”mastmålen” skulle Svea hovrätts slutsats att det var fråga om en företagsnytta kunna ifrågasättas, eftersom nyttan i Arlandamålet uppstod *inom* det ianspråktagna området och inte påverkade värdet på restfastigheten. Som tidigare har anförts är vår uppfattning om influensregelns innebörd att det inte är avgörande för om en företagsnytta ska anses ha uppkommit *var* värdet uppstår. Avgörande är i stället om nyttan verkligen har orsakats av expropriationsföretaget som sådant och värdehöjningen i så fall ”har skett” vid beräkningen av fastighetens marknadsvärde före expropriationen. Vi delar således de grundläggande bedömningar som Svea hovrätt gjorde i Arlandamålet, nämligen dels att det förhållandet att gruset med nödvändighet måste tas bort för att landningsbanan skulle kunna anläggas är en företagseffekt, dels att nyttan uppstod i och med att det stod klart att expropriationsföretaget skulle genomföras och värdet därför kan anses ingå i värdet före expropriationen.

Med den tolkningen skulle alltså ett borttagande av särbestämmelserna om företagsnytta i expropriationslagen medföra att sådana värdeökningar som det var fråga om i Arlandamålet kommer att ersättas.⁵⁶ Detta innebär dock inte att all utvinning av material i form av grus, bortsprängd sten, m.m., vid t.ex. ett väg-, järnvägs- eller tunnelbygge ska ersättas särskilt. Utgångspunkten måste även fortsättningsvis vara att sådana värden ingår i det markvärde som bestäms på vanligt sätt. För att ett ersättningsgillt övervärde ska anses bli lösgjort i och med ett expropriationsföretag måste det således vara fråga om en latent grustäkt, eller en täkt för något annat

⁵⁵ Svea hovrätts dom 2003-08-29 i mål nr T 5501-01.

⁵⁶ Med vår tolkning av gällande rätt borde således ”tomtvärdet” ha ersatts även i de s.k. mastmålen.

ändamål, t.ex. matjord, som det tidigare inte har gått att få täktillstånd för, men som kan utvinnas som en direkt följd av expropriationsföretagets genomförande.

Med det grundläggande synsättet bör kostnadseffekterna för byggandet av vägar, järnvägar m.m. inte bli alltför stora. Värdet av grus och andra massor som frigörs vid byggandet av allmänna vägar har, enligt vad som har framförts från Vägverket, stor betydelse för ekonomin i ett vägprojekt i och med att en ”massbalansering” kan göras i form av att material flyttas från en delsträcka av vägen till en annan. Sådana omflyttningar berörs enligt vår mening inte om bestämmelserna om företagsnytta tas bort. För att det ska vara fråga om ett ersättningsgillt värde måste det röra sig om utpräglade täkter, som hade varit brytvärda om tillstånd till detta hade givits.

Vid sidan av väg- och järnvägsfallen torde det vara mer sällsynt att möjliga täkter berörs av ett expropriationsföretag. I enstaka fall, som t.ex. i det berörda Arlandamålet, kan det dock vara förhållandevis stora värden det handlar om – även om ersättningsnivån i det fallet i sin tur utgjorde endast en liten del av den totala kostnaden för ett så stort projekt som en ny landningsbana.

Det kan tilläggas att det redan i dag givetvis betalas ersättning för pågående täkter och – om inte presumtionsregeln leder till en annan bedömning – även för förväntningar om täktverksamhet som har gett utslag i marknadsvärdet. Vårt förslag i kapitel 9 om att presumtionsregeln ska upphävas innebär att alla etablerade förväntningsvärden rörande grusexploatering kommer att ersättas. Diskussionen ovan tar i stället sikte på själva grusvärdet som alltså ska ersättas i de fall där utvinning inte pågår vid expropriationstillfället, men med stor sannolikhet skulle ha skett om tillstånd till detta hade getts.

En särskild fråga som är av betydelse för bedömningen av om den nuvarande bestämmelsen om företagsnytta bör förändras eller tas bort är hur man i dag ser på företagsnyttan i samband med *planläggning*. Frågan har behandlats av Högsta domstolen i ett par fall.

NJA 1981 s. 933 gällde vad som ska anses utgöra expropriationsföretaget när det har skett en värdeökning till följd av en detaljplan. Högsta domstolen slog fast att presumtionsregeln är det instrument som lagstiftaren tillhandahåller för att en kommun vid expropriation för tätbebyggelse ska kunna tillgodogöra sig sådan markvärdetstegring som har föranletts av dess egen planläggningsverksamhet. Eftersom det är själva expropriationsändamålet som åsyftas med företaget kunde, enligt domstolen, värdeökningen till följd av

stadsplanen inte anses vara en företagsnytta. I NJA 1984 s. 93 I och II, som handlade om värdesänkningar, fann Högsta domstolen att vissa byggnadsförbud, som på den tiden kunde meddelas i avvaktan på ny planläggning, inte skulle beaktas vid bestämmandet av ersättningen. I domskälen uttalas att frågan skulle bedömas med hänsyn till den princip som kommit till uttryck i 4 kap. 2 § expropriationslagen, dvs. som en företagseffekt. Eftersom byggnadsförbudet var att anse som en del av expropriationsföretaget bör det i förlängningen, som vi uppfattar det, innebära att även planen som sådan ska ses som en del av detta företag.

Någon klar bild av vad som menas med företagsnytta i samband med planläggning går inte att få av praxis. Enligt vår mening bör dock ett nyanserat synsätt anläggas genom att man skiljer mellan å ena sidan generella bebyggelse- och planeringsförväntningar och å den andra sådana värdehöjningar som beror av just det aktuella företaget och planläggningen för detta. Utifrån dagens regler innebär det synsättet att presumtionsregeln tar sikte på de förstnämnda värdeeffekterna och influensregeln på de sistnämnda.⁵⁷ Det innebär alltså att vissa direkta planeffekter betraktas som företagsnyttor. I många fall torde dessa i dag bedömas som ortsvanliga, eftersom de tillfaller ett flertal fastighetsägare. I vissa fall kan dock en mer ”riktad” företagsnytta uppkomma.

Om man tar bort den särskilda nyttoavräkningsregeln skulle det alltså, som vi ser det, medföra att vissa ”planvärden” som i dag inte leder till ersättning, kommer att ersättas. Exempelvis kan man tänka sig att en översiktsplan pekar ut en viss verksamhet på en fastighet och att värdehöjningen till följd av detta inte bedöms som ”vanlig”. Med en förändrad lagstiftning skulle sådana värden – till skillnad mot i dag – kunna komma att ersättas om marken förvärvas för just detta ändamål. Vi kan dock inte se att detta skulle bli särskilt vanligt och därmed inte heller leda till några större konsekvenser för förvärvarna eller för samhällsekonomin.

När det gäller markförvärv i samband med detaljplaneläggning är det i dag – med hänsyn till hur exploateringsprocessen normalt går till – inte särskilt vanligt att kommunen förvärvar mark i nära anslutning till planläggningen av densamma. Den totala effekten av en lagändring torde därför rent praktiskt bli liten. Vidare kan likheten med s.k. plannyttor, som ju en fastighetsägare får tillgodogöra sig, tas till intäkt för att det inte innebär någon större förändring

⁵⁷ Jfr förarbetena till lagen om exploateringssamverkan, prop. 1986/86:2, s. 23 och 83, där samma principiella åtskillnad görs.

om även företagsnyttor av det nu aktuella slaget ersätts. Beaktas bör också vårt förslag i kapitel 9 om att presumtionsregeln ska upphävas. Det förslaget innebär att i vart fall generella förväntningsvärden alltid kommer att ersättas. I undantagsfall skulle dock kommunerna, till skillnad från i dag, kunna få betala för nyttor och förväntningar som dess egen planläggning har åstadkommit. Det skulle i så fall gälla när exploateringen och den därtill kopplade planprocessen måste ske skyndsamt samt på mark som inte redan ägs av kommunen eller en exploatör. Detta ger anledning till att reflektera över vad ett samtidigt upphävande av presumtionsregeln och särreglerna om företagsnytta skulle kunna innebära.

När presumtionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen infördes byggde argumentationen bl.a. på att det i många fall är svårt att särskilja den värdeökning som mer direkt är att hänföra till det aktuella expropriationsföretaget från sådan värdeökning som har uppkommit till följd av andra åtgärder från "det allmänna". Presumtionsregeln kan således sägas spela rollen som ett slags "skyddsnät" för förvärvaren för sådana värdeökningar som inte täcks in redan av bestämmelserna om företagsnytta.⁵⁸

I det rättsfall om tillämpning av presumtionsregeln i förhållande till influensregeln, som tidigare har refererats, konstaterade Högsta domstolen att influensregeln inte kunde åberopas när en detaljplan hade inneburit en värdeökning för den exproprierade fastigheten.⁵⁹ Kommunen som var förvärvare i målet hävdade – med hänvisning till influensregeln – att man vid bestämmandet av ersättningen skulle bortse från det värde som planen hade tillfört, eftersom planen var ett led i expropriationsföretaget.⁶⁰ Enligt Högsta domstolen var dock presumtionsregeln det redskap som lagen tillhandahöll för värdeökningar av det nämnda slaget medan influensregeln inte bedömdes vara tillämplig.

För att presumtionsregeln ska fylla funktionen att förbehålla kommunen värdet av detaljplaneläggningen, krävs att ansökan om expropriation (eller begäran om inlösen eller ansökan om lant-

⁵⁸ Jfr avsnitt 9.3.

⁵⁹ NJA 1981 s. 933.

⁶⁰ Kommunen valde medvetet att inte åberopa presumtionsregeln, eftersom kommunen ansåg att förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt hade upphört i och med att stadsplanen fastställdes och inte ansåg sig kunna påvisa att någon värdestegring av betydelse hade skett från presumtionstidpunkten till dagen för planfastställelsen. Det sistnämnda berodde i sin tur på att presumtionsregeln, till följd av en övergångsbestämmelse, inte kunde tillämpas längre tillbaka i tiden än till år 1971 som endast låg tre år före planfastställelsen.

mäteriförrättning) görs före planens antagande.⁶¹ Om så har skett kan kommunen, enligt gällande rätt, tillgodogöra sig den värdehöjning som har skett från tidigare pågående markanvändning till den nya plananvändningen – även om planen antas under processens gång.⁶² I kapitel 9 har vi föreslagit att presumtionsregeln upphävs. Detta innebär att situationen i princip skulle bli densamma som den var före presumtionsregelns införande. Detta aktualiserar åtminstone ett par frågor.

Den *första* frågan är om kommunen då i stället skulle kunna åberopa influensregeln i ett fall som det nyss berörda – förutsatt att bestämmelserna om nyttoavräkning bibehålls? Enligt den argumentation som Högsta domstolen förde i det nyssnämnda målet, skulle det knappast kunna anses som en företagsnytta enbart av det skälet att presumtionsregeln upphävs. Som vi skulle vilja se på saken handlar det om två olika slag av värdehöjningar; dels generella sådana, som träffas av presumtionsregeln, dels företagsanknutna sådana, som träffas av influensregeln. Enligt vår mening borde alltså de senare prövas enligt 4 kap. 2 § expropriationslagen, förutsatt att bestämmelsen inte ändras.

En *andra* fråga gäller tidsaspekten. Upptakten till tillkomsten av presumtionsregeln var att Expropriationsutredningen hade föreslagit att värdetidpunkten skulle förläggas till den tidpunkt då ansökan om expropriation inkom till regeringen eller, om sådan ansökan inte var nödvändig, då talan väcktes vid domstol.⁶³ Därigenom skulle kommunen inte behöva ersätta värdeökningen till följd av en detaljplan, även om expropriationen fullbordades efter det att planen hade beslutats och vunnit laga kraft. Departementschefen ville dock gå längre och i stället för att flytta värdetidpunkten infördes presumtionsregeln. Den innebär ju att alla värdeökningar sedan tio år tillbaka, som beror på den nya markanvändningen, ska undantas från ersättningen.

Om presumtionsregeln upphävs, som vi alltså föreslår, innebär det att frågan om värdetidpunkten får förnyad aktualitet. Om kommunen exproprierar mark, och en detaljplan antas före värdetidpunkten, blir nämligen utgångspunkten att det vid den senare tidpunkten högre marknadsvärdet ska ersättas. Detta är en principiell förändring i förhållande till gällande rätt. Om värdehöjningen

⁶¹ Jfr 4 kap. 3 § andra stycket expropriationslagen.

⁶² För mark för annat än enskilt bebyggande gäller det sagda även om ansökan om expropriation görs efter det att detaljplanen antogs.

⁶³ Jfr avsnitt 9.3.

betraktas som en företagsnytta, skulle man med stöd av influensregeln kunna bortse från värdeökningen om det bedöms som skäligt, dvs. i första hand om effekten inte är ortsvanlig. Ett alternativ vore att införa en särskild regel, av det slag som finns i 4 kap. 3 a § för allmän platsmark, med innebörden att planens effekter inte ska beaktas.⁶⁴

Sammanvägd bedömning

När det gäller det som vi i den tidigare framställningen har benämnt ”utbredda och vanliga nyttor” är vår uppfattning att det bör tydliggöras i lagen att sådana nyttor alltid ska ersättas. Lösningen för de fallen är således beroende av vilken bedömning som görs beträffande övriga företagsnyttor. Om ingen nyttoavräkning alls ska göras, dvs. om regeln helt tas bort, behöver frågan inte vidare behandlas. Om däremot en nyttoavräkningsregel ska bibehållas, får det bli en lagteknisk fråga hur ”utbredda och vanliga nyttor” bör skiljas från andra företagsnyttor. Det finns förstås skäl som talar både för och emot att företagsnyttor av det mer ”ovanliga slaget” ska ersättas.

Det som främst talar för att den *gällande ordningen bör bestå*, dvs. att företagsnyttor inte alltid ska ersättas, är att det sedan lång tid har betraktats som skäligt att den exproprierande inte ska behöva betala för nyttor som denne själv har tillskapat.⁶⁵ En sådan grundsyn är även vanligt förekommande i andra länder vi har studerat.

En annan aspekt som talar i samma riktning, är att frågan om avdrag för värdet av mer utpräglade företagsnyttor inte enbart är en renodlad, klassisk, avvägning mellan ”det allmänna” i vid bemärkelse och en enskild. Det handlar även om relationen mellan olika intressenter – där den exproprierade i vissa fall i lika hög grad kan vara en ”exploatör” som förvärvaren. Såväl stat och kommun som enskilda förekommer i de här aktuella sammanhangen ”på båda sidorna”. Om det står klart att ett visst exploateringsföretag möjliggör ett annat sådant företag kan det tyckas rimligt, att inte det i en markåtkomstprocess ”förvärvande” företaget ska behöva ersätta det

⁶⁴ Bestämmelser med denna innebörd finns i 11 och 21 §§ lagen om exploateringssamverkan.

⁶⁵ Som vi tidigare har redogjort för i kapitel 9, var detta också ett av huvudskälen till att presumtionsregeln infördes. Eftersom det ansågs svårt att särskilja värdeökningar, som följer av mer allmänna förväntningar, från värdeökningar som beror enbart av det aktuella företaget, valde lagstiftaren att se till att inga sådana värdeökningar skulle ersättas.

andra företaget, när detta samtidigt kan åtnjuta ekonomiska fördelar av det förstnämnda företags investeringar.

Ett annat utslag av en sådan ”nyttofördelningsprincip” är de tidigare nämnda exploatörsreglerna i 6 kap. 18–22 §§ plan- och bygglagen. Genom dessa bestämmelser görs alltså ett undantag från grundprincipen att plannyttor oavkortade ska tillgodoräknas fastighetsägarna – nämligen i de fall där en viss fastighetsägare, i egen skapen exploatör, åtnjuter särskilt stora fördelar av planen. Denna grundläggande och till synes accepterade princip skulle kunna sägas tala för att det i åtminstone vissa mer utpräglade fall är skäligt att göra en nyttoavräkning.

Slutligen bör även nämnas s.k. värdestegringsexpropriation.⁶⁶ Detta expropriationsändamål tillkom för att möjliggöra för i första hand kommunerna att tillgodogöra sig uppkomna ”investeringsnyttor”.⁶⁷ Om en kommunal investering i någon form av infrastruktur leder till en påtaglig ökning av marknadsvärdena på omkringliggande fastigheter, kan således kommunen expropriera dessa fastigheter för att tillgodogöra sig denna nytta. Någon sådan expropriation har visserligen såvitt är känt aldrig förekommit. Reglerna i sig kan emellertid utgöra grund för förhandlingslösningar och det synsätt som låg bakom tillkomsten av detta expropriationsändamål är i princip detsamma som ovan har anförts angående behovet av en nyttoavräkningsregel.

Det som främst talar för att den *gällande ordningen bör ändras*, dvs. att någon nyttoavräkning inte ska göras ens i de mer speciella fallen, är den grundläggande respekten för äganderätten. Som redan har berörts i kapitel 9 om presumtionsregeln kan en fastighetsägare vid ett tvångsförfogande – på goda grunder – hävda sin rätt till det fastighetsvärde som faktiskt redan har etablerats på marknaden. Om fastighetsägaren hade sålt sin fastighet strax innan tvångsförvärvet aktualiserades, hade han eller hon kunnat tillgodogöra sig det fulla marknadsvärdet – inklusive värdet av företagsnyttan. Det bör därför krävas påtagliga skäl för att frångå det gällande marknadsvärdet i en för den berörde fastighetsägaren oförmånlig riktning.

För rätten att tillgodogöra sig naturalster inom fastigheten, i första hand grus, men även berg, matjord, torv, m.m., tillkommer den aspekten att det enligt den allmänna rättsuppfattningen kan uppfattas som stötande, att förvärvaren får tillgodogöra sig i vissa fall ganska stora ekonomiska värden inom den ianspråktaga fastigheten

⁶⁶ Jfr 2 kap. 11 § expropriationslagen.

⁶⁷ Prop. 1971:122 s. 163.

utan att fastighetens ägare tillerkänns någon som helst ersättning för detta. Det huvudsakliga motivet, som har framförts i doktrin och i praxis, till förmån för den gällande ordningen att grus m.m. normalt inte ersätts, är att fastighetsägaren själv inte hade kunnat tillgodogöra sig värdena i fråga. Det är således tvångsförvärvet som gör det möjligt att exploatera gruset m.m.⁶⁸ Vidare brukar anföras, att eftersom det är samhället som avgör om tillstånd ska ges till täktverksamhet – vissa husbehovstäckter undantagna – ska samhället inte heller behöva betala ersättning till fastighetsägaren när marken av en eller annan anledning behövs för ett allmännyttigt ändamål.

Som vi tidigare, i avsnitt 9.6.2, har konstaterat är det emellertid inte självklart att göra denna koppling mellan vägrade tillstånd och ett faktiskt ianspråktagande. En tillståndsfråga kan komma att prövas igen vid ett senare tillfälle – och då kanske bedömas på ett annat sätt – medan ett ianspråktagande är oåterkalleligt. Skälet för att fastighetsägaren inte tidigare har fått utvinna gruset torde vanligtvis vara att värna om naturmiljön. Om detta skyddsintresse får ge vika för andra allmänna intressen, som medger en exploatering, kan det hävdas att fastighetsägarens grundläggande förfoganderätt över marken och dess värde i någon slags mening ”återuppstår”. En parallell kan även göras med mineralagens regler som innebär att fastighetsägaren tillerkänns en viss andel av det mineralvärde som bryts, trots att mineralvärdet inte ens – enligt uttalanden i lagens förarbeten – anses ingå i äganderätten till fastigheten.

Som tidigare har berörts torde de faktiska negativa effekterna av att influensregeln om företagsnytta tas bort vara små när det gäller nyttor som hänger samman med planering och bebyggelse-exploatering. Att kommunen i vissa brådskande fall skulle behöva betala för ”planvärdet” ser vi inte som någon avgörande fråga. Den bedömningen får ses inte minst mot bakgrund av vad som anfördes i avsnitt 9.6.1 om presumptionsregeln, nämligen att ”exploateringsmarknaden” i dagens läge i allt väsentligt är marknadsstyrd. Vi ser det därför inte heller som nödvändigt att införa någon särskild bestämmelse om värdetidpunkten eller om att bortse från effekterna av en detaljplan för att undvika följderna av att ”nyttodelen” i influensregeln upphävs. Enligt vår mening bör kommunerna kunna anpassa sitt agerande till att det nu råder en helt annan marknads-situation än det gjorde för trettio år sedan.

⁶⁸ Detta gäller vare sig det bedöms som en företagseffekt enligt 4 kap. 2 § eller som en direkt följd av grundläggande expropriationsrättsliga principer enligt 4 kap. 1 §.

Vi har inte lyckats få fram några uppgifter om hur pass vanligt det kommer att bli att värdet av grus m.m. som frigörs vid utbyggnaden av främst allmänna vägar och järnvägar skulle komma att ersättas om vårt ställningstagande till hur man ska se på den frågan blir gällande. Vår bedömning är dock att kostnadseffekten i sig, även om den skulle visa sig ha viss betydelse, inte bör anses vara skäl nog för att frånga grundprincipen att en fastighetsägare som berörs av ett tvångsförvärv ska tillerkännas ersättning för det vid beslutstillfället gällande marknadsvärdet – inklusive de uppenbara ”övervärden” som går att få ut av fastigheten just därför att den tas i anspråk för ett nytt ändamål.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det fortfarande finns vissa traditionella rättviseskäl som talar för att behålla den nuvarande synen på företagsnyttor, dvs. att värdet av sådana nyttor inte bör ersättas annat än om de är ”vanliga”. Som också framgår av våra direktiv finns det emellertid skäl att också lyfta fram den grundläggande utgångspunkten att en fastighetsägare som berörs av ett tvångsförvärv ska ersättas med minst marknadsvärdet. Den utgångspunkten bör inte frångås om det inte finns klara skäl för en annan ordning. Avvägningen mellan dessa synsätt bör enligt vår mening leda till att ”nyttodelen” av influensregeln i 4 kap. 2 § expropriationslagen upphävs. Detta innebär att det vid värdetidpunkten gällande marknadsvärdet ska ersättas, även om detta värde till större eller mindre del beror på förhållanden som har tillkommit genom det aktuella expropriationsföretaget.