

11 Bevisbördan i expropriationsmål

11.1 Inledning

Expropriationslagen innehåller ingen särskild bevisbörderegler (med undantag för presumtionsregeln som behandlats i kapitel 9) när det gäller frågor om ersättning. Vid prövning av ersättningsfrågor i domstol tillämpas de ordinära bevisbördereglerna som gäller i skadeståndsrättsliga mål.

Utredningens direktiv anger att frågan om placeringen av bevisbördan och hur stark bevisning som behövs har mycket stor betydelse i mål där expropriationslagens ersättningsregler tillämpas, eftersom det inte sällan föreligger stor osäkerhet vid värdering av egendom. Utredningen ska därför se över vissa frågor som gäller bevisbördan i mål angående ersättning enligt expropriationslagens ersättningsregler. Vi ska härvid belysa hur bevisbördan fördelas och vilka krav på bevisningens styrka som ställs i sådana mål i nuvarande rättstillämpning. Vi ska belysa vilka effekter som de tillämpade principerna får. Utifrån den gjorda undersökningen ska vi ta ställning till om principerna är lämpliga med hänsyn till expropriationsförfarandets natur. Vi ska vid våra överväganden beakta de bevisbörderegler som gäller i skadeståndsmål och, om det föreslås att det ska gälla särskilda regler för mål om ersättning enligt expropriationslagen, särskilt överväga vilka konsekvenser som det medför, t.ex. för den allmänna rättstillämpningen.

11.2 Bevisbördan i mål om ersättning vid expropriation

Bevisbördan i mål om ersättning vid expropriation åvilade förut den exproprierande men i samband med tillkomsten av expropriationslagen gjordes i lagstiftningsärendet¹ uttalanden för en annan ordning. Enligt dessa kan i mål om expropriation samma bevisregler tillämpas som i skadeståndsmål. En viss bevisbörda ligger alltid på den som framställer ett yrkande i målet. För bifall till yrkandet krävs en viss utredning. Hur stark bevisning som behövs beror på olika faktorer, t.ex. vilken av parterna som har de största möjligheterna att förebbringa bevisning.

Enligt lagrådet, vid 1949 års reform av 1917 års expropriationslag, borde den som exproprierar ha bevisbördan om det verkliga värdet inte kan fastställas exakt eller om osäkerhet råder om detta.² Detta innebar att domstolen vid tvist om värdet skulle döma ut ersättning till det värde som fastighetsägaren påstod om inte den exproprierande kunde bevisa att det värde denne gjorde gällande var det riktiga. I förarbetena motiverades detta i första hand med att det ofta föreligger osäkerhet kring det rätta fastighetsvärdet och att det endast sällan säkert går att bestämma.³ Vidare motiverades den exproprierandes bevisbörda med den grundläggande målsättningen att den drabbade fastighetsägaren ska vara tillförsäkrad en ekonomiskt oförändrad ställning för att rättfärdiga ingreppet.⁴

Av betydelse kan också ha varit att vid tiden för den aktuella reformen brukade domstolarna döma ut skadestånd som inte ansågs täcka den verkliga skadan. Domstolarna dömde ut ett lägre belopp om inte den skadelidande kunde med s.k. full bevisning styrka det yrkade beloppet. Det var för att lösa denna typ av problem som den s.k. bevislätnadsregeln i 35 kap. 5 § rättegångsbalken kom till när nya rättegångsbalken infördes år 1948. Redan före tillkomsten av det nämnda lagrummet hade i praxis utvecklats en viss bevislätnad för att man skulle komma till rätta med sådana låga skadeersättningar.⁵

Vid tillkomsten av den nuvarande expropriationslagen konstaterade Expropriationsutredningen i sitt betänkande *Expropriationsändamål och expropriationsersättning m.m.* (SOU 1969:50–51) att domstolarna tidigare i skadeståndsmål ofta visade stor återhållsamhet

¹ Prop. 1971:122 s. 169.

² NJA II 1950 s. 232–233.

³ NJA II 1950 s. 233 och 241.

⁴ NJA II 1950 s. 232.

⁵ Nils Gärde m.fl., Nya rättegångsbalken s. 481, Richard Hager, Värderingsrätt, 1998, s. 324.

när det gällde att bestämma ersättningsbeloppens storlek, dvs. om inte full bevisning kunde läggas fram till stöd för ett yrkat belopp utdömdes endast ett lägre belopp. Mot denna bakgrund hade det enligt utredningen varit naturligt att ha specialregler för expropriationsmål. Utredningen konstaterade att numera brukar emellertid domstolarna i skadeståndsmål efter skälighetsprövning döma ut ett belopp som erfarenhetsmässigt och med hänsyn till förekommande omständigheter i målet kan antas täcka skadan. Till stöd härför åberopas bestämmelsen i 35 kap. 5 § rättegångsbalken. Med hänsyn till den utveckling som skett på skadeståndsrättens område ansåg utredningen att det inte längre fanns några skäl för en regel om att bevisvärderingen i expropriationsmål skulle vara mera generös mot den ersättningsberättigade än i skadeståndsmål. Utredningen menade att reglerna i båda fallen bör gå ut på att ersättningen ska så nära som möjligt motsvara den faktiska förlusten. Utredningen ansåg därför att uttalandena av Lagrådet och Andra lagutskottet i anslutning till 1949 års reform inte var adekvata uttryck för en modern syn på dessa frågor. Utredningen förordade i stället att parterna skulle anses principiellt likställda i bevishänseende.⁶

I propositionen⁷ konstaterade föredragande statsrådet att det förekommit att domstolarna i tveksamma fall hade dömt till fastighetsägarens förmån då den exproprierande inte direkt kunnat motbevisa dennes t.o.m. mycket löst grundade påstående. Han framhöll att det säger sig självt att en sådan princip kan leda till stötande resultat. Vidare instämde statsrådet i Expropriationsutredningens beskrivning av skadeståndsmålen och tillade att domstolarna härvid bygger sitt ställningstagande på den erfarenhet den har av liknande mål och på det material parterna tillfört det aktuella målet. Enligt statsrådets mening talade detta för att samma bevisregler borde tillämpas i expropriationsmål som i skadeståndsmål. Mot detta kunde visserligen invändas att den exproprierande har större möjligheter att förfoga över utredningsmaterialet än expropriaten, dvs. fastighetsägaren. Svårigheterna för fastighetsägaren att få fram material ansågs dock inte böra överdrivas, särskilt som denne i princip inte behöver betala utredningskostnaderna i första instans och under vissa omständigheter inte heller i högre rätt. Fastighetsägarens ställning i detta hänseende förstärktes också ytterligare genom införandet av en möjlighet att få förskott på rättegångskostnad. Med hänsyn till det anförda ansåg föredragande statsrådet

⁶ SOU 1969:50 s. 159.

⁷ Prop. 1971:122 s. 66–67 och 168–169.

att de tidigare uttalandena av Lagrådet och Lagutskottet inte längre skulle vara vägledande vid bevisvärdering i expropriationsmål. I stället borde i sådana mål samma principer gälla som i skadeståndsrättsliga mål. Någon uttrycklig bestämmelse härom i lagen ansågs inte behövlig. Vidare framgick följande av propositionen.

Det sagda innebär att en viss bevisbörda alltid kommer att ligga på den som framställer ett yrkande i målet. Något mått av utredning skall alltid krävas för bifall till yrkandet. Hur stark bevisning som skall behövas blir beroende av olika faktorer. En fråga som härvid får stor betydelse är vilken av parterna som har de största möjligheterna att förebringa bevisning. Om det exempelvis gäller att värdera en rörelse-skada måste det åligga expropriaten att tillhandahålla utredning om tillgångar, omsättningar etc. i rörelsen. Är det fråga om att bestämma värdet på en byggnad som den exproprierande efter förhandstillträde har låtit riva kan kravet på bevisning från expropriatens sida däremot i regel inte sättas särskilt högt, utan dennes uppgifter om byggnadens beskaffenhet torde få godtas om de inte i och för sig förefaller osannolika eller motsägs av utredningen i målet. Några allmänna regler om vilka beviskrav som skall gälla i olika situationer kan inte uppställas, utan det får överlämnas till rättstillämpningen att avgöra detta från fall till fall efter allmänna överväganden.

Även med den mest fullständiga utredning är det ofta inte möjligt att komma fram till ett bestämt värde utan endast till vissa gränser inom vilka värdet skall ligga. Situationen i expropriationsmål är med andra ord inte sällan sådan som avses i 35 kap. 5 § rättegångsbalken, dvs. att full bevisning inte alls eller endast med svårighet kan föras om skadans storlek. Domstolen skall då med stöd av nämnda lagrum uppskatta skadan till skäligt belopp. I så fall ställs inte frågan om bevisbördan på sin spets, utan graden av sannolikhet för de påståenden som har framställts från ömse håll får beaktas i samband med den uppskattning domstolen gör. Målet bör vara att på grundval av den förebragta utredningen nå fram till en ersättning som så nära som möjligt motsvarar den verkliga ekonomiska förlusten.⁸

Av betydelse i detta sammanhang är den materiella processledningen vid handläggningen i expropriationsmål i fastighetsdomstol. Regler om detta finns i 5 kap. 12 § expropriationslagen. I bestämmelsens första stycke anges att domstolen ska verka för att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som är lämplig med hänsyn till målets beskaffenhet. Det åligger därvid domstolen att såvitt möjligt se till att onödigt utredning inte förebringas i målet. I andra stycket ges domstolen ett särskilt medel i den processledande verksamheten, nämligen s.k. utredningsbeslut. Genom ett sådant

⁸ Prop. 1971:122 s. 169 f.

meddelar domstolen parterna vilken utredning som enligt dess mening bör förebringas i målet.

I sammanhanget är det också av intresse att lyfta fram bestämmelserna i 5 kap. 24 och 26 §§ expropriationslagen. Av dessa framgår att expropriationsersättningen inte får bestämmas till lägre belopp än som erbjuds av den exproprierande. Den får inte heller bestämmas till högre belopp än vad den ersättningsberättigade har begärt (såvida inte skyddet för panträttshavarna föranleder att högre ersättning ska betalas). Även i det fall då domstolen gör en skälighetsuppskattning av skadan ska således ersättningen ligga inom dessa gränser.

När bevisfrågorna behandlas bör även nämnas något om olikheterna mellan domstolsförfarandet och förrättningsförfarandet vad gäller ansvaret för utredningen. Vid ett rättegångsförfarande ligger till stora delar utredningsplikten på parterna själva. Parterna ansvarar för vilka yrkanden som framställs och vilken bevisning som åberopas till stöd för deras talan. Vid förrättningsförfaranden har emellertid lantmäterimyndigheten ett officialansvar för utredningen. Detta innebär att lantmäterimyndigheten, eller snarare förrättningslantmätaren, ser till att det tas fram nödvändigt beslutsunderlag i form av utredningar, undersökningar, tekniska arbeten och värderingar. Vid förrättningar enligt fastighetsbildningslagen, ledningsrättslagen eller anläggningslagen beslutar myndigheten även om ersättningen, om inte parterna är överens i denna del.

11.3 Allmänt om bevisning

11.3.1 Inledning

För att ge en allmän bakgrund presenteras här en översikt av de regler och principer som tillämpas beträffande bevisning i framför allt civila processer. De processuella bestämmelserna om bevisning finns i rättegångsbalken och bygger på principen om fri bevisprövning.

I 35 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken slås fast principen om fri bevisprövning som innefattar såväl fri bevisföring som fri bevisvärdering. Paragrafen har följande lydelse.

Rätten skall efter samvetsgrann prövning av allt, som förekommit, avgöra vad i målet är bevisat.

Enligt svensk rätt är således i princip alla bevismedel tillåtna (jfr dock 35 kap. 14 § samt 36 kap. 3 § och 6 § rättegångsbalken), och rätten har att fritt bedöma bevisvärdet av den förebringade bevisningen. Omedelbarhetsprincipen (17 kap. 2 § och 30 kap. 2 § rättegångsbalken) medför att i mål som avgörs efter huvudförhandling avgörandet får grundas enbart på sådant material som lagts fram vid förhandlingen. När mål avgörs utan huvudförhandling måste parterna ha fått del av allt material som avgörandet grundas på. I 35 kap. 2 § rättegångsbalken görs undantag från kravet på bevisning för allmänt veterliga omständigheter och innehållet i svensk lag. Tillämpningen av 35 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken ger upphov till en rad frågor i olika typer av mål om bl.a. bevisstema, bevisbörda, beviskrav, beviskravets styrka och bevisvärdering.⁹

11.3.2 Bevisbördans placering

Har en part bevisbördan för en viss omständighet innebär det att domstolen inte ska lägga denna omständighet till grund för sin prövning, om inte bevisningen för omständigheten i fråga uppnår viss styrka. Att en part har bevisbördan för en omständighet innebär alltså att parten måste förebringa bevisning som styrker att omständigheten föreligger för att rätten ska kunna lägga denna omständighet till grund för sitt avgörande.¹⁰ Den beviskyldige parten får således bära risken för att omständigheten inte kan bevisas med tillräcklig grad av styrka.

Reglerna om bevisbördans fördelning är olika för tvistemål och brottmål. I korthet är reglerna i brottmål enklare och i tvistemål mer komplicerade. I tvistemål är det vanligt att bevisbördan är fördelad mellan parterna. Det innebär att i samma mål den ena parten har bevisbördan för vissa rättsfakta, medan motparten har bevisbördan för andra. Själva termen bevisbörda förekommer inte i svensk lagtext. Lagstiftningen utformas relativt sällan rent språkligt så att man därav kan dra slutsatser om bevisbördans placering.¹¹ Ibland framgår den dock tydligt av materiella rättsregler som också tillhandahåller besked om bevisbördan avseende visst faktum.¹²

⁹ För en närmare utveckling av dessa frågor hänvisas till Peter Fitger m.fl., Rättegångsbalken, s. 35:8–35:51; Per Olof Ekelöf m.fl., Rättegång IV, 1992, s. 55–163 och Lars Heuman, Bevisbörda och beviskrav i tvistemål, 2005.

¹⁰ Fitger, som ovan, s. 35:10 a.

¹¹ Se vidare Ekelöf, som ovan, s. 68 f.

¹² Se exempelvis 27 § 1 st. köplagen (1990:931): ”Köparen har rätt till ersättning för den skada han lider genom säljarens dröjsmål, om inte säljaren visar att dröjsmålet beror på ett

Sådana regler brukar kallas bevisbörderegler.¹³ Många gånger saknas emellertid bevisbörderegler med följd att frågan om bevisbördans placering måste avgöras från mer allmänna utgångspunkter. En viktig princip är att den av parterna som har bäst möjlighet eller störst anledning att säkra bevisning för ett visst rättsfaktum har bevisbördan för detta.¹⁴

Enligt den uppfattning som tidigare dominerade skulle bevisbördan alltid läggas på exempelvis käranden, på den som påstod något, på den som åberopade ett förhållande till sin fördel eller på den som påstod att något stred mot det vanliga.¹⁵ Numera synes det råda en mer nyanserad uppfattning. Utgångspunkten för en analys i fråga om bevisbördans placering i ett särskilt fall utgörs av ändamålet med den materiella regel vars tillämpning är i fråga. Om det står klart att samtliga förhållanden som fordras för regelns tillämpning är för handen ska regeln självklart tillämpas. I den mån förekomsten av ett särskilt förhållande inte kunnat bevisas med tillräcklig säkerhet finns två alternativ. Om bevisbördan placeras på den part som påstått att det omtvistade förhållandet föreligger kommer regeln inte att tillämpas. Om bevisbördan däremot placeras på den part som bestritt att förhållandet föreligger så kommer regeln, trots nämnda brist i bevishänseende, att bli föremål för tillämpning. Avgörande för bevisbördans placering ska vara det resultat som bäst överensstämmer med det materiella stadgandets ändamål.¹⁶

Följande exempel kan belysa ovanstående. Antag att personen A lånat personen B en summa pengar. När A på förfallodagen kräver betalning invänder B att betalning redan skett. Vem bör åläggas bevisbördan för detta påstådda faktum? Ändamålet med de regler som innebär att B har att på förfallodagen betala sin skuld till A torde vara att befrämja kreditgivning. För att uppnå detta fordras en garanti för att gäldenären gör sitt bästa för att betala sina skulder när de förfaller till betalning. Därför kan en borgenär utverka en dom på betalning mot den försumlige gäldenären samt utmätning i dennes tillgångar. Gäldenären pressas således av risken för dessa

hinder utanför hans kontroll ...". Bevisbördan för att dröjsmålet beror på ett hinder utanför säljarens kontroll åvilar uppenbarligen säljaren. Ett annat exempel utgörs av 16 § växellagen (1932:130), som anger att den som innehar växel ska anses som rätt innehavare endast om han kan styrka sin rätt till växeln på särskilt angivet sätt.

¹³ Ekelöf, som ovan, s. 68 (f.).

¹⁴ Jfr NJA 2006 s. 120.

¹⁵ Fittger, som ovan, s. 35:10 a.

¹⁶ Ekelöf, som ovan, s. 86 och Marcus Radetzki, Skadeståndsberäkning vid sakskada, 2004, s. 192 (f.).

sanktioner. Om borgenären ålades bevisbördan i fråga om betalning av skulden skulle detta sanktionstryck förlora sin kraft. Detta hänger samman med borgenärens svårighet att säkra bevisning om att betalning inte skett. Därför bör bevisbördan i detta avseende läggas på gäldenären. En möjlig invändning mot denna ordning skulle kunna vara att den gäldenär som redan betalt men inte säkrat bevisning angående detta riskerar att tvingas betala på nytt. Men eftersom en gäldenär utan svårighet kan säkra bevisning om genomförd betalning (det fordras inte mer än ett kvitto), får denna risk anses vara försumbar.¹⁷

Svårigheter att lägga fram bevisning om ett visst rättsfaktum kan, som visats genom exemplet ovan, påverka bevisbördans placering. I skadeståndsmål har den skadelidande normalt att bevisa skadan och dess omfattning samt övriga omständigheter som grundar skadeståndsskyldighet.¹⁸

Det förekommer att bevisbördan flyttas beträffande en viss omständighet ifall en viss annan omständighet föreligger. Ett litet antal sådana presumtionsregler finns i lagstiftningen. Som exempel kan nämnas den s.k. svekparagrafen i avtalslagen (30 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område). I den bestämmelsens andra stycke uppställs en presumtionsregel om orsakssammanhanget mellan sveket och rätts handlingen för att motverka den annars alltför tyngande bevis skyldigheten för den som åberopar sveket.

Vidare finns det några regler i konkurslagen (1987:672) som uppställer omständigheter som presumerar när en gäldenär anses vara insolvent (2 kap. 8 § och 9 § konkurslagen). I föräldrabalken finns en presumtionsregel där under möjlig konceptionstid styrkt samlag mellan modern och en instämd man är presumerande, och faderskapet sålunda presumerat (1 kap. 5 § första stycket 2 föräldrabalken). Enligt 21 § lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering gäller i samband med skadestånd vid diskriminering en särpräglad regel om bevisbördan. Om den som anser sig ha blivit diskriminerad visar omständigheter som ger anledning att anta att han eller

¹⁷ Radetzki, som ovan, s. 193.

¹⁸ Se bl.a. NJA 1960 s. 330 (att vädret varit sådant att fastighetsägaren varit skyldig att sanda), NJA 1966 s. 497 (att fastighetsägare åsidosatt vad som ålegat honom), NJA 1968 s. 205 (att skadelidande-kärande inte varit förare utan passagerare i bil som krockat) och NJA 1977 s. 281 (att vägförvaltning haft särskild anledning att förutse risk för halka).

hon blivit diskriminerad, är det svaranden som ska visa att diskriminering inte förekommit.¹⁹

11.3.3 Bevisningens styrka

Frågan om vilket krav som ställs på bevisningens styrka skiljer sig från frågan om vilken av parterna som har bevisbördan.²⁰ Att en part har bevisbördan för ett faktum anger i sig ingenting om den styrka med vilken bevisningen måste föreligga för att parten ska uppnå sitt mål.²¹

De olika beviskrav som såväl lagstiftare och praxis i olika fall använder sig av uttrycks ofta på följande skala.

uppenbart – styrkt/visat – sannolikt – antagligt

Det strängaste beviskravet är uppenbart som emellertid inte innebär något krav på fullständig visshet. Trots viss osäkerhet kan förekomsten av ett faktum mycket väl anses uppenbart.²² De följande beviskraven – styrkt/visat, sannolikt och antagligt – innebär i nämnd ordning successivt allt större grad av osäkerhet.

Frågan om vilket beviskrav som gäller besvaras väsentligen olika i brottmål och tvistemål. Beviskravet är högre i brottmål. På civilrättens område anger i åtskilliga fall materiella regler det gällande beviskravet på motsvarande sätt som anges beträffande bevisbördan. Saknas sådana bestämmelser måste det aktuella beviskravet avgöras från mera allmänna utgångspunkter. Liksom beträffande bevisbördan har den materiella bestämmelsens ändamål och parternas bevismöjlighet betydelse för frågan om beviskravet. Ställs ett alltför högt beviskrav medför det att den part som har bevisbördan löper stor risk att misslyckas med att fullgöra denna och därför kan vara benägen att ge efter för motpartens krav. Samtidigt kräver hänsyn till grundläggande rättssäkerhet att kravet inte ställs alltför lågt. Det mest ändamålsenliga tycks vara att använda varierande beviskrav.²³

¹⁹ Båda parter skulle på detta sätt ha bevisbördan för väsentligen samma förhållande. Kritik av regeln i SOU 2004:50 s. 118 f. med hänvisningar; se även Lagrådet i prop. 2005/06:38 s. 207 f.

²⁰ Ekelöf, Rättegång IV, s. 55 f.

²¹ Fitger, Rättegångsbalken, s. 35:17.

²² Ekelöf, som ovan, s. 140.

²³ Ekelöf, som ovan, s. 87 f.

Normalkravet vad avser bevisningens styrka i tvistemål sägs vara ett krav på att visst faktum är styrkt/visat.²⁴

Om det i ett tvistemål är svårt att lägga fram bevisning i fråga om vissa rekvisit sänks ofta beviskravet.²⁵ Det förekommer också att beviskravet för en part sätts lägre än ”visat” med hänvisning till att motparten inte vidtagit särskilda bevisunderlättande åtgärder.²⁶

Högsta domstolen har i olika avgöranden avseende utomobligatoriska skadestånd angett tillräcklig bevisning som ”övervägande sannolikt”.²⁷

Särskilt om bevisfrågor inom försäkringsrätten

Inom försäkringsrätten har bevisfrågor i praktiken en stor betydelse. Försäkringsbolaget har i regel ingen särskild insyn i förhållandena hos försäkringstagaren och är i stor utsträckning beroende av uppgifter från försäkringstagarsidan. Frågan i sådana fall är vem som har bevisbördan och hur höga krav som ska ställas på dennes bevisning. Det kan verka naturligt att kräva bevisning från försäkringstagaren eftersom denne normalt har bäst möjligheter att skaffa fram utredning om händelseförloppet. Mot detta kan ställas synpunkter som tar sikte på konsumentens svagare ställning. En privatperson har i regel inte några större resurser att skaffa fram utredning, särskilt inte om den är av teknisk natur. Konsumenten är ofta beroende av sitt försäkringsskydd.

Bevisreglerna kan variera rörande olika frågor i samband med skadereglering. Särskilt värdering av skadad egendom kan fordra särskild erfarenhet och kräva bedömning av sakkunniga. På grund av sådana varierande utredningsmöjligheter har man inom skadeståndsrätten tillämpat växlande beviskrav rörande orsakssambandet mellan ett handlande på ansvarssidan och en inträffad skada. I vissa situationer krävs bara en övervägande sannolikhet för sambandet.

²⁴ Ekelöf, som ovan, s. 62 och t.ex. NJA 1993 s. 764.

²⁵ Fitger, som ovan, s. 35:21–35:24 och NJA 1977 s. 549 (testamente som påstods ha tillkommit i nödläge) samt NJA 1993 s. 764 (beviskravet för att vattenskada orsakats av kommunalt spillvattennät).

²⁶ RH 2003:24 (sedan en man hyrt en videofilm från en uthyrare uppstod tvist mellan uthyraren och hyresmannen i frågan om videofilmen återlämnats, varvid beviskravet för hyresmannens invändning om att filmen återlämnats sattes till sannolikt).

²⁷ Se bl.a. NJA 1952 s. 104, ”övervägande skäl”, NJA 1959 s. 318, ”mest sannolikt”, NJA 1964 s. 177 och ”klart mera sannolikt”, NJA 1977 s. 176, och NJA 1993 s. 764.

Bertil Bengtsson för fram 32 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken som ett exempel där det lindrande beviskravet lagfästs.²⁸

När det gäller rättspraxis på försäkringsrättens område kan konstateras att Högsta domstolen i flera fall har tagit ställning till bevisfrågor som uppkommit i samband med fastställande av försäkringens omfattning. Domstolen har tillämpat varierande beviskrav i olika situationer och även fäst vikt vid skillnaden mellan konsument- och företagsförsäkring. Som exempel kan nämnas några fall rörande motorfordonsförsäkring som tecknats av konsument. Försäkringen skulle gälla i dessa fall om de försäkrade bilarna tagits och brukats olovligen. Högsta domstolen framhöll att försäkringstagaren hade bevisbördan för att försäkringsfall förelåg men tillade att det ofta var omöjligt att föra full bevisning om att en bil hade tagits och brukats olovligen. Enligt domstolen var det därför motiverat med en lindring av beviskraven. Efter en avvägning av parternas intressen (bl.a. att premierna inte skulle bli oacceptabelt höga på grund av försäkringsbolagets risktagande) kom domstolen fram till formuleringen, att försäkringstagaren skulle anses ha fullgjort sin bevisskyldighet om det vid en helhetsbedömning framstod som mer antagligt att försäkringsfall föreligger än att så inte är fallet. Härvid borde, menade domstolen, sådana brister i teknisk utredning som det varit möjligt och rimligt att avhjälpa normalt gå ut över försäkringsbolaget med hänsyn till konsumenters svårigheter att få fram sådan utredning.²⁹

11.3.4 Bevislätnadsregler

Inledning

Normalkravet i fråga om bevisningens styrka i tvistemål utgörs, som ovan konstaterats, av ett krav på att visst faktum är styrkt/visat. Såväl högre som lägre krav kan emellertid förekomma. I mål om skadeståndsberäkning av sakskada kan ett särskilt lågt beviskrav tillämpas i fråga om förlusten och omfattningen.

²⁸ Bertil Bengtsson, Försäkringsavtalsrätt, 2006, s. 76.

²⁹ Jfr NJA 1984 s. 501 I och II.

Rättegångsbalken

Skada får, som framgår av 35 kap. 5 § första meningen rättegångsbalken, i vissa fall uppskattas till skäligt belopp. Bestämmelsen har följande lydelse.

Om det är fråga om uppskattning av en inträffad skada och full bevisning om skadan inte alls eller endast med svårighet kan föras, får rätten uppskatta skadan till skäligt belopp.

Denna mening innebär att en viss bevislättning kan tillåtas, om full bevisning rörande en skada inte alls eller endast med svårighet kan föras. Processlagberedningen förklarade³⁰ att detta omfattar såväl de fall där med hänsyn till skadans natur utredningen angående skadans omfattning inte kan läggas fram som de fall där omfattningen väl kan utredas men på grund av omständigheterna bevisning rörande skadans värdering inte kan föras eller skulle vara förenad med alltför stora svårigheter. Processlagberedningen framhöll att när rätten bestämmer skadan till skäligt belopp innebär det inte att parten är befriad från skyldigheten att lägga fram den utredning som skäligen kan åstadkommas.³¹ Det fordras någon form av sannolikhetsövertikt; det får i vart fall inte vara mer sannolikt att skadan inte uppgår till det utdömda beloppet än att den gör det.

Det bör framhållas att redan de allmänna principer som i rättspraxis har antagits för beviskravets styrka i de fall där det är svårt att presentera bevisning kan ge en skadelidande en betydande bevislättning.³²

Miljöskador

32 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken finns följande bestämmelse.

En skada skall anses ha orsakats av en störning som avses i första stycket, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

³⁰ Se NJA II 1943 s. 449.

³¹ Se NJA II 1943 s. 481 och jfr NJA 2005 s. 180 som gällde skadestånd för intrång i mönsterskydd där frågan om förutsättningar för tillämpning av förevarande bevislättningsregel förelåg gavs ett nekande svar.

³² Se Heuman, som ovan, s. 288 f.

Bevislättningen innebär således att det är tillräckligt med övervägande sannolikhet för att verksamheten orsakat skadan. Störningar som avses i paragrafens första stycke är föroreningar av olika slag, buller, skakningar eller liknande. Regeln kom till som en följd av utvecklingen i praxis av en bevislättningsregel.³³ I förarbetena uttalas att det är fråga om att för miljöskadorna ”lagfästa den praxis som sålunda råder”.³⁴ Regeln i 32 kap. 3 § tredje stycket medför emellertid en generell bevislättning i de fall den har tillämpning. Sådillvida skiljer den sig från den bevislättningsregel som utvecklats i praxis, som endast tillämpas i de fall där det föreligger särskilda svårigheter att lägga fram övertygande bevisning.³⁵

Patientskadelagen

Ytterligare en lagregel av aktuellt slag som kort kan nämnas finns i 6 § första stycket patientskadelagen (1996:799). Här stadgas att patientskadeersättning lämnas för personskada på patient om det föreligger ”övervägande sannolikhet för att skadan är orsakad av” ett antal angivna händelser. Denna bestämmelser gäller emellertid endast vid personskada.

11.4 Praxis

Enligt direktiven ska utredningen undersöka hur bevisbördan fördelas i mål där expropriationslagens ersättningsbestämmelser tillämpas. Vidare ska utredningen undersöka vilka krav på bevisningens styrka som ställs i mål där expropriationslagens ersättningsbestämmelser tillämpas. Syftet med undersökningarna är att få ett underlag för att analysera effekterna av beviskraven vid tillämpning av ersättningsbestämmelserna. Enligt direktiven ska utredningen även analysera vad tillämpningen av 35 kap. 5 § rättegångsbalken innebär i mål rörande ersättning enligt expropriationslagen.

Någon mer omfattande granskning av mål rörande ersättningsfrågor i syfte att undersöka vilka krav domstolarna ställer i bevishänseende har inte genomförts. De avgöranden som här presenteras får ses som exempel på hur domstolarna löser bevisfrågorna.

³³ Jfr bl.a. NJA 1981 s. 421.

³⁴ Prop. 1985/86 s. 29.

³⁵ Se Radetzki, som ovan, s. 209 f.

Vilka krav som kan ställas på bevisning om skada på rörelse (annan ersättning) enligt expropriationslagen prövades i ett hovrättsavgörande.³⁶ Kommunen exproprierade en fastighet som var bebyggd med ett flerbostadshus i vilket bl.a. var inrymt en biograf. Det aktiebolag som hade bedrivit biografirörelse på fastigheten yrkade ersättning som dels avsåg värdet av själva rörelsen, dels avsåg värdet av teknisk utrustning, allt beräknat i prisnivån på tillträdesdagen. Kommunen medgav viss ersättning för rörelsen. Hovrätten konstaterade att utredning som visade vad biografirörelsen hade avkastat under tiden före expropriationen inte förelåg i målet. Inget räkenskapsmaterial hade åberopats, och den utredning som förekommit utgjorde inte ett tillräckligt säkert underlag för en bedömning av rörelseresultatet vid fortsatt drift. Av den bevisning som hade förts i fråga om värdet av vissa inventarier, den tekniska utrustningen, kunde inte slutas att rörelsen som helhet hade ett högre värde än den av kommunen erbjudna ersättningen. Såvitt blivit upplyst i målet hade bolaget kunnat föra bevisning genom sin bokföring om rörelsens förlopp och resultat såsom underlag för beräkning av skadan till följd av expropriationen. Bolaget hade inte ens lämnat uppgift om hur många besökare biografen haft per år. Regeln om uppskattning av skada efter skälighet är därför inte tillämplig. I avsaknad av utredning som kan läggas till grund för en tillförlitlig värdering av biografirörelsen – efter avkastning, efter substans eller på annat sätt – fann hovrätten att bolaget inte visat fog för sitt anspråk på expropriationsersättning utöver den som kommunen medgivit.

Hur ortsprismetoden kan tillämpas vid bestämmande av löseskilling för råmark prövades av en annan hovrätt.³⁷ Regeringen gav år 1989 en kommun tillstånd att med äganderätt exproprierade några fastigheter. Expropriationen avsåg mark som behövdes för tätbebyggelse. Fastighetsdomstolen hade förordnat om enkelt förhandstillträde till fastigheterna. En av fastigheterna var obebyggd och taxerad som tomtmark för helårsbostad. Den andra var en bebyggd jordbruksfastighet. Kommunen erbjöd löseskilling för fastigheterna beräknat efter ett råmarksvärde på 8 kr per kvadratmeter vid värdetidpunkten. Om fastighetsdomstolen skulle finna att råmarksvärdet var högre än 10 kr per kvadratmeter (som motsvarar värdet vid presumtionstidpunkten uppräknat med index)

³⁶ Svea hovrätts dom 1990-06-20, DT 64, lantmäteriets rättsfallsregister 90:17.

³⁷ Hovrättens för Västra Sverige, dom 1996-01-18, DT 3, Lantmäteriets rättsfallsregister V 96:2.

yrkade kommunen att presumtionsregeln skulle tillämpas. Ägarna till de två fastigheterna medgav expropriationen och yrkade att löseskillingen skulle beräknas efter ett råmarksvärde om 40 kr per kvadratmeter. Presumtionsregeln skulle inte anses tillämplig eftersom motsvarande förväntningar förelåg redan vid presumptionstidpunkten. Hovrätten konstaterade att den stora nivåkillnaden mellan parternas bedömning av råmarksvärdet kan förklaras av att de har olika principiell syn på hur råmarksvärdet ska bestämmas. Kommunen har utgått från ett vidare ortsbegrepp än fastighetsägarna, som menar att värdebedömningen i detta fall kan göras utifrån vad som skett just inom det område som expropriationen avser. Hovrätten konstaterade att begreppet ort ska knytas till områden inom vilka betingelserna för eller deras samlade effekt på marknadsvärdet och dess utveckling rent faktiskt är jämförliga. Hovrätten gjorde från denna utgångspunkt en närmare granskning av de åberopade jämförelseförvärven med avseende på exploateringsmognad, läge, infrastruktur m.m. och drog slutsatsen att endast mycket begränsad och delvis motsägelsefull information kunde utvinnas från samtliga förvärv förutom en fastighet. Det ansågs dock otillfredsställande att grunda ortsprisbedömningen på ett enda köp. Med hänvisning till ytterligare ett av jämförelseförvärven fann dock hovrätten att 17 kr per kvadratmeter kunde användas som mått på råmarksvärdet i området.

I ytterligare en hovrättsdom behandlades frågan om värderingsmetod vid inlösen av småhusfastighet vid osäkerhet i värderingen.³⁸ En småhusfastighet, som i stadsplan utlagts till vägområde, inlöstes av kommunen med stöd av äldre lagstiftning (byggnadslagen). Fastigheten var belägen i ett villaområde. Kommunen redovisade ett omfattande ortsprismaterial. Efter uteslutning av icke representativa köp omfattade materialet 218 överlåtelse. Gallring skedde sedan efter taxeringsuppgifterna om storlek, ålder och standard, varefter 25 köp återstod. Med ledning av köpeskillingskoefficienterna för dessa köp bestämdes värdet av fastigheten. Fastighetsägarna anförde bl.a., att eftersom ortsprismaterialet uppvisade en betydande spridning ifråga om köpeskillingskoefficienterna, gav en medelvärdesberäkning ett missvisande resultat för fastigheter som skiljer sig från den genomsnittliga. Efter jämförelse med en enda fastighet, som sålts tre gånger och som ansågs nära överensstämma med värderingsobjektet, uppskattades värdet vara högre än

³⁸ Svea Hovrätt, 1988-02-01, DT 5.

vad kommunen hade kommit fram till. Fastighetsdomstolen konstaterade att spridningen av köpeskillingskoefficienterna var stor (0.9–2.1) och att värderingsobjektet avvek från ortsprismaterialets medelfastighet. Kommunens värderingsmetod kunde därför inte läggas till grund för värderingen särskilt som marknadsvärdet med fördel kunde uppskattas genom direkt jämförelse med ett av objekten. Fastighetsdomstolen konstaterade därvid att marknadsvärdet mycket väl kunde uppgå till vad fastighetsägarna fordrat. Eftersom osäkerheten i uppskattningen bör drabba kommunen tillmötesgick domstolen fastighetsägarnas yrkande. Domen överklagades men parterna förliktes i hovrätten.

I mål rörande ersättning enligt 55 § väglagen för samfällt grustag aktualiserades fråga om bl.a. bevisning beträffande övrig skada.³⁹ Samfällid mark togs i anspråk för omläggning av väg E4 Skellefteå–Haparanda. I målet behandlades huvudsakligen frågan om annan ersättning skulle utgå för förlorad husbehovstäkt inom vägrättsområdet. Parterna var oeniga om marken kunde anses ha ett övervärde på grund av täkt. Hovrätten konstaterade att samfälligheten inte visat att Vägverket hade förfogat över mer massor än vad Vägverket medgett ersättningskyldighet för. Samfälligheten hade inte heller visat att det varit omöjligt att arrendera ersättningstäkter eller att den, som påståtts, hade haft några faktiska kostnader för ersättningsanskaffning av material. Hovrätten fann därmed att samfälligheten inte hade visat att någon skada uppkommit som var ersättningsgill som annan skada.

I ett mål som gällde fråga om ersättning för skada på fisket i samband med byggande av kraftverk och korttidsreglering vid kraftverk aktualiserades tillämpning av 35 kap. 5 § rättegångsbalken.⁴⁰ Genom deldomar år 1963 och år 1968 fick kraftbolaget vattendomstolens tillstånd att bygga ett kraftverk och att utföra korttidsreglering vid kraftverket. Den slutliga prövningen av frågor om kompensation för skada på fiskeintressen uppsköts till mars 1981. Vattenöverdomstolen fann att kräftfisket hade skadats genom kraftbolagets vattenkraftsutbyggnad. Med konstaterande att skadans omfattning inte längre kunde utredas och att parterna förklarar sig vara ense om att kräftfisket får anses vara totalförstört, uppskattade vattendomstolen med tillämpning av 35 kap. 5 § rättegångsbalken den skada vattenkraftsutbyggnaden förorsakat till hälften av den totala skadan på kräftfisket.

³⁹ Hovrättens för Övre Norrland, dom 1986-11-21, DT 1053.

⁴⁰ Svea Hovrätts dom, 1983-03-10, DT 18.

Ett avgörande från Högsta domstolen behandlade frågan om tillämpning av presumtionsregeln.⁴¹ En kommun fick tillstånd att exproprierade en obebyggd fastighet och stadsplan fastställdes. Enligt stadsplanen utgjorde större delen av fastigheten kvartersmark för enskilt bebyggande och en mindre del gata. Enligt ett saneringsprogram ingick fastigheten i bebyggelseområde i likhet med vissa andra angränsande områden med äldre stadsplaner. Kommunen åberopade presumtionsregeln men fastighetsägaren hävdade genom jämförelse med köp av nybyggnadsobjekt i närliggande områden med äldre stadsplaner, att värdet av nybyggnadsrätten enligt den nya stadsplanen redan förelåg vid presumtionstidpunkten och att presumtionsregeln således inte var tillämplig. Högsta domstolen anförde i huvudsak följande. När den exproprierande yrkar att presumtionsregeln ska tillämpas och markägaren bestrider detta, åligger det den exproprierande att visa att en värdeökning ägt rum under presumtionstiden och storleken därav. För att kunna göra detta måste den exproprierande i princip visa värdet av fastigheten vid såväl presumtionstidpunkten som värdetidpunkten, i fråga om värdet vid presumtionstidpunkten i förekommande fall jämkat med hänsyn till höjning av det allmänna prisläget fram till värdetidpunkten. Vid bestämmandet av presumtionsvärdet ska, såsom framhålls i förarbetena (jfr prop. 1971:122 s. 182), vanliga regler för fastställande av löseskilling gälla. Värdebestämning i expropriationsmål måste i stor utsträckning ske genom skälighetsuppskattning (jfr prop. 1971:122 s. 170). Om tillgänglig utredning i målet inte ger tillräckligt underlag för fastställande av värdet vid de båda jämförelsetidpunkterna eller någon av dem, får därför sådant osäkert värde med tillämpning av grunderna för 35 kap. 5 § rättegångsbalken bestämmas till ett med hänsyn till omständigheterna skäligt belopp inom ramen för parternas ståndpunkter.

Högsta domstolens dom i det s.k. Ålbergamålet⁴² aktualiserade uttalanden om bevisvärderingen. Högsta domstolen konstaterade att samma principer för bevisvärderingen som tillämpas i expropriationsmål, dvs. att parterna i princip anses jämställda, får anses gälla också i mål om ersättning enligt 55 § väglagen. Fastighetsägarna åberopade tre vittnen att höras rörande vägföretagets påverkan på fastigheternas marknadsvärden. Fastighetsdomstolen godtog fastighetsägarnas påståenden om värdeminskning i viss del. Hovrätten godtog påståendet till en mycket mindre del. Högsta domstolen

⁴¹ NJA 1982 s. 757.

⁴² NJA 2003 s. 619.

uttalade följande om fastighetsägarnas bevisning. Två av vittnena har värderat fastigheterna utifrån sina erfarenheter som mäklare av jordbruks- och skogsbruksfastigheter. Deras utlåtanden om värdet får till stor del anses bygga på en subjektiv uppskattning, vilket gör dem osäkra. Det tredje vittnets uppskattning av värdepåverkan bygger på faktiska försäljningar av fem fastigheter inom en radie motsvarande Stora Lidas och Ålberga Gårds avstånd från Stockholm. Försäljningarna har dock skett några år senare än värdeåret och de sålda fastigheterna kan inte bedömas vara likvärdiga med Stora Lida och Ålberga Gård. Högsta domstolen fann därför att vittnesmålen inte tillät några säkra slutsatser rörande påverkan på marknadsvärdet på de aktuella fastigheterna.

11.5 Överväganden

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon särskild bevisregel i expropriationslagen.

11.5.1 Bevisbördan och beviskraven

Rent generellt kan konstateras, utifrån genomgången av allmänna principer, att bevisbördans placering bör styras av ändamålet med den materiella regeln och parternas möjlighet att lägga fram bevisning. På samma sätt som när det gäller bevisbördan kan sägas att utifrån allmänna principer bör kraven på bevisningens styrka styras av ändamålet med den materiella regeln och parternas möjlighet att lägga fram bevisning.

Sedan mycket lång tid tillbaka gör domstolarna många gånger i ersättningsmål enligt expropriationslagen skälighetsuppskattningar enligt 35 kap. 5 § rättegångsbalken för att bestämma vilken ersättning som ska betalas. Tillämpningen är en följd av att det i dessa mål kan vara svårt att få fram underlag och svårt att bedöma underlaget.

Frågan är då vad domstolarnas tillämpning av 35 kap. 5 § rättegångsbalken innebär i mål om ersättning enligt expropriationslagen. Enligt Richard Hager⁴³ kan det ifrågasättas om 35 kap. 5 § rättegångsbalken egentligen har reell betydelse när det är fråga om att i ett värderingsmål, på området för de offentliga ingreppen, bestämma

⁴³ Hager, som ovan, s. 342–343.

ett *marknadsvärde*. Richard Hager menar att detta skulle gälla om regeln tolkas som en bevislätnadsregel och med den föresatsen att domstolen i de aktuella målen alltid har att efter bästa förmåga träffa så rätt som möjligt i fastställandet av marknadsvärdet. Han anför därefter följande.

Vidare är det också så att om det råder bevisvärigheter i ett enskilt fall och det vore önskvärt att sänka beviskraven, situationen är lika för de båda inblandade parterna i målet, det torde inte generellt vara lättare att bevisa ett lägre än ett högre marknadsvärde. Med andra ord är domstolen i praktiken hänvisad till att på grundval av den bevisning parterna ändå fört in i målet döma ut fastighetens marknadsvärde tolkat efter de materiella ersättningsreglerna oberoende av bevisningens totala styrka.

När det däremot gäller ersättning för annan skada torde 35 kap. 5 § rättegångsbalken äga full betydelse som bevislätnadsregel, i detta fall är det den skadelidande parten som har att visa på den åsamkade skadan och dennas beloppsmässiga omfattning. Misslyckas parten med att nå upp till de ordinära beviskraven har domstolen att enligt de ordinära bevisreglerna att ogilla anspråket och det är här som 35 kap. 5 § rättegångsbalken kan användas och ge domstolen möjligheten att döma ut ett skäligt värde i första hand grundat på den bristfälliga bevisning som föreligger.

Ett rimligt ställningstagande blir att tillämpningen av 35 kap. 5 § rättegångsbalken ger domstolarna en möjlighet att döma ut ersättning trots bristfällig utredning (bevisning) i målet. När rätten uppskattar skadan till skäligt värde så innebär det att man söker ett så riktigt värde som möjligt, utifrån den kunskap och det material domstolen har till sitt förfogande. Beroende på dessa omständigheter kan det i vissa fall bli fråga om en uppskattning som vilar på relativt dålig grund. Syftet att tillämpa bestämmelsen för att nå fram till en ersättning som inte blir för låg uppväger eventuella svagheter när det gäller underlaget.

11.5.2 Bör en särskild bevisregel införas i expropriationslagen?

Osäkerhetsaspekten

Vi har ovan i kapitel 6 och 7 tagit upp frågan om osäkerheten vid en marknadsbestämning. Denna osäkerhet har också betydelse vid bedömning av hur bevisituationen ska lösas. Är det möjligt att minska osäkerheten genom att ändra reglerna eller införa en särskild bevisregel? Det är svårt att se hur man med hänsyn till utform-

ningen av de materiella ersättningsreglerna eller med hjälp av bevisregler skulle komma åt den osäkerhet som med nödvändighet ligger i att det är fråga om en värderingssituation. Det torde alltså vara så att oavsett hur en materiell regel om ersättning vid expropriation utformas får man räkna med att det alltid kommer att finnas svårigheter att exakt bestämma värdet av egendomen som ska ersättas. Enligt Richard Hager⁴⁴ har osäkerhetsmarginalen i ersättningsmålen följaktligen funnits kvar också efter tillkomsten av den nuvarande expropriationslagen. Tillämpningen av 35 kap. 5 § rättegångsbalken har inte heller löst problemet med osäkerheten men kan ändå sägas innebära att osäkerhetsmarginalen ska fördelas jämt mellan parterna.

Parternas styrkeförhållanden

En omständighet som skulle kunna utgöra skäl för att utforma en särskild bevisregel är om det föreligger skillnader mellan parternas styrkeförhållanden, dvs. skillnader i tillgång till resurser som kunskap och ekonomi.

En synpunkt som understrukits från fastighetsägare är att dessa befinner sig i en underlägsen ställning med hänsyn till expropriationens tvingande karaktär. Detta skulle således i sig ses som ett argument för att skapa en bevislätnadsregel. Denna fråga måste dock ses och bedömas i förhållande till hur ersättningsreglerna är utformade. Vi återkommer därför till denna fråga längre fram.

Vidare har från fastighetsägarhåll framhållits att det kan vara svårt att uppfylla domstolarnas beviskrav eftersom man saknar resurser som tid och pengar för att få fram utredning om den ersättning man anser sig berättigad till. I praktiken skulle detta då innebära att det är fastighetsägaren som får bära den tyngsta bördan i processen. Det har vidare betonats att den berörda fastighetsägaren många gånger är en enskild person som saknar både kunskap och erfarenhet om hur processen fungerar. Mot detta kan anföras att fastighetsägare som berörs av en expropriationsåtgärd eller motsvarande tvångsförfogande inte enbart utgörs av enskilda privatpersoner som kan sägas vara mindre resursstarka. Det finns således bland berörda fastighetsägare såväl privata som offentliga subjekt av varierande storlek och med tillgång till olika stora resurser.

⁴⁴ Hager, som ovan, s. 327–328.

Frågan om tillgång till resurser och möjligheter att lägga fram utredning vid en rättegång måste även ses mot bakgrund av expropriationslagens bestämmelser om rättegångskostnader. Enligt 7 kap. 1 § expropriationslagen ska som huvudregel den exproprierande i fastighetsdomstol svara för såväl sina egna som motpartens kostnader vid prövning av bl.a. expropriationsersättning. Undantag har gjorts endast för sådana fall som avses i 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken, dvs. att parten blir ansvarig för rättegångskostnaderna om han eller hon genom vårdslöshet eller försummelse vållat dessa eller om kostnaderna inte varit skäligen påkallade för att tillvarata partens rätt. En särskild regel finns i 7 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen som inskränker sakägarens rätt att vid fastighetsdomstolen få ersättning för utredningskostnaden i de fall då domstolen har meddelat utredningsbeslut enligt 5 kap. 12 § andra stycket i expropriationslagen. Kostnad för utredning som förebringats i strid mot ett sådant beslut ersätts bara i den mån utredningen haft betydelse för målets utgång. I högre rätt är reglerna något annorlunda. Enligt 7 kap. 3 § svarar den exproprierande för sina kostnader och för de kostnader för motparten som uppkommit genom att den exproprierande överklagat. I övrigt gäller de ovan nämnda reglerna i rättegångsbalken. När det gäller rättegångskostnader finns vidare en möjlighet att få förskott på ersättningen i avvaktan på att målet avgörs (7 kap. 5 § expropriationslagen). Bakgrunden till detta är att rättegångskostnaderna i expropriationsmål ofta uppgår till betydande belopp och att det kan ta lång tid innan ersättningen slutligen kan fastställas.

Genom bestämmelserna om rättegångskostnader har fastighetsägaren, liksom andra sakägare, således under alla förhållanden den särskilda förmånen att han eller hon i regel slipper att själv betala rättegångskostnaderna i fastighetsdomstolen. Det innebär att fastighetsägaren kan skaffa in utredningar om markvärden eller liknande oberoende av sin ekonomiska ställning.

I sammanhanget bör även lyftas fram att formellt ska inte parternas olika styrkeförhållanden ha någon betydelse. Regeringsformen slår fast en grundläggande objektivitetsprincip som innebär att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.⁴⁵

⁴⁵ 1 kap. 9 § regeringsformen.

Utgångspunkten vid domstolarnas prövning är alltså att parterna inte bara anses likställda utan också behandlas lika.

Sammanfattande syn på frågan om behovet av en särskild bevisregel

Om en skadelidande inte får full ersättning till följd av att den skada han eller hon lidit är svår att bestämma, kan ifrågasättas om huvudprincipen att den skadelidandes ekonomiska ställning ska vara oförändrad fullt ut upprätthålls. Richard Hager resonerar på följande sätt.⁴⁶

Om man mycket starkt betonar detta mål för ersättningen skulle man kunna hävda att risken för felvärdering ska bäras av den sida som står för ingreppet, utgångspunkten kan sägas vara att denna sida består av det allmänna i en eller annan form. Således skulle en sådan riskfördelning leda till att förlusten delas upp på den stora allmänheten via skattsedeln. Det har dock hävdats att en dylik uppfattning måste grundas på ett stöd i de materiella reglerna och att de processrättsliga reglerna inte utan ett sådant stöd kan hävdas föreskriva en sådan riskfördelning. Emellertid har det under de senare åren blivit vanligare att även andra än stat och kommun återfinns på ingreppssidan, exempel härpå kan vara privatägda kraftbolag som behöver ta i anspråk egendom för kraftledningar. Härmed finns inte alltid möjligheten att fördela kostnaderna via skattsedeln att tillgå, vilket även talar emot en dylik riskfördelning.

Det handlar alltså som vi berört tidigare ytterst om en riskfördelning. Äldre bestämmelser omfattade särskilda bevisbörderegler och man tillämpade viss övervärdering i syfte att förhindra att fastighetsägaren fick bära risken för felvärdering. Den omfattande kritiken mot övervärderingarna ledde till förändringar under 1900-talet. Den senaste ändringen genomfördes med införandet av den nuvarande expropriationslagen. I samband härmed uttalades att det inte längre ansågs finnas någon anledning att låta risken för felvärdering drabba den ena eller andra parten.⁴⁷ Det ansågs därför inte vara möjligt att hävda att uppskattningen av värdet ska göras på ett sådant sätt att antingen den ena eller den andra parten automatiskt ska få en fördel. Avsikten var att svårigheterna med att träffa rätt i en värdering skulle bäras lika av de båda inblandade sidorna. Vi menar att argumentet att osäkerheten bör fördelas lika fortfarande har tyngd och bör eftersträvas.

⁴⁶ Hager, som ovan, s. 370 f.

⁴⁷ SOU 1969:50 s. 159.

Richard Hager hävdar vidare att domstolen i ett värderingsfall på området för de offentliga ingreppen synes ha ett större ansvar för processens utgång än vad ett genomsnittligt tvistemål annars föranleder och tillägger följande.⁴⁸

Ansvarer kan till viss del liknas vid det som föreligger i de indispositiva målen. Det består av ökade befogenheter och därmed skyldigheter att styra processen, med hjälp av utredningsbeslut och att inte i alltför ringa antal fall med hjälp av 35 kap. 5 § rättegångsbalken döma ut ett skäligt värde, när parterna inte nått upp till de ordinära beviskraven, även om det mer sällan direkt uttalas i domen att paragrafen tillämpats.

I mål som rör frågan om att bestämma ersättning enligt expropriationslagen måste rätten, som beskrivits ovan, sätta ett värde på fastigheten inom de gränser som parterna ställer upp, även om bevisningen egentligen inte ger domstolen ett tillräckligt tydligt besked om detta värde. En förutsättning är dock att den ersättningsberättigade sidan inte utan skäl undandragit sig att ta fram möjlig bevisning. Om fastighetsägaren trots allt har svårigheter att föra bevisning om skadan, måste det anses var en fördel för honom eller henne att den nuvarande ordningen finns med möjlighet att enligt 35 kap. 5 § rättegångsbalken uppskatta skadan till skäligt belopp.

Från markägarhåll har ändå framförts åsikten att det är befogat med en särskild bevisregel. En sådan skulle då kunna utformas med den utgångspunkten att fastighetsägaren har att ”göra antagligt” ett visst ersättningsanspråk. Om fastighetsägaren når upp till detta lägre beviskrav skulle bevisbördan flyttas över på den exproprierande som med ett högre beviskrav har att styrka sitt påstående om vilken ersättning som ska betalas.

Det kan konstateras att denna modell till en bevisregel uppvisar likheter med flera av de bevislätnadsregler som finns på andra områden och som redogjorts för ovan. Ett genomgående drag i dessa bevisregler är dock att de oftast tar sikte på sådana i bevissammanhang svårgripbara omständigheter som om ett orsakssamband föreligger mellan en viss händelse och en viss effekt eller om ett handlande har haft ett visst angivet syfte. För påstådda faktiska omständigheter torde även i dessa fall tillämpas sedvanliga bevisprövningsregler. I nu diskuterade sammanhang är det framför allt fråga om att fastställa en skadas värde. Det är således samma omständighet som med den skisserade regeln ska såväl ”bevisas”, i meningen göras antaglig, som ”motbevisas”, dvs. styrkas inte föreligga. Det är

⁴⁸ Hager, som ovan, s. 370 f.

enligt vår mening svårt att mot den bakgrunden se vad som ska åstadkommas med en regel av det här slaget som inte redan ryms inom ramen för nuvarande nyanserade bevisprövning och tillämpning av 35 kap. 5 § rättegångsbalken. Till det sagda kommer att en sådan regel ter sig särskilt svärmotiverad när ersättningsanspråken avser övrig skada, där det väl otvivelaktigt förhåller sig så att fastighetsägaren har bäst förutsättningar att föra bevisning om skadans storlek.

De problem med bevisningen i expropriationssammanhang som har lyfts fram från fastighetsägare synes för övrigt i inte obetydlig omfattning bottna i missnöje med värderingen av den i enskilda fall förebringade bevisningen. Mot bakgrund av den sedan länge gällande principen om fri bevisprövning är det dock inte tänkbart att skapa regler som mera direkt tar sikte på bevisvärderingen som sådan.

Vår slutsats av det hittills anförda är att det inte ter sig vare sig behövt eller lämpligt med en särskild bevisbörderegul vid prövning av expropriationsersättning. Till detta kommer att det torde vara en mycket grannlaga uppgift att utforma en bevisbörderegul i expropriationslagen så att den kan ge rimliga förutsättningar för den mängd olika bevissituationer där en tillämpning av regeln kan bli aktuell. Expropriationslagens ersättningsbestämmelser är ju tillämpliga i en lång rad olika ersättningsfall genom hänvisningar i ett flertal andra lagar. Markåtkomsten enligt dessa lagar har olika karaktär beroende på de vitt skilda tillämpningsområden som varje lag tar sikte på. Vidare kan berörda parter skifta väldigt. Det är, som framgått ovan, många gånger inte fråga om en situation med en typiskt sett starkare part mot en svagare part. Det föreligger också, som framgår av den tidigare redovisningen, en betydelsefull skillnad om prövningen sker inom ramen för ett förrättningsförfarande med det där rådande officialansvaret för utredningen, eller vid ett domstolsförfarande där utredningsplikten som huvudregel ligger på parterna.

Vi har, ovan i kapitel 7, föreslagit att utöver den ersättning som ska betalas för marknadsvärdet (eller marknadsvärdeminskningen) och för eventuella övriga ekonomiska skador, ska ersättning vid ett tvångsförvärv även innefatta kompensation för individuella värden. Ersättningen ska bestämmas genom en schablon, som uppgår till 25 procent av marknadsvärdet (eller marknadsvärdeminskningen). Syftet med den förändringen är bl.a. att hänsyn bör tas till den exproprierades eget individuella värde av egendomen och att den privata äganderätten bör ytterligare skyddas. Till detta ska läggas

att vi har, ovan i kapitel 8, föreslagit att vid markåtkomst för sådana ändamål som bedrivs på i huvudsak marknadsmässiga villkor ska ersättningen innefatta en ändamålsrelaterad ersättningspost – s.k. vinstdelning. Den tillkommande ersättningen ska bestämmas efter vad som är skäligt i det enskilda fallet med hänsyn till egendomens särskilda värde för förvärvaren. En förhöjd ersättning bör betalas i vissa fall av expropriation med hänsyn till ändamålet med förvärvet. Det grundläggande syftet är rättviseskäl och upprätthållandet av förtroendet för lagstiftningen. Mot bakgrund av de sålunda föreslagna förändringarna anser vi inte att det finns behov av att av principiella skäl även införa en särskild bevisregel av hänsynstagande till expropriationens tvingande karaktär.

Som vi ovan konstaterat är expropriationslagens bestämmelser om rättegångskostnader så förmånliga för fastighetsägaren att det inte med fog går att påstå att han eller hon utifrån ekonomiska skäl skulle ha sämre förutsättningar att lägga fram utredning till stöd för sin talan. Någon risk för att domstolarna i bevishänseende särbehandlar parterna föreligger inte. För fastighetsägaren bör dessutom möjligheten att vid tillämpning av 35 kap. 5 § rättegångsbalken uppskatta skadan till skäligt belopp ses som en fördel och en möjlighet att under alla förhållanden få ersättning.

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

12 Kostnadsersättning vid lantmäteriförrättning m.m.

12.1 Inledning

Vid förrättningar hos en lantmäterimyndighet, dvs. i första hand förrättningar enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen, har sakägarna inte rätt till ersättning för egna kostnader. En fastighetsägare vars mark tas i anspråk med t.ex. ledningsrätt har sålunda varken rätt till ersättning för kostnader för ombud eller biträde, för egen utredning eller för resa eller uppehälle med anledning av inställelse vid sammanträde vid lantmäterimyndigheten.¹

När frågor om ianspråktagande av mark eller rättigheter prövas genom ett rättegångsförfarande är utgångspunkten att sakägare, som avstår mark eller rättighet, har rätt till ersättning av motparten för sina egna kostnader. I t.ex. expropriationsmål, som prövas i första instans av fastighetsdomstol, har sakägare som avstår mark eller rättigheter – oavsett utgången i målet – rätt till ersättning för kostnader för bl.a. ombud eller biträde och för egen utredning. Motsvarande regler gäller även vid domstolsprövning av överklagande av vissa förrättningsbeslut, t.ex. beslut enligt ledningsrättslagen.

Skillnaderna i sakägares rätt till ersättning för kostnader har motiverats av att förfarandena skiljer sig åt. Förrättningsförfarandet präglas av lantmäterimyndighetens skyldighet till officialprövning. Myndigheten ska aktivt verka för ärendets utredning och även bistå sakägare med råd och upplysningar. När frågor om markåtkomst och ersättning avgörs genom ett domstolsförfarande vid allmän domstol, vilar däremot ansvaret för processföringen och utredningen helt på parterna. Dessutom kan det vid en lantmäteriför-

¹ Enligt praxis beviljas normalt inte heller rättshjälp enligt rättshjälpslagen i ärende hos lantmäterimyndigheten, se Cecilia Renfors och Ebba Sverne Arvill, Kommentar till rättshjälpslagen, andra upplagan, 2006, s. 355. Vidare gäller inte den vanliga rättsskyddsförsäkringen vid en lantmäteriförrättning.

rättning – till skillnad mot vad som gäller vid en rättegång – inte förekomma förhör under sanningsförsäkran eller vittnesförhör. Likaså saknas möjlighet att meddela editionsföreläggande för att tvinga fram skriftliga bevis och lantmäterimyndigheten kan inte heller tvinga fram personlig inställelse av en sakägare.

Att en sakägare vid en lantmäteriförrättning inte har rätt till ersättning för egna kostnader har diskuterats från och till alltsedan de berörda lagarna stiftades för drygt trettio år sedan. Den kritik som har framförts mot den gällande ordningen kan sammanfattas med att sakägarna inte alltid är jämbördiga när det gäller förutsättningarna för att ta till vara de egna intressena, särskilt vid förrättningar av utpräglat expropriativ karaktär, och att denna obalans inte i tillräcklig grad uppvägs av den utredningsplikt som åvilar lantmäterimyndigheten. Frågan har även utretts vid några tillfällen och mer än ett förslag har lämnats om att i olika sammanhang införa s.k. kostnadsersättning. Inget av förslagen har dock genomförts.

Mot den redovisade bakgrunden ska vi enligt direktiven överväga om det vid lantmäteriförrättningar där mark eller rättigheter tvångsvis tas i anspråk ska finnas en möjlighet för lantmäterimyndigheten att i vissa fall, där så kan anses vara motiverat t.ex. med hänsyn till förekommande obalans mellan parterna, frågans komplexitet eller intrångets art, förplikta sökanden att ersätta sakägare, vars mark eller rättigheter tas i anspråk, för egna kostnader vid förrättningen. En utgångspunkt för övervägandena ska vara att förrättningsförfarandets natur – däribland lantmäterimyndighetens officialprövning – inte får urholkas. Om utredningen föreslår att det ska införas en möjlighet för sakägare att få ersättning för egna kostnader vid förrättning, ska särskilt belysas vilka konsekvenser som en sådan reglering får för förrättningsinstitutet.

Om förslag lämnas om att det ska införas en rätt för sakägare till ersättning för egna kostnader vid lantmäteriförrättning, ska vi även belysa vilka effekter som förslaget kan antas få för sakägares möjlighet att få ersättning för kostnader vid överklagande och för sakägares benägenhet att överklaga. Utgångspunkten ska vara att reglerna om rätt till ersättning för kostnader vid överklagande inte ska ändras, om det inte är nödvändigt med hänsyn till de förslag som lämnas om rätt till ersättning för kostnader vid förrättning.

12.2 Tidigare lämnade förslag och ställningstaganden

12.2.1 Lantmäteriverkets förslag år 1988

Enligt direktiven ska vi i vårt arbete utgå från ett av Lantmäteriverket år 1988 framlagt förslag om rätt för sakägare till ersättning för egna kostnader i vissa fall.² Lantmäteriverkets förslag byggde i sin tur till stora delar på ett förslag som lämnades av Fastighetsbildningsutredningen år 1984, vilket var knutet till ett samtidigt lämnat förslag om att markåtkomstfrågor vid plangenomförande skulle prövas genom en särskild s.k. inlösenförrättning.³ Frågan om kostnadsersättning hade dessförinnan även behandlats i en departementspromemoria år 1977, i vilken dock inga förslag lämnades.⁴

Lantmäteriverkets förslag var att lantmäterimyndigheten i vissa fall skulle kunna besluta om ersättning till sakägare för kostnader för ombud eller biträde och för utredning. Förslaget omfattade inlösen enligt 8 kap. fastighetsbildningslagen samt andra åtgärder enligt fastighetsbildningslagen och anläggningslagen som avser ianspråktagande av mark eller rättighet som alternativt hade kunnat lösas in enligt plan- och bygglagen eller som hade kunnat tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande. Förslaget innefattade även samtliga förrättningar enligt ledningsrättslagen.

Ersättning skulle dock enligt förslaget betalas endast om det var befogat med hänsyn till partsförhållandena och intrångets omfattning samt endast för kostnader som varit *nödvändiga* för att ta tillvara sakägarens rätt vid förrättningen. Det förutsattes därvid att ersättningen endast skulle avse sådana kostnader som krävdes för att tillvarata sakägarens rätt vid bestämmande av ersättning för markavståendet eller upplåtelsen. Vid bedömningen av om ombuds- eller biträdeskostnader hade varit nödvändiga skulle lantmäterimyndigheten ta hänsyn till möjligheterna för sakägare utan inbördes motstridiga intressen att anlita samma ombud eller biträde. Någon ersättning för kostnader för inställelse vid sammanträde skulle enligt förslaget inte betalas.

² Markåtkomst och ersättning, Förslag till ändringar i fastighetsbildningslagstiftningen, LMV-rapport 1988:28.

³ Fastighetsbildning 3, Plangenomförande genom inlösenförrättning, SOU 1984:72. Som modell för Fastighetsbildningsutredningens förslag stod regleringen i den finländska inlösningslagen.

⁴ Ds Ju 1977:12, Uppföljande översyn av fastighetsbildningslagstiftningen, s. 85 f. I promemorian uttalades att om förrättningsinstansen skulle förändras till större likhet med domstol skulle smidigheten och effektiviteten i förrättningsförfarandet försämrats. Några lagändringar föreslogs därför inte.

Eftersom det skulle prövas i varje enskilt fall huruvida partsförhållandena och intrångets omfattning var sådana att sakägaren var berättigad till kostnadsersättning, var förslaget att lantmäterimyndigheten i ett inledande skede av förrättningen skulle ta ställning till och besluta om huruvida ersättning över huvud taget kunde betalas till en viss sakägare. Exakt vilka kostnader som skulle ersättas skulle sedan beslutas i samband med att förrättningen avslutades.

Eftersom det förstnämnda beslutet i hög grad kunde påverka sakägarnas agerande vid förrättningen bedömdes det vara nödvändigt att beslutet vann laga kraft. Ett beslut om att ersättning skulle kunna betalas liksom ett beslut med motsatt innebörd fick därför enligt förslaget överklagas särskilt enligt 15 kap. 2 § fastighetsbildningslagen. Det slutliga beslutet om kostnadsersättningens storlek kunde sedan överklagas i vanlig ordning efter det att förrättningen hade avslutats.

12.2.2 Beslut av riksdagen år 1992

Förslagen i såväl Fastighetsbildningsutredningens delbetänkande Fastighetsbildning 3 som i Lantmäteriverkets rapport 1988:28 togs upp av regeringen i prop. 1991/92:127. Förslaget om ersättning för ombudskostnader m.m. genomfördes inte, bl.a. med hänvisning till att det inte var lämpligt att ge förrättningsförfarandet en annan karaktär än det dittills hade haft. Ställningstagandet motiverades mer i detalj på följande sätt.⁵

Att en sakägare vid en förrättning – till skillnad mot vad som gäller vid ett domstolsförfarande enligt plan- och bygglagen och expropriationslagen – inte är berättigad till ersättning för egna kostnader sammanhänger med förrättningsförfarandets särskilda karaktär. Förfarandet skiljer sig i avgörande hänseenden från vad som gäller vid domstol. Medan ansvaret för processföringen och utredningen i en rättegång helt vilar på parterna, präglas förrättningsförfarandet av fastighetsbildningsmyndighetens⁶ skyldighet till officialprövning. Fastighetsbildningsmyndigheten har sålunda till uppgift att aktivt verka för utredningen, om nödvändigt med hjälp av sakkunniga. Till myndighetens uppgifter hör även att – i en omfattning som saknar motsvarighet i domstolsprocessen – bistå sakägarna med råd och upplysningar. Vidare är möjligheterna att förebringa utredning väsentligt olika i de båda typerna av förfarande. Vid en förrättning kan det inte förekomma någon muntlig bevisning. Vidare kan personlig inställelse inte åläggas och editions-

⁵ Prop. 1991/92:127 s. 47–50.

⁶ Dåvarande fastighetsbildningsmyndigheten motsvaras i dag av lantmäterimyndigheten.

föreläggande inte meddelas. I vissa fall kan alltså en mera fullständig utredning inte läggas fram vid förrättningen utan först vid fastighetsdomstolen efter överklagande. Dessa förhållanden övervägdes vid fastighetsbildningslagens tillkomst och ansågs godtagbara med hänsyn till intresset av att förfarandet inför fastighetsbildningsmyndigheten skulle vara enkelt (jfr prop. 1969:128 s. B 191).

De nu angivna dragen i förrättningsförfarandet innebär att det normalt ska vara möjligt för sakägarna att föra sin talan vid förrättningen utan juridiskt biträde eller expertmedverkan. Systemet kan sägas förutsätta att sakägarnas egna utredningar koncentreras till fastighetsdomstolen.

Enligt min mening är det inte lämpligt att ge förrättningsförfarandet någon annan karaktär än det hittills har haft. Förfarandet bör således även i fortsättningen präglas av en strikt och aktiv officialprövning. Det är inte minst detta som gör förfarandet så smidigt. Lantmäteriverkets förslag skulle enligt min uppfattning kunna leda till att förrättningen får en mera rättegångsliknande karaktär. Detta skulle minska snabbheten och smidigheten. Jag är inte heller övertygad om att det från rättssäkerhetssynpunkt är nödvändigt att införa de föreslagna ersättningsreglerna. Sakägarnas behov av ombud är ju inte lika stort vid en förrättning som vid en domstolsförhandling. De beslut som fattas vid förrättningen kan överprövas i två eller tre domstolsinstanser. Sakägarnas ställning vid en förrättning kan alltså inte jämföras med deras ställning i exempelvis ett expropriationsmål. Med en aktiv officialprövning bör också obalansen mellan sakägarna i huvudsak kunna elimineras. Detta gäller i synnerhet om fastighetsbildningsmyndigheten genom förordnande av sakkunnig enligt 4 kap. 34 § fastighetsbildningslagen utnyttjar den omfattande specialistkompetens som numera finns inom lantmäterioorganisationen.

Lantbrukarnas Riksförbund har gjort gällande att det i vissa fall finns en risk för att fastighetsbildningsmyndigheten inte förmår göra en fullt opartisk värdering. Förbundet har härvid hänvisat framför allt till sådana fall då det statliga lantmäteriet i sin uppdragsverksamhet har tagit fram en utredning åt en part och denna utredning sedan åberopas vid en förrättning. Jag delar givetvis Lantbrukarnas Riksförbunds uppfattning att det är angeläget att säkerställa att värderingarna görs på ett opartiskt sätt. Enligt uppgift från lantmäteriverket torde det dock endast vara i ett fåtal fall som det har inträffat att en part vid en förrättning åberopar en utredning som lantmäteriet tidigare har utfört i sin uppdragsverksamhet. Även om så skulle vara fallet, finns det enligt min mening anledning att vidta åtgärder för att undanröja risken för att värderingarna inte görs på ett opartiskt sätt. Enligt vad jag har erfarit avser lantmäteriverket att precisera och skärpa de riktlinjer som i detta hänseende gäller för lantmäteriets uppdragsverksamhet. Arbetet med dessa riktlinjer kommer att följas med uppmärksamhet från regeringskansliets sida. Bland annat mot denna bakgrund anser jag att det som Lantbrukarnas Riksförbund i denna del har framfört inte bör inverka på frågan om kostnadsersättning.

Lantmäteriverkets förslag om ersättning till sakägare för kostnader skulle enligt min bedömning också leda till ökade kostnader för samhälls-ekonomin i en omfattning som för närvarande inte låter sig försvaras. Lantmäteriverket har beräknat de direkta kostnaderna till sammanlagt cirka två miljoner kr årligen. Jag befarar att kostnaderna skulle bli högre än så. Enligt min bedömning skulle förslaget inte heller medföra några mera påtagliga besparingar på andra områden.

Vad gäller sakägarens kostnader för egen inställelse har det länge ansetts naturligt att en fastighetsägare har att bevaka sina intressen i ett förrättnings-sammanhang utan någon särskild kompensation. Normalt är kostnaderna för inställelsen förhållandevis små och en rätt till ersättning för sådana kostnader skulle alltså få liten betydelse. Den skulle emellertid leda till ett inte oväsentligt merarbete för fastighetsbildningsmyndigheten.

Mot bakgrund av vad jag nu har sagt anser jag att förslagen om rätt till ersättning för kostnader vid förrättning inte bör genomföras.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition. Det kan tilläggas att samma bedömning gjordes av Lantmäteri- och inskrivningsutredningen i ett delbetänkande år 1994.⁷

12.2.3 Förslag om naturskyddsförrättning år 2000

Lantmäteriverket och Naturvårdsverket lämnade i en gemensam rapport år 2000 förslag om en ny förrättningsform – naturskyddsförrättning – för genomförande av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Enligt förslaget skulle sakägarna vid en sådan förrättning ha rätt till ersättning för nödvändiga kostnader för ombud och egen utredning.⁸ Förslaget byggde i väsentliga delar på det tidigare, av Lantmäteriverket år 1988, framlagda förslaget.

Rapporten remitterades under 2001 och fick i stora delar ett positivt mottagande, men Regeringskansliet beslutade i december 2004 att förslaget inte skulle genomföras och lade ärendet till handlingarna.

⁷ Lantmäteri- och inskrivningsutredningens andra betänkande, SOU 1994:90, s. 200–204 och 293–294.

⁸ Naturskyddsförrättning för genomförande av områdesskydd enligt miljöbalken, LMV-rapport 2000:11/Naturvårdsverket rapport 5133, s. 49–52, 75–80.

12.2.4 2002 års ledningsrättsutredning

Även 2002 års ledningsrättsutredning behandlade frågan om kostnadsersättning. Utredningens bedömning var att till förrättningskostnaderna vid en förrättning enligt ledningsrättslagen skulle även räknas ersättning för sakägares kostnader för ombud eller biträde eller för egen utredning som varit nödvändiga för att ta till vara sakägarens rätt vid förrättningen.⁹ I motiven för förslaget anförs följande.

Lantmäterimyndighetens utredningsplikt enligt officialprincipen är absolut och garanterar i allmänhet en effektiv och rättssäker behandling. Den psykologiska och sakliga betydelsen av att sakägaren har egen tillgång till juridisk och ekonomisk sakkunskap i form av ett ombud eller ett biträde bör dock inte undervärderas. Tvärtom menar vi – liksom tidigare har angetts i rapporten – att närvaron av ombud eller biträde skulle främja ett bättre förhandlingsklimat mellan parterna och därmed kunna leda till en handläggning som uppfattas som mer rättssäker. Att sakägaren genom eget ombud eller biträde på ett klart och tydligt sätt kan lägga fram sina synpunkter måste med andra ord anses vara till fördel för utredningen. Vi delar således den i den ovan nämnda rapporten framförda uppfattningen att det är funktionellt med medverkan av ombud vid handläggning av ärenden där styrkeförhållandena mellan parterna är ojämna. Vidare är det i praktiken vanligt med överenskommelser i samband med avtalsdiskussioner eller vid förrättning som innebär att ledningshavaren skall ersätta sakägarens ombudskostnader.

Mot denna bakgrund föreslår vi att det i 27 § ledningsrättslagen görs ett tillägg som innebär att sakägare ska kunna tillerkännas ersättning för kostnader för ombud eller biträde eller för egen utredning vid förrättningen. Med hänvisning till de speciella processregler som gäller enligt förrättningslagstiftningen bör dock – liksom enligt rapportens förslag – enbart ”nödvändiga” ombuds-, biträdes- eller utredningskostnader vara ersättningsgilla. Vi har även övervägt andra sätt att formulera denna bestämmelse. Exempelvis kan man tänka sig att rätten till ersättning begränsas till ett visst antal timmars arbete och en viss fastställd timersättning. Ett annat alternativ är att begränsa ersättningsrätten till ett visst belopp. Lösningar utformade efter dessa modeller kräver dock ytterligare överväganden. Den nu föreslagna lösningen framstår dessutom som lämplig i detta sammanhang.

Tanken med den föreslagna begränsningen till nödvändiga kostnader är att rätten till ersättning ska vara klart mera begränsad än i ett expropriationsmål. I likhet med förslaget i rapporten bör egna utredningar endast undantagsvis anses som nödvändiga, eftersom lantmäterimyndigheten har det grundläggande ansvaret för utredningen. Vid bedömningen av om ombudskostnader har varit nödvändiga bör vidare, som har anförts i rapporten, beaktas möjligheten för sakägarna att an-

⁹ Ledningsrätt, Slutbetänkande av 2002 års ledningsrättsutredning, SOU 2004:7, s. 206–211.

vända sig av ett gemensamt ombud. I det sistnämnda fallet kan därvid kostnadsersättningen till sakägarna sättas ned till det belopp som hade blivit aktuellt om de hade enats om ett gemensamt ombud eller biträde. Innebörden av den nu föreslagna bestämmelsen blir naturligt nog även att det inte är självklart att ersättning av den här typen kommer att betalas ut vid varje ledningsrättsförrättning eller till varje sakägare. Lantmäterimyndigheten skall alltså göra en prövning i varje enskilt fall.

Utredningens förslag *tillstyrktes* i huvudsak av bl.a. Hovrätten över Skåne och Blekinge, Göteborgs tingsrätt, Lantmäteriverket, Sveriges Advokatsamfund, Fastighetsrådets och Miljörådets Förening, Lantbrukarnas riksförbund och Sveriges jordägareförbund. Några av dessa menade att ersättning för utredning inte borde betalas och några ansåg att ersättningsrätten skulle omfatta även egen inställelse. Förslaget *avstyrktes* av bl.a. Luleå tingsrätt, Lantmäterimyndigheten i Örebro kommun, Banverket, Affärsverket svenska kraftnät och IT-företagen.

Några remissinstanser, bl.a. Malmö kommun, Lantmäterimyndigheten i Stockholms kommun, Lantmäterimyndigheten i Göteborgs kommun och Lunds tekniska högskola, avdelningen för fastighetsvetenskap, ansåg att frågan borde övervägas i ett bredare perspektiv, dvs. inte enbart för ledningsrättsförrättningar.

Utredningens förslag har inte genomförts.

12.3 Överväganden

Utredningens förslag: Lantmäterimyndigheten ska i vissa fall kunna besluta att ålägga förvärvaren vid en lantmäteriförrättning att i viss utsträckning betala ersättning till berörda sakägare för deras kostnader för ombud och biträde, för egna utredningar och för egen inställelse vid förrättningsammansättningsfall. Kostnadsersättning ska kunna beslutas endast i sådana fall där expropriationslagens ersättningsregler ska tillämpas fullt ut. Ersättningen ska omfatta endast kostnader som har varit *nödvändiga* för att ta tillvara sakägarens rätt vid förrättningen. Med detta avses i huvudsak nödvändiga ombuds- och biträdeskostnader samt kostnader för egen inställelse utom i vissa fall där sakägaren representeras av ombud eller biträde. Ersättning ska endast undantagsvis kunna avse utredningskostnader. Om en förrättning, vid vilken kostnadsersättning kan beslutas, överklagas, ska i fastighetsdomstolen gälla

samma bestämmelser om rättegångskostnader som vid expropriation.

12.3.1 En rätt till kostnadsersättning bör införas

Att en sakägare vid en lantmäteriförrättning inte har samma ställning som en part vid en rättegång har alltså sin främsta grund i att lantmäterimyndigheten, till skillnad från en domstol, inte är hänvisad till att grunda sina ställningstaganden till framställda yrkanden på utredningar och bevis som sakägarna själva lägger fram. I stället åligger det lantmäterimyndigheten att ex officio göra de utredningar som behövs för att kunna ta ställning till yrkandena och för att belysa olika handlingsalternativ vid förrättningen.

Av förarbetena till fastighetsbildningslagen framgår att huvudskälet till att möjlighet saknas att besluta om ersättning till sakägare för utredningskostnader är att förrättningsförfarandet ger lantmäterimyndigheten en aktiv processledande uppgift och en informations-skyldighet gentemot sakägarna, som normalt ska sätta dessa i stånd att utföra sin talan utan juridiskt biträde eller annan expertmedverkan.¹⁰ Beträffande möjligheten att förebringa utredning och bevisning vid förrättningar intog departementschefen ståndpunkten att förrättningsförfarandet ska vara snabbt och enkelt och att det inte är att likna vid ett domstolsförfarande. Han menade därför att möjlighet till upptagande av muntlig bevisning vid förrättning inte skulle finnas. Inte heller borde sakägare kunna ta fram egna utredningar vid förrättningen. Departementschefen var visserligen inte beredd att förorda att man genom direkta bestämmelser hindrade sakägare från detta, men hans ståndpunkt var att förfarandet skulle utformas så att sakägarnas egna utredningar och muntliga bevisning skulle koncentreras till den efterföljande domstolsinstansen. Lagstiftarens tanke har sålunda varit att sakägare som vill förebringa bevisning måste föra ärendet vidare till fastighetsdomstolen genom att överklaga lantmäterimyndighetens beslut. Samma synsätt i fråga om sakägares rätt till kostnadsersättning vid förrättning har också legat bakom frånvaron av sådan rätt vid förrättningar enligt anläggningslagen och ledningsrättslagen.¹¹

Förutsättningarna har emellertid i viss mån förändrats under de dryga trettio år som har gått sedan den gällande ordningen infördes.

¹⁰ Prop. 1969:128 s. B 191 f. och 591.

¹¹ Beträffande ledningsrättslagen se SOU 1972:57 s. 74 f. och 101 f. samt prop. 1973:157 s. 112 f.

De s.k. förrättningslagarna, dvs. i första hand fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen, har med tiden kommit att bli helt dominerande när det gäller markåtkomst för olika ändamål och förrättningsförfarandet tillämpas numer i flera situationer där tidigare det vanliga har varit inlösen eller expropriation. Denna utveckling beror i första hand på att sedan tidigare tillgängliga markåtkomstregler – t.ex. ledningsrätt – har kommit att tillämpas i allt högre grad, bl.a. beroende på stora satsningar på infrastrukturutbyggnad. Utvecklingen beror emellertid till viss del även på att lagändringar har genomförts som har ökat möjligheterna till markåtkomst genom förrättning. Som exempel på lagändringar i det syftet kan nämnas följande.

- Ökade möjligheter till markåtkomst vid plangenomförande.¹²
- Ökade möjligheter till markåtkomst vid järnvägsutbyggnad.¹³
- Utvidgning av möjligheterna att upplåta ledningsrätt.¹⁴

I och för sig genomförs flertalet förrättningar utan särskilda komplikationer och normalt träffas överenskommelser mellan parterna. I många fall torde man således kunna konstatera att lantmäterimyndighetens informations- och utredningsskyldighet gentemot sakägarna fungerar tillfredsställande och att behovet av juridiskt biträde eller annan expertmedverkan är begränsat.

Den nämnda utvecklingen har emellertid inneburit att allt fler och svårare frågor har kommit att avgöras av lantmäterimyndigheten. Den förvärvande parten är vidare i många fall påtagligt resursstark och har till sitt förfogande experter som har förmåga att argumentera på ett mera sakkunnigt sätt än motparten och ibland också utför egna utredningar till stöd för sin ståndpunkt, t.ex. ortsprisutredningar till grund för den egna uppfattningen om värdenivån i ersättningsfrågor. Även om den officialutredningsskyldighet som åvilar lantmäterimyndigheten normalt får anses fungera tillfredsställande, går det inte att utesluta att enskilda fastighetsägare i vissa situationer kan känna sig trängda i förhållande till den mer resursstarka markförvärvande parten.

Ett sätt att möta denna upplevelse är att den berörde sakägaren har tillgång till ett *ombud* eller ett *biträde* vid förrättningen. Ombuds- och biträdesrollerna skulle därvid ha en delvis annan innebörd än

¹² Se t.ex. 5 kap. 8 a § fastighetsbildningslagen. Prop. 1991/92:127.

¹³ 5 kap. 8 b § fastighetsbildningslagen. Prop. 1995/96:2.

¹⁴ Se t.ex. 2, 2 a, 3 a och 11 a §§ ledningsrättslagen.

vid en domstolsprocess. I en rättegång är domstolen helt hänvisad till att grunda sin dom på vad parterna har tillfört målet. Sakföringen kräver stor insikt i processuella och andra juridiska frågor och en lekman torde i de flesta fall ha otillräckliga förutsättningar att fullt ut ta till vara sina egna intressen. Vid en förrättning är det lantmäterimyndighetens skyldighet att leda förfarandet. I den mån yrkanden krävs för att en viss fråga ska tas upp, åligger det lantmäterimyndigheten att påtala detta för sakägaren och informera om konsekvenserna av olika handlingsalternativ. Okunnighet i juridiska spørsmål ska således vid en lantmäteriförrättning i princip inte kunna leda till ett för sakägaren mer ofördelaktigt beslut.

Hur väl lantmäterimyndigheten än lägger fram de olika frågorna torde sakägaren ändå kunna känna sig pressad av situationen, vilket bl.a. innebär en risk för ett irrationellt beteende. Mängden av juridiska och ekonomiska regler och bedömningar kan medföra att sakägaren upplever ett behov av att ha en egen tillgång till viss kunskap även om lantmäterimyndigheten bistår med vägledning och förklaringar. Närvaro av ett ombud eller ett biträde i sådana situationer kan leda till bättre kommunikationsmöjligheter genom den psykologiska jämvikt som uppstår. Ett lagkunnigt ombud har större förutsättningar än den enskilde sakägaren att konkretisera diskussionen till de frågor som är väsentliga för förrättningsprövningen och vid tvister om ersättning kan diskussionen och budgivningen underlättas om båda parter är införstådda med det ersättningsrättsliga systemet och med olika värderingsmetoder. I många fall torde således närvaro av ombud eller biträde kunna leda till en snabbare och mer effektiv handläggning.

Det är redan i dag relativt vanligt med ombud i vissa slag av lantmäteriförrättningar. Med ombud menas då en person som på ett eller annat sätt biträder sakägaren moraliskt, juridiskt eller tekniskt. Det förekommer även att vissa förvärvare frivilligt ersätter fastighetsägarna för deras ombudskostnader vid förhandlingar och förrättningar. Detta tyder på att även den förvärvande parten i många fall värdesätter att ett ombud finns med i bilden.

Ytterligare en faktor att beakta är att det finns risk att sakägare avstår från att föra sin talan fullt ut inför lantmäterimyndigheten och i stället inväntar fastighetsdomstolens behandling för att där få ersättning för bl.a. ombudskostnader. Eftersom utgångspunkten bör vara att den grundläggande och mest omfattande behandlingen av ett ärende görs i den första instansen är en sådan effekt inte ändamålsenlig. Möjligheten att få ersättning för ombud redan i förrätt-

ningsinstansen torde kunna bidra till att minska antalet överprövningsfall.

När det gäller *utredningar* är behovet av medverkan från den enskilde sakägaren begränsat. Som tidigare har understrukits är lantmäterimyndighetens utredningsplikt en av grundpelarna i förrättningsförfarandet och i den mån en sakägare påyrkar en viss utredning och lantmäterimyndigheten anser den nödvändig för ett fullgott beslutsunderlag, bör utredningen ombesörjas genom lantmäterimyndighetens försorg. Myndigheten har därvid även möjlighet att utse en sakkunnig som utredningsman.¹⁵ Något annorlunda förhåller det sig om fråga har uppkommit om s.k. annan ersättning, dvs. ersättning för personliga skador som inte påverkar den berörda fastighetens värde. Om det därvid krävs ett beslutsunderlag som rör sakägarens rörelse eller andra personliga förhållanden, är det som regel motiverat att sakägaren bidrar med viss egen utredning.

En helt annan sak är att det kan finnas anledning för den enskilde sakägaren att få hjälp med att granska lantmäterimyndighetens eller motpartens utredningar, t.ex. en ortsprisutredning eller något annat värderingsunderlag. Det bör i sådant fall ingå i den tidigare beskrivna ombuds- eller biträdesrollen att bistå med sådan granskning.

Den beskrivna utvecklingen och det redovisade behovet av ombud eller biträde talar således för den principiella ståndpunkten att vissa sakägarkostnader bör kunna ersättas vid en lantmäteriförrättning. Det finns emellertid även förhållanden som talar emot att införa en sådan ordning.

Huvudanledningen till att förrättningsförfarandet har kommit att tillämpas i så hög grad torde vara att detta uppfattas som fördelaktigt i jämförelse med andra markåtkomstalternativ. En väsentlig fördel är därvid snabbheten och enkelheten. Genom att man i förrättningens form kan hantera såväl överenskommelsefall som tvångssituationer kan plangenomförande, infrastrukturutbyggnad och andra fastighetsförändringar förverkligas till rimliga kostnader. Som framgår redan av förarbetena har förrättningen således rollen att på ett samtidigt enkelt och rättssäkert sätt hantera den stora mängden markåtkomstfall, av vilka de flesta trots allt är tämligen okontroversiella, medan de svårare och tvistiga ärendena får hanteras vidare inom ramen för ett normalt rättegångsförfarande, med de för en

¹⁵ 4 kap. 34 § fastighetsbildningslagen.

domstol gängse ingredienserna såsom partstalan, ombud och biträden, vittnesförhör, m.m.

En direkt effekt av att införa en rätt till kostnadsersättning vid en lantmäteriförrättning är att förrättningshandläggningen kommer att innehålla ytterligare moment. I vilken grad detta innebär att förfarandet kompliceras är förstås beroende av hur reglerna närmare utformas, men själva hanteringen av kostnadsersättningsfrågorna kommer att innebära ett visst merarbete, som inte helt torde kunna uppvägas av att vissa ärenden kan hanteras mer effektivt just genom närvaron av ett ombud. Detta merarbete kommer att få till följd att förrättningshandläggningen i åtminstone viss mån fördröjs och att förrättningskostnaderna – även med bortseende från själva kostnadsersättningen – kommer att öka något. Hur stora dessa effekter kommer att bli är svårt att uppskatta, men ett försiktigt antagande är att merarbetet totalt sett för alla markåtkomstfall skulle kunna uppgå till någon eller några procent. I vissa enstaka förrättningar kan förstås effekten bli betydligt större.

En effekt på lite längre sikt skulle kunna vara att förrättningsinstitutet som sådant förändras i riktning mot ett mer domstolslikt förfarande. Det är förstås svårt att förutspå en sådan eventuell utveckling mer i detalj. Det kan dock åtminstone inte uteslutas att förrättningsförfarandets officialprägel riskerar att tunnas ut, om det blir vanligt med ombud och biträden vid förrättningar. Eftersom de som uppträder som ombud är vana att arbeta utifrån de förutsättningar som gäller vid en rättegång kommer detta arbetssätt sannolikt att påverka agerandet även vid en förrättning, t.ex. på så sätt att man vill lägga fram egna utredningar m.m. Vilken genomslagskraft detta kommer att få beror dock till stor del på hur lantmäterimyndigheterna, dvs. berörda förrättningslantmätare, kommer att agera. Det är nämligen i grunden de som ansvarar för förrättningens genomförande. Under förutsättning att lantmäterimyndigheterna aktivt arbetar för att bibehålla förrättningsförfarandets särprägel behöver således införandet av en möjlighet till kostnadsersättning inte innebära några direkta negativa effekter vad gäller effektiviteten m.m. Risken för en annan utveckling bör ändå vägas in som en del i bedömningen.

Vid en sammanvägning av de redovisade för- och nackdelarna talar enligt vår mening övervägande skäl för att det bör införas en möjlighet för lantmäterimyndigheten att besluta om att förvärvaren vid en lantmäteriförrättning ska åläggas att betala ersättning till berörda sakägare för deras processkostnader vid förrättningen. Den

utveckling som har skett mot en ökad användning av förrättningsförfarandet vid markåtkomst samtidigt som det i många fall finns en obalans mellan resursstarka förvärvare och berörda fastighetsägare, talar således för att de senares ställning vid förrättningen bör förstärkas. Det är således vår bedömning att den nämnda obalansen inte alltid i tillräcklig grad uppvägs av den utredningsplikt som åvilar lantmäterimyndigheten och att en möjlighet till kostnadsersättning kan bidra till att förrättningsförfarandet i situationer av förhållandevis komplicerat slag får ökad effektivitet och – inte minst – vinner ökat förtroende från de berörda sakägarnas sida. Risken för att förrättningsförfarandet förändras utifrån ett mer grundläggande perspektiv bör enligt vår mening inte överdrivas.

När frågan behandlades av regering och riksdag år 1992 framhölls i propositionen¹⁶ att det inte var lämpligt att ge förrättningsförfarandet någon annan karaktär än det hittills hade haft. Förfarandet skulle därför även i fortsättningen präglas av en strikt och aktiv officialprövning, vilket är det som gör förfarandet så smidigt. Den föreslagna ordningen kunde enligt departementschefen leda till att förrättningen fick en mera rättegångsliknande karaktär, vilket skulle minska snabbheten och smidigheten. Departementschefen var inte heller övertygad om att det från rättssäkerhetssynpunkt var nödvändigt att införa de föreslagna ersättningsreglerna, bl.a. eftersom de beslut som fattas vid förrättningen kan överprövas i två eller tre domstolsinstanser. Förslaget ansågs vidare leda till ökade kostnader för samhällsekonomin i en omfattning som inte kunde försvaras.

Vi gör alltså en annan bedömning av det grundläggande behovet av en rätt till kostnadsersättning. Kostnadseffekterna för förvärvarna och för samhällsekonomin av en sådan rätt torde enligt vår bedömning inte heller bli så omfattande, att de bör tillmätas avgörande betydelse. Vi delar däremot den bedömning som uttryckts i direktiven och i tidigare utredningar, att lantmäteriförrättningen även i fortsättningen bör präglas av en strikt och aktiv officialprövning samt att förrättningen inte bör ges en mera rättegångsliknande karaktär. Ersättningsmöjligheten bör därför utformas så att de positiva effekterna för berörda sakägare så långt möjligt uppnås utan att de negativa effekterna för förrättningsförfarandet som sådant blir för stora. Utgångspunkten bör därför vara att rätten till kostnadsersättning ges en relativt restriktiv utformning med tanke på förrättningsförfarandets särprägel och kraven på enkelhet och snabbhet.

¹⁶ Prop. 1991/92:127 s. 47–50.

Inte minst måste lantmäterimyndighetens utredningsansvar bibehållas. Vi återkommer till bestämmelsernas utformning mer i detalj i det följande.

En rätt till kostnadsersättning vid lantmäteriförrättningar innebär att förrättningsförfarandet – åtminstone i viss mening – närmar sig domstolsförfarandet. Det skulle då kunna ifrågasättas om inte en sådan reform även borde påverka instansordningen för överprövning förrättningsärenden. Enligt gällande ordning kan förrättningsbeslut överklagas till fastighetsdomstol och till hovrätt samt efter prövnings-tillstånd till Högsta domstolen. Om lantmäterimyndigheten skulle ses mer som en första instans än i dag, skulle lantmäteriärenden alltså prövas i upp till fyra instanser.

Det ligger inte inom ramen för vårt uppdrag att överväga förändringar av överprövningen av förrättningsärenden. En översyn av instansordningen pågår emellertid parallellt med vårt utredningsuppdrag. Miljöprocessutredningen (M 2007:04) ska enligt sina direktiv bl.a. utreda och föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Utredningen ska vidare utreda och föreslå organisations- och författningsändringar för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. Utredningen har lämnat två delbetänkanden,¹⁷ men frågan om fastighetsdomstolarnas framtid – och därmed även överprövningen av förrättningsärenden – ska redovisas senast den 31 januari 2009.

12.3.2 Vid vilka förrättningar bör kostnadsersättning betalas?

Som vi redan har varit inne på bör rätten till kostnadsersättning inte gälla generellt vid alla slag av förrättningar. Bestämmelserna bör alltså inriktas mot sådana fall där behovet av att förstärka vissa sakägares rättsställning är som störst. Även enligt Lantmäteriverkets förslag skulle kostnadsersättning aktualiseras endast i vissa förrättningsituationer. De bedömningsgrunder som enligt verkets rapport föreslogs ligga till grund för prövningen var

¹⁷ SOU 2007:111 och 2008:31.

1. att åtgärden är av expropriativ karaktär,
2. att partsförhållandena är ojämna och
3. att det är fråga om ett stort intrång.

I det lagförslag som presenterades uttrycktes den förstnämnda punkten så att kostnadsersättning endast kunde komma i fråga vid inlösen enligt 8 kap. fastighetsbildningslagen samt vid sådana åtgärder som avser ianspråktagande av mark eller rättighet som kan bli inlöst enligt plan- och bygglagen eller som kan tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.

De båda andra punkterna skulle enligt förslaget prövas från fall till fall. Den sålunda valda lösningen innebar att det ansågs nödvändigt att lantmäterimyndigheten i ett inledande beslut skulle ta ställning till om situationen i det enskilda fallet var sådan att kostnadsersättning skulle kunna betalas. Det bedömdes även nödvändigt att detta beslut skulle kunna överklagas särskilt. Denna lösning kritiserades av flera remissinstanser. Vi anser inte heller, av flera skäl, att en sådan ordning är lämplig. Ett skäl är att proceduren som sådan med ett särskilt, överklagningsbart beslut onödigtvis skulle fördröja förrättningen. Ett annat skäl är att en sådan regel skulle bli onödigt otydlig.

Enligt vår mening bör de fall där kostnadsersättning ska kunna komma i fråga i huvudsak avgränsas till åtgärder som är av ”expropriativ” karaktär. Efter det att Lantmäteriverket lämnade sitt förslag år 1988 har fastighetsbildningslagen reformerats på så vis att man vid bestämmande av ersättning skiljer på två olika fall som brukar kallas för ”expropriationsfallen” respektive ”vinstfördelningsfallen”. De förstnämnda definieras som fall där egendomen alternativt hade kunnat tas i anspråk enligt 14 kap. 1 eller 2 § plan- och bygglagen eller andra fall där det är uppenbart att egendomen i stället skulle ha kunnat tas i anspråk genom expropriation eller något annat liknande tvångsförvärv.¹⁸ Vinstfördelningsfallen är de fall som inte ryms inom denna definition, dvs. närmare bestämt de fall där fastighetsbildningslagen är den enda markåtkomstlag som kan åberopas. Precis samma tudelning görs även vid bestämmande av ersättning enligt anläggningslagen.¹⁹ Samtliga förvärvsfall enligt ledningsrättslagen räknas i nu berört avseende till de s.k. expropriationsfallen.

¹⁸ Se 5 kap. 10 a § andra stycket fastighetsbildningslagen.

¹⁹ Jfr avsnitt 8.2.

Ett lämpligt sätt att avgränsa de fall där kostnadsersättning bör kunna komma i fråga är att ansluta till den nyss redovisade gränsdragningsregeln. Kostnadsersättning skulle då alltså bli aktuell i expropriationsfallen, men inte i vinstfördelningsfallen. I de förstnämnda fallen handlar det om markåtkomst som per definition är av ”expropriativ karaktär” och där partsförhållandena typiskt sett är ojämna. Även i vinstfördelningsfallen handlar det i och för sig om tvångsvis markåtkomst, men i dessa fall är det typiskt sett förhållandevis jämbördiga parter på vardera sidan. I praktiken innebär den föreslagna gränsdragningen att det i första hand blir möjligt att besluta om kostnadsersättning i två typiska fall, nämligen vid upplåtande av ledningsrätt och vid plangenomförande – såväl av detaljplaner som järnvägsplaner. Reformförslaget begränsar sig dock inte till enbart dessa fall. En annat relativt frekvent förrättning, där kostnadsersättning kan aktualiseras, är bildande av servitut för trädsäkring av järnvägsnätet. Det är en förrättningsform som för närvarande pågår på flera platser i landet efter ansökan av Banverket. Kostnadsersättning kan förstås aktualiseras även vid förrättningar för andra ändamål än de just nämnda.

I Lantmäteriverkets förslag ingick även inlösen enligt 8 kap. fastighetsbildningslagen bland de förrättningssituationer där kostnadsersättning skulle kunna beslutas. Inlösen utgör emellertid endast en särskild form av fastighetsreglering som oftast inte hör till de s.k. expropriationsfallen och där de som berörs vanligtvis är enskilda och förhållandevis jämbördiga fastighetsägare. Det finns därför inte skäl att ge inlösen någon särställning i fråga om möjligheten till kostnadsersättning. Av samma anledning bör inte heller förrättningsåtgärden klyvning omfattas av de nya reglerna, även om klyvning kan beslutas tvångsvis.

Enligt Lantmäteriverkets förslag skulle en särskild bedömningsgrund dessutom vara att intrånget bedömdes som stort. Vi anser också att det bör finnas en viss proportionalitet mellan å ena sidan det intrång och den skada som den enskilde fastighetsägaren drabbas av och å andra sidan de kostnader som kan läggas på förvärvaren. Ett enkelt och tydligt sätt att åstadkomma detta är att kostnadsersättningen normalt inte bör kunna bestämmas till ett högre belopp än vad som motsvarar den ersättning som ska betalas för marken eller markupplåtelsen.²⁰ Eftersom det i vissa undantagsfall kan vara en grannlaga fråga att ta ställning till om ersättning över huvud taget

²⁰ Denna lösning valdes även av Fastighetsbildningsutredningen, se SOU 1984:72, s. 97.

ska betalas för en viss skada, kan man inte utesluta att en sådan prövning slutar med att ingen (eller kanske mycket låg) ersättning ska betalas. Om det i och för sig, objektivt sett, fanns anledning att hävda en högre ersättning, bör kostnadsersättning kunna bestämmas även till ett högre belopp än den ersättning som beslutats med anledning av fastighetsregleringen. Detta bör komma till uttryck i lagen på så sätt att undantag kan göras från huvudregeln om *särskilda skäl* föranleder detta.

12.3.3 Vilka slag av kostnader bör ersättas?

I de förrättningsituationer som avgränsades i föregående avsnitt bör alltså kostnadsersättning i princip kunna komma i fråga. Ersättningens storlek bör dock som nämnts begränsas till att högst motsvara storleken på den skada som en berörd fastighetsägare drabbas av.

Nästa fråga är då vilka slag av kostnader som ska kunna ersättas. De kostnadsposter som är aktuella att överväga är ombuds- och bi-trädeskostnader, utredningskostnader och sakägarens egna inställelsekostnader. Som tidigare har berörts bör utgångspunkten vara att rätten till kostnadsersättning – med tanke på förrättningsförfarandets särprägel – ges en mer restriktiv utformning än motsvarande ersättningsmöjligheter för rättegångskostnader i t.ex. expropriationsmål. Efter förebild från Lantmäteriverkets och Fastighetsbildningsutredningens förslag bör den särskilda situation som gäller vid en förrättning klargöras i lagen på så sätt att ersättning ska kunna betalas endast för kostnader som har varit *nödvändiga* för att ta till vara den berörde sakägarens rätt vid förrättningen. Om begreppet *nödvändiga* kostnader säger Fastighetsbildningsutredningen följande.²¹

Detta rekvisit, som har sin förebild i den finska inlösningslagen, har ingen motsvarighet i någon annan kostnadsregel på den svenska fastighetsrättens område. I 7 kap 1 § ExL, som äger motsvarande tillämpning vid tvångsingripanden enligt flertalet fastighetsrättsliga lagar, föreskrivs att den exproprierande skall svara för samtliga kostnader som uppkommit i målet vid fastighetsdomstolen, allt i den mån ej annat följer av 18 kap 6 eller 8 § rättegångsbalken eller vid en motsvarande tillämpning av något av dessa lagrum. Huvudregeln är således att markägaren alltid får ersättning för sina egna kostnader. Undantag görs för sådana kostnader som markägaren ådragit sig på grund av egen försummelse (18 kap 6 § rättegångsbalken) eller som inte skäligen varit på-

²¹ SOU 1984:72 s. 96–97. Uttalandet citeras även i Lantmäteriverkets rapport, s. 87.

kallade för tillvaratagande av dennes rätt (18 kap 8 § rättegångsbalken). Den annorlunda formuleringen av förevarande paragraf har valts för att markera att den enskilde sakägarens rätt till ersättning vid inlösenförrättning är mera begränsad än i expropriationsmål.

Ett grundläggande motiv för att tillerkänna fastighetsägaren en rätt till kostnadsersättning är, som tidigare har anförts, att skapa förutsättningar för att utjämna den psykologiska obalansen mellan förvärvare och avträdare. Med hänsyn härtill är det enligt vår mening mest beaktansvärt att fastighetsägaren på förvärvarens bekostnad ska kunna ha ett *ombud* eller ett *biträde* vid sin sida under förrättningen. Den grundläggande officialutredningsskyldigheten bör, som har framhållits, gälla även framgent. Den främsta anledningen till att den berörde fastighetsägaren ska kunna anlita ett ombud eller ett biträde är därför inte att få hjälp med att lägga fram grundläggande fakta. Råd och stöd kan dock behövas för att bemöta yrkanden och för att lägga fram egna sådana. Vidare kan det ofta finnas ett behov av att få professionell hjälp med att granska utredningar som lantmäterimyndigheten eller motparten har gjort.

En lantmäteriförrättning kan i många fall involvera ett stort antal fastighetsägare, som sinsemellan inte har några motstridiga intressen utan endast har förvärvaren som en gemensam motpart. Ett typexempel på detta är en ledningsrättsförrättning, som kan avse många kilometer långa ledningssträckor. Ett sätt för sakägarna att bemöta den tidigare föreslagna begränsningsregeln, som innebär att kostnadsersättningen maximeras till intrångsersättningens storlek, kan vara att utnyttja ett gemensamt ombud eller biträde. Enligt Lantmäteriverkets förslag, som i sin tur byggde på Fastighetsbildningsutredningens förslag, skulle emellertid möjligheten att använda sig av samma ombud eller biträde beaktas redan vid bedömningen av om ombuds- eller biträdeskostnaderna var nödvändiga. Med tanke på den speciella innebörd som ombudsrollen har vid en förrättning bör ett sådant villkor även enligt vår mening gälla. En sådan regel utesluter givetvis inte att den enskilde sakägaren väljer att ändå anlita ett eget ombud. Sakägaren riskerar däremot att i ett sådant fall, även om kostnader för anlitan av ombud bedöms i och för sig vara nödvändiga, att ersättningen begränsas till det belopp som skulle ha blivit aktuellt om denne hade utnyttjat ett gemensamt ombud.

När det gäller *utredningar* bör utgångspunkten vara att sådana ska göras av lantmäterimyndigheten inom ramen för dess official-

prövningsansvar. Det bör därför framgå direkt av lagen att utredningskostnader normalt inte ska bedömas som nödvändiga. I undantagsfall, särskilt om det gäller förhållanden av mer privat karaktär, kan det emellertid finnas anledning att en sakägare får göra egna utredningar på förvärvarens bekostnad. Om exempelvis en sakägare tvingas att lägga ner en av honom driven rörelse, torde lantmäteri-myndigheten över huvud taget inte kunna beräkna den ekonomiska skadan utan sakägarens direkta medverkan.

När en enskild sakägare ställs inför en förrättningsituation är det regel att denne kallas till ett sammanträde. Endast i okontroversiella fall kan en förrättning handläggas utan sammanträde.²² Även om hänsyn i vissa fall kan tas till sakägarens önskemål om tid och plats för sammanträdet, kan det inte undvikas att inställelsen ibland medför olägenheter av praktisk och ekonomisk art.

Enligt Lantmäteriverkets förslag skulle kostnader för sådan personlig inställelse vid förrättning inte omfattas av rätten till kostnadsersättning. Skälet för detta var i första hand att de kostnader det handlar om är förhållandevis små, i relation till de sammantagna intrångseffekterna, och att det merarbete som en hantering av inställesekostnaderna vid förrättningen skulle innebära inte ansågs vägas upp av den begränsade fördelen för sakägaren. Inte heller förslaget från 2002 års Ledningsrättsutredning innefattade någon rätt till ersättning för inställesekostnader.

Vi delar bedömningen att kostnaderna ofta torde vara begränsade och att en ordning där sådana kostnader ersätts skulle medföra behov av ytterligare administrativa åtgärder. Detta skulle i sin tur sannolikt leda till ett visst, inte obetydligt, merarbete för lantmäteri-myndigheten med ökade kostnader som följd. Vidare kan man, som även framhölls i 1992 års proposition, se det som naturligt att den som äger en fastighet har ett visst eget ansvar, som t.ex. att ta sig tid att deklarerat, att ansöka om bygglov och dispenser, att samråda med myndigheter, osv. Det anförda skulle kunna sägas tala för att inställesekostnader och liknande mindre utgifter får tålas utan särskild ersättning.

Å andra sidan kan man hävda att det är rimligt att den som tvingas att avstå sin egendom under expropriationsliknande former inte ska behöva godta några egna kostnader för att markavståendet ska kunna genomföras. Att en ersättningsrätt för sådana kostnader skulle innebära att hanteringen i viss mån kompliceras och fördyras,

²² Se 4 kap. 14 § fastighetsbildningslagen.

skulle från den utgångspunkten kunna ses som något som förvärvaren helt enkelt har att räkna med – om inte en överenskommelse kan träffas om att något annat ska gälla. Vår samlade bedömning är att det sistnämnda synsättet trots allt väger tyngre och att även inställesekostnader därför i princip bör vara ersättningsgilla.

Med hänsyn till den tveksamhet som ändå måste anses gälla i fråga om inställesekostnaderna finns det anledning att överväga om inte vissa begränsningar kan anses befogade. Det som främst kan diskuteras är i vad mån en fastighetsägare ska kunna få ersättning både för ombud eller biträde och för egen inställelse samtidigt. Ett exempel på ett fall där kostnader av båda slagen normalt torde vara berättigade är när fastighetsägaren har ett biträde i frågan om ersättning för fastighetsintrång – kanske för att granska utredningar – medan närvaro av fastighetsägaren själv är nödvändig för att på ett fullödigt sätt klara ut vissa personliga skador som denne drabbas av. En variant är att fastighetsägaren har utnyttjat ett biträde för granskningen, men sedan representerar sig själv vid förrättningsammansrådet. Ett exempel på motsatsen är när fastighetsägaren är bosatt långt från förrättningsorten och anlitar ett lokalt ombud för att bevaka sina intressen vid ett sammanträde. I ett sådant fall är det inte utan vidare givet att fastighetsägaren även ska få ersättning för sin egen resa m.m. till sammanträdet.

Vårt förslag att kostnadsersättningen inte kan uppgå till ett högre belopp än intrångsersättningen (och ersättningen för eventuell övrig skada) innebär visserligen att problemet med vad som skulle kunna uppfattas som ”dubbelersättning” inte är alltför stort. Vidare är det inte alldeles enkelt att utforma lagbestämmelser för att reglera den berörda frågan. Vi har dock trots detta stannat för att det bör vara rimligt med en begränsning i lagen, på så vis att lantmäterimyndigheten ska bedöma nödvändigheten av s.k. inställesekostnader mot bakgrund av om sakägaren även har företräts av ombud eller biträde vid förrättningen. I det förstnämnda fallet ovan skulle således ersättning kunna tillerkännas fastighetsägaren, men inte i det andra. Det får bli en fråga för rättstillämpningen att närmare klargöra den gränsdragningen.

Även om det inte var direkt uttalat i det förslag som lämnades av Lantmäteriverket år 1988, framgår det av motiven att det endast var hanteringen av ersättningsfrågor som skulle kunna berättiga till kostnadsersättning. För frågor om förrättningsåtgärdens tillåtlighet fanns det enligt Lantmäteriverkets rapport inte behov av en sådan ordning. I princip är vi av samma uppfattning, dvs. det är i första hand

ersättningsfrågor som motiverar en rätt till ersättning för sakägarens processkostnader. Om en sakägare anlitar ett ombud eller ett biträde med anledning av tillåtlighetsfrågan när det gäller t.ex. en kraftledning med linjekoncession eller en gata i en detaljplan, kan kostnaderna för ombudet eller biträdet inte bedömas som nödvändiga, eftersom utgången i ärendet i allt väsentligt är given. Man kan dock inte utesluta att vissa frågor om t.ex. utformningen av en rättighet kan vara av den karaktären att sakägaren är betjänt av expertstöd. Exempelvis är det i många fall ett mycket nära samspel mellan utformningen mer i detalj av en ledningsrätt och den ersättning som ska betalas för ledningsrättsupplåtelsen. Reglerna bör därför utformas så att sådana fall inte utesluts från de fall där kostnadsersättning bör kunna komma i fråga. Vid bedömningen av vilka kostnader som har varit nödvändiga är det emellertid i första hand sådana kostnader som har att göra med ersättningsfrågans avgörande som bör beaktas.

Begreppet nödvändiga kostnader berörs ytterligare i författningskommentaren i kapitel 15.

12.3.4 Närmare om förfarandet

En av huvudinvändningarna mot Lantmäteriverkets förslag från år 1988 var att detta skulle leda till en alltför komplicerad procedur. Som vi redan har berört bör avgränsningen av de fall där kostnadsersättning kan bli aktuell därför göras på ett så entydigt sätt, att det inte finns behov av något särskilt överklagningsbart beslut vid förrättningens inledning i just den frågan.

Hela frågan om kostnadsersättning får alltså avgöras genom ett särskilt beslut i anslutning till att förrättningen avslutas. Lantmäterimyndigheten får då, enligt de kriterier som har redovisats, bedöma vilka kostnader som har varit nödvändiga för respektive sakägare. Denna ordning medför att fastighetsägarna måste göra en uppskattning på förhand av dels storleken på den ersättning som kan komma att fastställas i själva fastighetsregleringsärendet, som ju enligt vårt förslag i princip utgör taket för kostnadsersättningen, dels av vilka kostnader som över huvud taget kan komma att bedömas som nödvändiga. En sådan förhandsbedömning får naturligtvis särskild betydelse för fastighetsägarens ställningstagande till om och i vilken närmare omfattning ett ombud eller ett biträde ska anlitas. Den osäkerhet som den här ordningen innebär är givetvis

till nackdel för fastighetsägaren. Principiellt sett är det emellertid ingen skillnad i förhållande till de sedvanliga reglerna om rättegångskostnader som gäller vid en domstolsprövning, även om utrymmet för kostnadsersättning är mer begränsat i den nu aktuella situationen.

För utredningskostnader ska, som tidigare har berörts, gälla den speciella begränsningen att dessa ersätts bara om utredningen bedöms ha varit särskilt påkallad. Lantmäteriverkets (och Fastighetsbildningsutredningens) förslag innehöll i anslutning till motsvarande regel en bestämmelse om att lantmäterimyndigheten på begäran skulle lämna en sakägare besked på förhand om kostnadsersättning kunde påräknas för en tillämnad utredning. I förslagen gjordes vidare den bedömningen att ett sådant förhandsbesked inte behövde kunna överklagas särskilt.

För den berörde sakägaren skulle det naturligtvis vara fördelaktigt om besked kunde lämnas i kostnadsfrågan innan några mer omfattande utredningsinsatser vidtas. Som de båda nämnda förslagen var utformade skulle dock beskedet från lantmäterimyndigheten enbart innebära ett principiellt ställningstagande. Även om en utredning godtogs som sådan, skulle det slutliga beslutet ändå kunna innebära att endast en viss begränsad ersättning bestämdes för denna. Det kan därför ifrågasättas om ett förhandsbesked i just utredningsfrågan verkligen skulle vara ändamålsenligt med tanke på den bedömning som enligt ovan ändå måste göras av fastighetsägaren av den möjliga kostnadsersättningen totalt sett. Det torde dessutom vara så att det inte är förenligt med den grundläggande rätten till överprövning, att ett sådant beslut inte skulle kunna överklagas. En möjlighet till överklagande skulle innebära att handläggningen riskerar att fördröjas något som vi i andra delar av vårt förslag har velat undvika. Den samlade bedömningen är att någon särskild regel om förhandsbesked rörande utredningskostnader inte bör införas.

Enligt Lantmäteriverkets förslag skulle lantmäterimyndigheten kunna besluta om förskott på den kostnadsersättning som kunde komma att bestämmas. Vi är tveksamma till om det verkligen finns behov av en sådan möjlighet. Med tanke på de begränsningsregler som har föreslagits torde det dessutom ofta vara svårt att göra en tidig och som grund för ett förskottsbeslut tillräckligt exakt förhandsbedömning av vilket ersättningsbelopp som skulle kunna bli aktuellt. Om man till detta lägger att det framstår som tveksamt om ett sådant förskottsbeslut ska kunna meddelas, utan att detta beslut

särskilt får överklagas, är vår samlade bedömning att någon möjlighet till förskottsbetalning inte bör införas.

Till reglerna bör fogas en bestämmelse om ränta, som lämpligen kan utformas efter mönster av den ränteregeln som finns i 8 kap. 8 § rättegångsbalken. Ränta enligt 6 § räntelagen bör således betalas på kostnadsersättningsbeloppet från den dag förrättningen avslutas till dess betalning sker.

De nu föreslagna ersättningsbestämmelserna bör förstås vara dispositiva. Inget hindrar alltså att de berörda parterna kommer överens om att kostnadsersättningsfrågan ska behandlas på något annat sätt än det som framgår av lagen.

12.3.5 Rättegångskostnader

Om lantmäterimyndighetens beslut enligt fastighetsbildningslagen överklagas, är utgångspunkten att fastighetsdomstolen, efter vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna, kan besluta att sakägare som förlorar målet ska ersätta annan sakägare dennes rättegångskostnad.²³

Från denna grundregel finns dock ett uttryckligt undantag.²⁴ I mål om inlösenersättning ska nämligen sakägare som avstår mark eller särskild rättighet få gottgörelse för sina rättegångskostnader oberoende av utgången i målet. Detsamma gäller i mål om ersättning för sådan marköverföring eller reglering av rättighet som avses i 5 kap. 10 a § andra stycket fastighetsbildningslagen. Den sistnämnda hänvisningen avser de s.k. expropriationsfall, till vilka vi i vårt förslag ovan har knutit den principiella rätten till kostnadsersättning vid förrättning. Om fastighetsägaren i de berörda fallen har fört saken till fastighetsdomstolen utan tillräckliga skäl, ska domstolen förordna att han eller hon ska stå sina egna kostnader. Om fastighetsägaren uppenbarligen har inlett rättegången utan saklig grund, kan det förordnas att han eller hon även ska ersätta motparten för dennes rättegångskostnader. Vid överklagande av fastighetsdomstolens beslut gäller att om den ersättningsberättigade *vinner* målet, får han eller hon ersättning för sina rättegångskostnader i ersättningsfrågan och behöver inte betala motpartens motsvarande kostnader. Förloras målet behöver den ersättningsberättigade inte betala mot-

²³ Se 16 kap. 14 § första stycket fastighetsbildningslagen.

²⁴ Se 16 kap. 14 § andra stycket fastighetsbildningslagen.

partens kostnader och får svara för sina egna kostnader bara när han eller hon själv har överklagat.²⁵

Enligt direktiven är utgångspunkten för vårt uppdrag att reglerna om rätt till ersättning för rättegångskostnader vid överklagande inte ska ändras. Om det är nödvändigt med hänsyn till de förslag som lämnas om rätt till ersättning för kostnader vid förrättning, är vi emellertid oförhindrade att även överväga ändringar av rättegångskostnadsreglerna.

Det kan konstateras att vårt förslag om kostnadsersättning vid förrättning ganska väl svarar mot den nyss redovisade undantagsregeln, som gäller för kostnadsersättningar i samband med ett överklagande. Det är således till stora delar samma grundsituationer som avses i båda fallen. En skillnad är att de gällande undantagsbestämmelserna om rättegångskostnader endast avser ersättningsmål. En annan skillnad är att mål om inlösenersättning enligt gällande rätt ges en särskild, förmånligare, status i rättegångskostnadshänseende.

Enligt vår mening bör utgångspunkten vara att bestämmelserna om kostnadsersättning vid förrättning enligt fastighetsbildningslagen och undantagsbestämmelserna om rättegångskostnader bör vara tillämpliga i precis samma situationer. Av de skäl som tidigare har anförts bör därför de för en avträdande fastighetsägare fördelaktigare rättegångskostnadsreglerna ändras, så att de inte enbart gäller för ersättningsmål, utan även prövningen av tillåtlighetsfrågor, utformningen av rättigheter m.m. Vidare bör några särskilda rättegångskostnadsregler inte gälla i mål om inlösenersättning.

Vid överklagande av beslut²⁶ enligt *ledningsrättslagen* gäller redan i dag att bestämmelserna i 16 kap. 14 § andra stycket fastighetsbildningslagen ska tillämpas.²⁷ Ledningsrättslagen berörs således inte av de föreslagna ändringarna.

När det gäller *anläggningslagen* är det rådande rättsläget inte helt klart. Enligt 31 § anläggningslagen ska bestämmelserna i 16–18 kap. fastighetsbildningslagen tillämpas när beslut enligt anläggningslagen överklagas. Den gällande regleringen i 16 kap. 14 § fastighetsbildningslagen infördes genom 1993 års reform av fastighetsbildningslagstiftningen.²⁸ I propositionen (s. 51) noteras bl.a. följande om det före reformen rådande rättsläget.

²⁵ Se vidare Bonde m.fl., *Fastighetsbildningslagen*, s. 17:3:2–3.

²⁶ Med undantag av omprövningsbeslut enligt 33 § ledningsrättslagen.

²⁷ Se 29 § ledningsrättslagen.

²⁸ Se prop. 1991/92:127 s. 50 f.

Vid överklagande av beslut om inlösenersättning enligt fastighetsbildningslagen och flertalet beslut enligt ledningsrättslagen gäller andra regler. Sakägare som avstår mark eller särskild rättighet har då enligt reglerna i 16 kap. 14 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen rätt till ersättning för sina kostnader i fastighetsdomstolen oberoende av utgången i målet. Samma regler anses gälla vid överklagande av beslut om inlösen eller upplåtande av utrymme enligt anläggningslagen (se prop. 1973:160 s. 556 och 599 samt RH 81:84.) Dessa regler motsvarar i huvudsak vad som gäller vid expropriation och vid inlösen enligt plan- och bygglagen.

Bedömningen var alltså att de före år 1993 gällande undantagsreglerna beträffande rättegångskostnader då skulle tillämpas även vid förrättningar enligt anläggningslagen. Detta konstaterande ledde sedermera till en oklarhet i rättstillämpningen, nämligen om 1993 års reform skulle anses ha ändrat denna praxis eller om rättsläget skulle anses vara oförändrat. Följande utdrag ur ett utslag från Svea hovrätt får belysa frågan.²⁹

Målet i hovrätten rör endast frågan om ersättning för rättegångskostnader vid fastighetsdomstolen. Såsom fastighetsdomstolen konstaterat skall ersättningsskyldigheten för rättegångskostnaderna, genom en hänvisning i 31 § anläggningslagen (1973:1149), bestämmas med tillämpning av 16 kap. 14 § FBL.

Enligt paragrafens första stycke kan domstolen, efter vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna, förordna att sakägare som förlorar målet skall ersätta annan sakägare dennes rättegångskostnader. I förarbetena (prop. 1969:128 s. B 920) har förutsatts att om vissa parter står i klart motsatsförhållande till varandra i domstolen deras kostnader i regel skall fördelas enligt den i 18 kap. 1 § rättegångsbalken lagfästa principen om förlorande parts skyldighet att ersätta motparten hans rättegångskostnader. Eftersom parterna i detta mål står i ett uttalat motsatsförhållande skall BS, som har förlorat målet, stå för sina och motpartens rättegångskostnader om inte paragrafens andra stycke är tillämpligt.

Enligt ordalydelsen i paragrafens andra stycke gäller bestämmelsen endast fall då rättegången avsett ersättning i anledning av inlösen. Bestämmelsen har dock tillämpats i mål om gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen och det har ansetts att sakägare som avstår utrymme till en gemensamhetsanläggning skall, i mål om ersättning för det ianspråktaga utrymmet, oberoende av utgången i målet få gottgörelse för sina rättegångskostnader vid fastighetsdomstolen (jfr RH 1981:84 och 1987:80 samt prop. 1973:160 s. 556 och 599 och prop. 1991/92:127 s. 51).

Förevarande mål gäller bl.a. ersättning för upplåtelse av mark. Det är alltså inte fråga om inlösen av mark. Inte heller avser upplåtelsen mark

²⁹ Svea hovrätts utslag 2007-07-04 i mål nr Ö 7299-06.

som hade kunnat tas i anspråk enligt plan- och bygglagen. Expropriation eller annat tvångsförvärv har inte varit ett uppenbart alternativ för förvärvet. Bestämmelsen i paragrafens andra stycke är enligt dess ordalydelse alltså inte tillämplig.

Svea hovrätt gjorde alltså i det redovisade målet – till skillnad från vad vissa andra hovrätter tidigare hade gjort – den tolkningen att bestämmelsen skulle tillämpas enligt den nya lydelse den fick år 1993. Avsikten med vårt här framlagda förslag är, att den avgränsning av de fall där särskilda rättegångskostnadsregler ska gälla som görs i 16 kap. 14 § andra stycket fastighetsbildningslagen i den föreslagna lydelsen, ska tillämpas även vid överklagande av beslut enligt anläggningslagen.

13 Följdändringar i andra lagar

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

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

13.1 Inledning

Som närmare har redovisats i utredningens delbetänkande bygger ersättningsregleringen i en lång rad lagar inom fastighetsrättens område på bestämmelserna i expropriationslagen.¹ Den vanliga lagtekniska lösningen i respektive lag är att det i fråga om bestämmande av ersättning ges en direkt hänvisning till 4 kap. expropriationslagen. De tidigare i betänkandet föreslagna ändringarna blir då, utan särskild åtgärd, gällande även i speciallagarna. I vissa fall, särskilt i fråga om den s.k. presumtionsregeln, finns dock särbestämmelser i flera lagar som behöver ändras eller upphävas till följd av våra ändringsförslag.

¹ Se SOU 2007:29 s. 43–63.

I det följande görs, under fyra olika samlingsrubriker, en redovisning lag för lag av vilka följändringar som enligt vår mening är nödvändiga. I fråga om miljöbalken lämnas även ett förslag till lagändring i sak. Den lagändringen är alltså inte en direkt följd av våra tidigare lämnade förslag men bör ändå genomföras av likformighets-skäl.

13.2 Fastighetsbildningslagstiftningen

Ibland används, något oegentligt, begreppet ”fastighetsbildningslagstiftningen” för de lagar enligt vilka ett förrättningsförfarande vid lantmäterimyndigheten tillämpas. Som har framgått av vårt delbetänkande sker den helt dominerande delen av markåtkomst för olika ändamål enligt denna lagstiftning, dvs. framför allt enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen. I praktiken är det endast utbyggnaden av allmänna vägar och rådhetsinskränkningar enligt miljöbalken, som på något mer omfattande sätt sker enligt andra lagar än de nämnda förrättningslagarna. Expropriationslagen tillämpas ytterst sällan. Mot den bakgrunden är det förstås väsentligt, att de förändringar som görs i expropriationslagen även kommer att fungera när fastighetsbildningslagstiftningen tillämpas.

Utöver de tre nämnda lagarna kan till fastighetsbildningslagstiftningen även räknas lagen om äganderättsutredning och legalisering och lagen om exploateringssamverkan. Ersättningsbeslut aktualiseras inte enligt den förstnämnda lagen, men vid exploateringssamverkan är ersättning ett verksamt medel för att uppnå den ekonomiska utjämning som lagen syftar till att åstadkomma.

Fastighetsbildningslagen

Fastighetsbildningslagen innehåller regler om ändring i fastighetsindelningen. En förändring av fastighetsindelningen – fastighetsbildning – sker som fastighetsreglering, om den avser ombildning av fastigheter, och som avstyckning, klyvning eller sammanläggning, om den avser nybildning av fastighet.

Ersättning aktualiseras vid fastighetsreglering och vid klyvning. Enligt 5 kap. 10 a § första stycket ska 4 kap. expropriationslagen tillämpas vid bestämmande av ersättning, dock med vissa särskilt

angivna undantag. Värderingen skiljer sig därvid åt mellan två olika regleringsfall.

Om fastighetsregleringen är av ”expropriativ” karaktär ska bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen tillämpas fullt ut. De fall som hör till denna kategori definieras i 5 kap. 10 a § andra stycket. Det handlar främst om sådana plangenomförandefall, som regleras i 14 kap. 1 och 2 §§ plan- och bygglagen, dvs. i första hand överföring av mark, som enligt en detaljplan är avsedd för allmänna ändamål, till en kommunägd fastighet eller bildande av servitut för sådana ändamål. Även andra situationer, där expropriation eller annat tvångsförfogande alternativt hade kunnat tillämpas, räknas till de s.k. expropriationsfallen, t.ex. markåtkomst för järnväg.

Övriga fall är enligt 5 kap. 10 a § tredje stycket omvänt definierade. Det är alltså fråga om de regleringsfall som inte klassas som expropriativa enligt andra stycket. I dessa fall ska bestämmelserna i 4 kap. 2 och 3 §§ expropriationslagen, om att värdestegring i vissa fall inte ska beaktas, inte tillämpas. Vidare ska det vid bestämmande av ersättningen tas skälig hänsyn till värdet för tillträdaren, vilket innebär att det ska göras en vinstfördelning mellan avträdare och tillträdare av marken. Typexempel på vinstfördelningsfall är s.k. tomtbildning, dvs. marköverföring i syfte att tillskapa eller utöka fastigheter som är avsedda för bebyggelse, och olika former av omregleringar av jord- och skogsbruksfastigheter.

Att en vinstfördelning enligt våra tidigare redovisade förslag bör ske även vid vissa förvärv enligt expropriationslagen, eller som det oftast blir fråga om i praktiken, vid förvärv enligt andra lagar där expropriationslagens ersättningsregler ska tillämpas, innebär som vi ser det inget problem i sig för fastighetsbildningslagens grundläggande regelsystem. En sådan ändring innebär endast att vinstfördelning kan ske även i andra fastighetsregleringsfall, vid sidan av fastighetsbildningslagens egna vinstfördelningsregler. De på detta sätt tillkommande fallen får således, även när fastighetsbildningslagen tillämpas, bedömas enligt de nya reglerna i expropriationslagen.

Som tidigare har redogjorts för i avsnitt 7.3.5 är det vår bedömning att bestämmelserna om ersättning för individuella värden inte bör tillämpas vid fastighetsreglering i de s.k. vinstfördelningsfallen. Eventuella hänsynstaganden till individuella värden kan, vid tillämpningen av fastighetsbildningslagen, göras redan enligt gällande rätt. Med den utgångspunkten blir behovet av följdregleringar i fastighetsbildningslagen begränsade.

De nu gällande bestämmelserna i 5 kap. 10 a §, rörande när vinstfördelning ska ske eller inte, är till sin ordalydelse knutna till den s.k. presumtionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen. Bestämmelserna i 10 a § måste alltså ändras, så att de kan tillämpas även efter ett upphävande av presumtionsregeln. Vidare måste undantag göras från de föreslagna bestämmelserna om individuellt värde och om vinstfördelning i expropriationslagen, i de fall där vinstfördelning i stället ska ske enligt fastighetsbildningslagen. Några ytterligare följändringar bedöms inte vara nödvändiga.

Anläggningslagen

Enligt anläggningslagen kan en anläggning inrättas som *gemensambetsanläggning* för flera fastigheter. Vidare kan upplåtas vissa rättigheter rörande vägar till förmån för enskilda fastigheter.

Eftersom ersättningsreglerna i 13 § hänvisar till bestämmelserna i fastighetsbildningslagen gäller det som sades under föregående rubrik i huvudsak även vid ianspråktaganden enligt anläggningslagen. Några följändringar bedöms inte vara nödvändiga.

De nya bestämmelserna om kostnadsersättning bör uttryckligen regleras även i anläggningslagen. De föreslagna ändringarna av bestämmelserna om rättegångskostnader i fastighetsbildningslagen kommer att gälla med automatik genom hänvisningen i 31 §.

Ledningsrättslagen

Enligt ledningsrättslagen kan den som för ledning eller annan anordning vill utnyttja utrymme inom en fastighet få rätt därtill i form av ledningsrätt. Lagen gäller för allmännyttiga ledningar av olika slag, t.ex. för telekommunikation, starkström, vatten och avlopp, naturgas, m.m. I fråga om ersättning hänvisas i 13 § till bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen.

De ändringar i expropriationslagen, som vi har föreslagit, skulle innebära att högre ersättning ska betalas vid alla upplåtelser enligt ledningsrättslagen. I vissa fall blir även vinstfördelning aktuell. Då detta kan sägas vara lagändringsförslagets huvudsakliga syfte, innebär ändringarna inget problem i sig vid tillämpningen av ledningsrättslagen. Ett upphävande av presumtionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen innebär dock att lydelsen av 13 § ledningsrättslagen

måste ändras. Följändringar krävs också beträffande de hänvisningar till expropriationslagen som finns i 12 § tredje stycket och i 13 d §.

De nya bestämmelserna om kostnadsersättning bör uttryckligen regleras i ledningsrättslagen. Lagen berörs inte av de föreslagna ändringarna av bestämmelserna om rättegångskostnader i fastighetsbildningslagen.

Lagen om exploateringsamverkan

Lagen (1987:11) om exploateringsamverkan har sällan tillämpats, men som vi ytligt har berört i avsnitt 9.6.3, kan tankarna bakom lagen sägas vara i hög grad relevanta ännu i dag, eftersom den ger möjlighet till en rättvisare fördelning av exploateringsvinster mellan olika fastighetsägare och därmed förutsättningar för bättre utformade bebyggelseplaner.

Lagen om exploateringsamverkan innebär att flera fastighetsägare kan gå samman i form av en exploateringsamfällighet och genomföra en exploatering. Utfallet i form av byggrätter fördelas mellan fastighetsägarna efter den areal, som var och en tillskjuter till företaget. Om det bidrag en fastighet lämnar genom tillskott i mark inte motsvarar vad fastigheten har att tillskjuta med tillämpning av andelstalet, ska skillnaden utjämnas i pengar. Därvid ska 4 kap. expropriationslagen tillämpas. Om en detaljplan har antagits efter det att exploateringsbeslutet enligt 13 § har vunnit laga kraft, ska dock hänsyn inte tas till den inverkan som planen kan ha haft på markens värde.

Eftersom deltagande i exploateringsamverkan är frivilligt, bör den utjämning som sker enligt 11 § inte innefatta någon kompensation för individuella värden. I och med att fastighetsägarna har valt att delta i exploateringen får de också anses ha tagit ställning för att de gamla värdena ges upp till förmån för en ändrad, och för fastighetsägaren mer lönsam, markanvändning. Vidare bör någon vinstfördelning enligt de föreslagna nya bestämmelserna i expropriationslagen inte göras vid exploateringsamverkan, eftersom lagen tillhandahåller ett eget system för vinstfördelning.

Lagen om exploateringsamverkan syftar till att planläggningen ska kunna göras helt utan hänsyn till värdeutfallet för varje berörd fastighet. Det är därför nödvändigt, att den särskilda bestämmelsen om att värdeeffekterna av en detaljplan inte ska beaktas, bibehålls oförändrad. En följd av denna grundtes är att inte heller förvänt-

ningsvärden, som är knutna till exploateringen, vilket i princip kan ses som ett förtida uttag av planvinsten, ska räknas in i ersättningen. Ett upphävande av presumtionsregeln innebär dock att eventuella förväntningsvärden, som har etablerats av andra skäl än av den aktuella planen, kommer att ersättas. Detta torde inte innebära något praktiskt problem för utjämningsystemet i lagen.

En exploateringsamfällighet har enligt 19 § rätt att lösa in mark inom samverkansområdet från fastigheter vars ägare inte deltar i samverkan. Enligt 21 § ska ersättningen för inlöst mark bestämmas enligt expropriationslagens ersättningsregler. Hänsyn ska dock inte heller i detta fall tas till den inverkan som den aktuella detaljplanen kan ha haft på markens värde. I detta fall bör ersättningen även innefatta kompensation för individuella värden. Någon vinstfördelning, enligt de föreslagna nya bestämmelserna i expropriationslagen, bör dock inte göras.

Med tanke på den speciella utformning, som förfarandet vid exploateringsamverkan har, bör det enligt vår mening inte införas några bestämmelser om kostnadsersättning. Enligt 34 § ska 16–18 kap. fastighetsbildningslagen tillämpas vid överklagande. De särskilda bestämmelser om rättegångskostnader, som anges i 16 kap. 14 § andra stycket fastighetsbildningslagen, ska därvid tillämpas enbart rörande mål om ersättning. Vid exploateringsamverkan bör den gällande inskränkningen till enbart ersättningsmål bibehållas. Någon följändring blir därmed inte nödvändig.

13.3 Miljö- och planlagstiftningen

Grundpelarna i miljö- och planlagstiftningen är miljöbalken och plan- och bygglagen. Lagar med nära anknytning till dessa båda lagar är skogsvårdslagen, lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och lagen om kulturminnen m.m.

Miljöbalken

Enligt 31 kap. 2 § ska bestämmelserna i expropriationslagen gälla vid ersättning och inlösen vid ingripanden av det allmänna och vid tillståndsprovning av vattenverksamhet m.m. I 31 kap. 4 § regleras när ersättning ska betalas för områdesskydd av olika slag och i 31 kap. 16 § finns en särskild bestämmelse om när ersättning ska

betalas för vattenverksamhet. I huvudsak bör de föreslagna ändringarna i expropriationslagen utan vidare kunna tillämpas även vid olika former av markåtkomst enligt miljöbalken.

Att ersättningsnivån höjs med hänvisning till fastighetsägarens individuella värden, bör inte föranleda några särskilda regleringar i miljöbalken. Som vi redan har behandlat i kapitel 7, bör den nivå som vi har valt för ett schablonpåslag kunna godtas med hänsyn till natur- och miljövårdens intressen, även om det förstås blir fråga om en viss kostnadsfördyrning. Vid vattenverksamhet kan den föreslagna förhöjda ersättningsnivån knappast tillmätas någon avgörande betydelse, eftersom sådan verksamhet normalt får anses vara ekonomiskt lönsam.

Någon vinstfördelning blir med de kriterier vi har föreslagit inte aktuell vid de olika former av områdesskydd som miljöbalken tillhandahåller. Vid vattenverksamhet kan dock vinstfördelningsreglerna bli tillämpliga, under förutsättning att verksamheten ska bedrivas såsom förvärvsverksamhet med vinstsyfte. Det får bli en bedömning från fall till fall om bestämmelsen är tillämplig. Någon särskild följdreglering i miljöbalken bedöms inte nödvändig.

Bestämmelsen i 31 kap. 32 §, om hur presumtionsregeln ska tillämpas, måste upphävas som en följd av att presumtionsregeln upphävs.

Enligt direktiven är utgångspunkten för utredningens uppdrag bl.a. att intresset av skydd för äganderätten beaktas och att reglerna är enkla att förstå och att tillämpa. Mot den bakgrunden aktualiseras en fråga som i och för sig inte är en direkt konsekvens av de tidigare lämnade förslagen, men som till följd av de båda nämnda utgångspunkterna ändå bör övervägas.

Enligt 31 kap. 4 § ska ersättning till följd av rådighetsinskränkningar i form av områdesskydd betalas i de fall där pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. Enligt 31 kap. 6 § ska ersättningen därvid minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning. När samma ersättningströskel tillämpas enligt plan- och bygglagen, ska dock något motsvarande avdrag inte göras. Att olika bestämmelser gäller i dessa båda snarlika fall kan förstås ifrågasättas.

Plan- och byggutredningen tog år 1996 i sitt slutbetänkande upp frågan om mer enhetliga kvalifikationsgränser i plan- och bygglagen.² Utredningens förslag var att kvalifikationsgränsen

² Översyn av PBL och va-lagen, SOU 1996:168, s. 435 f.

”pågående markanvändning avsevärt försvåras” skulle gälla i alla fall av rådighetsinskränkningar enligt plan- och bygglagen och att det i samtliga fall skulle göras ett avdrag för den skada som låg under kvalifikationsgränsen. Utredningens förslag togs dock aldrig upp till prövning inom Regeringskansliet.

År 1996 var det naturvårdslagen som tillämpades i fråga om områdesskydd. Enligt 26 § naturvårdslagen gällde samma kvalifikationsgräns som nu gäller enligt 31 kap. 4 §, dvs. att pågående markanvändning inte får avsevärt försvåras. Då gällde emellertid, liksom i dag enligt plan- och bygglagen, att ersättning skulle betalas från första skadekronan, dvs. utan något avdrag för den del av skadan som låg under kvalifikationsgränsen. När miljöbalken infördes år 1998 ändrades bestämmelserna rörande områdesskydd på olika sätt. En ändring var att institutet kulturreservat infördes. Den ändringen var i mångt och mycket en tydlighetsfråga, eftersom kulturintressen redan enligt tidigare gällande rätt kunde skyddas inom ramen för institutet naturreservat. En annan ändring var att ett ”toleransavdrag” infördes, dvs. det som nu finns i 31 kap. 6 §. Som skäl för införandet av ett avdrag anfördes i propositionen följande.³

En förutsättning för att intrångsersättning skall utgå är som påpekats att den s.k. kvalifikationsgränsen har överskridits, dvs. att markanvändningen ”avsevärt försvåras”. Ersättning skall då betalas för hela skadan, alltså även för den del av skadan som ligger under kvalifikationsgränsen. När kvalifikationsgränsen inte har uppnåtts skall däremot ersättning inte betalas. Skillnaden i ersättning kan bli omotiverat stor mellan ett fall som ligger strax under kvalifikationsgränsen och ett fall som ligger omedelbart ovanför denna gräns.

I olika sammanhang under senare år har framförts förslag om att den del av kostnaden som motsvarar intrång upp till kvalifikationsgränsen skall avräknas vid de intrång som är ersättningsgilla, se bl.a. propositionen om en ny skogspolitik (prop. 1992/93:226), propositionen om biologisk mångfald (prop. 1993/94:30) och senast Miljöbalksutredningens förslag. Ersättningen skulle alltså minskas med ett belopp som markägaren är skyldig att tåla utan ersättning. Remissyttrandena har överlag gett ett starkt stöd för en sådan förändring av ersättningsbestämmelserna. Regeringen anser nu att en sådan avräkningsregel skall införas.

En sådan ordning överensstämmer med vad som i vissa situationer gäller enligt plan- och bygglagen. Enligt 14 kap. 8 § första stycket 1 och 2 i den lagen skall ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter få ersättning av kommunen, om skada uppkommer till följd av bl.a. att bygglov vägras till att ersätta en riven eller genom olyckshändelse förstörd byggnad med en ny byggnad. Enligt paragrafens andra

³ Prop. 1997/98:45 s. 545–546.

stycke krävs det för att ersättning skall utgå när byggnaden har förstörts genom annat än olyckshändelse att skadan är betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastigheten. Ersättningen skall enligt 14 kap. 10 § andra stycket minskas med ett belopp som motsvarar vad som på grund av 14 kap. 8 § andra stycket skall tålas utan ersättning

I propositionen argumenteras således för en ändrad ordning bl.a. genom att hänvisa till det toleransavdrag som enligt plan- och bygglagen gäller vid tillämpningen av ett helt annat rekvisit, nämligen ”betydande skada”. Däremot sägs inget om att det enligt plan- och bygglagen inte görs något toleransavdrag när samma rekvisit som i miljöbalken, dvs. ”pågående markanvändning avsevärt försvåras”, tillämpas.

Enligt vår mening är det inte rimligt att i princip helt identiska ersättningssituationer ska tillämpas på olika sätt i olika lagar. Exempelvis kan en kulturhistoriskt intressant gårdsmiljö skyddas såväl genom skyddsbestämmelser enligt plan- och bygglagen som genom bestämmelser om kulturresevat enligt miljöbalken. Att ersättningen i dessa båda fall ska bedömas olika kan inte rationellt försvaras. Vårt förslag är därför att bestämmelserna i plan- och bygglagen och i miljöbalken likställs i detta avseende.

Ett sätt att jämställa de olika bestämmelserna vore, som Plan- och byggutredningen föreslog, att införa ett ”toleransavdrag” även i plan- och bygglagen. Inte minst mot bakgrund av våra direktiv, som talar för en generösare syn på ersättningen till fastighetsägare, vill vi dock i stället föreslå det precis motsatta, dvs. att något avdrag inte bör göras enligt någon av lagarna.

I den ovan angivna motiveringen till varför ett toleransavdrag infördes i miljöbalken anfördes främst att en ordning utan toleransavdrag innebär att skillnaden i ersättning kan bli omotiverat stor mellan ett fall som ligger strax under kvalifikationsgränsen och ett fall som ligger omedelbart ovanför denna gräns. Eftersom kvalifikationsgränsen för ersättning är förhållandevis låg och det därför är sällsynt att områdesskydd beslutas utan att någon ersättning betalas, är det argumentet enligt vår mening inte bärande.

I propositionen hänvisas vidare till uttalanden som hade gjorts i propositioner om ny skogspolitik och om biologisk mångfald samt av Miljöbalksutredningen. Nu, drygt tio år senare, har dock de helt dominerande förvärvarna i sammanhanget – Naturvårdsverket och

Skogsstyrelsen⁴ – själva föreslagit att toleransavdraget bör avskaffas.⁵ Som skäl anförs följande.

Ett avskaffande av toleransavdraget innebär att markägaren ersätts för hela marknadsvärdeminskningen som en följd av intrånget. Det innebär inte bara en förbättrad ekonomisk kompensation för markägaren, utan även en ersättningsmässig likabehandling som vid alternativet försäljning av marken. Det jämställer i praktiken handlingsalternativen för parterna i processen vid bildande av naturreservat. Vi bedömer att detta skulle öka markägarnas intresse för att medverka till intrång och överlåtelse av mark för naturvårdsändamål, vilket i sin tur bidrar till en förbättrad målpuppfyllelse.

Toleransavdraget är en försvårande faktor i förhandlingarna med markägarna, något som ofta försenar processerna, vilket i sin tur innebär fördyringar för såväl den enskilde som staten.

De ekonomiska konsekvenserna för staten innebär att kostnaderna för intrånget ökar obetydligt, eftersom markägaren inte längre försöker kompensera sig i förhandlingen för toleransavdraget. Statskontoret har beräknat att ett slopande av toleransavdraget gällande förhållandena år 2006 skulle motsvara drygt 12 miljoner kronor i ökade kostnader. Regeländringen kan leda till snabbare, och därmed billigare, processer, och till att ett ökat intresse från markägare kan ställa ökade krav på statlig finansiering.

Vi bedömer att förslaget bidrar till en förbättrad målpuppfyllelse, men en marginellt sämre kostnadseffektivitet. Samarbetsklimatet mellan myndigheterna och markägaren torde förbättras genom att en försvårande faktor i processen elimineras. Däremot har förslaget troligen endast en marginell betydelse för markägaren som aktiv part.

Vårt förslag är sammanfattningsvis att något avdrag från ersättningen inte bör göras i de fall sådan ska betalas för rådgighetsinskränkningar i form av områdesskydd enligt miljöbalken. Bestämmelsen i 31 kap. 6 § bör således upphävas. Det skulle även kunna finnas skäl för att bestämmelserna om ersättning vid rivningsförbud m.m., såsom Plan- och byggutredningen föreslog, utformas på ett likartat sätt. Den sistnämnda, något mer komplicerade frågan, har vi dock inte stöd i våra direktiv för att ta upp och behandla.

I 32 kap. regleras när och hur miljöskador ska ersättas. Som närmare berörs i kapitel 10 är bestämmelserna om företagsskada i expropriationslagen tänkta att i princip vara en avbild av bestämmelserna om miljöskada. Den fastighetsägare som berörs av en miljöskada ska alltså ha samma rätt till ersättning vare sig denne avstår

⁴ Områdesskydd kan även beslutas av kommunen.

⁵ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur, Redovisning av regeringsuppdrag, rapport 5838, maj 2008, s. 45 f.

mark eller inte till det skadegörande företaget. Som framgår av kapitel 10 anser vi att denna grundprincip bör bestå även framgent.

I kapitel 10 föreslår vi att det inte bör göras något s.k. toleransavdrag när en företagsskada ersätts. Motsvarande bör därmed gälla även vid ersättning för miljöskada enligt 32 kap. 1 §.

Bestämmelsen om presumtionsregelns tillämpning i 32 kap. 11 § tredje stycket måste upphävas som en följd av att presumtionsregeln upphävs.

Skogsvårdslagen

Skogsvårdslagen (1979:429) innehåller bestämmelser om hur skogsmark ska skötas; när avverkning får ske och hur det långsiktiga miljömålet ska upprätthållas. I ett enda särskilt fall ger lagen rätt till ersättning, nämligen när fjällnära skog enligt bestämmelserna i 18 § skogsvårdslagen inte får avverkas. I dessa fall ska, enligt 19 §, bl.a. de tidigare nämnda bestämmelserna i 31 kap. 2, 4, 6 och 32 §§ miljöbalken tillämpas. Det som har sagts om bestämmelserna i miljöbalken gäller således även för bestämmelserna i skogsvårdslagen. En följändring i den senare lagen är därför att hänvisningen till de upprävdade bestämmelserna i 31 kap. 6 och 32 §§ miljöbalken tas bort.

Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

I lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns bestämmelser om bl.a. rådighet över vatten, strömfall, markavvattning, bevattning och vattenreglering. Bestämmelserna i lagen rör främst förhållandet mellan enskilda och kompletterar de bestämmelser om vattenverksamhet som finns i miljöbalken.

Vattenverksamhet kräver ofta samverkan mellan fastigheter. För detta ändamål finns vissa tvingande bestämmelser. Markåtkomstregler finns bl.a. om rätt att lägga upp massor (2 kap. 6 §), rätt att lösa in strömfallsrätt (2 kap. 8 och 9 §§) samt inlösen m.m. till förmån för markavvattnings-, bevattnings- och vattenregleringssamfälligheter (3–5 kap.). Vissa särskilda ersättningsbestämmelser, som inte hänvisar till expropriationslagen, finns i 2 kap. 6 och 9 §§ men i allt väsentligt bestäms eventuell ersättning i anslutning till att tillstånd till viss vattenverksamhet meddelas enligt miljöbalken. Det som har sagts om bestämmelserna i miljöbalken gäller således även för bestäm-

melserna i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och någon ändring i den senare lagen behöver därför inte göras.

Plan- och bygglagen

I plan- och bygglagen finns hänvisningar till expropriationslagen i 6 kap. 39 § och i 14 kap. 9 §. Båda dessa paragrafer måste ändras till följd av att presumtionsregeln upphävs.

Enligt 14 kap. 10 § första stycket ska ersättningen i vissa fall bestämmas som skillnaden mellan den berörda fastighetens marknadsvärde före och efter det beslut eller den åtgärd som har lett till att en ersättningssituation har uppstått. Därvid ska bortses från förväntningar om ändring av markanvändningen. Bestämmelsen har tolkats så att de undantagsregler som i dag finns i 4 kap. 2 och 3 §§ expropriationslagen, dvs. influensregeln och presumtionsregeln, inte ska tillämpas. Förväntningsvärden ska således enligt bestämmelsen aldrig ersättas och företagsnyttor och företagsskador som har påverkat marknadsvärdet ska alltid beaktas. Vi kan inte se att de av oss föreslagna ändringarna i sig skulle innebära att den aktuella bestämmelsen behöver ändras.

Enligt 14 kap. 10 § andra stycket ska ersättningen i vissa fall minskas med ett belopp som motsvarar den ersättningströskel som gäller för att ersättning över huvud taget ska betalas. Bestämmelsen ska tillämpas vid vägrad rivning, när rivningsförbud meddelas och vid vägrat återuppförande av en byggnad. I de nämnda fallen uttrycks skadetröskeln så att skadan ska vara "betydande".

I andra fall av rådighetsinskränkningar enligt plan- och bygglagen, närmare bestämt vid beslut om skyddsbestämmelser m.m., är skadetröskeln att "pågående markanvändning avsevärt försvåras". I sådana fall ska något toleransavdrag inte göras. När samma skadetröskel tillämpas i bl.a. miljöbalken, görs dock enligt gällande rätt ett avdrag för den del av skadan som ligger under skadetröskeln. Den nämnda skillnaden är svår att motivera, särskilt som precis identiska inskränkningar kan göras enligt de båda lagarna. Den frågan har redan behandlats ovan under Miljöbalken.

Lagen om kulturminnen m.m.

Enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. kan bl.a. beslutas om byggnadsminnen. Enligt 3 kap. 10 och 12 §§ har i sådant fall byggnadens ägare rätt till ersättning.

I de fall där ersättning ska betalas gäller enligt 3 kap. 13 §, att bestämmelserna i expropriationslagen ska tillämpas. I likhet med bestämmelserna i 14 kap. 10 § plan- och bygglagen ska dock ersättningen till följd av en specialregel bestämmas som skillnaden mellan den berörda fastighetens marknadsvärde före och efter beslutet om byggnadsminnesförklaring, varvid det ska bortses från förväntningar om ändring av markanvändningen. Det som sades ovan rörande plan- och bygglagen gäller således även för kulturminneslagen och någon ändring i den senare lagen behöver därför inte göras.

13.4 Övriga lagar

Väglagen

I väglagen (1971:948) finns bestämmelser om byggande och drift av allmän väg, nyttjande av mark för detta ändamål samt därmed sammanhängande frågor. Detta omfattar bl.a. reglering av ersättning till fastighetsägare och nyttjanderättshavare som berörs av vägen. Normalt är staten väghållare för allmänna vägar men för vissa vägar är i stället kommunen väghållare.

Fastighetsägaren har i normalfallet rätt till ersättning av väghållaren för vägens byggande och begagnande. Vid ersättningens bestämmande gäller enligt 55 § att 4 kap. expropriationslagen ska tillämpas – i tillämpliga delar. Bestämmelsen i 55 § andra stycket, om hur presumtionsregeln ska tillämpas, måste upphävas som en följd av att presumtionsregeln upphävs. I övrigt ser vi inte behov av några följändringar i 55 §.

Förutom regler för åtkomst av mark för allmän väg innehåller väglagen bestämmelser som berör intilliggande fastigheter på andra sätt, t.ex. genom olika former av rådighetsinskränkningar. Ersättningsreglerna i merparten av dessa situationer hänvisar inte direkt till expropriationslagens ersättningsregler, även om det i vissa fall kan förutsättas att bedömningen ska ske på samma sätt. Detta förleder dock inga följändringar.

Lagen om byggande av järnväg

Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg innehåller bestämmelser om planering och genomförande vid byggande av järnvägar. Järnvägsnätet ägs och förvaltas av staten (med vissa mindre undantag). Marken innehas med äganderätt av staten genom Banverket.

Av 4 kap. 2 § framgår att om fastighetsägaren begär det, ska den som i enlighet med en gällande järnvägsplan ska bygga en järnväg lösa sådan mark eller sådant utrymme som enligt planen inte endast tillfälligt ska användas för järnvägsändamål. Om fastighetsägaren inte får uppföra byggnad inom planområdet är fastighetsägaren och innehavaren av särskild rätt till fastigheten berättigad till ersättning för den skada de lider på grund av att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom den berörda delen av fastigheten (4 kap. 3 §). Den som avser att bygga en järnväg ska även ersätta skador som uppkommer på grund av vissa förberedande åtgärder inför byggandet såsom mätning, stakning eller undersökning och skador till följd av att han förvärvat rätt att nyttja mark (4 kap. 4 §).

Ersättning för inlösen och skada bestäms enligt expropriationslagens bestämmelser (4 kap. 5 §), såvitt inte annat direkt framgår av lagen om byggande av järnväg. Bestämmelsen i den nämnda paragrafen rörande presumtionsregelns tillämpning, måste upphävas som en följd av att presumtionsregeln upphävs. I övrigt ser vi inte behov av några följändringar.

Minerallagen

Minerallagen (1991:45) reglerar undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av de s.k. koncessionsmineral som räknas upp i 1 kap. 1 §.

Med *undersökning* avses enligt 1 kap. 3 § arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett koncessionsmineral och att utröna fyndighetens sannolika ekonomiska värde och dess beskaffenhet i övrigt i den mån sådant arbete innebär intrång i markägarens eller annan rättighetshavarens rätt. Undersökningstillståndet ger tillståndshavaren rätt att bedriva undersökningsarbete inom området och att ta i anspråk mark för att uppföra byggnader som är oundgängligen nödvändiga för undersökningsarbetet samt använda och även bygga nödvändiga vägar inom området.

Av 1 kap. 3 § andra stycket framgår att med *bearbetning* avses utvinning och tillgodogörande av koncessionsmineral. Bearbetningskoncession ska enligt 4 kap. 2 § minerallagen meddelas om det har påträffats en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt och om fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

Skada eller intrång som föranleds av undersökningsarbete ska ersättas av den som har undersökningstillstånd eller koncession (7 kap. 1 §). Skada som föranleds av att bearbetningskoncession har beviljats ska ersättas av koncessionshavaren (7 kap. 2 §). Koncessionshavaren är enligt 7 kap. 3 § första stycket ersättningskyldig för skada och intrång som föranleds av att mark tas i anspråk för bearbetning eller därmed sammanhängande verksamhet. Om det uppstår synnerligt men för någon fastighet eller del därav på grund av att marken tas i anspråk, ska koncessionshavaren lösa in den fastighet eller fastighetsdel som lider sådant men, om ägaren begär det (7 kap. 3 § andra stycket).

Ersättning fastställs i enlighet med expropriationslagens bestämmelser (7 kap. 4 §). Enligt 7 kap. 7 § ska koncessionshavaren vid gruvbrytning betala en särskild ersättning – mineralersättning – till fastighetsägare inom koncessionsområdet och till staten. Mineralersättningen ska motsvara två promille av det beräknade värdet av mängden brutet och uppfordrat koncessionsmineral under året. Av ersättningen ska tre fjärdedelar tillfalla fastighetsägarna och en fjärdedel tillfalla staten.

En följändring är att 7 kap. 4 § ändras, så att den precisering som görs av hur presumptionsregeln ska tillämpas i olika fall, upphävs. Eftersom minerallagen har en egen vinstfördelningsregel i form av den mineralersättning som ska betalas, bör motsvarande bestämmelse i expropriationslagen inte tillämpas.

Lagen om vissa torvfyndigheter

Lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter av torv för att utvinna energi. För undersökning och bearbetning krävs enligt 1 § särskilt tillstånd (koncession). Ägare till mark som tas i anspråk för bearbetning eller därmed sammanhängande verksamhet är berättigad att av koncessionshavaren få ersättning för skada. Beträffande ersättningens bestämmande gäller enligt 27 § bestämmelserna i 4 kap. expropria-

tionslagen. Om det till följd av att mark tas i anspråk uppstår synnerligt men för någon fastighet eller del därav, ska koncessionshavaren lösa det område som lider sådant men, om ägaren begär det (28 §). Även vid inlösen tillämpas expropriationslagen (33 §).

De enda följändringar som är nödvändiga är att hänvisningarna i de båda nämnda paragraferna till presumtionsregeln upphävs.

Bostadsförvaltningslagen

Bostadsförvaltningslagen (1977:792) tillämpas på fastighet där det finns bostadslägenhet som är uthyrd eller kan hyras ut av fastighetens ägare för annat ändamål än fritidsändamål och som inte utgör del av dennes egen bostad. Om fastighetsägaren försummar vården av fastigheten eller om han eller hon underlåter att vidta angelägna åtgärder för att bevara sundhet, ordning och skick inom fastigheten eller om det på annat sätt framgår att fastighetsägaren inte förvaltar fastigheten på ett för de boende godtagbart sätt, får hyresnämnden besluta om särskild förvaltning och i vissa fall ställa fastigheten under förvaltning av särskild förvaltare (tvångsförvaltning).

Om en fastighet är ställd under tvångsförvaltning utan att en tillfredsställande förvaltning uppnås, får kommunen lösa fastigheten. I fråga om inlösen gäller enligt 28 § expropriationslagen i tillämpliga delar, dock med undantag för 4 kap. 2 §.

Den enda följändring som bedöms nödvändig är att 28 § ändras, på så sätt att den precisering som görs av hur presumtionsregeln ska tillämpas, upphävs. Undantaget i fråga om företagseffekter synes kunna behållas, även efter den ändring av 4 kap. 2 § expropriationslagen som vi föreslår.

Lagen om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar

Enligt lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar kan länsrätten, efter ansökan från nätmyndigheten (Statens energimyndighet), besluta om särskild förvaltning av en elektrisk anläggning – som används med stöd av en nätkoncession enligt 2 kap. 1 § första stycket ellagen – om det nätföretag som använder anläggningen i väsentlig mån inte fullgör sina skyldigheter

enligt ellagen, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller enligt villkor i nätkoncessionen.

Om en tillfredsställande förvaltning sannolikt inte kan åstadkommas genom tvångsförvaltning eller om en tillfredsställande förvaltning sannolikt inte kommer att bestå efter utgången av tiden för en tvångsförvaltning, får staten, efter ansökan av nätmyndigheten, lösa anläggningen från ägaren. I fråga om sådan inlösen gäller enligt lagens 1 kap. 5 § expropriationslagen i tillämpliga delar. Den enda följdändring som är nödvändig är att hänvisningen till presumtionsregeln upphävs.

Lag om kärnkraftens avveckling

Lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling innehåller bestämmelser om upphörande av rätten att driva kärnkraftsreaktorer för att utvinna kärnenergi till följd av omställningen av energisystemet i Sverige. Om rätten att driva en kärnkraftsreaktor upphör att gälla, har tillståndshavaren och ägarna till fastigheter som har använts vid reaktordriften rätt till ersättning av staten för förlusten (5 § första stycket). När ersättningen bestäms, ska 4 kap. expropriationslagen tillämpas (6 § första stycket). I lagens 7 § anges några särskilda förutsättningar som ska gälla vid bestämmande av ersättningen.

Några följdändringar synes inte nödvändiga när det gäller lagen om kärnkraftens avveckling.

Bostadsrättslagen

Bostadsrättslagen (1991:614) innehåller i 9 kap. bestämmelser som avser intrång och inlösen. I 9 kap. 16 § första stycket 2 regleras förutsättningarna för beslut som innebär att en lägenhet som upplåtits med bostadsrätt kommer att förändras eller i sin helhet tas i anspråk av föreningen med anledning av om- eller tillbyggnad. I fråga om inlösen och ersättning i ett sådant fall gäller enligt 18 § bostadsrättslagen ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen med undantag för 4 kap. 3 § (dvs. presumtionsregeln). Upphävandet av presumtionsregeln innebär att lagtexten måste ändras.

Förfogandelagen

Förfogandelagen (1978:160) innehåller bestämmelser som ger möjlighet att ta i anspråk fast egendom för totalförsvarets behov i situationer som är föranledda av krig eller krigsfara. Ersättningen bestäms med stöd av speciella ersättningsbestämmelser i lagen och inte med tillämpning av expropriationslagens regler.

Rennäringslagen

Rennäringslagen (1971:437) innehåller bestämmelser om renskötselrättens upphörande i vissa fall. Regeringen kan förordna om upphävande av renskötselrätten för visst markområde, när området behövs för ändamål som avses i 2 kap. expropriationslagen (26 §). Medför upphävande av renskötselrätt skada eller olägenhet för bl.a. renskötseln lämnas ersättning därför. I fråga om upphävande av renskötselrätt och ersättning gäller enligt 29 § bestämmelserna i expropriationslagen i tillämpliga delar.

Några följändringar synes inte nödvändiga.

Lagen om skydd för störningskänslig forskning

Lagen (2006:449) om skydd för störningskänslig forskning innehåller bestämmelser om skydd för forskning som är känslig för störningar och som är av särskilt värde från allmän synpunkt.

Om sådan forskning utsätts för störningar från annan verksamhet i närheten, får länsstyrelsen meddela förbud eller förelägganden mot den störande verksamheten för att skydda forskningen. Om ett sådant beslut enligt medför att pågående markanvändning inom det berörda området avsevärt försvåras, har områdets ägare och den som har nyttjanderätt, servitut, rätt till elektrisk kraft eller liknande rätt till detta område, rätt till ersättning för skada till följd av beslutet. Ersättningen ska motsvara skadan med avdrag för vad den berättigade är skyldig att tåla utan ersättning. Ersättningen ska betalas av den som ansökt om skyddet. I fråga om ersättningen tillämpas i övrigt expropriationslagen (1972:719).

Bestämmelserna i 4 § måste ändras till följd av att presumtionsregeln upphävs.

13.5 Förordningar

Hänvisningar till expropriationslagen finns i förordningen (1992:669) om elektriska starkströmsanläggningar, förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. och i expropriationskungörelsen. Några följändringar synes inte nödvändiga i någon av förordningarna.

14 Konsekvenser, övergångsbestämmelser, m.m.

14.1 Inledning

Enligt direktiven ska vi, när det gäller våra överväganden rörande bl.a. frågorna om individuellt värde, vinstfördelning och presumptionsregeln, ta i beaktande de ekonomiska konsekvenser som en förändrad ordning skulle innebära för fastighetsägare, den exproprierande, konsumenter och andra berörda parter. Vidare ska vi belysa vilka konsekvenser som ändrade ersättningsregler kan få för investeringar i olika slag av infrastruktur och i industriverksamhet.

I detta kapitel ska vi först, i avsnitt 14.2, redovisa en mer generell beskrivning av vilka konsekvenser som kan förväntas följa av en förhöjd ersättningsnivå vid expropriativa ingrepp. Framställningen bygger till stora delar på bilagorna 5, 9 och 10, i vilka redovisas dels en övergripande beskrivning för flertalet samhällssektorer (bilaga 5), dels mer specifika beskrivningar rörande bostadsmarknaden (bilaga 9) och naturvården (bilaga 10). De i bilagorna redovisade sifferuppgifterna m.m. har i vissa fall korrigerats, till följd av senare tillkommen information.

Därefter, i avsnitt 14.3, redovisar vi en mer direkt konsekvensbeskrivning av lämnade förslag. Slutligen, i avsnitt 14.4, behandlas behovet av övergångsbestämmelser m.m.

14.2 Generella ekonomiska konsekvenser av en förhöjd expropriationsersättning

14.2.1 Inledning

Den övergripande och generella konsekvensanalys som vi har gjort av förhöjda ersättningsnivåer har byggt på förutsättningen att ersättningen totalt sett skulle höjas med 10, 50 eller 100 procent – helt oberoende av vilka lagändringar som skulle kunna tänkas leda till en sådan nivåhöjning. Bedömningar har således gjorts av vad en sådan högre ersättningsnivå skulle innebära för totalkostnaderna för olika verksamheter inom skilda samhällssektorer och för priset för slutanvändarna.

En grundläggande fråga är förstas vad som bör läggas in i begreppet ekonomiska konsekvenser. Höjda ersättningar vid expropriation leder uppenbarligen till förmögenhetsöverföringar. En helt annan ekonomisk konsekvens är hur kostnaderna för att producera varor och tjänster förändras och hur dessa förändringar påverkar producenter och konsumenter. I vår analys i det följande kommer vi i och för sig att redovisa de förmögenhetsförändringar, som förhöjda ersättningsnivåer innebär, men den enligt vår mening mest väsentliga konsekvensanalysen är vilka kostnadseffekter som en högre ersättning skulle få för producenter och för konsumenter inom olika verksamheter.¹

14.2.2 Grundläggande fakta för olika verksamheter

Av de olika verksamheter som finns i samhället och som på ett eller annat sätt är beroende av att förvärva fast egendom, kan man särskilja två olika huvudfall, nämligen dels i huvudsak marknadsbaserad verksamhet, dels i huvudsak offentlig verksamhet. Till den förstnämnda kategorin hör främst bostadsmarknaden och telekommunikationsmarknaden. Till den andra kategorin hör i första hand järnvägar, allmänna vägar, natur- och kulturvård samt olika former av kommunal verksamhet.² Energisektorn kan sägas inta en

¹ Grundtankarna bakom våra analyser, som t.ex. innebörden av begrepp som förmögenhetsöverföring, utgift och kostnad, redovisas mer ingående i bilaga 5.

² Gränsdragningen mellan det ena och det andra är förstas inte knivskarp, men i det här aktuella sammanhanget torde det räcka att uttrycka skillnaderna utifrån en "huvudsaklighetsprincip".

mellanställning i och med att olika förutsättningar gäller för t.ex. elnätsverksamhet respektive elhandel och elproduktion.

Bostadsbyggande

Under år 2007 producerades ca 30 000 lägenheter i landet. Av dessa var 35 procent småhus (villor/radhus) med äganderätt, 35 procent bostadsrätter och 30 procent hyreslägenheter.³ Den genomsnittliga produktionskostnaden, inklusive markkostnader, för lägenheter i flerbostadshus var drygt 1,8 miljoner kronor och för småhuslägenheter drygt 2,5 miljoner kronor. Mot bakgrund av dessa siffror kan den årliga totala produktionskostnaden uppskattas till ca 70 miljarder kronor.

Markvärdets andel av den totala produktionskostnaden var år 1999 för riket som helhet ca 15 procent.⁴

Det är inte möjligt att ur dessa siffror göra några beräkningar av de totala utgifterna för markanskaffning – bl.a. av det skälet att en betydande del av nyproduktionen sker på kommunernas s.k. markreserv. Markvärdet kan således inte översättas till den direkta utgiften för förvärv av marken i fråga.

Telekommunikationer

Enligt statistik från Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) var den totala investeringen i teleutrustning år 2006 ca 10 miljarder kronor, varav ca 6,5 miljarder utgjorde investeringar i nät drift.

Enligt uppgifter från Post- och telestyrelsen utgör investeringsutgiften för det man kallar ledningsrätt⁵ mellan 0,5 och 5 procent⁶ av den totala investeringen i fysisk infrastruktur för telekommunikationer. De fortsatta beräkningarna bygger på den högre procent-

³ Sveriges Officiella Statistik. Statistiska meddelanden. BO 20 SM 0881.

⁴ Se Bygghedskommisionens betänkande, Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn, SOU 2002:115, s. 208. Under den långvariga högkonjunktur som har rått fram till 2008 är det troligt att denna procentsats har varit något högre i tillväxtregioner.

⁵ Det bör anmärkas att med detta avses ledningsdragning för fiberkablar och att uppgifterna inte innefattar markåtkomst för s.k. "sajter" för basstationer för mobiltelefoni. Vi har inte haft tillgång till några uppgifter om de sistnämnda utgifterna.

⁶ Den lägre siffran står för kabel i mark och den högre för ledningsgator.

siffran. Vi bedömer att den utgör en tämligen god uppskattning för branschen som helhet.

*Energi*⁷

Svensk Energi har genom ett förfrågningsunderlag inhämtat uppgifter från ca 70 procent av elnätsföretagen. Dessa anger en samlad årlig utgift för markåtkomst på ca 320 miljoner kronor som anges motsvara ca 5 procent av den samlade investeringsutgiften, som då alltså skulle uppgå till ca 6,5 miljarder kronor för de berörda företagen.

Svenska Kraftnät uppskattar att investeringarna kommer att ligga på ca 1 miljard kronor under 2008, varav markåtkomsten svarar för ca 5 procent eller ca 50 miljoner kronor.⁸

Allmänna vägar

Utgifterna för anskaffning av mark för allmänna vägar uppgår för närvarande till ca 200 miljoner kronor med en investeringsbudget på omkring 4 miljarder kronor. Utgiften för markåtkomst utgör således ca 5 procent av den samlade investeringsutgiften.

Järnvägar

Banverkets investeringsvolym är ca 17,5 miljarder kronor per år, varav utgifterna för markåtkomst uppgår till ca 140 miljoner kronor. Som andel av investeringsutgifterna uppgår utgifterna för markförvärv således till ca 1 procent.

Naturvård

Med naturvård menas i det här aktuella sammanhanget i huvudsak områdesskydd enligt miljöbalken. Genomförandet av sådant områdesskydd kan ske antingen genom att staten (länsstyrelsen eller

⁷ Endast elenergi omfattas av studien, dvs. inte naturgas m.m.

⁸ Under de närmaste åren förväntas investeringarna stiga för att uppnå ca 2 miljarder kr år 2011. Våra fortsatta beräkningar bygger på 2008 års siffror.

Skogsstyrelsen)⁹ eller kommunen beslutar om användningsrestriktioner enligt 7 kap. miljöbalken eller genom att staten (Naturvårdsverket) eller kommunen förvärvar fastigheten i fråga. När det gäller naturreservat är det i praktiken Naturvårdsverket som via statsbudgeten tillhandahåller de medel som behövs till följd av de beslut som länsstyrelserna formellt meddelar.

Vid den förhandling som sker i anslutning till bildandet av ett naturreservat får de ersättningsberättigade fastighetsägarna välja mellan att behålla äganderätten eller sälja berörd fastighet till staten. Formellt beslut om användningsrestriktioner aktualiseras i regel när förhandlingarna har slutförts med flertalet av de ägare som berörs av ett planerat områdesskydd. Vid försäljning baseras förhandlingen på ett värdeutlåtande över marknadsvärdet. Detta värde har då bedömts utifrån helt marknadsmässiga grunder – dvs. oberoende av ersättningsbestämmelserna i miljöbalken och i expropriationslagen.

Under tidsperioden 1999–2007 varierade utgiften för inköp av fastigheter mellan knappt 200 miljoner kronor och drygt 700 miljoner kronor årligen. Under samma tidsperiod betalade Naturvårdsverket årligen intrångsersättningar på mellan knappt 100 miljoner kronor och 250 miljoner kronor. Det ligger i sakens natur att utgifterna för markåtkomsten utgör lejonparten av investeringsutgifterna när det gäller naturvård. Utöver dessa finns utgifter för gränsarbeten, informationsinsatser samt för byggnader och anläggningar. Sammantaget gör vi bedömningen att man kan se det som att den årliga utgiften för markåtkomst uppgår till ungefär 90 procent av den samlade utgiften.

Inom ramen för anslaget Åtgärder för biologisk mångfald för budgetåret 2008 har Naturvårdsverket avsatt ca 750 miljoner kronor för fastighetsförvärv och intrångsersättning. Med utgångspunkt från de ovan redovisade erfarenhetssiffrorna från åren 1999–2007 och tendensen under år 2008 gör vi bedömningen att ca 60 procent – eller 450 miljoner kronor – åtgår till fastighetsköp och resterande 40 procent – dvs. 300 miljoner kronor – betalas som intrångsersättning.

Eftersom köpen – enligt Naturvårdsverkets egen utsago – inte påverkas av ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen, skulle den delen av Naturvårdsverkets verksamhet kunna undantas från den

⁹ Skogsstyrelsen beslutar om biotopskydd inom skogsmark. Länsstyrelsen beslutar om övrigt områdesskydd. Studien omfattar inte de områdesskydd som har beslutats av Skogsstyrelsen.

här gjorda analysen. Vi har dock valt att låta redovisningen omfatta både köp och beslut, men redovisar de båda genomförandeformerna åtskilda från varandra.¹⁰

Kommunerna

Den kommunala verksamheten är komplicerad att bedöma i detta sammanhang, eftersom den spänner över ett brett fält. Kommunen har av lagstiftaren getts rollen att vara markförvärvare och markförmedlare i många situationer. Det är kommunen som ska förvärva och till staten överlåta mark för allmän väg inom tätorterna. Kommunen ska vidare förvärva mark för gator, parker m.m., som kommunen är huvudman för, och det är kommunen som enligt lagen om allmänna vattentjänster har ansvaret för vatten och avlopp inom tätbebyggda områden. En av grundtankarna bakom presumtionsregeln utgår från just det förhållandet att kommunen ska förvärva mark, för att sedan överlåta den till en exploatör. Kommunerna kan också, vid sidan av staten, besluta om vissa områdesskydd enligt miljöbalken och om bevarande av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Vi återkommer till kommunernas roll senare i kapitlet.

Sammanställning

I tabell 14.1 redovisas hur stor utgiften för markåtkomst är som procentandel av den samlade investeringsutgiften. För alla verksamheter utom för naturvården är denna andel låg. Naturvården avviker dock kraftigt.

¹⁰ Skälet till att båda förvävsformerna kan vara av intresse är att de kan sägas utgöra kommuniserande kärn vid en förändring av ersättningsnivån, se vidare i det följande.

Tabell 14.1 Den samlade investeringsutgiften och utgiften för markåtkomst för de studerade verksamheterna

<i>Verksamhet</i>	<i>Investeringsutgift (miljoner kronor)</i>	<i>Markåtkomstutgift (miljoner kronor)</i>	<i>Markåtkomst- utgiftens andel av investeringsutgiften (procent)</i>
Bostadsbyggande	(70 000)	–	(15) ¹¹
Telekommunikationer	(10 000)	–	5 ¹²
Energi	7 500	370	5
Allmänna vägar	4 000	200	5
Järnvägar	17 500	140	1
Naturvård – köp	450	405	90
Naturvård – intrång	300	270	90

Vi saknar uppgifter om markanskaffningsutgifterna i absoluta tal för telekommunikationer och för bostadsbyggande. Uppgifterna för energisektorn är något underskattade, eftersom 30 procent av elnätsföretagen inte omfattas liksom inte heller leverantörer av andra energiformer än el. I siffrorna för naturvården saknas de biotopskydd som beslutas av Skogsstyrelsen. Givet dessa ofullständigheter är det vår bedömning att den samlade årliga utgiften för markåtkomst torde uppgå till drygt 1,5 miljarder kronor.

14.2.3 Utgifts- och inkomsteffekter av en förhöjd ersättningsnivå

Ökade absoluta utgifter

Med utgångspunkt från den redovisade totala utgiften om ca 1,5 miljarder kronor skulle alltså en höjning av ersättningsnivån med 10, 50 respektive 100 procent leda till en årlig utgiftsökning för markåtkomst med ca 150 miljoner kronor, 750 miljoner kronor respektive 1 500 miljoner kronor per år. I tabell 14.2 redovisas hur stor absolut ökning som blir resultatet vid olika procentsatser för de olika verksamhetsområdena.

¹¹ På bostadsmarknaden sker endast en del av produktionen på mark som har förvärvat direkt för en genomförd exploatering – bl.a. till följd av att utbyggnad sker på mark som ingår i den s.k. kommunala markreserven. Procentsiffran är därför missvisande hög i det här aktuella sammanhanget.

¹² Procentsatsen baseras på uppgifter rörande framdragning av fiberkablar. För basstationer saknar vi uppgifter.

Tabell 14.2 Ökade absoluta utgifter (miljoner kronor) vid olika procentuella nivåhöjningar av ersättningen för olika verksamhetsområden

<i>Verksamhet</i>	<i>+ 10 procent</i>	<i>+ 50 procent</i>	<i>+ 100 procent</i>
Bostadsbyggande	–	–	–
Telekommunikationer	–	–	–
Energi	37	185	370
Allmänna vägar	20	100	200
Järnvägar	14	70	140
Naturvård – köp	40,5	202,5	405
Naturvård – intrång	27	135	270

Ökade investeringsutgifter i procent

I tabell 14.3 redovisas den relativa ökningen av den samlade investeringsutgiften – givet utgiftsandelarna för markåtkomst i utgångsläget – för de olika verksamheterna vid de tre olika alternativen för höjda ersättningsnivåer.

Tabell 14.3 Ökade utgifter (i procent) vid olika ersättningsnivåökningar för de studerade verksamhetsområdena

<i>Verksamhet</i>	<i>+ 10 procent</i>	<i>+ 50 procent</i>	<i>+ 100 procent</i>
Bostadsbyggande	1,5	7,5	15
Telekommunikationer	0,5	2,5	5
Energi	0,5	2,5	5
Allmänna vägar	0,5	2,5	5
Järnvägar	0,1	0,5	1
Naturvård – köp	9	45	90
Naturvård – intrång	9	45	90

Av tabellen framgår att de totala utgifterna ökar med som mest mellan 1 och 5 procent med undantag för områdena bostadsbyggande och naturvård. För naturvården blir genomslaget betydligt större. Siffran för bostadsbyggande är inte helt relevant, eftersom en del av den mark som behövs för bostadsbyggande inte förvärvas med stöd av markåtkomstreglerna, t.ex. de markförvärv som görs

av privata exploatörsföretag och de exploateringar som sker på kommunernas markreserver.

Ökade absoluta inkomster

De ökade utgifterna motsvaras av ökade absoluta bruttointkomster. Den som får försäljningsintäkten (frivillig eller exproprierad) ska dock betala reavinstskatt. År 2008 är den 30 procent av den skattepliktiga kapitalinkomsten.

Ökningen av nettointäkten beror därför på hur mycket den skattepliktiga kapitalvinsten ökar. Om ökningen av den skattepliktiga kapitalvinsten är lika stor som den ökade ersättningen får den avträdande fastighetsägaren behålla 70 procent av bruttointäkten. Staten får i så fall en ökad skatteintäkt på 30 procent av den ökade ersättningen. I den mån den höjda ersättningsnivån inte utlöser sådan beskattning, blir ökningen mindre.

14.2.4 Kostnadseffekter av en förhöjd ersättningsnivå

Som närmare beskrivs i bilaga 5 behöver vi omvandla de ökade utgifterna till kapitalkostnader för att få ett underlag för beräkning av effekterna för producenter och konsumenter. Rent företagsekonomiskt utgörs kapitalkostnaden av summan av beräknade räntekostnader och avskrivningar. För fastigheter i allmänhet bör man kunna utgå från att avskrivningar inte förekommer och att således endast den ökade räntekostnaden ingår i den ökade kapitalkostnaden.¹³ Med den förenklingen och med en antagen räntenivå om 5 procent blir alltså den årliga ökningen av kapitalkostnaden 5 procent av den ökade totala utgiften.

I tabell 14.4 redovisas hur stor ökningen av kapitalkostnaderna – med nyss angivna förutsättningar – blir med utgångspunkt från de procentuella utgiftsökningar som redovisades i tabell 14.3.

¹³ Vi är medvetna om att avskrivning bör göras i upplåtelsefallen, t.ex. vid ledningsrätt, även om upplåtelseerna i och för sig görs på evig tid. Som framgår av det följande är det emellertid vår bedömning att en ökad detaljeringsgrad inte skulle innebära någon ändring i sak av de slutsatser som dras.

Tabell 14.4 Procentuell ökning av kapitalkostnaden vid olika procentsatser för de studerade verksamhetsområdena

<i>Verksamhet</i>	<i>+ 10 procent</i>	<i>+ 50 procent</i>	<i>+ 100 procent</i>
Bostadsbyggande	0,075	0,375	0,75
Telekommunikationer	0,025	0,125	0,25
Energi	0,025	0,125	0,25
Allmänna vägar	0,025	0,125	0,25
Järnvägar	0,005	0,025	0,05
Naturvård – köp	0,45	2,25	4,5
Naturvård – intrång	0,45	2,25	4,5

Med de givna förenklade förutsättningarna blir alltså ökningen av kapitalkostnaden tämligen blygsam för alla verksamheter med undantag av för naturvården. Även om analysen utvecklas och förfinas, t.ex. genom att en avskrivning tillförs, torde det komma att handla om procentuellt sett små förändringar.

För att slutligen nå fram till hur mycket de samlade produktionskostnaderna förändras skulle vi behöva uppgifter om hur den samlade kostnadsmassan i produktionen fördelar sig mellan kapitalkostnader och övriga driftskostnader. Sådana uppgifter har vi emellertid inte tillgång till. Allmänt kan konstateras att omfattningen och karaktären hos dessa övriga driftskostnader torde variera mellan verksamhetsområdena. För naturvården gäller att de övriga driftskostnaderna sannolikt är väsentligt mindre än för t.ex. utbyggnad av järnvägar och vägar. Om vi gör det extrema antagandet att kapitalkostnaderna utgör hela produktionskostnaden, kan vi konstatera att produktionskostnaderna ändå skulle påverkas endast marginellt. Inte ens vid en fördubbling av ersättningsarna skulle produktionskostnaderna – med utgångspunkt från de siffror som redovisas i tabell 14.4 – öka med mer än 0,25 % – bostadsbyggande och naturvård undantagna. För naturvården blir ökningen 4,5 procent. Vid rimligare antaganden om övriga produktionskostnader, skulle vi få än mindre ökning av de samlade produktionskostnaderna.

14.2.5 Sammantagna effekter av en förhöjd ersättningsnivå

I detta avsnitt görs en sammanfattande beskrivning av effekterna för de olika berörda verksamhetsområdena samt för kommunerna. En fråga som därvid ska beröras är hur effekterna av de höjda ersättningarna torde komma att fördela sig mellan producenter och konsumenter, dvs. hur stor del av den ökade produktionskostnaden som producenten kan föra vidare på konsumenten genom prisökningar.

Bostadsbyggande

Som närmare framgår av bilaga 9 torde varken det slutliga försäljningspriset för bostadsfastigheter och bostadsrätter eller hyresnivån för hyresrätter påverkas mer än marginellt av en förhöjd ersättningsnivå vid markanskaffningen. Det huvudsakliga skälet för detta är att bostadsmarknaden i allt väsentligt är marknadsstyrd och att högre ersättningsnivåer endast innebär en omfördelning av vinster mellan olika berörda intressenter i exploateringskedjan fram till slutprodukten. För dessa olika intressenter – t.ex. kommunerna – kommer det förstås att innebära vissa effekter. Vi återkommer till kommunerna senare i avsnittet.

Hyressättningen är visserligen inte marknadsstyrd, eftersom privata hyresvärdar enligt det s.k. bruksvärdesystemet måste anpassa sina hyror till hyresnivån inom det allmännyttiga bostadsbeståndet och eftersom de allmännyttiga företagen förutsätts arbeta efter en självkostnadsprincip. Som närmare berörs i bilaga 9 är dock självkostnadsprincipen inte helt renodlad och framför allt kan kommunen, som förmedlare av mark för bebyggelse, inte överlåta exploateringsmark till ett pris som vare sig understiger eller överstiger marknadsvärdet.

Den situation som i första hand behandlas i bilaga 9 är att kommunen tillämpar presumtionsregeln och således kan förvärva mark till ett pris som understiger dess marknadsvärde.¹⁴ En snarlik situation uppkommer om kommunerna skulle behöva förvärva mark till ett pris som överstiger marknadsvärdet. Även i ett sådant fall måste vidareförsäljningen till byggherren ske efter marknadsmässiga grunder. Bostadsmarknaden påverkas således i princip inte av

¹⁴ Effekterna i det avseendet har behandlats även i avsnitt 9.6.1.

ersättningsnivån, men för kommunerna innebär högre priser förstås en ökad kostnad.

Lagbestämmelserna om expropriationsersättning torde visserligen påverka prisnivån även vid frivilliga förvärv, vilket i förlängningen skulle kunna leda till en viss marknadsvärdehöjning. Sammantaget är det emellertid vår bedömning att effekterna på bostadsmarknaden av en förhöjd ersättningsnivå vid tvångsförvärv av mark – på de nivåer som har studerats – totalt sett torde vara små.

Telekommunikationer

Marknaden för telekommunikationer får anses vara präglad av en tämligen skarp konkurrens. Den enskilde producenten kan därför inte – av konkurrensskäl – utan vidare övervältra ökade kostnader på konsumenterna i form av höjda priser. Å andra sidan kan det antas att samtliga producenter skulle påverkas på i huvudsak samma sätt av ökade kostnader för markanskaffning. Vid en given produktionsvolym kan man således förvänta sig att alla producenter berörs i princip i lika hög grad av en sådan kostnadsökning.

Om inte efterfrågan är mycket priskänslig, vilket den enligt vår bedömning knappast kan anses vara, så kan man alltså förvänta sig att ökade kostnader för alla producenter leder till att priserna ökar och att volymen minskar. Eftersom förändringen av kapitalkostnaderna är liten, under en procent, bör dock dessa förändringar bli små.

Energi

Elnätet finansieras i huvudsak genom nätavgifter som elkonsumenterna betalar. Enligt vad såväl Svenska Kraftnät som Svensk Energi har framfört är det sannolikt att ökade ersättningar får genomslag på dessa avgifter. Vår bedömning är dock att en sådan höjning av nätavgifterna rimligen måste bli ganska liten. Av tidigare redovisade beräkningar framgår att den ökade kapitalkostnaden för ökade ersättningar blir under 1 procent – vid en höjning av ersättningsnivån med 100 procent. Vår samlade bedömning är att de slutliga konsumenterna, dvs. alla som konsumerar elektricitet, torde få betala för höjda ersättningar för markåtkomst genom en marginell höjning av nätavgifterna.

Vår genomgång innefattar inga bedömningar avseende andra energiformer, som t.ex. naturgas.

Allmänna vägar och järnvägar

Kostnadseffekterna för allmänna vägar och järnvägar är små, under en halv procent. Eftersom det handlar om offentliga verksamheter bör de ekonomiska effekterna även analyseras från ett budgetperspektiv. Det kan då konstateras att höjda ersättningsnivåer för markåtkomst innebär en utgiftsökning. Antingen kan verksamheterna få samma budgettilldelning som tidigare – och därmed möjligen behöva minska sin verksamhet – eller tilldelas en budgetförstärkning som motsvarar de höjda ersättningsnivåerna.

Ett sätt att få ett mått på följderna om verken inte skulle få någon budgetförstärkning är att ställa den ökade utgiften för markåtkomsten i relation till den totala investeringsutgiften. På så sätt kan man få en uppfattning även om i vilken grad investeringarna måste minska i en sådan situation.

För Banverket skulle den direkta påverkan innebära att investeringarna måste minska med mellan 0,1 och 1 procent – beroende på i vilken grad ersättningsnivån höjs. För Vägverket skulle påverkan bli större, någonstans mellan 0,5 och 5 procent. Man torde sålunda visserligen få räkna med att en ökad ersättningsnivå kan medföra vissa effekter för utbyggnaden av såväl vägar som järnvägar, som man inte kan helt bortse från. Vår bedömning är dock att effekterna, med hänsyn till de trots allt tämligen små kostnadsökningarna, inte behöver bli särskilt stora. Vi återkommer till de direkta budgetmässiga effekterna av våra förslag i avsnitt 14.3.

Naturvård

I mångt och mycket gäller samma analys för naturvården, som nyss har redovisats för vägar och järnvägar. Det är även i naturvårdens fall fråga om en i huvudsak statlig och skattefinansierad verksamhet, på vilken man även bör lägga ett budgetperspektiv.

Det som skiljer naturvården från de utpräglade infrastrukturverkens verksamhet är att markåtkomstkostnaderna för naturvårdens del utgör en mycket stor andel av de totala kostnaderna. Vid åtminstone de högre ersättningsnivåhöjningar som har studerats skulle

Naturvårdsverkets markanskaffning därför behöva minskas märkbart. Alternativt måste ytterligare medel i motsvarande grad tillföras.

En särskild effekt av höjda ersättningar är att relationen mellan de fall där staten förvärvar marken i fråga och där fastighetsägarna väljer att behålla marken, men med användningsrestriktioner, sannolikt kommer att förändras. Enligt vad som närmare utvecklas i bilaga 10 gör Naturvårdsverket själva bedömningen, att en ersättningshöjning med 10 procent inte nämnvärt skulle förändra berörda fastighetsägares inställning i valet mellan köp och intrångsersättning. Vid en ersättningshöjning med 50 procent bedöms emellertid effekten bli att endast ett fåtal fastighetsägare väljer att sälja fastigheten till staten för marknadsvärdet. Naturvårdsverkets uppskattning är att andelen köp då kommer att uppgå till ca 20 procent av den årliga investeringsutgiften. Vid en höjd ersättning med 100 procent görs bedömningen att flertalet fastighetsägare kommer att välja att bibehålla äganderätten. Ca 90 procent av den årliga investeringsutgiften bedöms då komma att användas för intrångsersättning. Eftersom intrångsersättningen, enligt de för denna analys givna förutsättningarna, överstiger det marknadsvärde som skulle betalas vid ett köp, innebär denna förskjutning att en mindre areal kan skyddas för samma summa pengar.

I ett avseende bör en korrigerigering göras av de uppgifter som lämnas i bilaga 10. I bilagan saknas uppgift om att Sveaskog nyligen, vid sidan av den ordinarie reservatsbildningen och utan ersättning, har avsatt 70 000 ha skyddsvärd skog som kan räknas in i miljömålet. Om man till detta lägger de naturreservat som har bildats under år 2008, återstår att skydda ca 100 000 ha av de 320 000 ha som miljömålet avser. I genomsnitt ligger de priser som i dag betalas för skogsmarken på drygt 50 000 kr per hektar. Grovt uppskattat är således den kvarstående utgiften för att uppnå miljömålet 5 miljarder kronor. Med oförändrat årligt anslag (750 miljoner kronor) och oförändrade ersättningsregler skulle det således ta ytterligare ca 7 år att uppfylla miljömålet. Höjda ersättningsnivåer skulle förlänga den tiden från något år (vid 10 procents höjning av ersättningsnivån) till uppåt dubbla tiden (vid 100 procents nivåhöjning).

Nu pågår i och för sig diskussioner om det ansvar som andra stora skogsägare än Sveaskog bör ta för uppfyllandet av miljömålet. Ett ökat sådant ansvar skulle kunna skynda på uppfyllandet av miljömålet. Samtidigt har dock Naturvårdsverkets anslag minskat något i den nyligen framlagda budgeten för år 2009. Det är givetvis inte

möjligt att med bestämdhet uttala sig om framtiden i detta avseende. Vår bedömning är dock att effekterna för naturvården av förhöjda ersättningsnivåer torde bli i vart fall märkbar om bedömningen görs på 10–15 års sikt och med allt annat oförändrat.

Kommunerna

Som vi redan har varit inne på har kommunerna en bred verksamhet som på olika sätt berörs av ersättningsreglerna vid markåtkomst. Höjda ersättningsnivåer kommer således att få betydelse för kommunerna på flera sätt.

En roll, som närmare beskrivs i kapitel 9 och i bilaga 9, är att kommunen enligt gällande rätt förutsätts bedriva en ”aktiv markpolitik”. Kommunen förutsätts således vara ”motorn” i exploateringsprocessen för bebyggelse, genom att förvärva och förmedla mark till den byggherre som sedermera ska svara för exploateringen. I den rollen kommer kommunen, om ersättningsreglerna ändras, att drabbas av vissa kostnader.

Den gällande ordningen innebär att kommunen, genom den s.k. presumtionsregeln, under vissa förutsättningar kan förvärva mark till ett pris som understiger marknadsvärdet. Den ursprungliga tanken med detta – inom ramen för det tidigare gällande bostadsfinansieringssystemet och den prisreglering detta innebar – var att det lägre priset skulle leda till en billigare exploatering och därmed till minskade boendekostnader.

I dagens läge får kommunen tvärtom anses vara skyldig att överlåta marken vidare till marknadsvärdet, dvs. det lägre priset får ingen eller endast marginell effekt för boendekostnaderna. Mellanskillnaden mellan förvärvspris och försäljningspris kan dock kommunerna i dag tillgodogöra sig, vilket inte skulle bli möjligt om presumtionsregeln upphävs. Detta innebär förstås en belastning på kommunernas ekonomi, i förhållande till i dag, men enligt vår mening innebär en sådan förändring endast att kommunerna går miste om en ”icke berättigad fördel”. Om det ska vara möjligt för en kommun att på det nämnda sättet tillgodogöra sig nytta på enskilda fastighetsägares bekostnad – även om det sker i det allmännas intresse – bör detta vara uttryckligen reglerat i lag. Om det i stället blir så att kommunerna, i sin förmedlarroll, tvingas förvärva mark till ett pris som överstiger marknadsvärdet, gäller även i det fallet att marken måste säljas vidare för marknadsvärdet. I en sådan

situation skulle kommunen således få stå för mellanskillnaden mellan förvärvspriset och vidareförsäljningspriset. Thomas Kalbro tar i bilaga 9 upp den nämnda frågan på följande sätt.

Denna fördelningseffekt skulle kunna få vissa indirekta och långsiktiga effekter på bostadsmarknaden. Man kan spekulera över om detta exempelvis kommer att minska vissa kommuners incitament att förvärva och planlägga mark för bostäder. I så fall finns en risk för att utbudet av bostäder minskar och att prisnivån på bostäderna stiger. Om en sådan effekt uppstår – och hur stor den i så fall blir – beror på de enskilda kommunernas inställning till en aktiv markpolitik, bebyggelsestryck m.m. [Det finns] stora variationer mellan kommunerna i det avseendet.

Det torde kunna förutsättas att en ordning där kommunerna får betala ett högre pris för marken än vad de sedan kan få ut vid en vidareförsäljning, sannolikt kommer att påverka kommunernas intresse för markförmedling för bostadsbyggande. Höjda ersättningar torde även kunna få en viss indirekt betydelse för planeringsverksamheten.

En annan viktig kommunal uppgift är att enligt plan- och bygglagen förvärva och förvalta mark för gator, parker m.m., som kommunen är huvudman för samt att enligt lagen om allmänna vattentjänster ansvara för utbyggnad och drift av vatten- och avloppsneten inom tätbebyggda områden.

Vid större nyexploateringar är exploatören, enligt de s.k. exploatörsbestämmelserna i 6 kap. 19–22 §§ plan- och bygglagen skyldig att svara för kostnaderna för såväl mark som anläggningar. För dessa fall har ersättningsnivån för mark ingen betydelse. Vid mindre exploateringar, t.ex. i s.k. förnyelseområden, kan de nämnda exploatörsparagraferna inte tillämpas. Kostnaderna för såväl gator och andra allmänna platser som för vatten- och avloppsanläggningar är emellertid avgiftsfinansierade. Det är således i princip möjligt för kommunerna att även i dessa fall få nära nog kostnadsäckning vid förhöjda ersättningsnivåer för marken.¹⁵

Det är kommunen som ska förvärva och till staten överlåta mark för allmän väg inom detaljplanelagda områden. I dessa fall är emellertid kommunen berättigad till ersättning av staten för skäligena kost-

¹⁵ I fråga om allmänna platser kan kostnaderna för s.k. generalplaneanläggningar, dvs. sådana anläggningar som tillgodoser behov inom ett större område, inte tas ut av fastighetsägarna. Inte heller för va-ledningar är det möjligt att få kostnadsäckning till 100 procent.

nader.¹⁶ Kommunerna torde därför kunna förutsättas få kompensation för ökade kostnader till följd av en förhöjd ersättningsnivå.

Slutligen kan kommunerna, vid sidan av staten, besluta om vissa områdesskydd enligt miljöbalken och om bevarande av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Som framgår av redovisningen ovan rörande Naturvårdsverkets verksamhet kommer ökade ersättningsnivåer att få en relativt stor inverkan på sådan verksamhet. I kommunernas fall är vår bedömning att det knappast torde bli fråga om att ökade resurser satsas på beslut om bevarande utan att denna verksamhet i stället kommer att minska i omfattning.

14.3 Direkta konsekvenser av våra förslag

De i avsnitt 14.2 redovisade effekterna har på olika sätt och i olika grad legat till grund för de ställningstaganden som vi tidigare i betänkandet har gjort i skilda delfrågor. I detta avsnitt ska vi, med utgångspunkt från dessa generella bedömningar, redovisa en bedömning av hur vi anser att förslagen mer direkt kommer att påverka olika intressenter.

Bostadsbyggande

När det gäller mark för bebyggelse är den samlade effekten av våra förslag att ersättningen till markägarna kommer att höjas till följd av främst upphävandet av presumptionsregeln och att ersättning ska betalas för individuella värden.

Eftersom en inte obetydlig del av markanskaffningen för bostadsbyggande antingen sker privat eller genom att kommunernas s.k. markreserv utnyttjas, och således inte berörs av förändringarna i expropriationslagen, är det svårt att ange någon nivå på den ökade ersättningsutgiften. Som vi tidigare har framhållit torde dock bostadsmarknaden som sådan påverkas endast marginellt av den höjda ersättningsnivån. Det blir i stället i första hand fråga om en viss förmögenhetsöverföring från dem som på olika sätt deltar i exploateringsprocessen – främst kommunerna – till fastighetsägarna. Till kommunerna återkommer vi senare i avsnittet.

För statens budget har förslagen ingen betydelse.

¹⁶ 7 och 70 §§ väglagen.

Telekommunikationer

När det gäller mark som anskaffas för telekombranschens behov är den samlade effekten av våra förslag att ersättningen till markägarna kommer att höjas betydligt. Telekommarknaden kommer i princip att beröras av samtliga ändringar i expropriationslagen samt även av förslaget om kostnadsersättning vid lantmäteriförrättning. En översiktlig bedömning är att det torde handla om en fördubbling av utgifterna för markåtkomst.¹⁷

Som har framgått av avsnitt 14.2 torde den höjda ersättningsnivån leda till en viss men ändå begränsad prisökning för konsumenterna. För statens budget har ändringarna ingen betydelse.

Energi

Markåtkomst för energiproduktion och energidistribution kommer, liksom telekommarknaden, att beröras av i princip samtliga ändringar i expropriationslagen samt även av förslaget om kostnadsersättning vid lantmäteriförrättning. Även för energimarknaden torde det alltså handla om ungefär en fördubbling av utgifterna för markåtkomst.

Kostnadsökningen torde komma att tas ut av elkonsumenterna genom högre nätavgifter. Ökningen torde dock enligt vår bedömning bli måttlig. För statens budget har ändringarna ingen betydelse.

Allmänna vägar

Allmänna vägar berörs främst av två av våra förslag, nämligen upphävandet av presumptionsregeln och ersättning för individuella värden. Den samlade effekten av detta torde bli en ersättningsökning om ca 30 procent. Som har framgått av avsnitt 14.2 är den kostnadsmissiga effekten av detta liten, eftersom markkostnaderna utgör endast en liten del av den totala produktionskostnaden.

¹⁷ I vissa fall kommer ökningarna att bli större än så. Siffran ska således ses som ett uppskattat genomsnittstal för hela branschen.

Det bör dock anmärkas att ändringsförslagen inte kommer att höja nivån för ersättning för s.k. basstationer över den nivå som redan i dag är etablerad för de arrenden som är det gängse sättet att förvärva mark för detta ändamål. Ändringarna träffar endast det fåtal fall där tvångsanskaffning blir aktuell.

Från ett budgetperspektiv kan den samlade utgiftsökningen – varvid utgångspunkten är att även ersättningen vid överenskommelser höjs i motsvarande mån som vid tillämpning av tvångsreglerna – bedömas till ca 60 miljoner kronor per år,¹⁸ eller 1,5 procent av den årliga totalutgiften om 4 miljarder kronor. Detta får mötas antingen med en något sänkt ambitionsnivå eller med att motsvarande medel tillförs statsbudgeten.

Därtill kommer att viss ökad ersättning torde komma att få betalas för grustäkter enligt de bedömningar vi har redovisat rörande s.k. företagsnytta i avsnitt 10.5.3. Vi har dock inte underlag för att närmare bedöma de ekonomiska effekterna av detta.

Järnvägar

För järnvägar gäller i huvudsak samma bedömning som för allmänna vägar. Den budgetmässiga effekten kan för järnvägarna bedömas till ca 40 miljoner kronor per år,¹⁹ eller ca 0,2 procent av den årliga totalutgiften om 17,5 miljarder kronor. Detta får mötas antingen med en något sänkt ambitionsnivå eller med att motsvarande medel tillförs statsbudgeten.

Därtill kommer att viss ökad ersättning torde komma att få betalas för grustäkter enligt de bedömningar vi har redovisat rörande s.k. företagsnytta i avsnitt 10.5.3. Vi har dock inte underlag för att närmare bedöma de ekonomiska effekterna av detta.

Naturvård

Naturvården kommer i princip att beröras endast av förslaget att ersättning ska betalas för individuella värden. Detta innebär en utgiftsutökning med 25 procent i de fall där intrångsersättning betalas. En svårbedömd fråga är hur en sådan nivåökning skulle påverka de köp som i dag är den vanligaste formen för markåtkomst. Med ledning av de i avsnitt 14.2 redovisade uppskattningar som Naturvårdsverket har gjort görs antagandet att relationen köp/intrångsersättning skulle ändras från dagens 60/40 till 40/60. Med utgångspunkt från dagens totalutgift 750 miljoner kronor skulle således 60 procent åtgå till intrångsersättning, dvs. 450 miljoner kronor.

¹⁸ 30 procent på markanskaffningsutgiften 200 miljoner kr.

¹⁹ 30 procent på markanskaffningsutgiften 140 miljoner kr.

Utgiftsökningen skulle därmed bli drygt 110 miljoner kronor, eller ca 15 procent av totalutgiften.

För uppfyllandet av miljömålet Levande skogar skulle detta totalt sett innebära en utgiftsökning med ca 750 miljoner kronor. Om inte motsvarande medel tillförs och med allt annat oförändrat, skulle därmed tiden för uppfyllandet av miljömålet förlängas med ca 1½ år.

Kommunerna

Som vi redan tidigare har varit inne på är kommunernas verksamhet komplex och det är därför särskilt vanskligt att bedöma effekterna för deras del av förslagen. Kommunerna kommer således på flera olika sätt att beröras av höjda ersättningsnivåer – även i vissa fall i positiv riktning genom att kommunerna kan räkna med högre ersättning för mark som avträds. Det är dock mer eller mindre omöjligt att beräkna den totala effekten av detta.

I sin roll som markförmedlare kommer kommunerna i första hand att beröras av det påslag som ska göras för individuella värden. Eftersom en vidareförsäljning torde få ske till marknadsvärdet, även om kommunen har förvärvat marken till ett högre pris, uppkommer en merutgift på 25 procent av den totala markanskaffningsutgiften. Detta kommer att beröra olika kommuner på olika sätt, beroende på hur aktiv markpolitik som förs. Totalt sett torde dock nivåhöjningen av ersättningen leda till en minskad benägenhet för kommunerna att satsa på markanskaffning för bebyggelse.

En motsvarande, men nivåmässigt lägre, effekt följer av att presumtionsregeln inte kan återopas. Även om detta budgetmässigt blir en utgift lika väl som någon annan, är det samtidigt ganska rimligt att kommunen inte ska kunna dra sådana fördelar av markförmedlingen. Ursprungssyftet med presumtionsregeln var ju att det lägre priset skulle leda till lägre boendekostnader, vilket det inte gör i dag.

Även när det gäller utbyggnaden av gator, parker, vatten- och avloppsanläggningar m.m. kommer kommunerna att drabbas av ökade kostnader. Detta följer av det tjugofemprocentiga påslaget för individuella värden samt i viss mån av upphävandet av presumtionsregeln. Eftersom merparten av dessa kostnader kan tas ut i form av avgifter, blir dock den totala effekten tämligen måttlig. Att många kommuner inte tillämpar bestämmelserna i plan- och bygg-

lagen om ersättning för gatukostnader m.m. är inget skäl i sig att se ökade ersättningar som en kostnadsökning. Om kommunen så vill, kan merparten av kostnadsökningen återfås.

När det gäller kommunens roll för bevarande av natur- och kulturmiljöer kommer den tjugofemprocentiga höjningen av ersättningen med hänsyn till individuella värden, på motsvarande sätt som har angetts för naturvärden ovan, att leda till en motsvarande utgiftsökning. Den troliga konsekvensen av detta blir att antalet skyddade objekt kommer att minska i ungefär motsvarande grad.

Fastighetsägarna

Eftersom syftet med en revidering av expropriationslagens ersättningsbestämmelser är att berörda fastighetsägares intressen i ökad grad ska beaktas, är det en självklar följd av våra ändringsförslag att ersättningsnivån till fastighetsägarna kommer att öka. En generell effekt är att förslaget om ersättning för individuella värden kommer att medföra en total ökning av ersättningsnivån med 25 procent. Med utgångspunkt från den totala årliga ersättningsutgiften på drygt 1,5 miljarder kronor innebär det en förmögenhetsöverföring på ca 400 miljoner kronor per år till fastighetsägarna.

Övriga ändringsförslag kommer inte att få någon generell betydelse för fastighetsägarna utan förslagets inverkan blir beroende av vilka bestämmelser som ska tillämpas i just det aktuella markåtkomstfallet. I de situationer där samtliga ändringar ska tillämpas samtidigt torde det dock – översiktligt bedömt och i genomsnitt – handla om ungefär en fördubbling av ersättningsnivån. I vissa fall, där vinstfördelning ska tillämpas och där markförvärvet leder till en mycket stor värdeökning, kan ersättningshöjningen bli betydande.

Som vi redan har berört i avsnitt 14.2 leder en ökad ersättningsnivå till en ökad kapitalvinstbeskattning. Kostnadsersättningen vid lantmäteriförrättningar torde inte komma att bli beskattningsbar, men för övriga ersättningshöjningar torde kapitalvinstskatt aktualiseras med 30 procent av den skattepliktiga kapitalinkomsten. Av ersättningshöjningen får således fastighetsägarna i realiteten tillgodogöra sig ca 70 procent.²⁰

Den sålunda ökade nettoersättningen kommer till en inte obetydlig del att innebära ökade intäkter för landets jord- och skogs-

²⁰ Beskrivningen är förstas förenklad. Särskilt för de fastighetsägare som bedriver en rörelse kan utfallet komma att bli ett annat.

bruksföretag. Det kan antas att dessa intäkter i många fall kommer att användas till investeringar i jord- och skogsbruket, vilket är ägnat att stimulera företagandet på landsbygden och som därför i sig är positivt för samhällsekonomin.

14.4 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Med utgångspunkt från en normal handläggningstid inom Regeringskansliet bör lagändringarna kunna träda i kraft tidigast den 1 juli 2010.

För samtliga lagändringar bör gälla att dessa inte ska tillämpas på mål eller ärenden som pågår vid ikraftträdandet.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om ändring i expropriationslagen (1972:719)

Grundläggande ersättning

4 kap. 1 §

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

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

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

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

Den tidigare 1 § är omstrukturerad, men första, andra och fjärde stycket innehåller inga sakliga ändringar i förhållande till gällande rätt.

I tredje stycket klargörs att det vid ersättningens bestämmande ska tas hänsyn även till individuella värden, genom ett schablonpåslag på löseskillningen eller intrångsersättningen. Motiven för detta har redovisats i avsnitt 7.3. Skador enligt fjärde stycket ska inte beaktas vid bestämmande av påslaget och avsikten är att gällande rätt inte ska ändras i fråga om hur s.k. annan ersättning ska bedömas och värderas.

Företagsskada

4 kap. 2 §

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

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

Paragrafen motsvarar den tidigare 2 §. Bestämmelserna om s.k. företagsinverkan har ändrats så att de endast avser företagsskador. Eventuella företagsnyttor ska således alltid ersättas. Motiven för ändringen har redovisats i avsnitt 10.5.

När det gäller företagsskador ska bedömningen av om ersättning ska betalas göras på samma sätt som enligt gällande rätt. Att uttrycket ”i den mån” har ersatts med ”om” innebär att det inte ska göras något s.k. toleransavdrag från ersättningen, i de fall där en företagsskada bedöms som ersättningsgill.

Särskild ersättning i vissa fall

4 kap. 3 §

Vid expropriation för sådan förvärvsverksamhet som bedrivs på i huvudsak marknadsmässiga villkor ska, utöver den ersättning som bestäms enligt 1 §, särskild ersättning betalas. Ersättningen ska bestämmas så att skälig hänsyn tas till den nytta som den exproprierade egendomen har för den exproprierande.

Paragrafen är ny i sak och innebär att man vid ersättningens bestämmande i vissa fall ska ta hänsyn inte bara till värdeminskningen för den som avstår mark eller utrymme, utan även till den nytta som den exproprierande har av att förvärva egendomen i fråga. Motiven för bestämmelsen framgår av avsnitt 8.4.

Avgränsningen av de fall vid vilka särskild ersättning ska betalas innebär att det ska göras en prövning av om expropriationen sker för en verksamhet som bedrivs på ”i huvudsak marknadsmässiga villkor”. Bedömningen ska alltså göras efter en huvudsaklighetsprincip. Att det finns inslag av prisreglering i verksamheten ute-

sluter den således inte från att omfattas av bestämmelserna. Redan av motiven i avsnitt 8.4 framgår att följande verksamheter bör räknas till de fall som omfattas av denna bestämmelse.

- Anläggningar för telekommunikation
- Överföringsledningar och distributionsledningar för el, som inte drivs av Svenska Kraftnät
- Andra ledningar enligt ledningsrättslagen än el- och teleledningar, som inte utgör kommunala va-ledningar eller andra klart allmänna ledningar
- Tomtmark för enskilt bebyggande eller annan exploatering
- Tomtmark för annat än enskilt bebyggande i en detaljplan, som avses att utnyttjas för ett ändamål som även har ett kommersiellt marknadsvärde (Ett exempel kan vara en statlig eller en kommunal administrationsbyggnad.)

Av samma avsnitt framgår att det vid förvärv för följande verksamheter inte bör göras någon s.k. vinstfördelning.

- Natur- och kulturvård
- Allmänna vägar
- Järnvägar
- Allmänna platser i detaljplan
- Tomtmark för annat än enskilt bebyggande i en detaljplan, som inte avses att utnyttjas för ett kommersiellt ändamål (Som exempel kan nämnas en kyrkogård eller en idrottsplats.)
- Kommunala va-ledningar
- Stamledningar för el – som drivs av Svenska Kraftnät

När det gäller hur den särskilda ersättningen mer i detalj ska bestämmas har bestämmelsen utformats efter mönster från den vinstfördelningsregel som finns i 5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen; ”skälig hänsyn” ska således tas till den nytta som förvärvaren har av att förvärva den berörda egendomen. Utgångspunkten för denna bedömning är att avträdaren ska ges en skälig andel i den markvärdehöjning som sker, genom att marken får användas för det nya ändamål som expropriationen avser. Eventuella vinster därutöver,

som förvärvaren kan göra i sin affärsverksamhet, ska dock rent principiellt inte vägas in i bedömningen.

Utgångspunkten för vinstfördelningen är alltså att söka bestämma ett markvärde *efter* genomförd expropriation – dvs. ett slags tomtvärde. I vissa fall torde det finnas goda förutsättningar för att göra en sådan värdering. I de flera gånger i betänkandet berörda ”mastfallen”, kan man t.ex. säga att det genom frivilliga avtal har etablerats ett marknadsvärde, som bygger på vad parterna har kommit överens om i fråga om årliga arrenden. I sådana fall torde det normalt kunna anses som skäligt att avträdaren får tillgodogöra sig huvuddelen av denna värdeökning. En jämförelse kan därvid göras med s.k. tomtbildning enligt fastighetsbildningslagen. När mark enligt den lagen förs till en fastighet som får användas för bebyggelse, gäller enligt praxis¹ att ersättningen ska bestämmas med utgångspunkt från ett genomsnittligt råtomtsvärde inom den utökade fastigheten. Värdeökningen därutöver, till följd av att tomten ytterligare förädlas, tillfaller dock tillträdaren. Motsvarande skälighetsbedömning bör göras även vid expropriation – i de fall där det är möjligt att bestämma ett s.k. råtomtsvärde.

I vissa fall torde det emellertid vara svårt att göra en motsvarande värdering. För t.ex. ett ledningsnät är det svårt, för att inte säga omöjligt, att lokalisera ett ”exploateringsvärde” till en specifik ledningssträcka. Även i dessa fall kan dock en jämförelse göras med fastighetsbildningslagen och anläggningslagen. Det är tämligen vanligt vid bestämmande av ersättning enligt dessa båda lagar, att vinstfördelningen görs genom ett påslag på värdeminskningen för den avträdande fastigheten. Motsvarande resonemang bör kunna tillämpas även vid en expropriation. Hur stort påslaget bör vara i det enskilda fallet får bedömas med utgångspunkt från graden av kommersiellt inflytande i den verksamhet för vilket tvångsförvärvet sker i förhållande till värdet av den mark som avstås. Den närmare bedömningen i olika fall bör kunna överlämnas till rättstillämpningen.

I de fall där vinstfördelningen på detta sätt sker genom ett schablontillägg blir det alltså fråga om att först göra ett påslag på marknadsvärdet med 25 procent, med hänsyn till bestämmelserna om avträdarens individuella värde i 1 § tredje stycket, och därefter göra ytterligare ett påslag på det uppräknade värdet med hänsyn till värdet för tillträdaren.

¹ Se NJA 1956 s. 603 och 1989 s. 431.

Eventuell annan ersättning, som enligt 1 § fjärde stycket ska betalas till den berörde fastighetsägaren, ska bedömas helt separat och således inte påverka vinstfördelningen. Detta är en skillnad mot vad som gäller vid vinstfördelning enligt fastighetsbildningslagen och anläggningslagen.

Till ledning för tillämpningen ska ytterligare några specifika fall kommenteras.

Vid expropriation av mark som sker för att kommunerna ska ha tillgång till strategisk mark för framtida planläggning bör någon vinstfördelning inte ske. Den mark som är föremål för sådan expropriation torde normalt ha karaktären av råmark och det måste anses ligga redan i definitionen av detta begrepp att den framtida användningen av marken är oklar. Det finns således i sådana fall ingen ny specifik markanvändning att tillämpa vinstfördelningsprinciperna på och i ett sådant fall kan man se det som att redan råmarksvärdet som sådant i grunden utgör en vinstfördelning mellan den tidigare användningen och den nya, ännu inte helt klarlagda, markanvändningen.

Om mark där råmarksvärden har uppkommit, till följd av allmänna förväntningar om exploatering av något slag, förvärvas för ett konkret ändamål, som i sig uppfyller villkoren i förvarande paragraf, ska dock vinstfördelning ske även om den förvärvade marken utgör s.k. råmark.

Genom hänvisningen i 31 kap. 2 § miljöbalken kommer vinstfördelningsreglerna att vara tillämpliga även vid olika former av vattenverksamhet. Före de ändringar som infördes i dåvarande vattenlagen år 1974 gällde att man vid bestämmande av ersättning vid vattenkraftsutbyggnad skulle ta hänsyn till den nytta som tillföll verksamhetsutövaren genom ianspråktagandet. Enligt praxis har emellertid den rena marknadsvärdeprincip, som efter förebild från expropriationslagen infördes år 1974 tolkats så, att detta inte innebar att man helt gav upp den tidigare tillämpade nyttoprincipen, se NJA 1990 s. 296. De nya bestämmelserna i förevarande paragraf innebär att det tydliggörs, att det verkliga är nyttoprincipen som ska tillämpas i sådana fall.

Vid andra former av vattenverksamhet får en bedömning göras från fall till fall av om kriterierna för särskild ersättning är uppfyllda.

Expropriation för vindkraft bör, i likhet med vad som gäller för förvärv av mark för annan energiproduktion, normalt ses som ett fall där särskild ersättning bör betalas.

Ersättning för allmän plats

4 kap. 4 §

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

Paragrafen motsvarar den tidigare 3 a § och är i sak oförändrad.

Ersättning för mark i allmän väg

4 kap. 5 §

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

Paragrafen motsvarar den tidigare 1 § första stycket fjärde meningen och är i sak oförändrad.

Skadeförebyggande åtgärd

4 kap. 6 §

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

Paragrafen motsvarar den tidigare 1 § andra stycket och är i sak oförändrad.

Rättighetshavares förbättringsåtgärder

4 kap. 7 §

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

Paragrafen motsvarar den tidigare 1 § tredje stycket och är i sak oförändrad.

Åtgärd i uppenbar avsikt att höja ersättningen

4 kap. 8 §

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

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

Paragrafen motsvarar den tidigare 5 § och är i sak oförändrad.

Värdetidpunkt m.m.

4 kap. 9 §

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

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

Paragrafen motsvarar den tidigare 4 § och är i sak oförändrad. Eftersom uttrycket ”höjning i allmänna prisläget” enligt praxis har ansetts motsvara höjning av konsumentprisindex, har detta uttryckligen angetts i paragrafen.

15.2 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

32 kap. 1 §

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

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

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

Ändringen i *tredje stycket* innebär att uttrycket ”i den mån” har ersatts med ordet ”om”. Motiven för ändringen har redovisats i avsnitt 10.5.2. Syftet med ändringen är att markera att det inte ska göras något toleransavdrag från ersättningen, i de fall där en miljöskada bedöms uppfylla kriterierna för att en sådan skada ska ersättas. Jfr även 4 kap. 2 § expropriationslagen.

32 kap. 11 §

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

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

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

Den sakliga ändringen i paragrafen är att den tidigare gällande hänvisningen till presumptionsregeln har utmönstrats. I övrigt är det endast fråga om redaktionella ändringar.

15.3 Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

5 kap. 10 a §

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

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

Paragrafens *första stycke* har ändrats endast redaktionellt. Med anledning av att den s.k. presumtionsregeln upphävs, har paragrafens andra och tredje stycke arbetats samman till en nytt *andra stycke*. Det tredje stycket upphör att gälla.

I sak innebär ändringarna ingen egentlig förändring, dvs. 4 kap. expropriationslagen ska även framledes tillämpas vid bestämmande av det s.k. likvidvärdet enligt 5 kap. 10 § fastighetsbildningslagen. De förändringar som gäller enligt 4 kap. expropriationslagen ska således tillämpas även vid fastighetsreglering i de s.k. expropriationsfallen.

I andra stycket definieras de s.k. vinstfördelningsfallen och kriterierna för denna avgränsning har inte ändrats. I vinstfördelningsfallen ska de nya bestämmelserna i expropriationslagen om ersättning för individuella värden och om särskild ersättning inte tillämpas. I stället får motsvarande hänsyn, liksom tidigare, tas vid den skälighetsprövning som vinstfördelningen innebär. Motiven för detta har redovisats i avsnitt 7.3.5.

5 kap. 14 a §

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

- 1. kostnader för ombud eller biträde,*
- 2. kostnader för utredning och*

3. kostnader för resa, uppehälle och tidsspillan i samband med inställelse.
På ersättningsbeloppet ska betalas ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från dagen då förrättningen avslutas till dess betalning sker.
Beslut om ersättning för sakägares kostnader meddelas i samband med att förrättningen avslutas.

5 kap. 14 b §

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

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

5 kap. 14 c §

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

Dessa tre nya paragrafer sammantagna reglerar förutsättningarna för s.k. kostnadsersättning vid förrättningar enligt fastighetsbildningslagen. Motiven framgår av avsnitt 12.3.

Av 14 a § första stycket framgår att kostnadsersättning aktualiseras endast i de fall där det enligt bestämmelserna i 5 kap. 10 a § inte ska göras någon vinstfördelning i fastighetsbildningslagens mening. Denna gränsdragning synes inte ha inneburit några problem vid den hittillsvarande tillämpningen.

I de fall som enligt denna primära avgränsning berättigar till kostnadsersättning ska sådan ersättning betalas för kostnader som bedöms som *nödvändiga*. Detta uttryck har valts för att markera att det handlar om en mer restriktiv bedömning än som följer av 18 kap. 8 § rättegångsbalken, i vilken stadgas att kostnaden ska ha varit ”skäligen påkallad för tillvaratagande av partens rätt”. Hänsyn ska således tas till att det vid en lantmäteriförrättning ska göras en officialprövning, som innebär att ärendet inte kommer att avgöras enbart mot bakgrund av vad sakägaren framför vid förrättningen.

Den praxis som gäller för rättegångskostnader enligt 18 kap. 8 § rättegångsbalken bör utgöra en grund för bedömningen även av vilka kostnader som kan ersättas vid en förrättning. Kostnader som inte är ersättningsgilla enligt rättegångsbalken bör således inte heller ersättas vid en förrättning.

Nödvändighetsprövningen torde ha störst betydelse när tvistefrågorna vid förrättningen gäller annat än den ersättning som ska fastställas för fastighetsbildningsåtgärden. Ett exempel på kostnader som inte bör betraktas som nödvändiga är kostnader för ett ombud som anlitas för att argumentera emot själva tillåtligheten av åtgärden om den t.ex. handlar om att överföra gatumark enligt en gällande detaljplan. När det gäller ersättningsfrågor skulle det i vissa fall kunna bedömas som inte nödvändigt med ombud eller biträde i en situation där ersättningen för fastighetsbildningsåtgärden ska bestämmas enligt enkla och väletablerade beräkningsgrunder och det inte finns någon objektiv oklarhet om hur denna beräkning ska göras för fastigheten i fråga. Att den ersättning som bestäms för fastighetsbildningsåtgärden är låg är ytterligare en omständighet som talar för att ett ombud inte är nödvändigt. I många fall kommer dock kostnaden för ett ombud i sådana fall att ändå inte rymmas inom ramen för begränsningsregeln i 14 b § första stycket. Vidare ges vissa särskilda preciseringar av vad som är att betrakta som nödvändiga kostnader i 14 b § andra stycket.

Enligt *14 b § första stycket* gäller den övergripande begränsningen, att kostnadsersättningen normalt inte får överstiga den ersättning som ska betalas för fastighetsbildningsåtgärden i fråga. Begränsningsregeln ska tillämpas även om tvisten vid förrättningen helt eller delvis gäller andra frågor än ersättningsfrågan. Undantag från den grundprincipen kan göras om särskilda skäl föreligger. Ett sådant särskilt skäl är t.ex. att tvisten gäller om ersättning över huvud taget bör betalas för en viss skada. Om denna fråga objektivt sett är svårbedömd, bör kostnadsersättning kunna betalas även om lantmäterimyndighetens beslut blir att någon ersättning inte ska lämnas för fastighetsbildningsåtgärden.

Vid bedömningen av om ombuds- eller biträdeskostnader har varit nödvändiga, ska lantmäterimyndigheten enligt *14 b § andra stycket första meningen* ta hänsyn till möjligheten för sakägare, som inte har motstridiga intressen, att anlita samma ombud eller biträde. Detta kan åskådliggöras med följande exempel.

I en ledningsrättsförrättning har mark från fyra fastigheter som ägs av olika personer upplåtits till ett kraftbolag. Var och en av ägarna har tillerkänts 5 000 kr i ersättning för upplåtelsen. Vid förrättningen har varje ägare företrätts av ett eget ombud. Kostnaden för varje ombud uppgår till 3 000 kr. Det uppskattas att kostnaderna för ett gemensamt ombud skulle ha stannat vid 4 000 kr. Om kostnadsersättningen bestäms utan den aktuella särskilda begränsningsregeln om gemensamt ombud skulle kraftbolaget alltså vara skyldigt att betala 12 000 kr i ombuds-kostnader. Begränsningsregeln innebär emellertid att kraftbolagets betalningsansvar kan begränsas till 4 000 kr. Varje sakägare skulle då tillerkännas 1 000 kr i ersättning för sina ombudskostnader om 3 000 kr.

Enligt 14 b § *andra stycket andra meningen* ska utredningskostnader bedömas som nödvändiga endast om det finns särskilda skäl. Det förhållande som i första hand kan anses utgöra ett sådant särskilt skäl är att utredningsinsatser är nödvändiga för att klargöra omfattningen av personliga skador, dvs. sådana skador som inte påverkar fastighetsvärdet.

Enligt 14 b § *andra stycket tredje meningen* ska nödvändigheten av kostnader för resa, uppehälle och tidsspillan i samband med inställelse bedömas mot bakgrund av om sakägaren samtidigt företräds av ombud eller biträde vid förrättningen. Ett exempel på situationer där ersättning för egen inställelse inte bör betalas är att fastighetsägaren är bosatt långt från förrättningsorten och har anlitat ett lokalt ombud för att bevaka sina intressen vid sammanträdet. En situation där ersättning både för ombud och egen inställelse å andra sidan bör betalas är när ombudets roll är att bevaka frågan om intrångsersättning, medan sakägarens närvaro är nödvändig för att på ett fullödigt sätt klara ut vissa personliga skador som denne drabbas av.

16 kap. 14 §

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

I mål om *fastighetsreglering där egendomen kan tas i anspråk enligt 14 kap. 1 eller 2 § plan- och bygglagen (1987:10)* och i andra fall där det är uppenbart att egendomen i stället skulle ha kunnat tas i anspråk genom *expropriation* eller något annat liknande tvångsförvärv, ska sakägare som avstår mark eller särskild rättighet få gottgörelse för sin kostnad oberoende av utgången i målet.

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

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

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

Ändringen i *andra stycket*, som har motiverats i avsnitt 12.3.5, avser kriterierna för i vilka mål som en sakägare som avstår mark eller särskild rättighet ska få gottgörelse för sin kostnad oberoende av utgången i målet. Detta ska gälla i de fall som enligt definitionen i 5 kap. 10 a § inte hör till de s.k. vinstfördelningsfallen. Vidare ska de för den avträdande fastighetsägaren förmånligare rättegångskostnadsreglerna gälla inte enbart i mål om ersättning, utan även i mål om andra frågor.

15.4 Förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

12 §

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

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

Ledningsrättshavaren är berättigad att lösa sådan fastighet eller del av fastighet som avses i andra stycket, om detta skulle medföra endast en ringa höjning av den ersättning som tillkommer fastighetsägaren och denne *inte* har ett beaktansvärt intresse av att behålla fastigheten eller fastighetsdelen. Vid bedömning av frågan om rätt till inlösen föreligger, *ska* kostnad för åtgärd som anges i 4 kap. 6 § expropriationslagen (1972:719) räknas in i ersättningen.

Bestämmelserna i 1 kap. 3 och 4 §§ expropriationslagen *ska* tillämpas vid upplåtelse och inlösen enligt denna paragraf. Trots dessa bestämmelser kan dock särskild rätt som tillkommer staten och inte utgör vägrätt

rubbas. Vidare får förordnas att rätten till utrymme för ledningen eller anordningen *ska* ha företräde framför särskild rätt som har tillskapats genom expropriation eller annat tvångsförvärv eller vid fastighetsbildning eller på liknande sätt, dock inte om den särskilda rätten utgör vägrätt.

Ändringen i *tredje stycket* är en följdändring med anledning av att paragraferna i 4 kap. expropriationslagen har omnummererats. Paragrafen har även ändrats redaktionellt.

13 §

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

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

Ändringen i *första stycket* innebär att hänvisningen till presumtionsregeln har utmönstrats. Paragrafen har även ändrats redaktionellt.

13 d §

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

Ändringen innebär att hänvisningen till presumtionsregeln har utmönstrats. Paragrafen har även ändrats redaktionellt.

27 a §

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

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

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

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

27 b §

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

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

27 c §

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

Dessa tre nya paragrafer sammantagna reglerar förutsättningarna för s.k. kostnadsersättning vid förrättningar enligt ledningsrättslagen. Motiven framgår av avsnitt 12.3.

Av 27 a § framgår att kostnadsersättning kan aktualiseras i samtliga fall där ledningsrättslagen är tillämplig. I övrigt hänvisas till kommentaren rörande motsvarande bestämmelser i fastighetsbildningslagen.

15.5 Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

29 a §

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

1. kostnader för ombud eller biträde,
 2. kostnader för utredning och
 3. kostnader för resa, uppehälle och tidsspillan i samband med inställelse.
- På ersättningsbeloppet ska betalas ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från dagen då förrättningen avslutas till dess betalning sker.*
- Beslut om ersättning för sakägares kostnader meddelas i samband med att förrättningen avslutas.*

29 b §

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

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

29 c §

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

Dessa tre nya paragrafer sammantagna reglerar förutsättningarna för s.k. kostnadsersättning vid förrättningar enligt anläggningslagen. Motiven framgår av avsnitt 12.3.

Av 29 a § framgår att kostnadsersättning aktualiseras endast i de fall där det enligt bestämmelserna i 5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen, till vilka hänvisas i 13 § anläggningslagen, inte ska göras någon vinstfördelning. Se vidare kommentaren rörande motsvarande bestämmelser i fastighetsbildningslagen.

15.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1987:11) om exploateringssamverkan

11 §

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

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

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

Ändringen i andra stycket följer av ändringarna i 4 kap. expropriationslagen. Förutom att presumptionsregeln inte längre *ska* tillämpas är avsikten inte någon ändring i sak. Ersättningen enligt 11 § *ska* således även fortsättningsvis bestämmas utan särskild hänsyn till individuella värden och den särskilda vinstfördelningsregeln i expropriationslagen *ska* inte tillämpas. Inte heller *ska* hänsyn tas till den inverkan som en efter exploateringsbeslutet antagen detaljplan kan ha haft på markens värde.

Paragrafen har även ändrats redaktionellt.

21 §

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

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

som rättigheten har inneburit. Om det värde som ska tillgodoräknas fastighetens ägare inte kan minskas utan att skada uppkommer för innehavare av fordran med bättre rätt, minskas i stället ersättningen till rättighetshavaren med motsvarande belopp.

Ändringen i *första stycket* innebär att den särskilda vinstfördelningsregeln i expropriationslagen inte ska tillämpas vid exploaterings-samverkan. Liksom enligt gällande rätt ska hänsyn inte heller tas till den inverkan som detaljplanen kan ha haft på markens värde. Till skillnad från vad som gäller för ersättning enligt 11 § ska dock bestämmelsen i 4 kap. 1 § tredje stycket expropriationslagen om påslag för individuella värden tillämpas vid ersättning enligt förevarande paragraf.

Det tidigare *andra stycket* har upphävts, som en följd av att presumptionsregeln inte längre ska tillämpas. Det tidigare tredje stycket utgör ett nytt andra stycke efter enbart redaktionella ändringar.

15.7 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

6 kap. 39 §

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

14 kap. 9 §

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

I båda paragraferna har hänvisningen till presumptionsregeln tagits bort.

15.8 Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948)

55 §

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

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

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

Ändringen i *andra stycket* innebär att hänvisningen till presumtionsregeln har tagits bort. *Tredje stycket* har endast ändrats redaktionellt.

56 §

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

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

Ändringen i *andra stycket* är en följdändring med anledning av att paragraferna i 4 kap. expropriationslagen har omnumrerats. Paragrafen har även ändrats redaktionellt.

15.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

4 kap. 5 §

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

Ändringen är en följd av att presumtionsregeln inte längre ska tillämpas.

15.10 Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

7 kap. 4 §

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

Den nya sista meningen innebär att bestämmelserna i expropriationslagen om ersättning för individuellt värde och om särskild ersättning i vissa fall inte ska tillämpas vid bestämmande av ersättning enligt minerallagen. I stället ska, som tidigare, betalas en särskild mineralersättning enligt 7 kap. 7 §. I övrigt har paragrafen ändrats så att hänvisningen till presumtionsregeln har utmönstrats.

15.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

27 §

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

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

33 §

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

27 § *andra stycket* och 33 § har ändrats på så sätt att hänvisningen till presumtionsregeln har tagits bort.

15.12 Förslaget till lag om ändring i bostadsförvaltningslagen (1977:792)

28 §

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

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

Ändringen i *andra stycket* innebär att hänvisningen till presumtionsregeln har tagits bort. Paragrafen har även ändrats redaktionellt.

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

4 §

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

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

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

Tredje stycket har ändrats på så sätt att hänvisningen till presumtionsregeln har tagits bort. Paragrafen har även ändrats redaktionellt.

15.14 Förslaget till lag om ändring i bostadsrättslagen (1991:614)

9 kap. 18 §

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

Ändringen innebär att hänvisningen till presumtionsregeln har tagits bort.

15.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:449) om skydd för störningskänslig forskning

4 §

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

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

Om ett beslut enligt första stycket medför att pågående markanvändning inom det berörda området avsevärt försvåras, har området ägare och den som har nyttjanderätt, servitut, rätt till elektrisk kraft eller liknande rätt till detta område, rätt till ersättning för skada till följd av beslutet. Ersättningen *ska* motsvara skadan med avdrag för vad den berättigade är skyldig att tåla utan ersättning. Ersättningen *ska* betalas av den som ansökt om

skyddet. I fråga om ersättningen tillämpas i övrigt expropriationslagen (1972:719).

Tredje stycket har ändrats på så sätt att hänvisningen till presumptionsregeln har tagits bort.

15.16 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

19 §

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

Ändringen är en följdändring med anledning av att 31 kap. 6 och 32 §§ i miljöbalken har upphävts.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Anders Dahlsjö

Allmänt

Expropriationslagens ersättningsregler har funnits i sin nuvarande huvudsakliga utformning sedan 1971–1972 då vissa förändringar och moderniseringar vidtogs av den tidigare gällande lagen från 1917. Bl.a. infördes den s.k. presumtionsregeln. Vissa grundläggande principer för ersättningsberäkningen, t.ex. skadeståndsprincipen och beaktande av värdeinfluenser från expropriationsföretaget, kvarstod dock i allt väsentligt oförändrade.

Frågor om ersättning för individuellt värde, beaktande av värdeinfluenser, ersättning för förväntningsvärden och vinstfördelning, i vilka delar stora förändringar nu föreslås, har varit föremål för övervägande från lagstiftarens sida tidigare och är behandlade i doktrinen. En omfattande praxisbildning har ägt rum under årens lopp som tjänar till ledning för avtalslösningar. Med utgångspunkt i lagtext och anknytande praxis har utarbetats tillämpningsanvisningar från berörda myndigheters sida samt träffats avtal om hur ersättningsfrågan ska regleras – s.k. ersättningsnormer – mellan företrädare för markägare och markförvärvare. Därtill kommer att de fastighetsrättsliga ersättningsfrågorna i olika avseenden kännetecknas av en särskild hög grad av komplexitet vilket ska inrymmas i en lagstiftning. Jag behöver bara peka på att lagen ska gälla för såväl jord- och skogsbruksmark som exploateringsmark, såväl på landet som i tätort samt för olika ersättningsituationer med varierande förutsättningar då varje fastighet är unik. Situationerna inrymmer såväl komplicerade juridiska som tekniska spörsmål. Ett gediget och grundligt arbete har nedlagts under årens lopp för att åstadkomma en ändamålsenlig och hållbar lagstiftning. Lagen är också genom hänvisningar tillämplig i de flesta andra lagar inom fastighetsrätten där fråga är om markåtkomst, rådighetsinskränkningar eller skade-

stånd och ingår på så sätt i ett genomtänkt system där avvägningar som ansetts rimliga mellan fastighetsägarens och det allmännas berättigade intressen får förutsättas ha skett.

Det bör därför föreligga mycket starka skäl för att nu mer väsentligt ändra lagstiftningen. Såvitt framkommit av utredningens första betänkande finns inget allmänt missnöje med lagen. Även om det framförts viss kritik mot lagen har någon mer omfattande debatt inte förekommit. Läget framstår tvärtom som anmärkningsvärt stabilt bl.a. med tanke på de omfattande infrastruktursatsningar som för närvarande äger rum. Parterna träffar regelmässigt avtal om ersättning. Expropriationer och övrigt tvångsförfogande sker endast i begränsad omfattning. Trenden har, vad gäller expropriationer, varit starkt avtagande från och med 1970-talet. I Svea hovrätt är t.ex. ersättningsmål undantagsfall. Det rör sig de senaste tio åren om några fall om året varav omfattningen av expropriationer och vägmål varit maximalt ett vartannat år. De faktiska förhållandena talar således starkt mot en ändring av lagstiftningen i den omfattning som föreslås.

Vad som förändrats under senare år och därför bör föranleda vissa ändringar är att expropriationsändamålen numera genom ökad privatisering av verksamheter i väsentligt högre grad innefattar kommersiella ändamål där expropriationslagens ersättningsregler inte längre ger ett rättvisande resultat.

Jag delar därför inte utredningens förslag beträffande införande av individuellt värde, bortseende av ”ovanlig” företagsnytta och det generella borttagandet av presumtionsregeln. Jag anser vidare att den föreslagna rätten till kostnadsersättning vid förrättning bör begränsas något ytterligare. Mina invändningar redovisas nedan. Jag är i övrigt ense med utredningen.

Kap. 7 Individuellt värde

Frågan om ersättning ska utgå för individuellt värde vid expropriation är inte ny. Redan Strahl behandlar frågan i sitt arbete ”Fyra expropriationsrättsliga uppsatser” från 1926. Lagstiftaren har hittills varit avvisande till tanken att ersätta ideella skador. I samband med miljöskadelagens tillkomst avvisades t.ex. frågan. Rätt till ersättning för ideella skador är för övrigt ytterst begränsad i skadeståndssammanhang och förbehållen några speciella situationer.

Genom det individuella värdet ska fastighetsägare erhålla ersättning som vid en frivillig överlåtelse. Det är syftet med förslaget. Därmed påverkas emellertid också grunderna för ersättning i form av s.k. annan ersättning. Flyttningskostnader, kostnader för anskaffning av ersättningsfastighet, anpassningsersättningar och annat som i dagens lagstiftning kompenseras via annan ersättning kan därmed ifrågasättas. Saken, som är av grundläggande principiell betydelse och kräver en djupare analys, har inte berörts av utredningen annat än i förbigående.

Vilka olägenheter det individuella värdet ska täcka in är något diffust. Texten får förstås så att det är fråga om affektionsvärden, obehag av psykisk natur och s.k. frustrationsskador samt möjligen även skador till följd av expropriationsförfarandet (utlägg, tidsförluster). Även värderingsosäkerheten ska eventuellt vägas in. Det saknas en närmare analys av olägenheterna vad gäller möjligheterna att bestämma deras omfattning samt motiven för ersättning.

Värderingsosäkerheten kan domstolen bedöma inom ramen för 35 kap. 5 § RB och lantmäterimyndigheten inom ramen för officialprövningen.

S.k. frustrationsskador betraktas i dag, när det gäller avkastningsfastigheter, som investeringsförluster och ersätts som annan ersättning. När det gäller bostadsfastigheter är det inte självklart att ersättning alltid kan utdömas för dessa skador enligt dagens lagstiftning. Det krävs i princip att fastighetsägaren kan göra sannolikt att återanskaffning kommer att ske. Oavsett det bör det inte vara något problem att objektivt bestämma skadan i varje enskilt fall. Om lagstiftaren vill åstadkomma en generösare tillämpning än vad som gäller i dag bör det enligt min mening inte ske som ett individuellt värde utan ska prövas från fall till fall som annan ersättning. Detta kan uppnås genom en lagändring. Möjligen är det tillräckligt med ett klargörande uttalande i motiven.

Även förfarandeskador bör kunna storleksbedömas utan större svårighet och lämpligen, efter lagändring eller vägledande uttalanden i motiven, ersättas som annan ersättning. En eventuell ersättningsrätt väcker dock frågan om inte förfarandekostnader också borde ersättas i andra sammanhang t.ex. vid planläggning.

När det gäller obehag av psykisk natur och förlust av affektionsvärden går dessa inte som utredningen framhåller att bestämma rent objektivt. Ett schablonpåslag på marknadsvärdet, vare sig det är 25 % som föreslås eller 50 % som också har förespråkats, är emellertid inte tilltalande. Olägenheter av detta slag står inte i något

direkt samband med fastighetens marknadsvärde. I det enskilda fallet kanske påslaget inte på långt när kompenserar en fastighetsägares särskilda intresse att behålla sin fastighet och obehaget att utsättas för tvångsförfarande. I ett annat fall skulle påslaget vid höga värden på den avstådda egendom vida överstiga de olägenheter som ska täckas med påslaget.

Det sagda kan belysas med utgångspunkt i några avgöranden som utredningen hänvisar till i annat sammanhang. I NJA 2007 s. 695 (det s.k. optokabelmålet) skulle fastighetsägarna således tillerkännas en ytterligare ersättning med endast 500 kr i ersättning för individuellt värde vid ett påslag om 25 %. I Svea hovrätts dom 2003-08-29 i mål nr T 5501-01 (tredje rullbanan vid Arlanda) skulle fastighetsägaren, som utgjorde en häradsallmänning, tillerkännas ca 4,5 Mkr i ersättning för individuellt värde vid 25 % påslag. Genomförs utredningens förslag också vad gäller presumptionsregeln och influensregeln torde påslaget öka till uppskattningsvis 10–19 Mkr. (Anm. Vid fullt bifall till fastighetsägarens yrkande i målet skulle påslaget bli ca 19 Mkr.) Typiskt sett skulle de högsta ersättningarna för individuellt värde – på det sätt det föreslås knytas till marknadsvärdet – hamna hos fastighetsägare i tätorter och inte på landsbygden där affektionsvärden i första hand gör sig gällande. Enligt min mening blir reformen på så vis helt förfelad. Expropriationslagen bör vara förskonad från schablonpåslag.

Jag anser vidare att ersättning för affektionsvärden endast bör komma ifråga i sådana fall där ersättningen bestämts med utgångspunkt i pågående markanvändning. För den fastighetsägare som fått del i vinst, fått ersättning för förväntningsvärden eller fått tillgodogöra sig företagsnytta eller s.k. plannytta, är det, med hänsyn till de motiv som anges för reformen, normalt inte motiverat med ersättning av det här slaget. I vinstfördelningsfallen åsyftas sålunda en reglering där ersättningen bestäms med utgångspunkt i vad som skulle ha blivit fallet vid frivillig uppgörelse. Ersätts förväntningsvärden eller tillfaller företagsnytta eller plannytta fastighetsägaren ligger en markanvändning till grund för värdering som med all sannolikhet inte ger upphov till affektionsvärden. Vad som möjligen skulle återstå är ersättning för obehag av psykisk natur dvs. något som skulle kunna benämnas ”kränkingsersättning”. Den frågan har dock inte diskuterats explicit av utredningen.

Min inställning är sammanfattningsvis att ersättning för affektionsvärden m.m. endast kan komma ifråga i sådana fall där expropriation sker för allmänt, icke kommersiellt, ändamål, dvs. vägar, järn-

vägar, försvar, naturvård m.m. där ersättningen bestäms utifrån pågående markanvändning. Därutöver ifrågasätter jag om expropriation för allmännyttiga ändamål av det angivna slaget utgör en sådan speciell situation att den, med avsteg från vad som normalt gäller i skadeståndsammanhang, ska utlösa ersättning för ideella skador. Om ersättningsrätt ska medges för individuella värden anser jag att ersättningen ska prövas efter en skälighetsbedömning från fall till fall, dvs. inget schablonpåslag, och med iakttagande av de begränsningar som jag redovisat.

Kap. 9 Presumtionsregeln

Presumtionsregeln har relativt nyligen varit föremål för utredning (SOU 1996:45). Den utredningens förslag var att regeln skulle finnas kvar och endast mindre ändringar vidtas som syftade till att minska vissa olägenheter för fastighetsägare. De förändringar som enligt utredningen hade inträffat sedan regeln tillkomst motiverade inte mer omfattande lagändringar än de som föreslogs. En minoritet av remissinstanserna, ca en tredjedel, ansåg att presumtionsregeln skulle upphävas. Förhållandet tyder på att något större problem inte föreligger vad gäller presumtionsregeln. Utredningens förslag har inte heller genomförts.

Min syn på behovet av ändring utgår från att det i första hand är övergripande infrastrukturanläggningar i form av vägar, järnvägar, flygplatser och andra kommunikationsmedel samt etablerandet av samhällsleisure i form av skolor, sjukvård, kultur, fritid m.m. som gör mark attraktiv och skapar särskilda lägesvärden dvs. förväntningsvärden. Dessa insatser från det allmänna finansieras på sätt alltid har skett i allt väsentligt av skattemedel. Därför framstår det inte som särskilt orättvist, orättfärdigt eller anmärkningsvärt i övrigt att det allmänna också får tillgodogöra dessa lägesvärden och inte den enskilde fastighetsägaren i huvudsak på sätt som följer av presumtionsregeln. Det är ett avsteg från marknadsvärdeprincipen som framstår som motiverat även i en marknadsekonomi. Därmed är det av underordnad betydelse hur det förhåller sig med bostadsmarknaden, vem som betalar exploateringsavgifterna och vem som fattar beslut om markanvändningen eller bekostar planarbetet.

Enligt min mening är det dessutom så att presumtionsregeln väl korresponderar med vad som gäller i fråga om fastighetsägares möjligheter att få tillstånd till ändrad markanvändning i form av

bygglov, strandskyddsdispens, vattenverksamhet, täkt och miljöfarliga etableringar eller får tåla i form av rådighetsinskränkningar i pågående markanvändning. Ersättning utgår sålunda inte i de angivna situationerna till fastighetsägare för att förväntningar inte infrias. Detta är naturligtvis inte en tillfällighet. Presumptionsregeln och huvuddelen av gällande markpolitiska regelverk har tillkommit vid eller härrör från samma lagstiftningstillfälle i början på 1970-talet och utgör på så sätt en genomtänkt helhet. Jag anser att de skäl som utredningen framför för att förväntningsvärden ska hanteras olika i markåtkomstsituationer jämfört med vad som gäller vid tillståndprövning och rådighetsinskränkning inte har någon större tyngd. Ett vägrat tillstånd eller ett beslut om rådighetsinskränkning är för den enskilde fastighetsägaren i praktiken lika evigt som avstående av äganderätt. Att t.ex. ett beslut om naturreservat eller en Q-märkning av en kulturhistorisk byggnad skulle återtas framstår för mig som närmast helt utopiskt.

I avsnitt 9.6.3 behandlas presumptionsregelns betydelse från lika-behandlingssynpunkt med utgångspunkt i några exempel. Slutsatserna kan ifrågasättas.

I det första fallet görs jämförelse mellan två närbelägna fastigheter med helt lika förutsättningar vad gäller förväntningar om framtida utnyttjande. Den ene fastighetsägaren får sin fastighet exproprierad och därmed inte möjlighet att tillgodogöra sig förväntningsvärdet medan den andre som inte utsätts för expropriation kan tillgodogöra sig detta. Det är i och för sig riktigt att presumptionsregeln i teorin kan medföra detta otillfredsställande resultat. Att fastighetsägarna behandlas olika ligger dock främst i tillämpningen av expropriationsmedlet. Det är svårt att förstå varför den ene fastigheten ska exproprieras men inte den andre. Det ska ändå ske en behovsprövning för att expropriation ska få äga rum. Exemplet anser jag inte vara representativt för den praktiska tillämpningen.

Det andra exemplet utgår också från två likadana, intilliggande, fastigheter. Exemplet har delats upp på två olika fall. I det första fallet är den ena fastigheten ämnad för bebyggelse och den andra fastigheten för ett ändamål (grönområde etc.) som är nödvändig för att förväntningarna ska infrias för den första fastigheten. I texten anges att tillämpningen av presumptionsregeln leder till olika-behandling eftersom den ena fastigheten får tillgodogöra sig förväntningar men inte den andra. Om presumptionsregeln tas bort kommer förvisso förväntningsvärdet att ersättas och därmed uppnås en något högre grad av likabehandling men någon total utjämning

sker inte. För det krävs andra lagstiftningsåtgärder. Förutom att likabehandlingsfrågan kan hanteras enligt lagen om exploaterings-samverkan kan nämnas att det i andra sammanhang framlagts förslag som skulle medföra likabehandling. I samband med PBL-reformen 1987 föreslogs sålunda ändringar i expropriationslagen som skulle åstadkomma fullständig likabehandling i den här situationen. Frågan har också övervägts senare i samband med en översyn av PBL.

I det andra fallet är förutsättningen den att expropriationsändamålet utsläcker förväntningarna på båda fastigheterna. Presumtionsregeln sägs innebära likabehandling på så sätt att ingen av fastighetsägarna skulle få ersättning för förväntningsvärde. Den som avstår mark kan åberopa influensregeln och hävda ersättning för förväntningsvärde som förelegat om inte expropriationen inträffat (jfr NJA 1979 s. 32). Åberopas presumtionsregeln bör det dock leda till att detta värde inte ersätts. Den fastighetsägare som inte avstår mark kan i särskild process föra talan om ersättning för förlust av förväntningsvärdet enligt 32 kap. 1 § miljöbalken. Något generellt svar om utgången av en sådan process kan inte ges. Om den som avstår mark inte tilldöms ersättning för förväntningsvärdet kan dock antas att sådan ersättning inte kommer att utdömas till grannen i en miljöskadeprocess (jfr MÖD 2004:11).

För samma fall sägs i texten att avskaffande av presumtionsregeln innebär en fördel för den fastighetsägare som avstår mark eftersom därmed förväntningsvärdet ersätts. Grannen kan dock som sagt väcka talan enligt miljöbalken. Möjligheterna att få ersättning enligt miljöbalken för förväntningsvärdet bör öka om presumtionsregeln tas bort och rimligen vara lika goda som för den som avstår mark. Den fördel som därmed skulle föreligga hänför sig därmed till rättegångskostnader. Det är å andra sidan en fördel som alltid föreligger för den som blir utsatt för expropriation jämfört med den som måste agera enligt 32 kap. miljöbalken. Slutsatserna i detta exempel om likabehandling är alltså inte självklara.

Sammanfattningsvis anser jag inte att det som anförs om likabehandling medför att presumtionsregeln generellt sett ska avskaffas. Mitt ställningstagande avser de fall där expropriation sker för allmänna, icke kommersiella, ändamål. Där expropriation sker för ändamål som bedrivs på marknadsmässiga villkor, dvs. vinstfördelningsfallen i den föreslagna 4 kap. 3 §, finner jag dock att övervägande skäl numera talar för att upphäva presumtionsregeln.

Lagtekniskt bör det inte innebära några svårigheter, jfr den nuvarande konstruktionen i 5 kap. 10 a § 3 st. FBL.

Kap. 10 Influensregeln

Inledningsvis vill jag ta upp begreppet ”företaget” i influensregeln. För att kunna förstå, hantera och diskutera influensregeln måste det vara klart vad som avses med begreppet. Den praxisgenomgång som utredning utfört visar tydligt på oklarheter och behov av en handfast vägledning av bl.a. rättsäkerhetsskäl. Utöver vad som sägs i utredningen kan pekas på NJA 2003 s. 619 (Ålbergmålet) och Högsta domstolens avgöranden 2008-05-15 i målet Ö 5083-06 (ett av de s.k. mastmålen i NJA 2008 s. 510 [I-III]). I det första målet ansågs vid ändrat läge för väg E4 företaget vara begränsat till den nya vägen såvitt gällde bedömningen av toleransavdraget medan vid skadebedömningen beaktades nyttan av att bli av med trafiken på den gamla vägen. I samma mål gjordes sålunda olika bedömningar av företagets omfattning; en vid och en snäv avgränsning. I det andra målet omfattade företaget inte endast den aktuella upplåtelsen utan även tidigare händelser kopplat till masterna – arrendeupplåtelse och bygglov – skulle ingå, dvs. en vid avgränsning. (Hovrätten gjorde i målet en snäv avgränsning som närmast överensstämde med avgränsningen i Ålbergmålet vad gällde toleransavdraget.) Såväl vad utredningen redovisat som exemplen visar på att en djupare analys av företagsbegreppet hade bort vidtas. I avsaknad av sådan bör stor restriktivitet gälla i fråga om lagändring.

I övrigt vill jag anföra följande. Beträffande företagsskadan gäller i dag att grund saknas för att ersätta sådan skada som inte består i marknadsvärdeförändring utan utgör s.k. annan ersättning. Det framgår tydligt av lagtexten i 4 kap. 2 § expropriationslagen att endast inverkan på marknadsvärdet avses. Inte heller medför 4 kap. 1 § expropriationslagen rätt till sådan ersättning eftersom lagrummet, som det får förstås, endast tar sikte på skador till följd av expropriationen och inte till följd av expropriationsföretaget. Enligt 32 kap. 1 § miljöbalken kan miljöskador ersättas utan motsvarande begränsning. Det är i högsta grad rimligt att ersättning för företagsskador på samma sätt som gäller för miljöskador utgår oavsett skadans natur och att lagen är tydlig på den punkten.

I fråga om företagsnyttan delar jag utredningens uppfattning att ”vanligt förekommande nyttor” inte ska avräknas på expropriations-

ersättningen i övrigt och därmed få tillgodogöras av fastighetsägaren. Starka rättviseaspekter föranleder detta ställningstagande. Den som utsätts för ett tvångsförvärv och på så vis gör en uppoffring för ett allmännyttigt ändamål ska inte komma i sämre läge än andra – grannar och närboende – som kan tillgodogöra sig uppkommen nytta utan inskränkningar. Sådan är också praxis och tillämpning som jag uppfattat saken. Det exempel som anger att den som upplåter mark för gata, väg eller va-ledningar får tillgodogöra nytta därav utan avräkning på ersättningen i övrigt är betydande för tillämpningen.

Beträffande sådan nytta som inte är ”vanlig” är jag dock av annan uppfattning än utredningen. Några rättviseaspekter gör sig inte gällande. Sedan länge har gällt att sådan nytta ska avräknas från expropriationsersättningen. Av utredningen framgår att detsamma gäller i ett flertal andra länder. Jag ser inga skäl för förändring av gällande regel. Motivet för mitt ställningstagande är att det fortfarande framstår som skäligt att den som åstadkommit nyttan genom risktagande, planeringsåtgärder och andra insatser också ska få tillgodogöra sig nytta som uteslutande kan knytas till företaget. Detsamma gäller naturalster – grus, matjord – som inte varit tillgänglig för markägaren på grund av markanvändningsrestriktioner med hänsyn till allmänintresset men som genom omprioritering till förmån för andra allmänintressen görs tillgängliga. Detta förhållande har legat till grund för en fungerande ordning vid tillvaratagande och balansering av byggnadsmassor vid väg- och järnvägsbyggandet i landet. Marknadsvärdepåverkan uppstår i princip momentant när tillstånd till att ändra markanvändning ges och har uteslutande sin grund i expropriationsföretaget helt oberoende av markägarinsatser. Därmed ser jag gällande regel om företagsnytta som ett väl motiverat avsteg från marknadsvärdeprincipen.

I den mån expropriation sker för ändamål som bedrivs på marknadsmässiga villkor innebär utredningens förslag att vinstdelning ska ske. I dessa fall kommer fastighetsägare att få tillgodogöra sig del av företagsnyttan inom ramen för vinstdelningen. Det är en rimlig ordning enligt min mening och överensstämmer med vad som gäller i fastighetsbildningssammanhang. Ett bibehållande av reglerna om företagsnytta skulle därför i praktiken innebära att avräkning av ”ovanlig nytta” endast aktualiseras vid expropriation för allmänt, icke kommersiellt, ändamål.

Kap. 12 Kostnadsersättning

Jag instämmer i bedömningen att viss rätt till kostnadsersättning bör införas vid förrättning. Det ska noteras att jämfört med förhållandena när denna fråga ursprungligen utreddes har den förändringen inträffat att Lantmäteriet genom "avknoppning" av en omfattande fastighetsekonomisk verksamhet inte längre förfogar över expertis i ersättnings- och värderingsfrågor inom den egna organisationen. Behovet tillgodoses via externa konsulter vilket är en försämring som understryker vikten att införa rätt till kostnadsersättning.

Jag anser att möjligheterna till sådan ersättning bör begränsas i förhållande till utredningens förslag. Jag kan sålunda inte se att något behov föreligger för annat än för ersättningsfrågor. Inte heller kan jag se att det normalt ska utgå ersättning för fastighetsägares inställesekostnader. I båda dessa fall uppkommer förutom avgränsningsproblem, merarbete och kostnader utan att så mycket vinnas för den sak som motiverar införande av kostnadsersättning. Samtidigt uppkommer ett obefogat motsatsförhållande vad gäller andra förrättningsåtgärder.

Särskilt yttrande av Gudrun Jonsson-Glans

Allmänt

Denna utredning har, med hänsyn till omfånget och komplexiteten av de frågor som skall utredas, tyvärr tvingats arbeta under tidspress. Utredningsdirektiven är mycket detaljerade. De anger i princip, utgående från nuvarande ersättningsregler, paragraf för paragraf vilka delar som skall utredas och vilka frågor som skall övervägas. Detta har lett till att helhetsperspektivet, hur föreslagna ändringar totalt gestaltar sig, har kommit på undantag. Likaså saknas perspektiv på hur expropriationslagen i dess föreslagna nya utformning står i samklang med annan lagstiftning. Med hänsyn till det omfattande arbete som lagts ner på redovisningen av expropriationsersättning i andra länder är det anmärkningsvärt att det inte görs någon analys av det redovisade materialet. Det hade varit på sin plats att konstatera att de nu föreslagna ändringarna starkt avviker från de grundprinciper som i dag gäller så väl i Sverige som i andra jämförbara länder.

Det utredningen gjort, styrd av de detaljerade direktiven och den knappt tilltagna tiden, kan liknas vid att bygga ett hus där man detaljgranskar varje byggnadsdel för sig. Huruvida de passar ihop eller ej har inte ägnats särskilt mycket tid. Inte heller om huset passar in i den omgivning det skall stå. Visst bakgrundsmaterial finns förvisso framtaget men den egna analysen och helhetssynen saknas till stora delar.

Om tid funnits och direktiven så medgett hade ett bättre angreppssätt varit att först diskutera vart man vill nå och därefter fundera över vägen dit. Att den som drabbas av expropriation vill ha så hög ersättning som möjligt är givet. Att den som exproprierar vill betala så lite som möjligt är däremot inte alltid givet. I den mån det är det allmänna som ianspråktar är helhetssynen mer mångfasetterad än så.

Ett tvångsanspråktagande är självklart ett ingrepp i den privata äganderätten. Den första fråga man bör ställa sig är vilken skada som bör ersättas? Hittillsvarande lagstiftning har byggt på skadeståndsrättsliga principer. Fastighetsägaren skall hållas ekonomiskt skadeslös, med två uttalade undantag, expropriationslagen 4:2 (influensregeln) och 4:3 (presumtionsregeln). Utredningens förslag är att båda dessa undantag utmönstras ur lagstiftningen utom vad gäller skadedelen i 4:2. Därutöver föreslås två nyheter, ersättning för

individuellt värde och i vissa fall även vinstdelning. I vinstdelningsfallet är det klart uttalat att avsikten är att frånga tidigare skadeståndsrättsliga principer.

I de fall tvångsanspråktagande sker för statsfinansierad verksamhet innebär föreslagna ändringar otvivelaktigt en större förmögensöverföring än i dag, från samtliga skattebetalare till dem som drabbas av expropriation. Detta är uppenbarligen enligt direktivet målet, men hur stor omfördelning är rimlig? När den frågan är besvarad kan man titta närmare på medlet, det vill säga hur lagstiftningen skall utformas för att nå dit.

Individuellt värde

Förslaget att ersätta fastighetsägarens individuella värde, det vill säga ett högre värde än vad som kunnat realiseras vid skadetidpunkten, innebär att begreppet skada får en helt ny innebörd jämfört med tidigare. Det överensstämmer inte med begreppet skada i andra sammanhang. Vid skada ersätts normalt det värde som kunnat realiseras när skadan inträffade, det vill säga förändringen i den ekonomiska förmögenheten. När en bil skadas i trafiken eller en tavla blir stulen ersätts i princip ägaren med det belopp som tillgången kunnat inbringa vid en försäljning. Hänsyn tas inte till att bilen respektive tavlan hade ett särskilt värde för ägaren.

Genom förslaget får äganderätt till fast egendom vid expropriation en särställning gentemot både äganderätt till annan egendom och äganderätt till fast egendom vid andra ersättningssituationer. Utredningen jämför med ersättningsregeln i minerallagen men det är enligt min uppfattning snarare ett exempel på vinstdelning än på ersättning för individuellt värde.

I skälen för införande av regler om ersättning för individuellt värde nämns bland annat att följande skador/ersättningar avses:

- Vissa mätbara ekonomiska kostnader som inte ersätts i dag, exempelvis icke ersättningsgilla transaktionskostnader
- Fastighetsägarens egen värdering av förlusten, exemplifierat med affektionsvärde "icke monetära nyttor", psykiskt lidande och s.k. frustrationsskador
- Värderingsosäkerheten

Viss del av mätbara ekonomiska kostnader ersätts i dag som ersättning för övrig skada. Det framgår klart av utredningens förslag att påslaget för individuellt värde skall avse skador utöver det som i dag ryms inom begreppet annan ersättning. Övrig skada avser med dagens regler övrig ekonomisk skada. Således finns redan möjlighet att ersätta den typen av kostnader. Mot detta kan göras invändningen att det inte är alla ekonomiska kostnader som ersätts i dag. Det är riktigt att rättstillämpningen har kommit att exkludera vissa kostnader, exempelvis vissa kostnader vid kontakt med myndigheter vid markåtkomst. I rättstillämpningen har under en lång följd av år gjorts en avvägning vilka kostnader som det är rimligt att fastighetsägaren får bära själv och vad som samhället bör ersätta. Detta har varit en grannliga uppgift och hänsyn har tagits till vad som ersätts i andra sammanhang. För det fall expropriationslagens ersättningsregler görs mer generösa i detta avseende finns all anledning att överväga ändringar i annan lagstiftning för att få en lika-behandling av alla medborgare, så väl fastighetsägare som andra. Detta innebär enligt min uppfattning att man åtminstone bör överväga att ersätta fastighetsägares kostnader för kontakter med myndigheter vid exempelvis planläggning och eventuellt för besvär vid förvaltningsdomstol mer generellt. Är det åt det hållet lagstiftaren vill gå?

Min bestämda uppfattning är att mätbara ekonomiska kostnader skall ersättas individuellt och att nuvarande regel om annan ersättning är tillfyllest i det avseendet. Jag anser att denna ersättningspost mycket väl kan rymma flera av de exempel som hållits fram i debatten. Vilka som verkligen inryms i begreppet är det lämpligt att domstolarna liksom i dag prövar från fall till fall. För det fall målet är att ändra rättspraxis i visst avseende, för viss typ av ekonomisk mätbar skada, är det mer lämpligt att klart redovisa denna/dessa poster så att sakfrågan i sig kan övervägas. Tilläggas kan att så gott som alla de ersättningsposter som i redogörelsen för ersättningsregler i andra länder tagits upp under benämningen ”kan ha ett personligt värde för avträdaren”, ersätts enligt gällande svensk rätt som övrig skada.

Vad gäller ickemonetära nyttor avser dessa affektionsvärden (utöver det som normalt ingår i marknadsvärdet), psykiskt lidande och så kallade frustrationsskador. Frågan är här om det är rimligt att vid sakskada och ren förmögenhetsskada ersätta sveda och värk? Vad är värst? Att mista några hektar av egendom som gått i arv i generationer? Att mista mark som köptes i spekulation förra

månaden? Att mista bilen som man mekat med varje ledig stund i 10 års tid? Detta är naturligtvis individuellt. Avvägningen vid utformandet av expropriationslagens ersättningsregler blir således huruvida förlust av icke monetära nyttor är något som den enskilde får tåla eller om det är något som alla skattebetalare solidariskt skall betala för. Om avvägningen stannar vid att ersättning för detta är något som vi alla solidariskt skall betala för, anser jag att man skall vara medveten om att det avviker från skadeståndsrätten i övrigt. Det borde vidare vara självklart att benämna ersättningen vid dess rätta namn, exempelvis ersättning för sveda och värk, ersättning för kränkning eller något dylikt.

Den sista aspekten, värderingsosäkerheten, hänger ihop med bevisbördefrågan. Huruvida värderingsosäkerheten verkligen ligger till grund för utredningens ställningstagande om individuellt värde och storleken av detsamma är oklart. Även i detta avseende anser jag att saker skall kallas vid dess rätta namn och för det fall förslaget om ersättning för individuellt värde avser att avlasta den drabbade från del av värderingsosäkerheten bör det klart framgå av lagstiftningen.

Ett problem med förslaget om individuellt värde som visserligen torde ligga utanför utredningens uppdrag men som kan vara värt att nämna är beskattningsfrågan. Eftersom begreppet individuellt värde är lite diffust (ickemonetära nyttor samt vissa monetärt mätbara skador som inte ersätts enligt gällande rätt) tyder det närmast på att det är något som inte har med marknadsvärdet att göra. Å andra sidan sägs grundtanken med individuellt värde vara att efterlikna marknaden och fastighetsägaren skall få den ersättning som skulle utgå vid en frivillig försäljning. Hur skall det individuella värdet beskattas? Utredningen tycks utgå ifrån att det individuella värdet skall beskattas som realisationsvinst, vilket jag inte anser självklart.

Företagsnytta

Jag delar inte utredningens uppfattning om hur begreppet företagsnytta skall tolkas. Jag instämmer i att rättspraxis spretar. Åsikterna om hur reglerna skall tillämpas är också vitt skilda. Jag anser därför att det kan finnas ett behov av att reformera regeln. Jag delar emellertid inte utredningens uppfattning att detta bäst sker genom att helt enkelt stryka nyttodelen i 4:2.

Min åsikt är att reglerna om företagsnytta, i likhet med företagskada, skall ha sin grund i grannelagsrättsliga regler. Högsta domstolen har mycket väl uttryckt detta, citerat i avsnitt 10.5.3 i utredningen: Typiskt för sådan inverkan är att den även påverkar andra fastigheter i omgivningen. Hänsyn behöver dock inte tas till sådan påverkan som ligger inom ramen för vad man normalt får räkna med (se prop. 1971:122 s. 178). Vid expropriation av del av fastighet skall jämförelse ske mellan fastighetens marknadsvärde före expropriationen, med bortseende från inverkan av expropriationsföretaget, och restfastighetens värde efter expropriationen, med beaktande av sådan påverkan av expropriationsföretaget som fastighetsägaren inte skäligen behöver tåla (se a. prop. s. 190).

Nuvarande ordalydelse i expropriationslagen 4:2 kan tolkas som att vid delexpropriation skall nyttan räknas in i värdet av fastigheten före intrånget. Detta är emellertid ologiskt och gör det hela mycket svårbegripligt. Det är därför lämpligt att i denna del börja med blankt papper och fundera över vilket mål man vill nå och där efter hur regeln bör vara utformad.

Huruvida målet skall vara att fastighetsägaren över huvud taget skall få högre ersättning än den faktiska skadan är närmast en ideologisk fråga som naturligtvis först skall övervägas. Utredningens inställning är att all värdeökning som ett expropriationsföretag orsakar på omgivande fastigheter skall räknas fastighetsägaren till godo (innebärande att nyttan aldrig skall avräknas från ersättningen vid delintrång). Jag delar inte den uppfattningen. Min inställning är att rådande ordning, innebärande att "extra ordinära nyttor", inte alltid och fullt ut får räknas fastighetsägaren tillgodo i huvudsak är en rimlig avvägning. I stort sett är det så lagstiftningen är utformad i dag. Detta innebär också att såväl negativa som positiva förändringar orsakade av expropriationsföretaget behandlas på ett likformigt sätt.

Det enklaste är därför att låta denna paragraf vara oförändrad vad avser företagsnytta. Eftersom det har visat sig att dagens regel om företagsnytta är svårtolkad kan det ändå finnas skäl att göra en ändring. Ett annat sätt skulle kunna vara att utforma regeln som en skälighetsregel. Grundregeln blir i så fall att vid delexpropriation skall normalt den nytta företaget medför för fastighetsägaren inte avräknas från ersättningen. Om däremot företaget ger fastighetsägaren en så stor värdeökning på restfastigheten att det inte är skäligt att denne dessutom skall erhålla ersättning för den ianspråk-

tagna marken fullt ut, skall skäligt avdrag göras. Det blir således i så fall en ”omvänd vinstfördelningsregel”.

Man skall komma ihåg att det här handlar om att avräkna en värdeökning som enbart inträffar på grund av expropriationsföretaget.

Särskilt om grus

För det fall ett expropriationsföretag medför att det rent allmänt uppkommer förväntningar om möjlig och tillåten brytning av grus och andra alster på omgivande fastigheter är detta att betrakta som företagsnytta. Denna förväntning avspeglar sig i så fall i höjda marknadsvärden. Vad gäller ersättningen för en täktverksamhet som möjliggörs på den ianspråktagna fastigheten just på grund av expropriationsföretaget delar jag inte utredningens uppfattning att detta är att betrakta som företagsnytta.

Expropriationslagens grundsyfte är att fastighetsägaren skall hållas skadeslös. Om inte expropriationen kommit emellan, vad hade då inträffat? I det i utredningen refererade målet vid Svea Hovrätt gällande Arlandabanan synes det mig som om brytning inte kunnat ske om Arlandabanan inte byggts ut. Det var endast i konkurrens med det starka motstående intresset av att bygga ut flygplatsen som naturskyddsintresset fick ge vika. Det som försvann var således ”endast” en förhoppning om att få bryta gruset i framtiden. Det jag kallar ”förhoppningsvärden” är inte ersättningsgilla enligt dagens lagstiftning förrän marknaden är beredd att betala för ”förhoppningen”.

Ett annat exempel på samma tema är en fastighetsägare som hoppas på dispens från strandskyddet för att kunna exploatera tomter. En arbetsplan för väg fastställs för området och strandskyddsdispens erhålls. Den blivande vägen konkurrerar således ut bevarandeintresset för det strandnära området. Expropriationsföretaget vägen kommer alltså att konsumera förhoppningarna/möjligheten till framtida exploatering för bebyggelse. Detta är enligt mitt sätt att se på frågan vare sig en företagsnytta eller en ersättningsgill skada för fastighetsägaren. Detta eftersom fastighetsägaren frånsett vägföretaget ändå inte kunnat exploatera marken för tomter, trots de egna förhoppningarna därom.

Oavsett hur det förhåller sig med begreppet företagsnytta anser jag att det mål som utredningen uppenbart haft framför sig, nämligen

att grus i vissa fall skall kunna ersättas utöver marknadsvärdet, kan lösas på annat sätt. Detta kan hanteras genom att föreslagen regel om särskild ersättning i vissa fall, vinstfördelningsregeln, även beaktar sådan eventuell nytta för förvärvaren.

Toleransavdrag

Tvärtemot utredningens uppfattning anser jag att det även i fortsättningen skall göras toleransavdrag vid företagsskada enligt expropriationslagen respektive miljöskada enligt miljöbalken 32 kapitlet. Toleransavdraget har utbildats genom rättspraxis. Motivet att toleransavdraget är en självrisk som alla får bära är fortfarande hållbart. En praktisk fråga är också att huruvida man hamnar över eller under toleransnivån får en mycket stor ekonomisk effekt. Min uppfattning är att detta fenomen, allt eller inget, blir svårare att förstå för en fastighetsägare än att alla har en självrisk. Eftersom företagsskador normalt sett är mycket svårbedömda och i hög grad bygger på skälighetsöverbäganden förutser jag en stor ökning av antalet processer rörande företagsskador och miljöskador.

Ekonomiska konsekvenser

I kommittédirektivet (2005:147) anges att "Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, skall utredaren föreslå hur dessa skall finansieras". Något sådant förslag har inte presenterats, för det fall det inte skall anses underförstått att alla kostnader skall rymmas inom varje verksamhets befintliga anslag. Huruvida detta är en finansiering i dess rätta bemärkelse kan dessutom ifrågasättas.

Jag anser att kostnaderna för det allmänna är underskattade. Redovisningen är också i vissa delar vilseledande, eller i vart fall irrelevant. I avsnitt 14.2.4 (tabell 14.4) redovisas den procentuella ökningen av kapitalkostnaden. För Vägverket anges exempelvis att vid en ökning av ersättning för markåtkomst med 50 % ökar kapitalkostnaden med 0,125 %. Ökningen anges vara tämligen blygsam. För statens kostnader för byggande av vägar är detta en helt ointressant uppgift. En ökning av marklösenkostnaden för allmänna vägar med exempelvis 50 % innebär att ett 50 % större belopp skall

finansieras med allmänna medel. Detta är en oåterkallelig kostnad som aldrig kan hämtas hem. Vägrätt är en nyttjanderätt som inte ens i teorin kan realiseras i pengar. Den dag vägrätten eventuellt upphör skall marken återgå till markägaren utan kostnad.

Visserligen modifieras resonemanget i ett senare avsnitt: ”Efter som det handlar om offentliga verksamheter, bör de ekonomiska effekterna även analyseras från ett budgetperspektiv. Det kan då konstateras att höjda ersättningsnivåer för markåtkomst innebär en utgiftsökning”. Varför över huvud taget ha med den tidigare redovisningen om kapitalkostnader? Redovisningen bidrar endast till att röra till begreppen. Även i detta avseende är jag för en ökad tydlighet. Om fastighetsägarna får högre ersättning innebär det en ökad kostnad i motsvarande grad för staten, bortsett från eventuella skatteeffekter. Vad gäller skatteeffekterna är dessa mycket förenklat beskrivna. Som jag anmärkt ovan är det inte ens självklart på vilket sätt de ökade ersättningarna kan komma att beskattas.

Den ökade nettoersättningen till fastighetsägarna beskrivs ha en positiv effekt för samhällsekonomin. Detta utvecklas inte närmare. Vad jag kan begripa borde motsvarande neddragning i investeringar i infrastruktur verka i motsatt riktning. Vad det är frågan om är en förmögenhetsöverföring, där samma summa pengar, i Vägverkets, Banverkets med flera fall, överförs från det allmänna till enskilda fastighetsägare. Det är viktigt att denna fråga, som i grund och botten är ideologisk, lyfts fram och inte göms i vilseledande tabeller.

Jag delar inte utredningens bedömning av vad som är små förändringar och vilka som är märkbara. För Naturvårdsverkets del talar man om en årlig utgiftsökning om drygt 110 miljoner kronor, innebärande en total utgiftsökning för miljömålet levande skogar om 750 miljoner kronor. Om jag har uppfattat det rätt avser det en tidsperiod om cirka 7 år. Denna kostnadsökning anses som märkbar. Samtidigt menar utredningen att kostnadsökningen för staten i övrigt är liten. Men – den årliga ökade utgiften för enbart Vägverket och Banverket har bedömts till drygt 100 miljoner kronor per år vid en utgiftsökning om 30 % (25 % på grund av att individuellt värde skall ersättas och 5 % orsakat av de övriga föreslagna förändringarna). Under en sjuårsperiod blir således den ökade kostnaden för Vägverket och Banverket drygt 700 miljoner kronor.

Jag kan inte inse varför 100 miljoner kronor årligen hos Banverket och Vägverket anses ha en liten påverkan på statsfinanserna medan Naturvårdsverkets ökade kostnader om 110 miljoner är märkbar. Kostnaden för Vägverket och Banverket kommer att bestå

så länge nya vägar och järnvägar byggs och förändras. Att så som görs i utredningen, jämföra kostnadsökningar relativt verksamhetens volym, är bara intressant så länge man utgår ifrån att kostnadsökningen skall täckas inom respektive verk och med oförändrade anslagsmedel. I sådant fall är det givetvis enklare för Banverket och Vägverket att omfördela resurserna än för Naturvårdsverket. Utifrån statsbudgeten är emellertid 1 krona lika mycket oavsett vilken verksamhet den placeras i.

Jag anser att bedömningen om 5 % (utöver de 25 % som avser ersättning för individuellt värde) är en underskattning av de ökade kostnader som blir effekten av borttagandet av presumtionsregeln, borttagandet av nyttodelen i 4:2, borttagandet av toleransavdrag inbegripet ökad processbenägenhet.

Jag vill åter framhålla att det saknas förslag till finansiering av förslaget. Enbart för Banverket, Vägverket och Naturvårdsverket innebär föreslaget en kostnadsfördyring, eller en minskning av verksamheten, med minst 1,5 miljarder kronor under den närmaste sjuårsperioden.

Särskilt yttrande av Agneta Lefwerth

Allmänt

Ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen har fungerat väl under lång tid. Utredningen har inte påvisat att tillämpningen av bestämmelserna har lett till några stötande resultat, vare sig de har tillämpats direkt vid markförvärv eller indirekt vid överenskommelse mellan parterna i sådana fall då expropriation kunnat tillgripas. Överenskommelser har träffats i ca 95–99 % av de fall där ersättningsbestämmelserna varit aktuella. Jag anser därför att det inte finns skäl att genomföra de genomgripande ändringar som nu föreslås.

De ändringar som föreslås kommer att generellt leda till väsentligt ökade kostnader för det allmänna. Detta kommer även att bli fallet vid ”frivilliga” överenskommelser, eftersom man kan förvänta sig att förhandlingarna om ersättning kommer att ha den nya högre nivån som utgångspunkt. Utredningen anger att där samtliga föreslagna ändringar ska tillämpas i ett aktuellt markåtkomstfall, det kan handla om en fördubbling av ersättningsnivån, och att det, där vinstfördelning ska tillämpas och där markförvärvet leder till en mycket stor värdeökning, ersättningshöjningen blir betydande. Enligt min mening kommer en ökning på 100 % för markåtkomsten att få en oerhört stor betydelse för möjligheten att på det för samhället mest effektiva sättet planera bostadsbyggande, infrastruktur etc.

Det finns därför en uppenbar risk att de föreslagna förändringarna genom denna kostnadsökning kommer att lägga en hämmande hand över samhällsplaneringen.

Såvitt jag kan förstå har inte heller något av de andra länder som utredningen undersökt så generösa regler för markägaren som nu föreslås här.

Individuellt värde

Utgångspunkten för ersättningsbestämmelserna är att markägaren genom ersättningen ska försättas i samma situation som om expropriationen inte ägt rum, dvs. de har en reparativ funktion. Jag anser inte att det finns skäl att i expropriationssammanhang frångå huvudprincipen att ersättning för ideell skada inte utgår i skadeståndssammanhang. Ett påslag på löseskillingen/intrångsersättningen för det individuella värdet syftar enligt utredningen till att markägaren ska få den ersättning som han är beredd att sälja marken

för vid en frivillig överenskommelse. Det är svårt att förstå det rimliga i att en markägare, särskilt när det är fråga om en juridisk person, som inte har något större intresse av att äga just den aktuella marken ska få ett påslag på 25 procent.

Utredningen föreslår ju även att presumtionsregeln avskaffas, vilket medför att det schabloniserade påslaget för det individuella värdet ska beräknas även på förväntningsvärden, vilket jag starkt motsätter mig. I de fall det är fråga om råmark som ska förvärfvas föreslås markägaren således få ersättning för uppkomna förväntningsvärden, och dessutom ett påslag på tjugofem procent på marknadsvärdet inklusive förväntningsvärde. En sådan regel är inte rimlig.

Vinstfördelning

Även här frångås skadepincipen, vilket jag är emot. Utgångspunkten för att över huvud taget få tillstånd att exproprieras är att ändamålet är ett angeläget allmänt intresse. Jag är tveksam till att börja rangordna förvärven efter den typ av verksamhet det är fråga om. Här kan det också bli fråga om svårigheter vid bestämningen av ”i huvudsak marknadsmässiga villkor”.

Presumtionsregeln

Jag anser att i vart fall det argumentet, att stat och kommun ska slippa ersätta en värdestegring som de själva gett upphov till, som låg till grund vid införandet av presumtionsregeln fortfarande väger tungt, och att presumtionsregeln därför bör finnas kvar. Regeln har indirekt betydelse vid förhandlingar mellan markägare och förvärfvare, och utgör därvid en prisdämpande faktor som medverkar till att regelsystemet inte blir prisdrivande. Regeln bidrar till att förhindra spekulativa förväntningsvärden baserade på förväntningar om ändring i markens framtida användningssätt, inte sådana värden som kan hänföras till andra orsaker. Jag anser därför att sådana värdeökningar som kan hänföras till ändringar i markens framtida användning inte bör tillfalla den enskilde markägaren. Det är inte denne som har tillskapat det mervärde som uppkommer på marken. Mervärdet uppkommer genom att kommunen har funnit att den

marken är lämpligast för det aktuella ändamålet, och där är beredd att göra investeringar i form av planläggning m.m.

Enligt min mening har presumtionsregeln fungerat väl och det har inte påvisats att markägare blivit lidande vid dess tillämpning.

Särskilt yttrande av Birgitta Mökjas

Utredningen föreslår ett flertal grundläggande förändringar av ersättningsreglerna i expropriationslagen. Dessa förändringar påverkar i sin tur en mängd andra lagar som hämtar sina ersättningsregler från expropriationslagen. De förändringar som nu föreslås kommer att påverka samhällsbyggande på olika sätt. I vissa fall sker påverkan synligt och direkt, i andra fall på ett indirekt och ansamlat sätt. Med detta menar jag att de nätägande teleoperatörernas verksamhet berörs direkt till följd av förändringarna i expropriationslagen och ledningsrättslagen och indirekt till följd av de förändringar som träffar de för telebranschen nödvändiga el-nätägande bolagen. Vidare påverkas det övriga näringslivet genom sitt beroende av goda elektroniska förbindelser och som teleoperatörernas kunder. Utredningens uppfattning om konsekvenserna av föreslagna ändringar är ofullständig och mycket sent redovisade. Det saknas en helhetsanalys för hur denna förändring kommer att verka tillsammans med andra pågående lagförslag. Jag menar att utredningen inte förstått vidden av och inte på ett tillfredsställande sätt beskrivit konsekvenserna av förslagen.

I korthet anser jag att följderna av en lagstiftning i enlighet med utredningens förslag skulle få följande konsekvenser.

- De förändringar som föreslås innebär att skadepincipen överges. Skadepincipen har, hittills, varit den teoretiska grunden för ersättningsbestämmande i Sverige och i övriga västerländskt orienterade länder. Att överge skadepincipen öppnar för införande av subjektivt baserade ideella ersättningar utan samband med ekonomisk skada, men som i allmänhetens ögon kan framställas som ”behjärtansvärda”.
- Den balans mellan parterna som befrämjat frivilliga överenskommelser mellan fastighetsägare och dem som behöver ianspråkta mark bortfaller. Frivilliga överenskommelser har hittills träffats i den absoluta merparten (95–99 %) ¹ av fallen där tvångsförfoganden av marken annars varit alternativet. Med utredningens förslag kommer officialprövning av ersättning att bli det normala sättet att bestämma ersättningen. Parternas motiv för frivilliga överenskommelser om markupplåtelse kommer att minska mycket kraftigt.

¹ Se delbetänkande SOU 2007:29 avsnitt 5.4 s. 138–139.

- Detta i sin tur leder till att de ianspråktaganden som behöver ske för angelägna allmänna intressen i mycket högre utsträckning än tidigare kommer att prövas i processer i olika domstolar. Domstolarnas verksamhet kommer därmed också att påverkas med ökade kostnader och, om domstolarnas resurser inte förstärks, längre handläggningstider som följd.
- Kostnadsnivån för brukande av teletjänster kommer att öka. Dvs. priserna för dessa nyttigheter kommer att öka både för näringslivet och för privata brukare.
- En kapitalöverföring som inte kan motiveras utifrån ekonomiska principer kommer att ske från dem som behöver ta annans mark i anspråk för angelägna allmänna angelägenheter till dem som äger mark.
- På grund av att de rättsliga medel som finns för tvångsvis åtkomst till mark för allmänna angelägna anläggningar blir så kostsamma och långsamma kommer de endast att användas i fall där en investering med stor säkerhet kan bli lönsam. För verksamheter som inte finansieras genom skattemedel kommer investeringar i utbyggnad av nät där lönsamhet inte finns att ske med betydligt större restriktivitet än hittills.

Jag ställer mig starkt frågande till om direktiven för utredningen verkligen ger utrymme för förslag som får till effekt att de åtkomstmöjligheter till mark som finns för angelägna allmänna intressen i praktiken inte längre kommer att genomföras om inte en strikt ekonomisk lönsamhet för alla investeringar som sker kan påräknas. Den regionala påverkan detta kommer att ha för näringsliv och boende utanför expansiva tätortsregioner samt den påverkan detta kommer att ha för samhällsekonomin över huvud taget har inte på allvar beaktats i utredningen vilket enligt direktiven borde ha gjorts. Jag menar att utredningen i praktiken går utöver direktiven genom att så kraftigt stärka markägarens ställning på angelägna allmänna intressens bekostnad. Med dessa förslag riskerar Sverige att gå från att vara ett i-land till att bli ett u-land i fråga om infrastruktur.

Jag delar inte utredningens tolkning av de tre domar om värdering av ersättning för ledningsrätt som föregåtts av nyttjanderätt som Högsta Domstolen avgjort och som analyseras i kap. 6 i utredningen. Domarna ger inte stöd för att de ifrågasättanden som finns i direktiven skulle vara korrekta. Redan i utredningens delbetänkande

ifrågasatte jag utredningens sätt att värdera vad som är låg och vad som är hög ersättning för intrång. Jag menar att ersättningen skall ha sin grund i marknadsvärdet för marken i den användning den har, med bortseende från de värden som kan finnas i den bransch som ianspråktar marken. Är ortspriset korrekt värderat, vilket Högsta Domstolen inte ifrågasatt, är marknadsvärdet inte högre än de 3 000 kr som dömdes ut för den betesmark som ianspråktogs.

Förslaget om ersättning för individuellt värde. Den ekonomiska skada som föreslås kunna ersättas genom en förändrad lagstiftning ersätts sannolikt redan i dag som "övrig skada" enligt den nu gällande 4 kap. 1 § andra punkten. Att utvidga rätten till ersättning för "skador" som inte kan mätas i ekonomiska termer är främmande för svensk lagstiftning och förekommer endast till följd av lidande vid vissa typer av i lag utpekade brott. Att med schablonbelopp om 25 procent på marknadsvärdet garantera en högre ersättning än marknadsvärdet med påstående att den "allmänna synen" är annorlunda nu än för 30 år sedan och styrka detta med en icke i detalj redovisad gallupundersökning är inte ett argument som övertygar. Valet av procentuellt påslag ger dessutom en högre beloppsmässig utdelning för fastighetsägaren ju högre marknadsvärdet blir. Att det "individuella värdet" skulle variera som ett procentuellt påslag är knappast förenligt med en rättvis ersättning vare sig för den drabbade eller för den som skall ersätta värdet.

Följden av den nya influensregeln blir, såvitt jag kan förstå, att fastighetsägaren i fall då fastigheten delvis tas i anspråk får full ersättning för marknadsvärdeminskningen och dessutom en värdefullare fastighet. Med andra ord får fastighetsägaren betalt två gånger, först vid ianspråktagandet och därefter vid eventuell senare försäljning av restfastigheten.

Förslaget att upphäva presumptionsregeln, 4 kap. 3 § får till följd att fastighetsägaren får ersättning för mer eller mindre realistiskt grundade förväntningsvärden som denne inte skapat själv och som kanske inte skulle ha kunnat realiseras alls och därför, liksom alla förväntningsvärden, är behäftade med en stor osäkerhet. Den expropriering kan därtill få betala två gånger för mark som behövs för angelägna allmänna intressen. Det måste i sammanhangen påpekas att det är förväntningsvärden om ständigt ökande fastighetspriser som just nu, under hösten 2008, ställer till stor dramatik i stora delar av samhällsekonomin.

När det gäller förslaget om vinstdelning menar jag att det förslaget är undermåligt utrett och jag kan inte ställa mig bakom

förslaget. De argument som förs fram till förmån för förslaget är inte förankrade i verkligheten. Förslaget bygger på teoretiska spekulationer av en handfull personer, utan vare sig insyn eller kunskap om de verksamheter som nu kommer att beröras av en sådan regel. Införandet träffar, tvärt emot utredningens ambition att undanta verksamheter med reglerad prissättning, verksamheter vars prisbildning är mycket starkt omgärdad av regler och i mycket stor utsträckning övervakad av respektive branschs tillsynsmyndighet. På förfrågan har tillsynsmyndigheten för telebranschen, PTS, uttalat varningar för införande av de förslag som nu föreligger. Det finns en mycket stor och omfattande reglering av villkor och priser i de "avreglerade" el- och telebranscherna. Man kan dessutom i telebranschen se en stor iver på både europeisk och inhemsk nivå att införa nya regler som innebär stora pålagor på branschen (t.ex. trafikdatalagring, signalspaning, specificerade fakturor). Jag skulle vilja avliva den myt som spritts att förändring från affärsdrivande verk till bolag och ett ökat antal nätägande bolag inom telekomsektorn skulle innebära någon avgörande skillnad i fråga om marknadsanpassning av verksamheten. Det är således vare sig utrett eller visat att den förändring som skett från offentligrättsligt ägande till privaträttsligt ägande innebär att fastighetsägares rätt till ersättning för ianspråktagen mark försämrats eller att fastighetsägare blir sämre behandlade jämfört med tidigare.

Jag delar utredningens uppfattning att det inte är möjligt att införa en vinstfördelningsregeln efter modell fastighetsbildningslagen. Utredningen borde ha stannat där. Jag anser att det är omöjligt att utforma en regel efter den nytta som ianspråktagen mark har för ledningsägaren. Jämförelsen mellan mobilbasstationer och det enskilda byggandet av IKEA-varuhus är inte relevant. Det finns inget självständigt utbud av mark för master med teknikbod, vilket det finns för mark ämnad för kommersiella byggnader såsom IKEA-varuhus. Det utbud av mark som finns för telekomändamål är helt skapat av de förfrågningar från de ytterst få företag som behöver etablera sådan infrastruktur för att bedriva sin verksamhet. Valet av plats för mast och bod är vidare i första hand bestämd av de nätplaneringsmässiga förutsättningar som gäller för radionät. I praktiken innebär detta att dessa företag har mycket begränsade möjligheter att kunna välja plats, fastighet eller markägare för att uppföra en mast som passar in i företagets nätstruktur. Företagen är beroende av att markägaren på en viss för nätplaneringen godtagbar

plats ger sitt tillstånd till en etablering och endast i undantagsfall finns möjlighet att välja mark hos annan markägare.

Med de nu föreslagna reglerna minskar markägarnas motiv för att frivilligt ge sådant tillstånd.

Att ersättningen dessutom föreslås bestämmas efter det värde marken skulle ha haft om den kan jämföras med en tomt eller, om anspråktagen mark inte kan jämföras med en tomt, efter vad parterna skulle ha kommit överens om på frivillig väg, ger i praktiken mycket märkliga processuella konsekvenser där rättssäkerheten riskerar att sättas på undantag.

En sådan regel, med de förarbetsuttalanden som nu görs, kommer att orsaka märkliga bevisituationer i de kommande processerna om ”tomt” och ”frivillighet” skall vara mätare av nyttan. Utredningen tycks inte ha förstått att det i allmänt tillgängliga telenätet skall vara möjligt för kommunikation mellan alla som är anslutna mot detta allmänna telenät oavsett var de finns och vilken teleoperatör som anlitas och oavsett om det gäller livsviktiga nödsamtal eller ”onyttig” kommunikation. För den skull är det nödvändigt att teleledningar, master och telestationer finns. ”Nytta” av mark hör inte ihop med ersättning utan med tillåtligheten vilket inte omfattas av denna utredning.

Ersättning för kostnader i förvaltningsmyndighet. Jag delar departementschefens synpunkter i prop. 1991/92:127 s. 47–50², och menar att förslaget om införande av rätt till kostnadsersättning i förvaltningsmyndighet inte är sakligt motiverat den här gången heller. Det finns inget stöd för påståendena om att fastighetsägare vars mark tas i anspråk genom förrättning i förvaltningsmyndighet blir förfördelade eller har anledning att känna sig missgynnade på sökandens bekostnad av lantmäterimyndighetens handläggning av sådana ansökningar. Den bild av upplevd underlägsenhet hos fastighetsägaren och andra rättighetshavare vars rätt kan komma att inskränkas som skulle motivera ett införande av en sådan ordning har inte i utredningen visats motsvara verkligheten och de påståenden som framförts kan i vart fall inte motivera ett undantag från de allmänna förvaltningsrättsliga reglerna. Dvs. att det inte föreligger rätt till ersättning för ombudskostnader och liknande vid handläggning av ärenden i förvaltningsmyndigheter.

Konsekvens av ändrad lagstiftning. Ersättningar för mark betalas i de allra flesta fall enligt avtal. I vissa fall betalas engångsersättningar

² Se avsnitt 12.2.2.

och i andra fall betalas ersättningen periodiskt. Upplåtelseavtalen har olika löptid. Varje år betalas således engångsersättningar för sådant som anlagts under året och periodiska avgift för sådant som kan vara anlagt sedan lång tid tillbaka. Informationen om kostnader som ligger till grund för uppgiften 0,5–5 % är insamlade i syfte att i den s.k. LRIC³ kalkylen fastställa den kostnadstäckande eller kostnadsorienterade ersättning som PTS kan ålägga en teleoperatör att betala enligt beslut som innehåller förpliktelser enligt 4 kap. 8 § lagen om elektronisk kommunikation. Det är därför rimligt att tro att rapporterade inte gjort någon åtskillnad på kostnaden för mark som åtkommit genom beslut om ledningsrätt jämfört med genom avtal. Några uppgifter om absoluta investeringsbelopp har utredningen inte haft tillgång till. Dessutom finns skäl att tro att de siffror som ligger till grund för PTS intervallavgift inte omfattat båda varianterna av LRIC.

Trots det har utredningen, i tabeller, ansett sig kunna räkna ut den relativa ökningen för tre olika alternativen +10 %, +50 % och +100 % och dra slutsatser om hur mycket kostnaderna kommer att öka och konsekvenserna för branschen i stort. För telebranschen har utredningen, trots att utredningen i fotnot 6 säger att den känner till att uppgifterna inte är vederhäftiga, godtagit och använt uppgiften, 0,5–5 % av branschens investeringsutgifter, som underlag för sina beräkningar och trots att de borde ha förstått att PTS inte menar ledningsrätt utan tillgång till mark oavsett upplåtelseform.

Vilken relevans siffrorna från SIKA år 2006 kan anses ha är inte klart. Siffrorna är hämtade från SIKA:s tabell nr 3.1.⁴ Den som läst SIKA:s årsrapport för år 2006 får klart för sig att investeringsvolymen varierar mellan åren och att beloppen innehåller kostnader för inköp av anläggningstillgångar med en varaktighet över tre år. Det betyder att periodiskt utbetald ersättning för mark inte finns med. Dessutom är allehanda nyttigheter inklusive olika mjukvaror som ingår i en verksamhet som en ”aktör på telemarknaden” bedriver medräknade i beloppen. I SIKA:s databas kan den intresserade också se fördelningen av kostnaderna presenterade procentuellt (3.2). Av SIKA:s hemsida kan man få uppfattningen att det inte finns

³ LRIC, Long Run Incremental Cost, definieras i PTS författningssamling (PTSFS 2004:5) och används enl. § 1 för beräkning av kostnadsorienterad prissättning som baserar sig på en långsiktig särkostnad för en effektiv operatör som använder sig av modern teknik, och inkluderar påslag för fördelade samkostnader som en effektiv operatör har under konkurrensmässiga förhållanden. Denna kalkylmetod används i två sammanhang. Dels för prissättning av samtrafik i fasta allmänna telefontätet och tillträde till accessnätet och dels för prissättning av terminering av samtal i mobila allmänna telefontät.

⁴ [www.SIKA-institute.se /statistik, tele](http://www.SIKA-institute.se/statistik_tele)

några kostnader alls för markåtkomst, vilket ju inte stämmer med verkligheten. All statistik handlar om vad som undersöks och hur frågan ställs samt vilken möjlighet de svarande har, att t.ex. ur sina redovisningar, hitta svaren på de frågor som ställs. Teleoperatörernas bokföring är i normalfallet inte ordnad så att det är möjligt att utan orimligt stor arbetsinsats få fram uppgifter om kostnaderna för markåtkomst. Insamlingen av uppgifter för SIKKA förefaller vara drabbat av samma svårighet. De förenklingar som görs, se t.ex. fotnot 13 till kap. 14 får till följd att de siffror som presenteras för telekommunikationssektorn i tabellerna 14.1–14.4 blir helt irrelevanta.

Post- och telestyrelsen har varnat utredningen för konsekvenserna av höjda ersättningsnivåer och bl.a. sagt att det finns risk för att färre investeringar är att vänta särskilt i glesare bebyggda områden, att koncentrationen av ägande av nät kan förväntas öka och att det på grund av den skarpa konkurrensen kan bli svårt att ta ut en ökad kostnad i ett högre pris.

Enligt tilläggsdirektivet skall utgångspunkterna för utredningen vara att föreslagna regler skall vara rättsäkra och enkla att förstå och tillämpa. Regelverket skall vara ägnat att leda till förutsägbara resultat och därmed underlätta samförståndslösningar.⁵ Jag tycker att utredningen snarare komplicerar regelverket, gör det svårare att förstå och motverkar samförståndslösningar.

⁵ Tilläggsdirektiv till Utredningen om expropriationsersättning (JU 2005:17) s. 3.

Särskilt yttrande av Bertil Persson

Allmänt

Utredningens förslag till ändringar av expropriationslagens ersättningsregler är genomgripande och innebär en helt ny syn på avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen. Utredningen föreslår omfattande förändringar i lagstiftningen som får betraktas som ett systemskifte där enskilda intressen stärks väsentligt på bekostnad av allmänna intressen. De föreslagna förändringarna saknar motsvarighet i andra länder och jag ifrågasätter om de är motiverade mot bakgrund av de resultat som redovisades i utredningens delbetänkande.

Huvuduppgiften för utredningen var att ta ställning till om ersättningsreglerna i expropriationslagen leder till rimliga resultat för berörda parter vid olika expropriationsföretag. I utredningens delbetänkande redovisades synpunkter på ersättningsnivåerna som framkommit av den enkätundersökning som utredningen genomförde. Det allmänna intrycket av de redovisade enkätsvaren var att ersättningarna enligt nuvarande regler är rimliga. Av delbetänkandet framgick också bl.a. att ersättningsmålen i fastighetsdomstolen har minskat och att en av de vanligaste kategorierna av ersättningsmål numera är mål enligt ledningsrättslagen. Det framgick också att ökningen av dessa mål sammanfaller med särskilda projekt som utbyggnad av mobilmaster och breddning av ledningsgator. Båda dessa projekt får anses representera mycket angelägna allmänna intressen, nämligen utbyggnad av IT-infrastruktur och säkrare elförsörjning. Projekten har också fått starkt stöd av lagstiftaren genom särskilda ändringar i ledningsrättslagen och ellagen. Sålunda har tillämpningsområdet för ledningsrättslagen och därmed expropriationslagens ersättningsregler på senare år utvidgats bl.a. till att avse anläggningar som av många uppfattas som mer kommersiella än allmännyttiga. Det var länge tveksamt om ledningsrättslagen var tillämplig på mobilmaster och andra anläggningar som inte är ledningar i ordets rätta bemärkelse, men lagstiftaren var angelägen om att utbyggnaden av 3G-nätet skulle underlättas och påskyndas och gjorde därför lagen tillämplig även på sådana anläggningar. Man kan undra om de förslag som nu presenteras i utredningen över huvud taget hade blivit aktuella om inte denna utvidgning av ledningsrättslagens tillämpningsområde hade genomförts. Mot denna bakgrund bör man överväga att begränsa tillämpningen av eventuella ändringar i

ersättningsreglerna till just de fall som omfattas av utvidgningen av ledningsrättslagens tillämpningsområde.

De nu föreslagna ändringarna av ersättningsreglerna i expropriationslagen motverkar uppenbarligen de syften som legat bakom de tidigare lagändringarna i ledningsrättslagen och ellagen. De föreslagna ändringarna torde också få en negativ inverkan på andra stora planerade utbyggnader av infrastruktur såsom utbyggnaden av vindkraften och av elnäten med anledning av omställningen av elförsörjningen till en större andel förnyelsebara energikällor och en avreglerad europeisk elmarknad. Jag är tveksam till utredningens bedömning att en höjning av ersättningarna endast skulle leda till en blygsam höjning av nätavgifterna. Kostnaderna för markåtkomst som legat till grund för denna bedömning avser historiska förhållanden och inte de investeringar i elnäten som man har anledning att räkna med framöver. Varje kostnadsökning för markåtkomsten kommer självfallet att få genomslag i nätavgifterna. De föreslagna ändringarna i ersättningsreglerna skulle alltså bl.a. leda till en omfördelning av resurser från elkonsumenter till fastighetsägare.

Jag är skeptisk till utredningens bagatellisering av kostnadsökningarna. Det föreslagna schablonpåslaget om 25 procent, ett slopande av toleransavdraget som i praxis uppgått till ca fem procent, slopandet av presumptionsregeln samt skyldigheten att ersätta ombudskostnader m.m. i lantmäteriförrättningar drabbar samtliga företrädare för allmänna intressen. Härtill kommer förslaget om vinstfördelning för de aktörer som bedriver sin verksamhet på ”i huvudsak marknadsmässiga villkor”. Sammantaget är det uppenbart att det är fråga om väsentliga kostnadsökningar för samtliga aktörer som representerar angelägna allmänna intressen och i synnerhet för dem som anses bedriva sin verksamhet på ”i huvudsak marknadsmässiga villkor”.

En berättigad fråga, som ställts men inte besvarats i utredningen, är om vi i expropriationslagen skall ha ersättningsregler som är generösare när mark tas i anspråk för viktiga samhällsfunktioner än vid andra typer av skador som hanteras enligt skadeståndslagen. De regler som nu föreslås innebär väsentliga avsteg från allmänna skadeståndsrättsliga regler.

Det saknas också underlag i utredningen för påståendet att Sverige skulle ha mer omfattande möjligheter än andra länder till tvångsförvärv för privata subjekt. Innan man genomför ändringar i de grundläggande reglerna för ersättning som avviker från vad som gäller i andra länder bör man noga överväga vilka skillnader som

finns i regelsystemen och om dessa motiverar avvikande regler. Att ensidigt införa regler i Sverige som avviker från andra länder påverkar naturligtvis Sveriges konkurrenskraft.

Individuellt värde

I utredningen konstateras att man med individuellt värde menar särskilda värden utöver de som redan har påverkat marknadsnivån. Det bör framhållas att marknadsvärdet vid en bedömning enligt den värderingsmetod som normalt tillämpas (ortsprismetoden) utgör ett genomsnitt av ett antal individuella värden fastställda vid frivilliga överlåtelser. Marknadsvärdet är med andra ord det enda individuella värde som har förankring i verkligheten. Alla resonemang och beräkningar av individuella värden utöver de som redan påverkat marknadsnivån bygger på hypotetiska resonemang och lösa antaganden.

Lagstiftaren har hittills varit avvisande till att ersätta ideella skador och rätten till sådan ersättning är ytterst begränsad inom skadeståndsrätten. Ett schablonpåslag som kompensation för det individuella värdet är onekligen en ny och främmande fågel som kan få konsekvenser för skadeståndsrätten i övrigt som är svåra att överblicka. Idén med ett schablonpåslag för att lösa komplicerade skadebedömningar är inte heller tilltalande ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Skadebedömningar måste göras från fall till fall och inte genom en schablon. Rätt till ersättning för det individuella värdet ryms redan i dag inom ramen för begreppet annan skada och inom ramen för domstolarnas rätt att göra en skälighetsbedömning (35:5 RB).

Det påstås i utredningen att generösare ersättningsregler skulle underlätta frivilliga överenskommelser. Påståendet är märkligt mot bakgrund av utredningens konstaterande att parterna i dag träffar frivilliga överenskommelser i 95–99 procent av fallen.

Ett annat skäl som anförs för att ändra reglerna är att en viss säkerhetsmarginal bör gälla till förmån för den exproprierade. Utredningen har i delbetänkandet konstaterat att frivilliga överenskommelser normalt ligger på en nivå om ca 10–20 procent högre än vad rättsreglerna föreskriver. Mot denna bakgrund är det svårt att se att det skulle finnas behov av ytterligare säkerhetsmarginal. Enligt min bedömning tar ofta domstolarna intuitivt (eller medvetet inom ramen för sin rätt att göra en skälighetsbedömning enligt 35:5 RB) hänsyn till värderingsosäkerheten och låter den väga över till den

skadedrabbades fördel. På motsvarande sätt kommer parterna vid frivilliga överenskommelser fram till ersättningar som i de flesta fall tar höjd för värderingsosäkerheten.

Vinstfördelning

Det påstås i utredningen att det under senare år skett en förskjutning i fråga om användning av expropriationsinstitutet som innebär att reglerna allt oftare har använts i fall där förvärvaren är en privat aktör som driver sin verksamhet i vinstsyfte. En berättigad fråga är om det över huvud taget skett någon förändring i detta avseende förutom det förhållande att Televerket bolagiserats och att ledningsrättslagens tillämpningsområde utvidgats.

De undantag från vinstfördelning som föreslås av utredningen (bl.a. omfattande det av Svenska Kraftnät förvaltade stamnätet) borde utgöra en huvudregel. Det är svårt att motivera och göra åtskillnad mellan stamnätet och övriga elnät (regionnät och lokalnät). Samtliga elnät är prisreglerade och föremål för omfattande offentlig reglering och tillsyn. Ett nätföretag som har områdeskoncession har ett faktiskt monopol och en skyldighet att ansluta alla kunder som vill ansluta sig till elnätet. Enskilda anslutningar som kräver nya ledningar baseras alltså inte på kommersiella grunder. Elnätsföretagens verksamhet kan inte anses bedrivas ”i huvudsak på marknadsmässiga villkor”. Tvärtom är denna verksamhet och dess lönsamhet helt styrd av reglerna i ellagen om skäliga nättariffer och av Energimarknadsinspektionens tillsyn över verksamheten. Dessa regler och tillsynen är i sin tur en konsekvens av att verksamheten inte kan anses bedrivas ”i huvudsak på marknadsmässiga villkor”.

Särskilt yttrande av Christer Rudén

Allmänt

Jag har i princip samma uppfattning som Anders Dahlsjö uttrycker i inledningen av sitt särskilda yttrande. Det gäller de tre första styckena. Därtill vill jag tillägga följande.

Lagstiftningsarbete bör inledas med att identifiera vad som är fel eller åtminstone sakliga problem med gällande rätt. Med andra ord: vad är problemet? Jag upplever inte riktigt att utredningen har arbetat med ett sådant förhållningssätt. Det går inte att komma fram till att det finns något allmänt dokumenterat problem eller ens missnöje med gällande ersättningsregler. Missnöjet är partsrelaterat och dessutom lokaliserat till areella näringar. Det har inte ens funnits någon allmän debatt i frågan. När det gäller utredningens arbetssätt är det en sak att komma med förslag som nära följer utredningsdirektiven, men en annan sak att göra analyser och argumentera. I vissa stycken kan jag därvid känna att resultatet i vissa delar är förutbestämt.

Nuvarande tappning av ersättningsreglerna är ett system. Det är ett gediget lagverk både som system betraktat och med avseende på kvalitet. Systemet innehåller huvudregler och begränsningsregler med innebörd att tillämpningen sammantaget ska leda till att ett förutbestämt övergripande mål uppnås med beaktande av olika avvägningar. Detta krav gäller även för ett genom lagändringar ändrat ersättningssystem. Det innebär att överväganden beträffande marknadsvärdeprincipen, individuellt värde, vinstdelning, annan ersättning, influensregeln, presumtionsregeln samt bevisbördan bör ske i ett sammanhang. Införande av individuellt värde, vinstdelning samt borttagande av företagsnytta och i viss mån presumtionsregeln leder till betänkliga symmetribrister i systemet. En behövlig systemanalys har inte gjorts och inget samlat svar ges på frågan om det nya föreslagna systemet jämfört med det gällande sammantaget leder till rimligare ersättning.

Jag har kommit fram till att det inte finns, och alltså inte heller har påvisats, viktiga bärande motiv att ändra reglerna.

Dessutom har jag synpunkter beträffande delar av utredningens innehåll som inte innebär lagändringsförslag. Skrivningarna om marknadsvärdets innehåll ökar oklarheterna. Posten övrig skada/annan ersättning borde ha fått en motivinriktad analys som skulle lösa bort oklarheterna i rättstillämpningen vad gäller gränssnittet mot

löseskilling/intrångsersättning. Enligt min mening har rättstillämpningen under åren presenterat åtskilliga motsägelser i denna fråga. Jag anser också att behovet av att införa posten ersättning för individuellt värde skulle ha kommit i en annan dager om det ekonomiska innehållet i annan ersättning fått en djupare analys. Jag tycker också att företagsbegreppet skulle ha klarlagts före lagändringsförslag. Jag vill tydliggöra att det inte är brister i lagen utan brister i rättstillämpningen som ligger bakom de nu redovisade synpunkterna.

Dessutom anser jag att utvärderingen av ekonomiska konsekvenser inte träffar rätt i alla delar, t.ex. om kostnadsersättning liksom om presumtionsregeln. En analys av det nuvarande ersättningsystemet som ett viktigt instrument i samhällets arsenal av markpolitiska medel saknas och likaså en analys av konsekvenserna av hur föreslagna ändringar påverkar det markpolitiska systemet.

Kap. 6 Marknadsvärdeprincipen

Det är bra att utredningen står fast vid att marknadsvärdet även fortsättningsvis ska vara den grundläggande utgångspunkten för hur skadan vid en expropriation ska bestämmas. Det är mindre bra att utredningen lämnar öppet vad som menas med marknadsvärdet i ersättnings-sammanhanget. Till och med i det avsnitt i utredningen som har rubriken ”definitionen av marknadsvärde” medverkar i stället utredningen till att öka oklarheten genom att hänvisa till en uppsats. I uppsatsen hävdas att det finns en särskild rättslig innebörd i marknadsvärdebegreppet i expropriationssammanhanget.

Nu vill jag inte säga att det finns några brister i nuvarande lagtext. Däremot behövs utvecklade motiv i förarbetena för att klargöra marknadsvärdebegreppet. Problemen i rättstillämpningen emanerar egentligen från det i utredningen refererade rättsfallet NJA 2007 s. 695. Målet behandlade frågan om ersättning för en optokabel som hade hängts upp i en befintlig luftledning. Den i sammanhanget intressanta tvistigheten i målet handlade om värdeuppskattningen av den ekonomiska skada för ökad administrativ belastning som parterna var överens om hade inträffat. I målet hävdades både att det fanns ett särskilt rättsligt marknadsvärde och en särskild rättslig säkerhetsmarginal för marknadsvärdet. HD:s domskäl skulle kunna leda till slutsatsen att HD faktiskt har menat att det när det är fråga om mycket små avkastningsskador vars

påverkan på marknadsvärdet av lätt insedda skäl inte kan påvisas med gängse ortsprismetoder, ska man frångå den strikt ekonomiska innebörden i marknadsvärdebegreppet. Och i så fall får marknadsvärdet per automatik ett rättsligt innehåll. Det leder vidare i så fall med nödvändighet till, dvs. att det ligger i sakens natur, att skadan inte kan annat än skönsuppskattas.

Jag har kunnat konstatera att detta synsätt håller på att sprida sig i situationer när en ledningsrätt som inte medfört en fysiskt ökad belastning men väl en administrativt ökad belastning. I ett sådant utslag våren 2008 i ett ledningsrättsärende bestämdes ersättningen skönsmässigt till 5 000 kr och i ett annat fall sommaren 2008 bestämdes ersättningen skönsmässigt till 10 000 kr, i båda fallen med hänvisning till HD-utslaget. I båda fallen hade det varit ganska enkelt att beräkna den ekonomiska skadan i den mån den faktiskt har inträffat. Det finns fog för att tro att det underhand skulle kunna utvecklas något som liknar en priskurant med fasta startbelopp för olika typsituationer. Jag tror inte att det har varit lagstiftarens mening. Enligt doktrinen ska det rent undantagsvis förekomma att man tar till skönsmässiga bedömningar.

Det kan synas futtigt att bry sig om dessa små belopp. Men i elnätverksamheten multipliceras fall av det slag jag har beskrivit ovan flertusenfaldigt i liknande situationer. De anläggningsfall som är typiska i nätverksamheten är t.ex. trädsäkring av befintlig skogsgata. Övergång från nätavtal till ledningsrätt liksom omvandling av servitut till ledningsrätt är likaså typiska. Banverksamheten har liknande situationer med trädsäkringsverksamhet. Vägbyggandet har säkert jämförbara situationer.

Jag anser att den syn som nu sprids och som jag har beskrivit ovan är felaktig utifrån gällande rätt. Den skulle ha kunnat rättas till om utredningen hade uttalat att det inte finns något annat innehåll i marknadsvärdebegreppet än ett strikt ekonomiskt innehåll i överensstämmelse med erkänd ekonomisk teori. Detta synsätt är helt förenligt med hanteringen av de situationer med marginella intrång som beskrivs i förarbetena till expropriationslagen. Att så är fallet är beroende av att man accepterar den syn på innehållet i marknadsvärdet som Hans Lind har gett uttryck för och som utredningen har redogjort för. Det innebär i korthet att man överger den stränga tolkningen av "det mest sannolika priset" till förmån för det vidare synsättet att sannolikhet ska ses som "sannolikhet som graden av säkerhet". Som utredningen konstaterar är sannolikheten för ett pris i ett visst intervall detsamma som graden av tilltro

till värderarens bedömning att priset ligger i just detta intervall och ställningstagandet till ett visst värde i intervallet är det uppskattade marknadsvärdet. Detta innebär att sannolikhetsbegreppet ges en annan innebörd än den statistiska och marknadsvärdet är därmed inte någon statistisk storhet. Denna skillnad i definition av marknadsvärdet får som avgörande konsekvens att man vid värderingen av ett marknadsvärde inte behöver säga att intrånget inte kan värderas därför att det saknas jämförelseköp. I stället har man att tillämpa vilken metod som helst som i sammanhanget är lämplig för att så gott det går skapa en tilltro till värderarens bedömning. Är man med så långt så har man också insett att marginella intrång så gott som alltid kan värderas med ett resultat som är bättre än en skönsmässig bedömning. Det leder oss också till insikten att det i fall som motsvarar HD-ärendet ovan är det ett onödigt konstgrepp att tillämpa ett särskilt rättsligt innehåll i marknadsvärdebegreppet vad gäller vissa marginella intrång.

Det är inte bra att utredningen redovisar olika synsätt på definitionen av marknadsvärdebegreppet utan att ta ställning själv. Marknadsvärdedefinitionen har mycket stor betydelse i alla anläggnings-sammanhang som föranleder markåtkomst både frivilligt och med tvångsmedel därför att det regelmässigt handlar om intrångssituationer. Expropriation av hel fastighet är inte lika problematisk räknat i antalet fall men definitionen ska förstås vara lika. Jag önskar att man i den fortsatta beredningen i regeringskansliet genom motivuttalanden klargör en definition av marknadsvärdet som motsvarar det innehåll som jag har redogjort för ovan. Att därvid konstatera att marknadsvärdet i ersättningssituationen strikt har en ekonomisk innebörd följer av den önskade definitionen. Någon lagändring behövs inte.

Att det skulle finnas en särskild rättslig säkerhetsmarginal för marknadsvärdet, se påståendet i HD-ärendet, fick inget synligt stöd i utslaget. Därför är det vilseledande att utredningen i en fotnot kommenterar att HD-utslaget vad gäller ersättningsnivån som sådan innebär samma bedömning som rekommenderas av Lantmäteriet vid intrång av mobiltelemaster och optokablar på lantbruksfastigheter. En viktig angiven grund för att bestämma schablonbeloppet i Lantmäteriets rekommendationer är nämligen just rättslig säkerhetsmarginal.

Kap. 7 Individuellt värde

Jag är mycket tveksam till att införa en särskild ersättning för individuellt värde. Som Anders Dahlsjö påpekar i sitt särskilda yttrande är frågan inte ny men har tidigare avvisats.

En grundläggande fråga är vad utredningen egentligen menar med individuellt värde i den meningen om här avses både ekonomiska värden och ideella värden. I direktiven kan utläsas att man är ute efter ”ersättning för det individuella värde som egendom kan ha för ägaren i den mån detta värde överstiger egendomens marknadsvärde”. Skrivningen utesluter vare sig ekonomiska värden eller ideella värden. Det beror på att reservationspriset som är det begrepp litteraturen behandlar i samband med individuella värden, fristående från expropriationsfrågan, innehåller både ekonomiska värden för ägaren och icke ekonomiska värden för ägaren. Utredningen behandlar denna fråga på ett motsägelsefullt sätt. Några olika sätt som utredningen uttrycker saken på är följande: det individuella värde som en fastighet kan ha för sin ägare i den mån detta värde överstiger fastighetens marknadsvärde; det lägsta pris som ägaren själv är beredd att acceptera för att frivilligt avyttra sin fastighet; reservationspriset; det värde som fastighetsägaren själv värderar förlusten till utöver förmögenhetsminskning och icke ersättningsgilla transaktionskostnader; de delar av reservationspriset som inte ersätts redan genom de gällande ersättningsreglerna; grunddefinitionerna av individuellt värde och reservationspris är i princip desamma. m.fl. uttalanden.

Utredningen pekar ut olika omständigheter som förklarar förekomsten av ett individuellt värde, såsom t.ex. specifika affektionsvärden förknippade med innehavet. Dessutom sägs att osäkerhetsfrågan, dvs. osäkerheten vid marknadsvärdebedömning, kan vägas in som en faktor bland andra som skulle kunna beaktas. Inte på något ställe i utredningen tar utredningen avstånd från att individuella värden som ersättningspost betraktat skulle utesluta innehåll av ekonomiska värden. Tvärtom åberopar utredningen Lars Werin och att han i en artikel anför att ”marknadsvärde enligt ett nationalekonomiskt betraktelsesätt är ett snävare begrepp än ekonomiskt värde”. Enligt gällande rätt ska betalas ersättning för fastighetsägarens individuella avkastningsvärde om det är fråga om avkastningsfastighet. Även utredningen konstaterar detta. Vidare konstaterar utredningen att de skador som kompenseras som annan ersättning ingår i det individuella värdet och normalt ersätts åtminstone en del av

det belopp med vilket det individuella värdet överstiger marknadsvärdet.

Jag kan inte komma till någon annan slutsats än att den nya ersättningspost för individuella värden som utredningen föreslår innehåller både ekonomiska värden och ideella värden. Det leder till att gränssnittet mot annan ersättning för övrig skada, som strikt avser ekonomiska värden, inte är klarlagt. Ersättning för individuella värden skulle i mer eller mindre väsentlig utsträckning kunna överlappa annan ersättning.

Detta blir särskilt tydligt i tillämpning på avkastningsfastigheter. Skillnaden mellan å ena sidan avkastningsvärdet, som till sin ekonomiska natur är knutet till innehavarens individuella driftförutsättningar, risksituation, avkastningskrav och liknande och därför är individuellt och å andra sidan marknadsvärdet är just det individuella värdet i ekonomiskt avseende. Det hjälper alltså inte när utredningen skriver "när vi här talar om individuella värden är det alltså fråga om särskilda värden utöver de som redan har påverkat marknadsvärdenivån". Det hjälper inte heller att utredningen i avsnittet annan ersättning säger att det är utredningens grundinställning att de nu gällande bestämmelserna om annan ersättning inte bör förändras. Utredningen säger nämligen på samma ställe att fastighetsägaren genom att man bibehåller begreppet totalskada ska hållas skadeslös i klassisk mening. Även fortsättningsvis ska totalskadan, för en avkastningsfastighet, bestämmas som en avkastningsminskning. Då blir annan ersättning en restpost efter att marknadsvärde-minskningen kompenseras. Och denna restpost innehåller just de ekonomiska individuella värden som enligt utredningen ska kunna ersättas som särskilda individuella värden vid sidan om ersättningen i övrigt enligt gällande rätt. I detta avsnitt i texten inför utredningen för övrigt begreppet "svårbedömbara värden" som utgörande gränssnittet mot enligt gällande rätt förekommande ersättningsposter.

Enligt min mening är utredningen, som framgått av ovan, inte klargörande i frågan om vad som avses ersättas som individuellt värde. Eftersom utredningen inte lyckats definiera innehållet i individuellt värde är det ett tillräckligt motiv för att inte införa denna ersättningspost. Jag anser dessutom att alla ekonomiska skador som inte ryms inom löseskilling/intrångsersättning enligt gällande rätt både kan och avses att hanteras som övrig skada/annan ersättning. Om ersättning för individuellt värde ska införas är det nödvändigt att på ett förutbestämt sätt klargöra hur annan ersättning

ska avlastas från sådana skador i individuellt värde som är ekonomiska. Om detta inte görs i en vidarebearbetning av förslaget är det redan av den anledningen inte tillrådligt att genomföra förslaget. I detta sammanhang vill jag påpeka att det är en brist i utredningen att ersättningsposten annan ersättning inte har fått någon genomlysning mot bakgrund av de oklarheter som finns i rättstillämpningen.

För det fall att förslaget om ersättning för individuellt värde ändå genomförs vill jag tillföra följande. Jag delar Anders Dahlsjös uppfattning i hans särskilda yttrande att ersättning endast bör komma ifråga i sådana fall där ersättningen bestäms med utgångspunkt i pågående markanvändning. Vidare anser jag, med hänsyn taget till luddigheterna i bestämningen av innehållet i skadan, att den inte alls bör närmare definieras. Den får mera vara av slaget kränkingsersättning och därav följer att den endast kan schablonbestämmas. Ersättningen bör utgå som ett ”påslag”. Utredningens analys för att finna en rimlig nivå är inte övertygande. Påslaget storlek har inget rättsligt innehåll. Det bör bestämmas på andra grunder.

Kap. 8 Vinstfördelning

Jag är i princip emot att införa vinstfördelning i ersättningssystemet. Det blir en främmande lösning i systemet som bryter mot skadeersättningsprincipen och som blir svår att förklara och försvara vad gäller valet av de förvärvare som befrias från denna princip.

Det är kanske en tilltalande idé att kommersiella förvärvare i tydligt kommersiella expropriationsföretag får dela med sig av vinsten från den nya markanvändningen. Jag kan i och för sig godta den föreslagna avgränsningen utifrån ”på i huvudsak marknadsmässiga villkor”.

Men jag tycker inte att utredningen tillfredsställande har klarat av att avgränsa vilka förvärvare som ska klassas på det ena eller det andra sättet där vinstfördelning skulle kunna komma ifråga. Verksamheter som behöver undantas, förutom de som har föreslagits, är sådana som till synes kan sägas bedrivas marknadsmässigt men som lever med sådana restriktioner att vinstfördelning leder till oväntade och oönskade resultat. Jag tänker här t.ex. på elnätsverksamheten.

Det som särskiljer elnätsverksamheten från kommersiella företag är följande. Prissättningen är prisövervakad och även prisreglerad innebärande att en eventuell kostnad för vinstfördelning i sin helhet utgör en kostnad i elnätsverksamheten och som en följd därav

hamnar hos elkonsumenten. Lokaliseringen av ledningarna kräver koncession (stamnät och regionnät linjekoncession och lokalnät områdeskoncession) vilket bl.a. leder till att det inte finns någon marknad för alternativa lokaliseringar. Koncessionen innebär praktiskt monopol men å den andra sidan innebär det också att elnätsföretagen har anslutnings- och leveransplikt dvs. nät måste i princip byggas där kunderna önskar få sina anläggningar anslutna, dvs. de behövs oavsett kommersiella bedömningar. Utredningen hävdar att olika elnätsföretag har en koppling till elhandeln genom att många aktörer bedriver båda formerna av verksamhet samtidigt om än i olika bolag. Energimarknadsinspektionen, som är tillsynsmyndighet, har påpekat för utredningen att skrivningen är direkt felaktig och har uttalat: ”Detta antagande om koppling till elhandeln förutsätter i princip att de svenska nätföretagen systematiskt och/eller i större omfattning bryter mot kraven på juridisk och/eller funktionell åtskillnad – ett av fundamenten för den avreglerade elmarknaden i såväl europeisk rätt som nationell rätt ...”. Energimarknadsinspektionen uttalar vidare att det ”trots allt kan sägas finnas en form av marknad för olika elnätsföretag” men att ”detta antagande måste underbyggas på något sätt”. Utredningen har inte verifierat att så är fallet. Enligt min mening är det orimligt att någon del av elnätverksamheten är sådan förvärvsverksamhet som bedrivs på i huvudsak marknadsmässiga villkor och bör därför inte ingå i vinstfördelningssystemet vid markanskaffning.

Om nu en vinstfördelningsregel ändå införs har jag följande synpunkter.

Första frågan är vilken vinst som ska fördelas

Här avser utredningen den markvärdehöjning som sker genom att marken får användas för det nya ändamål som expropriationen avser. Utredningens tanke är att det i det typiska vinstfördelningsfallet ska utbildas något slags tomtvärde som kommer ut av att man så långt möjligt ”återskapar” en tänkt marknadssituation. Utredningen säger att det är den värdenivå där parterna kan antas mötas vid en fri och öppen förhandling om priset. Ett närmande till lösningen innebär att man utgår från den situation i vilken det finns alternativa lokaliseringar för en viss anläggning. I så fall utgörs det ekonomiska innehållet i alternativa lokaliseringar av skillnaden i värdet av den ”bästa marken” och den näst ”bästa marken” vilket

motsvarar alternativvärdet. Detta får sägas stämma med vedertagen klassisk teori för uppkomst av lägesvärden. Så långt är jag med. Situationen förutsätter att anläggningen i huvudsak fritt kan lokaliseras till bästa läge och att det inte annat än i mycket begränsade avseenden är myndighet som bestämmer lokalisering av anläggningen.

Nästa fråga är i vilka typfall vinstmodellen fungerar

För vissa fall av anläggningar är det uppenbart att förutsättningarna ovan stämmer och att det uppstår en värdeökning i den nya markanvändningen. Det gäller t.ex. mastfallen. Telekommaster lokaliseras dit lägesegenskaperna är bäst. Lägesfaktorer för master är höjdlägen, närhet till väg, topografi, geoteknik m.m. Goda lägesegenskaper skapar ekonomiska nyttor. Samtidigt som övriga lokaliseringsfaktorer är underordnade. I den mån det finns begränsningar m. a. p. andra provningsfaktorer som myndighet råår över finns regelmässigt alternativlägen. Därför har mastlägen ett marknadsvärde. Värdet skapas utifrån alternativnyttan av näst bästa läge som är valbart. Utredningens förslag till lösning "... hänsyn till egendomens särskilda värde för förvärvaren" fungerar för denna typ av anläggningar.

I t.ex. kraftledningsfallet gäller motsatsvis följande.

Det finns här praktiskt sett endast en ledningsaktör (p.g.a. koncession) och därmed ingen konkurrens om marken. Utgångspunkt är att ledning ska lokaliseras och anläggas mellan två punkter. Lokaliseringen mellan dessa punkter bestäms inte av markens lägesegenskaper. Primära lokaliseringsfaktorer är sådana som myndigheter bestämmer över. Det handlar om konkurrerande markanvändning, miljörestriktioner och liknande. Om ledningshavaren inte får bygga i en önskad sträckning kan han inte välja ny sträckning utifrån att annan markägare upplåter marken med bättre prisargument. Inte heller kan han annat än i mycket begränsad mån välja ny sträckning utifrån att marken har lämpligare lägesegenskaper för ledningsbyggnaden än en annan sträckning. Det är inte lägesnyttor för ledningen som bestämmer sträckning. Därför har inte marken för ledningen någon marknad för kraftledningar och det uppstår ingen värdeökning i markanvändningen för ledningsgatan jämfört med pågående markanvändning. Alternativvärdet är i detta fall inget annat än värdet för avträdaren av den pågående markanvändningen.

Utredningens syfte med en vinstfördelningsregel, att "återskapa" en fri marknad, är inte tillämplig på elledningar. Det finns inget särskilt värde av egendomen för den ledningsanläggande förvärvaren och därmed finns ingen vinst att dela på.

Detta tycks utredningen ha insett men begränsar konsekvenserna härav till utsagan att "det (torde) vara svårt att göra en motsvarande värdering" eftersom "för ledningsnät är svårt, för att inte säga omöjligt, att lokalisera ett exploateringsvärde till en specifik ledningssträcka". I stället sägs att lösningen i det enskilda fallet är att göra ett påslag på värdeminskningen för den avträdande fastigheten. Enligt min mening är det som har framgått ovan snarare så att de grundläggande förutsättningarna brister och att lösningen är en ren nödlösning utan saklig underbyggnad och ekonomiskt innehåll.

Den allmänna slutsatsen är att för att någon vinst ska uppstå i den nya markanvändningen för en viss anläggning krävs bl.a. att:

- det finns flera aktörer som kan konkurrera om ett läge
- att marken har vissa egenskaper som är avgörande för lokaliseringen av anläggningen
- att förvärvaren mer eller mindre fritt kan välja lokalisering

Utredningens egen vinstmodell, som jag gillar, utesluter således vissa anläggningar såsom t.ex. elnätsledningar från vinstfördelnings-systemet. Det finns säkert fler som skulle hamna i samma fälla vid en närmare analys. Jag vill notera att man kommer till samma resultat oavsett hur det förhåller sig med frågan om en viss anläggning anses bedrivas på i huvudsak marknadsmässiga villkor eller inte. Utredningen borde därför i sin beskrivning av förslaget åskådliggjort detta för att inte invagga läsare av förslaget i en felaktig tro om utkomsten av förslaget.

Sista frågan är vad som är skälig andel

Det verkar som utredningens mening är att skälighetsandelen ska stå i proportion till graden av förvärvarens marknadsmässighet i verksamheten. Jag har ingen förståelse för varför denna fråga ska bestämmas rättsligt. Vad som är skäligt är en politisk fråga och bör lösas i lagstiftningsssammanhanget.

Kap. 9 Presumtionsregeln

Jag har samma uppfattning som Anders Dahlsjö anför i sitt särskilda yttrande i fråga om presumtionsregeln. Därtill vill jag lägga till följande.

Betydelsen av regeln för de offentliga organ som har orsakat den värdestegring som regeln omfattar har underskattats. Regeln är också effektiv och fördelar förväntningsvärden vid allmänna icke kommersiella expropriationsändamål på ett rimligt sätt.

Presumtionsregeln bör alltså vara kvar. Däremot kan regeln inskränkas till att gälla för markåtkomst av sådana förvärvare som inte faller inom en eventuell vinstfördelningsregel.

Om regeln tas bort bör man behålla bestämmelsen om att ersättningen ska bestämmas med bortseende från inverkan av detaljplan som tillkommit efter ansökan om expropriation som är ett viktigt planeringsinstrument för kommunerna.

Kap. 10 Influensregeln

Utredningen borde vad avser influensregeln ha börjat med att ha utrett oklarheterna i rättspraxis med företagsbegreppets innehåll. Det blir konstigt att ändra regeln utan att den basala grunden för regeln är analyserad och definierad. Jag är emot att avräkning av företagsnytta tas bort. Jag gör därvid samma analys och drar samma slutsatser som Anders Dahlsjö gör i sitt särskilda yttrande i denna fråga utom på en punkt. Jag anser således att inte ens ”vanligt förekommande nyttor” inte ska avräknas. Mitt ena skäl är symmetrimotiv. Mitt andra skäl är att man om avräkningen tas bort så måste man i stället i tillämpningen pröva om företagsnyttan är av det ena eller det andra slaget, dvs. om den är vanlig eller ovanlig. Däremot kommer inte resultatet annat än undantagsvis bli annorlunda än om denna avräkning som regel togs bort och det beror på att det ligger i sakens natur. Avräkningen faller ändå bort i tillämpningen på grund av ortsvanligheten.

Regeln om toleransavdrag bör inte ändras. Utredningens analys övertygar inte. Regeln innehåller avvägningar som speglar risken för att en fastighet ska bli föremål för omgivningsförändringar som även grannarna råkar ut för. Den är logisk. Ett borttagande skulle åstadkomma ytterligare symmetribrister. Dock kan övervägas att i lag ange en fast avräkningsprocentsats eftersom domstolarna hittills

inte differentierat procentsatsen på ett förutsägbart sätt. I praktiken är procentsatsen 5 % och skulle kunna lagfästas.

Kap. 12 Kostnadsersättning

Jag är tveksam till ersättning i förrättningsinstansen till nödvändiga ombuds-, biträdes eller utredningskostnader. Jag har redan i särskilt yttrande till ledningsrättsutredningen SOU 2004:7 uttalat mig i samma fråga. I princip har jag samma uppfattning nu.

Ersättning för inställesekostnader anser jag inte alls är befogat.

En väsentlig invändning är begränsningen av kostnadsersättningen till markersättningsens storlek. En typisk ersättning till markägaren i skogsintrångsfallet för luftledningar uppgår till mellan 15 000 kr och 20 000 kr. Det innebär att ombuds/biträdesinsatsen i allmänhet blir så begränsad att den i många fall blir utan mening. Det kunde då synas som lämpligt att höja taket men då blir kostnadsökningen för stor. Ventilen med särskilda skäl innebär ett risktagande för markägaren som inte går att bortse ifrån.

En annan invändning är att beslutet om kostnadsersättning tas i samband med att förrättningen avslutas. Förutsättning för att få ersättning är snäv. Riskerna för markägaren är inte oväsentliga då dennes rätt till ersättning ska bedömas i efterhand, om man inte gör frågan till en preliminärfråga.

Dessutom har utredningen inte belyst konsekvenserna för förrättningsförfarandet av föreslagna ändringar annat än mycket översiktligt. Jag tror att förrättningen får ett mycket mer kvalificerat innehåll om ombud eller biträde uppträder och blir mycket dyrare än vad utredningen har tänkt sig. Det är inte helt osannolikt att förrättningsförfarandet skulle behöva byggas ut till ett förfarande som kommer nära en domstolsprocess. I så fall finns t.ex. två alternativa utvecklingslinjer: bygga ut förrättningsinstansen och avveckla en domstolsinstans, t.ex. fastighetsdomstolarna, alternativt avveckla förrättningsinstansen i mål i vilka 4 kap. ExL ska tillämpas. Utredningen borde inte rimligen ha lämnat denna fråga obelyst även om en annan utredning rörande instansordningen pågår.

Jag tycker också att frågan om vilket behov utredningen vill tillgodose är otillräckligt redovisad. Finns något direkt missförhållande? I utredningen sägs att det inte går att utesluta att enskilda fastighetsägare i vissa situationer kan känna sig trängda i förhållande till den markägande parten. Det verkar vara en obestyrt

hypotes som i ett senare avsnitt i utredningen omvandlas till en upplevelse som antas mötas av att sakägaren har tillgång till ombud eller biträde vid förrättningen.

Kommittédirektiv



Översyn av expropriationslagens ersättningsregler

Dir.
2005:147

Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2005.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall se över ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen (1972:719). I utredarens uppdrag ingår att undersöka hur bestämmelserna tillämpas i praktiken och att bedöma om de leder till rimliga resultat och är lämpligt utformade.

Om utredaren finner att reglerna i något avseende bör ändras, skall utredaren föreslå de författningsändringar som behövs.

Bakgrund

Allmänt om expropriation

Vid utbyggnad av infrastruktur, t.ex. av vägar och ledningar, är det i regel nödvändigt att utnyttja annans mark. För att säkerställa att detta kan ske, har det införts bestämmelser om att mark får tas i anspråk tvångsvis.

I expropriationslagen finns det bestämmelser om att en fastighet får tas i anspråk genom expropriation med äganderätt, nyttjanderätt eller servitutsrätt. Expropriation får dock ske endast för vissa särskilt angivna ändamål, t.ex. för att tillgodose behov av mark för tätbebyggelse eller för att tillgodose allmänna kommunikationsbehov eller behov av olika slag av kraftöverföringar (se 2 kap. expropriationslagen).

Förutom i expropriationslagen finns det i flera andra lagar bestämmelser om att mark får tas i anspråk med tvång. Det finns sådana bestämmelser i bl.a. väglagen (1971:948), fastighetsbildningslagen (1970:988), ledningsrättslagen (1973:1144), plan- och bygglagen (1987:10), lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. och miljöbalken.

Expropriationslagens ersättningsregler

Enligt expropriationslagen har den vars egendom tas i anspråk genom expropriation rätt till ersättning. Ersättningsreglerna bygger på en skadepincip; ersättningen skall motsvara den skada som den som är föremål för expropriation lider så att han eller hon har samma förmögenhetsställning efter expropriationen som om denna inte hade ägt rum.

Ersättning lämnas i form av löseskilling, intrångsersättning och ersättning för övrig skada (annan ersättning).

Löseskilling lämnas vid expropriation av en hel fastighet och skall motsvara fastighetens marknadsvärde. Intrångsersättning lämnas vid expropriation av en del av en fastighet och skall motsvara den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen. Annan ersättning lämnas för ekonomisk skada som inte skall ersättas enligt reglerna om löseskilling eller intrångsersättning, t.ex. kostnader för flyttning eller för avveckling av en rörelse (se 4 kap. 1 § expropriationslagen).

Med en fastighets marknadsvärde menas det mest sannolika pris fastighetsägaren skulle få vid en tänkt försäljning av fastigheten på den öppna marknaden. Det finns flera metoder för att bestämma detta värde. En metod som brukar användas är ortsprismetoden. Den innebär att en jämförelse görs med köp på den öppna marknaden av fastigheter som är jämförbara med expropriationsobjektet.

Det finns vissa undantag från bestämmelsen om att ersättningen skall avse fastighetens marknadsvärde. Ett sådant undantag är den s.k. influensregeln. Regeln innebär att om det företag för vars genomförande en fastighet exproprieras har medfört inverkan av någon betydelse på fastighetens marknadsvärde så skall löseskillingen bestämmas på grundval av det marknadsvärde fastigheten skulle ha haft om någon sådan inverkan inte hade förekommit. Detta gäller dock endast i den mån det är skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden (se 4 kap. 2 § expropriationslagen). Ett annat undantag är den s.k. presumtionsregeln, som innebär att en ökning av fastighetens marknadsvärde av någon betydelse i vissa fall skall räknas ägaren tillgodo endast i den mån det blir utrett att ökningen beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt (se 4 kap. 3 § expropriationslagen).

Expropriationslagens ersättningsregler tillämpas även vid vissa ianspråktaganden av egendom som regleras i andra lagar än expropria-

tionslagen. Hänvisningar till expropriationslagens ersättningsregler finns i t.ex. väglagen, fastighetsbildningslagen, ledningsrättslagen, plan- och bygglagen, lagen om kulturminnen m.m. och miljöbalken.

Behovet av en översyn

Under senare år har det från vissa håll ifrågasatts om de principer som ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen bygger på är rimliga. Det har i det sammanhanget gjorts gällande att förhållandena vid expropriation har ändrats. Även om privata aktörer alltsedan reglerna fick sin nuvarande utformning i början av 1970-talet använt sig av expropriationsinstitutet, utfördes de flesta expropriationer då av offentliga aktörer som drev sin verksamhet utan vinstintresse. Utbyggnaden av samhällets infrastruktur gjordes också i stor utsträckning av det allmänna. Reglerna har emellertid under de senaste åren allt oftare använts vid förvärv där förvärvaren är en privat aktör som driver sin verksamhet i vinstsyfte. Detta är bl.a. en följd av avregleringar inom flera sektorer, bl.a. inom el- och telesektorn, och av privatiseringar av statliga och kommunala verksamheter. Det innebär alltså att det skulle finnas ett privat vinstintresse bakom allt fler expropriationer även om den ursprungliga grundtanken med expropriation kvarstår, dvs. att olika slag av samhällsintressen skall tillgodoses.

I skrivelser till Justitiedepartementet har Lantbrukarnas Riksförbund och Sveriges Jordägareförbund framfört att ersättningsreglerna i expropriationslagen inte leder till rimliga resultat och därför bör ses över (se LRF:s Markersättningskommittés betänkande Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom, april 1998). Expropriationslagens ersättningsregler har också uppmärksammats i Riksrevisionens rapport Marklösen – finns förutsättningar för rätt ersättning? (RiR 2005:15)

I januari 2004 överlämnade 2002 års ledningsrättsutredning betänkandet Ledningsrätt (SOU 2004:7). Utredningen, som ansåg att det inte borde införas särskilda ersättningsregler för de fall som täcktes in av de utvidgningar av ledningsrättslagen som utredningen hade föreslagit, förordade att det skall göras en övergripande översyn av reglerna om ersättning vid expropriation. Som skäl för en sådan översyn anförde utredningen bl.a. den förskjutning av ansvaret för samhällelig infrastruktur som har skett genom att vissa uppgifter har förts över till privata rättssubjekt. Även de krav som

grundlagen och Europakonventionen (Europeiska konventionen den 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) ställer i fråga om rätt till ersättning och ersättningsens storlek vid expropriativa ingrepp ansågs tala för en översyn (se betänkandet s. 192–197).

Vidare bör nämnas att riksdagen i mars 2004 gav tillkänna att det finns anledning att göra en utvärdering av hur ersättningsreglerna i expropriationslagen fungerar och om de, allmänt sett, leder till rimliga resultat för den enskilde (se 2003/04:BoU5 och rskr. 2003/04:151).

Vad som nu har sagts visar att det finns anledning att göra en översyn av ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen.

Uppdraget

En särskild utredare skall göra en översyn av ersättningsbestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen. Översynen skall omfatta såväl frågor om ersättning vid expropriation som frågor om ersättning vid andra tvångsförfoganden där expropriationslagens ersättningsbestämmelser i dag skall tillämpas.

I uppdraget ingår att undersöka hur ersättningsbestämmelserna tillämpas i praktiken vid dels expropriation, dels andra slag av tvångsförfoganden. I uppdraget ingår även att undersöka hur ersättning bestäms i sådana fall där reglerna i expropriationslagen kan antas ha en indirekt inverkan på ersättningen, t.ex. vid överlåtelse av egendom där tvångsförfogande annars hade kunnat aktualiseras.

Utredaren skall i sin undersökning belysa vid vilka slag av förfoganden som ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen oftast kommer till användning och om parterna i dessa fall utgörs av offentliga eller privata rättssubjekt. Vidare skall utredaren belysa förekomsten av frivilliga uppgörelser om ianspråktaganden av egendom i fall där tvångsförfogande annars hade kunnat aktualiseras och om det föreligger någon skillnad i ersättningsnivåerna mellan ianspråktaganden som grundas på avtal respektive beslut av myndighet eller domstol samt, om det föreligger någon skillnad i ersättningsnivåerna, orsaken till den. Utredaren skall också söka ta reda på om det har skett några förändringar sedan expropriationslagens tillkomst i fråga om de nu nämnda förhållandena och, om så är fallet, belysa vilka förändringar som har skett och orsaken till dem.

Utredaren skall redovisa sin undersökning i ett delbetänkande.

Utredaren skall utifrån den gjorda undersökningen och reglerna om egendomsskydd i regeringsformen och Europakonventionen ta ställning till om ersättningsreglerna i 4 kap. expropriationslagen leder till rimliga resultat för berörda parter vid olika slag av expropriationsföretag.

Vid ställningstagandet skall utredaren beakta såväl fastighetsägares och andra sakägares intresse av att inte drabbas av ekonomisk förlust, som intresset av att egendom kan tas i anspråk för att tillgodose olika slag av allmänna intressen till en från allmän synpunkt rimlig kostnad. Utredaren skall också beakta effekterna för berörda näringar om kostnaderna för att expropriera skulle öka. Om utredaren anser att det finns behov av författningsändringar, skall förslag på sådana ändringar lämnas. Uppdraget omfattar inte ändringar av grundlag.

Utredaren skall noggrant beräkna vilka ekonomiska konsekvenser som förslagen får för fastighetsägare, exproprierande, konsumenter och andra berörda parter. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, skall utredaren föreslå hur dessa skall finansieras.

Utredaren skall slutligen lämna förslag på de författningsändringar som är påkallade för att undanröja oklarheter och eventuella olikheter i tillämpningen och för att lagstiftningen språkligt och redaktionellt sett skall motsvara de krav som bör ställas på en modern lagstiftning.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren skall samråda med berörda myndigheter, företrädare för näringslivet och andra berörda parter. När det gäller redovisningen av förslagens konsekvenser för företagen, skall samråd ske med Näringslivets Regelnämnd.

Utredaren skall i ett delbetänkande senast den 31 januari 2007 redovisa sin underökning av hur ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen tillämpas. Regeringen kommer därefter att besluta om tilläggsdirektiv för att precisera uppdraget.

Uppdraget skall slutredovisas senast den 31 juli 2007.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
expropriationsersättning (Ju 2005:17)**

**Dir.
2007:16**

Beslut vid regeringssammanträde den 8 februari.

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 20 december 2005 (dir. 2005:147) tillkallade chefen för Justitiedepartementet en särskild utredare med uppdrag att se över ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen (1972:719). Enligt direktiven skall utredaren i ett delbetänkande senast den 31 januari 2007 redovisa en undersökning av hur ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen tillämpas. Uppdraget skall slutredovisas senast den 31 juli 2007.

Med ändring av den i direktiven beslutade tiden för delbetänkandet skall utredaren redovisa denna del av uppdraget senast den 1 maj 2007.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
expropriationsersättning (Ju 2005:17)**

**Dir.
2007:89**

Beslut vid regeringssammanträde den 28 juni 2007

Sammanfattning

Uppdraget att se över ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen (1972:719) preciseras.

Utredaren skall analysera hur de ersättningar som fastställs vid olika slag av ianspråktaganden förhåller sig till marknadsvärdet på egendomen. Utredaren skall vidare analysera orsakerna till vissa slag av skillnader i ersättningsnivåer som har redovisats i utredarens delbetänkande. På grundval av analysen skall utredaren ta ställning till om det finns anledning att ändra ersättningsreglerna.

Utredaren skall belysa hur influensregeln (4 kap. 2 § expropriationslagen) tillämpas och utifrån undersökningen ta ställning till om den utgör en rimlig avvägning mellan de skilda slag av intressen som gör sig gällande eller om den bör ändras eller upphävas. I det sammanhanget skall utredaren också analysera och ta ställning till principen om s.k. toleransavdrag på expropriationsrättens område. Utredaren skall vidare belysa tillämpningen av presumtionsregeln (4 kap. 3 § expropriationslagen) och överväga om regeln bör ändras eller upphävas.

Utredaren skall vidare överväga om det bör ske någon form av vinstfördelning mellan den exproprierande och den vars egendom tas i anspråk. En annan fråga som utredaren skall överväga är om ersättning skall kunna lämnas för det individuella värde som en fastighet kan ha för sin ägare.

Utredaren skall också se över vissa frågor som gäller bevisbördan i mål angående ersättning enligt expropriationslagens ersättningsregler.

Slutligen skall utredaren överväga om det vid lantmäteriförrättningar där mark eller rättigheter tvångsvis tas i anspråk skall finnas

en möjlighet att i vissa fall förplikta sökanden att ersätta sakägare, vars mark eller rättigheter tas i anspråk, för egna kostnader vid förrättningen. En utgångspunkt för övervägandena skall vara att förrättningsförfarandets natur – däribland lantmäterimyndighetens officialprövning – inte får urholkas.

Om utredaren finner att reglerna bör ändras, skall förslag till författningsändringar lämnas.

Tiden för slutredovisning av uppdraget flyttas fram till den 30 april 2008.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 20 december 2005 direktiv till en särskild utredare med uppdrag att se över ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen (dir. 2005:147). Utredningen har antagit namnet Utredningen om expropriationsersättning (Ju 2005:17). Huvuduppgiften för utredaren är att ta ställning till om ersättningsreglerna i 4 kap. expropriationslagen leder till rimliga resultat för berörda parter vid olika slag av expropriationsföretag.

Utredaren har i delbetänkandet Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? (SOU 2007:29) redovisat en undersökning av hur ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen tillämpas.

Uppdraget skall enligt direktiven slutredovisas senast den 31 juli 2007.

Uppdraget

Utöver de frågor som anges i de tidigare beslutade direktiven skall utredaren se över de frågor som anges nedan. Om översynen ger vid handen att det finns behov av ändringar i expropriationslagens ersättningsregler skall utredaren lägga fram förslag till sådana. Utredaren skall även uppmärksamma om eventuellt föreslagna ändringar i expropriationslagens ersättningsregler bör föranleda ändringar i de författningar som hänvisar till dessa bestämmelser och föreslå behövliga ändringar.

Utredaren skall beräkna de ekonomiska konsekvenser som eventuella förslag får för fastighetsägare, exproprierande, konsumenter och andra berörda parter samt belysa vilka konsekvenser som de

kan få för investeringar i olika slag av infrastrukturer och i industri-
verksamheter.

Utgångspunkter för uppdraget

Äganderätten är en av grundpelarna i rättsordningen. Den enskilda äganderätten är skyddad i både grundlag och internationella konventioner.

Enligt regeringsformen är varje medborgares egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå från sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Vidare stadgas att den som tvingas att avstå sin egendom genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag (se 2 kap. 18 § regeringsformen).

Som anges i de ursprungliga direktiven skall utredaren beakta bl.a. intresset av skydd för äganderätten. Utgångspunkten är att skyddet för enskild äganderätt skall vara starkt. Utredaren skall vidare beakta intresset av att ersättning vid tvångsförfoganden fastställs på ett sätt som både är och uppfattas som rättssäkert.

Slutligen skall utredaren beakta intresset av att reglerna är enkla att förstå och att tillämpa. En utgångspunkt skall vara att regelverket skall vara ägnat att leda till förutsägbara resultat och därmed underlätta samförståndslösningar.

Ersättning enligt nuvarande regler

Enligt expropriationslagen lämnas ersättning i form av löseskilling, intrångsersättning och ersättning för övrig skada. Löseskilling lämnas vid expropriation av en hel fastighet och skall motsvara fastighetens marknadsvärde. Intrångsersättning lämnas vid expropriation av en del av en fastighet och skall motsvara den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen (se 4 kap. 1 § expropriationslagen).

Utredningen har undersökt bl.a. om det föreligger några skillnader i ersättningsnivåerna mellan, å ena sidan, sådana ianspråktaganden av mark som har skett genom beslut av myndighet eller domstol och, å andra sidan, sådana ianspråktaganden av mark som

hade kunnat åstadkommas genom tvångsförfogande men som ändå har skett genom avtal. Undersökningen visar att de ersättningsbelopp som har fastställts av myndighet eller domstol i allmänhet har legat på en lägre nivå eller, i vissa fall, en betydligt lägre nivå än de ersättningsbelopp som har bestämts genom avtal. Enligt undersökningen beror skillnaderna på flera faktorer, bl.a. på att de exproprierande är benägna att betala mera för att undvika den tidsutdräkt som ett tvångsförfarande innebär. Andra faktorer som har betydelse är intresset av att vinna affärsmässiga fördelar och att undvika negativ publicitet (se SOU 2007:29 s. 122 f. och 139).

Utredningens kartläggning visar vidare att det i vissa fall har funnits mycket stora skillnader i fråga om de ersättningsbelopp som vid olika tillfällen har fastställs av domstol i samband med att arrenderätter avseende utrymmen för mobiltelefonmaster har förändrats till ledningsrätter. Vissa av de ersättningsbelopp som har fastställts får dessutom anses ha varit mycket små i jämförelse med de arrendeavgifter som har tagits ut för utrymmena (se SOU 2007:29 s. 101 och 102 samt 142).

Utredningens kartläggning ger anledning att ifrågasätta om dagens regler faktiskt uppnår sitt syfte, nämligen att ersätta marknadsvärdet på egendom som tas i anspråk eller, om en del av egendomen tas i anspråk, minskningen av egendomens marknadsvärde.

Utredaren skall därför analysera hur de ersättningar som fastställs av domstol eller myndighet vid olika slag av tvångsförfoganden av egendom förhåller sig till marknadsvärdet på egendomen, dvs. det pris som egendomen skulle ha betingat vid en frivillig överlåtelse på marknaden. En motsvarande analys skall göras när det gäller hur ersättningen vid tvångsförfoganden av del av egendomen förhåller sig till minskningen av marknadsvärdet på egendomen, dvs. minskningen av det pris som egendomen skulle ha betingat vid en frivillig överlåtelse på marknaden. Utredaren skall vidare analysera orsakerna till de i kartläggningen nämnda skillnaderna. Utredaren skall även studera och göra jämförelse med storleken av de arrendeavgifter som har bestämts av arrendenämnd. På grundval av analysen skall utredaren ta ställning till om det finns anledning att ändra ersättningsreglerna och om den praxis som har utvecklats i fråga om värdering av egendom vid tvångsförfoganden är lämplig. Om utredaren anser att det finns skäl till det, skall behövliga författningsändringar föreslås.

Utgångspunkten för uppdraget skall vara att den ersättning som fastställs genom beslut av myndighet eller domstol i princip skall

motsvara minst marknadsvärdet på den egendom som tas i anspråk eller minskningen av egendomens marknadsvärde, om en del av den tas i anspråk.

Influensregeln

Det finns vissa undantag från regeln om att ersättningen skall avse fastighetens marknadsvärde. Ett sådant undantag är influensregeln (se 4 kap. 2 § expropriationslagen).

Influensregeln innebär att om det företag för vars genomförande en fastighet exproprieras medfört inverkan av någon betydelse på fastighetens marknadsvärde, skall löseskillingen bestämmas på grundval av det marknadsvärde fastigheten skulle ha haft om sådan inverkan inte hade förekommit. Denna ersättningsprincip skall dock tillämpas endast i den mån det är skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden.

Influensregeln kan medföra att fastighetsägaren får högre eller lägre ersättning än vad som motsvarar den marknadsvärdeminskning som hans eller hennes fastighet drabbats av genom själva expropriationen. Har expropriationsföretaget ökat fastighetens värde – såsom kan bli fallet om syftet med expropriationen är att ge utrymme för ett köpcentrum – kan fastighetsägaren tvingas acceptera att inte få ersättning för den del av denna värdeökning som beror på expropriationsföretaget. Har expropriationsföretaget i stället minskat fastighetens värde – såsom kan bli fallet när mark tas i anspråk för ett motorvägsbygge – kan fastighetsägaren få ersättning också för denna värdeminskning. I det senare fallet beräknas löseskillingen så att man först fastställer det marknadsvärde som fastigheten skulle ha haft om expropriationsföretaget inte medfört någon inverkan på fastighetens värde. Därefter beräknas fastighetens marknadsvärde med beaktande av expropriationsföretagets inverkan. Skillnaden mellan de erhållna värdena ersätts dock, som ovan nämnts, endast i den mån det är skäligt med hänsyn till förhållandena på orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden (de s.k. Orts- och allmänvanlighetsrekvisiten). I praxis görs ett s.k. toleransavdrag från den beräknade ersättningen. Avdraget är avsett att skapa rättvisa mellan å ena sidan ersättningsberättigade fastighetsägare för vilka företaget medfört inverkan på fastighetens marknadsvärde som inte

skäligen bör tålas och å andra sidan icke ersättningsberättigade fastighetsägare vilkas fastigheter visserligen påverkats värdemässigt av företaget men endast i så ringa omfattning att inverkan skäligen bör tålas (se NJA 2003 s. 619).

Det finns skäl som talar för att den inverkan på en fastighets marknadsvärde – i såväl höjande som sänkande riktning – som ett expropriationsföretag ger upphov till, bör påverka ersättnings storlek. Samtidigt har influensregeln kritiserats. Bland annat har det hävdats att det inte är rättvist att den vars fastighet är föremål för expropriation inte alltid får behålla den ökning av marknadsvärdet på fastigheten som expropriationsföretaget har medfört medan andra fastighetsägare i orten vars fastigheter inte är föremål för expropriationen får behålla hela ökningen. Det har också hävdats att den praxis om toleransavdrag som utbildats, dvs. vad fastighetsägaren skäligen bör tåla utan ersättning, inte är rimlig och utgör ett ingrepp i den enskilda äganderätten.

Mot denna bakgrund skall utredaren belysa influensregelns betydelse såväl i sådana fall av markåtkomst där den direkt åberopas och tillämpas som i sådana fall där den kan antas ha en indirekt inverkan på markvärden och ersättningsnivåer.

Utredaren skall särskilt belysa hur Orts- och allmänvanlighetsrekvisiten tillämpas och vilka effekter som de har medfört. Utredaren skall vidare belysa den praxis om toleransavdrag som har utbildats och vilka effekter som den har medfört.

Utredaren skall utifrån den gjorda undersökningen ta ställning till om influensregeln och den praxis som har utvecklats i anslutning till denna kan anses utgöra en rimlig avvägning mellan de skilda slag av intressen som gör sig gällande och om regeln bör ändras eller upphävas.

Presumtionsregeln

Ett annat undantag från principen om att ersättningen skall avse fastighetens marknadsvärde är presumtionsregeln.

Presumtionsregeln innebär att sådan ökning av fastighetens marknadsvärde som är av någon betydelse och som har ägt rum under tiden från dagen tio år före expropriationsansökan, dock högst femton år före talans väckande vid domstol, som regel skall räknas ägaren till godo endast i den mån det blir utrett att värdeökningen beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna

användningssätt. ”Förväntningsvärden” ersätts alltså inte och det är markägaren som har bevisbördan för att en konstaterad värdeökning inte utgörs av förväntningsvärden (se 4 kap. 3 § expropriationslagen).

En av orsakerna till att presumtionsregeln infördes var att stat och kommun skulle slippa att betala ersättning för sådan värdeökning som de själva hade gett upphov till (se prop. 1971:122 s. 165–170). Regeln är tillämplig såväl vid expropriation där förvärvaren är det allmänna som vid expropriation där förvärvaren är ett enskilt subjekt.

Regeln har under lång tid varit föremål för debatt. Bland annat har det hävdats att den innebär en alltför långtgående inskränkning i den enskilda äganderätten. Det har vidare hävdats att regeln är orättvis. Markägare, vars fastigheter exproprieras, måste ju vidkännas avräkning för förväntningsvärden, trots att andra fastighetsägare i samma område kan tillgodogöra sig motsvarande värden. Det förhållande att verksamhet som tidigare har bedrivits av det allmänna i ökad utsträckning har kommit att bedrivas av privaträttsliga organ har också framhållits som ett skäl för att ändra eller upphäva regeln.

De förväntningsvärden som markägaren till följd av presumtionsregeln inte kan få ersättning för torde som regel vara sådana som beror på expropriationsföretaget. Presumtionsregeln är emellertid utformad så att markägaren normalt inte heller får ersättning för sådana förväntningsvärden som beror på förhållanden eller åtgärder utan samband med expropriationsföretaget. Ett exempel är att markägaren genom en expropriation för tätbebyggelse förhindras att tillgodogöra sig värdet av en nyligen upptäckt grusfyndighet. Detta förhållande har kritiserats (jfr SOU 1996:45 s. 92 och 93).

Kritik har även riktats mot det förhållande att det är markägaren som har bevisbördan i fråga om värdeökningens orsak trots att det är den exproprierande som åtnjuter de positiva effekterna av presumtionsregeln. När regeln infördes hade Lagrådet vissa betänkligheter mot att bevisbördan för orsaken till värdeökning lades på markägaren (se prop. 1971:122 s. 255–261). Regeln har därefter i olika sammanhang ifrågasatts och det har föreslagits att bevisbördan skall flyttas över på den exproprierande (se SOU 1996:45 s. 89–96).

Mot denna bakgrund skall utredaren belysa presumtionsregelns betydelse såväl i sådana fall av markåtkomst där den direkt åberopas och tillämpas som i sådana fall då den kan antas ha en indirekt inverkan på markvärden och ersättningsnivåer.

Utredaren skall utifrån den gjorda undersökningen ta ställning till om presumtionsregeln kan anses utgöra en rimlig avvägning mellan de skilda slag av intressen som gör sig gällande och överväga om regeln bör ändras eller upphävas.

Om utredaren kommer fram till att presumtionsregeln inte bör upphävas, skall det lämnas förslag som innebär att en markägare får rätt till ersättning för sådana förväntningsvärden som beror på förhållanden eller åtgärder utan samband med expropriationsföretaget.

Under förutsättning att utredaren inte kommer fram till att presumtionsregeln skall upphävas, skall de bevisbördefrågor som regeln aktualiserar belysas. Utredaren skall då också överväga om principen om att markägaren skall visa att konstaterad markvärdestegring beror på annat än förväntningsvärden utgör en rimlig och rättssäker avvägning mellan markägarens och den exproprierandes intressen.

Utredaren skall i sitt arbete beakta det förslag som lämnades av Markersättningsutredningen (SOU 1996:45) och remissvaren över betänkandet.

Vinstfördelning m.m.

Ersättningsreglerna i expropriationslagen bygger på en *skadepincip*; ersättningen skall motsvara den ekonomiska skada som den som är föremål för expropriation lider så att han eller hon har samma förmögenhetsställning efter expropriationen som om denna inte hade ägt rum. I andra författningar finns det bestämmelser om ersättning som bygger på andra principer. Bland annat finns det i fastighetsbildningslagen (1970:988) bestämmelser om ersättning vid vissa slag av fastighetsregleringar som bygger på en *vinstfördelningsprincip* (se 5 kap. 10 a § tredje stycket fastighetsbildningslagen). Bakgrunden till vinstfördelningsreglerna är att syftet med en fastighetsreglering är att förbättra de berörda fastigheterna. En fastighetsreglering skall alltså leda till att det uppkommer en nytta. Eftersom fastighetsägarna bär huvudansvaret för verksamheten har det ansetts naturligt att fastighetsägarna också skall dela på regleringsvinsten (se prop. 1991/92:127 s. 39–45).

Som framgår av utredningens kartläggning har det sedan expropriationslagens tillkomst skett förskjutningar i fråga om användningen av expropriationsinstitutet. I början av 1970-talet genomfördes de flesta tvångsförfoganden av offentliga aktörer som drev sin verk-

samhet utan vinstintresse. Reglerna har under de senaste åren allt oftare använts vid förvärv där förvärvaren är en privat aktör som driver sin verksamhet i vinstsyfte (se SOU 2007:29 s. 95–97 samt 137 och 138). Det ökade inslaget av privat vinstintresse har lett till att det har ifrågasatts om det inte även i expropriationslagen bör införas regler om vinstfördelning.

Utredaren skall mot denna bakgrund överväga om det är möjligt och lämpligt att i expropriationslagen införa regler om någon form av vinstfördelning mellan den exproprierande och den vars egendom tas i anspråk. Utredaren skall härvid analysera vilka för- och nackdelar som en vinstfördelningsprincip har för markägare och exproprierande samt vilka effekter som en sådan princip kan få för utbyggnaden av olika slag av infrastruktur och för samhällsekonomin. Utredaren skall vidare analysera vilka möjligheter som finns att inom ramen för olika slag av ersättningsärenden räkna fram en faktisk eller schabloniserad vinst av tvångsförfogandet och att bestämma om vinstens fördelning mellan dem som berörs av förfogandet. På grundval av denna analys skall utredaren ta ställning till om och, i så fall, i vilken utsträckning vinstfördelning bör kunna komma i fråga vid de olika slag av tvångsförfoganden där expropriationslagens ersättningsregler i dag tillämpas.

En annan fråga som har diskuterats är om det bör finnas en rätt till ersättning för det individuella värde som egendom kan ha för ägaren i den mån detta värde överstiger egendomens marknadsvärde. Med individuellt värde avses det lägsta pris som ägaren är beredd att acceptera för att avyttra egendomen (se Thomas Karlbro's artikel Legitimitetsfrågor vid tvångsförvärv av mark och rättigheter, SOU 2004:7 s. 265 f.).

Utredaren skall därför beskriva hur ett ersättningssystem för individuellt värde som egendom kan ha för ägaren – schablonmässigt beräknat eller beräknat på annat sätt – lämpligen skulle kunna utformas. Utredaren skall analysera vilka för- och nackdelar som en rätt till ersättning för individuellt värde har för markägare och exproprierande samt vilka effekter som en sådan rätt till ersättning kan få för utbyggnaden av olika slag av infrastruktur och för samhällsekonomin. Utredaren skall mot bakgrund av den gjorda beskrivningen och analysen överväga om det bör införas en rätt till ersättning för det individuella värde som egendom kan ha för ägaren i den mån detta värde överstiger egendomens marknadsvärde. Om utredaren kommer fram till att en sådan rätt till ersättning bör

införas, skall lämpliga ersättningsnivåer för detta slag av ersättning anges.

Bevisbördan i expropriationsmål

Frågan om bevisbördan inom expropriationsrätten behandlades vid 1949 års reform av expropriationslagstiftningen. Lagrådet anförde då att om det verkliga värdet inte kan fastställas exakt eller om osäkerhet råder om detta borde bevisbördan åvila den exproprierande (se NJA II 1950 s. 232–233).

I samband med att den nuvarande expropriationslagen infördes konstaterade departementschefen att domstolarna i skadeståndsrättsliga mål inte längre ställde upp krav på full bevisning för skadans storlek för att döma ut ett visst ersättningsbelopp utan i stället bestämde skadan efter en skälighetsuppskattning med stöd av bestämmelsen i 35 kap. 5 § rättegångsbalken. Departementschefen ansåg att samma bevisregler borde tillämpas i expropriationsmål. Han framhöll att svårigheterna för markägaren att få fram material inte borde överdrivas, särskilt som denne i princip inte behöver betala utredningskostnaderna i första instans och under vissa omständigheter inte heller i högre rätt (se prop. 1971:122 s. 167–170).

Frågan om placeringen av bevisbördan och hur stark bevisning som behövs har mycket stor betydelse i mål där expropriationslagens ersättningsregler tillämpas, eftersom det inte sällan föreligger stor osäkerhet vid värdering av egendom. Utredaren skall därför belysa hur bevisbördan fördelas och vilka krav på bevisningens styrka som ställs i sådana mål i nuvarande rättstillämpning. Utredaren skall belysa vilka effekter som de tillämpade principerna får. Utifrån den gjorda undersökningen skall utredaren ta ställning till om principerna är lämpliga med hänsyn till expropriationsförfarandets natur.

Utredaren skall vid sina överväganden beakta de bevisbörde-regler som gäller i skadeståndsmål och, om det föreslås att det skall gälla särskilda regler för mål om ersättning enligt expropriationslagen, särskilt överväga vilka konsekvenser som det medför, t.ex. för den allmänna rättstillämpningen.

Den s.k. presumtionsregeln (4 kap. 3 § expropriationslagen) innebär ett avsteg från de bevisbörderegler som normalt gäller i tvistemål. I anslutning till översynen av presumtionsregeln skall de bevisbördefrågor som den regeln ger upphov till ses över (se ovan).

Ersättning för kostnader vid lantmäteriförrättning

Vid förrättningar hos en lantmäterimyndighet, t.ex. förrättningar enligt ledningsrättslagen (1973:1144), har sakägarna inte rätt till ersättning för egna kostnader. En fastighetsägare vars mark tas i anspråk med t.ex. ledningsrätt har sålunda varken rätt till ersättning för kostnader för ombud eller biträde, för egen utredning eller för resa eller uppehälle med anledning av inställelse vid sammanträde vid lantmäterimyndigheten.

När frågor om ianspråktagande av mark eller rättigheter prövas genom ett rättegångsförfarande är utgångspunkten att sakägare, som avstår mark eller rättighet, har rätt till ersättning av motparten för sina egna kostnader. I t.ex. expropriationsmål, som prövas i första instans av fastighetsdomstol, har sakägare som avstår mark eller rättigheter – oavsett utgången i målet – rätt till ersättning för kostnader för bl.a. ombud eller biträde och för egen utredning.

Skillnaderna i sakägares rätt till ersättning för kostnader har motiverats av att förfarandena skiljer sig åt. Förrättningsförfarandet präglas av lantmäterimyndighetens skyldighet till officialprövning. Lantmäterimyndigheten skall sålunda aktivt verka för ärendets utredning. Till myndighetens uppgifter hör även att bistå sakägare med råd och upplysningar. Vid en rättegång vilar däremot ansvaret för processföringen och utredningen helt på parterna. Dessutom kan det vid en lantmäteriförrättning – till skillnad mot vad som gäller vid en rättegång – inte förekomma förhör under sanningsförsäkran eller vittnesförhör.

Att en sakägare vid en lantmäteriförrättning inte har rätt till ersättning för egna kostnader har kritiserats. Lantbrukarnas Riksförbund har framhållit att sakägares avsaknad av rätt till ersättning för egna kostnader från rättssäkerhetssynpunkt är en brist som inte uppvägs av lantmäterimyndighetens officialprövning. Sveriges Jordägareförbund har framfört liknande synpunkter (dnr Ju2007/44/L1 och Ju2007/947/L1).

Lantmäteriverket föreslog år 1988 att en lantmäterimyndighet i vissa fall skall kunna besluta om ersättning till sakägare för kostnader för ombud eller biträde och för utredning. Förslaget omfattade inlösen enligt 8 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) och åtgärder som avser ianspråktagande av mark eller rättighet som hade kunnat inlösas enligt plan- och bygglagen eller som hade kunnat tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande. Ersättning skulle dock, enligt förslaget, utgå endast om det

var befogat med hänsyn till partsförhållandena och intrångets art (se Markåtkomst och ersättning. Förslag till ändringar i fastighetsbildningslagstiftningen, LMV-rapport 1988:28). Förslaget genomfördes inte, bl.a. med hänvisning till att det inte var lämpligt att ge förrättningsförfarandet annan karaktär än det dittills hade haft (se prop. 1991/92:127 s. 47–50). Också Ledningsrättsutredningen har sedermera förslagit att sakägare skall ha rätt till ersättning för egna kostnader. Ledningsrättsutredningens förslag omfattar dock enbart förrättningar enligt ledningsrättslagen (se SOU 2004:7 s. 206–211). Utredningens förslag har inte genomförts.

Utredaren skall mot denna bakgrund överväga om det vid lantmäteriförrättningar där mark eller rättigheter tvångsvis tas i anspråk skall finnas en möjlighet för lantmäterimyndigheten att i vissa fall, där så kan anses vara motiverat t.ex. med hänsyn till förekommande obalans mellan parterna, frågans komplexitet eller intrångets art, förplikta sökanden att ersätta sakägare, vars mark eller rättigheter tas i anspråk, för egna kostnader vid förrättningen.

En utgångspunkt för övervägandena skall vara att förrättningsförfarandets natur – däribland lantmäterimyndighetens officialprövning – inte får urholkas.

Utredaren skall i sitt arbete utgå från Lantmäteriverkets tidigare förslag om rätt för sakägare till ersättning för egna kostnader i vissa fall (se Markåtkomst och ersättning, Förslag till ändringar i fastighetsbildningslagstiftningen, LMV-rapport 1988:28).

Om utredaren föreslår att det skall införas en möjlighet för sakägare att få ersättning för egna kostnader vid förrättning, skall utredaren särskilt belysa vilka konsekvenser som en sådan reglering får för förrättningsinstitutet.

Om lantmäterimyndighetens beslut överklagas, är utgångspunkten att sakägare som avstår mark eller rättighet har rätt att – oavsett vem som har överklagat och oavsett utgången i fastighetsdomstolen – få ersättning för kostnader för ombud eller biträde, för egen utredning och för inställelse vid domstol. Om fastighetsägaren har fört saken till fastighetsdomstolen utan tillräckliga skäl, skall domstolen dock förordna att han eller hon skall stå sina kostnader. Har fastighetsägaren uppenbarligen inlett rättegången utan saklig grund, kan det förordnas att han eller hon även skall ersätta motparten för dennes rättegångskostnader. Vid överklagande av fastighetsdomstolens beslut gäller samma ersättningsprinciper (se 16 kap. 14 §, 17 kap. 3 § och 18 kap. 2 § fastighetsbildningslagen).

Om utredaren föreslår att det skall införas en rätt för sakägare till ersättning för egna kostnader vid lantmäteriförrättning, skall utredaren belysa vilka effekter som förslaget kan antas få för sakägares möjlighet att få ersättning för kostnader vid överklagande och för sakägares benägenhet att överklaga. Utgångspunkten skall vara att reglerna om rätt till ersättning för kostnader vid överklagande inte skall ändras, om det inte är nödvändigt med hänsyn till de förslag som lämnas om rätt till ersättning för kostnader vid förrättning.

Redovisning av uppdraget

Tiden för slutredovisning av uppdraget flyttas fram. Uppdraget skall slutredovisas senast den 30 april 2008.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
expropriationsersättning (Ju 2005:17)**

**Dir.
2008:8**

Beslut vid regeringssammanträde den 31 januari 2008

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 20 december 2005 direktiv till en särskild utredare med uppdrag att se över ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen (dir. 2005:147). Utredningen har antagit namnet Utredningen om expropriationsersättning (Ju 2005:17).

Utredningen har i delbetänkandet Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? (SOU 2007:29) redovisat en undersökning av hur ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen tillämpas. Uppdraget i övrigt skulle enligt de ursprungliga direktiven redovisas senast den 31 juli 2007. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2007:89) förlängdes utredningstiden till och med den 30 april 2008.

Med ändring av den senast beslutade tiden ska utredningen slutredovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2008.

(Justitiedepartementet)



Promemoria

2008-08-13

Förvaltningsavdelningen

RK-Service

Kommittéservice

Tom Nilstierna

Ekonomiska effekter av höjd ersättning till fastighetsägare vid expropriation

Sammanfattning

Utredningen om expropriationsersättning (Ju 2005:17) har fått i uppdrag att ta ställning till om det finns anledning att ändra ersättningsreglerna i expropriationslagen. Strängt taget handlar det om ifall fastighetsägaren ska få ersättning utöver marknadsvärdet.

Utredningen har lämnat ett uppdrag till mig att utifrån vissa förutsättningar beräkna de ekonomiska effekterna av ersättning vid expropriation utöver marknadsvärdet. Vid genomförandet av uppdraget har jag biträtts av en referensgrupp med ekonomer som har kunskaper om olika fastighetsberoende verksamheter. Föreliggande PM utgör min rapport till utredningen om expropriationsersättning.

Uppdraget har varit att beräkna och bedöma ekonomiska effekter i olika avseenden av höjda ersättningar i förhållande till marknadsvärdet i tre olika alternativ, 10, 50 och 100 procent. Det har också ingått att bedöma i vilken mån de frivilliga överenskommelserna också påverkas vid en höjd ersättning. Utöver för fastighetsägarna har jag beräknat och bedömt ekonomiska effekter för producenter och konsumenter, inom verksamhetsområden som är fastighetsberoende, för kommuner och för staten.

I denna rapport görs en skillnad mellan utgift för kapital och kostnad för kapital. Utgiften har betydelse för ersättningen av den förmögenhetsförlust en fastighetsägare gör. När produktionskostnaden ska beräknas utgår vi från kostnaden för kapital. Den årliga kostnaden för kapital, och hur den förändras vid höjda ersättningar, utgör basen för bedömningar av hur producenter och konsumenter påverkas av de höjda ersättningarna.

Det är uppenbart att det sker en ökad förmögenhetsöverföring vid höjda ersättningar. Jag har inte uppgifter om de totala utgifterna för fastigheter för de samlade verksamheterna. En grov bedömning är dock att de senaste årens samlade utgifter för fastighetsanskaffning för de studerade verksamheterna årligen uppgår till högst 1,5 miljarder kronor. De procentsatser (10, 50 och 100) som angetts som grund för beräkningsexperimentet ger grund för bedömningar av den ökade förmögenhetsöverföringen. T.ex. skulle en 10-procentigt ökad ersättning leda till ökade totala utgifter motsvarande 150 miljoner kronor om den ökade ersättningen får genomslag för all fastighetsanskaffning, exproprierad såväl som frivillig.

Reavinstbeskattningen gör att fastighetsägarna inte får ut hela den ökade ersättningen. Maximalt 30 procent av ökningen tillfaller staten i form av reavinstskatt.

Hur kedjan av fastighetsförvärv är utformad talar för att kommunerna, åtminstone vad gäller bostadsbyggandet, kan komma att få ett mindre överskott än som situationen nu är. Detta bero på att ersättningen till de ursprungliga fastighetsägarna höjs utan att fastighetspriset mot slutlig konsument höjs.

Även inom andra områden av infrastrukturkaraktär där kommunen uppträder som expropriatör finns det skäl att tro att kommunerna får en försämrad situation.

Försök har gjorts att med en enkel andelsmetod beräkna hur produktionskostnaderna skulle påverkas av höjda ersättningar. Av beräkningarna framgår att dessa, i nästan samtliga fall, är mycket blygsamma. Undantaget är Naturvårdsverket som får påtagliga ökningar. Enligt beräkningarna stannar ökningarna av produktionskostnaderna vid 100-procentig ökning av ersättningarna vid under en procent men närmare 5 procent för Naturvårdsverket.

Redan resultatet att produktionskostnaderna ökar knappt märkbart kan tänkas räcka som resultat. Jag har valt att ändå bedöma hur denna marginella påverkan fördelas mellan producenter och konsumenter.

När det gäller de marknadsbaserade verksamheterna tycks förutsättningarna variera. Vad gäller bostadsbyggandet talar mycket för att effekten av höjda ersättningar kan påverka kommunerna negativt. Bostadsproducenter och konsumenter påverkas sannolikt inte. När det gäller elmarknaden kan man räkna med att de nätavgifter konsumenterna betalar kommer att höjas. Således är det troligt att de höjda ersättningarna inte drabbar producenterna men väl konsumenterna. Inom telekommunikationer kan man förvänta sig vissa prishöjningar i kombination med volymminskningar. Det finns dock anledning att återigen framhålla att det i samtliga fall rör sig om ytterst små förändringar.

Effekten för skattebetalarna vid höjda ersättningar kan vara av två slag. Det kan handla om ett ökat skatteuttag eller om minskad verksamhet. En skattehöjning skulle bli ytterst marginell. En minskad verksamhet likaså, utom för Naturvårdsverket vars verksamhet påtagligt skulle påverkas.

Det är mycket möjligt att höjda ersättningar leder till en minskad konfliktgrad i relationen mellan expropriatör och exproprierad. Kostnaderna för tvistehantering kan därmed komma att sjunka.

Det finns goda skäl att tro att nivån på de frivilliga överenskommelserna kommer att höjas om ersättningarna vid expropriation höjs. De incitament säljare och köpare har är oförändrade. Fastighetsägaren vill få ett högre pris och köparen vill vinna tid och slippa krångel. De höjda ersättningarna för expropriation innebär en högre nivå för detta samspel. Det är dock inte säkert att de frivilliga ersättningarna höjs i samma utsträckning. Köparens betalningsvilja, som i sin tur har samband med de marknadsförhållanden som råder för den tjänst fastighetsköparen tillhandahåller, utgör en yttersta gräns för det pris som kan bildas. För offentlig verksamhet är i stället budgettilldelningen styrande för köparens betalningsvilja och därmed hur frivilligpriset kommer att anpassas.

Inledning

Utredningen om expropriationsersättning har fått i uppdrag (se dir. 2007:89) att bl.a. att ta ställning till om det finns anledning att ändra ersättningsreglerna i expropriationslagen (1972:719). Utredaren ska överväga om det bör ske någon form av vinstfördelning mellan den exproprierande och den vars egendom tas i anspråk. Vidare ska utredaren överväga om ersättning ska kunna lämnas för det individuella värde som en fastighet kan ha för sin ägare. Om utredaren lämnar några förslag så ska beräknas de ekonomiska konsekvenser som eventuella förslag får för fastighetsägare, exproprierande, konsumenter och andra berörda parter samt belysa vilka konsekvenser som de kan få för investeringar i olika slag av infrastrukturer och i industriverksamheter.

För genomförande av beräkning av de ekonomiska konsekvenserna har utredningen lämnat ett uppdrag till mig. Min uppgift som ekonom anställd vid sektionen för kommittéservice inom regeringskansliets förvaltningsavdelning är att ge stöd i ekonomiska metodfrågor åt kommittéer och utredningar som utsetts av regeringen.

För att genomföra uppdraget har jag biträtts av en referensgrupp som sammankallats av utredningen i samråd med mig. Referensgruppen har bestått av ekonomisk expertis från olika statliga myndigheter och en intresseorganisation.

Utredningen har genomfört en enkätundersökning för att få fram ett underlag för att bedöma vilka effekter olika förändringar av expropriationslagens ersättningsbestämmelser skulle kunna få. Enkäten

tillställdes myndigheter, kommuner och organisationer. Svaren har delvis legat till grund för denna rapport.

Uppdraget att beräkna ekonomiska effekter

Uppdraget för mig har varit att kartlägga och sammanställa ett underlag för att kunna bedöma vilka effekter förändring av expropriationsersättningen skulle kunna få för olika verksamheter som berörs av lagstiftningen. Analysen ska omfatta en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna för verksamheter inom infrastruktur, elektronisk kommunikation, energi, bostads- och byggnadsfrågor, natur och miljö. Bedömning bör göras av vad förändringar skulle innebära för totalkostnaderna för verksamheter inom de aktuella områdena (dvs. byggande av vägar och järnvägar, anläggande av naturreservat, elledningar och telenät etc.) och ersättningskostnadernas andel av totalkostnaderna. Bedömning bör även göras av hur en ersättningshöjning skulle påverka slutanvändarna. Eftersom nästan alla ersättningar bestäms ”frivilligt” och ofta ligger högre än vad en ren lagtillämpning skulle ge bör hänsyn tas även till detta. Frågor som bör analyseras är om ett eventuellt påslag även skulle innebära en höjning av den frivilliga ersättningen och om man i så fall skulle kunna räkna med att avståndet mellan myndighetsbestämd och frivillig ersättning kommer att förbli detsamma eller om det finns anledning att räkna med större eller mindre skillnader.

Uppdraget har konkret inneburit att beskriva de ekonomiska konsekvenserna av höjda ersättningar, i procentsatser (10, 50 och 100) i förhållande till marknadsvärdet, vid expropriationer.

I uppdraget har också ingått att bedöma i vilken mån frivilliga överenskommelser, som är vanligt förekommande, påverkas av de höjda ersättningsnivåerna.

Teoretiska utgångspunkter

Teori om produktion

I ekonomisk teori beskrivs produktion av varor och tjänster ofta som en funktion av produktionsfaktorer, där kapital och arbete utgör den mest rudimentära funktionsformen. I klassiska framställningar talar man om arbete och jord som de grundläggande produktionsfaktorerna. Skillnaden mellan jord och kapital är att jorden är given

medan kapitalet är skapat av människan. Vi skulle alltså kunna beskriva produktionen som något som åstadkommes med de tre produktionsfaktorerna arbete, jord och kapital. En kostnad för produktionen kan beskrivas som en funktion av de använda produktionsfaktorerna och priserna för dem.

Fastigheter bör rimligen kunna betraktas som jord. Samtidigt är fastigheten i finansiell mening en kapitalutgift för den som förvärvar den för att kunna leverera en tjänst till marknaden. För beräkningarnas resultat saknar det betydelse men vi kommer i den fortsatta framställningen att betrakta fastigheter som kapital.

Om man ska bestämma produktionskostnaderna för en viss produktion under en viss period blir då svårigheten att översätta det samlade värdet av det reala kapital som har en livslängd av kanske många tidsperioder till den användning det har under den givna tidsperioden. Om man t.ex. anlägger en bro som Öresundsbron anses inte att den samlade utgiften för investeringen är en kostnad för första årets nyttjande av den. I stället försöker man utifrån förväntad livslängd periodisera den samlade investeringsutgiften.

På, i princip, samma sätt måste göras med det fastighetsbestånd som de verksamheter denna rapport handlar om kräver. Livslängden för en fastighet är väl dock att betrakta som oändlig, vilket gör att man i stället bör betrakta enbart den finansiella kostnaden under perioden som kapitalkostnad. Kostnaden blir då helt enkelt räntekostnaden. När det gäller ledningsrätt (liksom vägrätt) är situationen dock lite mer komplex; när rätten inte längre utnyttjas ska fastigheten lämnas tillbaka till fastighetsägaren utan att nätföretaget får någon ersättning, därmed uppstår en avskrivning.

För en given produktion under en given tidsperiod blir alltså den absoluta effekten i produktionskostnadstermer av en höjd ersättning till fastighetsägarna räntekostnaden av den höjda ersättningen.

Teori om ekonomiska konsekvenser

Man kan mena olika saker när man säger att ekonomiska konsekvenser av en förändring ska bedömas eller beräknas.

En ekonomisk konsekvens kan vara förändrade förmögenhetsförhållanden. När ersättningarna höjs till fastighetsägarna leder det uppenbarligen till förändrade förmögenhetsöverföringar. Det kan finnas anledning att belysa betydelsen av denna förmögenhetsförändring.

En annan ekonomisk konsekvens är hur kostnaderna för att producera varor och tjänster förändras och hur dessa förändringar påverkar producenter och konsumenter.

Förmögenhetsöverföringen synes vara en tämligen enkel uppgift att bestämma om bara de överförda värdena finns tillgängliga i utgångsläget. När det gäller effekter på producenter och konsumenter är uppgiften betydligt mer utmanande.

Det rimliga sättet att möta denna utmaning är att i en flerstegsprocess skapa beräkningar av hur mycket produktionskostnaderna skulle påverkas av höjda ersättningar. I ett nästa steg kan man sedan diskutera hur de höjda produktionskostnaderna påverkar producenter och konsumenter.

Som en del av analysen har jag därför valt att applicera det man kan kalla för en andelsmetod för bestämning av påverkan på produktionskostnaden för de varor och/eller tjänster som produceras inom de olika verksamhetsområdena. Det är en stiliserad metod som bygger på att produktionskostnaderna byggs upp av olika kostnadslag. I grunden ligger också ett antagande att all fastighetsanskaffning sker till de nya villkoren. I själva verket är det rimligt att anta att de nya förhållandena får genomslag i den totala produktionen med lång eftersläpning.

Den samlade produktionskostnaden kan beskrivas enligt nedan:

$$P = rK + N$$

P = Den samlade produktionskostnaden

r = räntesatsen

K = Den samlade investeringen

N = Övriga produktionskostnader

I N ingår avskrivningar på kapitaltillgångarna.

Det är så att:

$$K = E + I$$

där

E = Fastighetsutgiften

I = Övriga investeringsutgifter.

Alltså kan den samlade produktionskostnaden skrivas:

$$P = r(E + I) + N$$

En förändrad produktionskostnad kan skrivas:

$$\Delta P = r\Delta E$$

Alltså är den förändrade produktionskostnaden i absoluta termer helt en följd av räntesatsen och ökade fastighetsutgifter.

Den relativa förändringen av produktionskostnaden kan skrivas:

$$\frac{\Delta P}{P} = \frac{r\Delta E}{rE + rI + N}$$

Av formeln kan utläsas att den relativa höjningen av produktionskostnaden beror av hur stor andel av produktionskostnaden just kostnaden för fastigheten utgör. Ju mindre den andelen är desto mindre påverkas produktionskostnaden av ökade ersättningar.

Beräkningstekniska ställningstaganden

Uppgifter om de årliga utgifterna för fastighetsanskaffning inom de verksamhetsområden som är aktuella är naturligtvis intressanta. De ger dels en direkt grund för beräkningar om förmögenhetseffekter för fastighetsägare av höjda ersättningar, dels en indirekt grund för beräkningar på priseffekter av höjda ersättningar.

Det behövs också uppgifter om årliga totala utgifter för kapital inom verksamhetsområdena. Tillsammans med utgifterna för fastighetsanskaffning ger sådana uppgifter grund för beräkningar om hur stora de relativa utgiftsförändringarna blir av höjda ersättningar.

Som framgår senare har jag inte lyckats få tillgång till data om utgifterna för fastighetsanskaffning för samtliga verksamheter som studeras. Med hjälp av uppgifter om hur stor andel fastighetsutgiften utgör av den totala kapitalutgiften har det ändå varit möjligt att genomföra beräkningar av påverkan på produktionskostnaderna för samtliga verksamhetsområden.

I nästa steg behöver vi göra beräkningar över i vilken grad de höjda ersättningarna slår igenom i höjda kostnader för produktionen.

En ideal situation vore fullständig information om kostnaderna för produktionen.

En del av produktionskostnaderna är kapitalkostnader. Utgiften för fastighetsanskaffning är ingen kostnad. Utgiften är en förmögenhetsöverföring. Därför är inte heller den ökade utgiften till följd av höjda ersättningar en kostnad. Den ökade utgiften utgör en större förmögenhetsöverföring. Den ökade kapitalkostnaden just i fallet med fastigheter utgörs av den årliga räntekostnaden eftersom det därutöver inte finns några nedskrivningar att lägga till.

Prisbildningen på marknader för varor och tjänster är ett samspel mellan utbuds- och efterfrågefaktorer. Högre kostnader för att producera dessa varor och tjänster har olika genomslag beroende på dels konkurrensförhållanden och dels på hur priskänslig efterfrågan är. I en marknad med väl fungerande konkurrens och med en mycket priskänslig efterfrågan får ökade produktionskostnader inga eller små priseffekter. Skulle marknaden däremot präglas av monopolistiska inslag och konsumenterna inte vara så priskänsliga kan man vänta sig ett påtagligt genomslag på priserna vid höjda produktionskostnader.

Fördelningen av effekterna av de höjda ersättningarna på producenter och konsumenter är alltså beroende av prisbildningen. Om priserna inte påverkas får producenterna bära effekterna medan följ samma prisförändringar leder till att konsumenterna får bära effekten av höjda ersättningar.

En inte oväsentlig del av de fastighetsberoende verksamheterna är offentligt finansierade verksamheter. T.ex. Vägverket och Banverket bedriver offentligt finansierad verksamhet. Effekterna av höjda ersättningar sker i detta sammanhang inte över några priser. I stället handlar det om kombinationer av hur mycket verksamhet som kan åstadkommas för en given budget och hur stor budgetförstärkning som behövs för en given verksamhet.

För att korrekt kunna göra beräkningar där olika konkurrensförhållanden, priskänslighet och anpassning av den offentliga verksamheten tillåts variera, krävs tillgång till data som är mycket svår-fångade. Beräkningarna har därför gjorts med några förenklade antaganden. I den fortsatta texten ges sedan en mer nyanserad bild.

Data och beräkningar

I följande avsnitt redovisas de data av betydelse för beräkningarna som har varit tillgängliga för utformande av rapporten.

Marknadsbaserad och offentlig verksamhet

Framställningen nedan är indelad i två delar. I den första delen beskrivs förhållandena för det som här kallas marknadsbaserad verksamhet, dvs. verksamhet som utgörs av frivilliga byten på en marknad för varor eller tjänster.

Marknadsbaserad verksamhet

Bostadsmarknaden

Senare i framställningen redovisas huvudtankarna i en PM "Expropriationslagens ersättningsregler – effekter på bostadsmarknaden" som skrivits för arbetsgruppen av professor Thomas Kalbro vid KTH. I detta avsnitt begränsas intresset till att ändå försöka beskriva de kostnadsandelar fastighetsanskaffning utgör för bostäder och att försöka ange den betydelse ökade utgifter för sådan kan ha på boendekostnaderna.

Marknadsvärdena varierar kraftigt över landet vilket naturligtvis innebär att utgiften för anskaffningen av fastigheter också varierar kraftigt.

I betänkandet Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn (SOU 2002:115) framgår det i ett exempel att mark och avgifter utgör 10 procent av den totala produktionskostnaden. En 50-procentig ökning av utgiften för anskaffning av fastigheten skulle alltså enligt detta exempel innebära en ökning av den totala investeringsutgiften med 5 procent.

Energimarknaden

Enligt uppgifter från Svensk Energi har de företag som överlämnat uppgifter i nuläget en samlad utgift för fastighetsanskaffning på ca 320 miljoner kronor. I förhållande till hela marknaden utgör denna siffra dock en underskattning eftersom inte alla företag ingår.

Jag har också via den statliga myndigheten Energimarknadsinspektionen fått tillgång till beräkningar som gjorts med hjälp av energibranschens ”kostnadskatalog”¹. Denna katalog har tidigare använts som underlag för förhandlingar mellan LRF och energibranschen.

Av det ovan refererade underlaget framgår att utgiften för markåtkomst som andel av de samlade utgifterna vid anläggningar av ledningar och stationer varierar mellan 5 och 12 procent av den totala investeringsutgiften, beroende på vilken typ av anläggning det gäller.

En 50-procentig ökning av utgiften för anskaffning av fastigheter skulle därför innebära en ökning av den samlade investeringsutgiften med mellan 2,5 och 6 procent.

Telekommunikationer

Enligt uppgifter från Post- och telestyrelsen (PTS) utgör investeringsutgiften för, det man kallar, ledningsrätt mellan 0,5 och 5 procent av den totala investeringen i fysisk infrastruktur för telekommunikationer.

Offentlig verksamhet

Nedan redovisar jag de data jag fått tillgång till från tre statliga myndigheter; Banverket, Naturvårdsverket och Vägverket. Samtliga bedriver fastighetsberoende verksamhet.

Banverket

Banverkets investeringsvolym ligger i storleksordningen 17,5 miljarder kronor per år. Expropriationsutgifterna uppgår för närvarande till ca 140 miljoner kronor.

Som andel av investeringsutgifterna uppgår utgifterna för marklösen således till knappt 1 procent.

¹ Kostnadskatalog 2006 Lokalnät 0,4-24 kV, KLG 1:06, Svensk Energi

Naturvårdsverket

Förhållandena för Naturvårdsverket är sådana att intrångsersättningar, vid sidan om expropriationer eller frivilliga köp, är vanligt förekommande ersättningar till fastigheter. Under tidsperioden 1999–2007 varierade utgiften för inköp av fastigheter mellan knappt 200 och drygt 700 miljoner kronor årligen. Dessa utgifter betraktas i verkets redovisning som investeringsutgifter. Under samma tidsperiod betalade verket årligen intrångsersättningar på mellan knappt 100 och 250 miljoner kronor. Dessa ersättningar betraktas i verkets redovisning som kostnader. Situationen är alltså den att verkets utlägg för fastighetstillgång dels består av investeringar dels av årliga kostnader. Jag har valt att omvandla de årliga intrångsersättningarna till utgifter för att i detta avsnitt kunna uttrycka summan av utgiftseffekterna.

Det ligger också i sakens natur att fastighetsanskaffningen för Naturvårdsverket utgör lejonparten av investeringsutgifterna. Utöver dessa har man utgifter för gränsarbeten, informationsinsatser samt byggnader och anläggningar. Sammantaget kan man approximativt bedöma att fastighetsutgiften utgör uppemot 90 procent av den samlade utgiften.

Vägverket

Utgifterna för anskaffning av utgifter uppgår för närvarande till ca 200 miljoner kronor vid en investeringsbudget på omkring 4 miljarder kronor.

Således utgör utgiften för fastighetsanskaffning 5 procent av den samlade investeringsutgiften.

Fastighetsutgiften och den samlade investeringsutgiften

I tabell 1 redovisas hur stor fastighetsutgiften är som procentandel av den samlade investeringsutgiften. För alla verksamheter utom Naturvårdsverkets är denna andel låg, på eller under en tiondel av den samlade utgiften. Naturvårdsverket avviker kraftigt.

Tabell 1 Fastighetsutgiften som procentandel av den samlade investeringsutgiften för de studerade verksamheterna

<i>Verksamhet</i>	<i>Andel av investeringsutgiften Procent</i>
Bostadsbyggande	10
Energimarknaden (el)	5-12
Telekommunikationer	0,5-5
Banverket	1
Naturvårdsverket	90
Vägverket	5

Ökade absoluta utgifter

Det framgår av tabell 2 nedan att det saknas uppgifter för två av de marknadsbaserade verksamheterna. Uppgifterna för energimarknaden för också betraktas som osäker. Givet dessa ofullständigheter kan det dock bedömas att den samlade utgiften för fastighetsanskaffning under ett år knappast överstiger 1,5 miljarder kronor. Den samlade ökade utgiften vid en ökad ersättning med t.ex. 10 procent skulle därmed öka med 150 miljoner kronor givet att såväl ersättningar som de frivilliga överenskommelserna stiger med den andelen.

I tabell 2 redovisas hur stor absolut ökning som blir resultatet vid olika procentsatser för vart och ett av verksamhetsområdena.

Tabell 2 Ökade absoluta utgifter (miljoner kronor) vid olika procentsatser för de studerade verksamhetsområdena

<i>Ökad ersättning</i>	<i>10 procent</i>	<i>50 procent</i>	<i>100 procent</i>
Bostadsbyggande	-	-	-
Energimarknaden	32	160	320
Telekommunikationer	-	-	-
Banverket	14	70	140
Naturvårdsverket	50	250	500
Vägverket	20	100	200

Ökade absoluta inkomster

De ökade utgifterna motsvaras av ökade absoluta bruttointkomster. Den som får försäljningsintäkten (frivillig eller exproprierad) ska dock betala reavinstskatt. År 2008 är den 30 procent av den skattepliktiga kapitalinkomsten.

Ökningen av nettointäkten beror därför på hur mycket den skattepliktiga kapitalvinsten ökar. Om ökningen av den skattepliktiga kapitalvinsten är lika stor som den ökade ersättningen får den avträdande fastighetsägaren behålla 70 procent av bruttointäkten. Staten får i så fall en ökad skatteintäkt på 30 procent av den ökade ersättningen. Om ersättningarna i utgångsläget i samtliga fall skulle utlösa reavinstbeskattning, blir utfallet enligt ovan. I den mån det förekommer att ersättningar i utgångsläget inte utlöser sådan beskattning, blir ökningen mindre.

Ökade investeringsutgifter i procent

I detta avsnitt avser jag redovisa den relativa ökningen av den samlade investeringsutgiften för de olika verksamheterna vid de tre olika alternativen för höjda ersättningar till fastighetsägarna

I tabell 3 nedan redovisas den ökade utgiften givet utgiftsandelarna i utgångsläget. För energimarknaden har det, som en approximation, antagits en utgiftsandel på 9 procent i utgångsläget. En approximation på 3 procent använts för telekommunikationer.

Det framgår av tabellen, med undantag för Naturvårdsverket, att de totala utgifterna ökar som mest med 10 procent. För Naturvårdsverket blir genomslaget nära nog fullständigt.

Tabell 3 Ökade procentuella utgifter vid olika procentsatser för de studerade verksamhetsområdena

Ökad ersättning	10 procent	50 procent	100 procent
Bostadsbyggande	1 %	5 %	10 %
Energimarknaden	0,9 %	4,5 %	9 %
Telekommunikationer	0,3 %	1,5 %	3 %
Banverket	0,1 %	0,5 %	1 %
Naturvårdsverket	9 %	45 %	90 %
Vägverket	0,5 %	2,5 %	5 %

Steget till kapitalkostnader

Som jag beskrivit i det teoretiskt inriktade avsnittet behöver vi omvandla de ökade utgifterna till kapitalkostnader för att få ett underlag för beräkning av effekter för producenter och konsumenter. Strängt taget handlar det då om att beräkna kapitalkostnaderna. Rent företagsekonomiskt utgörs kapitalkostnaden av summan av beräknade räntekostnader och avskrivningar. För fastigheter i allmänhet finns det skäl att tro avskrivningar inte förekommer och att således endast den ökade räntekostnaden ingår i den ökade kapitalkostnaden. Avskrivningar på övrigt kapital är dock en del av kapitalkostnaden. Jag förenklar här och antar att det inte förekommer några avskrivningar eftersom jag inte har tillgång till uppgifter om ekonomiska livslängder och avskrivningsprinciper i olika verksamheter.

Låt oss, för enkelhetens skull, utgå från en räntenivå på 5 procent. Det leder till en årlig ökning av kapitalkostnaden på just 5 procent av den ökade totala utgiften.

I tabell 4 nedan framgår hur stor ökningen av kapitalkostnaderna blir vid en 5 procentig ränta och med grund i de totala utgiftsökningar som redovisats i tabell 3.

Det framgår av tabellen att ökningen av kapitalkostnaden blir mycket blygsam för alla verksamheter med undantag av Naturvårdsverkets. Kapitalkostnaden ökar med under 1 procent för alla utom Naturvårdsverket.

Tabell 4 Procentuell ökning av kapitalkostnaden vid olika procentsatser för de studerade verksamhetsområdena

<i>Ökad ersättning</i>	<i>10 procent</i>	<i>50 procent</i>	<i>100 procent</i>
Bostadsbyggande	0,05 %	0,25 %	0,5 %
Energimarknaden	0,045 %	0,225 %	0,45 %
Telekommunikationer	0,015 %	0,075 %	0,15 %
Banverket	0,005 %	0,025 %	0,05 %
Naturvårdsverket	0,45 %	2,25 %	4,5 %
Vägverket	0,025 %	0,125 %	0,25 %

Ökningen av de samlade produktionskostnaderna

För att slutligen nå fram till hur mycket de samlade produktionskostnaderna förändras behöver vi uppgifter om hur den samlade kostnadsmassan i produktionen fördelar sig mellan kapitalkostnader och övriga driftskostnader. Både omfattningen och karaktären hos dessa övriga driftskostnader varierar mellan verksamhetsområdena. För Naturvårdsverkets verksamhet gäller att de övriga driftskostnaderna sannolikt är väsentligt mindre än för t.ex. energimarknaden där t.ex. generering av elektricitet är en väsentlig del av produktionskostnaden.

Jag har inte tillgång till uppgifter om fördelningen mellan kapitalkostnader och övriga driftskostnader. Skulle jag dock göra det extrema antagandet att kapitalkostnaderna utgör hela produktionskostnaden, kan vi konstatera att produktionskostnaderna påverkas marginellt. Inte ens vid en fördubbling av ersättningarna (100 procent) skulle produktionskostnaderna öka med mer än en halv procent, återigen med undantag för Naturvårdsverket. Vid rimligare antaganden om övriga produktionskostnader skulle vi få än mindre ökning av de samlade produktionskostnaderna.

Sammantagen bedömning av ökade produktionskostnader

Sammantaget kan man med hjälp av denna andelsmetod konstatera att produktionskostnaderna ökar knappt märkbart.

Utöver den mekaniska beräkningen

Jag har i föregående avsnitt gjort en tämligen mekanisk beräkning med hjälp av en andelsmetod. Jag har tagit faktiska utgifter för fastigheter ökat på med de valda procentsatserna och vidare genom en tänkt andel av en given produktion kommit fram till hur mycket produktionskostnaderna kan tänkas öka vid dessa givna förutsättningar.

Beräkningarna har också givit resultatet att ökningarna av produktionskostnaderna är knappt märkbara. Det kan tyckas räcka men jag kommer i detta avsnitt ändå att försöka föra resonemanget något vidare.

En fråga är hur effekterna av de höjda ersättningarna skulle fördelas mellan producenter och konsumenter. Strängt taget handlar det

om hur stor del av den ökade produktionskostnaden som producenten kan föra vidare på konsumenten genom prisökningar.

En annan fråga är i vilken mån de frivilliga överenskommelserna påverkas av de höjda ersättningarna.

I det följande försöker jag besvara dessa frågor per verksamhetsområde.

Bostadsbyggande

Detta avsnittet bygger väsentligen på en PM framtagen av professorn i Fastighetsvetenskap Thomas Kalbro vid KTH.

Bedömningen som sammantaget görs i denna PM är att det slutliga försäljningspriset för bostadsbyggande (till hyresrätter eller slutlig konsument) inte påverkas av höjda ersättningar. Detta ska bero på att fastighetsförvärv på marknaden för bostadsbyggande i allmänhet utgörs av en kedja av förvärv där t.ex. kommunen förvärvar fastighet från en ursprunglig markägare och säljer vidare till ett bostadsföretag alternativt till slutlig konsument. Effekten av höjda ersättningar skulle, enligt Kalbro, bli att kommunen får betala ett högre pris medan det vidare försäljningspriset förbli detsamma. Överskottet flyttas bara från kommun till ursprunglig fastighetsägare. Det ska i sammanhanget tilläggas att detta dessutom gäller för en ytterst begränsad del av fastighetsförsörjningen för bostadsbyggande. Så lite som, bedömningsvis, 5 procent av denna fastighetsförsörjning sker i dag med expropriation.

Även de enkätsvar från kommuner vi kunnat ta del av tyder på att höjda ersättningar i huvudsak leder till att överskottet flyttas från kommuner till ursprungliga fastighetsägare. De slutliga konsumenterna skulle alltså inte påverkas.

Svaret på frågan om hur frivilliga överenskommelser påverkas är inte enkelt. Det finns dock allmänekonomiska skäl att tro att även de frivilliga överenskommelserna blir dyrare.

Energimarknaden

Detta avsnitt bygger till viss del på enkätsvar från Svenska Kraftnät.

Stamnätet finansieras i huvudsak genom stamnätsavgifter som förs vidare till de slutliga elkonsumenterna. Enligt enkätsvaret är det sanno-

likt att ökade ersättningar får genomslag på elkonsumenternas elavgifter.

Man kan konstatera att en höjning av nätavgifterna rimligen måste bli blygsam. Av tidigare beräkningar framgår att den ökade kapitalkostnaden för ökade ersättningar blir som högst 0,45 % (vid en höjning på 100 procent). Kapitalkostnaden kan i detta sammanhang sägas approximativt motsvara det som ska finansieras av nätavgiften.

Slutsatsen skulle här alltså kunna vara att de slutliga konsumenterna får betala de höjda ersättningarna genom en marginell höjning av nätavgifterna.

Av enkätsvaret framgår också att man bedömer att nivån på de frivilliga överenskommelserna skulle öka i samma grad som de höjda ersättningarna vid expropriation. Man menar att incitamentsstrukturen inte ändras av de höjda ersättningarna. Ledningsägarens incitament till frivilliga överenskommelser är att undvika tidsutdräkt och merkostnader. Fastighetsägarens incitament är att få en högre ersättning än vad lagen föreskriver. Därför höjs nivån vid de frivilliga ersättningarna.

Telekommunikationer

För detta avsnitt har vi som underlag, utöver de egna tidigare gjorda beräkningarna, en PM från PTS och ett enkät svar från IT & Telekomföretagen inom Almega.

Marknaden för telekommunikationer präglas av en skarp konkurrens. Den enskilde producenten kan av konkurrensskäl m.a.o. inte övervältra höjda kostnader på konsumenterna i form av höjda priser. Men eftersom det kan antas att samtliga producenter påverkas på samma sätt av höjda kostnader kräver samtliga producenter ett högre pris vid en given produktionsvolym. Om efterfrågan inte är helt priskänslig kan man förvänta sig att priserna ökar och att volymen minskar. Det faktum att förändringen i kapitalkostnaden är mycket liten, långt under en procent, är dessa förändringar sannolikt nära nog försumbara.

Det är troligt att de frivilliga ersättningarna anpassar sig uppåt vid höjda ersättningar för expropriation. Drivkraften för säljaren av fastigheten är att få ut ett högre pris. Vid en högre ersättning för expropriation höjs den utgångspunkt från vilken säljaren kan utgå för att få det högre priset. Drivkraften för fastighetsköparen är att få en snabbare hantering, slippa byråkratiskt krångel och, möjligen,

att vinna goodwill. Därför kommer det frivilliga jämviktspriset att ligga på en högre nivå än innan den höjda ersättningen vid expropriation. Det är däremot inte självklart att frivilligpriset stiger i samma grad som ersättningen. Fastighetsköparens efterfrågan på fastigheter är en funktion av hur marknaden för de tjänster fastighetsköparen producerar ser ut. Om denna efterfrågan är priskänslig kan det medföra en begränsning i betalningsviljan för fastigheter och därmed att frivilligpriset stiger i mindre grad än ersättningen vid expropriationer.

De offentliga verksamheterna

De offentliga verksamheterna Banverket, Naturvårdverket och Vägverket behandlas sammantaget i detta avsnitt.

Eftersom det här rör sig om offentliga verksamheter måste påverkan analyseras ur ett budgetperspektiv. Antingen kan verksamheterna få samma budget som tidigare och minska sin verksamhet eller får de en budgetförstärkning motsvarande de höjda ersättningarna till fastighetsägarna. Alternativt kan det handla om i vilken mån det är möjligt för verken att ta upp lån.

Ett sätt att få ett mått på inverkan om verken inte får någon budgetförstärkning är att ställa den ökade utgiften i relation till den totala investeringsutgiften i utgångsläget. Den procentandel som kan skapas med denna andel kan tolkas som hur mycket investeringarna måste minska i den situationen.

Minst blir påverkan för Banverket, som i så fall får minska investeringarna med, beroende på den procentuella ökningen av ersättningarna, mellan 0,1 och 1 procent. För Vägverket skulle påverkan bli större, någonstans mellan 0,5 och 5 procent. Naturvårdsvärdets verksamhet skulle behöva minska påtagligt, mellan drygt 8 och 47 procent.

Hur mycket budgetarna behöver förstärkas vid en situation med en kompensatoriskt stärkt budget framgår av tidigare beräkningar. En alternativ kompensatorisk förstärkning skulle kunna vara att tillse att verken får en ökad budget för att kunna ta upp lån. Budgeten behöver då årligen förstärkas med räntekostnaderna och amorteringarna på lånen.

När det gäller de frivilliga ersättningarna kan en del överföras från det resonemang som fördes för de marknadsbaserade verksamheterna. Det finns dock en viktig skillnad. De offentliga verksamheterna möter

inte en marknad på det sätt som de marknadsbaserade verksamheterna gör. I stället utgör grunden en budgettilldelning som kan anpassas eller inte.

Förteckning över deltagare i referensgruppen

Rickard Arvidsson, Naturvårdsverket
Göran Ek, Energimyndigheten
Christina Henryson, Post- och telestyrelsen
Thomas Kalbro, KTH
Ola Nyberg, Banverket
Thomas Sandberg, Jordbruksdepartementet
Björn Sundström, Sveriges Kommuner och Landsting
Susanne Åkerlund, Vägverket

Sammanställning över enkätfrågor

Några frågor om ekonomiska konsekvenser

För att få ett underlag för att bedöma vilka effekter olika förändringar skulle kunna få för den verksamhet som ni har erfarenhet av skulle vi vara tacksamma om ni kunde besvara några frågor som utgår från följande tre hypotetiska alternativ.

Ersättning utgår med

1. marknadsvärdet med påslag om 10 procent;
2. marknadsvärdet med påslag om 50 procent;
3. marknadsvärdet med påslag om 100 procent.

Fråga 1. Vilka bedömningar gör ni beträffande de ekonomiska konsekvenserna för er verksamhet av dessa tre alternativ?

Fråga 2. Vad skulle det kunna innebära för totalkostnaderna för er verksamhet (dvs. byggande av vägar och järnvägar, anläggande av naturreservat, elledningar och telenät etc.) och ersättningskostnadernas andel av totalkostnaderna?

Fråga 3. Hur tror ni att en ersättningshöjning (såsom de tre olika alternativen ovan) skulle påverka slutanvändarna?

Fråga 4. Eftersom nästan alla ersättningar bestäms ”frivilligt” och ofta ligger högre (jfr SOU 2007:29 s. 122 f.) än vad en ren lagtillämpning skulle ge bör hänsyn tas även till detta. Hur bedömer ni frågan om ett eventuellt påslag även skulle innebära en höjning av den frivilliga ersättningen? Skulle man i så fall kunna räkna med att avståndet mellan myndighetsbestämd och frivillig ersättning kommer att förbli detsamma eller om det finns anledning att räkna med större eller mindre skillnader?

Förteckning över intressenter som har tillställts enkäten

1. Vägverket
2. Svenska Kraftnät
3. Svensk Energi
4. IT & Telekomföretagen (inom Almega)
5. Banverket
6. Naturvårdsverket
7. Göteborgs kommun
8. Jönköpings kommun
9. Gävle kommun
10. Malmö kommun
11. Stockholms kommun



KTH Arkitektur
och samhällsbyggnad

Fastighetsvetenskap

Till utredningen om expropriationsersättning (Ju 2005:17)

Expropriationslagens ersättningsregler

– effekter på bostadsmarknaden?

Detta PM analyserar *om*, och i så fall *hur*, höjda ersättningsnivåer i expropriationslagen kan påverka bostadsmarknaden. Analysen behandlar ersättningsreglernas effekter i tre typsituationer:

- Exploatering på mark som ägs av en *privat byggherre* och där fastigheter/bostadsrätter sedan säljs på marknaden.
- Exploatering på mark som upplåts av *kommunen* till en privat byggherre (s.k. markanvisning), där fastigheterna/bostadsrätterna sedan säljs på marknaden.
- Nyproduktion av *hyresbostäder*, där hyressättningen är reglerad enligt det s.k. bruksvärdesystemet.

Thomas Kalbro
2008-08-12

1 Bostadsbyggande och markpriser

Av de drygt 30 000 lägenheter som producerades 2007 svarade småhus (villor/radhus) med äganderätt för 35 procent, bostadsrätter för 35 procent och hyreslägenheter för 30 procent.¹ I de tre storstadsregionerna, med en total andel av bostadsproduktionen på ca 50 procent, är bilden något annorlunda. Bostadsrätter har här en högre andel, drygt 40 procent, medan ägande- och hyresrätter svarar för ca 30 procent vardera.

Den genomsnittliga produktionskostnaden, inkl. markkostnader, för lägenheter i flerbostadshus var drygt 1,8 miljoner kronor och för småhuslägenheter drygt 2,5 miljoner kronor. I storstadsregionerna var motsvarande siffror ca 2,0 respektive 2,9 miljoner kronor.² Mot bakgrund av dessa siffror kan den totala produktionskostnaden uppskattas till i storleksordningen 60–70 miljarder kronor.

I byggkommissionens betänkande belyses *markkostnadernas* andel av de totala produktionskostnaderna (år 1999).³

Markkostnadernas andel av den totala produktionskostnaden var 15 procent för flerbostadshus i hela riket år 1999 jämfört med knappt 7 procent år 1992. Motsvarande uppgifter för gruppbyggda småhus var 14 respektive 10 procent. I Storstockholm, där markkostnaden för flerbostadshus i genomsnitt var 2 900 kronor per kvadratmeter bruksarea under år 1999, uppgick därmed denna kostnad till 16 procent av den totala produktionskostnaden. I Storgöteborg (3 000 kronor) och Stormalmö (1 900 kronor) var andelen 19 respektive 14 procent.

Om vi antar att markkostnaden svarar för ca 15–20 procent av produktionskostnaden, innebär det att markvärdet kan uppskattas till *10–15 miljarder kronor* årligen, givet de senare årens bostadsproduktion. Sannolikt kan siffrorna vara ännu högre med tanke på tillväxtregionernas starka efterfrågan på bostäder på 2000-talet.

¹ Sveriges Officiella Statistik. *Statistiska meddelanden*. BO 20 SM 0881.

² Statistiska Centralbyrån (www.scb.se, 2008-04-02). Dessa siffror avser år 2006 (för 2007 saknas ännu statistik). Enligt handläggare Magnus Walestad på SCB avser ”produktionskostnaden” lägenheternas pris, inkl. moms och byggherrevinst.

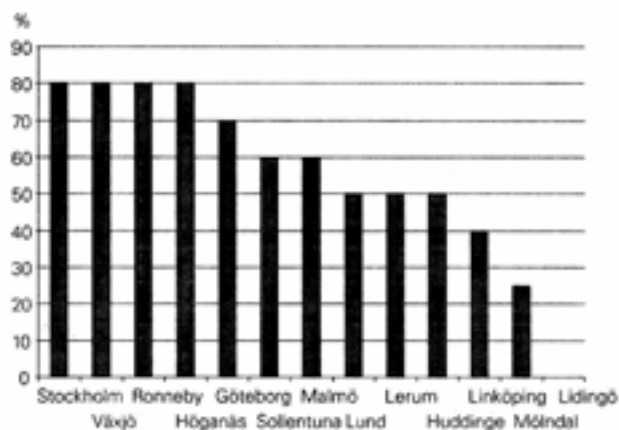
³ SOU 2002:15. *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn* (s. 208).

2 Hur genomförs bebyggelseexploateringar?

Varje bebyggelseprojekt har särdrag som gör att plan- och byggprocessen, i större eller mindre grad, måste anpassas till det enskilda fallet. Några huvudvarianter på processer kan dock utmönstras med avseende på två faktorer av central betydelse för genomförandet av ett projekt. *Ägarförhållanden*: ägs bebyggelseområdet av privata byggherrar eller av kommunen när exploateringen initieras? *Byggherren*: uppförs bebyggelsen av professionella byggherrar eller av privatpersoner?

Under 1970- och 1980-talen genomfördes ca 70–80 procent av bostäderna på mark som upplåtits av kommunerna.⁴ Även under 2000-talet spelar det kommunala markägandet en stor roll i många kommuner. I exempelvis de tre största kommunerna – Stockholm, Göteborg och Malmö – är andelen bostäder producerade på kommunägd mark mellan 60–80 procent.⁵ Samtidigt finns det kommuner där det kommunala markägandet är litet eller försumbart.

Figur 1 Andelen bostadslägenheter producerade på kommunal mark i tretton kommuner



Källa: Boverket, 2005

⁴ Boverket, 1991; *Studie av markvillkoret och dess tillämpning*.

⁵ Boverket, 2005; *Markpolitik och kommunala markpriser*.

Examensarbeten vid KTH/Fastighetsvetenskap har närmare undersökt exploateringsprocesser i sex kommuner – Stockholm, Tyresö, Göteborg, Partille, Malmö och Kristianstad.⁶ Undersökningarna avser detaljplaner antagna under 2000-talet, med ett sammanlagt innehåll av närmare 40 000 bostadslägenheter. I dessa undersökningar belyses bl.a. andelen producerade lägenheter med avseende på ägarförhållanden och byggherre. Resultatet kan sammanfattas med figur 2.

Figur 2 Andelen producerade bostadslägenheter med avseende på ägarförhållanden och byggherre

	Icke-professionell byggherre	Professionell byggherre
Byggherren äger marken	3 %	30 %
Kommunen äger marken	2 %	65 %

Källa: Kalbro, 2007⁷

Figuren indikerar, förutom att kommunalt markägande spelar en stor roll, att det helt övervägande antalet lägenheter har producerats av professionella byggherrar. Det är endast en mindre andel lägenheter som uppförs av ”icke-professionella” byggherrar, dvs. privatpersoner som bygger sig en villa när t.ex. äldre fritidsbebyggelseområden förnyas och planläggs eller när kommuner upplåter villatomter för privat byggande.

För bostadsmarknaden som helhet är således bostadsproduktion av professionella byggherrar av störst intresse, även om det finns variationer mellan kommuner i olika delar av landet med hänsyn till bebyggelsestryck, kommunal markpolitik m.m. I fortsättningen behandlas därför effekter av höjda ersättningsnivåer enbart med avseende på, vad som kan benämnas, ”exploatörsfallet”.

⁶ Skoglund, 2006; *Bostadsproduktion på privat och kommunal mark – Stockholm och Tyresö* och Mattsson & Nilsson, 2006; *Analys av bostadsbyggande och markägförhållanden i Göteborgs- och Skåne-regionen*.

⁷ Kalbro, 2007; *Markexploatering*. Norstedts Juridik.

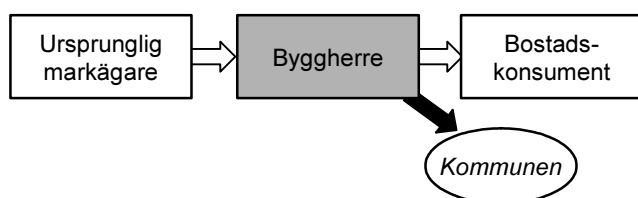
3 Bostadsproduktion på marknadsmässiga villkor?

Bostadsbyggandet sker till stor del med marknadsorienterade förtecken, dvs. bostäder säljs eller upplåts till marknadsmässiga priser.⁸ Det är då huvudsakligen fråga om egnahem och bostadsrätter som uppförs av privata byggherrar/byggföretag.⁹ Byggandet kan ske på mark som byggherren förvärvat av en enskild fastighetsägare, mer eller mindre lång tid innan bebyggelseplaner initierats, eller på mark som förvärvats av kommunen, s.k. *markanvisning*. I det senare fallet villkoras normalt markförvärvet av att en detaljplan sedermera kommer att antas och vinna laga kraft.

Vilken effekt höjda ersättningsnivåer i lagstiftningen kan tänkas få i dessa situationer ska belysas i de följande två avsnitten.

3.1 Bostadsbyggande på mark som ägs av byggherren

De markförvärv som sker när byggherren är markägare då bostadsprojektet initieras kan schematiskt beskrivas med figuren nedan.



Byggherren förvärvar mark till marknadspris, mer eller mindre lång tid, före byggstart. Marken kan köpas på "spekulation", dvs. med risk för att någon exploatering inte blir av eller att markanvändning/exploateringsgrad blir sämre än vad byggherren förväntat. Ett (kanske vanligare) alternativ är att byggherren och den ursprungliga markägaren kommer överens om ett "villkorligt köp". Det innebär att ett definitivt förvärv görs beroende av att en detaljplan sedermera kommer att vinna laga kraft. Det slutliga priset, som bestäms

⁸ Till skillnad mot den situation som rådde fram till början av 1990-talet, då den statliga bostadsfinansieringen förutsatte att det gjordes en kostnads- och priskontroll av bostadsbyggandet.

⁹ En markant skillnad mot 1960- och 70-talen då en stor andel av bostäderna producerades i form av hyresrättslägenheter av kommunala, allmännyttiga bostadsföretag.

på marknadsmässiga grunder, kopplas då till värdet av de byggrätter planen medger. Det slutliga steget i förvärvskedjan – byggherrens överlåtelse av fastigheter/bostadsrätter till slutliga bostadskonsumenter – är också rena marknadstransaktioner, dvs. överlåtelsepriset styrs av utbud och efterfrågan. Sammanfattningsvis betyder detta, att ersättningsregler i expropriationslagstiftningen inte spelar någon roll i dessa förvärvs- eller överlåtelsefall.

I samband med bebyggelseexploateringar på byggherreägd mark behöver normalt vissa områden för allmänna platser och allmänna tomter överföras till kommunen (eller "huvudmannen" för anläggningarna). I detta fall finns markåtkomstregler i 6 kap. 17 § PBL, som hänvisar till expropriationslagens ersättningsregler. I "exploatörsfallet" finns emellertid en kompletterande bestämmelse i 6 kap. 19 § PBL, som innebär att byggherren ska avstå marken *utan ersättning*, om det är "skäligt med hänsyn till den nytta markens eller utrymmets ägare kan väntas få av planen och till övriga omständigheter". I praktiken tillämpas denna bestämmelse, med stöd av exploateringsavtal, nästan undantagslöst vid markexploateringar av professionella byggherrar.¹⁰

I vissa fall kan inte 6 kap. 19 § tillämpas eftersom byggherrarna inte kan betraktas som "exploatörer". Det gäller företrädesvis vid förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden, där fastighetsägarna är enskilda privatpersoner. I detta fall kan dock kommunerna använda de s.k. gatukostnadsreglerna i 6 kap. 31–38 §§ PBL. Dessa bestämmelser ger kommunen möjlighet att ta ut gatukostnadsavgifter från fastighetsägarna för att täcka anläggningskostnader för allmänna platser (gator och grönområden). I avgiftsunderlaget ingår då, förutom anläggningskostnaderna, kommunens kostnader för att förvärva mark för gatan/grönområdet. Kostnaden i form av markersättning kan alltså kommunen överföra på fastighetsägarna i området. Under förutsättning att kommuner utnyttjar den lagliga möjligheten att ta ut gatukostnader, kommer en höjd ersättningsnivå inte att belasta den kommunala ekonomin.¹¹

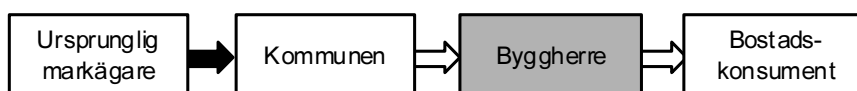
¹⁰ En höjd ersättning medför dock en viss omfördelning av kostnader mellan fastighetsägare inom detaljplaneområdet. Det kan nämnas att en sådan omfördelning, med högre ersättning till den som avstår mark från övriga fastighetsägare, i andra sammanhang har ansetts vara mer rättvis. Exempelvis bygger lagen (1987:11) om exploateringssamverkan på, att mark för allmänna platser inte ska värderas lägre än tomtmark för enskild bebyggelse.

¹¹ Det gäller även gång- och cykelvägar på kvartersmark som ska vara allmänt tillgängliga, även om ersättning borde utgå enligt lagstiftningen. Men det skulle i så fall röra sig om små ersättningsbelopp som har mycket marginell (eller ingen alls betydelse) för bostadsmarknaden. Se Kalbro & Smith, 2008; *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer*.

Slutsatsen blir att expropriationslagens ersättningsregler saknar betydelse för bostadsmarknaden när exploateringar sker på mark som ägs av byggherren.

3.2 Bostadsbyggande på mark som upplåts av kommunen – markanvisning

Vid bebyggelseexploateringar där kommunen agerar ”mellanhand” mellan en ursprunglig markägare och byggherre kan förvärvskedjan beskrivas på följande sätt.



I dessa överlåtelssituationer bestäms priset efter marknadsmässiga principer dels när kommunen säljer mark till byggherren, dels när byggherren slutligen säljer fastigheter/bostadsrätter till bostadskonsumenter.

I kedjans första led – när kommunen förvärvar mark från en ursprunglig markägare – kan dock expropriationslagen bli aktuell. Kommunen kan expropriera mark för ”tätbebyggelse” med stöd av 2 kap. 1 § ExL. Vid detta markförvärv kan alltså en höjning av lagens ersättningsnivåer få betydelse, t.ex. genom att presumptionsregeln i 4 kap. 3 § ExL avskaffas. Kommunerna skulle därigenom riskera att behöva betala ett högre pris för marken, jämfört med dagens läge.

Det pris som kommunen betalar till den ursprunglige markägaren påverkar dock inte byggherrens eller bostadskonsumenternas betalningsvilja i senare led av förvärvskedjan, dvs. de är inte beredda att betala mer för att *kommunen* har betalat ett högre pris för marken i ett tidigare skede. Ett högt pris för kommunala markförvärv i ett tidigt skede av förvärvskedjan kommer därmed att ”neutraliseras” av efterföljande marknadstransaktioner till den slutliga bostadskonsumenten.

Även i detta fall blir alltså slutsatsen att expropriationslagens ersättningsbestämmelser inte påverkar bostadsmarknaden som helhet.

4 Nyproduktion av hyresbostäder

De tidigare avsnitten baseras på att bostäder säljs eller upplåts till marknadspriser. Det gäller inte för nyproduktion av *hyreslägenheter*, där hyran ska bestämmas enligt det s.k. bruksvärdesystemet. Systemet innebär i princip att de allmännyttiga bostadsföretagen ska anpassa sina hyror så att de täcker de direkta kostnaderna samt ger en viss/skälig förräntning (och allmännyttans hyresnivåer ska också vara normgivande för privata hyresvärdar). Bostadsföretagen ska med andra ord inte agera utifrån något vinstintresse. Bostadsbyggande med hyreslägenheter sker alltså inte under samma förutsättningar som bostäder som säljs på marknaden.

KTH/Bygg- och fastighetsekonomi har genomfört flera studier av hyressättningen för nyproducerade lägenheter. Där framgår bl.a. att allmännyttiga företag till övervägande del baserar hyressättningen på självkostnadsprincipen, dvs. varje byggprojekt ska bära sig självt.¹² I en intervjuundersökning sammanfattas information från allmännyttiga bostadsföretag på följande sätt:¹³

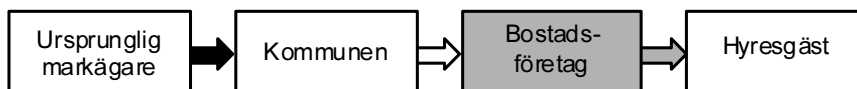
Att sätta hyra på nyproduktion är något företagen kan göra på egen hand. Vid hyressättning av nyproducerade lägenheter känner företagen av marknaden och sätter en hyra som de anser är rimlig och att det finns personer som är villiga att betala denna hyra. Därefter går många bostadsföretag till hyresgästföreningen och diskuterar om denna hyra är rimlig. Kommer parterna inte överens tar företaget oftast beslutet att den föreslagna hyran i alla fall skall gälla. Detta för att den oftast är satt så att produktionskostnaden skall täckas av hyran under en tioårsperiod och därmed inte är så flexibel. Ibland förekommer det att man i början av ett projekt ser vilken hyra man kan ta ut i området och gör en baklängesräkning och ser vad produktionskostnaderna kan vara för att projektet skall gå runt.

Citatet indikerar en kombination av marknadstänkande och tillämpning av självkostnadsprincipen vid hyressättning i nyproduktion av hyresbostäder. Det innebär att det markpris som bostadsföretagen betalar skulle kunna påverka den slutliga hyresnivån.

Byggande av hyresbostäder kan genomföras på samma sätt som beskrivits i avsnitt 2.1–2, dvs. byggandet kan ske på privatägd mark eller mark som har upplåtits av kommunen. Och expropriationslagens regler kan enbart bli aktuella i det senare fallet.

¹² Bejrum, Berglund, Hellström, Lind & Lundström, 2004; *Bostadsföretagens väg från byggkostnad till hyra för en lägenhet*.

¹³ Borg & Lind, 2006; *De allmännyttiga bostadsföretagens roll på bostadsmarknaden*.



Då kommunen förvärvar mark i syfte att bygga hyresbostäder – och tillämpar presumptionsregeln – kan priset understiga marknadsvärdet. I teorin finns därför ekonomiskt utrymme för kommunen att överlåta marken till ett bostadsföretag till ett pris som ligger under marknadsvärdenivån. Presumptionsregeln skulle därmed kunna vara ett medel att subventionera byggande av hyresbostäder.

I praktiken torde det dock inte vara tillåtet för kommunen att upplåta mark för hyresbostäder till ett pris som understiger marknadsvärdet. I ett rättsfall från kammarrätten i Stockholm prövades om Stockholms Stad hade rätt att differentiera tomträttsavgälden med hänsyn till om marken skulle användas för bostads- eller hyresrätter.¹⁴ Kammarrätten fann, i korthet, att en sådan särbehandling av upplåtelseformer *inte* var tillåten. En analog tolkning av rättsfallet innebär att kommunen inte heller har rätt att särbehandla bostadsrätter och hyresrätter vid *försäljning* av mark. Säljs mark för bostadsrättslägenheter till marknadspris gäller alltså samma villkor för marköverlåtelser för hyreslägenheter (eftersom det inte är möjligt att i lagstiftningen, dvs. PBL, reglera upplåtelseformer i detaljplaner).¹⁵

Också i detta tredje fall – byggande av hyresbostäder – blir sålunda slutsatsen att expropriationslagens ersättningsregler inte får någon effekt på hyresnivåerna.

¹⁴ Fallet avsåg en laglighetsprövning av 2 kap. 2 § kommunallagen (likställighetsprincipen). Dom 2007-07-16, mål nr. 1441-05, 1442-05. Utöver det aktuella rättsfallet kan nämnas att andra paragrafer i kommunallagen, som kan vara tillämpliga vid kommunala markförsäljningar, är 2 kap. 8 § (om stöd till enskilda näringsidkare) samt 8 kap. 1 § (om god ekonomisk hushållning med kommunens resurser). Vidare gäller EU-kommissionens ”Meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader” (97/C 209/03), som föreskriver att det allmänna ska, genom anbudsförfarande eller på annat sätt, garantera att fastigheter säljs till marknadsvärdet. Se även cirkulär 2007:8 från Sveriges Kommuner och Landsting.

¹⁵ Om det anses önskvärt att kommunerna bör kunna styra upplåtelseformer till bostäder torde det vara naturligt att reglera detta i plan- och bygglagen (genom t.ex. en utvidgning av regleringsmöjligheterna i 5 kap. 7 §). Givet denna planreglering skulle det uppstå olika marknadsvärdenivåer för bostads- respektive hyresrätt.

5 Sammanfattande kommentarer

Detta PM har diskuterat effekter på bostadsmarknaden av höjda ersättningsnivåer expropriationslagen.

För både produktion av bostäder för försäljning och uppförande av hyresbostäder görs bedömningen, att expropriationslagens ersättningsregler i princip *inte* påverkar försäljningspriser eller hyresnivåer för slutliga bostadskonsumenter. Av de markförvärvskedjor som presenterats för olika typsituationer framgår, att initiala effekter av ersättningsbestämmelserna ”elimineras” av efterföljande förvärv som sker till marknadspriser.

En höjning av ersättningsnivån – genom ett slopande av presumptionsregeln och/eller någon form av påslag på marknadsvärdet – får dock *fördelningseffekter*. Jämfört med nuvarande regler riskerar kommunerna att få betala ett högre pris för mark som ska användas för bostäder, dvs. ”vinster” vid dessa markförvärv överförs från kommunen till den ursprunglige markägaren.

Denna fördelningseffekt skulle kunna få vissa indirekta och långsiktiga effekter på bostadsmarknaden. Man kan spekulera över om detta exempelvis kommer att minska vissa kommuners incitament att förvärva och planlägga mark för bostäder. I så fall finns en risk för att *utbudet* av bostäder minskar och att prisnivån på bostäderna stiger. Om en sådan effekt uppstår – och hur stor den i så fall blir – beror på de enskilda kommunernas inställning till en aktiv markpolitik, bebyggelsestryck m.m. Som framgår av figur 1 finns det stora variationer mellan kommunerna i det avseendet.



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE
2008-08-21
329-1867-08 No

Till Utredningen om
expropriationsersättning

Påverkan på genomförande av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken och miljökvalitetsmålet Levande skogar om intrångsersättning till fastighetsägare höjs med 10%, 50% resp. 100 %.

Bakgrund

Utredningen om expropriationsersättning (Ju 2005:17) har uppdragit åt regeringskansliets förvaltningsavdelning att beräkna ekonomiska effekter av höjda ersättningar utöver marknadsvärdet. Förvaltningsavdelningens PM 2008-05-30 visar att effekten av höjda ersättningar påtagligt påverkar genomförandet av områdesskydd i form av naturreservat, nationalparker och biotopskyddsområden eftersom lejonparten av utgifterna är köpeskilling eller intrångsersättning till fastighetsägare. Utredningen har gett Naturvårdsverket tillfälle att lämna synpunkter utifrån ovannämnda PM.

Nedan redovisas dels Naturvårdsverkets bedömning hur relationen mellan köp och intrångsersättning vid naturreservatsbildning ändras vid höjd ersättning, dels påverkan på genomförandet av miljökvalitetsmålet Levande skogar.

Bedömningarna baseras på anslagsnivån för köp och intrång de senaste åren, ca 750 mkr och att ingen höjning av köpeskilling erbjuds vid förhandling om köp.

Naturresevat

Ersättningsbestämmelserna i 31 kap. miljöbalken (MB) hänvisar till expropriationslagen om inte miljöbalken innehåller avvikande bestämmelser. Utgångspunkten i MB är att fastighetsägaren behåller äganderätten men har rätt till intrångsersättning, motsvarande fastighetens marknadsvärdeminskning, om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Om ägaren i stället väljer att överlåta egendom som berörs av naturresevat har Naturvårdsverket rätt att med stöd av regleringsbrevet och fastighetsförvaltningsförordningen, (1993:527), förvärva egendomen genom ett civilrättsligt köp enligt jordbalken.

Nationalpark

Mark- eller vattenområde som tillhör staten får efter riksdagens medgivande av regeringen förklaras som nationalpark. Markåtkomsten sker genom civilrättsligt förvärv eller expropriation. Naturvårdsverket har i modern tid inte använt sig av möjligheten till expropriation.

Biotopskyddsområde

För biotopskyddsområde gäller samma ersättningsregler som för naturresevat. Fastighetsägaren behåller äganderätten och har rätt till intrångsersättning om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Av intresse i detta sammanhang är främst Skogsstyrelsens beslut om biotopskyddsområden i skogsmark. För Skogsstyrelsen gäller att intrångsersättningarna är i storleksordningen 100 mkr per år. Länsstyrelserna har hittills endast i ett fåtal ärenden beslutat om biotopskyddsområde.

Höjd ersättning med 10 %

Fastighetsägaren erbjuds vid naturresevatsbildning påslag på intrångsersättningen motsvarande 10 % av fastighetens marknadsvärdeminskning enligt ersättningsutredning. Effekten torde bli att relationen mellan köp och intrång inte förändras. Den årliga "produktionen" i form av antal hektar säkrad skogsmark bedöms därför endast minska marginellt.

Höjd ersättning med 50 %

Fastighetsägaren erbjuds vid naturreservatsbildning påslag på intrångsersättningen motsvarande 50 % av fastighetens marknadsvärdeminskning enligt ersättningsutredning. Effekten blir med all säkerhet att endast ett fåtal ägare väljer att sälja berörd fast egendom till Naturvårdsverket. I ett fåtal fall där ägarens önskemål om ersättningsmark kan tillgodoses förvärvar Naturvårdsverket naturreservatsmarken. Relationen mellan köp och intrång förändras så att intrångsersättning bedöms motsvara ca 80 % av den årliga investeringsutgiften 750 mkr. Det innebär att den sammanlagda årliga intrångsersättningen blir i storleksordningen 600 mkr. Relationsförändringens påverkan på genomförandetiden för miljö kvalitetsmålet Levande skogar beskrivs nedan.

Höjd ersättning med 100 %

Fastighetsägaren erbjuds vid naturreservatsbildning ett påslag på intrångsersättningen motsvarande 100 % av fastighetens marknadsvärdeminskning enligt ersättningsutredning. Alla ägare kommer av ekonomiska skäl att bibehålla äganderätten. Den totala intrångsersättningen blir således 750 mkr per år. Relationsförändringens påverkan på genomförandetiden för miljö kvalitetsmålet Levande skogar beskrivs nedan.

Påverkan på genomförandet av miljö kvalitetsmålet Levande skogar

Enligt delmål 1 Långsiktigt skydd av skogsmark ska 900 000 hektar (ha) skyddsvärd produktiv skogsmark (ps) nedanför det fjällnära området undantas från skogsproduktion till år 2010. Statens del av delmålet har formulerats så att 320 000 ha ps ska skyddas som naturreservat. 30 000 ha ps ska skyddas som biotopskyddsområde och 50 000 ha ps omfattas av naturvårdsavtal. Naturvårdsavtal är ett civilrättsligt avtal enligt jordabalken och berörs inte av miljöbalkens ersättningsregler.

Enligt Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål 2008 bedöms ca 250 000 ha ps ha skyddats till år 2010. Naturvårdsverket har t.o.m. 2007 säkrat 123 000 ha ps i form av köp av fast egendom och utbetalda intrångsersättningar. Genomsnittskostnaden år 2007

för köp och intrång är enligt Naturvårdsverkets årsredovisning ca 38 000 kr/ha ps. Ca 21 200 ha ps säkrades 2007.

Givet oförändrad budget, ca 750 mkr, och snittkostnaden 38 000 kr/ha ps, medför höjning av ersättningen med 50 % att hektarkostnaden ökar till 57 000 kr/ha ps vid intrång. De ca 600 mkr som bedöms användas för intrångsersättning räcker då till att säkra ca 10 500 ha ps. Resterande 150 mkr räcker då till att köpa ca 3 900 ha ps. Jämfört med utfallet 2007 betyder det en minskning av totalt säkrad areal med ca 6 800 ha ps eller 32 % per år.

Höjs ersättningen med 100 % givet oförändrad budgetram på 750 mkr ökar hektarkostnaden för intrång till 76 000 kr/ha ps. 750 mkr används för intrångsersättning vilket motsvarar ca 99 00 ha ps. Jämfört med utfallet 2007 innebär det en minskning av säkrad areal med 11 300 ha ps eller 47 % per år.

Sammanfattningsvis innebär en höjning av ersättningarna med 50 % resp. 100 % att genomförandetiden för delmål 1 förlängs avsevärt givet oförändrad budget. Miljömålsarealen kommer inte att uppnås inom överskådlig tid och risken ökar att biologisk mångfald knuten till skyddsvärd skog går förlorad genom avverkning av skogar med höga naturvärden. Efterfrågan på skogsresurser ökar stadigt. Områden med skyddsvärd skog kommer att bli föremål för skogsbruksåtgärder därför att ägarna inte har råd att vänta flera år på erbjudande om intrångsersättning vid bildande av naturreservat eller biotopskyddsområde.

I samband med genomförande av markåtkomsten uppkommer kostnader för värdering, förhandling, markägarombud, fastighetsbildning och lagfart. Dessa kostnader är ca 40 mkr per år och bedöms minska på grund av färre köp och därmed mindre kostnader för fastighetsbildning. Å andra sidan kommer den administrativa förvaltningen av naturreservaten att fördyras genom att antalet sakägare i vissa fall kan vara flera hundra om reservatet omfattar ett ägosplittrat område jämfört med om staten är ensam ägare till naturreservatet.

Eftersom Skogsstyrelsen endast har rätt att betala intrångsersättning påverkar höjningar enligt ovan fullt ut Skogsstyrelsens möjligheter att bidra till genomförande av miljökvalitetsmålet Levande skogar givet oförändrad budget.

Om ersättningarna höjs med 50 % eller 100 % behövs en kompensatorisk förstärkning av budgeten för Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen för att hejda förlust av biologisk mångfald i skogslandskapet.

Beslut om denna skrivelse har fattats av vikarierande generaldirektören Eva Smith.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tillförordnade direktören Anna Helena Lindahl, chefsjuristen Kitty Victor, enhetschefen Bo Lundin och Rickard Arvidsson, den sistnämnda föredragande.

Eva Smith

Rickard Arvidsson

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
44. Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet. Fö.
51. Värdigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran. En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer. Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen. Översyn och internationell utblick. Expertgruppsrapport. Ju.
62. Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter. Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga? En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn – organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsatta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. A.
84. Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv i privat regi. N.
85. Straff i proportion till brottets allvar. Ju.
86. Prövning av vindkraft. M.
87. Åklagarväsendets brottsbekämpning. Integritet – Effektivitet. Ju.
88. Elektroniskt kungörande av författningar. Ju.
89. Trygghetssystemen för företagare. N.
90. Svensk export och internationalisering. Utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande. UD.
91. En svensk veteranpolitik, del 2. Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö.
92. Konkurrens på spåret. N.
93. Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. Ju.
94. Tillval i hyresrätt. Ju.
95. Enklare semesterregler. A.
96. Kommersiell radio – nya sändningsmöjligheter. Ku.
97. Styr samverkan – för bättre service till medborgarna. Fi.
98. Totalförsvarplikten i framtiden. Fö.
99. Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m. Ju.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
- Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
- Förtursförklaring i domstol. [16]
- Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
- Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
- Framtidens polisutbildning. [39]
- Människohandel och barnåktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
- Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
- Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
- Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
- Aktiekapital i privata aktieföretag. [49]
- Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
- Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
- Sekretess och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
- Enklare redovisning. [67]
- Uppföljning av kriminalvårdens effektiviser-
ingsarbete. [71]
- Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
- Revisorers skadeståndsansvar. [79]
- Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
- Vägen tillbaka för överskuldssatta. [82]
- Straff i proportion till brottets allvar. [85]
- Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. [87]
- Elektroniskt kungörande av författningar. [88]
- Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. [93]
- Tillval i hyresrätt. [94]
- Nya ersättningsbestämmelser i expropriations-
lagen, m.m. [99]

Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
- Konsulär katastrofinsats. [23]
- Svensk export och internationalisering.
Utveckling, utmaningar, företagsklimat
och främjande. [90]

Försvarsdepartementet

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
- Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]
- En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansvaret för personalen före, under och
efter internationella militära insatser. [91]
- Totalförsvarsplikten i framtiden. [98]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
- 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkring. [10].
- LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
- Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
- Apoteksdatalagen. [28]
- Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
- Vårdval i Sverige. [37]
- Handel med läkemedel för djur. [46]
- Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
- Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]
- Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd
och service för vissa personer med
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst
+ Daisy. [77]
- Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för
trafikförsäkringen. [78]

Finansdepartementet

- Finansiella sektorn bär frukt.
– Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. [12]
- Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
- Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. [21]
- Ett stabsstöd i tiden. [22]
- Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen. [34]
- Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
- EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]
- Skattelättnader för hushållstjänster. [57]
- Personnummer och samordningsnummer. [60]
- Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. [69]
- Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [74]
- F-skatt åt flera. [76]
- Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. [80]
- Styr samverkan
– för bättre service till medborgarna. [97]

Utbildningsdepartementet

- Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. [7]
- Bidrag på lika villkor. [8]
- Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
- Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
- Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. [27]
- Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. [29]
- Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. [30]
- Legitimation och skärpta behörighetsregler. [52]

Jordbruksdepartementet

- Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. [56]

Miljödepartementet

- Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. [19]
- Svensk klimatpolitik. [24]
- Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. [31]
- En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]
- Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. [62]
- Bygg – helt enkelt! [68]
- Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. [70]
- Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. [73]
- Prövning av vindkraft. [86]

Näringsdepartementet

- Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]
- Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]
- Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. [13]
- Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]
- Bredband till hela landet. [40]
- Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. [44]
- Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. [53]
- Effektivare signaler. [72]
- Alkolås för rattfyllerister och körkortsprov i privat regi. [84]
- Trygghetssystemen för företagare. [89]
- Konkurrens på spåret. [92]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

- Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. [5]
- Rapporter från en mr-verkstad. [45]
- Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]

Digital-TV-övergången.

+ Engelsk översättning. [35]

Föreningsfostran och tävlingsfostran.

En utvärdering av statens stöd till idrotten.

[59]

Kontinuitet och förändring. + Lättläst +

Daisy. [64]

Kommersiell radio

– nya sändningsmöjligheter. [96]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]

Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. [83]

Enklare semesterregler. [95]