



Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

YTTRANDE över

Utredningens om expropriationsersättning slutbetänkande ”Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m.”, SOU 2008:99; Dnr Ju 2008/9147/L1

Sveriges Jordägareförbund (”Förbundet”) har beretts tillfälle att avge yttrande över rubricerad rapport. Förbundet har varit representerat i utredningen genom en av dess experter. Under utredningen har Förbundets expert respektive Lantbrukarnas Riksförbunds (LRF) expert i utredningen haft löpande kontakt med varandra. Förbundet och LRF har en långtgående samsyn på vad problemen med dagens ersättningsbestämmelser är, och i vilken mån utredningens förslag är ägnade att åtgärda dessa problem. Förbundet har därför valt att utforma sitt yttrande som följer.

Förbundet ansluter sig till LRF:s yttrande (LRF dnr 2008/4498, daterat 2009-01-26). Utöver vad som framförs i LRF:s yttrande önskar Förbundet särskilt understryka, komplettera respektive tillföra några synpunkter. Med anledning av detta vill Förbundet anföra följande.

SAMMANFATTNING

Inledning

- Expropriationsersättningen utgör skyddet för äganderättens ekonomiska värde
- Om expropriationsersättningarna upplevs som attraktiva för markägarna, bäddar det för frivilliga samförståndslösningar som båda parter blir nöjda med

Marknadsvärdeprincipen m.m.

- Utredningens förslag innebär en ny grundsyn på expropriationsersättning som i princip utgår från den drabbades individuella värde. Detta bör tydligt framgå av propositionen.
- Om marknadsvärdebegreppet ska erhålla legaldefinition, bör sådan utgå från att det beräknade värdet med mycket hög grad av sannolikhet kan antas kompensera för den verkliga skadan. Detta skulle stämma väl med direktivens skrivning om att minst marknadsvärdet ska utgå till en drabbad fastighetsägare.

Individuellt värde m.m.

- Det föreslagna påslaget är för lågt, det bör ligga på åtminstone 50 procent
- Utredningens resonemang om förvärvarens individuella värde är feltänkt – förvärvaren vill bara komma över den berörda resursen så billigt som möjligt
- Värderingsosäkerheten är ett av flera skäl till att påslaget bör vara högre än utredningen har föreslagit
- Förbundet underkänner utredningens hänvisning till ett högre påslags effekter för naturvårdspolitiken. Påslagets nivå skall baseras på rättspolitiska överväganden inkluderande aspekter såsom rättviseskäl, rättssäkerhetsskäl och respekten för äganderätten, och ska inte påverkas av den nu gällande utformningen eller budget- eller kapitalkostnadseffekten för ett visst politikområde.

Vinstfördelning

- Distributions- och överföringsledningar för el drivs av elnätsföretag i syfte att tjäna pengar, alltså bör sådan verksamhet omfattas av den föreslagna vinstfördelningsregeln
- Förbundet anser att det krävs regler som hindrar bulvanförhållanden; alltså regler som hindrar kringgåenden av vinstfördelningsregeln

Presumtionsregeln

- Förbundet delar utredningens uppfattning om att den mellanskillnad som kommunerna skulle gå miste om vid ett slopande av presumtionsregeln närmast innebär att kommunerna går miste om en ”icke berättigad fördel”.

Influensregeln

- Förbundet tillstyrker att hittillsvarande praxis med toleransavdrag vid bestämmande av företagsskada slopas
- Utredningens förslag till omreglering av företagsskada behöver förenklas ytterligare genom att dagens orts- och allmänvanlighetsrekvisit slopas och ersätts av en kvalifikations- eller tröskelregel i form av en viss procentuell andel av den skadedrabbade fastighetens oskadade värde innan miljö- eller företagsskadan inträffat
- Förbundet tillstyrker att avdrag för företagsnytta inte skall göras vid bestämmande av expropriationsersättning

Bevisbördan i expropriationsmål

- En särskild bevisregel i expropriationslagen behövs som ett led i att skyddet för den enskilda äganderätten skall vara starkt
- En särskild bevisbörderegeln skall medverka till att den exproprierade erhåller minst marknadsvärdet av skadan samt att uttrycka att den skada som uppkommer är en följd av att andra bereder sig fördelar på fastighetsägarens ofrivilliga avstående av mark

Kostnadsersättning vid lantmäteriförrättning m.m.

- De föreslagna reglerna är i sig välkomna, men deras utformning gör att de blir svårtillämpade, vilket strider mot direktivens instruktioner om enkla regler vars effekter är förutsebara
- Förbundet anser att en reformering av expropriationslagen bör innefatta ett erkännande av markägarens rätt till ersättning för den tid denne lägger ned i form av eget arbete i förhandlingsprocessen och förrättningsfasen

Följdändringar i andra lagar

- Förbundet tillstyrker att 31 kap. 6 § miljöbalken om toleransavdrag/"självrisk" slopas

Konsekvenser, övergångsbestämmelser, m.m.

- Alternativa övergångsbestämmelser bör övervägas, i syfte att undvika anhopning av ersättningsmål då expropriation av taktiska skäl kan antas vilja att de nuvarande ersättningsbestämmelserna skall tillämpas i så många ärenden som möjligt

Övrigt

- Förbundet vill understryka vikten av LRF:s förslag rörande periodisk utbetalning av ersättningen för expropriation eller intrång

INLEDNING

Expropriationsersättningen utgör skyddet för äganderättens ekonomiska värde.

Detta är en helt central faktor, som i sig förklarar varför ersättningsbestämmelserna är så oerhört viktiga. Denna syn återspeglas i utredningens tilläggsdirektiv i vilka regeringen skriver att utgångspunkten för utredningens arbete är att skyddet för enskild äganderätt skall vara starkt.

Dessvärre har den övergripande samhällsekonomiska aspekten av detta ställningstagande förbigåtts av utredningen. Expropriationsersättningen är en grundläggande förutsättning för skyddet för äganderätten och en därpå baserad fungerande marknadsekonomi som manar till samarbete istället för konfrontation.

Utformningen av ersättningsbestämmelserna avgör alltså vilket slags samhälle vi vill ha. Vill vi verka i ett samhälle där reglerna om hushållning med fast egendom, bl.a. reglerna om expropriation/intrång och ersättning därför, bäddar för samförstånd, frivilliga avtal, en väl fungerande samhällsekonomi och samarbete? Om lagstiftaren väljer att lägga ersättningarna på nivåer som är attraktiva för ägarna och brukarna till den fasta egendomen kommer svaret att bli ja! En sådan situation skulle medföra stora samhälleliga vinster.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är expropriationsersättningen i sig inte en kostnad, utan en del av en investering. Däremot kan t.ex. det administrativa systemet för hanteringen av en utdragen expropriation medföra kostnader. Kostnader för att lösa tvister vid tvångsingenjörandet av olika slag är dock en samhällsekonomisk belastning som kan minimeras genom att ersättningsbestämmelserna främjar frivilliga överenskommelser och samförstånd så att lönsamma investeringar kommer i drift hellre förr än senare.

SLUTBETÄNKANDET

6 Marknadsvärdeprincipen m.m.

Förbundet delar LRF:s syn om att utredningen i grunden föreslår innebär en ny grundsyn på hur expropriationsersättning skall bestämmas. Efter en reform som följer utredningens förslag, kommer marknadsvärdet att utgöra en del av den ersättning som skall beräknas. Om själva marknadsvärdebegreppet kan kort sägas att det idag ses som ett statistiskt begrepp som i praktiken leder till att en hel del fastighetsägare – redan till följd av den valda tillämpningen av begreppet – får en lägre ersättning än det marknadsvärde som skulle ha kunnat erhållas vid en försäljning. Detta är inte acceptabelt.

Förbundet anser att bl.a. detta motiverar en lagfäst definition av begreppet ”marknadsvärde”. Definitionen behöver utformas så att dess tillämpning får en bred förankring hos de instanser som har att utföra värderingar vid expropriationer och intrång, och uttolkningen av begreppet bör inte bli förbehållen någon enskild myndighet eller organisation.

Vidare är det av avgörande vikt för ersättningsreglernas acceptans att marknadsvärdeprincipen i en sådan definition – i enlighet med en av utredningens utgångspunkter – får genomslag på så sätt att **minst marknadsvärdet skall utgå till en drabbad fastighetsägare**. En utgångspunkt för en definition måste därför vara att **det beräknade marknadsvärdet med mycket hög grad av sannolikhet kan antas kompensera för den verkliga skadan**.

Beträffande de s.k. mastfallen, NJA 2008 s. 510 (I-III), vill Förbundet understryka det LRF framför i sitt avslutande stycke under rubriken ”Marknadsvärdeprincipen”: Det är av absolut avgörande betydelse för tilltron till ersättningsregelverket att den reformering som betänkandet syftar till faktiskt leder till att mastfallen inte kan upprepas samt att ny praxis kommer utvecklas innebärande att ersättningen för den ianspråktaga marken bestäms till den nivå som gäller för marken i dess nya användning. Allt annat vore oacceptabelt.

7 Individuellt värde m.m.

Beträffande procentpåslagens storlek

Förbundet vill med eftertryck framhålla att den föreslagna påslagsprocenten är för låg. För att täcka in dels osäkerheten i marknadsvärderingen, dels – och kanske främst – det faktum att den drabbade markägaren ofrivilligt frånträder sin egendom fordras ett högre påslag, åtminstone 50 procent, för att ge önskad effekt och verkligen göra skillnad jämfört med ett frivilligt förvärv.

Förvärvarens individuella värde fel utgångspunkt

Utredningens starka betoning av förvärvarens individuella värde framstår som mycket märklig; förvärvarens intresse är ju i praktiken uteslutande att köpa så billigt som möjligt. Genom att så starkt betona tvångsförvärvarens individuella värde, riskerar man att den drabbade inte erhåller minst marknadsvärdet av den skada han åsamkas.

Värderingsosäkerhet

Utredningen pekar (s. 158) på att det har framförts att osäkerheten vid marknadsvärdebestämningen i högre grad än idag bör ligga på förvärvaren. Förbundet delar denna uppfattning, som ju också har stöd i direktiven. Förbundet menar att osäkerheten helt bör ligga på förvärvaren då det ju rör sig om en **ofrivillig försäljning** vid expropriation. Utredningen konstaterar att denna osäkerhetsfråga kan vägas in som en faktor bland flera för ett ställningstagande till att föreslå införandet av ett påslag för individuellt värde.

Förbundet anser alltså att den osäkerhet som finns förknippad med bestämningen av marknadsvärdet motiverar en påslagsprocent som bestäms till högre nivå än 25 procent. Annars så kommer det att finnas markägare vars påslag för individuellt värde i praktiken bara kompenserar dem för att det 'marknadsvärde' som bestämts för deras egendom blev lägre än dess faktiska marknadsvärde. Detta resonemang får faktiskt stöd längre fram i betänkandet, när utredningen konstaterar att det som främst talar för en hög påslagsprocent är det grundläggande värnandet om äganderätten och att det enligt den utgångspunkten är viktigare att någon inte blir underkompenserad än att någon blir överkompenserad (s. 172). Förbundet menar därför att en påslagsprocent om 50 procent skulle ta tillvara denna utgångspunkt och bidra till en önskad rättssäkerhet för den drabbade.

Ökade kostnader för markavståenden för naturvårdsändamål

Ett skäl som utredningen anför som anledning till att föreslå en låg påslagsprocent är de markavståenden som skogsägare gör till förmån för naturvården, och där staten står för ersättningen. Enligt utredningen krävs en låg påslagsprocent för att inte uppnåendet av miljökvalitetsmålet Levande skogar skall bli dyrare och på grund av budgetmässiga skäl ta längre tid att uppnå (s. 396).

Förbundet är av annan uppfattning.

För det första: En grundläggande invändning är att valet av påslagsprocent skall vara ett resultat av rättspolitiska överväganden inkluderande aspekter såsom rättviseskäl, rättssäkerhetsskäl och respekten för äganderätten. Påslaget skall således inte påverkas av den nu gällande utformningen eller budget- eller kapitalkostnadseffekten för ett visst politikområde, t.ex. det naturvårdspolitiska argument som utredningen för fram.

För det andra: Vid närmare betraktelse framstår det naturvårdspolitiska argumenten för att hålla en låg nivå på påslagsprocenten som synnerligen svagt. Miljökvalitetsmålet Levande skogars återstående målareal om ca 100 000 ha kan nämligen uppnås både snabbt och utan direkta större kostnader för staten, genom att

- i) Sveaskog av staten/ägaren instrueras att genom markbyten överföra ca 50 000 ha skyddsvärd skog från stiftet och de stora skogsbolagen till staten, samt
- ii) Fortifikationsverket och Statens Fastighetsverk av staten instrueras att – liksom tidigare Sveaskog – utan ersättning till Naturvårdsverket upplåta sina skyddsvärda skogsarealer om totalt ca 50 000 ha till formellt skydd.

Förbundet anser därmed att den befintliga naturvårdspolitiken inte kan påstås utgöra hinder för påslagsprocent på nivån 50 procent. Detta enskilda politikområdes nuvarande utformning får inte tillåtas påverka principiella ställningstaganden såsom en långsiktigt utformad lagstiftning inom expropriationsområdet.

8 Vinstfördelning

Distributions- och överföringsledningar för el

Förbundet vill särskilt markera vikten av LRF:s resonemang kring koncessionspliktiga distributions- och överföringsledningar för el. Det är helt frivilligt att bedriva elnätverksamhet, men om man gör det måste man acceptera de spelregler som finns för att undvika monopolprissättning. Dessa spelregler är inte av sådan karaktär att elnätverksamhet därför skulle sakna förutsättningar att kunna bedrivas med affärsmässiga lönsamhetskrav.

Enkelt uttryckt; elnätsföretagen bedriver sin verksamhet för att tjäna pengar, alltså skall man, som utredningen föreslår, omfattas av den föreslagna vinstfördelningsregeln.

Bulvanförhållanden

Utredningen hävdar (s. 206) att risken för ett ”missbruk” av vinstfördelningsregeln tills vidare måste bedömas vara så pass liten, att den inte motiverar att lagen ”tyngs” med särskilda regler för dessa fall. Förbundet delar inte denna uppfattning. Det är tvärtom viktigt att redan från början tydligt markera att lagstiftaren inte accepterar åtgärder som innebär ett kringgående av vinstfördelningsregel. Det vore mycket olyckligt om regeringen i en samlad översyn av expropriationslagens ersättningsbestämmelser inte redan från början söker stävja tendenser och försök till bulvanförhållanden. Det krävs tydliggöranden kring detta förhållande!

9 Presumtionsregeln

Utredningen föreslår att presumtionsregeln slopas. Förbundet tillstyrker förslaget.

Förbundet delar utredningens syn (s. 397), att den mellanskillnad som kommunerna skulle gå miste om vid ett slopande av presumtionsregeln, innebär att kommunerna går miste om en ”icke berättigad fördel”. Utredningen konstaterar att ”[o]m det ska vara möjligt för en kommun att på det nämnda sättet tillgodogöra sig nyttor på enskilda fastighetsägares bekostnad – även om det sker i det allmännas intresse – bör detta vara uttryckligen reglerat i lag”. Förbundet instämmer i uttalandet, med tillägget att det av många skäl inte finns någon grund för en sådan lagbestämmelse.

10 Influensregeln

Beträffande företagsskada

Förbundet vill här särskilt understryka vikten av LRF:s synpunkter.

Alltså tillstyrks utredningens förslag om att något s.k. toleransavdrag inte skall göras vid bestämmande av ersättning för företagsskada (s. 289). Vidare påpekas att regleringen av företagsskada behöver ytterligare reformering än de som utredningen har föreslagit, se LRF:s hänvisning till utredningsdirektiven (s. 485). Det behövs ytterligare förändringar i regelverket, med målet att avsevärt förenkla regelverket och dess tillämpning och samtidigt skapa förutsebarhet och bidra till samförståndslösningar.

Förbundet biträder det förslag som LRF framför, vilket utgår från att företagsskada skall ersättas samt att dels helt slopa dagens orts- och allmänvanlighetsrekvisit, dels ersätta dessa med en kvalifikations- eller tröskelregel i form av en viss procentuell andel av den skadedrabbade fastighetens oskadade värde innan miljö- eller företagsskadan inträffat.

Alltså: De befintliga skälighetsrekvisiten ersätts med en procentuell skadetröskel som anger t.ex. att ersättning skall betalas för företagsskador (och miljöskador) som överstiger viss procentnivå av fastighetens oskadade värde.

Beträffande företagsnytta

Förbundet tillstyrker utredningens förslag om att avdrag för företagsnytta inte skall göras vid bestämmande av expropriationsersättning.

Det är oerhört viktigt att reformering av företagsnyttobestämmelsen får som praktisk effekt att dagens rättspraxis, ärenden av de slag som de s.k. mastfallen (NJA 2008 s. 510 (I-III) och Arlandamålet (Svea hovrätts dom 2003-08-29 i mål nr T 5501-01) representerar, inte kan upprepas. Det resultat som HD respektive Svea hovrätt kom fram till i dessa avgöranden är direkt stötande och torde strida mot det allmänna rättsmedvetandet. Vidare står resultaten inte i samklang med utredningens direktiv utgångspunkt om att skyddet för den enskilda äganderätten skall vara starkt.

11 Bevisbördan i expropriationsmål

Idag är det i praktiken markägaren som bär den tyngsta bevisbördan vid fastställande av ersättningen vid expropriation eller intrång. Detta är inte rimligt; det finns trots utredningens negativa inställning mycket goda skäl för en särskild bevisregel i expropriationslagen.

Ett av de starkaste skälen till att det behövs en särskild bevisregel i expropriationslagen enligt den modell som framförs i LRF:s yttrande (s. 13), är skyddet för äganderätten. Förbundet instämmer med utredningen i att frågan om en bevislätnadsregel ytterst kan sägas handla om en riskfördelning; vilken av parterna skall riskera att drabbas av en eventuell felvärdering?

Avsikten med nuvarande regler är att risken skall bäras lika av de båda inblandade sidorna. Enligt Förbundets mening är det i praktiken inte så. I praktisk tillämpning bär markägaren idag en större risk för felvärdering än den andra parten. I utredningens resonemang i detta avseende anser Förbundet att några av de allra viktigaste aspekterna saknas;

- att reglerna om bevisbördan rimligen skall medverka till att den exproprierade skall erhålla minst marknadsvärdet av den skada som expropriationen eller intrånget orsakar
- att skada/ersättning vid expropriation skiljer sig från andra värderingssituationer i och med att expropriation är en skada som med samhällets stöd avsiktligt åsamkas den skadelidande sakägaren för att andra skall kunna bereda sig fördelar på hans ofrivilliga avstående av mark

12 Kostnadsersättning vid lantmäteriförrättning m.m.

Mindre restriktivt reformförslag

LRF har synpunkter på att alltför många hängslen och livremmar har inarbetats i regeln. Detta gör den svårtillämpad och det är svårt att förutse konsekvenserna för den enskilde sakägaren. Förbundet vill påpeka att den nuvarande utformningen av reformförslaget strider mot direktivens instruktion till utredaren att beakta intresset av att reglerna skall vara enkla att förstå och att tillämpa samt att regelverket skall vara ägnat att leda till förutsägbara resultat och därmed underlätta samförståndslösningar.

De föreslagna reglerna är alltså mycket välkomna, men behöver förenklas och göras mindre restriktiva.

Ersättning för markägarens eget arbete

Det finns en aspekt av ersättningsfrågan som utredningen helt har bortsett från, nämligen markägarens eget arbete.

Att äga jord kräver i utgångsläget förvaltning av något slag. Detta utgör en del av det naturliga ägaransvaret, och tar både tid och resurser i anspråk.

Inom ramen för förvaltningen av sin egendom deltar markägaren över tid i olika typer av förhandlingar med andra parter som av kommersiella skäl på något sätt vill nyttja markägarens egendom. Vissa av dessa förhandlingar leder till avslut som innefattar en affärsmässig förbindelse, med en förbättrad avkastning på fastigheten som följd. Andra förhandlingar avslutas utan att någon överenskommelse träffas. Det gemensamma för dessa förhandlingar är dock att markägaren helt själv avgör om förhandling skall inledas, hur länge den skall pågå och om resultatet av förhandlingen skall accepteras eller förkastas.

Om markägaren blir föremål för expropriation eller intrång tvingas markägaren dock in i en förhandling – vare sig han eller hon vill eller inte. Denna förhandlingsprocess kan medföra stora kostnader för markägaren; kostnader i form av tid och kraft som läggs ned på att försvara sin rätt gentemot externa anspråk på egendomen. Det kan vara fråga om alltifrån att ta del av utredningsmaterial, delta i samrådsmöten, mötas för individuella förhandlingar, göra fältbesiktningar, utföra värderingar, tillägna sig specialkunskaper om aktuell intrångstyp etc. Förhandlingsprocessen kan också medföra andra typer av störningar för ägaren; oro inför hur förhandlingarna skall avlöpa, osäkerhet om hur processen fungerar etc.

Även om allt ägande innefattar en moralisk förpliktelse att också förvalta det ägda, vill Förbundet här särskilt peka på kostnaderna och olägenheterna för markägaren i form av den tid som åtgår för förhandlingar om något som påtvingas markägaren följd av en av expropriation eller ett intrång.

Förbundet anser att det vore rimligt att i lag slå fast att den tid som markägaren lägger ned redan i förhandlingsprocessen och förrättningsfasen skall vara ersättningsgill.

13 Följdändringar i andra lagar

Förbundet tillstyrker att bestämmelsen i miljöbalken 31 kap. 6 § om toleransavdrag eller ”självrisk” i samband med naturskydd upphävs. LRF:s beskrivning av den mycket tveksamma tolkning av bestämmelsen som Skogsstyrelsen har gjort i kombination med 30 § skogsvårdslagen, innebär ytterligare ett argument för upphävandet.

14 Konsekvenser, övergångsbestämmelser, m.m.

Ökade kostnader för markavståenden för naturvårdsändamål

Med anledning av utredningens resonemang i slutbetänkandets avsnitt 14.2.5 *Naturvård*, vill Förbundet peka på de synpunkter som framförts under rubriken här ovan i detta yttrandes avsnitt 6.

Övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår övergångsbestämmelser som innebär att lagändringar i samband med reformen ”inte ska tillämpas på mål eller ärenden som pågår vid ikraftträdandet”. Alltså; om en ersättningstvist har anhängiggjorts innan de nya reglerna träder ikraft, skall de äldre ersättningsbestämmelserna tillämpas.

Det är Förbundets bestämda uppfattning att de nya bestämmelserna ska tillämpas också för pågående ärenden vid tidpunkten för de nya reglernas ikraftträdande. Skälet är att exploitörer som hellre ser att de nuvarande ersättningsreglerna tillämpas i så många som möjligt av deras projekt inte av taktiska skäl ska kunna utnyttja avsaknaden av övergångslösningar. Även om Förbundet inser att det kan vara svårt att frånga vedertagen ordning för hur övergångsbestämmelser skall vara utformade, tål det dock framhållas att denna ordning kan komma att leda till ett kraftigt ökat antal ersättningsärenden som leder till process inför ikraftträdandet av reformerade ersättningsbestämmelser.

Övriga frågor

Betalningen av ersättning

Förbundet vill särskilt understryka vikten av LRF:s förslag rörande periodisk betalning av ersättningen för expropriation eller intrång.

I övrigt ansluter Sveriges Jordägareförbund sig till Lantbrukarnas Riksförbunds yttrande.

5 februari 2009

SVERIGES JORDÄGAREFÖRBUND

Henrik Treschow, ordförande