

Kommittédirektiv

Vinstfördelning vid expropriation



**Dir.
2011:20**

Beslut vid regeringssammanträde den 10 mars 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå en ordning för vinstfördelning vid expropriation och andra sådana förfoganden. Med vinstfördelning avses en särskild ersättning till den fastighetsägare vars fastighet tas i anspråk för vinstdrivande verksamhet.

I uppdraget ingår att ta ställning till

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

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2012.

Ersättning vid markåtkomst

Expropriation och andra sådana förfoganden

För planeringen och utvecklingen av samhället är det nödvändigt att det finns möjlighet till tvångsvis markåtkomst. Regler om det finns i expropriationslagen (1972:719). Genom expropriation får fastigheter tas i anspråk med äganderätt, nyttjanderätt eller servitutsrätt. Vidare får genom expropriation en rättighet till en fastighet upphävas eller begränsas. Expropriation får ske endast för vissa i lagen särskilt angivna ändamål, t.ex. tätbebyggelse eller allmänna kommunikationsbehov. Såväl det allmänna som enskilda kan tillåtas att exproprieras.

Det finns även i andra lagar bestämmelser om att fastigheter får tas i anspråk med tvång, bl.a. i miljöbalken, fastighetsbildningslagen (1970:988) och väglagen (1971:948).

Ersättningsreglerna

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska enligt grundlagens egendomsskydd vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättningen ska bestämmas enligt de grunder som anges i lag.

En utgångspunkt för ersättningsberäkningen är att fastighetsägaren ska hållas skadeslös för den förmögenhetsminskning som markavståendet medför. Om en hel fastighet tas i anspråk, ska löseskilling betalas med ett belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde. Vid expropriation av en del av en fastighet ska intrångsersättning betalas för den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen. Fastighetsägaren har därutöver rätt till ersättning för annan skada av ekonomisk art, t.ex. kostnader för flyttning eller avveckling av en rörelse.

Vidare betalas, i form av ytterligare löseskilling eller intrångsersättning, ett schabloniserat påslag om 25 procent på ersättningen för en fastighets marknadsvärde eller marknadsvärdeminskning.

Expropriationslagens ersättningsregler tillämpas i stor utsträckning även när fastigheter tas i anspråk med stöd av andra lagar.

Ersättningsreformen år 2010

Den 1 augusti 2010 trädde flera ändringar av ersättningsreglerna i expropriationslagen i kraft. Det ovannämnda påslaget om 25 procent infördes. Vidare avskaffades en begränsningsregel för ersättningen (den s.k. presumtionsregeln) samt en möjlighet att göra avdrag från ersättningen (s.k. toleransavdrag). En grundläggande avsikt med ändringarna var att stärka fastighetsägarnas ställning i ersättningshänseende och att därigenom stärka äganderätten.

Beredningsunderlaget för lagändringarna utgjordes av bl.a. slutbetänkandet Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m. (SOU 2008:99) från Utredningen om expropriationsersättning.

I betänkandet lämnades även ett förslag om kostnadsersättning vid lantmäteriförrättning. Detta förslag bereds vidare inom Regeringskansliet.

Förslaget om vinstfördelning från Utredningen om expropriationsersättning

Samhällsutvecklingen har lett till att antalet tvångsföfoganden över mark som genomförs av privata aktörer vars verksamhet bedrivs med vinstsyfte har ökat (se SOU 2007:29 s. 95 f. och 137 f.). Mot denna bakgrund gav regeringen Utredningen om expropriationsersättning i uppdrag att överväga om det är möjligt och lämpligt att införa någon form av vinstfördelning mellan den exproprierande och den vars egendom tas i anspråk (dir. 2007:89 s. 9 f.).

Utredningen föreslog i sitt slutbetänkande att ersättningen vid expropriation skulle innefatta en särskild ersättningspost vid markåtkomst för sådan förvärvsverksamhet som bedrivs på i huvudsak marknadsmässiga villkor. Enligt förslaget skulle den tillkommande ersättningen bestämmas efter vad som är skäligt i

det enskilda fallet med hänsyn till egendomens särskilda värde för förvärvaren (SOU 2008:99 s. 194 f. och 406 f.).

Under remissbehandlingen av betänkandet kritiserades utredningens förslag. Förslaget ansågs bl.a. vara otillräckligt genomarbetat och kunna leda till tillämpningssvårigheter.

I den proposition som föregick ersättningsreformen år 2010 anförde regeringen (prop. 2009/10:162 s. 70):

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

Mot bakgrund av kritiken under remissbehandlingen anförde regeringen vidare att det finns skäl att komplettera underlaget och att det ska ske genom att en utredning ges i uppdrag att ytterligare överväga frågan.

Uppdraget

Ett nytt förslag om vinstfördelning

Frågan om vinstfördelning bör nu bli föremål för ytterligare överväganden. Utredaren ska, med beaktande av det förslag som Utredningen om expropriationsersättning har lagt fram och remissynpunkterna på förslaget, föreslå en ordning för vinstfördelning.

Särskilda frågor om utformningen av förslaget

Det bör eftersträvas att en ordning för vinstfördelning blir enkel att förstå och tillämpa samt att den leder till rimliga och förutsägbara resultat för samtliga parter i ett markåtkomstförfarande.

Särskild uppmärksamhet bör därför ägnas åt att avgränsa tillämpningsområdet samt att skapa tydlighet beträffande hur vinstfördelningen närmare bör gå till.

Flera omständigheter komplicerar dessa bedömningar, bl.a. att markåtkomst kan ske för verksamheter som inte enbart drivs med kommersiella förtecken. Det kan vara fråga om verksamheter som delvis inte är avsedda att generera vinst, som har begränsade möjligheter till vinstutdelning eller vars avkastning används helt eller delvis för välgörande ändamål. För t.ex. utbyggnad av infrastruktur kan det förekomma samverkan mellan enskilda och det allmänna, bl.a. i fråga om finansieringen, vilket medför svårigheter att fastställa om – och i så fall i vilken utsträckning – det finns ett inslag av företags-ekonomisk vinst. Vidare kan markåtkomst ske för verksamheter som bedrivs på marknader som lyder under olika långtgående offentlighetsregleringar. Ett exempel är de koncessionspliktiga elektriska distributionsnäten, som är underkastade anslutningsplikt samt restriktioner i fråga om vilka avgifter som får tas ut. Även naturgasledningar och fjärrvärmeverksamhet omfattas av liknande regelverk.

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

Det bör övervägas vilken prövning av storleken på ersättning för vinstfördelning som bör göras i varje särskilt fall och om t.ex. schabloniserade påslag bör tillämpas. En utgångspunkt för utredningsuppdraget är dock att expropriationsersättning även fortsättningsvis ska betalas på en gång. Om det finns anledning att skjuta upp prövningen, finns det enligt gällande regler en möjlighet för domstolen att på yrkande av en part hänvisa en sakägare till att i en särskild rättegång föra talan om ersättning för skada eller intrång.

Utredaren ska mot denna bakgrund särskilt ta ställning till

- vilka expropriationsfall som bör omfattas av en ordning för vinstfördelning och hur dessa fall bör avgränsas,

- om ordningen för vinstfördelning bör begränsas till sådana fall där det är särskilt påkallat med en förstärkt ersättning med hänsyn till nuvarande ersättningsnivåer och den kommersiella nyttan av marken för den exproprierande,
- hur nyttan av den ianspråktagna fastigheten för den exproprierande ska kunna identifieras och beräknas,
- hur och i vilken utsträckning som nyttan i ersättningshänseende bör komma den ersättningsberättigade till godo, samt
- om ersättningen för nyttan bör betalas i form av en schablon, samt hur denna schablon i så fall bör fastställas, eller på något annat sätt.

Tillämplighet på olika fall av markåtkomst

Expropriationslagens ersättningsbestämmelser tillämpas många gånger även vid tvångsförfoganden över mark som sker med stöd av andra lagar. Ett flertal av dessa förfoganden är av sådant slag att det är tänkbart att tillämpa en ordning för vinstfördelning. Dessa förfoganden är inbördes och i förhållande till expropriationsinstitutet reglerade på olika sätt. Skillnaderna beror bl.a. på de skilda ändamål som ska tillgodoses. Även regler om vinstfördelning kan behöva utformas på olika sätt för olika markåtkomstfall.

Utredaren ska därför

- inom ramen för tillämpningsområdet för expropriationslagens ersättningsbestämmelser ta ställning till vilka andra förfoganden än expropriation som bör omfattas av en ordning för vinstfördelning, och
- vara oförhindrad att föreslå olika sätt för vinstfördelning med beaktande av särdragen hos skilda fall av markåtkomst.

Förhållandet till befintliga ersättningsregler

Ersättningssystemet bör så långt det går vara konsekvent utformat så att omotiverade skillnader mellan likartade mark-

åtkomstfall undviks. Vidare bör ersättningsreglerna helst vara enkla att tillämpa i förening. Det är angeläget att undvika att samma värden ersätts flera gånger. Reglerna bör även i övrigt sammantagna leda till rimliga resultat. Förhållandet mellan regler om vinstfördelning och andra ersättningsregler i expropriationslagen och andra lagar måste därför övervägas och klarläggas. Flera regler möjliggör redan i dag att ersättningen för en fastighet överstiger dess marknadsvärde eller, vid ianspråktagande av en del av en fastighet, marknadsvärdeminskning.

I expropriationslagen rör det sig om det procentuella påslag som ska göras på en fastighets marknadsvärde eller marknadsvärdeminskning. Detta schabloniserade påslag är avsett att kompensera fastighetsägaren, som ofrivilligt blir av med sin fastighet, för sådana överskjutande värden som fastighetsägaren kan tillmäta fastigheten men som inte täcks genom ersättning intill marknadsvärdet eller marknadsvärdeminskningen. Det kan vara fråga om t.ex. affektionsvärden eller förväntningar om att fastighetsägaren själv ska kunna använda marken i vinstdrivande verksamhet eller att marken ska kunna säljas till ett högre pris i framtiden.

Vidare är det i expropriationslagen fråga om möjligheten enligt den s.k. influensregeln att ersättning betalas för förekommande värdehöjande inverkan från expropriationsföretaget (dvs. ändamålet med expropriationen) på den ianspråktagna marken.

I andra lagar finns det bestämmelser som i olika utsträckning bär drag av vinstfördelning eller bärs upp av liknande syften. Det gäller t.ex. de s.k. vinstfördelningsfallen enligt fastighetsbildningslagen och den mineralersättning som betalas enligt minerallagen (1991:45).

Utgångspunkten ska vara att förslaget om vinstfördelning i möjligaste mån anpassas till befintliga ersättningsregler. Det kan dock inte uteslutas att befintliga ersättningsregler kan behöva justeras med anledning av en möjlighet till vinstfördelning.

Utredaren ska därför

- överväga förhållandet mellan en ordning för vinstfördelning och befintliga ersättningsregler, och

- föreslå de eventuella justeringar av befintliga ersättningsregler som kan vara nödvändiga med anledning av en ordning för vinstfördelning, t.ex. för att undvika att samma värden kan anses bli ersatta mer än en gång.

Övriga utgångspunkter

Ett flertal utgångspunkter låg bakom ersättningsreformen år 2010, bl.a. att skyddet för äganderätten bör vara starkt och att ersättningsnivåerna inte får förhindra en önskvärd samhällsutveckling (prop. 2009/10:162 s. 44 f.). Dessa utgångspunkter bör tjäna som vägledning även vid införandet av en ordning för vinstfördelning. Sålunda är det viktigt bl.a. att höjda expropriationsersättningar inte motverkar önskad energi- eller transportinfrastrukturutbyggnad eller medfinansiering av sådana projekt.

Det är också viktigt att kraven på miljöhänsyn beaktas och att det är möjligt att bibehålla en hög ambitionsnivå såvitt gäller förnybar energiproduktion.

I linje därmed ska utredaren sträva efter

- att åstadkomma en reell förstärkning av ersättningsrätten i de situationer där vinstfördelning bör ske, dock utan att den totala ersättningen blir oproportionerligt stor i förhållande till intrånget för fastighetsägaren,
- att undvika de negativa konsekvenser som är förenade med alltför höga ersättningsnivåer, och
- att undvika omotiverade skillnader i ersättning mellan likartade markåtkomstfall.

Konsekvenser

Utredaren ska allsidigt belysa konsekvenserna av en ordning för vinstfördelning för

- dem som exproprierar, dem som är ersättningsberättigade till följd därav och andra som kan vara berörda,
- utbyggnaden av infrastruktur och liknande ändamål som förutsätter markåtkomst, samt

- samhällsekonomin i övrigt.

Övrigt

Utredaren ska utarbeta behövliga författningsförslag.

Om det ryms inom tiden för uppdraget i övrigt, ska utredaren göra en språklig och redaktionell översyn av de regler i expropriationslagen som berörs av utredningsarbetet eller som har ett nära samband med sådana regler. Översynen ska ta sikte på ett modernt språkbruk; i möjligaste mån ska reglerna vara lätta att förstå och tillämpa.

Utredaren är oförhindrad att ta upp även andra frågor som är förknippade med frågan om vinstfördelning. Uppdraget omfattar dock inte skattefrågor.

Arbetets bedrivande

Utredaren ska inhämta synpunkter från de myndigheter, de företrädare för näringslivet och de andra intressenter som är berörda. När det gäller redovisningen av förslagets konsekvenser för företagen, ska synpunkter inhämtas från Näringslivets Regelnämnd.

Utredningen ska rådgöra med Utredningen avseende medfinansiering i samband med den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur (dir. 2010:92).

Till stöd för utredarens arbete ska det inrättas en eller flera referensgrupper med representanter för bl.a. myndigheter, markägare och näringslivet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2012.

(Justitiedepartementet)