PRESUMTIONSREGELN

i expropriationslagen

Betänkande av Markersättningsutredningen

SOU 1996:45

A: Ref KB
Occ SOU
4

Statens offentliga utredningar
1996:45
Justitiedepartementet

Presumtionsregeln i expropriationslagen

Betänkande av Markersättningsutredningen
Stockholm 1996

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

Graphic Systems AB, Malmö 1996

ISBN 91-38-20225-5
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 25 augusti 1994 att tillkalla en särskild utredare för att utvärdera den s.k. presumtionsregeln i expropriationslagen (1972:719) m.m.

Till särskild utredare förordnades f.d. hovrättspresidenten Tore Landahl.

Som sakkunniga att biträda utredningen förordnades chefsjuristen Bo Andersson, chefsjuristen Fredrik Bonde, avdelningsdirektören Anders Dahlsjö, förbundsjuristen Guldner Hornsved, advokaten Bengt Ljungqvist och avdelningschefen Olof Lokrantz. Som expert att biträda utredningen förordnades kanslirådet Sten Andersson.

Till sekreterare åt utredningen förordnades hovrättsassessorn Katarina Adolfson.

Utredningen har antagit namnet Markersättningsutredningen (Ju 1994:10).

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Presumtionsregeln i expropriationslagen (SOU 1996:45).

Till betänkandet fogas särskilda yttranden.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Malmö i mars 1996

Tore Landahl

/Katarina Adolfson

Innehåll

Förkortningar 9

Sammanfattning 11

Författningsförslag 13

1 Lag om ändring i expropriationslagen (1972:719) 13
2 Lag om ändring i vattenlagen (1983:291) 15

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande 17

2 Det grundlagsfästa egendomsskyddet 19
2.1 Historik 19
2.2 1974 års regeringsform 20
2.3 Europakonventionen och dess inkorporering i svensk rätt 23

3 Ersättningsreglerna vid expropriation 27
3.1 Historik 27
3.2 Allmänt om ersättningsreglerna i ExL 29
3.2.1 Bakgrund 29
3.2.2 Grundprinciperna för ersättning 31
3.3 Närmare om presumtionsregeln och dess tillkomst 35
3.4 ExL:s tillämpning enligt andra lagar 39

4 EU och egendomsskyddet 41

5 Ersättningsreglerna vid expropriation i vissa utländska rättsordningar 43
5.1 Inledning 43
5.2 Danmark 43
5.3 Norge 45
5.4 Finland 47

5.5 Tyskland ... 49
5.6 Österrike ... 50
5.7 Frankrike ... 51
5.8 England och Wales ... 54
5.9 Italien ... 55

6 Kartläggning av presumtionsregelns betydelse i praxis ... 57
6.1 Inledning ... 57
6.2 Vissa statistiska uppgifter ... 57
6.3 Utredningens intervjuer ... 59
6.3.1 Intervjuernas uppläggning ... 59
6.3.2 Malmö stad ... 60
6.3.3 Göteborgs stad ... 60
6.3.4 Stockholms stad ... 61
6.3.5 Helsingborgs stad ... 61
6.3.6 Kalmar kommun ... 61
6.3.7 Gävle kommun ... 62
6.3.8 Karlstad kommun ... 62
6.3.9 Östersunds kommun ... 62
6.3.10 Umeå kommun ... 62
6.3.11 Mora kommun ... 63
6.3.12 Lunds kommun ... 63
6.3.13 Jönköpings kommun ... 63
6.3.14 Fastighetsbildningsmyndigheten, Bohusläns södra lantmäteridistrikt ... 63
6.3.15 Fastighetsbildningsmyndigheten, Stockholms östra lantmäteridistrikt ... 63
6.3.16 Banverket ... 64
6.3.17 Fortifikationsverket ... 64
6.3.18 Boverket ... 65
6.3.19 Södra bergmästardistriktet, Falun ... 65
6.3.20 Kultur- och miljövårdsavdelningen, Länsstyrelsen i Stockholms län ... 65
6.3.21 Riksantikvarieämbetet ... 66
6.3.22 Vattenfall AB ... 66
6.3.23 Telia AB ... 66
6.3.24 Vasakronan AB ... 66
6.3.25 Göteborgs tingsrätt, fastighetsdomstolen ... 66
6.3.26 Stats-kommunala marknämnden ... 67
6.4 Sammanfattning ... 67

7 *Privaträttsliga organ som exproprianter* 69
7.1 Inledning 69
7.2 Allmänt om enskilda exproprianter 69
7.3 Enskilda exproprianter och presumtionsregeln 70
7.4 Antalet enskilda exproprianter 71

8 *Förväntningsvärden* 73
8.1 Inledning 73
8.2 Markens tillåtna användningssätt 75
8.2.1 Uttalanden i förarbetena 75
8.2.2 Rättspraxis 76
8.2.3 Begreppet pågående användning 77
8.3 Ersättningsgill värdeökning 78
8.4 Icke ersättningsgill värdeökning 80

9 *Bevisbördefrågor* 81
9.1 Inledning 81
9.2 Allmänt om bevisbördefrågor i expropriationsmål 81
9.3 Närmare om expropriantens bevisbörda 84
9.4 Närmare om expropiatens bevisbörda 85
9.5 Presumtionsregeln vid förrättning 88

10 *Överväganden* 89
10.1 Inledning 89
10.2 Kartläggning och utvärdering av presumtionsregelns betydelse 90
10.3 Svarar presumtionsregeln mot dagens behov? 91
10.4 Krav på rättssäkerhet 94
10.5 Ekonomiska konsekvenser 95

11 *Författningskommentar* 97
11.1 Expropriationslagen (1972:719) 97
11.2 Vattenlagen (1983:291) 98

Särskilda yttranden 99

Bilagor
Bilaga 1 Utredningens direktiv 107
Bilaga 2 Fastighetsprisutvecklingen 113

Förkortningar

BL	byggnadslagen (1947:385)
CU	Civilutskottets betänkande
dir.	direktiv
Ds Bo	departementspromemoria från Bostadsdepartementet
Ds C	departementspromemoria från Civildepartementet
ExL	expropriationslagen (1972:719)
HD	Högsta domstolen
LL	ledningsrättslagen (1973:1144)
NVL	naturvårdslagen (1964:822)
PBL	plan- och bygglagen (1987:10)
prop.	proposition
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen
SOU	Statens offentliga utredningar
VL	vattenlagen (1983:291)
1917 års lag	lagen (1917:189) om expropriation

Sammanfattning

I den svenska grundlagen fastslås att varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller någon enskild genom expropriation utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Vidare stadgas där att den som tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Slutligen fastslås att ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

I expropriationslagen (1972:719) finns närmare bestämmelser bl.a. om när expropriation får ske samt regler om ersättning. Lagen bygger på den principen att den vars egendom tas i anspråk skall ha rätt till ersättning för sin förlust så att hans förmögenhetsläge förblir oförändrat. Ersättning lämnas i enlighet härmed enligt huvudregeln för marknadsvärdet av mistad mark. Denna regel har dock undantag. Ett sådant undantag är den s.k. presumtionsregeln i 4 kap. 3 § ExL.

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 (presumtionstidpunkten), 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. Det är alltså markägaren som har bevisbördan i fråga om värdeökningens orsak. Presumtionsregeln får åberopas även av enskilda exproprianter.

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga presumtionsregelns betydelse såväl i de fall då den åberopas direkt som då den utövar indirekt påverkan i en situation då den exproprierande och markägaren vid en förlikningsförhandling försöker komma överens om ett ersättningsbelopp. Vid denna kartläggning har det visat sig att presumtionsregeln nog har sin största betydelse som indirekt påtryckningsmedel i en förlikningssituation.

Utredningen har också haft att undersöka om presumtionsregeln svarar mot dagens behov och om det från rättssäkerhetssynpunkt behövs någon ändring av regeln.

Vad gäller frågan om dagens behov skall först konstateras att en av orsakerna till att presumtionsregeln infördes var att stat och kommun skulle slippa att utge ersättning för sådan värdeökning de själva gett upphov till. Utredningen anser att detta argument fortfarande väger tungt och att regeln i sin grund därför bör finnas kvar. Däremot har utredningen funnit att ett undantag bör införas från huvudregeln att ersättning inte utgår för förväntningsvärden. Detta undantag som införs som ett nytt andra stycke i 4 kap. 3 § ExL innebär att första stycket i nämnda lagrum inte tillämpas beträffande värdestegring som är att hänföra till täkt av jordarter som avses i 18 § NVL.

Utredningen har vidare studerat problematiken kring privata exproprianter. Enligt utredningens uppfattning är det inte självklart att privata rättssubjekt skall få åberopa presumtionsregeln och åtnjuta samma förmån som ett allmänt rättssubjekt. Expropriationslagen innehåller emellertid inte i övrigt någon särreglering av de fall där ett privat rättssubjekt exproprierar, utan även andra för den exproprierande förmånliga regler gäller enskilda exproprianter. Att bryta ut presumtionsregeln och ändra bara den i detta hänseende vore därför enligt utredningen inte någon bra idé. En förändring bör i stället göras i ett större sammanhang. Utredningen föreslår därför ingen ändring i denna del.

Vad så gäller frågan om rättssäkerhet har utredningen funnit att presumtionen i 4 kap. 3 § ExL om orsaken till värdeökningen bör upphävas. I stället skall den exproprierande, som ju är den som vill åtnjuta de positiva effekterna av regeln, ha bevisbördan för att värdeökningen beror på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt. Detta förslag innebär alltså att den exproprierande i framtiden kommer att ha bevisbördan avseende alla rekvisiten i paragrafen och inte bara som i dag beträffande existensen av en värdeökning och storleken härav.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 § expropriationslagen (1972:719) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 kap. 3 §[1]
Vid bestämmande av löseskilling skall sådan ökning av fastighetens marknadsvärde av någon betydelse som ägt rum under tiden från dagen tio år före ansökningen om expropriation, dock högst femton år före talans väckande vid domstol, *räknas ägaren tillgodo endast i den mån det blir utrett, att den beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt.* Avser expropriationen del av fastighet, skall vad som sagts nu om beräkning av marknadsvärde tillämpas i fråga om värdet före expropriationen.	Vid bestämmande av löseskilling skall *ägaren inte räknas tillgodo* sådan ökning av fastighetens marknadsvärde av någon betydelse *som beror på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt och* som ägt rum under tiden från dagen tio år före ansökningen om expropriation, dock högst femton år före talans väckande vid domstol. Avser expropriationen del av fastighet, skall vad som sagts nu om beräkning av marknadsvärde tillämpas i fråga om värdet före expropriationen. Värderingen skall ske med hänsyn till fastig-

[1] Senaste lydelse 1987:123.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Värderingen skall ske med hänsyn till fastighetens skick när ersättningsfrågan avgöres eller, om fastigheten dessförinnan har tillträtts eller övergått på den exproprierande enligt 6 kap. 10 §, när tillträdet eller övergången skedde.	hetens skick när ersättningsfrågan avgöres eller, om fastigheten dessförinnan har tillträtts eller övergått på den exproprierande enligt 6 kap. 10 §, när tillträdet eller övergången skedde. *Första stycket tillämpas inte beträffande värdestegring som är att hänföra till täkt av jordarter som avses i 18 § naturvårdslagen (1964:822).*

Har beslut om en detaljplan, enligt vilken marken avses för enskilt bebyggande, meddelats före ansökningen om expropriation, skall första stycket tillämpas endast på värdestegring som inträffat efter beslutet.

Avser expropriationen bebyggd fastighet som innehas i huvudsakligt syfte att bereda bostad åt ägaren och honom närstående, gäller den begränsningen för tillämpningen av första stycket att löseskillingen ej i något fall får bestämmas till lägre belopp än som fordras för anskaffning av annan likvärdig bostadsfastighet.

I den mån det blir utrett att värdestegringen utan att ha samband med förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt beror på inverkan av det företag för vars genomförande expropriation äger rum, gäller 2 §.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.
2. Har talan väckts vid domstol eller i förekommande fall förrättning påkallats före ikraftträdandet tillämpas 4 kap. 3 § i sin äldre lydelse.

2 Förslag till Lag om ändring i vattenlagen (1983:291)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 6 § vattenlagen (1983:291) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
9 kap. 6 §[2]	
Då löseskillingen bestäms, skall en sådan ökning av fastighetens marknadsvärde av någon betydelse, som har ägt rum under tiden från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol eller förrättningen påkallades, *räknas ägaren tillgodo endast i den mån det blir utrett att den beror på något annat än förväntningar om en ändring i markens tillåtna användningssätt.* Om ingreppet är sådant att intrångsersättning skall betalas, skall vad som har sagts om beräkningen av marknadsvärdet tillämpas i fråga om värdet före ingreppet. Värderingen skall ske med hänsyn till fastighetens skick när ersättningsfrågan avgörs eller, om fastigheten dessförinnan har tillträtts eller tagits i anspråk eller skadats, när detta skedde.	Då löseskillingen bestäms, skall *ägaren inte räknas tillgodo* en sådan ökning av fastighetens marknadsvärde av någon betydelse *som beror på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt och* som har ägt rum under tiden från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol eller förrättningen påkallades. Om ingreppet är sådant att intrångsersättning skall betalas, skall vad som har sagts om beräkningen av marknadsvärdet tillämpas i fråga om värdet före ingreppet. Värderingen skall ske med hänsyn till fastighetens skick när ersättningsfrågan avgörs eller, om fastigheten dessförinnan har tillträtts eller tagits i anspråk eller skadats, när detta skedde.

[2] Senaste lydelse 1987:139.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Första stycket tillämpas inte beträffande värdestegring som är att hänföra till täkt av jordarter som avses i 18 § naturvårdslagen (1964:822).

Har beslut om en detaljplan, enligt vilken marken avses för enskilt bebyggande, meddelats innan talan väcktes vid domstol eller förrättningen påkallades, skall första stycket tillämpas endast på den värdestegring som har inträffat efter beslutet.

Om inlösen sker av en bebyggd fastighet, som innehas i huvudsakligt syfte att bereda bostad åt ägaren och honom närstående, gäller den begränsningen för tillämpningen av första stycket att löseskillingen inte i något fall får bestämmas till lägre belopp än som behövs för att anskaffa en likvärdig bostadsfastighet.

I den mån det blir utrett att värdestegringen utan att ha samband med förväntningar om någon ändring i markens tillåtna användningssätt beror på inverkan av vattenföretaget, gäller 5 §.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.
2. Har talan väckts vid domstol eller förrättning påkallats före ikraftträdandet tillämpas 9 kap. 6 § i sin äldre lydelse.

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

Expropriationslagen innehåller bestämmelser om ianspråktagande av mark tvångsvis. Lagen bygger på att den vars egendom tas i anspråk skall ha rätt till ersättning för sin förlust så att hans förmögenhetsläge förblir oförändrat. Ersättning lämnas i enlighet härmed för marknadsvärdet av mistad mark, för skada som expropriationsföretaget åstadkommer på restfastigheten och för annan skada, t.ex skada på den rörelse som markägaren bedriver. Principen om att markägaren skall ha full kompensation modifieras i viss utsträckning bl.a. av den s.k. presumtionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen (1972:719). Denna regel tillkom år 1971 och har varit föremål för debatt genom åren.

I syfte att utvärdera presumtionsregeln beslöt regeringen den 25 augusti 1994 att tillkalla en särskild utredare. Utredningsuppdraget framgår av kommittédirektiven Översyn av presumtionsregeln i expropriationslagen m.m. (dir. 1994:80), *bilaga 1*.

Av direktiven framgår att utredningen skall:

1) Kartlägga presumtionsregelns betydelse såväl i de fall den åberopas direkt som indirekt. I samband härmed särskilt undersöka
a) om regeln svarar mot de syften som den avsåg att tillgodose (dämpa markvärdestegringen och dra in denna till det allmänna),
b) om regeln fortfarande behövs samt
c) om den i så fall svarar mot dagens behov.

2) Uppmärksamma om den omständigheten att privaträttsliga organ i ökad omfattning anförtrotts verksamhet som det allmänna tidigare bedrivit ger anledning att ompröva presumtionsregelns utformning.

3) Ta ställning till om den omständigheten att presumtionsregeln är utformad så att markägaren inte heller får ersättning för sådana förväntningsvärden som beror på förhållanden eller åtgärder utan samband med expropriationsföretaget ger anledning till särskilda överväganden och förslag.

4) Belysa de bevisbördefrågor som presumtionsregeln aktualiserar. Därvid särskilt granska om principen om att markägaren har bevisbördan för att konstaterad markvärdestegring beror på annat än förväntningsvärden uppfyller de krav på rättssäkerhet som bör ställas och om principen utgör en lämplig avvägning mellan markägarens och den exprorierandes intressen.

För att få en bild av hur ofta presumtionsregeln åberopas och hur den fungerar har utredningen genomfört ett antal intervjuer med personer inom olika verksamhetsområden som har erfarenhet av presumtionsregeln.

För att skaffa sig underlag för sina överväganden har utredningen även gjort jämförelsestudier med andra länder och i detta sammanhang besökt Norge.

2 Det grundlagsfästa egendomsskyddet

2.1 Historik

I 16 § i 1809 års regeringsform berördes bl.a. egendomsrätten. Paragrafen hade följande lydelse:

Konungen bör rätt och sanning styrka och befordra, vrångvisa och orätt hindra och förbjuda, ingen fördärfva eller fördärfva låta, till lif, ära, personlig frihet och välfärd, utan han lagligen förvunnen och dömd är, och ingen afhända eller afhända låta något gods, löst eller fast, utan rannsakning och dom, i den ordning Sveriges lag och laga stadgar föreskrifva; ingens fred i dess hus störa eller störa låta; ingen från ort till annan förvisa; ingens samvete tvinga eller tvinga låta, utan skydda hvar och en vid en fri utöfning af sin religion, såvidt han därigenom icke störer samhällets lugn eller allmän förargelse åstadkommer. Konungen låte enhvar blifva dömd af den domstol, hvarunder han rätteligen hörer och lyder.

Innebörden av stadgandet i den del som avsåg egendomsrätten var omtvistad. I vart fall utgjorde bestämmelsen inte något hinder mot expropriationslagstiftning.

Först på 1940-talet aktualiserades frågan om egendomsskyddet i grundlagen ånyo. En utredning under Herbert Tingstens ledning lade i sitt betänkande (SOU 1941:20) fram ett förslag till en bestämmelse om skydd för den enskildes äganderätt av följande lydelse: "Svensk medborgares egendom är tryggad. Staten äger endast mot skälig ersättning förfoga över och expropriera egendom; härom stadgas i (samfälld) lag." Förslaget ledde inte till någon lagstiftning.

Nästa utredning som tog upp frågan om egendomsskyddet och grundlagen var Författningsutredningen. I likhet med den Tingstenska utredningen ansåg Författningsutredningen att principen om egendomens trygghet borde slås fast genom en grundlagsbestämmelse. Författningsutredningen ansåg emellertid inte att den Tingstenska utredningens förslag om att grundlagsbestämmelsen skulle innehålla ett stadgande om skälig

ersättning skulle ge ett riktigt uttryck för den grundsats som gällde i svensk rätt och som enligt utredningens mening borde bibehållas i frågan om rätten till ersättning vid expropriation och liknande förfoganden över egendom, nämligen att ersättningen skulle motsvara "fulla värdet". Med hänsyn till de modifikationer i denna grundsats som gällde enligt bl.a. förfogandelagen i fråga om ersättningens storlek, ansåg dock Författningsutredningen att ett stadgande om att ersättningen alltid skulle motsvara fulla värdet heller inte skulle ge ett rättvisande uttryck för gällande rättsläge. Därför avstod Författningsutredningen från att i en grundlagsbestämmelse ta upp någon uttrycklig ersättningsregel för hithörande fall. Principen om egendomens trygghet, vilken föreslogs bli grundlagsfäst, gav enligt utredningens uppfattning i sig uttryck för den gällande grundsatsen om rätt till full ersättning vid tvångsavhändelse av äganderätt. Stadgandet erhöll i Författningsutredningens förslag följande lydelse: "Svensk medborgares egendom är tryggad. Expropriation och annat dylikt förfogande över egendom må ske allenast under förutsättningar som angivas i lag." Inte heller Författningsutredningens förslag ledde till lagstiftning.

2.2 1974 års regeringsform

I sitt betänkande Ny regeringsform - Ny riksdagsordning (SOU 1972:15) föreslog Grundlagberedningen att 9 kap. 10 § RF skulle erhålla följande lydelse: "Om egendom som någon har förvärvat tages ifrån honom genom expropriation eller annat sådant förfogande, skall ersättning utgå enligt grunder som bestäms i lag." Beredningen uttalade att det syntes lämpligt att ge grundlagsförankring åt ett särskilt moment i skyddet för den enskildes rätt till egendom, nämligen principen att ersättning alltid utgår vid expropriation eller annat sådant förfogande. Med hänsyn till att ett stadgande av denna innebörd kunde komma att omfatta många olika situationer ansåg Grundlagberdningen emellertid att det varken var möjligt eller önskvärt att i grundlag fastslå efter vilka grunder ersättningen skulle bestämmas. Reglerna härom borde få beslutas endast genom lag. Beredningens förslag var enhälligt.

I propositionen 1973:90 med förslag till bl.a. ny regeringsform hade bestämmelsen arbetats om och gjorts fakultativ. Anledningen härtill var att man ville undvika att vissa bestämmelser i gällande lag, som medgav att mark togs i anspråk utan kontant ersättning, skulle bli grundlagsstridiga.

I Konstitutionsutskottet (KU 1973:26) gick man på Grundlagberedningens linje och menade att regeln skulle vara tvingande. Det

uttalades emellertid att det inte var nödvändigt att kompensationen alltid utgick i kontant form. Ersättning i någon form skulle däremot alltid förekomma vid sådana ingrepp som avsågs med bestämmelsen. Riksdagen följde utskottet.

I 1974 års regeringsform föreskrevs härefter i 8 kap. 1 § fjärde stycket:

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

1973 års Fri- och rättighetsutredning fann i sitt betänkande (SOU 1975:75) inte anledning att gå ifrån den i Grundlagberedningen och Konstitutionsutskottet manifesterade enigheten i den aktuella frågan och föreslog endast en redaktionell ändring av bestämmelsen. Utredningen menade att skyddets tyngdpunkt låg däri att ersättningsgrunderna inte fick bestämmas på annat sätt än genom lag. Det ansågs vara självklart att sådan lag inte ges innebörden att expropriation får ske mot en symbolisk ersättning. Fri- och rättighetsutredningen föreslog att grundlagsregeln i 8 kap. 1 § fjärde stycket RF skulle behållas oförändrad men flyttas till 2 kap. RF.

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

I propositionen 1975/76:209 anförde departementschefen att det med hänsyn till den mångfald av olika situationer som kunde komma att omfattas av stadgandet varken var möjligt eller önskvärt att i grundlag ange efter vilka grunder ersättningen skulle bestämmas. Liksom utredningen framhöll departementschefen det som självklart att en ersättning som är endast symbolisk inte uppfyller grundlagens krav.

Konstitutionsutskottet (KU 1975/76:56) uttalade vid riksdagsbehandlingen att utskottet ansåg det värdefullt att regeringsformen i rättighetskapitlet innehöll en regel om skydd för den enskildes egendomsrätt. Det skulle enligt förslaget liksom dittills anges i grundlagen att ersättningsnormerna inte fick bestämmas på annat sätt än genom lag. Enligt utskottets mening låg häri en betydande garanti för den enskildes rättssäkerhet. Vidare ansåg utskottet det självklart att ordet ersättning

hade materiell innebörd. Härmed uteslöts, såsom utredningen och departementschefen framhållit, möjligheten till att ersättning utges med enbart symboliska belopp.

I två skilda reservationer till utskottets betänkande (m resp. fp) underströks det angelägna i att grundlagens bestämmelser om de medborgerliga fri- och rättigheterna utformas så klart som möjligt. Den rättsliga innebörden av den dåvarande paragrafen om egendomsskyddet var oviss. Oklarheten efter ett eventuellt bifall till propositionen skulle bli större. De två reservanterna anförde att det genom propositionen inte föreslogs någon ändring av det aktuella stadgandet. Samtidigt gjordes i propositionen uttalanden om innebörden av det skydd som ges. Det uttalades att det var svårt att bedöma vilken vikt som skulle fästas vid motivuttalanden som gjorts utan samband med ändring av ett stadgande. Reservanterna föreslog att grundlagsregeln skulle kräva "skälig ersättning". En bestämmelse härom skulle enligt reservanterna innebära att den som drabbas av ett expropriativt förfogande skall ges ersättning för den förlust som uppkommer.

Riksdagen följde utskottet och härefter fick 2 kap. 18 § RF följande lydelse:

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

I sitt betänkande Förstärkt skydd för fri- och rättigheter (SOU 1978:34) konstaterade Rättighetsskyddsutredningen att ersättningskravet i 2 kap. 18 § RF ansågs ha en materiell innebörd. Det var däremot oklart angivet vilken ersättningsstandard som grundlagsregeln krävde.

Utredningen föreslog att 2 kap. 18 § RF skulle ges en innebörd som i fråga om ersättningens kvalitet mera bestämt än tidigare knöt an till vad som är föreskrivet i vanlig lag. I detta syfte föreslog utredningen att det aktuella stadgandet skulle erhålla följande lydelse: "Varje medborgare vilkens egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestämmes i lag."

Utredningen uttalade att denna grundlagsbestämmelse skulle ses som en bekräftelse av den ersättningsnivå som gällande regler om ersättning vid expropriativa ingrepp lett till och anförde vidare att stadgandet inte hindrar sådana föreskrifter som t.ex. 4 kap. 3 § expropriationslagen. Ersättning får begränsas till det värde som grundas på tillåten användning av den egendom det gäller. Grundlagsregeln innebär därvid ingen bindning vad avser bevisbördans placering. Grundlagsstadgandet

skall över huvud taget inte hindra prisreglering. Därvid är det givetvis det prisreglerade värdet och inte något fingerat marknadsvärde som skall ligga till grund för bestämmandet av ersättning enligt 2 kap. 18 § RF. Om ett expropriativt ingripande medför också reella fördelar just för den drabbade och om därför ingen förmögenhetsminskning uppkommer för denne, behöver lagen inte föreskriva någon (kontant) ersättning.

Rättighetsskyddsutredningens förslag innebar i övrigt inte någon ändring i sak i fråga om 2 kap. 18 § RF.

I propositionen 1978/79:195 anslöt sig departementschefen till vad utredningen hade anfört. Riksdagen godtog förslaget utan ändring och 2 kap. 18 § RF erhöll den av utredningen föreslagna lydelsen.

Härefter har vid flera tillfällen förekommit motioner i riksdagen om en förstärkning av skyddet i grundlag för egendomsrätten. Riksdagen har lämnat yrkandena i motionerna utan bifall. Som skäl härför har i huvudsak anförts att den gällande regleringen har genomförts i stor enighet inom riksdagen samt att ytterligare erfarenheter av reformerna på fri- och rätttighetsområdet borde avvaktas innan initiativ togs till förändringar.

Den senaste utredningen som behandlat frågan om egendomsrätten och grundlagen är Fri- och rättighetskommittén i samband med dess genomgång av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Närmare härom i nästföljande avsnitt.

2.3 Europakonventionen och dess inkorporering i svensk rätt

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna behandlar bl.a. äganderätten. Vid utarbetandet av konventionstexten uppkom problem vid utformningen av bestämmelsen om äganderätten. Denna bestämmelse kom därför inte att ingå i den egentliga konventionen utan togs i stället med i det första tilläggsprotokollet. Artikel 1 i detta protokoll lyder:

Envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkt. Ingen må berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som angivas i lag och av folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränka likväl icke en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter och andra pålagor eller av böter och vite.

Envars rätt till sin egendom skall alltså enligt huvudregeln lämnas okränkt. I artikeln ställs som villkor för att någon skall berövas sin egendom att åtgärden måste vidtas i det allmännas intresse, att det sker i enlighet med de förutsättningar som anges i lag och att folkrättens allmänna grundsatser iakttas.

Då det gäller kravet på att egendomsberövandet skall ske i det allmännas intresse är det i första hand de nationella organen, dvs. regering och riksdag eller motsvarande, som har att göra denna bedömning. De nationella organen har här en betydande ram att agera inom enligt vad Europadomstolen har uttalat.

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

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

Av två domar från domstolen följer att då det gäller att genomföra en social eller en ekonomisk reform det kan vara motiverat att ge ersättning som inte svarar mot fulla värdet. Målet James m.fl. (dom 1986-02-21, Ser. A No. 98) avsåg berövande av egendom till följd av att hyresgäster med långa hyreskontrakt genom lag erhållit rätt att på förmånliga villkor lösa in de hyrda fastigheterna. I fallet Lithgow m.fl. (dom 1986-07-08, Ser. A No. 102) var det fråga om nationaliseringen av den brittiska flyg- och skeppsbyggnadsindustrin. I båda fallen ledde tillämpningen av den angivna principen om nedsatt ersättning vid reformer till att det inte ansågs föreligga något brott mot artikel 1.

Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt genom lagen (1994: 1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1995. Inför inkorporeringen gjordes en genomgång av konventionens artiklar där dessa jämfördes med den svenska grundlagen, bl.a. 2 kap. 18 § RF.

Fri- och rättighetskommittén föreslog i sitt delbetänkande Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40) ingen saklig ändring av det aktuella lagrummet vad gäller frågan om rätt till ersättning vid expropriation. Utredningen uttalade att det varken var lämpligt eller önskvärt att i grundlag precisera efter vilka normer ersättning skall bestämmas. Den närmare utformningen av ersättningsbestämmelserna borde således enligt utredningen alltjämt ske i vanlig lag.

Vid remissförfarandet föreslog emellertid flera remissinstanser, bland andra Svea hovrätt, SACO, Medborgarrättsrörelsen och Ägarfrämjandet, att det i den svenska grundlagen i likhet med den danska, finska och norska borde slås fast en princip om full ersättning. Lantbrukarnas Riksförbund förordade i sitt remissvar rätt till ersättning för hela förlusten vid tvångsvisa markavståenden och krävde en revidering av presumtionsregeln i expropriationslagen.

I propositionen 1993/94:117 om inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor uttalade regeringen följande (s. 17):

> Flera remissinstanser anser att den enskilde genom bestämmelsen skall tillförsäkras full ersättning eller ersättning för hela förlusten. Det skulle emellertid inte vara helt rättvisande med hänsyn till att sådana förväntningsvärden som enligt 4 kap. 3 § expropriationslagen inte är ersättningsgilla inte omfattas av skyddet. I bestämmelsens nuvarande lydelse tillförsäkras den vilkens egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande ersättning för förlusten vilket får anses ge uttryck för att den drabbade skall hållas skadeslös och att inte enbart symboliska belopp skall kunna betalas ut. Att härtill lägga ordet skäligt, som också föreslagits, skulle därför inte tjäna något egentligt syfte. Liksom tidigare bör såsom kommittén stannat vid den närmare utformningen av ersättningsbestämmelserna alltjämt ske i vanlig lag.

Regeringen föreslog alltså inte någon ändring i 2 kap. 18 § RF avseende reglerna om ersättning vid expropriation. Däremot föreslogs att egendomsskyddet även skulle omfatta skydd mot inskränkningar i användningen av mark och byggnader. Vidare föreslogs att grundlagsskyddet skulle utökas genom en rätt till ersättning för förlusten vid rådighetsinskränkningar. Slutligen föreslogs ett utryckligt förbehåll för allemansrätten.

Ändringarna i regeringsformen trädde i kraft den 1 januari 1995 och 2 kap. 18 § fick då följande lydelse:

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

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

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

3 Ersättningsreglerna vid expropriation

3.1 Historik

Frågan om den norm efter vilken expropriationsersättning skall utmätas har varit föremål för flera ställningstaganden genom tiderna.

Den första egentliga svenska expropriationslagstiftningen torde ha varit en bestämmelse i 25 kap. 1 § byggningabalken i 1734 års lag, enligt vilken mark för landsväg tvångsvis kunde tas i anspråk. Vad gäller ersättning till expropriaten föreskrev regeln att by som miste i åker och äng skulle njuta sin fyllnad därför av kronan. Ersättningsmöjligheterna var alltså begränsade. Ersättning kunde ju inte utgå vid förlust av sådan mark som inte kunde hänföras till de i lagen angivna mera värdefulla ägoslagen. Ersättning kunde inte heller erhållas för skada och intrång på restfastighet.

Genom 1845 års förordning om jords eller lägenhets avstående för allmänt behov utökades expropriationsändamålen till att avse försvarsanläggningar, broar, torg, gator i städer och vissa vattenbyggnadsföretag. I samband härmed infördes nya ersättningsregler. Dessa innebar att den som led skada genom expropriation skulle få ersättning till fulla värdet och hälften därutöver om inte parterna kom överens om andra villkor.

Efter det att riksdagen påpekat att 1845 års förordning lett till att kronan för det mesta tvingats erlägga en i jämförelse med det verkliga värdet alltför hög löseskilling ändrades ersättningsreglerna i samband med tillkomsten av 1866 års expropriationsförordning. Uppskattningen av löseskillingen skulle ske "efter vad jord eller lägenhet av lika beskaffenhet och godhet i orten högst gäller". Denna regel bibehölls sedan intill ikraftträdandet av 1917 års expropriationslag.

I motiven till 1917 års lag framhölls att bestämmelserna i 1866 års förordning gav intryck av att expropriationsersättningen snarare borde bestämmas för högt än för lågt. 1907 års riksdag hade också uttalat att bestämmelserna ofta lett till oskäligt hög ersättning. 1908 års expropriationskommitté ansåg att den från vilken expropriation sker är skyldig att finna sig i att egendomen tas i anspråk. Det allmänna intresset ansågs

dock inte sträcka sig längre än till själva den egendom eller rättighet som är aktuell för expropriation. Till egendomens eller rättighetens ekonomiska värde ansåg man däremot inte att det allmänna hade någon rätt utan detta skulle bevaras åt den enskilde. Expropriationsersättningen borde därför utgöra just så mycket att den enskildes förmögenhet efter expropriationen var lika stor som den skulle ha varit om någon expropriation inte hade kommit till stånd. Mot bakgrund härav ansåg man att det inte fanns någon anledning att ha bestämmelser som innebar att ersättningen alltid skulle bestämmas särskilt hög. Visserligen framhölls att man vid tvekan mellan olika värden borde sätta beloppet så att all anledning fanns till antagande att den enskilde inte skulle göra någon förlust. Det underströks dock att detta var något annat än att genom uttryckliga stadganden göra det till en skyldighet att alltid bestämma det högsta beloppet som kunde finnas skäligt.

Mot bakgrund av de nu redovisade tankegångarna formulerades de urprungliga ersättningsreglerna i 1917 års lag på det sättet att löseskilling skulle utgå med belopp som svarade mot fastighetens fulla värde. Vid expropriation av del av fastighet skulle full ersättning betalas för skada eller intrång som genom expropriationen eller den exproprierade delens användande vållades på eventullt återstående del av exproprierad fastighet. Uppstod i annat avseende skada för fastighetens ägare genom expropriationen skulle även sådan skada fullt ersättas (7 § i 1917 års lag).

Eftersom erfarenheterna av tillämpningen av de ursprungliga reglerna i 1917 års lag visade att det ofta dömdes ut för höga ersättningar i expropriationsmålen gjordes 1949 en översyn av ersättningsreglerna. Vad gäller metoderna för att komma till rätta med de fall då ersättningarna blev för höga avvisade departementschefen först tanken på att i lagen föreskriva att expropriationsersättningen skulle motsvara ett skäligt värde på fastigheten. Å andra sidan uttalades att anknytningen till begreppet fastighetens "fulla" värde inte borde bibehållas eftersom det antogs att den tydliga tendensen till för höga ersättningar kunde föranletts av detta uttryck. Avsikten med en sådan ändring skulle dock inte vara att göra något avsteg från den tidigare principen att fastighetens värde skulle ersättas i sin helhet. Lagrådet uttalade emellertid betänkligheter mot att i lagtexten utesluta orden "fulla" och "full" eftersom det skulle kunna framkalla föreställningen att meningen inte längre var att ersättning skulle utgå till fullo. I anledning härav uttalade departementschefen att han ansåg att en nyredigering av lagbestämmelserna borde vara till nytta främst som ett medel att eliminera sådana övervärden som enligt en bestämd allmän uppfattning dittills ofta ingått i expropriationsersättningen. För att detta syfte inte skulle motverkas borde

bestämningen att värdet skall vara "fullt" tas bort ur lagtexten. Bestämningen ansågs inte nödvändig för att upprätthålla principen att ersättningen skulle motsvara det verkliga värdet.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan ändrades 7 § i 1917 års lag på det sättet att uttrycken "fastighetens fulla värde", "full ersättning" och "fullt ersättas" byttes ut mot uttrycken, "fastighetens värde", "ersättning" och "ersättas". Det tillades också att löseskillingen skulle bestämmas "med hänsyn särskilt till ortens pris och fastighetens avkastning".

Ersättningsreglerna kvarstod i huvudsak oförändrade fram till dess 1917 års lag ändrades med verkan från den 1 januari 1972. De nya ersättningsreglerna överfördes sedan med i allt väsentligt oförändrat innehåll till den nu gällande expropriationslagen vilken trädde i kraft ett år senare. Närmare härom i nästföljande avsnitt.

I en departementspromemoria Expropriationsersättning (Ds Bo 1984:2) föreslog man ändringar som hade samband med förslaget till PBL. Förslaget innebar att expropriationslagens värderingsregler anpassades till det synsätt som låg bakom förslaget om genomförandetid för detaljplaner enligt PBL. I promemorian föreslogs också bestämmelser om värdeutjämning mellan fastigheter inom detaljplaneområden när mark för allmänt ändamål löses in. Förslaget innebar att hela 4 kap. ExL redigerades om, att flera begrepp som används i expropriationsrättsliga sammanhang definierades i lagtexten samt att praxis i vissa fall kodifierades. Förslaget har inte lett till någon lagstiftning på annat sätt än att några mindre tillägg och ändringar gjordes i ExL år 1987 i samband med tillkomsten av PBL.

3.2 Allmänt om ersättningsreglerna i ExL

3.2.1 Bakgrund

Som framgått ovan har flera lagändringar genomförts i syfte att motverka sådan tillämpnig av ersättningsreglerna som leder till överkompensation. Trots detta anfördes från flera håll att expropriationsersättningarna även med tillämpning av 1949 års regler ofta bestämdes till högre belopp än vad som ansågs skäligt. Bland annat på kommunalt håll fanns en utbredd uppfattning att expropriation var en ekonomiskt ofördelaktig förvärvsform. I vissa fall ledde detta till att kommunerna inriktade sin planering på områden som kunnat förvärvas

utan expropriation trots att andra områden skulle vara lämpligare från plansynpunkt.

Med anledning härav gjordes vid 1971 års reform en genomgripande översyn av ersättningsreglerna i expropriationslagen. Syftet med reformen var att dämpa markvärdestegringen och hindra att kommunerna vid expropriation för tätbebyggelseändamål skulle behöva ersätta sådana värden som har uppstått till följd av samhällets egna insatser och som har samband med tätbebyggelseutvecklingen. Reformen syftade vidare till att mer generellt göra det möjligt för den exproprierande att själv få tillgodogöra sig värdestegring som berott på hans egna insatser.

Det föredragande statsrådet anförde som bakgrund till reformen vissa allmänna synpunkter på hur ersättningsreglerna borde utformas. Han anförde inledningsvis (prop. 1971:122 s. 165):

> Som utgångspunkt för behandlingen av frågor om ersättningen vid expropriation har i förarbetena till ExL uppställts den principen att expropriatens förmögenhetsställning efter expropriationen bör vara densamma som om någon expropriation inte hade ägt rum. Å ena sidan kan expropriaten i enlighet härmed med fog kräva att inte bli drabbad av ekonomisk förlust till följd av att hans egendom behöver tas i anspråk för att tillgodose ett allmänt intresse. Å andra sidan har den exproprierande ett lika befogat anspråk på att inte behöva betala för sådana värden som tillskapats genom hans egna insatser. Det finns inte någon anledning att tillämpa så generösa ersättningsregler att expropriaten genom expropriationen och expropriationsändamålets genomförande gör ekonomisk vinning.

Statsrådet anförde vidare följande angående målsättningen för ersättningsreglernas utformning (prop. 1971:122 s. 166):

> Höga expropriationsersättningar är ogynnsamma från allmän synpunkt inte bara därigenom att de medför stora påfrestningar på den exproprierandes ekonomi och leder till ovidkommande hänsyn i planeringssammanhang. De får också återverkningar i fråga om den allmänna prisnivån på mark och bidrar till att skruva upp denna på ett från samhällsekonomisk synpunkt olyckligt sätt. I den mån höga markvärden grundas på spekulation i ökad avkastning på grund av förväntad ändrad markanvändning försvåras också ett rationellt utnyttjande av marken för jord- och skogsbruk eller liknande ändamål i dagsläget. Markvärdestegringen, särskilt i och i närheten av tätorterna, har länge utgjort ett allvarligt problem som det har varit svårt att komma till rätta med. Mot bakgrund härav är det minst sagt otillfredsställande om ersättningar vid expropriation bestäms på ett sätt som innebär att denna värdestegring inte bara godtas utan t.o.m. uppmuntras. Det finns i stället anledning att försöka utforma expropriationsreglerna så att de dämpar markvärdestegringen. Denna beror till stor del på

förväntningar om sådan ändring i fråga om markens användning som leder till att dess avkastning ökar. Dessa ändringar är till stor del avhängiga av det allmännas insatser med planering o.d. Stora fördelar skulle vinnas om ersättningsreglerna kunde ges sådan utformning att möjligheterna att få ersättning för detta slags förväntningsvärden går förlorade. Över huvud taget är det ett angeläget önskemål att den exproprierande vid expropriation för allmänt ändamål inte skall behöva ersätta värden som har uppstått till följd av samhällets egna insatser genom planerings- och investeringsverksamhet.

Statsrådet pekade vidare på betydelsen av kommunernas markpolitik och anförde (prop. 1971:122 s. 167):

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

Mot bakgrund av de här återgivna synpunkterna vidtogs viktiga förändringar i förhållande till tidigare bestämmelser om expropriationsersättning.

3.2.2 Grundprinciperna för ersättning

En grundläggande förutsättning för rätt till ersättning enligt ExL är att det har uppstått en ekonomisk skada. Ersättning utgår inte för affektionsvärden. Grundprincipen är att sakägarens förmögenhetsställning efter expropriationen bör vara densamma som om någon expropriation inte hade ägt rum. Härav följer att det bara är skada som uppstår genom expropriationen eller den exproprierade delens användande som skall ersättas.

Lagen skiljer mellan tre slags ersättningar, löseskilling, intrångsersättning och ersättning för personlig skada. Löseskilling avser ersättning för fastighet som helt exproprieras. Intrångsersättning däremot blir aktuell vid delexpropriation. Man slår då ihop löseskillingen för den exproprierade fastighetsdelen och ersättningen för skada och intrång på

restfastigheten till en gemensam post. Ersättning för personlig skada slutligen avser andra förluster som ägare m.fl. kan göra genom expropriationen.

Enligt en regel i 4 kap. 1 § 1 st. sista meningen ExL utgår ingen ersättning för mark som redan ingår i allmän väg och som enligt en detaljplan är avsedd för sådan allmän plats för vilken kommunen är huvudman.

Löseskillingen

Huvudregeln om löseskillingsersättning finns i 4 kap. 1 § 1 st. 1 p. ExL. Enligt denna bestämmelse skall löseskillingen motsvara fastighetens marknadsvärde. Avgörande blir alltså det pris fastighetsägaren sannolikt skulle kunnat få vid försäljning på den öppna marknaden. Lagtexten ger inte svar på frågan hur värderingen närmare skall gå till. Domstolen kan använda den metod som i det enskilda fallet gör det lättast att komma så nära det verkliga marknadsvärdet som möjligt. Det är vanligt att man gör jämförelser med priser vid andra försäljningar på orten. Däremot använder sig domstolarna numera inte så ofta av krångliga beräkningar av fastighetens möjliga avkastning. Vid jämförelseprövningen blir kommunala köp och försäljningar av fastigheter av stor betydelse eftersom kommunerna skall ha ett dominerande inflytande på fastighetsmarknaden vid tätbebyggelse. Man skall härvid ta hänsyn till markinköp som kommunen gjort under expropriationshot eftersom köpeskillingen ofta bestämts med hänsyn till den ersättning som köpare och säljare kunnat räkna med om expropriationen blivit verklighet.

Huvudregeln vid bestämmande av en fastighets marknadsvärde är att värderingen skall ske med hänsyn till förhållandena när expropriationsmålet avgörs. Från denna regel finns emellertid flera undantag.

Om förhandstillträde har skett skall man vid värderingen utgå från en tidigare tidpunkt. I ett sådant fall blir enligt 4 kap. 4 § 1 st. ExL tillträdesdagens värde avgörande. Om en höjning av det allmänna prisläget har skett efter denna dag skall dock ersättningen jämkas.

Även i andra fall skall man gå ifrån det aktuella marknadsvärdet. Speciella regler har uppställts för att förhindra oförtjänt markvärdestegring. De viktigaste reglerna härom är den s.k. influensregeln i 4 kap. 2 § ExL och den s.k. presumtionsregeln i 4 kap. 3 § 1 st. ExL. En variant av presumtionsregeln är den s.k. planregeln i 4 kap. 3 § 2 st. ExL.

Influensregeln

I 4 kap. 2 § ExL föreskrivs att om expropriationsföretaget medfört inverkan av någon betydelse på fastighetens marknadsvärde så skall löseskillingen bestämmas på grundval av det marknadsvärde fastigheten skulle haft om sådan inverkan inte hade förekommit. Stadgandet brukar kallas influensregeln eller inverkanregeln. Frågan blir alltså vad fastigheten skulle ha haft för värde om inte det företag blivit av som föranlett expropriationen. Denna regel står i överensstämmelse med grundprincipen som nämnts inledningsvis i detta avsnitt, nämligen att den skadelidande skall ställas i samma ekonomiska läge som om han fått behålla sin egendom.

Denna princip kan verka i två riktningar. Expropriationsföretaget kan inte bara öka och utan även minska en fastighets värde. Om vid expropriation för en industrianläggning vissa exproprierade fastigheter i närheten av industribyggnaden redan blivit mindre värda än tidigare på grund av de störningar driften kan väntas medföra skall fastighetsägaren ändå bli ersatt som om industrin aldrig kommit till.

I stadgandet tilläggs emellertid att det nu sagda bara skall gälla "i den mån det finnes skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden".

Samma princip som kommer till uttryck i influensregeln återfinns i 4 kap. 3 a § ExL. Detta lagrum reglerar den speciella situationen att den exproprierade marken enligt detaljplan är avsedd för allmän plats. Man skall också här bortse från verkan av expropriationsföretaget och marken skall alltså ersättas med utgångspunkt i värdet innan den angavs till allmän plats.

Presumtionsregeln

Ett annat undantag från grundregeln i 4 kap. 1 § 1 st. ExL är presumtionsregeln i 4 kap. 3 § 1 st. ExL. Genom den ovan genomgångna bestämmelsen i 4 kap. 2 § ExL kan den exproprierande undgå att ersätta värdestegring som orsakats av expropriationsföretaget. I presumtionsregeln går emellertid lagen längre; värdeökning på grund av förväntningar om ändrad markanvändning ersätts i princip inte alls. Lagstiftaren har här uppställt en motbevisbar presumtion om att den aktuella värdestegringen beror på samhällets åtgärder och därför inte skall ersättas. I nästföljande avsnitt behandlas denna regel och dess tillkomst närmare.

Presumtionsregeln har i sin tur ett undantag i vad som brukar kallas bostadsregeln eller villagarantin. Denna bestämmelse som finns i 4 kap. 3 § 3 st. ExL innebär i korthet att om en fastighet som är avsedd huvudsakligen för bostadsändamål exproprieras får löseskillingen inte på grund av presumtionsregeln bestämmas till lägre belopp än som fordras för anskaffning av annan likvärdig bostadsfastighet.

Planregeln

En variant av presumtionsregeln är planregeln i 4 kap. 3 § 2 st. ExL. Denna regel omfattar de fall där beslut om en detaljplan, enligt vilken marken avses för enskilt bebyggande, meddelats före ansökan om expropriation. Presumtionstidpunkten förläggs i detta fall ej till tidigare tidpunkt än dagen för planfastställelsen.

Intrångsersättning

Intrångsersättning utgår enligt 4 kap. 1 § 1 st. 2 p. ExL. Ersättningen skall motsvara den minskning av fastighetens marknadsvärde som delexpropriationen medför.

Speciella problem uppkommer när expropriationsföretaget kan väntas inverka på restfastighetens marknadsvärde i någon riktning. Enligt den förut berörda principen i 4 kap. 2 § ExL skall man bortse från den inverkan av expropriationsföretaget på fastigheten som kan ha förekommit innan expropriationen skett. Men vid delexpropriation skall ju en jämförelse ske med ett annat marknadsvärde nämligen fastighetens värde efter expropriationen. Om expropriationsföretaget t.ex. genom luftföroreningar, buller eller andra immissioner kan antas medföra en minskning av det marknadsvärde som restfastigheten annars har skall denna minskning tas med i beräkningen. Ägaren kan få kompensation för dessa väntade störningar om de inte är orts- eller allmänvanliga.

Ersättning för personlig skada

Expropriationen kan även medföra annan skada för fastighetsägaren och övriga sakägare t.ex. flyttningskostnader, förlust genom nedläggning eller flyttning av rörelse, mistad goodwill för en rörelse samt förlust genom att inventarier och liknande blir onyttiga för ägaren. I dessa fall

minskar inte själva fastighetens värde men ersättning skall ändå utgå enligt 4 kap. 1 § 1 st. 3 p. ExL.

För dessa typer av skador skall ersättning utgå för hela förlusten enligt vanliga skadeståndsgrundsatser.

3.3 Närmare om presumtionsregeln och dess tillkomst

Presumtionsregeln tillkom vid 1971 års reformering av 1917 års expropriationslag.

1917 års lag innehöll inte någon allmän bestämmelse om vilken tidpunkt som skulle vara utgångspunkten för bestämmandet av löseskilling och annan värdering i expropriationsmål. Enligt fast praxis hänfördes emellertid värderingen till den tidpunkt då exproriationsmålet slutligt avgjordes.

Expropriationsutredningen framförde i sitt betänkande (SOU 1969:50) tanken på att införa en värderingstidpunkt och utnyttja denna som ett instrument för att lösa problemet angående vem som skulle få tillgodoräkna sig den ökning av fastighetens värde som kunde inträffa under expropriationsförfarandets gång. Utredningen kom fram till att värderingstidpunkten borde läggas så tidigt som möjligt och att någon typ av inflationsskydd borde skapas som motvikt häremot. På så sätt skulle kommunerna undgå att vid expropriation för genomförande av stadsplan och liknande expropriationsformer betala ersättning för den värdeökning som plangenomförandet medförde på mark inom planområdet och som kommunen själv bekostade genom åtgärder av olika slag. Utredningen föreslog därför en regel som innebar att värderingstidpunkten för löseskilling respektive intrångsersättning normalt skulle förläggas till den tidpunkt då ansökan om expropriation inkom till regeringen eller, om sådan ansökan inte var nödvändig, då talan väcktes vid behörig domstol. Hänsyn skulle dock aldrig tas till förhållanden som låg längre tillbaka i tiden än fem år innan talan väcktes vid domstolen. Värderingen skulle vidare ske med hänsyn till det skick vari fastigheten befann sig när ersättningsfrågan avgjordes. Ersättningen skulle räknas upp med hänsyn till förändringarna i det allmänna prisläget från värderingstidpunkten till domsdagen. Särskilda regler skulle gälla för det fall förtida tillträde hade skett.

I propositionen 1971:122 anförde departementschefen att han ansåg att man borde gå längre än vad utredningen hade gjort i ansträngningarna att förebygga oförtjänt markvärdestegring för fastighetsägarna.

För att uppnå detta mål ville han använda en annan metod än den utredningen föreslagit. Han menade att en särskild presumtionstidpunkt borde införas, vilken skulle ligga så långt tillbaka i tiden att några förväntningsvärden av spekulativ natur som hade samband med en tillämnad ändrad markanvändning normalt sett ännu inte utbildats inom det område som expropriationen gällde. Han menade vidare att om det konstaterades att den aktuella marken hade stigit i värde efter presumtionstidpunkten värdestegringen borde presumeras hänföra sig till expropriationsändamålet och alltså inte ersättas om det inte blev utrett att värdestegringen berodde på något annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt. Då det gällde frågan om hur långt tillbaka i tiden presumtionstidpunkten skulle ligga anfördes i propositionen att tidsperioden inte borde vara alltför lång. Departementschefen anförde till stöd härför att ju längre tillbaka presumtionstidpunkten låg desto mer försvagades sannolikheten för att värdestegringen berodde på tätbebyggelseutvecklingen samt att utredningssvårigheterna ökar ju längre tid som skall överblickas. Han stannade därför för att regeln borde gälla den värdestegring som ägt rum under de senaste tio åren före ansökningen om expropriation, dock aldrig längre tid tillbaka än femton år före den dag då talan väcks vid domstol. Övergångsvis föreslogs regeln inte heller gälla längre tillbaka än sedan den 1 juli 1971.

I propositionen föreslogs några undantag från presumtionsregeln. Det första av dessa innebar att presumtionstidpunkten inte skulle kunna förläggas till tidigare än dagen för fastställelse av stads- eller byggnadsplan i de fall då fastställelsen skett efter den tidpunkt som annars skulle ha utgjort presumtionstidpunkt. Denna särregel syftade till att värderingen i sådana fall skulle ske med beaktande av det användningssätt som var tillåtet enligt detaljplanen. För att denna undantagsregel inte skulle få en hämmande effekt på planeringsverksamheten borde den enligt propositionen endast få gälla planfastställelser som skedde före ansökan om expropriation. Härtill kom att den aktuella undantagsregeln endast skulle gälla i den mån marken utlagts till enskilt bebyggande. Avsåg planen gata, park eller annat allmänt ändamål innebar den i sig inte någon värdehöjande faktor, varför presumtionsregeln skulle vara tillämplig enligt huvudregeln.

Departementschefen anförde vidare i propositionen att presumtionsregeln i vissa fall kunde leda till att expropriationsersättningen inte gav expropriaten möjlighet att förvärva en fastighet fullt jämförbar med den han tvingades avstå ifrån. Han tänkte på sådana fall där expropriationen avsåg en fastighet som hade till huvudsaklig uppgift att tjäna som bostad åt ägaren. Eftersom resultatet av presumtionsregeln kunde bli stötande

i ett sådant fall föreslog han ytterligare ett undantag från huvudregeln, den s.k. villaägaregarantin. Denna garanti innebar att tillämpningen av presumtionsregeln inte skulle få medföra att ersättningen bestämdes till lägre belopp än som fordrades för anskaffning av en annan likvärdig bostadsfastighet.

Den i propositionen föreslagna presumtionsregeln godtogs vid utskottsbehandlingen (CU 1971:27). Bestämmelsen, som i propositionen fick sin placering i 111 a § i den då gällande expropriationslagen, trädde i kraft den 1 januari 1972.

Samma år som presumtionsregeln trädde i kraft föreslogs en reformering av expropriationslagstiftningen. I departementspromemorian Ds C 1972:1 föreslogs några ändringar avseende presumtionsregeln. Där föreslogs att presumtionsregeln skulle göras tillämplig även vid expropriation för andra ändamål än tätbebyggelse och s.k. värdestegringsexpropriation. Enligt promemorian hade i rättspraxis förekommit fall där förväntningsvärden hade ersatts i samband med inlösen med stöd av fastställd generalplan. Vidare föreslogs i promemorian att presumtionsregelns tillämpning skulle förbehållas stat och kommun. Det syntes enligt promemorian inte föreligga tillräckliga skäl att låta enskilda rättssubjekt undgå att betala fastighetens marknadsvärde inklusive förväntningsvärden. Samma principer föreslogs gälla även vid tillämpning av villaägaregarantin. Slutligen föreslogs att stat och kommun skulle kunna tillämpa presumtionsregeln även vid rättighetsexpropriation.

I propositionen 1972:109 godtog departementschefen förslaget att utöka presumtionsregelns tillämpning till att avse samtliga expropriationsändamål. När det gällde frågan om presumtionsregelns tillämpning skulle förbehållas stat och kommun anförde departementschefen dock att ett av regelns huvudsyften, att dämpa markvärdestegringen, tillgodosågs effektivast om den tillämpades även när enskild exproprierar. Vidare anförde departementschefen att expropriation regelmässigt sker för att tillgodose allmänna behov och att det därför var rimligt att enskilda rättssubjekt får expropriera till samma markpriser som stat och kommun. Dessa principer skulle gälla även beträffande villaägaregarantin. I fråga om rättighetsexpropriation instämde departementschefen med de i promemorian framförda förslagen.

Civilutskottet tillstyrkte propositionens förslag vad avsåg presumtionsregeln och uttalade att det var en avgjord fördel att ersättningsreglerna vid tvångsinlösen blev enhetliga och inte beroende av för vilket ändamål expropriation eller inlösen sker (CU 1972:34).

1972 års reform medförde alltså att presumtionsregeln kunde tillämpas vid expropriation för samtliga ändamål samt vid såväl äganderätts- som rättighetsexpropriation. Vidare kunde den åberopas såväl av det

allmänna som av enskilda rättssubjekt. Utökningen av tillämpningsområdet avsåg även villaägaregarantin. Regeln placerades i 4 kap. 3 § i den nya expropriationslagen, vilken trädde i kraft den 1 januari 1973.

Den enda ändring som presumtionsregeln undergått från 1973 fram till i dag är en följd av införandet av PBL. Presumtionsregelns andra stycke fick i samband härmed ändrad lydelse på grund av att reglerna om detaljplaner och antagande av sådana ändrades.

4 kap. 3 § ExL har numera följande lydelse:

Vid bestämmande av löseskilling skall sådan ökning av fastighetens marknadsvärde av någon betydelse som ägt rum under tiden från dagen tio år före ansökningen om expropriation, dock högst femton år före talans väckande vid domstol, räknas ägaren tillgodo endast i den mån det blir utrett, att den beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt. Avser expropriationen del av fastighet, skall vad som sagts nu om beräkning av marknadsvärde tillämpas i fråga om värdet före expropriationen. Värderingen skall ske med hänsyn till fastighetens skick när ersättningsfrågan avgöres eller, om fastigheten dessförinnan har tillträtts eller övergått på den exproprierande enligt 6 kap. 10 §, när tillträdet eller övergången skedde.

Har beslut om en detaljplan, enligt vilken marken avses för enskilt bebyggande, meddelats före ansökningen om expropriation, skall första stycket tillämpas endast på värdestegring som inträffat efter beslutet.

Avser expropriationen bebyggd fastighet som innehas i huvudsakligt syfte att bereda bostad åt ägaren och honom närstående, gäller den begränsningen för tillämpningen av första stycket att löseskillingen ej i något fall får bestämmas till lägre belopp än som fordras för anskaffning av annan likvärdig bostadsfastighet.

I den mån det blir utrett att värdestegringen utan att ha samband med förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt beror på inverkan av det företag för vars genomförande expropriation äger rum, gäller 2 §.

3.4 ExL:s tillämpning enligt andra lagar

Ersättningsprinciperna i ExL tillämpas även vid tvångsförfoganden enligt annan lagstiftning. I följande bestämmelser föreskrivs genom hänvisning tillämpning av ExL:s ersättningsregler inklusive presumtionsregeln.

- 6 kap. 39 § och 14 kap. 9 § PBL
- 13 § LL
- 11 och 21 §§ lagen (1987:11) om exploateringssamverkan
- 55 och 69 §§ väglagen (1971:948)
- 25 § NVL
- 11 § miljöskadelagen (1986:225)
- 28 § bostadsförvaltningslagen (1977:792)
- 27 och 33 §§ lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter
- 7 kap. 3 § minerallagen (1991:45)
- 15 § jordförvärvslagen (1979:230)
- 4 kap. 5 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg
- 5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen (1970:988)
- 3 kap. 13 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Anläggningslagen (1973:1149) hänvisar till fastighetsbildningslagens ersättningsregler och på så sätt kan presumtionsregeln bli aktuell att tillämpa även vid förrättningar enligt förstnämnda lag. På liknande sätt finns i skogsvårdslagen (1979:429) en hänvisning till ovannämnda 25 § NVL.

Förutom de nu uppräknade lagarna bör VL också nämnas. Denna lag hänvisar inte direkt till ExL utan innehåller egna ersättningsregler motsvarande dem i ExL. Presumtionsregeln återfinns i 9 kap. 6 § VL.

4 EU och egendomsskyddet

EG-rätten brukar indelas i primär och sekundär EG-rätt. Den primära EG-rätten består först och främst av tre grundläggande fördrag, Kol- och stålfördraget, Rom-fördraget och Euratom-fördraget. Till den primära EG-rätten hör vidare bl.a. den Europeiska enhetsakten från 1986 och Maastrichtavtalet från 1992. Den sekundära EG-rätten består av de rättsakter som EG utfärdat med stöd av bestämmelser i den primära EG-rätten. Dessa rättsakter består huvudsakligen av förordningar, direktiv, beslut samt rekommendationer och yttranden.

Den primära EG-rätten innehåller några stadganden som berör egendomsskyddet. Det första återfinns i den Europeiska enhetsakten. I inledningen av detta fördrag förklarar medlemsstaterna att de skall främja demokrati grundad på de grundläggande rättigheter som är erkända i medlemsstaternas författningar och lagar, Europakonventionen samt den sociala stadgan.

I Maastrichtfördraget fastslås uttryckligen att skyddet för de mänskliga rättigheterna utgör en central rättsprincip inom EU. Artikel F punkt 2 lyder:

Unionen skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, så som de garanteras i Europakonventionen om skydd av de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och så som de följer av medlemsstaternas gemesamma konstitutionella traditioner.

Genom denna artikel har man kodifierat och preciserat en rättsprincip som redan tidigare hade utvecklats av EG-domstolen. Europakonventionen har alltså blivit EG-rätt. Beträffande konventionens närmare innehåll vad gäller frågan om egendomsskyddet hänvisas till kapitel 2 i betänkandet.

I artikel 222 i Romfördraget tas också frågan om egendomsrätten upp. Artikeln har följande lydelse:

Detta fördrag skall inte i något hänseende ingripa i medlemsstaternas egendomsordning.

Av denna bestämmelse följer att expropriationslagstiftningen är förbehållen varje medlemsstats egen kompetens. Eftersom gemenskapsrätten har företräde framför nationell rätt utgör dock Europakonventionen en minimistandard för de enskilda staternas expropriationslagstiftning.

5 Ersättningsreglerna vid expropriation i vissa utländska rättsordningar

5.1 Inledning

Utredningen skall enligt direktiven undersöka ersättningsreglerna vid expropriation i några jämförbara länder. Nedan följer därför en genomgång av ersättningsreglerna vid expropriation i Danmark, Norge, Finland, Tyskland, Österrike, Frankrike, England och Wales samt Italien.

5.2 Danmark

I dansk rätt finns den grundläggande bestämmelsen om egendomsskyddet i 73 § första stycket i grundlagen från 1953. Bestämmelsen innehåller också en regel om ersättningens storlek då någon tvingas avstå sin egendom. Paragrafens första stycke har följande lydelse:

Egendomsrätten är okränkbar. Ingen kan tvingas att avstå från sin egendom utom när det allmännas väl kräver det. Det kan bara ske enligt lag och mot full ersättning.

I paragrafens andra stycke föreskrivs en rätt för en tredjedel av folketingets medlemmar att kräva att ett antaget lagförslag om expropriation inte går till kunglig fastställelse förrän nyval till folketinget hållits och lagförslaget därefter återigen har antagits av folketinget.

Enligt paragrafens tredje stycke kan alla frågor som rör lagligheten av en expropriation och ersättningens storlek underkastas prövning av domstol.

Förutom den nu nämnda regeln i grundlagen finns regler om expropriation i andra lagar och förordningar, t.ex. i lagen om förfarandet vid expropriation angående fast egendom. Dessa lagar och förordningar innehåller emellertid inte några närmare regler om hur ersättningen skall

bestämmas. Det blir därför grundlagens ord om full ersättning som blir utgångspunkten för de administrativa organ och domstolar som beslutar i frågor om expropriation.

Ersättning skall utgå för den ekonomiska förlust som uppstår vid expropriationen. Däremot ersätts inte affektionsvärden. Följande poster ersätts:

1. Jord och byggnader inklusive fasta tillbehör.
2. Grödor, t.ex. växande säd samt träd och buskar.
3. Tillfälliga eller varaktiga olägenheter på grund av expropriationen, t.ex. flyttning till ny bostad eller, vid delexpropriation, minskad lantbruksareal i förhållande till byggnader och maskiner.
4. Projekteringsutgifter för t.ex. ombyggnader.
5. Förlust av good-will etc.
6. Näringsförlust om expropriationen medför att en rörelse måste upphöra.

När ersättningens storlek skall fastställas används olika principer. Ibland används principen om handelsvärdet som innebär att ersättningen skall motsvara egendomens marknadsvärde. Saknar fastigheten handelsvärde kan man i stället använda sig av bruksvärdet. Ersättning motsvarande återanskaffningsvärdet kan också komma i fråga.

Då det gäller negativ inverkan på egendomens värde av expropriationsföretaget gäller i Danmark att expropriaten och hans grannar likställs i fråga om ersättningsmöjligheten. Någon ersättning lär således inte utgå för olägenheter som ligger inom vad en granne får tåla utan ersättning enligt allmänna grannelagsrättsliga ersättningsprinciper.

Beträffande positiv inverkan på egendomens värde av expropriationsföretaget och därmed sammanhängande investeringar har man i rättspraxis vid bestämmande av ersättning bortsett härifrån. När löseskillingen skall bestämmas görs således en reduktion för speciella fördelar för egendomen i fråga och i viss utsträckning också för generella fördelar som även tillkommer andra fastigheter.

En väsentlig faktor vid bestämmandet av ersättningens storlek är egendomens förhållande till den offentliga planläggningen. En viktig fråga kan vara om egendomen är belägen på landsbygden, i en tätort eller i en bebyggelse med fritidshus.

Någon motsvarighet till presumtionsregeln förekommer inte i dansk rätt. Tvärtom har det i rättspraxis fastslagits att s.k. förväntningsvärden principiellt kan ersättas. I rättsfallet U 1975 718 H uttalade Højesteret att det inte är uteslutet att en fastighet på landsbygden i handel och vandel kan ha ett ökat värde på grund av förväntningar om ändringar i markens användningsområde, även om detta förutsätter tillstånd enligt plan- och bygglagstiftningen som ägaren inte har krav på eller en

ändring av den plan som fastigheten omfattas av. I så fall får ersättningen vid expropriation omfatta det ökade värdet.

5.3 Norge

Grundlagsskyddet för äganderätten finns intaget i grundlagens 105 § som lyder:

Kräver statens intresse att någon tvingas avstå sin lösa eller fasta egendom till offentligt bruk, så bör han ha full ersättning av staten.

Enligt bestämmelsen i grundlagen skall (bör är gammalnorska med betydelsen skall) alltså full ersättning utgå vid expropriation. Det som skall ersättas är den faktiska skadan i det enskilda fallet. Det värde som kan bli ersatt är saluvärdet, bruksvärdet eller återanskaffningsvärdet. Det normala är att ersättning motsvarande saluvärdet utgår. Enligt den uppfattning som rådde tidigare i Norge borde även i vissa fall den värdestegring en fastighet kan undergå på grund av förväntningarna kring det som skall anläggas på den exproprierade fastigheten ersättas. I annat fall skulle man bryta mot likhetsprincipen och ställa den från vilken man exproprierar i en ogynnsammare ställning än hans grannar.

År 1973 gavs i författning för första gången allmänna bestämmelser om hur expropriationsersättningen skulle fastställas, nämligen i lagen om ersättning vid expropriation av fast egendom. Lagen innebar i huvudsak att den praxis som utvecklats tidigare författningsreglerades. På några punkter avvek dock lagens bestämmelser ifrån praxis och doktrin. Bland annat skulle ersättningen vid expropriation i allt väsentligt grundas på pågående markanvändning. Detta innebar att när det var fråga om en jordbruksfastighet fick ersättningen vid expropriation inte överstiga försäljnings- eller bruksvärdet för just en jordbruksfastighet. Man skulle alltså bortse från den värdestegring som kunde ha uppkommit till följd av åtgärder som hade samband med den verksamhet som expropriationen skulle trygga. När förslaget lades fram i stortinget framkom att en minoritet ansåg att lagens bestämmelser i denna del stred mot grundlagsbestämmelsen i 105 §.

Bestämmelsen om vilket värde som skulle ersättas vid expropriation underkändes av majoriteten i Høyesterett i ett pleniavgörande 1976. Domstolen godtog däremot i allt väsentligt principen att man skulle bortse från värdestegring som uppkommit till följd av expropriationsföretaget eller andra samhällsinvesteringar.

År 1984 fick Norge en ny ersättningslag. Enligt 3 § i denna lag skall ersättning utgå för avståendet av egendomen och för skador eller olägenheter på restfastigheten.

I lagens 4 § anges olika värdebegrepp som kan komma i fråga vid värderingen. Enligt första stycket kan ersättningen motsvara saluvärdet men expropriaten kan i stället kräva att bruksvärdet skall läggs till grund för värderingen om detta värde är högre och om inte mellanskillnaden "återfås" vid köp av ersättningsegendom. Bruksvärdet är det värde egendomen har för ägaren som en produktionsresurs i dennes rörelse. Värdering efter bruksvärdet blir aktuell främst när expropriationen avser jordbruksegendom.

I paragrafens andra stycke finns en garantiregel som innebär att återanskaffningsvärdet i vissa fall ska läggas till grund för värderingen.

I 5 § första stycket anges vad som menas med saluvärde. Härmed avses det värde en vanlig köpare skulle vara villig att betala för egendomen vid en frivillig försäljning. I andra stycket ges ytterligare föreskrifter för hur beräkningen av saluvärdet skall ske. Där stadgas bl.a. att det vid ersättningens fastställande skall tas hänsyn till egendomens karaktär, belägenhet och "påregnelige utnytting". Härvid skall beaktas vad den gällande reguleringsplanen anger om den lagliga och troliga användningen av fastigheten. Planer som är antagna som ett led i expropriationsföretaget skall det dock i vissa fall bortses från.

5 § tredje stycket innehåller en influensregel. Värdeförändringar som beror på expropriationsföretaget eller genomförda eller planerade investeringar eller verksamhet som har direkt samband med expropriationsföretaget ska inte beaktas vid värderingen. Bestämmelsen innehåller inga väsentlighets- eller tålighetströsklar. Den avser såväl positiv som negativ värdepåverkan.

Fjärde stycket innehåller en regel som ytterligare begränsar rätten till ersättning för fastighetsägaren. Värdeförändring av exproprierad mark ersätts inte om den beror på investeringar som exprovrianten gjort under de senaste tio åren eller förväntas göra. De värdeförändringar som man ska bortse från måste härröra från den aktuelle exprovrianten. Om denne är ett offentligt organ ska man dock bortse från värdeförändringar av angivet slag oavsett om de härrör från staten, fylkeskommunen, eller kommunen.

Till skillnad från den svenska presumtionsregeln uppställs alltså i regeln i fjärde stycket ett krav på att värdeförändringarna måste härröra från den aktuelle exprovrianten. Däremot finns ingen presumtion för att värdeändringen beror på denne. Det ankommer i stället på den som exproprierar att påvisa sambandet.

6 § behandlar värdering efter bruksvärdet. De ovan beskrivna reglerna i 5 § tredje och fjärde styckena gäller även vid denna typ av värdering.

I 7 § finns en garantiregel om ersättningsfastighet. Enligt denna skall återanskaffningskostnaden läggas till grund för värderingen om ett ersättningsköp erfordras för att expropriaten ska hållas skadeslös. Garantiregeln är inte begränsad till expropriatens permanent- eller fritidsbostad, utan gäller även fastighet där ägaren bedriver egen verksamhet.

8 § i den norska lagen handlar om ersättning för skador på och olägenheter för restfastigheten. I denna paragraf finns en ersättningsbegränsande regel som innebär att fastighetsägaren utan ersättning får tåla sådan skada som alla fastighetsägare måste tåla enligt den norska granneloven.

I 9 § anges hur fördelar för restfastigheten ska beaktas. Från ersättningen för markavståendet ska dras värdet av de fördelar som expropriationsföretaget innebär för restfastigheten, såvida inte fördelarna är av allmän karaktär i området. De fördelar som uppkommer för övriga fastigheter i området får nämligen även expropriaten tillgodogöra sig.

I den norska ersättningslagen finns inte några regler om ersättning för skador som drabbar expropriaten utöver själva markavståendet och de eventuella skadorna på eller olägenheterna för restfastigheten. Det är följaktligen tveksamt om t.ex. flyttningskostnader kan ersättas. I praxis inkluderas emellertid denna typ av kostnader ofta i ersättningen för salu- eller bruksvärdet.

5.4 Finland

Grundlagsskyddet för egendomsrätten finns i Finland intaget i 6 § regeringsformen. Lagrummet har följande lydelse:

Varje finsk medborgare vare tryggad enligt lag till liv, ära, personlig frihet och gods.

Medborgarnas arbetskraft står under rikets synnerliga hägn.

Angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning stadgas genom lag.

Uttrycket "enligt lag" i första stycket innebär både vanlig lag och grundlag, medan uttrycket "genom lag" i sista stycket bör uppfattas som avseende endast vanlig lag.

I lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter finns närmare regler om hur ersättningen vid expropriation skall beräknas. Enligt 29 § i denna lag är ägaren av egendomen berättigad till full ersättning (inlösningsersättning) för ekonomiska förluster till följd av inlösen. Inlösningsersättningen utgörs av ersättning för föremål och ersättning för men samt av skadestånd.

I 30 § stadgas att för egendom som inlöses skall full ersättning bestämmas enligt egendomens gängse pris. Motsvarar gängse pris inte överlåtarens hela förlust, skall uppskattningen grundas på egendomens avkastning eller de därpå nedlagda kostnaderna. Vid bestämmande av ersättningen får sådan värdeförändring inte beaktas som beror på variation i utbudet eller på annan omständighet som övergående påverkar prisförhållandena.

Lagen innehåller också en influensregel. I 31 § första stycket föreskrivs att om expropriationsföretaget betydligt har höjt eller sänkt värdet av den egendom som inlöses, skall ersättningen bestämmas så att den motsvarar det värde egendomen hade haft utan nämnda inverkan.

I samma paragrafs andra och tredje stycke finns en ersättningsbegränsande regel. När det för statens, kommuns eller kommunalförbunds räkning för byggande av samhällen förvärvas fast egendom från område för vilket kommunfullmäktige beslutat att stads- eller byggnadsplan skall uppgöras eller vars stads- eller byggnadsplan enligt fullmäktiges beslut skall ändras, beaktas inte sådan värdestegring av marken som inträffat efter det beslutet om uppgörande eller ändring av planen fattats. Den del av värdestegringen som motsvarar stegringen i den allmänna prisnivån eller som eljest föranletts av annat än den planläggning för vars genomförande inlösen sker räknas dock ersättningstagaren till godo. När ersättningen fastställs lämnas likväl markens värdestegring obeaktad under tiden från en dag högst sju år före inlösningens anhängiggörande.

Inlöses egendom som ägaren huvudsakligen använder som bostad eller för utövande av yrke eller näring, skall ersättningen enligt 32 § dock alltid bestämmas åminstone till ett så stort belopp som erfordras för anskaffning i den inlösta egendomens ställe av egen bostad av motsvarande slag eller av egendom som motsvarar den inlösta och erbjuder en likadan utkomst.

35 § innehåller regler om hur skador till följd av expropriationen eller expropriationsföretaget som drabbar restfastigheten skall beaktas vid fastställande av ersättning vid delexpropriation. Men till följd av

expropriationen eller expropriationsföretaget skall ersättas fullt ut. Några begränsningsregler anges inte.

Värdet av nyttan för restfastigheten ska enligt 36 § dras av från ersättningen för den exproprierade marken. Innan avdrag sker skall nyttan "skäligen" jämkas.

Av 37 § följer att skador på grund av exproprationen ska ersättas utan begränsningar.

5.5 Tyskland

I den tyska rätten skyddas egendomsrätten i artikel 14 i grundlagen. Bestämmelsen har följande lydelse:

1. Egendom och arvsrätt garanteras. Innehåll och gränser bestämmes genom lagarna.

2. Egendom förpliktar. Användningen av den bör tillika tjäna det allmännas väl.

3. Expropriation är endast tillåten till det allmännas väl. Den får blott äga rum genom lag eller på grundval av en lag, som reglerar ersättningens art och omfattning. Ersättningen skall bestämmas efter rättvis avvägning av det allmännas och de i saken berördas intressen. I fråga om ersättningens storlek står i tvistiga fall den rättsliga vägen inför de ordinarie domstolarna öppen.

I Tyskland finns flera olika expropriationslagar. De flesta av dessa stiftas på Bundesländernivå. På federal nivå kan endast stiftas expropriationslagar inom de områden där parlamentet har beslutanderätt. Exempel på sådana områden är reglering av motorvägar, flygplatser och försvarsanläggningar.

Expropriation för tätortsutbyggnad regleras i den federala planlagen från 1986. Denna lag och dess föregångare från 1960 har utgjort förebild för många av Bundesländernas egna expropriationslagar och även för flera andra federala expropriationslagar.

På grund av planlagen och domstolarnas praxis föreligger en ganska enhetlig reglering av expropriationer i Tyskland.

Vid expropriation enligt planlagen ska väl avvägd ersättning utgå. Ersättning utgår dels för substansen dvs. fastigheten, dels för följdskador.

Ersättningen för fastigheten skall motsvara marknadsvärdet. Detta fastställs vanligen genom en ortsprisutredning men även en avkastningsutredning kan utgöra grund för bedömningen.

Planlagen innehåller en influensregel, marknadsvärdet skall bestämmas med bortseende från värdeförändringar till följd av expropriationsföretaget. Detta gäller såväl positiv som negativ inverkan.

Någon motsvarighet till presumtionsregeln finns inte i planlagen. En allmän uppfattning i Tyskland är dock att grundlagsskyddet i artikel 14 inte inbegriper förväntningsvärden som uppkommit till följd av åtgärder av det allmänna.

Ersättning för följdskador kan avse flyttningskostnader, mäklararvoden och rörelseskador såsom utgifter för anpassning till nya förutsättningar efter flyttning, annonsering och uteblivna vinster. Ersättning kan även utgå för försämring av restfastighet efter delexpropriation. Sådan ersättning förekommer oftast när mark frångår jordbruksfastigheter.

Ersättning kan även utgå för personliga umbäranden. Sådan ersättning utgår endast till expropriaten personligen och avser att mildra de ekonomiska eller sociala svårigheter som kan följa efter en expropriation.

Planlagen innehåller också regler om kvittning. Nytta som uppkommer för en restfastighet efter en delexpropriation ska kvittas mot ersättningen för markavståendet.

5.6 Österrike

I Österrike skyddas egendomsrätten av artikel 5 i statsgrundlagen. Artikeln har följande lydelse:

Egendomsrätten är okränkbar. Ett avhändande mot ägarens vilja får endast ske i de fall och på det sätt, som är bestämt i lag.

Enligt författningsdomstolens tolkning av artikel 5 är expropriation endast tillåten till det allmännas väl, inte till förmån för enskilda. Behovet av expropriation måste vara konkretiserat och lagstiftning om expropriation skall detaljerat beskriva förutsättningarna för och förfarandet vid expropriation. Grundlagen kräver emellertid inte att ersättning alltid skall utgå vid expropriation. En vanlig lag skulle kunna innehålla bestämmelser om rätt att expropriera i vissa fall utan skyldighet att utge ersättning.

Såväl på federations- som delstatsnivå finns flera expropriationslagar angående olika expropriationsändamål. Bland annat finns en lag om expropriation i anledning av byggande av järnväg, till vilken flera andra expropriationslagar hänvisar.

Ersättningen vid expropriation fastställs av en myndighet. De berörda har sedan viss tid på sig att få myndighetens beslut överprövat av domstol.

Utgångspunkten vid bestämmande av ersättningens storlek är inköpspriset men den drabbade skall alltid få så stor ersättning att han kan skaffa sig en likvärdig fastighet. Markägaren skall också få ersättning för en med säkerhet påräknad (ej endast spekulativ) vinst. Skulle expropriationsföretaget föranleda att planläggningen för den aktuella fastigheten ändras och värdet därigenom stiger på fastigheten skall denna markvärdestegring dock inte tillfalla expropriaten i form av höjd ersättning.

Den tidpunkt som är avgörande vid bestämmande av ersättningen är tidpunkten för beslutet om expropriation.

5.7 Frankrike

I 1789 års förklaring om de mänskliga och medborgerliga rättigheterna stadgas i artikel 17 följande:

Då rätt till egendom är en okränkbar och helig rättighet, må ingen frånhändas något, såframt det icke uppenbarligen kräves av ett i laga ordning prövat och fastställt samt nödvändigt allmänt behov och sker under villkor av rättmätig och i förväg given gottgörelse.

1789 års förklaring hade från början ingen konstitutionell funktion. Rättighetsförklaringens princip överfördes år 1804 till Code Civil, vilken fortfarande innehåller denna grundregel för expropriativa ingrepp. Vid överföringen till Code Civil ändrades dock begreppet "allmänt behov" till "allmän nytta".

Först år 1958 fick 1789 års förklaring konstitutionell betydelse. I inledningen till 1958 års författning bekräftas 1789 års förklaring. Inte förrän år 1971 började det konstitutionella rådet i Frankrike att betrakta 1789 års förklaring som en del av fransk positiv rätt.

Enligt fransk rätt kan 1789 års förklaring inte ha någon konstitutionell överhöghet över lagar som redan var utfärdade när förklaringen upphöjdes till en del av konstitutionen. På grund härav gäller Code Civil

framför 1789 års förklaring i den aktuella frågan. Lagar som stiftats efter år 1971 ligger däremot hierarkiskt under 1789 års förklaring.

Eftersom reglerna om expropriation med tiden hade blivit allt mer svåröverskådliga och splittrade utfärdades år 1958 en förordning om expropriation för allmänna ändamål. Förordningen skulle tillgodose behovet av en enhetlig och enkel process vid expropriation. Förordningen och senare ändringar i denna överfördes år 1977 till en expropriationslag. I denna finns nu i stort sett alla regler om expropriation samlade.

Den ovan presenterade grundprincipen att ersättningen skall vara rättmätig innebär att ersättningen skall täcka hela den uppkomna skadan. Som villkor för att ersättning skall utgå gäller emellertid att skadan skall vara direkt, materiell och säkert konstaterbar.

Att skadan skall vara direkt innebär att det skall föreligga adekvat kausalitet mellan expropriationen och skadan. Skador som inte förorsakats av expropriationen utan av det företag för vilket expropriationen sker ersätts däremot inte enligt de nu aktuella reglerna. Sådan skador kan dock bli ersatta efter prövning i annan ordning. Vid denna prövning fästs stor vikt vid hur ovanlig skadan är, hur allvarlig den är och dess speciella karaktär.

Kravet på att skadan skall vara materiell betyder att ersättning inte utgår för immateriella skador som t.ex. personliga umbäranden.

Skadan måste vidare vara säkert konstaterbar och inte bara möjlig. Detta krav utesluter dock inte ersättning för framtida skador men säkra bedömningar blir ofta svåra att göra.

Expropriationsersättning utgår dels för förlust orsakad av ianspråktagandet av mark, dels för annan förlust.

Expropriationslagen talar inte om vilket värde som ersättningen för markförlusten ska baseras på. Domstolen har frihet att själv välja lämplig metod för att komma fram till den "rättmätiga ersättningen". Enligt rättspraxis är det marknadsvärdet som är utgångspunkten vid bestämmande av ersättningen. Den vanligaste metoden för att få fram detta värde är ortsprismetoden. I mera sällsynta fall händer det att domstolarna använder ett avkastningsvärde eller ett återanskaffningsvärde för att bedöma ersättningen.

Domstolen ska bestämma värdet med bortseende från positiv eller negativ inverkan av expropriationsföretaget. Av denna anledning föreskrivs att värdet skall bestämmas på grundval av det faktiska utnyttjandet av fastigheten ett år före expropriationsförfarandets inledande. Härvid skall beaktas alla administrativa ålägganden på fastigheten eller allmänna användningsbegränsande föreskrifter.

Vid värderingen ska domstolen även borse från sådan värdestegring på expropriationsobjektet som uppkommit inom tre år före expropriationsförfarandets inledande och som beror på kännedom om expropriationsprojektet, förväntningar om ändrad tillåten markanvändning eller genomförandet av allmänna arbeten i det aktuella området.

I de fall exproprianten genom frivilliga köp förvärvat mark inom området för det aktuella expropriationsföretaget föreskriver expropriationslagen att man vid värderingen av expropriationsfastigheterna i området skall beakta prisnivån i de frivilliga förvärven. Om frivilliga försäljningar till exproprianten skett från minst hälften av markägarna inom området motsvarande två tredjedelar av arealen eller från minst två tredjedelar av markägarna motsvarande minst hälften av arealen inom området måste de därvid överenskomna prisnivåerna läggas till grund för värderingen vid expropriation av övrig mark inom området.

Vid fastställandet av expropriationsersättningen skall även beaktas skattebelastning som åvilar fastigheten liksom av fastighetsägaren lämnad fastighetsdeklaration innan expropriationsföretaget blev känt.

Har en fastighet överlåtits senare än fem år före överlåtelsedagen vid expropriationen och har priset därvid understigit det värde som staten genom ämbetsverket "le service de Domaines" inför expropriationen har värderat egendomen till maximeras ersättningen till det senare beloppet. Något hinder mot att fastställa ersättningen till ett lägre belopp finns inte. De fysiska eller rättsliga förändringar som fastigheten genomgått efter överlåtelsen skall också beaktas vid ersättningens bestämmande.

Vid delexpropriation skall den nytta som uppkommer för restfastigheten till följd av expropriationen kvittas mot ersättningen till expropriaten. Denne kan emellertid aldrig bli skyldig att utge ersättning till exproprianten.

Utöver ersättning för ianspråktagande av mark kan ersätning utgå för andra skador. Även för denna typ av ersättning gäller kravet på att skadan skall vara direkt, materiell och säkert konstaterbar. Den vanligaste ersättningsposten av detta slag avser anskaffande av ersättningsfastighet. Denna ersättning skall täcka alla skador, förluster och utgifter som har samband med anskaffande av och flyttning till en ersättningsfastighet. Oftast använder man en schablon i form av en procentuell andel av ersättningen för markavståendet för att fastställa ersättningen. För bostadsfastigheter är denna cirka 25 % och för andra fastighetstyper är den mellan 15 och 20 % av ersättningen för markavståendet.

Ersättning kan även utgå för andra skador t.ex. försämring av restfastigheten efter delexpropriation, skördeskador och behov av nya inhägnader.

5.8 England och Wales

Engelsk och walesisk lagstiftning är gemensam. Den skotska lagen är mycket lik men innehåller några avvikande paragrafer.

Den engelsk/walesiska lagstiftningen är en s.k. case law. Detta innebär att lagen bildar en bas och domstolsprejudikat bygger upp rättstillämpningen.

Det finns inte någon grundlag som tillförsäkrar rätten till privat egendom och rätten att expropriera men däremot finns sedan länge vanliga lagar och prejudikat på området. Parlamentet stiftar alla lagarna och därmed även expropriationslagarna. När parlamentet stiftar lagar om expropriation förutsätts dessa vara till allmän nytta.

Redan i lagen Magna Carta från år 1215 skrevs att expropriation måste ske med stöd av lag. Denna princip har därefter slagits fast även i andra lagar och i praxis. De ändamål för vilka expropriation får ske har fastslagits av parlamentet i expropriationslagarna.

Normalt innebär en expropriation att hela fastigheten med alla dess rättigheter tas i anspråk. I vissa lagar ges emellertid rätt till expropriation av del av fastighet eller expropriation av rättighet i fastighet.

Det är endast myndigheter som är behöriga att expropriera enligt engelsk/walesisk rätt.

Vad gäller frågan om ersättning är huvudprincipen att den som tvingas att avstå sin egendom skall hållas skadeslös, dvs. han skall hamna i samma ekonomiska läge efter som före expropriationen. Vilket värdebegrepp som ska användas för att uppnå detta har lämnats öppet i lagstiftningen men i praxis används marknadsvärdet i de flesta fall. Vid värdering av byggnader utan marknadsvärde såsom kyrkor, sjukhus och skolor används i stället bruksvärdet.

Den värderingsmodell som används för att få fram marknadsvärdet är den som i varje fall anses mest lämpad för att få fram ett så riktigt värde som möjligt. I de allra flesta fallen använder man sig av ortsprismetoden. För kyrkor, sjukhus och skolor används i stället kostnaden för att etablera sig på en ersättningsplats som ersättningsgrund.

Ersättningen är indelad i två delar:

1. Kompensation för värdet av den exproprierade fastigheten eller delen av fastigheten inklusive kompensation för störningar i ägarens rättigheter.
2. Kompensation för följdskador på resterande fastighet såsom försämrad användbarhet.

Varje rättighet eller störning som skall ersättas värderas för sig. Detta innebär att summan av alla delersättningar vid en expropriation inte behöver bli densamma som ersättningen skulle ha varit om rätten till ersättning vore odelad.

I kompensationen för fastigheten och störningar ingår förutom fastighetsersättningen även bl.a. flyttningskostnader, mäklararvoden och stämpelskatt för inköp av ny fastighet samt goodwillförluster.

Kompensationen för följdskador på resterande fastighet bedöms frikostigt och grundas på den resterande delens marknadsvärdeminskning.

Engelsmännen har en princip som kallas "Pointe Gourde"-principen och som innebär att den värdeökning eller värdeminskning som orsakas av expropriationsprojektet inte får räknas med i ersättningen. Någon ersättningsregel motsvarande presumtionsregeln i svensk rätt finns däremot inte.

5.9 Italien

I den italienska lagstiftningen stadfästs rätten till privat ägande i grundlagens 42 artikel. Samtidigt sägs här att privat egendom, i situationer anvisade av lagen och mot medföljande kompensation, kan bli exproprierad i allmänt intresse. Tidigare stadgades i grundlagen att ersättning skulle utgå vid expropriation motsvarande fulla marknadsvärdet. Denna regel togs emellertid bort år 1947 och i stället stadgas nu att "rättvis" kompensation skall utgå. I artikel 43 i grundlagen sägs att expropriation kan sökas av staten, allmänna bolag, löntagarkollektiv och bolag eller grupper av bolag som arbetar med public service, energikällor eller som är monopolföretag. Artiklarna 42 och 43 i grundlagen bildar stommen i den italienska expropriationslagstiftningen. Härutöver finns sedan ett stort antal lagar som anger för vilka ändamål som expropriation får ske. Dessa lagar anger olika sätt att lösa ersättningsfrågan och har olika värderingsmodeller.

Hel fastighet eller del av sådan kan exproprieras. Expropriation görs ofta permanent men behöver inte vara det. Den kan göras tillfällig t.ex. vid "tillfällig besittning för att underlätta färdigställande av allmänna arbeten".

Sedan den ovan nämnda ändringen av grundlagen finns inte längre något enhetligt värdebegrepp i expropriationslagarna. Den vanligaste principen är dock marknadsvärdet men även andra begrepp förekommer t.ex. bruksvärdet.

När det gäller bebyggd mark ersätts det fulla marknadsvärdet. För att komma fram till marknadsvärdet används ortsprismetoden. Vid expropriation av del av fastighet lämnas ersättning motsvarande skillnaden i värde före och efter expropriationen. Gäller det obebyggd mark ersätts endast avkastningsvärden, däremot inga förväntningsvärden som kan leda till ett högre marknadsvärde. Man betalar enbart ut ersättning för fastigheten, men däremot inte ersättning för personlig skada såsom flyttkostnader, affärsskador m.m.

Värdetidpunkt vid bestämmande av ersättningen är dagen för överlåtelse av egendomen enligt av myndighet utfärdat dokument.

6 Kartläggning av presumtionsregelns betydelse i praxis

6.1 Inledning

Enligt direktiven skall utredningen på lämpligt sätt söka kartlägga presumtionsregelns betydelse såväl i sådana fall av markåtkomst där den direkt åberopas och tillämpas som i sådana fall då den kan antas ha en enbart indirekt inverkan på markvärden och ersättningsnivåer.

Presumtionsregeln har funnits i drygt tjugo år. Under denna tid har antalet expropriationer i Sverige varierat från tid till annan. Någon statistik över antalet fall där presumtionsregeln tillämpats finns inte, varför det inte utan vidare låter sig sägas hur ofta presumtionsregeln faktiskt åberopas och tillämpas vid avgöranden i expropriationsmål. Naturligtvis är det ännu vanskligare att skaffa sig en uppfattning om i vilken omfattning regeln kan antas ha en indirekt betydelse.

För att lösa sin uppgift om presumtionsregelns direkta betydelse har utredningen studerat statistik över antalet avgjorda mål enligt expropriationslagen. För att få ytterligare material angående presumtionsregelns direkta betydelse och framför allt angående regelns indirekta betydelse har utredningen intervjuat flera personer som i sitt arbete t.ex. som kommunjurister kommit i kontakt med presumtionsregeln och som kunnat uttala sig om dess betydelse.

I de följande avsnitten i detta kapitel redovisar utredningen resultatet av sina studier och undersökningar.

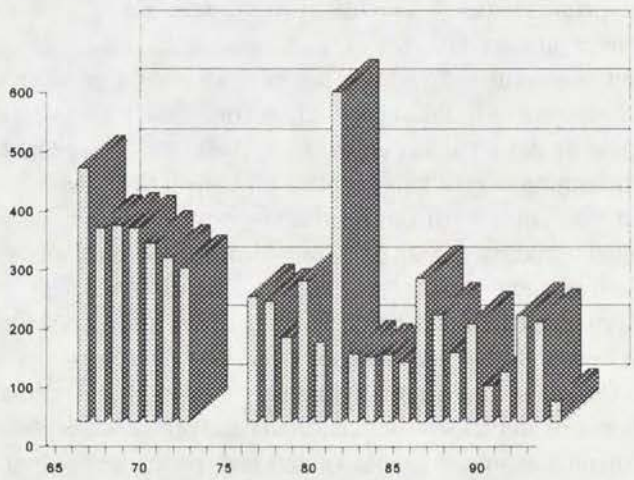
6.2 Vissa statistiska uppgifter

Som nämnts ovan finns inte någon statistik över antalet fall där presumtionsregeln tillämpats. Däremot kan man lång tid tillbaka med hjälp av Statistiska centralbyråns officiella rättsstatistik studera antalet avgjorda expropriationsmål. Av denna statistik kan inte utläsas vilka ersättningsregler som tillämpats i de avgjorda fallen, men statistiken

hjälper ändå till att skapa en uppfattning om det antal mål per år där presumtionsregeln kan ha varit aktuell.

Av diagram 6.2 framgår antalet avgjorda expropriationsmål i expropriationsdomstolarna och fastighetsdomstolarna under åren 1965 - 1993. Uppgifter för åren 1972 - 1974 saknas.

Diagram 6.2 *Antalet avgjorda expropriationsmål i expropriationsdomstolarna/fastighetsdomstolarna*



Källa: Statistiska centralbyrån

6.3 Utredningens intervjuer

6.3.1 Intervjuernas uppläggning

Som nämnts i inledningen till kapitel sex har utredningen talat med personer som på olika sätt i sitt arbete kommit i kontakt med ersättningsreglerna vid expropriation, och då främst presumtionsregeln, för att på så sätt få en bild av denna regels såväl direkta som indirekta betydelse.

Utredningen valde att ta kontakt med personer på följande ställen:

- Malmö stad
- Göteborgs stad
- Stockholms stad
- Helsingborgs stad
- Kalmar kommun
- Gävle kommun
- Karlstad kommun
- Östersunds kommun
- Umeå kommun
- Mora kommun
- Lunds kommun
- Jönköpings kommun
- Fastighetsbildningsmyndigheten, Bohusläns södra lantmäteridistrikt
- Fastighetsbildningsmyndigheten, Stockholms östra lantmäteridistrikt
- Banverket
- Fortifikationsverket
- Boverket
- Södra bergmästardistriktet, Falun
- Kultur- och miljövårdsavdelningen, Länsstyrelsen i Stockholms län
- Riksantikvarieämbetet
- Vattenfall AB
- Telia AB
- Vasakronan AB
- Göteborgs tingsrätt, fastighetsdomstolen
- Stats-kommunala marknämnden

Nedan följer en genomgång av de uppgifter utredningen samlat in från olika personer på de ovannämnda platserna. Personerna har ombetts att berätta om sina erfarenheter dels av mål som avgjorts av domstol och där presumtionsregeln tillämpats, dels av förlikningsförhandlingar mellan

parter där presumtionsregeln eventuellt haft en indirekt betydelse. De personer som utredningen talat med har i sin tur i flera fall samrått med sina kollegor innan de svarat på utredningens frågor.

6.3.2 Malmö stad

Under 1950- och 1960-talen exproprierade staden mycket mark i Malmö. År 1963 exproprierades särskilt mycket och staden talade då om att "lägga handen på Malmö". Detta har resulterat i att Malmö stad äger en stor del, ungefär hälften, av all mark i staden. Redan tidigt planerade staden sina markförvärv med sikte på en fast förbindelse över Öresund. När det nu skall byggas en bro över Sundet är därför staden redan välförsedd vad gäller mark som berörs av broprojektet och kommunikationsleder i anslutning till detta. Endast två fastigheter behöver förvärvas för att all erforderlig mark skall vara förvärvad i anledning av brobygget. Malmö stad räknar med att det kan bli en frivillig uppgörelse i det ena av dessa fall medan det andra nog kommer att gå till domstol. Presumtionsregeln kan komma att tillämpas i det målet. - Under de senaste trettio åren har staden inte varit part i något expropriationsmål där presumtionsregeln haft betydelse. Oftast har staden träffat frivilliga uppgörelser med markägarna angående ersättningens storlek och på det sättet har man undvikit domstolsavgöranden i många expropriationsmål. Företrädarna för Malmö stad har den uppfattningen att presumtionsregeln i förhandlingssituationer mellan staden och markägare har haft och har en indirekt betydelse på så sätt att den verkar tillbakahållande på ersättningens storlek. Presumtionsregeln är därför betydelsefull för kommunerna och det är viktigt att den får vara kvar.

6.3.3 Göteborgs stad

Enligt en företrädare för Göteborgs stad är det sällan presumtionsregeln används. Den senaste gången han kan erinra sig att det var aktuellt att tillämpa regeln i ett expropriationsmål var i samband med Tuve-raset år 1977. Han menar att regeln har sin största betydelse indirekt i förhandlingssituationen mellan staden och markägaren.

En annan företrädare hos Göteborgs stad menar att det under 1970- och 1980-talen inte var någon idé att åberopa presumtionsregeln eftersom inflationen var så hög och slutsumman därför i stort sett blev densamma oavsett om man räknade med presumtionsregeln eller ej.

Presumtionsregelns betydelse minskar också efter hand som ett mål drar ut på tiden. Ett exempel på detta är saneringen av Haga i Göteborg där förhandstillträde meddelades 1988 men där det fortfarande pågår mål avseende tre fastigheter. Ofta är det ett litet antal jurister i Göteborg som uppträder på stadens respektive markägarnas sida i expropriationsmål. Dessa jurister känner varandras sätt att processa väl och målen brukar lösa sig utan att presumtionsregeln åberopas.

6.3.4 Stockhoms stad

Enligt den stadsjurist som företräder Stockholms stad är det sällan aktuellt med expropriationer nu för tiden. Därför är det inte heller ofta presumtionsregeln används. Han menar vidare att regeln inte har visat sig vara så verkningsfull eftersom ersättningsbeloppen ofta blir desamma om man räknar fram ersättningen utan att använda sig av presumtionsregeln. Han understryker dock att det kan finnas extrema fall där presumtionsregeln verkligen kan ha betydelse.

6.3.5 Helsingborgs stad

På 1970-talet exproprierades det mycket i Helsingborg men nu är det mera sällan det blir aktuellt. Enligt stadens företrädare har presumtionsregeln sin största betydelse i förlikningsförhandlingar mellan markägaren och staden. Ofta träffas en överenskommelse mellan parterna så snart staden fått expropriationstillstånd och därför kommer ersättningsfrågan sällan att avgöras av domstol. När parterna själva skall komma överens om ersättningsbeloppens storlek spelar presumtionsregeln en stor roll.

6.3.6 Kalmar kommun

Under de senaste elva åren har endast två expropriationer ägt rum. Presumtionsregeln åberopades inte i något av dessa fall. Eftersom markpriserna många gånger inte är högre nu än för tio år sedan menar kommunens företrädare att presumtionsregeln inte har någon betydelse i dagens läge varken direkt eller indirekt.

6.3.7 Gävle kommun

Presumtionsregeln kommer i Gävle kommun till användning främst indirekt vid förhandlingar om förvärv av råmark. Parterna är naturligtvis medvetna om regeln och detta påverkar också resultatet av förhandlingarna. Det är sällsynt att kommunen tar mark i anspråk enligt ExL.

6.3.8 Karlstad kommun

Sedan 1960-talet har det för kommunens räkning inte varit aktuellt med någon expropriation förutom i ett fall som pågår nu. Det fallet handlar om nylokalisering av flygplatsen i Karlstad. Kommunen har träffat frivilliga överenskommelser med de fast boende som berörs. Förhandlingar pågår fortfarande med ägarna till några fastigheter med grustillgångar. I förhandlingarna mellan parterna har presumtionsregeln en stor betydelse. Regeln är väl inarbetad i det svenska systemet och alla jurister som är inblandade i förhandlingar om expropriationsersättning tar automatiskt med regeln i sina beräkningar. Kommunen betalar aldrig ut någon ersättning för förväntningsvärden.

6.3.9 Östersunds kommun

För femton år sedan exproprierades ett antal fastigheter i Östersund då en ny stadsdel skulle byggas. De senaste åren har ytterligare några expropriationer ägt rum i kommunen. I de allra flesta fallen träffas överenskommelser mellan parterna i ersättningsfrågan. Kommunens företrädare menar att presumtionsregeln spelar en stor roll indirekt i förhandlingssituationen mellan parterna. Finns det juridiska ombud på båda sidorna i förhandlingen behöver man inte ens tala om presumtionsregeln öppet utan den påverkar prissättningen ändå.

6.3.10 Umeå kommun

I denna kommun har man ingen erfarenhet av presumtionsregeln varken då det gäller dess direkta eller indirekata betydelse.

6.3.11 Mora kommun

Kommunen har inte varit med om något fall där presumtionsregeln tillämpats direkt. Däremot är kommunens företrädare av den uppfattningen att presumtionsregeln har en indirekt effekt som prisdämpande faktor i en förhandlingssituation mellan två parter.

6.3.12 Lunds kommun

Lunds kommun har inte behövt expropriera någon mark sedan år 1969. Man har ingen erfarenhet av presumtionsregeln.

6.3.13 Jönköpings kommun

Kommunen har inte varit med om något fall där presumtionsregeln har tillämpats direkt. Däremot tror kommunens företrädare att regeln har effekt indirekt som prisdämpande faktor i en förhandlingssituation.

6.3.14 Fastighetsbildningsmyndigheten, Bohusläns södra lantmäteridistrikt

Företrädaren för fastighetsbildningsmyndigheten har aldrig varit med om att presumtionsregeln har tillämpats direkt. Han tror däremot att regeln har stor indirekt betydelse i förhandlingssituationer mellan parter genom att den har en återhållande effekt på ersättningens storlek.

6.3.15 Fastighetsbildningsmyndigheten, Stockholms östra lantmäteridistrikt

Här saknar man erfarenhet av presumtionsregeln såväl vad gäller dess direkta som indirekta effekt.

6.3.16 Banverket

Det är sällan Banverket behöver expropriera. Det händer dock i undantagsfall, t.ex. i samband med utbyggnaden av Västkustbanan. Kort tid efter det att expropriationstillstånd givits brukar ersättningsfrågan lösas i en överenskommelse mellan parterna. Så skedde t.ex. vid planerandet av Arlandabanan. I detta fall utlovade Banverket en väl tilltagen ersättning till de fastighetsägare som träffade avtal med verket om expropriationsersättning. Så sjönk fastighetspriserna men Banverket stod fast vid sitt erbjudande och överenskommelser träffades med de berörda fastighetsägarna. Presumtionsregeln har sin största betydelse indirekt i förhandlingssituationer mellan parter.

6.3.17 Fortifikationsverket

För Fortifikationsverkets del aktualiseras presumtionsregeln t.ex. i de fall där statsmakterna beslutat att avveckla förbandsområden och kommunen vill förvärva den aktuella marken. När förbandsområdena kom till låg de ofta utanför tätbebyggelsen men har på grund av samhällsutvecklingen i dag ofta en relativt central placering. Staten har som markägare under årens lopp ofta genomfört stora investeringar i infrastrukturen inom dessa områden och även utanför områdenas gränser i form av vägbyggande, dragning av ledningar för el, tele och va samt uppförande av förrådsbyggnader och andra anläggningar. Markvärdestegringarna inom och även utom förbandsområdena har delvis sitt upphov i dessa investeringar. Det är alltså markägaren, staten, som genom sin verksamhet bidragit till uppkomsten av förväntningsvärden på den aktuella marken. Enligt presumtionsregeln skall kommunen tillgodogöras dessa förväntningsvärden i den mån de uppstått under tioårsperioden efter presumtionstidpunkten. Fortifikationsverket menar att tillämpningen av presumtionsregeln i de fall som nu berörts strider mot grunderna för presumtionsregeln eftersom denna regel i grunden enbart är avsedd att reglera förhållandet mellan allmänna och enskilda intressen och inte förhållandet mellan olika offentliga organ. Verket anser dessutom att det är orimligt att en kommun skall kunna tillgodogöra sig en värdestegring på mark som härrör från markägarens egna verksamheter. Tanken med presumtionsregeln var ju att man i samband med expropriation till det allmänna skulle dra in den värdestegring som blivit resultatet av den exproprierandes, statens eller kommunens, verksamhet. I de fall kommunen förvärvar statens mark

kan alltså den omvända situationen uppstå, dvs. att kommunen tillgodogör sig en värdestegring som den själv inte gett upphov till.

Med anledning av vad som sagts ovan föreslår Fortifikationsverket att en justering av presumtionsregeln sker på så sätt att regelns tillämplighet begränsas till att gälla enbart i förhållandet mellan allmänna och enskilda intressen.

6.3.18 Boverket

Detta verk kommer sällan i kontakt med expropriationer och har därför ingen större erfarenhet av presumtionsregeln. Företrädaren för verket tror emellertid att regeln har en indirekt betydelse men att det kan vara svårt att påvisa en sådan effekt.

6.3.19 Södra bergmästardistriktet, Falun

Vid fastställande av ersättning enligt minerallagen (1991:45) är ExL:s ersättningsregler tillämpliga. Bergmästaren har dock aldrig tillämpat presumtionsregeln i ett sådant beslut. Oftast träffar de inblandade parterna en överenskommelse i ersättningsfrågan. I förhandlingen mellan parterna kan presumtionsregeln enligt bergmästarens mening ha en indirekt betydelse.

6.3.20 Kultur- och miljövårdsavdelningen, Länsstyrelsen i Stockholms län

I samband med att något blir byggnadsminnesförklarat har fastighetsägaren i vissa fall rätt till ersättning enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Ersättningsreglerna i ExL blir då tillämpliga. Enligt företrädaren för länsstyrelsen försöker man oftast nå en frivillig uppgörelse med fastighetsägaren. I förhandlingssituationen mellan parterna kan presumtionsregeln ha betydelse som ett påtryckningsmedel.

6.3.21 Riksantikvarieämbetet

Endast vid något enstaka tillfälle har presumtionsregeln tillämpats direkt i ett mål om ersättning enligt lagen om kulturminnen m.m. Däremot ligger regeln till grund för det ersättningsbelopp som parterna enas om vid frivilliga uppgörelser.

6.3.22 Vattenfall AB

Det är mycket sällsynt med expropriationer för Vattenfall AB:s del. Bolaget saknar erfarenhet av presumtionsreglen såväl vad gäller dess direkta som indirekta betydelse.

6.3.23 Telia AB

Företrädare för Telia AB kan inte minnas att bolaget behövt tillgripa expropriationsförfarandet någon gång under de senaste tjugo åren. Telia AB skaffar sig i stället ledningsrätt för sina kablar. Eftersom ledningsrättslagen (1973:1144) hänvisar till ExL skulle presumtionsregeln i och för sig kunna bli aktuell att tillämpa ändå men företrädarna för bolaget kan inte minnas att regeln någonsin åberopats eller eljest haft betydelse i något fall.

Det förekommer då och då att Banverket exproprierar mark där Telia AB har sina kablar. Inte heller då ersättning skall bestämmas i dessa fall har presumtionsregeln varit aktuell på något sätt.

6.3.24 Vasakronan AB

Vasakronan AB motsvarar delvis den tidigare Byggnadsstyrelsen. Företrädarna uppger att de saknar erfarenhet av presumtionsregeln.

6.3.25 Göteborgs tingsrätt, fastighetsdomstolen

Tingsrätten menar att presumtionsregeln är konjukturkänslig. Detta innebär att regeln kan få olika stor betydelse beroende på vilken ekonomisk situation som råder i landet.

6.3.26 Stats-kommunala marknämnden

Det viktigaste med presumtionsregeln är inte dess prisdämpande effekt utan den möjlighet regeln ger för kommunerna att i lugn och ro planlägga markområden.

Vad gäller presumtionsregelns möjlighet att påverka markvärden är det främst två situationer företrädaren vill peka på. Den ena situationen gäller de regementen som är på gång att exproprieras av kommuner runt om i landet i samband med att regementena läggs ner. Försvaret har i dessa fall investerat mycket pengar i marken som orsakat förväntningsvärden men får inte ersättning för dessa eftersom presumtionsregeln blir tillämplig. Ett annat praktiskt exempel på då presumtionsregeln kan få betydelse är då ersättning skall bestämmas för mark som i en detaljplan utlagts till kvartersmark för allmänt ändamål.

I övrigt har nog presumtionsregeln sin största betydelse som påtryckningsmedel i förhandlingssituationer mellan parter.

6.4 Sammanfattning

Som konstaterats inledningsvis är det naturligtvis inte möjligt att "mäta" en regels betydelse, särskilt inte en regels indirekta betydelse. Det närmaste sanningen man kan komma är enligt utredningens uppfattning att tala med människor som kommit i kontakt med den aktuella regeln i sitt arbete och genom att lyssna på vad de har att berätta skapa sig en uppfattning om regelns betydelse. Detta är också vad utredningen gjort.

Sammanfattningsvis kan efter genomgång av de olika avsnitten i detta kapitel sägas att det inte är så vanligt förekommande med expropriationer i dagens läge. Därmed är det inte heller så ofta som presumtionsregeln kan åberopas direkt i ett mål vid domstol eller få betydelse indirekt i förhandlingar mellan parter.

Presumtionsregeln verkar ha haft och ha sin största betydelse indirekt när markägaren och exproprianten förlikningsvis försöker komma fram till ett ersättningsbelopp. Presumtionsregeln verkar här tillbakahållande på beloppets storlek.

7 Privaträttsliga organ som exproprianter

7.1 Inledning

Presumtionsregeln är tillämplig inte bara när staten eller en kommun förvärvar mark genom expropriation utan även när ett privaträttsligt organ exproprierar. Eftersom verksamhet som tidigare bedrivits av det allmänna i ökad omfattning anförtrotts privaträttsliga organ anges i direktiven att utredningen bör uppmärksamma om detta ger anledning att ompröva presumtionsregelns utformning.

7.2 Allmänt om enskilda exproprianter

I Sverige är det till skillnad från i flera andra länder möjligt för enskilda rättssubjekt att expropriera. I ExL görs inte någon principiell skillnad på fall där det allmänna exproprierar och fall där ett privat rättssubjekt expropierar. Däremot ställer grundlagen upp ett krav för alla exproprianter som får sägas särskilt begränsa enskildas möjligheter att expropiera. I 2 kap. 18 § RF stadgas nämligen att expropriation endast får ske om det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. I propositionen 1993/94:117 s. 48 sägs att det inte är möjligt att i detalj beskriva den närmare innebörden av uttrycket angelägna allmänna intressen. Det sägs emellertid att det är sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt som i första hand åsyftas, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Vidare sägs att även samhällets behov av mark för anläggande av vägar och andra kommunikationsleder m.m. givetvis måste kunna till godoses. Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste till slut enligt propositionen i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas

till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Slutligen framhålls att uttrycket anknyter till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet enligt Europakonventionen.

7.3 Enskilda exproprianter och presumtionsregeln

När presumtionsregeln 1972 infördes i 1917 års lag kunde den åberopas endast vid tätbebyggelseexpropriation och värdestegringsexpropriation. Presumtionsregelns tillämpning var förbehållen stat och kommun.

I Civildepartementets promemoria Ds C 1972:1 föreslogs en utvidgning av presumtionsregelns tillämpningsområde till alla expropriationsändamål. I detta sammanhang uttalades också i promemorian att presumtionsregelns tillämpning borde vara förbehållen fall när staten eller kommun exproprierar, eftersom det saknas tillräckliga skäl att låta en värdestegring på grund av förväntningar om ändrad markanvändning tillfalla enskild exproprierande och inte fastighetsägaren.

Flera remissinstanser uttalade sig i frågan om vilka rättssubjekt som skall få åberopa presumtionsregeln. Kommunförbundet ansåg att presumtionsregelns tillämpning borde vara förbehållen fall när stat eller kommun exproprierar eftersom regelns syfte bl.a. är att det allmänna inte skall behöva ersätta värden som skapats genom dess egna insatser. Det kunde således enligt förbundet inte vara rimligt att låta enskilda rättssubjekt komma i åtnjutande av regelns tillämpning. Svea hovrätt åberopade den omständigheten att den föreslagna utvidgningen av presumtionsregeln skulle leda till olika kompensation för fastighetsägarna allteftersom stat och kommun eller annan exproprierar som ett skäl för att avstyrka förslaget över huvud taget. Lantbrukarnas riksförbund ansåg att promemorians ståndpunkt innebar ett erkännande av att det allmänna i alla expropriationssammanhang har en förmånsställning och att frågan i själva verket gäller konfiskatoriska problemställningar. Stockholms läns landsting framhöll att förslaget i den aktuella delen kunde vara olyckligt från den synpunkten att expropriationsersättningarna inverkar på den allmänna prisnivån. Stockholms tingsrätt ansåg att även enskilda rättssubjekt bör få tillgodoräkna sig den värdestegring till vilken den exproprierande själv är upphov. Tingsrätten ansåg att obefogade skillnader i ersättning annars kan uppkomma om både enskilda och det allmänna exproprierar. Grustäktskommittén fann det besynnerligt att enskilt rättssubjekt skulle tvingas utge högre ersättning än stat och kommun eftersom den exproprierande i båda fallen företräder ett

allmännt intresse. Kommittén anförde vidare att sedan statsmakterna bestämt sig för den lägre ersättningsnivån som anvisats i presumtionsregeln synes det utgöra en obehörig vinst för markägaren om han skulle få ersättning för värdeökning ovanför denna nivå. Förekomsten av dubbla ersättningsnivåer skulle också enligt kommittén motverka ett av syftena med 1971 års expropriationslagstiftning, nämligen att dämpa prisstegringen på fastighetsmarkanden. Vattenlagsutredningen ansåg att presumtionsregeln borde slå igenom också i vattenlagen. Regeln borde dock inte få gälla beträffande ersättningar i samband med kraftexploatering och företag i vatten med industriellt eller privatekonomiskt syfte.

I propositionen 1972:109 s. 234 f. uttalade föredragande statsrådet följande angående frågan om vilka exproprianter som skall ha rätt att åberopa presumtionsregeln.

> Mot den begränsning av presumtionsregeln som föreslås i promemorian talar ett av regelns huvudsyften, nämligen att dämpa markvärdestegringen. Detta syfte tillgodoses effektivast om presumtionsregeln tillämpas också när enskild exproprierar. Om kommunerna bedriver en fast och konsekvent markpolitik, kommer presumtionsregeln otvivelaktigt att få den dämpande effekt på prisstegringarna på fastighetsmarknaden som varit avsedd. Men är detta riktigt blir resultatet för fastighetsägaren i stort sett detsamma när enskild exproprierar, vare sig presumtionsregeln tillämpas eller ersättningen bestäms enbart med hänsyn till fastighetens marknadsvärde. Det finns då så mycket mindre skäl att göra undantag från presumtionsregeln för dessa ganska ovanliga fall. Från principiell synpunkt kan jag inte se något hinder mot att göra presumtionsregeln tillämplig över hela fältet. Tvärtom finns goda skäl för en sådan ändring. Expropriation sker ju regelmässigt för att tillgodose ett allmänt behov och det är därför rimligt att den som exproprierar får göra det till samma markpriser som det allmänna. Det måste i princip vara riktigt, att värden på grund av förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt inte i något fall ersätts annat än inom ramen för presumtionsregeln, dvs. när de uppkommit före presumtionstidens början. Som huvudregel kommer i så fall marken att värderas efter sitt aktuella användningssätt fritt från spekulativa inslag. Jag förordar därför att presumtionsregeln utvidgas också på så sätt att den blir tillämplig oberoende av vem som exproprierar.

7.4 Antalet enskilda exproprianter

Utredningen har försökt kartlägga ungefär hur många expropriationsansökningar från enskilda som kommer in till regeringen varje år. I detta

syfte har utredningen inhämtat uppgifter från Näringsdepartementet, Miljödepartementet och Kommunikationsdepartementet, vilka handlägger en stor del av de expropriationsansökningar som kommer in till regeringskansliet. De inhämtade uppgifterna visar att det under tiden 1991 - november 1995 endast förekommit någon enstaka expropriationsansökan från ett privaträttsligt organ.

Även om den nuvarande frekvensen av expropriationsansökningar från enskilda inte är så stor kan det möjligen tänkas bli fler i framtiden. En anledning härtill är bolagiseringen av allmän verksamhet. Under de senaste åren har nämligen i allt större utsträckning verksamhet som det allmänna tidigare ansvarade för lagts över på privata organ. Detta gäller även områden som berörs av expropriationer. Som exempel på bolag som fått överta uppgifter från det allmänna kan nämnas Vattenfall AB, Telia AB och Vasakronan AB. Vattenfall AB:s föregångare var Statens vattenfallsverk. Verket blev aktiebolag den 1 januari 1992. Bolagiseringen av Televerket till Telia AB genomfördes 1993. Vasakronan AB motsvaras bl.a. av Byggnadsstyrelsen. Vasakronan AB har varit verksamt sedan 1993. (Uppgifterna är hämtade ur regeringens skrivelse 1995/96:20 - 1995 års redogörelse för företag med statligt ägande samt Sveriges statskalender.)

I detta sammanhang skall även uppmärksammas en speciell typ av bolag som uppstått under de senaste åren, nämligen bolag som staten är med och bildar i anledning av att ett stort byggprojekt skall genomföras. Därefter låter man bolaget ansöka om expropriationstillstånd. Ett exempel på ett sådant fall är Svensk-Danska Broförbindelsen AB, SVEDAB, som har bildats i anledning av brobygget över Öresund. SVEDAB ägs av staten och förvaltas av Vägverket och Banverket med hälften vardera. Bolagets uppgift är dels att förvalta de svenska intressena i det 50-procentigt ägda Öresundskonsortiet, dels att svara för planering, projektering, byggande, drift, underhåll och finansiering av väg- och järnvägsanslutningarna på den svenska sidan. SVEDAB har sökt expropriationstillstånd avseende mark som berörs av projektets genomförande i Sverige. Enligt uppgift från företaget kan det bli aktuellt med expropriation av någon fastighet.

8 Förväntningsvärden

8.1 Inledning

Syftet med presumtionsregeln är i första hand att hindra att kommuner och andra exproprianter tvingas ersätta värdestegring som samhället gett upphov till. Vidare har regeln det syftet att dämpa prisstegringen på fastighetsmarknaden. Bestämmelsen har emellertid inte utformats så att den omfattar all värdestegring som beror på samhällets insatser. I stället har regeln utformats så att den expropriérandes skyldighet att ersätta värdeökning har knutits till frågan om denna beror på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt, dvs. om det rör sig om s.k. förväntningsvärden.

Enligt presumtionsregeln skall sådan ökning av fastighetens marknadsvärde av någon betydelse som ägt rum under tiden från presumtionstidpunkten till värdetidpunkten räknas ägaren till godo endast i den mån det blir utrett att värdeökningen beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt. Med presumtionstidpunkten avses dagen tio år före ansökningen om expropriation, dock högst femton år före talans väckande vid domstol. Med värdetidpunkten menas den dag som värderingen skulle ha knutits till om presumtionsregeln inte tillämpats.

En första förutsättning för tillämpning av presumtionsregeln är alltså att en värdeökning uppstått mellan presumtionstidpunkten och värdetidpunkten. För att komma fram till om så är fallet måste först dessa båda värden fastställas.

Enligt propositionen 1971:122 s. 182 skall värdet vid presumtionstidpunkten bestämmas i enlighet med vanliga regler för bestämmande av löseskilling. Detta innebär att presumtionsvärdet motsvaras av marknadsvärdet inklusive eventuella förväntningsvärden vid den aktuella tidpunkten (se CU 1971:27 s. 20 f.).

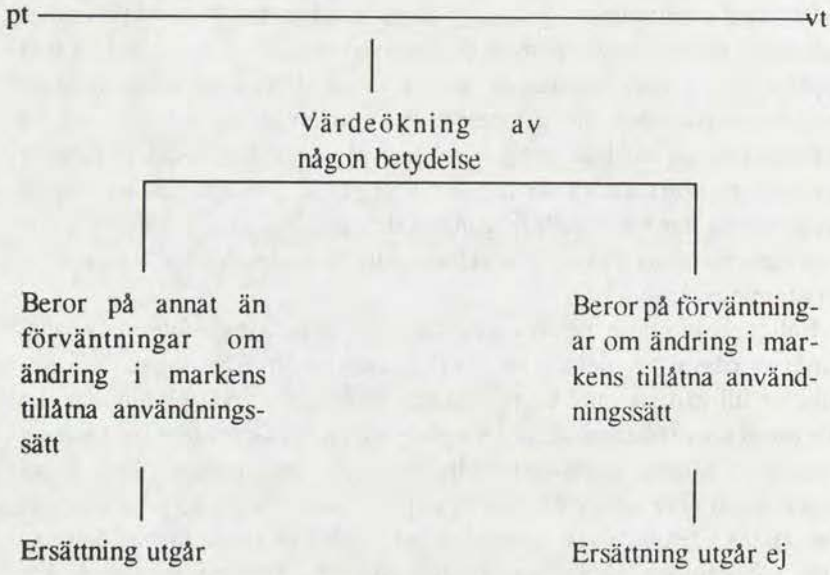
Värdet vid värdetidpunkten motsvaras likaledes av marknadsvärdet inklusive förväntningsvärden vid denna senare tidpunkt.

De båda värdena jämförs sedan med varandra för att man skall se om det föreligger någon skillnad. Har det under mellantiden uppstått en

värdeökning som är av någon betydelse kan det bli aktuellt att tillämpa presumtionsregeln.

Nästa fråga som måste besvaras är vad som orsakat värdeökningen. Om värdeökningen beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt utgår ersättning, men om värdeökningen beror på sådana förväntningar utgår ingen ersättning. Regeln illustreras nedan i figur 8.1.

Figur 8.1



pt = presumtionstidpunkt
vt = värdetidpunkt

Utredningen skall enligt direktiven ta upp frågan om förväntningsvärden som beror på förhållanden eller åtgärder utan samband med expropriationsföretaget och överväga om den omständigheten att markägaren normalt inte får ersättning för sådana värden kan ge anledning till särskilda överväganden och förslag.

För att närmare undersöka i vilka fall ersättning utgår för värdeökning och i vilka fall ersättning inte utgår är det nödvändigt att analysera begreppet markens tillåtna användningssätt. En sådan genomgång följer

nedan. Därefter ges exempel på såväl fall där ersättning för värdeökning utgår som fall där ersättning inte utgår.

8.2 Markens tillåtna användningssätt

8.2.1 Uttalanden i förarbetena

Med tillåtet användningssätt avses enligt propositionen 1971:122 i första hand användningssätt som följer av BL (numera PBL) eller av fastställd detaljplan. Under begreppet tillåtet användningssätt faller även enligt propositionen pågående användning som visserligen strider mot BL eller plan men som var tillåten när den påbörjades.

I samband med 1972 års reform anslöt sig föredragande statsrådet till ovan nämnda definition (prop. 1972:109 s. 233 f.). Han anförde därutöver att ersättning således utgår för tillåten markanvändning men inte för förväntningar om ändring i tillåten markanvändning genom bebyggelse eller annan åtgärd som är tillståndskrävande.

Statsrådet yttrade sig även om värderingen i det fall då fastighetsanvändningen under presumtionstiden inskränkts genom exempelvis generalplanebestämmelser men den tillståndskrävande verksamheten påbörjats innan förbudet meddelats (s. 237). Statsrådet ville här understryka att presumtionsregeln endast tar sikte på förväntningsvärden. Har en viss markanvändning kommit till stånd när ersättningsfrågan avgörs skall fastighetens nuvarande skick givetvis läggas till grund för värderingen. Detta framgår uttryckligen av presumtionsregeln.

Statsrådet hänvisade alltså i detta uttalande till frågan om fastighetens skick. En liknande hänvisning gjordes även av Civilutskottet (CU 1972:34) i anledning av en motion där farhågor uttrycktes för att fastighet på vilken har beviljats byggnadslov skulle komma att vid expropriation på grund av presumtionsregeln värderas endast som jordbruks- eller skogsmark. Utskottet fann dessa farhågor helt ogrundade och anförde följande som skäl (s. 46 f.).

> Har byggnad redan uppförts eller åtminstone påbörjats, skall såsom framgår av det föregående värdering ske med utgångspunkt från fastighetens skick vid värderingstidpunkten. Inte heller om alltjämt giltigt byggnadslov ännu inte utnyttjats kan presumtionsregeln leda till att fastigheten värderas i enlighet med sitt tidigare användningssätt. De förväntningar om ändrad markanvändning som förelegat har realiserats genom byggnadslovet och marken skall därefter uppenbarligen värderas som tomtplats. Som jämförelse kan nämnas att om möjligheterna att använda fastighet för bebyggelse inskränks enligt

NVL eller genom generalplan skall enligt förslag i propositionen 1972:111 ersättning utgå endast om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Enligt departementschefen bör i pågående markanvändning inräknas vad fastighetsägaren enligt tillståndsbeslut får använda marken till, under förutsättning att ändring i markens användningssätt framstår som aktuell. Som exempel nämner departementschefen att om på en fastighet getts byggnadslov, som alltjämt gäller, bör fastigheten anses som tomtplats och behandlas därefter i ersättningshänseende.

Begreppet markens tillåtna användningssätt brukar mot bakgrund av uttalandena i förarbetena definieras på följande sätt.

1. Markanvändning som följer av planer eller lagstiftning.

2. Markanvändning som utan att utgöra tillåten markanvändning enligt punkten 1 såväl pågår som var tillåten när den startades.

3. Markanvändning som följer av ett beslut om dispens eller särskilt tillstånd.

Vid bedömningen enligt punkterna 1-3 skall man bortse från byggnadsförbud eller annan negativ inverkan som ingår som ett led i expropriationsföretaget i enlighet med 4 kap. 2 § ExL.

8.2.2 Rättspraxis

I rättstillämpningen har frågan om vad som utgjort tillåten markanvändning vid presumtionstidpunkten respektive värdetidpunkten huvudsakligen uppkommit i samband med frågan om bortseende från byggnadsförbud eller liknande med stöd av influensregeln i 4 kap. 2 § ExL eller på andra grunder vid respektive tidpunkt. Detta framgår av en rapport från Lantmäteriverket, Presumtionsregeln - En analys av presumtionsregeln i expropriationslagen, 1993:10 av Anders Axlund. Enligt rapporten har det i några fall varit fråga om situationer då äldre bebyggelseplaner förelegat och byggnadsförbud av något slag har gällt på senare tid.

I ett mål som tas upp i rapporten (Svea HovR 1981-05-26, DT 15), vilket avsåg ersättning vid tätbebyggelseexpropriation av bl.a. ett antal bebyggda fritidsfastigheter, förelåg en byggnadsplan från 1939 och ett byggnadsförbud från 1955. Hovrätten kom fram till att man skulle bortse från inverkan av byggnadsförbudet eftersom det hade tillkommit för att

hindra ett genomförande av byggnadsplanen i avbidan på upprättande och fastställande av ny stadsplan. Förbudet hade således inte någon aktualitet i det tänkta fallet att byggnadsplanen skulle genomföras. Därmed var den tillåtna markanvändningen såväl vid presumtionstidpunkten som värdetidpunkten nybyggnad av permanentbebyggelse. Däremot kunde inte ett markutnyttjande som krävde dispens från byggnadsplanen rymmas inom ramen för tillåten markanvändning.

I rättsfallet NJA 1984 s. 93 I, vilket avsåg ersättning vid inlösen enligt BL av en obebyggd fastighet, förelåg en avstyckningsplan från 1929 samt ett bebyggelseförbud från 1957 enligt 110 § BL (utbyggnaden av vatten och avlopp ej klar), ett från 1972 enligt 35 § BL (stadsplan under utarbetande) och ett från 1973 enligt 168 § BL (tätbebyggelseförbud). Ägarna till fastigheten hävdade i detta mål att markens tillåtna användningssätt var detsamma såväl vid presumtionstidpunkten som vid värdetidpunkten med bortseende från den stadsplan som vid värdetidpunkten angav parkmark. Avstyckningsplanen från 1929 angav mark för enskild bebyggelse (tre tomtplatser). Hovrätten ansåg inte att det enligt avstyckningsplanen tillåtna användningssättet vid presumtionstidpunkten respektive värdetidpunkten ändrades genom införandet av förbuden enligt 110 § BL och 35 § BL. HD gjorde samma bedömning beträffande dessa förbud men fann i fråga om tätbebyggelseförbudet enligt 168 § BL att en avstyckningsplan, beträffande vilken 168 §-förordnande meddelats inte längre kunde anses ge uttryck för en enligt BL tillåten markanvändning. Ett sådant förordnande borde enligt HD därför i värderingshänseende i princip jämställas med ett upphävande av planen. Eftersom 168 §-förordnandet inte heller hade sådant samband med stadsplaneläggningen av området att 4 kap. 2 § ExL kunde bli tillämplig var den tillåtna markanvändningen inte densamma vid värdetidpunkten som vid presumtionstidpunkten då 168 §-förordnandet ännu inte hade meddelats.

8.2.3 Begreppet pågående markanvändning

Inom mark- och miljörätten finns ett begrepp som är nära besläktat med begreppet markens tillåtna användningssätt, nämligen begreppet pågående markanvändning. De båda begreppen har delvis samma betydelse men skiljer sig också åt på vissa punkter. Det är därför av intresse att i detta sammanhang även studera begreppet pågående markanvändning. Nedan följer en kort beskrivning av detta begrepp.

Uttrycket pågående markanvändning infördes år 1972 i BL m.fl. lagar. I propositionen 1972:111 bil. 2 s. 334 angavs bl.a. att begreppet pågående markanvändning borde ges en relativt generös tillämpning. I

samband med införandet av PBL uttalade såväl departementschefen som Bostadsutskottet att de principer som infördes 1972 beträffande begreppet pågående markanvändning borde bestå och att den praxis som därefter etablerats i huvudsak borde gälla även efter PBL:s ikraftträdande.

På grund av uttalanden i förarbetena och litteraturen kan fyra olika grupper av situationer urskiljas där fråga kan uppkomma om markanvändningen kan sägas vara pågående.

1. Om en viss åtgärd är tillåten i detaljplan eller områdesbestämmelser (PBL), i ett bygglov (PBL) eller i ett tillstånd enligt NVL så är det fråga om pågående markanvändning, förutsatt att åtgärden är aktuell objektivt sett. Däremot torde andra tillstånd, t.ex. enligt VL, inte i sig kvalificera en markanvändning som pågående.

2. Om en åtgärd är tillståndspliktig men frågan ännu inte är prövad skall man utgå från att åtgärden innebär en ändring i pågående markanvändning.

3. Om en åtgärd strider mot en materiell kravregel, t.ex. 3 kap. 1-4 §§ VL, skall åtgärden inte betraktas som en laglig pågående markanvändning.

4. Den fjärde och sista huvudgruppen av situationer behandlar sådana fall som ej omfattas av punkterna 1-3 ovan. I dessa fall blir frågan om den planerade åtgärden utgör en normal och naturlig rationalisering och därför kan anses som pågående markanvändning eller om det i stället rör sig om en ändrad markanvändning. En avgörande fråga är om den planerade åtgärden innebär en övergång till ett annat näringsfång, vilket i så fall bedöms som ändrad markanvändning.

8.3 Ersättningsgill värdeökning

Som konstaterats ovan måste enligt presumtionsregeln den uppkomna värdeökningen vara orsakad av annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt för att expropriaten skall ha rätt till ersättning. I förra avsnittet studerades vad som menas med begreppet markens tillåtna användningssätt. Nästa fråga blir då vilka olika fall av värdeökning som kan uppkomma utan att det beror på förväntningar om ändring i markens användningssätt.

I förarbetena ges exempel på sådana orsaker till värdeökning som

lagstiftaren bedömt som godtagbara och som således ger rätt till ersättning.

Vad först gäller obebyggda fastigheter nämns i propositionen 1971:122 s. 182 som exempel på en ersättningsgrundande orsak till värdeökning en rationalisering som, utan att påverka fastighetens skick, har medfört förbättrade avkastningsmöjligheter. En annan orsak kan vara höjda priser på fastighetens produkter eller tjänster. I de nu nämnda fallen blir den ersättningsgilla värdeökningen den ökning av marknadsvärdet som svarar mot rationaliseringen respektive prisstegringen.

Vad så gäller bebyggda fastigheter är sådan värdeökning ersättningsgill som hänger samman med stigande kostnader vid nyproduktion av likvärdiga objekt. Sådan värdestegring som beror på förväntan om ökad avkastning vid ett framtida med tätbebyggelseutvecklingen sammanhängande ändrat användningssätt är däremot inte ersättningsgill.

När det gäller att för redan bebyggd mark bedöma om den efter presumtionstidpunkten inträffade värdestegringen beror på annat än förväntningar om ändring i det tillåtna användningssättet kan enligt förarbetena ledning ofta hämtas från den prisutveckling som har skett för annan jämförlig bebyggelse där tätbebyggelseutvecklingen kan sägas vara fullbordad och där någon ändring i markanvändningen uppenbarligen inte kan förutses inom överskådlig tid.

Angående framför allt fastigheter vilkas presumtionsvärde väsentligen är grundat på andra omständigheter än avkastningsförmågan vid det före exploateringen aktuella användningssättet anvisar förarbetena ett förenklat sätt att beakta andra orsaker vid värderingen. Förfarandet som innebär en uppräkning av presumtionsvärdet med konsumentprisindex för tiden mellan presumtionstidpunkten och värdetidpunkten är tillämpligt i fall då det i och för sig står klart att en inträffad värdeökning åtminstone delvis beror av andra orsaker men det är svårt att precisera hur stor del av värdeökningen detta gäller. Detta beräkningssätt har karaktären av en hjälpregel som enbart är tänkt att användas då underlag saknas att beräkna ersättningen enligt den grundprincip som presumtionsregeln uttrycker.

I detta sammanhang skall också understrykas att de förväntningsvärden som föreligger redan vid presumtionstidpunkten är ersättningsgilla enligt förarbetena. Sådana förväntningsvärden skall uppräknas med konsumentprisindex för tiden mellan presumtionstidpunkten och värdetidpunkten om en mera betydande förändring av det allmänna prisläget skett sedan presumtionstidpunkten.

8.4 Icke ersättningsgill värdeökning

Som framgått av det ovan sagda har expropriaten inte rätt till ersättning för värdeökning som beror på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt. Frågan blir då vilka olika typer av situationer som faller utanför ramen för ersättning.

Vad först gäller obebyggd mark får inte expropriaten ersättning för den värdestegring som beror på att marken kommer att planläggas och bebyggas. Ett exempel härpå är åkermark som förväntas bli detaljplanelagd för enskilt bebyggande.

När det gäller bebyggd mark utgår inte ersättning för sådan prishöjning som beror på förväntningar om att marken får större byggnadsrätt enligt en ny plan.

Som framgått av avsnitt 8.2 anses markanvändningen som ändrad även i de fall där tillstånd eller dispens krävs för viss åtgärd eller verksamhet men där beslut om tillstånd eller dispens inte meddelats. En situation som berörts särskilt i direktiven gäller förväntningar om täktverksamhet. Från markägarhåll har beskrivits att situationen kan vara följande.

Ett kraftföretag skaffar sig ledningsrätt till ett markområde för att dra fram en stor underjordisk elkabel. Det aktuella markområdet omfattar en grusfyndighet som är lämpad att exploateras för kommersiell täktverksamhet. När kabeln dras fram har emellertid täkttillstånd ännu inte sökts eller har ansökan avslagits med motiveringen att det för närvarande inte finns behov av ännu en täkt. Några hinder mot täkttillstånd av hänsyn till naturvård eller liknande intresse föreligger dock inte. Kabelintrånget raserar möjligheten till framtida lönsam utvinning av grus. Kraftföretaget behöver inte betala ersättning för den mistade möjligheten att exploatera grus. Ett betydande marknadsvärde lämnas därmed oersatt.

9 Bevisbördefrågor

9.1 Inledning

I expropriationsmål där presumtionsregeln är tillämplig förkommer två olika bevisbörderegler. Först och främst har exproprianten, om exproprianten yrkar att presumtionsregeln skall tillämpas och markägaren bestrider detta, skyldighet att visa att en värdeökning av någon betydelse ägt rum under presumtionstiden och även hur stor denna är. Härefter har fastighetsägaren för att vinna framgång att visa att värdehöjningen beror av andra orsaker än förväntningar om ändrad markanvändning och att värdehöjningen därför är ersättningsgill.

Enligt direktiven skall utredningen belysa de bevisbördefrågor som presumtionsregeln aktualiserar. Härvid skall särskilt granskas om principen om att markägaren skall visa att konstaterad markvärdestegring beror på annat än förväntningsvärden uppfyller de krav på rättssäkerhet som bör ställas och om principen utgör en lämplig avvägning mellan markägarens och den exproprierandes intressen. Nedan följer därför en närmare genomgång av båda sidornas bevisbörda.

9.2 Allmänt om bevisbördefrågor i expropriationsmål

Frågan om bevisbördan inom expropriationsrätten behandlades utförligt vid 1949 års reform av 1917 års lag. Lagrådet anförde att där lika goda skäl föreligger för visst högre och för visst lägre belopp det högre bör dömas ut. Om verkliga värdet inte kan fastställas exakt eller om osäkerhet råder om detta borde enligt lagrådet bevisbördan åvila den exproprierande. Andra lagutskottet redovisade samma uppfattning beträffande tveksamma fall i sitt utlåtande, vilket godtogs av riksdagen.

Expropriationsutredningen erinrade i sitt betänkande Expropriationsändamål och expropriationsersättning m.m. (SOU 1969:50-51) om att domstolarna tidigare i skadeståndsmål ofta visade stor återhållsamhet när

det gällde att bestämma ersättningsbeloppens storlek. Om inte full bevisning kunde förebringas till stöd för ett yrkat belopp utdömdes endast ett lägre belopp. Mot denna bakgrund var det enligt utredningen 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 § RB. Denna regel ger domstolen befogenhet att uppskatta skadan till skäligt belopp när full bevisning inte alls eller endast med svårighet kan föras. Med hänsyn till den utveckling som sålunda hade 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 skall 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 hithörande frågor. Utredningen förordade i stället att parterna skulle anses principiellt likställda i bevisningshänseende.

Av Expropriationsutredningens betänkande och den därpå följande remissbehandlingen kunde inte dras någon slutsats om hur de uttalanden om bevisbördan som Lagrådet och Lagutskottet gjort i 1949 års lagstiftningsärende hade påverkat domstolarnas handlande. I propositionen 1971:122 konstaterade emellertid föredragande statsrådet att det förekommit att domstolar 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.

Föredragande statsrådet instämde 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 kunna tillämpas i expropiationsmål som i skadeståndsmål. Häremot kunde visserligen invändas att den exproprierande har större möjligheter att förfoga över utredningsmaterial än expropriaten. Svårigheterna för expropriaten 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. Expropriatens 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 att de förut nämnda uttalandena av Lagrådet och Lagutskottet inte längre skulle vara vägledande vid bevisvärderingen i expropriationsmål. I stället borde i sådana mål samma principer gälla som i skadeståndsrättsliga mål. Någon uttrycklig bestämmelse härom i lagen ansågs inte behövlig. Föredragande statsrådet ansåg sig kunna utgå ifrån att domstolarna även utan en sådan bestämmelse skulle komma att följa de sålunda angivna principerna.

Lagrådet framhöll beträffande innebörden av uttalandena i samband med 1949 års reform att det kunde sättas i fråga om dessa avsetts skola utrycka en allmän princip om bevisbördan i mål om expropriation. Lagrådet ansåg att de snarare hänsyftade på sådana fall då i värderingsfrågor den exproprierande enligt sakens natur är närmast till att förebringa viss utredning men sådan inte framlagts. Lagrådet gjorde inga invändningar mot föredragande statsrådets idé om att samma bevisvärderingspriciper borde gälla i skadeståndsmål och expropriationsmål.

Civilutskottet anslöt sig vid riksdagsbehandlingen (CU 1971:27) till vad som i propositionen anförts om bevisbördan och uttalade att rättstillämpningen får med angiven utgångspunkt och med hänsyn till parternas möjligheter att förebringa bevisning avgöra vad som kan fordras i olika situationer i bevisningshänseende. Utskottet menade vidare att inom ovisshetsmarginalerna får ersättningen uppskattas till skäligt belopp med beaktande av sannolikheten för olika påståenden och med det kvarstående syftet att bestämma en ersättning som så nära som möjligt svarar mot sakägarens verkliga förlust.

Den nya ordningen innebar 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 rörelseskada måste det åligga expropriaten att tillhandahålla utredning om tillgångar, omsättning 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 byggnades beskaffenhet torde få godtas om de inte i och för sig förefaller osannolika eller motsägelsefulla av utredningen i målet. Några allmänna regler om vilka beviskrav som skall gälla i olika situationer uppställdes inte i propositionen, utan det överlämnades till rättstillämpningen att avgöra detta från fall till fall efter allmänna överväganden.

Av betydelse i förevarande sammanhang är den materiella processledningen vid handläggningen i expropriationsmål i fastighetsdomstolen. Regler därom finns i 5 kap. 12 § ExL. I första stycket sägs att domstolen skall 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 onödig utredning inte förebringas i målet. Genom regeln i andra stycket tillhandahålles domstolen ett särskilt medel i den processledande verksamheten, nämligen s.k. utredningsbeslut. Genom ett sådant meddelar domstolen parterna vilken utredning som enligt dess mening bör förebringas i målet.

9.3 Närmare om expropriantens bevisbörda

Som nämnts inledningsvis i detta kapitel föreligger en särskild bevisbördeproblematik vid tillämpning av presumtionsregeln. Bevisbördan är här uppdelad mellan exproprianten och expropiaten avseende olika frågor.

Den exproprierandes bevisbörda kommenterades av Lagrådet i 1971 års lagstiftningsärende. Lagrådet yttrade därvid att presumtionsregeln inte helt fritar den exproprierande från bevisskyldighet i värderingsfrågan. Presumtionen avser enligt Lagrådet endast orsaken till en konstaterad värdeökning och alltså inte att en höjning över huvud taget inträffat. Om exproprianten yrkar att presumtionsregeln skall tillämpas och markägaren bestrider detta måste exproprianten visa att en värdeökning ägt rum under presumtionstiden och även hur stor denna är. Det är därför i ett sådant fall nödvändigt att såväl det aktuella värdet som värdet vid presumtionstidpunkten utreds i målet. På detta sätt skapas enligt Lagrådet en viss ram för markägarens bevisskyldighet i fråga om ersättningsgill värdestegring.

Föredragande statsrådet hade inget att invända mot Lagrådets yttrande i denna del.

I rättsfallet NJA 1982 s. 757 utvecklade HD sin syn på de beviskrav som åligger exproprianten. Domstolen anförde bl.a. följande.

> När i expropriationsmål den exproprierande yrkar att presumtionsregeln skall tillämpas och markägaren bestrider detta, åligger det den exproprierande att visa att en värdeökning ägt rum under presumtionstiden och storleken därav. För att kunna göra detta måste den exproprierande i princip visa värdet av fastigheten vid såväl presumtionstidpunkten som värdetidpunkten, i fråga om värdet vid presum-

tionstidpunkten i förekommande fall jämkat med hänsyn till höjning av det allmänna prisläget fram till värdetidpunkten. Vid bestämmandet av presumtionsvärdet skall, såsom framhålles i förarbetena (prop 1971:122 s 182), vanliga regler för fastställande av löseskilling gälla. Värdebestämning i expropriationsmål måste i stor utsträckning ske genom skälighetsuppskattning (jfr prop 1971:122 s 170). Om tillgänglig utredning i målet inte ger tillräckligt underlag för fastställande av värdet vid de båda jämförelsetidpunkterna eller någon av dem, får därför sådant osäkert värde med tillämpning av grunderna för 35 kap 5 § RB bestämmas till ett med hänsyn till omständigheterna skäligt belopp inom ramen för parternas ståndpunkter.

9.4 Närmare om expropriatens bevisbörda

Den princip om likställighet i bevisningshänseende som infördes genom uttalandena vid 1971 års reform är inte giltig i alla fall. Enligt presumtionsregeln skall nämligen en värdestegring som ägt rum under en viss tidrymd före ansökningen om expropriation vara ersättningsgill endast i den mån det blir utrett att ökningen beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt. Om markägaren förmår motbevisa presumtionen får han ersättning för den ökning av markvärdet som inträffat. Denna regel har tillkommit för att garantera att samhället kan förbehållas viss del av eventuell värdestegring.

Frågan om expropriatens bevisbörda behandlades av Lagrådet i 1971 års lagstiftningsärende. Lagrådet menade att den ovan nämnda principen om likställighet i bevishänseende i expropriationsmål lider en högst betydande inskränkning vid tillämpning av presumtionsregeln på grund av den bevisbörda som läggs på expropriaten. Vidare anförde Lagrådet att motivet för att införa en presumtionsregel hade angivits vara att det i allmänhet är svårt att bestämt ange orsakerna till en uppkommen förändring av fastighetsvärdena och att det vid expropriation för tätbebyggelse ofta kan vara svårare än annars att avgöra vad som orsakat en viss värdestegring. Om det alltså kan vara svårt för kommunen att visa i vad mån förväntningar om ändrad användning inverkat höjande på fastighetsvärdet är det enligt Lagrådets mening många gånger minst lika svårt för markägaren att visa att en värdehöjning beror av andra orsaker och därför är ersättningsgill.

I fråga om den bevisbörda som bör åligga expropriaten yttrade Lagrådet vidare. I den mån en värdestegring beror av åtgärder som markägaren själv vidtagit får han naturligtvis vara beredd att i expropriationsmålet prestera utredning om sina kostnader och det arbete som utförts. I andra fall kan det vara mycket svårt för honom att styrka

tänkbara orsaker till en stegring och i fråga om en i och för sig värdehöjande faktors närmare inverkan på det ifrågavarande fastighetsvärdet kommer merendels osäkerhet att råda. För att inte markägarens bevisskyldighet skall bli honom övermäktig är det av vikt att inte alltför stora krav ställs på styrkan av den bevisning som han har att tillhandahålla. Beträffande vissa förhållanden kan över huvud taget fullständig utredning inte vinnas och vid värdeuppskattning i allmänhet måste man i viss mån nöja sig med sannolikhetsövervägaganden.

I anledning av Lagrådets yttrande uttalade föredragande statsrådet att det i och för sig är obestridligen riktigt att beviskraven i viss utsträckning måste anpassas till svårigheterna att prestera en fullt tillförlitlig utredning. Såtillvida hade han alltså ingenting att invända mot vad Lagrådet hade anfört. Han ville emellertid understryka att regelns grundläggande innebörd är att det skall gälla en presumtion för att en värdeökning beror på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt. Endast i den mån presumtionen motbevisas utgår ersättning för den markvärdestegring som inträffat.

År 1972 utökades presumtionsregelns tillämpningsområde till samtliga expropriationsändamål. I samband med detta lagstiftningsärende anfördes från flera remissinstanser ytterligare invändningar av bevisteknisk art. Innebörden av denna kritik var att i fall då marken tas i anspråk för ändamål som inte i och för sig medför värdestegring någon presumtion inte kan uppställas för att det är samhällets egna insatser som har medfört en eventuell ökning av fastighetens värde och att i allt fall fastighetsägaren får svårigheter att motbevisa en sådan presumtion.

Föredragande statsrådet uttalade som svar på denna kritik att det ligger i sakens natur att förväntningar om ändrad markanvändning är ganska svårgripbar och att deras inverkan på markvärdet svårligen kan bestämmas exakt, medan mera reella orsaker till markvärdestegring lättare låter sig påvisas. Om värdestegringen beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt bör detta i allmänhet kunna visas i expropriationsmålet utan alltför stora svårigheter. Den bevisbörda som läggs på fastighetsägaren blir densamma oberoende av för vilket ändamål expropriationen sker. Det är självklart att beviskraven i viss utsträckning måste anpassas till svårigheterna att prestera en fullt tillförlitlig utredning.

Under remissbehandlingen hade som ett specialfall anförts att värdestegringen beror på att området är naturskönt eller i övrigt attraktivt från fritidssynpunkt. Föredragande statsrådet anförde i anledning av detta exempel att om det i ett sådant fall är fråga om ett obebyggt område värdestegringen lär hänga samman just med förväntningar om att marken på grund av sina företräden skall kunna

användas på annat sätt än som förut har varit tillåtet. En sådan värdestegring skall alltså enligt presumtionsregeln inte ersättas. Uppkommer fråga om att lösa in redan bebyggda fastigheter inom natursköna eller för fritidsaktiviteter eftertraktade områden kan det ofta tänkas att den yttre miljön medfört värdestegring på fastigheterna utan samband med ändring i markens tillåtna användningsätt. En sådan värdestegring är jämförlig med den som i tätorter kan uppstå till följd av förbättrat kommunikationsläge o.d. och skall alltså vid tillämpning av presumtionsregeln tillgodoräknas fastighetsägaren.

I praxis har de möjligheter att bryta presumtionen som anvisats i förarbetena kunnat utnyttjas endast i liten utsträckning. Detta framgår av den i betänkandet tidigare omnämnda rapporten från Lantmäteriverket, Presumtionsregeln - En analys av presumtionsregeln i expropriationslagen, 1993:10 av Anders Axlund. Författaren har analyserat ett femtontal rättsfall som avgjorts i en hovrätt eller i HD.

Enligt rapporten har det i de fall presumtionen brutits i huvudsak varit fråga om fall då expropriaten velat visa att ingen förändring av det tillåtna användningssättet skett mellan presumtionstidpunkten och värdetidpunkten. I ett mål (Svea HovR 1981-05-26, DT 15) hävdade fastighetsägarna att det med bortseende från byggnadsförbud tillåtna användningssättet vid presumtionstidpunkten, nybyggnad av permanentbebyggelse, fortfarande gällde vid värdetidpunkten och att värdeökningen mellan presumtionstidpunkten och värdetidpunkten således inte berodde på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt. Enligt de nya stadsplaner som i tiden kring värdetidpunkten fastställdes för expropriationsområdet gällde ungefär samma byggnadsrätt som tillkom fastigheterna enligt den gamla byggnadsplanen med bortseende från byggnadsförbudet. Hovrätten fann i målet att man skulle bortse från byggnadsförbudet och utdömde således ersättningar som grundade sig på värdet vid värdetidpunkten enligt den i byggnadsplanen medgivna byggnadsrätten, vilket innebar att presumtionen var bruten.

I ett annat mål i ovan nämnda rapport (NJA 1984 s. 93 I), som avsåg ersättning vid inlösen enligt BL, hävdade fastighetsägarna att den tillåtna markanvändningen såväl vid presumtionstidpunkten som vid värdetidpunkten bestod i en rätt att bebygga fastigheten med tre tomter för permanentändamål enligt avstyckningsplan med bortseende från tätbebyggelseförbud. HD fann dock i detta mål att tätbebyggelseförbudet, som hade meddelats i tiden mellan presumtionstidpunkten och värdetidpunkten, i princip var att jämställa med upphävande av avstyckningsplanen. Den tillåtna markanvändningen hade alltså förändrats mellan presumtionstidpunkten och värdetidpunkten.

I ett annat fall i Lantmäteriverkets rapport (NJA 1982 s. 757) hävdade expropriaten att den vid presumtionstidpunkten förväntade bebyggelserätten var densamma som enligt den nya stadsplanen. Vid presumtionstidpunkten saknades såväl plan som planförslag eller annan dokumentation som visade på någon högre grad av förväntningar om kommande bebyggelse. Enligt HD:s bedömning var det inte styrkt att värdeökningen berodde på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt.

I övriga fall som analyseras i rapporten synes man från fastighetsägarhåll endast i begränsad omfattning ha försökt visa att värdeökningen mellan presumtionstidpunkten och värdetidpunkten berott på andra faktorer än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt.

9.5 Presumtionsregeln vid förrättning

Presumtionsregeln är i vissa fall tillämplig även vid förrättning hos fastighetsbildningsmyndigheten. Till skillnad från då regeln tillämpas av en domstol finns det vid en förrättning inget krav på att regeln skall åberopas av en part för att kunna tillämpas. Det åligger i stället fastighetsbildningsmyndigheten att självmant utreda om presumtionsregeln blir tillämplig i det enskilda fallet. De ovannämda bevisbördereglerna blir därmed inte tillämpliga i förrättningssituationen.

10 Överväganden

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att placeringen av bevisbördan i mål där 4 kap. 3 § ExL åberopas skall ändras då det gäller orsaken till en konstaterad värdeökning. I stället för att som i dag ålägga expropriaten bevisbördan för att ökningen av fastighetens marknadsvärde beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt föreslår utredningen att bevisbördan flyttas över på exproprianten så att denne skall bevisa att värdeökningen beror på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt. Detta innebär med andra ord att presumtionen för att ersättning inte skall utgå för värdeökningen försvinner.

Utredningen föreslår vidare att 4 kap. 3 § 1 st. ExL inte skall tillämpas beträffande värdestegring som är att hänföra till täkt av jordarter som avses i 18 § NVL.

10.1 Inledning

Presumtionsregeln har nu funnits i över tjugo år. Sedan den trädde i kraft har det svenska samhället genomgått betydande förändringar.

På 1970-talet tillväxte den svenska ekonomin och städer och samhällen expanderade. Det allmänna hade i detta läge behov av att förvärva mark i stor omfattning. Eftersom efterfrågan på mark steg kom också fastighetspriserna att stiga. Det var i detta läge som presumtionsregeln infördes bl.a. för att dämpa prisstegringen. Trots detta steg fastighets-

priserna beträffande flera fastighetstyper under sista hälften av 1970-talet mer än konsumentprisindex, se *bilaga 2*.

Under den första hälften av 1980-talet följde prisutvecklingen på fastighetsmarknaden i stort sett konsumentprisindex för att sedan stiga kraftigt i förhållande till konsumentprisindex under sista hälften av 1980-talet. Under detta decennium började också en ny företeelse att göra sig gällande i det svenska samhället, nämligen privatisering av sådan verksamhet som det allmänna tidigare ensamt ansvarat för.

Under första hälften av 1990-talet har samhällsekonomin varit kärv. Staten och kommunerna måste hålla igen på sina utgifter och förvärvar inte mark i samma utsträckning som förr. Behovet av ny mark för bebyggelse är inte längre lika stort eftersom samhällena är väl utbyggda. Byggnadsverksamheten ligger på en mycket låg nivå. Ett område där det dock fortfarande finns behov av mark gäller utbyggnaden av infrastrukturen i landet, t.ex. vägbyggen och dragning av nya järnvägslinjer.

Av det ovan sagda framgår att de samhälleliga förutsättningar som fanns när presumtionsregeln infördes inte är riktigt desamma idag.

10.2 Kartläggning och utvärdering av presumtionsregelns betydelse

I utredningens uppdrag har ingått att kartlägga och utvärdera presumtionsregelns betydelse. Regeln kan ha effekt på olika sätt. I första hand får den direkt betydelse i ett expropriations- eller förrättningsförfarande där lagrummet tillämpas på ett aktuellt fall av domstol eller fastighetsbildningsmyndighet. Presumtionsregeln kan även få indirekt betydelse som prisdämpande faktor när kontrahenterna träffar en förhandlingsuppgörelse i en sak som eljest skulle kunna gå till domstol. Slutligen föreligger den möjligheten att presumtionsregeln genom sin blotta existens har en allmänt dämpande effekt på fastighetspriserna över lag.

Att uppskatta presumtionsregelns betydelse för prisnivån i de ovan nämnda situationerna är förenat med betydande svårigheter. Detta gäller särskilt för de två sistnämnda situationerna. Vad först gäller frågan om presumtionsregelns allmänna effekt på fastighetspriserna kan konstateras att dessa stigit kraftigt i förhållande till konsumentprisindex vid två tillfällen sedan regeln trädde i kraft, kring år 1977 och kring år 1990. Hur prisutvecklingen på fastighetsmarknaden skulle ha tett sig om presumtionsregeln inte hade funnits är naturligtvis omöjligt att säga men man kan nog räkna med att priserna på fastighetsmarknaden styrs av många olika faktorer som t.ex. den allmänna konjukturen, investerings-

behov, räntenivåer, kreditmöjligheter, subventioner och skattesystem. Presumtionsregeln är alltså endast en faktor bland flera som kan inverka på prisnivån och dess betydelse skall nog inte överdrivas. Utredningen vill i detta sammanhang anmärka att det inte finns några statistiska uppgifter motsvarande dem i *bilaga 2* vad gäller råmark. Det går därför inte att med säkerhet uttala sig om presumtionsregelns eventuella inverkan på prisutvecklingen vad gäller denna marktyp.

När det gäller presumtionsregelns direkta betydelse är det av intresse att studera antalet expropriationsmål. Som konstaterats i kapitel 6 i betänkandet finns det ingen statistik över antalet expropriationsmål där presumtionsregeln åberopats. Däremot finns statistiska uppgifter om hur många expropriationsmål som avgörs per år. Antalet sådana mål har varierat under den tid som presumtionsregeln funnits. Trenden är dock att det blir färre och färre expropriationsmål per år. De senaste åren har det rört sig om något hundratal varje år. Av de intervjuer som utredningen gjort med personer med erfarenhet av presumtionsregeln framgår också att det numera inte är så ofta som presumtionsregeln åberopas i expropriationsmål. En anledning till detta är att om inflationen har varit hög under presumtionstiden detta leder till ett höjt konsumentprisindex, varför presumtionsregeln förlorar sin betydelse.

Vad gäller presumtionsregelns indirekta effekt framgår av de intervjuer som utredningen gjort att regeln verkar ha sin största betydelse som prisdämpande faktor i en förhandlingssituation mellan en markägare och en expropriationsberättigad förvärvare. Innan ett expropriationsmål inleds eller under målets gång händer det att den expropriationsberättigade tar kontakt med markägaren för att försöka träffa en uppgörelse om markersättningen utom rätta. Eftersom markägaren vet att motparten kan åberopa presumtionsregeln i rättegången och att det är svårt för honom att motbevisa presumtionen, accepterar han frivilligt ett lägre bud per kvadratmeter än vad han skulle ha gjort om presumtionsregeln inte funnits.

10.3 Svarar presumtionsregeln mot dagens behov?

Uttrycken tillåten respektive ändrad markanvändning

Ett av syftena med presumtionsregeln är att hindra att kommunerna tvingas ersätta värdestegring som det allmänna gett upphov till i samband med tätbebyggelseutvecklingen. Att det allmänna inte skall behöva betala för "samma sak" två gånger, dels för en investering och dels för en markvärdestegring orsakad av investeringen, är en princip

som är accepterad också i flera andra länder. Utredningen anser att detta synsätt fortfarande är riktigt. Frågan är dock hur denna princip skall komma till uttryck i lagtexten.

Vid presumtionsregelns tillkomst valde man att utforma regeln så att den exproprierandes skyldighet att utge ersättning för värdeökning knöts till frågan om värdeökningen beror på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt eller ej. Som framgått av kapitel 8 i betänkandet är dock begreppet förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt inte något helt enkelt begrepp att arbeta med.

Av den anledningen har utredningen övervägt om detta uttryck borde ersättas med något annat. En idé vore att i stället använda ett begrepp som innebär att värdeökning orsakad av samhällets insatser inte skall ersättas vid expropriation. Ett sådant uttryck är emellertid svårt att definiera och avgränsa. Betänkligheter mot ett sådant uttryck i lagtexten har också framhörts från flera håll. Utredningen anser därför inte att begreppet samhällets insatser vore bättre än det nuvarande uttryckssättet.

Utredningen har vidare undersökt andra länders ersättningsregler för att jämföra olika uttryckssätt. Härvid har utredningen särskilt studerat den norska ersättningslagen. Det har dock visat sig att även de andra ländernas lösningar i den aktuella frågan ibland kan medföra gränsdragningsproblem och bevissvårigheter.

Det är alltså inte lätt att hitta något nytt uttryckssätt som är bättre än vårt nuvarande. Det är också viktigt att se till helheten av systemet av regler och i detta sammanhang måste man beakta att begreppen tillåten respektive ändrad markanvändning är väl inarbetade uttryck inom såväl fastighetsrätten som mark- och miljörätten. Det krävs därför starka skäl för att dessa skall ersättas av något nytt. Oavsett vilket uttryckssätt man väljer måste rätten till ersättning begränsas på något sätt och det kan alltid ges exempel på fall där ersättning inte utgår som kan framstå som orättvisa. Mot bakgrund av det anförda anser utredningen att övervägande skäl talar för att vårt nuvarande uttryckssätt inte bör bytas ut mot något annat.

Det finns dock en ersättningssituation som har väckt frågan om inte ett undantag borde införas från huvudregeln att ersättning inte utgår för förväntningsvärden. I debatten har frågan om ersättning för förekomsten av grus och andra jordarter kommit att få stort utrymme och utredningen har i direktiven uppmanats att ägna denna fråga särskild uppmärksamhet. Naturtillgångar av nu nämnd beskaffenhet kan inte exploateras utan att täkttillstånd meddelats enligt 18 § 1 st. NVL eller vissa andra lagstadganden. Sådana naturtillgångar utgör en ekonomiskt värdefull egendom som är begärlig för åtskilliga ändamål och av stor betydelse för näringslivet och samhället. Det är därför naturligt att markvärdet starkt

påverkas av möjligheten att kommersiellt utnyttja naturtillgångarna genom täkt. Samhället har genom lagstiftning tillagts rätten att tillåta eller förhindra exploatering av naturresurserna. Tidigare kunde en markägare få ersättning för vägrat täkttillstånd, men denna regel slopades 1973, dvs. efter presumtionsregelns införande. När sådan exploatering tillåts uppkommer i allmänhet en värdestegring som kan vara betydande. Även befogade förväntningar om framtida exploateringsmöjligheter, t.ex. genom ett positivt förhandsbesked, kan medföra en ökning av marknadsvärdet. Samhällets insats är härvidlag begränsad till den myndighetsfunktion vid tillståndsgivningen som föreskrivs i NVL m.fl. lagar. Täktexploateringen har inte något samband med samhällsinsatser av den typ som leder till sådan markvärdestegring som presumtionsregeln är inriktad på att motverka. Enligt utredningens mening saknas skäl att denna lagregel skall utgöra hinder för markägaren att dra fördel av en sådan värdestegring som har samband med tillgodogörande av grus och liknande naturtillgångar. Värdestegringen bör i stället fullt ut tillkomma markägaren även om denna uppkommit under presumtionstiden. Vad nu anförts föranleder en ändring i lagtexten.

Presumtionstidens längd

I detta sammanhang skall också nämnas att utredningen övervägt om det finns anledning att ändra presumtionstidens längd. Utredningen har stannat för att så inte är fallet eftersom de skäl som anfördes till stöd för valet av tidsperiod i samband med att presumtionsregeln infördes forfarande äger sin riktighet (se avsnitt 3.3 Närmare om presumtionsregeln och dess tillkomst).

Problematiken kring privata exproprianter

Utredningen är som framgått ovan av den uppfattningen att det är rimligt att stat och kommun när de exproprierar inte skall behöva utge ersättning för värdeökning de själva gett upphov till. Däremot är det enligt utredningens uppfattning inte självklart att privata rättssubjekt som exproprierar skall åtnjuta samma förmån som ett allmänt rättssubjekt. De privata organen har ju inte själva åstadkommit värdeökningen.

Den egentliga anledningen till att presumtionsregeln gjordes tillämplig beträffande alla exproprianter var att man var rädd för att det skulle uppstå två markprisnivåer på fastighetsmarknaden, en för stat och kommun och en för alla andra. Som konstaterats ovan är det dock

tveksamt om presumtionsregeln generellt har någon större inverkan på fastighetspriserna. Därmed är huvudargumentet för att låta presumtionsregeln vara generellt giltig inte längre så starkt.

Även om det i dagens läge inte är så vanligt med enskilda exproprianter kommer sannolikt privatiseringen i samhället att leda till att antalet enskilda exproprianter, med såväl svenska som utländska ägarintressen, ökar i framtiden. Man får inte heller i detta sammanhang glömma bort de situationer där presumtionsregeln kan åberpas enligt andra lagar, t.ex. ledningsrättslagen. Också här kan privata intressenter vilja åberopa presumtionsregeln. Även om den verksamhet som en enskild expropriant sysslar med har ett allmänt intresse handlar det ju om ett markförvärv mellan två enskilda parter.

Mot det nu sagda talar emellertid den omständigheten att det i övrigt inte finns några särbestämmelser för enskilda exproprianter i ExL. Även andra för exproprianter förmånliga regler gäller generellt. Att föreslå en ändring av presumtionsregeln som innebär en särreglering för enskilda exproprianter skulle därför vara att bryta mot systemet i ExL. En sådan ändring bör enligt utredningens uppfattning i stället ske i ett annat sammanhang där ett större grepp tas kring frågorna om privata rättssubjekt som exproprianter. Utredningen har därför stannat för att inte förslå någon ändring i denna del.

10.4 Krav på rättssäkerhet

Utredningen har också haft i uppdrag att studera bevisbördeproblematiken i expropriationsmål. Enligt nu gällande regler förekommer två olika bevisbörderegler. Först och främst åligger det exproprianten att åberopa presumtionsregeln om exproprianten vill att den skall tillämpas i målet. Om markägaren då bestrider att presumtionsregeln är tillämplig har exproprianten att bevisa att en värdeökning av någon betydelse ägt rum under presumtionstiden och hur stor den är. Härefter har markägaren att bevisa att värdeökningen beror på andra orsaker än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt.

Som framgått ovan hade lagrådet i 1971 års lagstiftningsärende betänkligheter mot att bevisbördan för orsaken till värdeökningen lades på markägaren. Lagrådet uttalade att om det är svårt för kommunen att visa i vad mån förväntningar om ändrad markanvändning inverkat höjande på fastighetsvärdet det många gånger är minst lika svårt för markägaren att visa att en värdehöjning beror av andra orsaker och därför är ersättningsgill. Av kapitel 9 i betänkandet framgår att det i praxis förekommit få fall där presumtionen brutits.

Som utredningen förut framhållit är skälen till en markvärdestegring i allmänhet mycket sammansatta. Att då lägga bevisbördan för orsaken till värdeökningen på markägaren, som ju måste anses vara den svagare parten i ett expropriationsmål, kan enligt utredningen inte stå i överensstämmelse med de krav på rättssäkerhet som man skall kunna ställa i en demokratisk rättsstat. Inte heller har någon presumtionsregel återfunnits i något annat jämförbart lands expropriationsrätt (se kapitel 5 i betänkandet). Härtill kommer att det inte finns någon anledning att behandla situationen i 4 kap. 3 § ExL annorlunda än situationen i 4 kap. 2 § ExL. Den expropriant som vill åberopa sistnämnda lagrum och som menar att ersättning inte skall utgå med hela det av markägaren yrkade beloppet, eftersom en del av värdet beror på expropriationsföretagets inverkan, har bevisbördan för sitt påstående. Detta är naturligt eftersom det är till den exproprierandes förmån att regeln tillämpas. Samma princip gör sig gällande beträffande 4 kap. 3 § ExL. Det är ju den som exproprierar som vill betala lägre ersättning är marknadsvärdet.

Utredningen är därför av den uppfattningen att det bör vara exproprianten som har bevisbördan inte bara för att en värdeökning faktiskt föreligger utan även för orsaken till denna. Utredningen föreslår att den nya ordningen i bevisbördehänseende kommer till tydligt uttryck i lagtexten.

Vad slutligen gäller de beviskrav som skall gälla i olika situationer kan några regler härom inte uppställas. Allmänt kan dock sägas att eftersom det kan vara mycket svårt att utreda orsaken till en värdeökning kraven inte får ställas för högt på exproprianten.

10.5 Ekonomiska konsekvenser

Att göra en säker prognos angående de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag är inte lätt. Det troliga är emellertid att 4 kap. 3 § ExL med utredningens förslag inte kommer att tillämpas i lika många fall i fortsättningen eftersom presumtionen faller bort och exproprianten får bevisbördan för samtliga rekvisit. Detta leder till att expropriationsersättningen i stället i fler fall än i dagsläget kommer att bestämmas enligt huvudregeln i 4 kap. 1 § ExL, vilket alltså innebär att den exproprierande i framtiden i sådana fall får betala ersättningsbelopp som är högre än om 4 kap. 3 § ExL skulle ha tillämpats. Utredningen anser dock inte att det är möjligt att göra en kalkyl över hur mycket mer pengar olika exproprianter kan komma att behöva betala i framtiden till följd av förslaget.

Avslutningsvis skall också nämnas att med hänsyn till att kostnaderna för expropriationsförfarandet enligt nuvarande regler i stor utsträckning åvilar exproprianten oavsett utgången i målet effekterna av förslaget i detta hänseende torde bli obetydliga.

11 Författningskommentar

11.1 Expropriationslagen (1972:719)

4 kap. 3 §

Utredningen föreslår två ändringar av paragrafen. Den första ändringen handlar om en överflyttning av bevisbördan. I dagsläget är bevisbördan uppdelad mellan expropriantен och expropriaten. Först och främst ankommer det på expropriantен att bevisa att en värdeökning uppkommit mellan presumtionstidpunkten och värdetidpunkten och hur stor ökningen är. Därefter skall enligt nu gällande regler expropriaten bevisa att värdeökningen beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt för att vara berättigad till ersättning för värdeökningen. Utredningen föreslår att bevisbördan i sin helhet flyttas över på expropriantен. Därmed kommer det inte längre att finnas någon presumtion för att ersättning för värdeökningen inte skall utgå. Det skall anmärkas att denna ändring inte påverkar handläggningen vid en förrättning enligt FBL och LL med hänsyn till att fastighetsbildningsmyndigheten är skyldig att göra en officialutredning där bevisbörderegler inte har sammma betydelse. Överklagas förrättningsbeslutet, tillämpas emellertid bevisreglerna fullt ut i fastighetsdomstolen.

Som förut framhållits är det ofta flera samverkande faktorer som föranleder en värdestegring på en fastighet. Om det vid en helhetsbedömning av samtliga omständigheter kan konstateras att förväntningarna om ändrad markanvändning är den klart dominerande orsaken till värdestegringen, föreligger förutsättningar att inte tillgodoräkna ägaren den aktuella värdeökningen.

Utredningen föreslår vidare att ett nytt andra stycke införs. Genom den föreslagna lydelsen av detta stycke undantas från tillämpningen av första sycket sådan värdestegring som uppkommit under den där angivna tiden på grund av möjlighet till täkt av vissa naturtillgångar. Det gäller sådana jordarter som anges i 18 § 1 st. NVL nämligen sten, grus, sand, lera, torv eller andra jordarter. Täkt för annat ändamål än markägarens

husbehov får inte ske utan tillstånd av vederbörlig myndighet. Värdet på marken är därför beroende av om täkttillstånd erhållits eller kan förväntas bli meddelat. Värderingen sker med hänsyn till situationen vid värdetidpunkten. Markinnehavaren skall erhålla betalning med det belopp som därvid framkommer. Det bör dock framhållas att om möjligheten är beroende av expropriationsföretaget ersättningen skall bestämmas med hänsyn till influensregeln i 4 kap. 2 § ExL.

Ikraftträdande

De nya reglerna bör vara tillämpliga endast på de mål som anhängiggörs efter ikraftträdandet. Naturligtvis skall motsvarande princip gälla de förrättningssituationer som kan förekomma enligt andra lagar och där presumtionsregeln blir tillämplig genom hänvisning.

11.2 Vattenlagen (1983:291)

9 kap. 6 §

Detta lagrum motsvarar 4 kap. 3 § ExL. Utredningen föreslår därför att samma ändringar som föreslagits angående ExL genomförs vad gäller VL.

Särskilt yttrande av Guldner Hornsved

Utredningen har föreslagit två ändringar i expropriationslagens så kallade presumtionsregel. Den ena ändringen avser överflyttning till den exproprierande av bevisbördan för orsaken till en konstaterad värdeökning. Den andra avser undantag från presumtionsregeln beträffande värdeökning som är att hänföra till täkt av vissa jordarter.

Jag delar inte utredningens uppfattning att det finns ett behov av dessa ändringar.

Utredningen konstaterar att de samhälleliga förutsättningar som fanns när presumtionsregeln infördes inte är riktigt desamma idag. Emellertid har utredningen funnit att presumtionsregeln bör finnas kvar men med ovannämnda ändringar. Vidare framhåller utredningen på sid 91 att presumtionsregeln verkar ha sin största betydelse indirekt som prisdämpande faktor i en förhandlingssituation mellan markägaren och en expropriationsberättigad förvärvare. Eftersom - fortsätter utredningen - markägaren vet att presumtionsregeln kan åberopas och att han har svårt att motbevisa presumtionen accepterar han frivilligt ett lägre bud än vad han skulle ha gjort om presumtionsregeln inte funnits. Jag har ingen erinran mot dessa synpunkter.

Om den exproprierande åläggs bevisbördan för orsaken till värdeökningen vet markägaren att den exproprierande har svårigheter att fullgöra bevisningen. Markägaren vet också att den exproprierande får stå för samtliga kostnader åtminstone i första instans. Under sådana förutsättningar kan man knappast räkna med att markägaren är intresserad av en frivillig uppgörelse. I vart fall ger regeln i dess föreslagna utformning inte något särskilt incitament till sådan uppgörelse. Följden blir naturligtvis att regelns indirekta verkan, som ju enligt utredningens egen uppfattning utgör regelns största betydelse, försvinner. Den konsekvensen är enligt min mening inte eftersträvansvärd.

Det enda egentliga motivet för utredningen att överflytta bevisbördan till den exproprierande är att nuvarande bestämmelse om bevisbördan inte skulle stå i överensstämmelse med kraven på rättssäkerhet i en demokratisk rättsstat. Att bevisbördebestämmelsens utformning skulle ha medfört rättsosäkerhet har dock inte påvisats i något fall trots att presumtionsregeln funnits i drygt 24 år. Påståenden om rättsförluster för

markägare när det gäller grusförekomster har visserligen förekommit men dessa problem ligger enligt min mening på ett något annat plan och har inte direkt med presumtionsregeln och bevisbördebestämmelsen att göra. Dessa problem kommenteras mera nedan. Jag kan således inte finna att kraven på rättssäkerhet motiverar den föreslagna lagändringen.

Utredningen gör också på sid 95 en jämförelse med den så kallade influensregeln i 4 kap 2 § expropriationslagen. Jämförelsen är enligt min mening inte adekvat. För det första avser influensregeln en speciell föreliggande situation, nämligen inverkan av expropriationsföretaget. Så är inte fallet beträffande presumtionsregeln. För det andra kan influensregeln åberopas även av markägaren för det fall att han vill undgå negativ värdeinverkan av expropriationsföretaget. Markägaren har då bevisbördan. I utredningen på sid 95 är texten så formulerad man kan tro att influensregeln är till bara för den exproprierande.

Ersättning för grusförekomster har under utredningens gång varit ett ofta förekommande diskussionsämne. Diskussionerna har fått till resultat att utredningen föreslagit det inledningsvis omnämnda undantaget rörande täkt av vissa jordarter. På sid 93 anger utredningen att täktexploatering inte har något samband med samhällsinsatser av den typ som leder till en sådan markvärdestegring som presumtionsregeln är inriktad på att motverka. Enligt utredningen saknas skäl att denna lagregel ska utgöra hinder för markägaren att dra fördel av en sådan värdestegring som har samband med tillgodogörande av grus och liknande naturtillgångar.

Enligt min mening är det varken presumtionsregeln eller dess bevisbördebestämmelse som utgör hinder för markägaren att få ersättning för grusförekomsten. Problemet har i stället samband med den i svensk lagstiftning godtagna principen att ersättning ska utgå endast i den mån skadan utgör intrång i pågående markanvändning. Det föreslagna undantaget är enligt min uppfattning ingen lösning på problemet.

Särskilt yttrande av Fredrik Bonde med instämmande av Bengt Ljungqvist

Behövs presumtionsregeln ?

Enligt direktiven skall utredningsmannen söka utröna i vilken utsträckning presumtionsregeln fortfarande är behövlig och om regeln i alla avseenden är utformad på ett ändamålsenligt och för alla berörda skäligt sätt.

Jag kan inte instämma i utredningsmannens slutsats om behovet av presumtionsregeln.

Expropriationslagen bygger på att den vars egendom tas i anspråk skall ha rätt till ersättning för sin förlust så att hans förmögenhetsläge förblir oförändrat. Härav följer att när fråga är om avstående av mark skall ersättning lämnas för marknadsvärdet av den mistade marken.

Presumtionsregeln utgör ett undantag från denna princip. Den innebär att en värdestegring på marken som beror på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt inte får räknas markägaren till godo. Denna del av marknadsvärdet på marken, som kan uppgå till stora belopp, behöver den exproprierande sålunda inte ersätta. Regeln gäller inte enbart till förmån för stat och kommun. Den är även tillämplig när enskilda rättssubjekt exproprierar, exempelvis privatiserade kraftföretag och liknande. Presumtionsregeln är dessutom utformad så att markägaren inte får ersättning för värdeökningen oavsett om denna åstadkommits av den exproprierande eller inte.

I skenet av den nyligen genomförda förstärkningen av grundlagsskyddet för den enskilda äganderätten och mot bakgrund av vårt system med marknadsekonomi fordras det enligt min mening starka skäl för att i rättsordningen ha en regel som så flagrant sätter åt sidan den enskildes rätt till ersättning enligt marknadsvärdet för mistad mark.

Det huvudsakliga syftet bakom presumtionsregeln är att dämpa värdestegringen på mark. Ett annat skäl för regeln är att kunna dra in markvärdestegringen till det allmänna.

Beträffande presumtionsregelns prisdämpande effekt har utredningsmannen visat att fastighetspriserna vid ett flertal tillfällen efter regelns införande legat en bra bit över konsumentprisindex. Redan detta

indikerar att regeln knappast har någon större inverkan på fastighetsprisnivån. Det är i stället, som utredningsmannen själv pekar på, andra faktorer som i realiteten styr prisnivån, såsom exempelvis den allmänna konjukturen, investeringsbehov, räntenivåer, kreditmöjligheter, subventioner och skattesystem. Presumtionsregelns påverkan på prisnivån för råmark har inte heller gått att belägga under utredningsarbetet.

Det område där presumtionsregeln från samhällets synvinkel torde ha sin främsta betydelse är vid det allmännas förvärv av mark för bebyggelse. Våra samhällen är emellertid idag väl utbyggda och byggnadsverksamheten ligger på en mycket låg nivå. De samhälleliga förutsättningar som fanns när presumtionsregeln infördes är sålunda inte desamma idag. Detta avspeglar sig bl.a. i att antalet expropriationsmål har minskat väsentligt under senare år. Trenden är att de blir färre och färre. Utredningens undersökningar visar vidare att det inte är så ofta som presumtionsregeln åberopas i expropriationsmål. En anledning till detta är att om inflationen har varit hög under presumtionstiden detta leder till ett höjt konsumentprisindex, varför presumtionsregeln förlorar sin betydelse.

Utredningsmannen för fram synpunkten att presumtionsregeln indirekt har betydelse som prisdämpande faktor i en förhandlingssituation. Att bedöma presumtionsregelns inverkan på prisnivån i en sådan situation är vanskligt. Även om man inte helt kan bortse härifrån, får betydelsen dock inte överdrivas. Det är i allmänhet helt andra omständigheter än presumtionsregelns existens som avgör vilket pris man blir överens om vid en förhandlingsuppgörelse.

Sammanfattningsvis är det därför min uppfattning att presumtionsregeln inte längre kan sägas tjäna sina ursprungliga syften. I vart fall är behovet av regeln från allmän synpunkt mycket uttunnat. Då därtill kommer att presumtionsregeln måste ifrågasättas ur äganderättslig och marknadsekonomisk synvinkel, anser jag att den bör utmönstras ur lagstiftningen.

Om utredningsmannens uppfattning om behovet av presumtionsregeln likväl skulle vinna gehör, finns det emellertid starka skäl för att i några avseenden inskränka regelns räckvidd.

Värdeökning som den exproprierande inte själv åstadkommit

Presumtionsregeln skär bort rätten till ersättning för värdeökning oavsett om denna åstadkommits av den exproprierande eller inte. När värdeökningen beror på förhållanden som den exproprierande inte själv gett

upphov till finns det enligt min mening inte några rimliga skäl för att denna skall lämnas oersatt. Den rådande ordningen är snarare en stötande inskränkning i den enskilda äganderätten. Ett exempel som särskilt belyser detta är när exproprianten är ett privat företag. Från verkligheten kan hämtas det fallet då ett privatägt kraftbolag drar fram en underjordisk ledning varigenom markägaren hindras att tillgodogöra sig en nyligen upptäckt grusfyndighet. Varför skall ett vinstdrivande enskilt företag, där ägandet kanske dessutom är utlandsdominerat, kunna tvinga till sig mark från ett annat privat rättssubjekt utan att behöva betala marknadsvärdet för marken? Frågeställningen understryks särskilt av att man i framtiden sannolikt får räkna med ett ökat antal enskilda exproprianter som en följd av den pågående privatiseringen i samhället.

Utredningsmannen har uppmärksammat problemet med avseende på en viss särskild situation. Det gäller värdeökning som är att hänföra till täkt av jordarter som avses i 18 § naturvårdslagen. Utredningsmannen föreslår att sådan värdeökning inte skall träffas av presumtionsregeln utan i stället fullt ut tillkomma markägaren. Detta är ett bra förslag och ett steg i rätt riktning. Det räcker dock inte. Min uppfattning är att markägaren - oavsett om den exproprierande är stat, kommun eller ett privat rättssubjekt - alltid skall ha ersättning fullt ut för värdeökning, som den exproprierande inte själv åstadkommit. Presumtionsregeln bör sålunda ändras så att det av denna framgår att det enbart är värdeökningar orsakade av insatser från den exproprierandes sida, som det kan komma i fråga att reducera marknadsvärdet med.

Värdeökning som den exproprierande bidragit till

Utredningsmannen framhåller att det är rimligt att stat och kommun när de exproprierar inte skall behöva utge ersättning för värdeökning de själva gett upphov till. Detta kan tyckas bestickande. Verkligheten är emellertid inte sällan sådan att en värdeökning på mark beror på flera samverkande omständigheter. Följande exempel kan belysa detta.

När jordbruksmark i en översiktsplan pekas ut som lämplig för tätbebyggelse "suger" marken till sig ett förväntningsvärde. Marken genomgår med andra ord en värdeökning som grundar sig på förväntningar om att den skall få bebyggas. Vilken mark som helst kan dock inte läggas ut för bebyggelseändamål. Det krävs att den rent fysiskt är lämpad att uppföra byggnader på och när fråga är om bostadsbebyggelse fordras därutöver regelmässigt att marken har ett attraktivt läge. Dessa betingelser, som innefattas i äganderätten till marken, bidrar väsentligt till marknadsvärdet på marken. Visserligen hade dessa

värdefaktorer inte utlösts om inte kommunen i översiktsplanen pekat ut marken som bebyggelsemark. Men kommunen skulle inte ha kunnat göra detta utpekande om inte marken hade haft de ifrågavarande betingelserna. Det råder sålunda ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan markägaren och kommunen. Den rimliga lösningen härpå är, som jag ser det, att göra en fördelning av värdeökningen. Den borde ske på det sättet att den del av värdeökningen som överstiger kommunens kostnader för den översiktliga planeringen skall markägaren få tillgodoräkna sig. Jag anser därför att presumtionsregeln bör ändras så att en nu angiven ordning blir rådande.

Presumtionstiden

Presumtionsregeln innebär att värden som beror på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt inte ersätts om de har uppstått efter den s.k. presumtionstidpunkten. Vid expropriation ligger denna tidpunkt tio år före ansökningen om expropriation, dock högst femton år före talans väckande vid domstol.

Detta väl tilltagna intervall mellan värdetidpunkt och presumtionstidpunkt innebär att utredningen om markvärdena i ett expropriationsmål ibland måste inriktas på förhållanden som ligger långt tillbaka i tiden. Det kan vara förenat med svårigheter att få fram värdesituationen vid en så långt tillbaka liggande tidpunkt. I vart fall är det ofta förenat med betungande utredningsinsatser. Den undersökning av andra länders jämförbara ersättningsregler, som utredningen låtit göra, utvisar exempel på länder med kortare tidsrymder än hos oss. Till dessa hör Finland. Min uppfattning är att det finns skäl att ha ett kortare intervall mellan värdetidpunkt och presumtionstidpunkt än det som idag gäller. Detta skulle också på ett vällovligt sätt vara ägnat att minska tidsintervallet mellan bebyggelseplanering och plangenomförande.

Särskilt yttrande av Bo Andersson

Utredningen föreslår bl a att bevisbördan för ökning av en fastighets marknadsvärde som beror på annat än förväntningar om ändring av markens tillåtna användningssätt flyttas över på exproprianten. Detta innebär att presumtionen för att sådan värdeökning inte skall utgå försvinner. Vidare föreslår utredningen att undantag görs beträffande värdeökning som är att hänföra till täkt av vissa jordarter.

Jag delar inte uppfattningen att det finns ett behov av dessa ändringar.

Även om behovet av ny mark för bebyggelse idag inte är lika stort som vid tidpunkten för presumtionsregelns införande finns fortfarande ett stort behov av mark för utbyggnad av infrastrukturen, för t ex vägar och järnvägar. Presumtionsregeln verkar ha haft sin största betydelse indirekt som prisdämpande faktor. Regeln har således fortfarande en stor betydelse vid utbyggnad av infrastrukturen. Behovet av ny mark för bebyggelse är idag inte lika stort som tidigare. Det efterfrågeunderskott på bostäder som finns idag kommer med all sannolikhet inom något årtionde att leda till ett motsvarande efterfrågeöverskott. Behovet av en presumtionsregel kommer då återigen att öka. Det är viktigt att presumtionsregelns betydelse ses i ett längre perspektiv och inte påverkas av tillfälliga cykliska variationer av byggnadsverksamhetens omfattning inom olika samhällssektorer. Utredningens konstaterande att de samhälleliga förutsättningar som fanns när presumtionsregeln infördes inte riktigt är desamma som idag är därför ingen relevant utgångspunkt för bedömning av regelns betydelse.

Överflyttningen av bevisbördan på den exproprierande måste vidare ses i relation till gällande rättegångskostnadsregler. Om den exproprierande åläggs bevisbördan och markägaren vet att det finns svårigheter att fullgöra bevisningen, har han inget att riskera om han driver ärendet i första instans eftersom han i princip får betalt för sina kostnader av den exproprierande. Det är mycket angeläget att de expropriationsrättsliga ersättningsreglerna inte hindrar incitament till frivilliga uppgörelser. Detta blir särskilt uttalat när det gäller förväntningsvärden, där bevissvårigheterna är relativt stora. Eftersom kostnaden för den exproprierande vid ett domstolsförfarande är relativt hög kan man på goda grunder anta att den exproprierande för att

undvika ett sådant förfarande kan tvingas överväga att godta prisnivåer som inte är skäliga. Detta kan leda till att högre prisnivåer etableras än vad som kan motiveras från den faktiska fastighetsmarknaden. En ändring av bevisbörderegeln får därför enligt Vägverkets uppfattning effekter som inte kan anses önskvärda från samhällsutbyggnadssynpunkt.

Utredningen motiverar också överflyttningen av bevisbördan med kraven på rättssäkerhet. Detta påstående har inte verifierats i något fall. Enligt min uppfattning utgör det ingen överdrift att påstå att det finns en presumtion för att det vid samhällets utbyggnad uppstår en markvärdestegring som beror på samhällets egen planering och dess påföljande investeringar. Att markägaren i ett sådant läge har att bevisa att en värdeökning av någon betydelse som ägt rum under presumtionstiden beror på andra orsaker än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt kan inte sägas stå i motsats till de krav på rättssäkerhet som kan ställas i en demokratisk rättsstat, särskilt med tanke på att markägaren får betalt för sina rättegångskostnader i första instans. Kraven på rättssäkerhet utgör därför inte ett tillräckligt motiv för den föreslagna lagändringen.

Utredningen har föreslagit att undantag görs för täkt av vissa jordarter. Som skäl för detta undantag anger utredningen att täktexploatering inte har något samband med samhällsinsatser av den typ som leder till sådan markvärdestegring som presumtionsregeln är inriktad på att motverka. Vid utbyggnad av vägar och järnvägar förbrukas stora volymer täktmaterial av olika slag. Enbart planeringen av en väg leder till markvärdesstegringar för sådant täktmaterial som är beläget såväl inom som utanför den nya vägkorridoren - värden som kan realiseras om inte prövningen av täktansökan enligt naturvårdslagen visar att täkten är olämplig med hänsyn till naturmiljön. Utredningens utgångspunkt att täktexploatering inte har något samband med den typ av markvärdestegring som presumtionsregeln är inriktad på att motverka är därför inte riktig. Utbyggnad av infrastrukturen har stor effekt på markvärdet för just täktmaterial. Influensregeln skyddar det allmänna att behöva betala för sådan värdestegring, medan däremot den som exproprierar för andra samhällsintressen än vägar får betala för denna. Markägare kan i ett sådant fall dra fördel av en markvärdestegring som har samband med t ex planering och investering för nya vägar. Utredningens motiv för att göra undantag för täkt av vissa jordarter har därför inte tillräcklig bärkraft.

Översyn av presumtionsregeln i expropriationslagen m.m.

Dir. 1994:80

Beslut vid regeringssammanträde den 25 augusti 1994

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall tillkallas för att utvärdera den s.k. presumtionsregeln i expropriationslagen (1972:719) m.m.

I uppdraget ingår att

- kartlägga och utvärdera presumtionsregelns betydelse,
- undersöka om regeln svarar mot dagens behov,
- undersöka om regeln är ändamålsenligt utformad och uppfyller rimliga krav på rättssäkerhet för den enskilde,
- föreslå de ändringar och klargöranden som framstår som behövliga.

Presumtionsregelns utformning

Expropriationslagen innehåller bestämmelser om tvångsvis ianspråktagande av mark. I vissa fall kan även särskilda rättigheter till fast egendom tas i anspråk. Lagen bygger på att den vars egendom tas i anspråk skall ha rätt till ersättning för sin förlust så att hans förmögenhetsläge förblir oförändrat. Ersättning lämnas i enlighet härmed för marknadsvärdet av mistad mark, för skada som expropriationsföretaget åstadkommer på restfastigheten och för annan skada, t.ex. skada på den rörelse som markägaren bedriver. Ersättningen fastställs av domstol.

Principen om att markägaren skall ha full kompensation modifieras i någon utsträckning bl.a. av den s.k. presumtionsregeln. Presumtionsregeln får betydelse vid bestämmandet av den ersättning som skall lämnas för mark som skall tas i anspråk, s.k. löseskilling eller intrångsersättning. Utgångspunkten när sådan ersättning fastställs är att markägaren är berättigad till ersättning som motsvarar marknadsvärdet av den exproprierade fastigheten eller - vid expropriation av del av fastighet - minskningen av fastighetens marknadsvärde. *Värdetidpunkten* skall härvid vara den tidpunkt då ersättningsfrågan avgörs. Presumtionsregeln innebär emellertid att sådan ökning av fastighetens marknadsvärde som är av någon betydelse och har ägt rum under tiden från dagen tio

år före expropriationsansökan *(presumtionstidpunkten)* som regel skall räknas ägaren tillgodo endast i den utsträckning det blir utrett att värdeökningen beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt (se 4 kap. 3 § expropriationslagen).

Vid en tillämpning av presumtionsregeln måste man för det första ta ställning till om fastighetens marknadsvärde har ökat mellan presumtionstidpunkten och värdetidpunkten och, i så fall, om värdeökningen är av någon betydelse. I denna del är det den exproprierande som har bevisbördan.

Om den exproprierande visar att fastigheten har ökat i värde mellan presumtionstidpunkten och värdetidpunkten och att värdeökningen är av någon betydelse, blir nästa steg att ta ställning till frågan om vad värdeökningen beror på. Tanken är att markägaren inte skall få ersättning för sådan värdestegring på obebyggd mark som beror på förväntningar om att marken kommer att planläggas och bebyggas. Inte heller skall markägaren ha ersättning för sådan prisökning på redan byggd mark som beror på förväntningar om att marken ges större byggnadsrätt än den nuvarande planen medger. Lagstiftaren har valt att utforma regeln så att den innebär en presumtion för att den konstaterade värdeökningen beror på förväntningar om ändringar i markens tillåtna användningssätt. Om markägaren inte lyckas visa att värdeökningen beror på andra faktorer, skall han i princip få ersättning enbart för fastighetens värde vid presumtionstidpunkten.

I lagtexten anges inte på vilket sätt markägaren skall kunna uppfylla den bevisbörda som åvilar honom. Av förarbeten och rättspraxis kan dock dras vissa slutsatser om detta. En möjlighet är sålunda att markägaren presenterar utredning om värdet vid värdetidpunkten av jämförbara fastigheter för vilka förväntningar om ändrad markanvändning saknas (ortsprisjämförelser). En annan möjlighet är att man tar fastighetens marknadsvärde vid presumtionstidpunkten som utgångspunkt och räknar upp detta med hänsyn till den ökning av marknadsvärdena som skett för andra jämförbara fastigheter utan förväntningsvärden. Vidare kan markägaren givetvis tillgodoräknas värdeökning som beror på nybebyggelse, förbättrade ägoanordningar, skogstillväxt, allmän prisstegring på fastighetens produkter och liknande förhållanden. Då annat underlag saknas anses det också möjligt att tillämpa en hjälpregel, som innebär att värdet vid presumtionstidpunkten räknas upp med hänsyn till de förändringar i konsumentprisindex som har uppkommit mellan presumtionstidpunkten och värdetidpunkten. Den sista metoden torde vara den som oftast kommer till användning.

Presumtionsregelns syften och betydelse

Presumtionsregeln tillkom år 1971. Den motiverades med att expropriationsersättningar ofta hade bestämts till högre belopp än vad som var skäligt, något som sades ha lett till påfrestningar för den exproprierandes ekonomi och ovidkommande hänsyn i planeringssammanhang. Samtidigt ansågs de höga ersättningsnivåerna ha bidragit till att pressa upp prisnivåerna. Markvärdestegringen hade kommit att bli ett allvarligt problem, särskilt i närheten av tätorter. Lagstiftaren ville därför med presumtionsregeln söka dämpa markvärdestegringen. Ett annat skäl för regeln var att man ville dra in markvärdestegringen till det allmänna. Detta motiverades med att värdestegringen till stor del var avhängig av det allmännas insatser med planering o.d. Sådana värden som hade uppstått genom samhällets egna insatser ansågs samhället inte behöva ersätta.

Från början skulle regeln tillämpas enbart vid expropriation för tätbebyggelseändamål. Sedan år 1972 gäller den även vid annan expropriation och även då den exproprierande är annan än stat eller kommun.

Expropriationslagens ersättningsregler skall tillämpas även vid sådant ianspråktagande av mark som sker enligt viss annan lagstiftning. Hänvisningar till expropriationslagens ersättningsregler finns sålunda i t.ex. plan- och bygglagen (1987:10), ledningsrättslagen (1973:1144), väglagen (1971:948), naturvårdslagen (1964:822), kulturminneslagen (1988:950) och miljöskadelagen (1986:225). Även vid tillämpningen av dessa lagar kan således presumtionsregeln bli aktuell. Sedan den 1 januari 1993 skall expropriationslagens ersättningsregler också tillämpas fullt ut i vissa expropriationsliknande fall av fastighetsreglering. Vidare innehåller vattenlagen (1983:291) ersättningsregler som motsvarar expropriationslagens ersättningsregler.

Någon statistik över antalet fall där presumtionsregeln tillämpas finns inte. Antalet mål i fastighetsdomstol som prövas enligt expropriationslagens ersättningsregler torde emellertid inte överstiga några tiotal årligen. Till detta kommer ett antal förrättningar enligt ledningsrättslagen och fastighetsbildningslagen, vid vilka fastighetsbildningsmyndigheten tillämpar expropriationslagens ersättningsregler. Det kan emellertid antas att presumtionsregeln har en avsevärd indirekt betydelse som en allmänt prisdämpande faktor vid sådan statlig eller kommunal markåtkomst som sker genom frivilliga överenskommelser, t.ex. köp eller överenskommelser i samband med fastighetsreglering eller annan förrättning. De ersättningsbelopp som varje år lämnas för sådan markåtkomst är sammantaget mycket stora.

Behovet av en utvärdering

Presumtionsregeln har funnits i mer än 20 år. Den har ofta varit föremål för debatt. Det har hävdats att den innebär en alltför långtgående inskränkning i den enskilda äganderätten. Kritik har också riktats mot regelns utformning, särskilt mot det förhållandet att den lägger en bevisbörda på markägaren. Samtidigt som det står helt klart att regeln har en avsevärd betydelse är det svårt att - utan närmare utvärdering - exakt ange hur stor denna betydelse är och vilken verkan den har för kommunal och statlig planering och för enskilda fastighetsägare. Någon utvärdering har aldrig skett. Enligt regeringens mening är det nu tid att göra en sådan utvärdering. Utvärderingen bör göras förutsättningslöst och genom en särskild utredare. Denne bör under utredningsarbetet söka utröna i vilken utsträckning presumtionsregeln fortfarande är behövlig och om regeln i alla avseenden är utformad på ett ändamålsenligt och för alla berörda skäligt sätt.

Närmare om utredningsuppdraget

Utredaren skall på lämpligt sätt söka kartlägga presumtionsregelns betydelse såväl i sådana fall av markåtkomst där den direkt åberopas och tillämpas som i sådana fall då den kan antas ha en enbart indirekt inverkan på markvärden och ersättningsnivåer.

I samband med denna kartläggning bör särskilt undersökas om regeln, sådan den tillämpas eller i övrigt får betydelse, svarar mot de syften som den vid sin tillkomst avsåg att tillgodose. Utredaren skall också undersöka om regeln fortfarande behövs och i så fall om den svarar mot dagens behov. Expropriation har hittills huvudsakligen kommit till användning vid statens eller kommuners markförvärv. Verksamhet som tidigare bedrivits av det allmänna har emellertid i ökad omfattning anförtrotts privaträttsliga organ. Utredaren bör uppmärksamma om detta ger anledning att ompröva presumtionsregelns utformning. Utredarens överväganden i dessa frågor skall vara förutsättningslösa.

De förväntningsvärden som markägaren till följd av presumtionsregeln inte kan få ersättning för är som regel sådana som beror på expropriationsföretaget, t.ex. planer på tätbebyggelse. 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 en nyligen upptäckt grusfyndighet. Utredaren skall ta

ställning till om detta kan ge anledning till särskilda överväganden och förslag.

Utredaren skall vidare belysa de bevisbördefrågor som presumtionsregeln aktualiserar. Därvid bör särskilt granskas om principen om att markägaren skall visa att konstaterad markvärdestegring beror på annat än förväntningsvärden uppfyller de krav på rättssäkerhet som bör ställas och om principen utgör en lämplig avvägning mellan markägarens och den exproprierandes intressen. Finner utredaren att så inte är fallet, bör han lämna de förslag till lagändringar som motiveras därav.

Om utredaren lämnar förslag som kan antas leda till ökade kostnader för stat eller kommun, skall han söka beräkna storleken av dessa kostnader samt lämna förslag till hur kostnaderna skall finansieras.

Utredaren är oförhindrad att ta upp andra frågor rörande presumtionsregelns utformning och tillämpning i den utsträckning utredningsarbetet föranleder det.

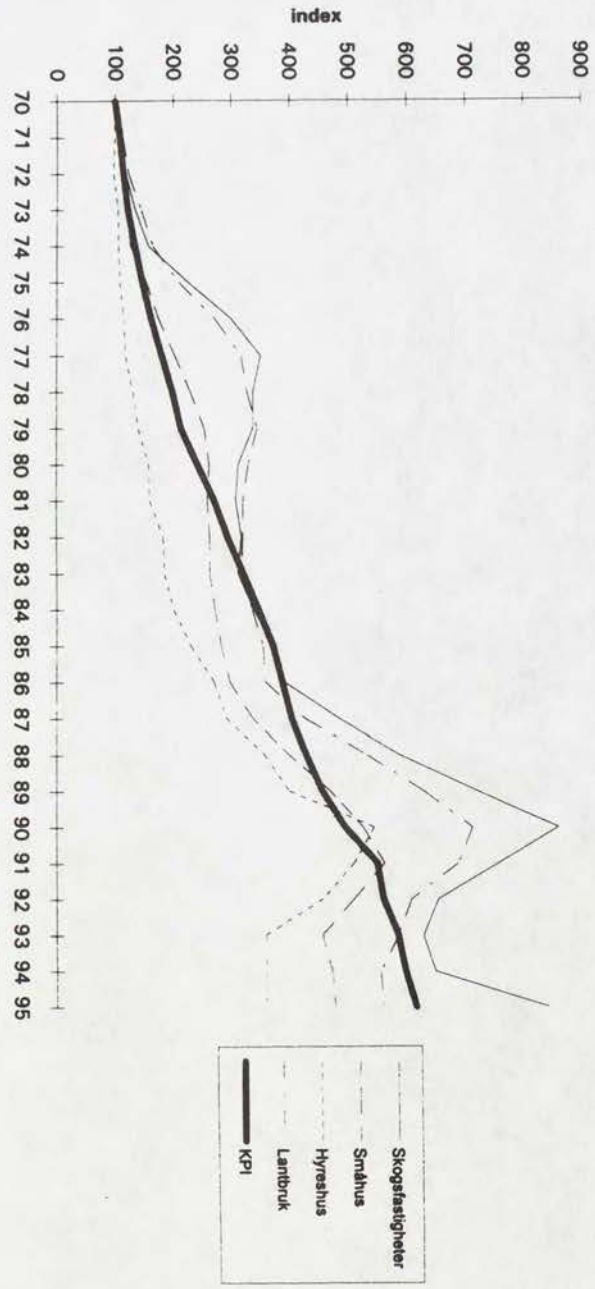
För att skaffa underlag för sina överväganden bör utredaren undersöka motsvarande reglers utformning i några andra jämförbara länder.

Övrigt

För utredarens arbete gäller regeringens direktiv till samtliga kommittér och särskilda utredare om beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43) och att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23).

Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 1995.

(Justitiedepartementet)



Källa: Lantmäteriverket

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
   Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna – en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister
    DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995.
    Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen.
    Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar.[46]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. [25]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan
+ bilagedel. [31]

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]

FRITZES
Postadress: 106 47 Stockholm
Fax 08-20 50 21, Telefon 690 90 90

ISBN 91-38-20225-5
ISSN 0375-250X