

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2024-05-13

Närvarande: F.d. justitierådet Sten Andersson samt justitieråden
Ulrik von Essen och Cecilia Renfors

Förbättrad rätt till ersättning vid expropriation av bostäder

Enligt en lagrådsremiss den 25 april 2024 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i expropriationslagen (1972:719).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Henriette Fornas Minerskjöld.

Förslaget föranleder följande yttrande.

Enligt lagförslaget ska det i expropriationslagen tas in en ny paragraf, 4 kap. 3 §. Paragrafen innebär att det vid expropriation ska kunna utgå ersättningar av särskilt slag. Eftersom expropriationslagens

ersättningsregler ska tillämpas även vid en rad andra slag av tvångsförvärv, t.ex. vid vissa slag av förvärv enligt miljöbalken och fastighetsbildningslagen, kommer paragrafen att få genomslag även vid förvärv som inte sker genom expropriation.

Enligt första stycket 1 ska ersättning kunna betalas för förhöjd boendekostnad, om det finns synnerliga skäl för ersättning med hänsyn till förhållandena på bostadsmarknaden i orten med omgivning. Vad gäller ersättningens storlek ska ersättning betalas "i den utsträckning det är skäligt",

Bestämmelsen är, enligt vad som anförs i lagrådsremissen, framför allt föranledd av de särskilda ersättningsproblem som har uppkommit i samband med gruvnäringens expansion i malmfälten. Denna expansion har lett till att det är nödvändigt att flytta flera samhällen samtidigt som det inte finns tillräckligt många bostäder tillgängliga för de boende som måste flytta. Som en följd av detta räcker inte alltid den ersättning som kan betalas enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen – löseskilling, intrångsersättning och ersättning för övrig skada – för att de boende ska kunna skaffa sig en likvärdig bostad på rimligt avstånd.

Avsikten är dock, enligt lagrådsremissen, att den föreslagna bestämmelsen i första stycket 1 ska kunna tillämpas även i vissa andra fall när en boende drabbas av förhöjda bostadskostnader. Som exempel nämns expropriativa förvärv på mycket glesbefolkad landsbygd, där den enda möjligheten för den boende som vill bo kvar på orten är att bygga ett nytt hus till en kostnad som överstiger vad han eller hon kan erhålla enligt 4 kap. 1 §. Samtidigt understryks det att bestämmelsen inte är avsedd att tillämpas när det råder en mera allmän brist på bostäder på en viss ort.

Lagrådet konstaterar att en lagstiftning av detta slag medför betydande gränsdragnings- och tillämpningssvårigheter. Detta gäller såväl i frågan om ersättning överhuvudtaget kan utgå som i frågan om hur ersättningens storlek ska bestämmas. Även med den vägledning som lämnas i författningskommentaren är det uppenbart att det ibland kommer att vara mer eller mindre omöjligt att förutse om, och i så fall med vilket belopp, som ersättning kan komma att utgå.

Mot den bakgrunden – och då problemen i malmfälten numera synes vara lösta genom frivilliga uppgörelser – kan lagstiftningens lämplighet diskuteras. Samtidigt har det givetvis ett värde att lagstiftningen innehåller en ”ventil” av detta slag som kan tillämpas i de undantagssituationer då de boende inte får full ersättning för sin förlust genom bestämmelserna i 4 kap. 1 § expropriationslagen. Lagrådet vill därför inte invända mot att en bestämmelse av förevarande slag införs.

Enligt första stycket 2 ska ersättning också kunna betalas för förlust som uppkommer för bostadsrättshavare på grund av panthavares företrädesrätt enligt 6 kap. 18 § tredje stycket. I den sistnämnda bestämmelsen sägs att om en fastighet är, förutom av inteckning, besvärad av en särskild rätt som minskar fastighetens värde och har sämre rätt än inteckningen, ska en borgenär som har panträtt i fastigheten på grundval av inteckningen erhålla betalning som om fastigheten inte besvärades av rättigheten, i den mån det krävs för att borgenären ska få full ersättning för sin fordran. Ersättningen för rättigheten ska sättas ned i motsvarande mån.

Enligt lagrådsremissens tolkning kan bestämmelsen i 6 kap. 18 § tredje stycket få till följd att en bostadsrättshavare inte kommer att få full ersättning för bostadsrättens värde. Tanken synes vara att om fastigheten är belånad över det belopp som kan utgå som löseskilling

eller intrångsersättning enligt 4 kap. 1 § ska inteckningshavarna ha rätt till det felande beloppet ur den ersättning som annars skulle tillfalla bostadsrättshavarna som ersättning för förlorade bostadsrätter. Genom den föreslagna bestämmelsen tillförsäkras bostadsrättshavarna ersättning för den förlust som detta innebär för dem.

Lagrådet konstaterar att rättsläget vid expropriation och liknande tvångsförvärv av bostadsrättsfastigheter inte är alldeles klart. Den gängse tolkningen – som Lagrådet ansluter sig till – är att bostadsrätt utgör en sådan särskild rätt som avses i 1 kap. 2 § expropriationslagen. Utgångspunkten är därmed att såväl fastighetsägaren – dvs. bostadsrättsföreningen – som bostadsrättshavarna har rätt till ersättning enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen. Hur de båda slagen av ersättningsanspråk förhåller sig till – och påverkar – varandra framstår emellertid inte som alldeles klart, exempelvis om bostadsrättsfastigheten ska tillräknas något värde utöver det värde som bostadsrätterna representerar. Det förefaller inte heller finnas någon praxis som belyser frågor om bostadsrättshavares respektive bostadsrättsföreningars rätt till ersättning vid expropriativa förvärv, inbegripet de särskilda värderingsfrågor som sådana förvärv kan aktualisera.

Enligt Lagrådets mening hade det mot den bakgrunden varit naturligt att genomföra en lagändring av det nu aktuella slaget först efter en mera allmän översyn av förutsättningarna för ersättning vid expropriativa förvärv av bostadsrättsfastigheter. Lagrådet vill emellertid inte motsätta sig den föreslagna bestämmelsen, i synnerhet inte som bestämmelsen förefaller kunna bidra till att bostadsrättshavare garanteras en rimlig ersättning i samband med expropriativa förvärv. Behovet av en översyn av bostadsrättsföreningars och bostadsrättshavares rätt till ersättning vid expropriativa förvärv kvarstår dock.

I lagrådsremissen föreslås att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2025. Enligt särskilda övergångsbestämmelser ska dock äldre bestämmelser fortfarande tillämpas i vissa fall. Bland annat föreslås, i punkten 3 b, att äldre bestämmelser ska tillämpas vid "inlösen" på grund av förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) om ansökan har gjorts före ikraftträdandet.

Av 5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen framgår att expropriationslagens ersättningsregler gäller vid vissa fall av fastighetsreglering. Så är fallet vid fastighetsreglering som avser egendom som kan tas i anspråk enligt vissa bestämmelser i plan- och bygglagen (2010:900) liksom i andra fall där det är uppenbart att egendomen i stället skulle ha kunnat tas i anspråk genom expropriation eller något annat liknande tvångsförvärv. I 8 kap. fastighetsbildningslagen finns särskilda bestämmelser om inlösen. Dessa bestämmelser reglerar avstående från fastighet genom fastighetsreglering i vissa speciella fall. Inlösen utgör emellertid inte de enda slag av fastighetsreglering där expropriationslagens ersättningsregler kan bli tillämpliga; så blir fallet även vid annan fastighetsreglering, om det aktuella inlänspråktagandet av mark eller utrymme även hade kunnat ske genom något annat slag av tvångsförvärv.

Mot den bakgrunden ifrågasätter Lagrådet om den aktuella övergångsbestämmelsen bör vara begränsad till ersättning vid "inlösen". Lämpligare synes vara att låta bestämmelsen omfatta "bestämmande av ersättning enligt 5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen (1970:988)".