

# Lagrådsremiss

## Förbättrad rätt till ersättning vid expropriation av bostäder

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 25 april 2024

*Pål Jonson*

*Anna-Karin Berglund*  
(Justitiedepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att rätten till ersättning vid expropriation av bostäder ska förbättras. Förslagen syftar till att stärka äganderätten och förbättra det bostadssociala skyddet vid expropriation av bostäder.

När det råder särpräglade förhållanden på bostadsmarknaden riskerar ersättningen vid expropriation av bostadsfastigheter att inte räcka till för att fastighetsägare, bostadsrättshavare och hyresgäster ska kunna skaffa en likvärdig ersättningsbostad. Så kan exempelvis vara fallet när en stor andel av bostäderna på en ort blir föremål för expropriativa åtgärder. Regeringen föreslår därför att de boende ska ha en utökad rätt till ersättning när det finns synnerliga skäl för det med hänsyn till förhållandena på bostadsmarknaden i orten med omgivning. Ersättningen ska avse de förhöjda boendekostnader som det nya boendet medför, i den utsträckning det är skäligt.

Om en bostadsrättsfastighet exproprieras innebär dagens regler en risk för att bostadsrättshavarna inte får full ersättning för sina bostadsrätter. Detta beror på att avdrag på ersättningen till en bostadsrättshavare kan göras när bostadsrättsföreningen tagit upp lån mot panträtt i fastigheten. Regeringen föreslår att bostadsrättshavare i skälig utsträckning ska kompenseras för detta.

Förslagen får också effekt på ersättningar vid tvångsvisa åtgärder för markåtkomst enligt andra lagar än expropriationslagen, t.ex. minerallagen.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

## Innehållsförteckning

1	Beslut .....	3
2	Förslag till lag om ändring i expropriationslagen (1972:719).....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	5
4	De boendes rätt till ersättning vid expropriation ska stärkas.....	5
4.1	Ersättningsreglerna är betydelsefulla för egendomsskyddet och tryggheten i boendet .....	5
4.2	Dagens regler ger inte ett tillräckligt skydd i alla situationer .....	7
4.3	Boende ska kompenseras för förhöjda boendekostnader.....	8
4.4	Bostadsrättshavare ska inte riskera reducerad ersättning vid expropriation.....	17
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	20
6	Konsekvenser.....	22
7	Författningskommentar .....	23
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Ersättning vid expropriation av bostäder (Ds 2016:16) .....	29
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	31
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	34

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i expropriationslagen (1972:719).

## 2 Förslag till lag om ändring i expropriationslagen (1972:719)

Härigenom föreskrivs att det i expropriationslagen (1972:719) ska införas en ny paragraf, 4 kap. 3 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **4 kap.**

#### **3 §<sup>1</sup>**

*Utöver vad som följer av 1 § ska ersättning betalas för*

*1. förhöjd boendekostnad, om det finns synnerliga skäl för ersättning med hänsyn till förhållandena på bostadsmarknaden i orten med omgivning, och*

*2. förlust som uppkommer för bostadsrättshavare på grund av panthavares företrädesrätt enligt 6 kap. 18 § tredje stycket.*

*Ersättning ska betalas i den utsträckning det är skäligt.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
  2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande om tillstånd till expropriation har meddelats före ikraftträdandet.
  3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande
    - a) vid inlösen enligt 31 kap. 16 eller 17 § miljöbalken, om ansökan om tillstånd till vattenverksamhet eller anmälan enligt 7 kap. 20 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet har gjorts före ikraftträdandet,
    - b) vid inlösen på grund av förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), om ansökan om förrättning har gjorts före ikraftträdandet,
    - c) vid inlösen på grund av förrättning enligt ledningsrättslagen (1973:1144), om ansökan om förrättning har gjorts eller beslut som avses i 15 § första stycket den lagen har meddelats före ikraftträdandet,
    - d) vid inlösen på grund av förrättning enligt anläggningslagen (1973:1149), om ansökan om förrättning har gjorts eller beslut som avses i 17 § första stycket den lagen har meddelats före ikraftträdandet,
    - e) vid inlösen enligt minerallagen (1991:45), om ansökan om markanvisning har gjorts före ikraftträdandet, och
    - f) i andra fall av inlösen, om talan om detta har väckts före ikraftträdandet.

### 3 Ärendet och dess beredning

Justitiedepartementet gav i juli 2015 en utredare i uppdrag att utreda ett stärkt skydd för boende vid expropriation. Uppdraget har redovisats i departementspromemorian Ersättning vid expropriation av bostäder (Ds 2016:16). En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (Ju2016/04030).

Lagrådsremissen innehåller de förslag i promemorian som regeringen avser att gå vidare med.

### 4 De boendes rätt till ersättning vid expropriation ska stärkas

#### 4.1 Ersättningsreglerna är betydelsefulla för egendomsskyddet och tryggheten i boendet

Äganderätten och skyddet för vars och ens egendom är centrala i ett rättssamhälle. I svensk rätt manifesteras egendomsskyddet både i grundlag och i internationella konventioner som Sverige har åtagit sig att följa (se 2 kap. 15 § regeringsformen och t.ex. artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Egendomsskyddet innebär bl.a. att ingen enskild kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den som tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag (2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen).

Expropriation innebär att en fastighet eller en särskild rättighet till en fastighet tvångsvis tas i anspråk. Möjligheten till åtkomst av mark är en viktig del i planeringen och utvecklingen av ett samhälle och där kan expropriation fylla en viktig funktion. Samtidigt utgör expropriation och liknande tvångsåtgärder mycket långtgående ingrepp i äganderätten och andra rättigheter. Av det skälet är utformningen av regler om expropriationsersättning av stor betydelse.

Bestämmelser om ersättning vid expropriation finns i 4 kap. expropriationslagen (1972:719). Dessa bestämmelser tillämpas även vid tvångsvisa åtgärder enligt andra lagar, t.ex. vid gruvverksamhet enligt mineralagen (1991:45). Som ytterligare exempel kan nämnas ersättning vid ingripanden av det allmänna enligt 31 kap. miljöbalken, fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) samt vid upplåtelse och inlösen enligt anläggningslagen (1973:1149) eller ledningsrättslagen (1973:1144).

Vid expropriation av hela fastigheten eller rättigheten ska ersättningen (den s.k. löseskillingen) motsvara fastighetens eller rättighetens marknads-

värde, med ett påslag om 25 procent (4 kap. 1 § expropriationslagen). Är det i stället fråga om expropriation av en del av en fastighet eller rättighet benämns ersättningen inträngsersättning och ska motsvara minskningen av marknadsvärdet för återstående del av fastigheten eller rättigheten, jämte ett påslag om 25 procent. Med marknadsvärde avses i sammanhanget det mest sannolika pris som fastighetsägaren bedöms kunna få vid en försäljning av egendomen på den öppna marknaden (se prop. 1971:122 s. 171). Det finns dock flera olika värderingsmetoder och det är upp till domstolen att i det enskilda fallet använda den metod som ger mest rättvisande resultat.

Om ett expropriationsföretag, dvs. den verksamhet som är skälet till att en fastighet exproprieras, har medfört inverkan av någon betydelse på fastighetens marknadsvärde ska löseskillingen bestämmas på grundval av det marknadsvärde fastigheten skulle ha haft om sådan inverkan inte hade förekommit, den s.k. influensregeln (4 kap. 2 §). Detta gäller dock endast om det är skäligt med hänsyn till förhållandena på orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden. En sådan påverkan på fastighetens värde brukar benämnas företagsskada respektive företagsnytta. I den utsträckning det finns en ersättningsgill företagsskada görs det inte något påslag om 25 procent på den del av ersättningen som kompenserar för företagsskadan.

Fastighetsägaren eller rättighetshavaren har utöver löseskillning eller inträngsersättning rätt till ersättning för övrig skada av ekonomisk art, t.ex. kostnader för flytt (4 kap. 1 § första stycket). Ersättningsreglerna utgår från principen att en fastighetsägare eller rättighetsinnehavare som utsätts för expropriation ska ha samma förmögenhetsställning efter expropriationen som om någon expropriation inte hade skett (se bl.a. NJA II 1918 s. 146 och 147 och prop. 2009/10:162 s. 51).

I syfte att stärka äganderätten genomfördes en större reform av expropriationslagens ersättningsregler 2010 (se prop. 2009/10:162). Den dittills gällande s.k. presumtionsregeln, som begränsade ersättningen vid expropriation genom att s.k. förväntansvärden inte ersattes, upphävdes. Som en följd av detta upphävdes också den s.k. villaägargarantin, enligt vilken löseskillingen aldrig fick bestämmas till ett lägre belopp än det som behövdes för att en småhusägare skulle kunna skaffa en likvärdig bostadsfastighet. Samtidigt infördes det 25-procentiga påslaget. Påslaget motiverades med att ökad hänsyn borde tas till att fastighetsägaren tvångsvis blir av med sin fastighet och att den ökade ersättningen bättre skulle spegla det pris som fastighetsägaren kunde tänkas vara beredd att frivilligt sälja sin fastighet för. Det påtalades också att i de bedömningar av marknadsvärdet som görs ligger ett visst mått av osäkerhet och att detta inte bör gå ut över den som tvingas avstå sin mark (se prop. 2009/10:162 s. 65–70).

Expropriation kan avse alla fastigheter, inklusive sådana där det finns bostäder. Exempelvis kan småhusfastigheter och fastigheter med bostadsrätter eller hyresrätter exproprieras. Expropriation är dock ovanligt, det meddelas endast något enstaka expropriationstillstånd årligen och expropriation av bostadsfastigheter är ännu mer sällsynt förekommande. Tvångsvis ianspråktagande av fastigheter, inklusive bostadsfastigheter kan emellertid även ske med stöd av andra regelverk än expropriationslagen. För den som har sin bostad på en fastighet som blir föremål för en expropriativ åtgärd finns det, utöver egendomsskyddsaspekten, också en

bostadssocial dimension i rätten till ersättning; expropriationsersättningen bör räcka till för att kunna förvärva en likvärdig ersättningsbostad.

Det finns numera inte några särskilda regler om ersättning när en bostadsfastighet exproprieras. En småhusfastighetsägares ersättning beräknas alltså på samma sätt som ersättningen till andra fastighetsägare. När det gäller bostadsrätter har bostadsrättsföreningen i egenskap av fastighetsägare rätt till ersättning, liksom bostadsrättshavaren i egenskap av innehavare av särskild rätt till fastigheten. I fråga om hyresrätter gäller att fastighetsägaren har rätt till expropriationsersättning avseende fastigheten. Hyresgästen har i princip också rätt till ersättning för den rättighet som hyresrätten representerar. Eftersom hyresrätter i normalfallet dock inte anses ha något marknadsvärde som kan ersättas betalas sällan löse-skillning till hyresgäster. Typiskt sett ersätts hyresgästen endast för övrig skada, t.ex. flyttkostnader. En eventuell högre hyra i en ersättningsbostad ersätts i regel inte, eftersom den högre hyran antas motsvara ett högre bruksvärde (se bl.a. NJA 1981 s. 1025).

I praktiken är det relativt sällan som det görs en rättslig prövning av expropriationsersättning eftersom frågan om markåtkomst oftast löses genom frivilliga uppgörelser. Expropriationstillstånd ska enligt expropriationslagen inte meddelas om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt, vilket innebär att möjligheterna att nå en frivillig uppgörelse i princip alltid måste uttömmas först (se 2 kap. 12 § och prop. 1972:109 s. 218). Ersättningsreglerna har dock betydelse även för frivilliga uppgörelser eftersom de ofta kan bilda en utgångspunkt för en sådan överens-kommelse. På så sätt får ersättningsreglerna en vidare betydelse.

## 4.2 Dagens regler ger inte ett tillräckligt skydd i alla situationer

I de flesta fall ger expropriationslagens ersättningsregler ett fullgott skydd för de boende. Den ersättning som normalt kommer i fråga är tillräcklig för att den som fått sin bostad exproprierad ska kunna flytta till en likvärdig ersättningsbostad på ett rimligt avstånd från den tidigare bostaden. Det förekommer dock situationer där reglerna inte fungerar som tänkt, på grund av särpräglade förhållanden på bostadsmarknaden. Så är fallet i Malmfälten i Norrbotten.

För att kunna expandera gruvorna i framför allt Kiruna och Gällivare-Malmberget behöver delar av samhällena flyttas. Dessa s.k. samhällsomvandlingar berör ett stort antal småhus och flerbostadshus. Uppskattningsvis rör det sig om ca 5 000 bostäder som kan bli föremål för expropriativa åtgärder och därmed ungefär en fjärdedel av Malmfältens befolkning som behöver flytta. Samhällsomvandlingarna medför en stark påverkan på bostadsmarknaden eftersom en stor del av det befintliga bostadsbeståndet försvinner. Detta har visat sig innebära att ersättningen som en boende är berättigad till inte nödvändigtvis räcker till för att skaffa en likvärdig ersättningsbostad på rimligt avstånd. Ytterst innebär det en risk att boende tvingas flytta från orten för att de inte har råd att skaffa en ersättningsbostad där.

Att ersättningen riskerar att bli otillräcklig beror på att antalet bostäder på marknaden inte räcker för alla som på grund av expropriationsföretaget behöver flytta. När en stor del av det befintliga bostadsbeståndet blir föremål för expropriativa åtgärder riskerar priserna på de bostäder som finns kvar att höjas markant alternativt att endast nyproducerade – och då i regel också dyrare – bostäder kvarstår som boendalternativ. För småhusägarens del kan det innebära att expropriationsersättningen varken räcker till nybyggnation eller förvärv av ett motsvarande hus, om sådana ens finns att tillgå på den lokala bostadsmarknaden. I den mån ersättningen inte räcker återstår det för ägaren att finansiera den överskjutande delen på annat sätt, vilket sannolikt ofta behöver ske genom belåning och därmed ökad skuldsättning. Även bostadsrättshavaren kan hamna i en liknande situation. Hyresgästen kan i sin tur vara hänvisad till en nybyggd hyresrätt med en avsevärt högre hyra än hyran för den bostad som exproprieras.

Det statligt helägda gruvbolaget Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (publ) (LKAB), som bedriver gruvverksamheten i Malmfälten, har mot bakgrund av dessa svårigheter tagit fram kompensationsmodeller för frivilliga uppgörelser för småhusägare, bostadsrättshavare och hyresgäster som berörs av samhällsomvandlingarna. Småhusägarna erbjuds nybyggda småhus alternativt monetär ersättning, beroende på vad ägaren själv önskar. Även bostadsrättshavare och hyresgäster erbjuds kompensation.

LKAB:s modeller för frivilliga uppgörelser innebär att risken för otillräckliga ersättningar i praktiken numera är begränsad i Malmfälten. Erfarenheterna därifrån visar dock att det kan uppstå situationer då ersättningsreglerna i expropriationslagen inte ger fastighetsägare och nyttjanderättshavare ett tillräckligt skydd. Motsvarande ersättningsproblematik kan uppkomma även på andra håll. Utöver gruvexpansioner kan man exempelvis tänka sig att klimatförändringar eller naturkatastrofer kan motivera genomgripande ingrepp i bebyggelsen i ett samhälle, med liknande effekter på bostadsmarknaden. Det finns därför skäl att se över rätten till ersättning i sådana särskilda situationer.

#### 4.3 Boende ska kompenseras för förhöjda boendekostnader

<p><b>Regeringens förslag:</b> Enskilda vars bostad tas i anspråk genom expropriation eller liknande tvångsförfogande ska kompenseras för förhöjda boendekostnader, när det finns synnerliga skäl med hänsyn till förhållandena på bostadsmarknaden i orten med omgivning. Ersättning ska betalas i den utsträckning det är skäligt.</p>
--

**Promemorians förslag** överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag. I promemorian anges att ersättning ska betalas för förhöjda boendekostnader när det finns särskilda skäl för ersättning med hänsyn till förhållandena på bostadsmarknaden i orten med omgivning.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser, bl.a. *Affärsverket Svenska kraftnät*, *HSB Riksförbund*, *Lantmäteriet*, *Sveriges advokatsamfund* och *Östersunds tingsrätt*, tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning.



*Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (SveMin), LKAB och Trafikverket* avstyrker förslaget. De ifrågasätter behovet av en lagändring, bl.a. på den grunden att LKAB redan erbjuder boende i Malmfälten ersättning för att kompensera för högre boendekostnader. LKAB, *Statens fastighetsverk* och Trafikverket anser också att förslaget inte är tillräckligt tydligt i fråga om vilka kostnader som ska ersättas, hur de ska beräknas och i vilka situationer som bestämmelsen ska tillämpas. SveMin anför att förslaget inte ligger i linje med expropriationslagens principer och ersättningssystematik. *Sveriges Kommuner och Regioner* anser att förslaget har en alltför generell formulering och att rätten till ersättning bör knytas till expropriationsföretagets inverkan på bostadsmarknaden.

*Fastighetsägarna Sverige* och *Sveriges Allmännyttan* anser att förslaget om ersättning till bostadshyresgäster inte är förenligt med expropriationslagens ersättningsprinciper. LKAB och Trafikverket anser att förslaget innebär en mer förmånlig behandling av bostadshyresgäster vid expropriation än vid situationer i jordabalken då en hyreslägenhet går förlorad, t.ex. på grund av rivning, och att detta inte är rimligt. Några remissinstanser, däribland *Gällivare kommun*, *Hyresgästföreningen*, *Stockholms universitet* och *Uppsala universitet*, efterfrågar ett mer långtgående skydd för bostadshyresgäster än vad som följer av förslagen.

*Kungliga Tekniska högskolan* framför att boende i situationer likt den i Malmfälten sannolikt ofta drabbas av att påslaget om 25 procent kraftigt minskar till följd av influensregelns tillämpning och att förslaget inte löser detta problem.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *De boendes rätt till ersättning bör utökas i särskilda situationer*

Erfarenheterna från samhällsomvandlingarna i Malmfälten visar att expropriationslagens regler under vissa förhållanden inte ger de boende ett fullgott skydd. Enligt regeringens mening är det inte acceptabelt att någon vars boende tvångsvis tas i anspråk löper en betydande risk att inte kunna bo kvar på rimligt avstånd och under jämförbara förhållanden. Lagstiftningen behöver ses över i syfte att säkerställa ett starkt skydd för äganderätten och en god trygghet i boendet.

Många remissinstanser delar bedömningen att skyddet för boende vid expropriation behöver stärkas. Samtidigt ifrågasätter några av remissinstanserna, främst LKAB, SveMin och Trafikverket, behovet av ändrad lagstiftning eftersom LKAB genom frivilliga uppgörelser redan erbjuder boende i Malmfälten ersättning som kompenserar för högre boendekostnader. SveMin påpekar att den exproprierande ofta har ett eget intresse av att det finns bostäder på orten, t.ex. för att säkra tillgången på arbetskraft, och därför har incitament att bidra till att lösa ett problem med bostadsbrist. SveMin och Trafikverket anser också att compensation till boende redan kan ske med stöd av gällande regler.

Det är givetvis positivt att frågor om markåtkomst i många fall löses genom frivilliga uppgörelser och att så sker även i Malmfälten. Samtidigt är antalet uppgörelser inte ensamt avgörande för att bedöma om ersättningsreglerna i lag fungerar bra eller har den innebörd som är motiverad. Det är enligt regeringen angeläget att ersättningsreglerna i expropriations-

lagen tillförsäkrar fastighetsägare och rättighetshavare ett rimligt skydd. Som redan har framhållits kan situationer likt den i Malmfälten med motsvarande ersättningsproblematik uppkomma även på andra håll, om det på den ort där expropriationen sker saknas ersättningsbostäder. Framför allt kan detta förutses inträffa på mindre orter och glesbefolkade landsbygder. Det är viktigt att boende i dessa områden ges förutsättningar att bo kvar och inte tvingas flytta på grund av bristen på ersättningsbostäder. Det kan inte förutsättas att den exproprierande i alla situationer vill eller anser sig ha möjlighet att ta på sig något ansvar utöver vad lagen kräver. I de fallen kan boende försättas i en svår ekonomisk situation när det gäller möjligheten att skaffa ersättningsbostad och ytterst behöva flytta från orten. Det behövs därför regler i lag för att hantera dessa situationer.

Vad gäller synpunkten att boende kan kompenseras på ett fullgott sätt enligt gällande regler kan det konstateras att reglerna i expropriationslagen inte är utformade för de speciella situationer som nu behandlas. Det är osäkert vilken tolkning befintliga regler skulle ges vid en rättslig prövning och det finns därmed en risk för ekonomiska förluster för de boende. För att säkerställa ett adekvat skydd behöver reglerna ändras.

I promemorian föreslås att det i expropriationslagen ska införas en kompletterande ersättningsregel med innebörden att den som drabbas av en högre boendekostnad till följd av expropriation har rätt till ersättning för detta, i den utsträckning det finns särskilda skäl med hänsyn till förhållandena på den aktuella bostadsmarknaden. Promemorians förslag gäller alltså inte generellt, utan är endast tillämpligt när förhållandena på bostadsmarknaden är sådana att de vanliga ersättningsreglerna inte ger ett acceptabelt resultat. Den boende är i en sådan situation enligt förslaget berättigad till ytterligare ersättning, motsvarande den belastning på den enskildes ekonomi som expropriationen gett upphov till.

Regeringen instämmer i den bedömning som görs i promemorian att det är lämpligt att avgränsa ersättningsregeln till de mycket speciella situationer där förhållandena på bostadsmarknaden är sådana att de vanliga ersättningsreglerna inte ger ett tillräckligt skydd. Avgränsningen innebär att ett tillräckligt skydd kan åstadkommas utan att i övrigt fungerande ersättningsregler behöver ändras och utan att ersättningsnivåerna vid expropriation höjs generellt. Regeringen delar också uppfattningen att det är lämpligt att knyta rätten till ersättning till den förhöjda boendekostnad som den enskilde får på grund av expropriationen.

Några av remissinstanserna menar att förslaget inte är förenligt med expropriationslagens principer och ersättningssystematik. Kritiken gäller framför allt att rätten till ersättning skulle omfatta bostadshyresgäster. Regeringen återkommer till denna fråga. *SveMin* invänder mot förslaget generellt och anför att expropriationslagen reglerar ersättning för ekonomisk förlust, men att förslaget innebär att sociala, dvs. ideella, värden ersätts.

Ersättningsreglerna i expropriationslagen vilar på den grunden att en fastighetsägare eller rättighetshavare som utsätts för expropriation ska ha samma förmögenhetsställning efter expropriationen som om någon expropriation inte hade skett. Ersättningen är avsedd att kompensera för skada av ekonomisk art, inte ideella värden (se prop. 2009/10:162 s. 41). Syftet med förslaget är inte att frångå denna grundläggande princip.

Förslaget tar inte sikte på att ersätta typiska ideella skador som affektionsvärden eller liknande – skador som inte kan beräknas i kronor och ören utan ofta får utgå från schabloner eller rena skälighetsuppskattningar. Det är i stället fråga om konkreta utgifter som den enskilde får till följd av expropriationen, t.ex. förvärv av ett dyrare hus. Om det nya huset har en högre standard kan fastighetsägaren visserligen rent räknemässigt sägas kompenseras av ett högre fastighetsvärde. Förmögenhetsställningen är i denna bemärkelse oförändrad. Men från fastighetsägarens synpunkt måste den ekonomiska situationen snarast anses försämrad, genom att han eller hon behövt ta nya lån eller använda sparade medel för att kunna uppnå en boendestandard jämförbar med den han eller hon hade före expropriationen. En fastighetsägare kan också vara hänvisad till nybyggnation, varvid det måste beaktas att en nybyggnation innefattar ett visst risktagande och att marknadsvärdet för ett nybyggt småhus inte alltid torde uppgå till den totala byggkostnaden.

Det är också svårt att dra någon tydlig gränslinje mellan ekonomisk och ideell skada, vilket konstaterades vid 2010 års reform när påslaget om 25 procent infördes. I det sammanhanget behandlades vilken typ av skada som den ytterligare kompensationen avsåg att täcka. Slutsatsen var att den höjda ersättningsnivån, som bl.a. skulle kompensera för osäkerheter i marknadsvärdet och bättre motsvara det pris som fastighetsägaren frivilligt skulle ha överlåtit fastigheten för, närmast kunde betraktas som kompensation för en ekonomisk skada (se prop. 2009/10:162 s. 66 och 67).

Motsvarande resonemang kan föras i det här fallet. Det bör kunna beaktas vilken ersättningsbostad som en boende frivilligt skulle vara beredd att flytta till. En ersättningsbostad som medför en högre boendekostnad kan utgöra en sådan belastning på den boendes privatekonomiska situation att han eller hon inte frivilligt skulle flytta till den bostaden. Den negativa påverkan på den boendes privatekonomi kan med detta synsätt närmast betraktas som en ekonomisk skada.

I sammanhanget kan också nämnas den numera upphävda villaägar-garantin som gav uttryck för att småhusägare ansågs ha ett berättigat anspråk på att kunna skaffa en likvärdig ersättningsbostad i närheten. I motiven framhölls att hänsyn borde tas inte bara till ekonomiska faktorer utan också till sådant som ägarens intresse av att få bo kvar i sin gamla miljö, om det var möjligt (se prop. 1971:122 s. 185 och 186). Det är alltså ingen nyhet i expropriationssammanhang att i någon mån beakta bostads-sociala faktorer.

Regeringen bedömer alltså att förslaget är förenligt med expropriationslagens grundläggande synsätt, att en sakägare inte ska drabbas ekonomiskt av att hans eller hennes fastighet eller särskilda rätt exproprieras.

Sammanfattningsvis finns det enligt regeringens mening ett behov av och goda skäl för att införa en regel till skydd för boende vid expropriation, som utökar rätten till ersättning i vissa särskilda situationer.

#### *Rätten till ersättning bör gälla oavsett boendeform*

När det råder så stora svårigheter att hitta bostäder att expropriationslagens ersättningsregler inte ger ett acceptabelt resultat riskerar det att drabba såväl småhusägare och bostadsrättshavare som bostadshyresgäster och

andra nyttjanderättshavare. Frågan är om det vid utformningen av en skyddsregel finns anledning att särbehandla någon kategori av boende.

*Fastighetsägarna Sverige* och *Sveriges Allmännytt*a ifrågasätter lämpligheten i att förslaget om rätt till ersättning för förhöjd boendekostnad ska omfatta bostadshyresgäster. De menar att en sådan reglering skulle avvika från expropriationslagens principer i och med att lagens regler syftar till ett starkt skydd för äganderätten. Bostadshyresgäster har, som även *Samhällsbyggarna* påpekar, inte investerat något kapital i sitt boende, till skillnad från fastighetsägare och bostadsrättshavare.

Regeringen konstaterar att även om ett av expropriationslagens syften är att tillförsäkra äganderätten ett starkt skydd, så är rättighetshavare på samma sätt som fastighetsägare berättigade till ersättning när deras rätt rubbas genom expropriation (1 kap. 5 § expropriationslagen). Det bör också noteras att även rättighetshavare omfattas av grundlagens egendomsskydd (2 kap. 15 § regeringsformen). Det finns inte någon motsättning i att båda dessa gruppers ekonomiska intressen skyddas vid expropriation. En annan sak är att bostadshyresgäster sällan kan räkna med annan ersättning än flyttkostnader och liknande, i och med att hyresrätten normalt saknar ett ekonomiskt värde. Regeringens förslag tar emellertid inte sikte på att kompensera fastighetsägare eller nyttjanderättshavare för värdet av viss egendom eller av en rättighet, utan för den försämring av den enskildes ekonomi som flytten till en ersättningsbostad kan innebära. En sådan försämring kan uppstå oavsett boendeform och oavsett om den boende har investerat kapital i sin bostad eller inte. Påfrestningen på ekonomin kan bli lika stor för den som får en höjd hyra som för den som får en höjd avgift till bostadsrättsföreningen eller dyrare lån. Den högre hyran motsvarar visserligen normalt ett högre bruksvärde. Detta bör dock inte hindra att den högre hyran kan betraktas som en sådan belastning på ekonomin som i nu aktuell situation bör ge rätt till ersättning, på motsvarande sätt som det faktum att en fastighetsägare kan komma att inneha en mer värdefull ersättningsfastighet inte hindrar att han eller hon kompenseras för den påfrestning på privatekonomin som förvärvet medför.

*LKAB* och *Trafikverket* menar att det saknas skäl att behandla bostadshyresgäster mer förmånligt vid expropriation än i andra situationer då en bostadslägenhet går förlorad, t.ex. på grund av rivning.

Det är visserligen riktigt att den praktiska effekten av att en bostadslägenhet å ena sidan rivs eller på annat sätt förstörs eller å andra sidan exproprieras, är att hyresgästen inte kan bo kvar i den specifika lägenheten. I rättspraxis har också frågan om en högre hyra ska vara ersättningsgill vid expropriation i viss utsträckning knutits till rättsläget för bostadshyresgäster vid uppsägning för rivning (se NJA 1981 s. 1025).

Det finns dock betydande skillnader mellan regleringen avseende expropriation och den hyresrättsliga regleringen i 12 kap. jordabalken (hyreslagen) som behandlar när ett hus rivs eller på annat sätt förstörs. När en bostadslägenhet förstörs förfaller hyresavtalet. Hyresvärden ska emellertid, under förutsättning att det är skäligt, erbjuda hyresgästen ett nytt hyresavtal när en lägenhet blir tillgänglig för upplåtelse (46 a § hyreslagen). När hyresvärden säger upp ett hyreskontrakt på grund av rivning upphör inte hyresavtalet automatiskt, utan hyresvärden får säga upp hyresavtalet, varvid det får prövas om hyresgästen har rätt till förlängning av

avtalet (46 § första stycket 3 hyreslagen). Hyresförhållandet ska upphöra om det inte är oskäligt mot hyresgästen. Vid skälighetsbedömningen är hyresgästens möjligheter att skaffa en annan bostad avgörande. Om förhållandena är sådana att hyresgästen inte rimligen kan ordna en annan bostad på egen hand förlängs hyresförhållandet om inte värden tillhandahåller en annan bostad som hyresgästen skäligen kan nöja sig med (se prop. 1967:141 s. 91 och 92 samt SOU 1966:14 s. 160 och 161).

I hyreslagen regleras alltså förhållandet mellan hyresgästen och hyresvärden och frågan om hyresgästens besittningsskydd. Hyresvärden kan i viss utsträckning vara skyldig att erbjuda hyresgästen en ersättningsbostad. Regleringen innebär att en avvägning ska göras mellan hyresgästens och hyresvärdens intressen. Bestämmelserna i expropriationslagen reglerar förhållandet mellan den exproprierande å ena sidan och fastighetsägare och rättighetshavare å andra sidan och innefattar inte någon möjlighet för hyresgästen att bli erbjuden en annan bostad (även om detta kan ske inom ramen för en frivillig uppgörelse). Den nu föreslagna ersättningsregeln kan endast mildra de ekonomiska konsekvenserna av att hyresgästen behöver flytta på grund av expropriationen. Regeringen delar därmed inte remissinstansernas uppfattning att förslaget skulle innebära att bostadshyresgäster behandlas mer förmånligt vid expropriation, i de särskilda situationer som bestämmelsen tar sikte på, än i andra situationer när en bostadslägenhet går förlorad.

Flera remissinstanser, däribland *Gällivare kommun, Hyresgästföreningen, Stockholms universitet* och *Uppsala universitet*, anser att ett starkare skydd för bostadshyresgäster borde övervägas. I promemorian lämnas ett alternativt förslag om ytterligare rätt till ersättning för nyttjanderättshavare vid expropriation av bostäder. Regeringen anser dock att förslaget i lagrådsremissen utgör en balanserad lösning där samtliga boende – småhusägare, bostadsrättshavare, bostadshyresgäster m.fl. – får ett starkare skydd vid expropriation i de speciella situationer som förslaget tar sikte på. Det är enligt regeringen inte motiverat att överväga ett ännu starkare skydd för enbart bostadshyresgäster eller andra nyttjanderättshavare.

Sammantaget anser regeringen att såväl systematiska skäl som rättviseskäl talar för att rätten till ersättning i de särskilda situationer som förslaget avser bör omfatta samtliga boendeformer.

### *Närmare om ersättningsregelns tillämpningsområde*

När det gäller den närmare avgränsningen av tillämpningsområdet gör regeringen följande överväganden.

I de allra flesta fall innebär dagens ersättningsregler i expropriationslagen att de boende får en fullgod ersättning. Tillämpningsområdet för den nya ersättningsregeln bör därmed vara begränsat till sådana undantags-situationer där expropriationslagens regler inte ger ett acceptabelt resultat.

Typexemplet på en sådan situation som bör omfattas av regleringen är samhällsomvandlingar, likt de i Malmfälten, där ett betydande antal bostäder på orten blir föremål för expropriativa åtgärder och det därför uppstår en bostadsbrist och ett förhöjt prisläge. I en sådan situation avviker förhållandena på bostadsmarknaden på ett tydligt sätt från vad som är normalt i landet. En annan situation som bör kunna omfattas av regleringen är när en fastighet exproprieras på mycket glesbefolkad landsbygd där det

inte finns ersättningsbostäder på rimligt avstånd från fastigheten. I en sådan situation kan nybyggnation bli nödvändigt för att den boende ska kunna bo kvar i området. Ytterligare en situation kan vara när en del av en fastighet med en bostadsbyggnad löses in på en jordbruksfastighet, och det därför kan bli nödvändigt med nybyggnation på kvarstående del av fastigheten för att den boende ska kunna bo kvar och bruka marken.

Gemensamt för nämnda situationer är att det kan sägas finnas kvalificerade svårigheter att hitta en likvärdig ersättningsbostad på orten med omgivning och att det därmed finns tungt vägande skäl för en utökad rätt till ersättning. Avsikten är däremot inte att regleringen ska omfatta situationer där det råder en mer allmän brist på bostäder, t.ex. brist på hyresrätter i en storstad eller att det på en mindre ort finns ett begränsat antal tillgängliga bostäder.

Enligt promemorians förslag avgränsas tillämpningsområdet på så sätt att det ska finnas särskilda skäl för ersättning med hänsyn till förhållandena på bostadsmarknaden i orten med omgivning.

*Statens fastighetsverk* och *Trafikverket* anser att promemorians förslag är för otydligt, bl.a. avseende i vilka situationer regeln ska tillämpas. Det kan enligt remissinstanserna skapa felaktiga förväntningar på expropriationsersättning, vilket riskerar att försämra förutsättningarna för frivilliga uppgörelser och skapa merkostnader och förseningar. Remissinstanserna påpekar att förutsebarhet och likabehandling även ur den enskildes synpunkt är av stor vikt.

Regeringen instämmer i vikten av att tillämpningsområdet avgränsas på ett så tydligt sätt som möjligt, i syfte att skapa god förutsebarhet för alla intressenter. Enligt regeringens mening är begreppet synnerliga skäl mer träffande än särskilda skäl för att avgränsa tillämpningsområdet till den typ av situationer som anges ovan. Det medger en utökad rätt till ersättning i de situationer där det är motiverat, samtidigt som det tydliggörs att regeln är tänkt att tillämpas i mycket speciella situationer. Skyddsregeln bör därmed utformas så att den utökade rätten till ersättning gäller när det finns synnerliga skäl för det med hänsyn till förhållandena på orten med omgivning. Att låta rätten till extra ersättning vara begränsad till situationer där svårigheten att få tag på en ersättningsbostad beror på expropriationsföretagets påverkan på bostadsmarknaden, som *Sveriges Kommuner och Regioner* föreslår, skulle däremot innebära ett alltför snävt tillämpningsområde.

I författningskommentaren lämnas närmare vägledning om i vilka situationer ersättningsregeln ska tillämpas. Vad som utgör orten med omgivning kan inte bestämmas generellt och det kan givetvis uppstå gränsfall beträffande tillämpningsområdet, som ytterst får bedömas av domstol. Med hänsyn till att ersättningsregeln endast ska tillämpas när det finns synnerliga skäl bedömer regeringen att riskerna är begränsade för att förutsättningarna för frivilliga uppgörelser ska påverkas eller att verksamhet som är beroende av markåtkomst i övrigt ska påverkas negativt. Det kan i sammanhanget framhållas att såväl *LKAB* som *Trafikverket* enligt vad som framgår av deras remissvar redan tillämpar ersättningsprinciper som i många fall bör vara i linje med, och i vissa fall mer generösa än, den nu föreslagna ersättningsregeln.

### *Närmare om beräkningen av ersättning*

När det finns synnerliga skäl med hänsyn till förhållandena på bostadsmarknaden på orten med omgivning bör de boende alltså ha en utökad rätt till ersättning. När det gäller frågan hur ersättningen närmare ska beräknas gör regeringen följande överväganden.

I enlighet med promemorian's förslag bör de boende kunna få ersättning för förhöjda boendekostnader, i den utsträckning det är skäligt. På så sätt kan de boende kompenseras för den påfrestning på privatekonomin som expropriationen innebär i de nyss nämnda undantagssituationer när expropriationsersättningen inte räcker till en jämförbar ersättningsbostad på rimligt avstånd. Att det ska göras en skälighetsbedömning innebär att hänsyn kan tas till de skilda omständigheter som kan förekomma och att en avvägning kan ske mellan den boendes och den exproprierandes intressen.

*LKAB*, *Statens fastighetsverk* och *Trafikverket* anser att förslaget skulle leda till ett oklart rättsläge, vilket kan medföra negativa konsekvenser såväl för den som exproprierar och angelägna samhällsbyggnadsprojekt som för enskilda. Remissinstanserna anser att det behöver tydliggöras hur förhöjda boendekostnader ska beräknas och vilka kostnader som ska omfattas av begreppet.

Regeringen instämmer i vikten av att ersättningsregleringen är så tydlig och leder till så förutsebara resultat som möjligt och att promemorian's förslag bör förtydligas i vissa avseenden.

Utgångspunkten vid beräkning av ersättningen är den belastning på den enskildes ekonomi som expropriationen gett upphov till och som inte täcks av den ersättning som ges enligt övriga bestämmelser i expropriationslagen. För en småhusägare eller bostadsrättshavare som behöver förvärva en dyrare bostad är det i första hand skillnaden mellan den ersättning om 125 procent av marknadsvärdet som den boende har rätt till och kostnaden för att förvärva den nya bostaden, som bestämmelsen avser att ersätta. Andra kostnader som bör ge rätt till ersättning är exempelvis högre bostadsrättsavgift för bostadsrättshavaren, liksom högre hyra för bostadshyresgästen.

Om den ersättning som ska betalas enligt övriga bestämmelser i expropriationslagen är tillräcklig för att bekosta en jämförbar ersättningsbostad bör ingen ytterligare ersättning betalas. Enligt promemorian skulle det få avgöras inom ramen för den allmänna skälighetsbedömningen huruvida ersättningen för förhöjd boendekostnad skulle kompensera för att påslaget om 25 procent går åt till att skaffa en ersättningsbostad. En sådan ordning är enligt regeringen inte lämplig eftersom det lämnar alltför stort skönmässigt utrymme till rättstillämpningen och riskerar att leda till överkompensation.

Den skälighetsbedömning som ska göras bör utgå från att ersättningen ska vara tillräcklig för att den boende ska kunna anskaffa en ersättningsbostad som kan anses jämförbar med den bostad som exproprieras. Eftersom bestämmelsen är avsedd att vara tillämplig i situationer då nybyggnation kanske är den boendes enda alternativ för att inte behöva flytta från orten bör ersättningen som utgångspunkt inte påverkas av att den nya bostaden har en högre standard, t.ex. på grund av att bostaden är nybyggd. En bostad är typiskt sett inte jämförbar om det handlar om en annan

boendeform. Exempelvis bör inte en hyresgäst kunna få en bostadsrätt bekostad av den exproprierande.

När det gäller återkommande kostnader som är hänförliga till boendet, t.ex. bostadsrättsavgift och hyra, bör ersättning inte betalas för all framtid utan för en viss period, som får fastställas inom ramen för den allmänna skälighetsbedömningen. Regeringen delar promemorians bedömning att fem år är en rimlig utgångspunkt.

*Kungliga Tekniska högskolan* påpekar att boende i situationer likt den i Malmfälten sannolikt ofta drabbas av att påslaget om 25 procent kraftigt minskar till följd av influensregelns tillämpning och att förslaget inte löser detta problem. Att något påslag inte ska göras på den del av ersättningen som avser företagsskada gäller dock generellt och de överväganden som gjordes avseende detta vid 2010 års reform är fortfarande giltiga (se prop. 2009/10:162 s. 68 och 69). Att påslaget blir lägre vid en tillämpning av reglerna om företagsskada är därför inte något som bör påverka skälighetsbedömningen. Däremot kan den lägre ersättningsnivån som kan följa av tillämpningen av influensregeln naturligtvis medföra att det blir aktuellt med ersättning för förhöjda boendekostnader i fler fall.

Vad som kan utgöra ersättningsgilla kostnader, hur de ska beräknas och hur skälighetsbedömningen närmare ska gå till utvecklas i författningskommentaren. Det är samtidigt så att omständigheterna i det enskilda fallet kan variera och det är därför inte möjligt att uttömmande ange samtliga kostnader som kan ge rätt till ersättning eller hur de ska beräknas. Med hänsyn till det begränsade antalet situationer som bestämmelsen avser att reglera får den osäkerhet som eventuellt kan råda om vilken ersättning som kan bli aktuell i det enskilda fallet anses godtagbar.

### *Processuella frågor*

För att en förhöjd boendekostnad ska vara ersättningsgill bör det normalt vara fråga om en konstaterad kostnad. Om den boende ännu inte skaffat någon ny bostad när ersättningsfrågan ska prövas, är läget därför så oklart att ett yrkande om ersättning för förhöjda boendekostnader i regel inte kan bifallas. Den boende har då i stället möjlighet att väcka talan om ersättning i en särskild rättegång (5 kap. 27 § expropriationslagen). Det kan visserligen, som *Trafikverket* påtalar, upplevas svårt för en boende att skaffa en ersättningsbostad innan ersättningsfrågan är slutligt avgjord. En ordning där ersättningsfrågan prövas före anskaffandet av ersättningsbostaden skulle dock å ena sidan innebära en risk för att ersättningen skulle vara otillräcklig för att bekosta en jämförbar ersättningsbostad, å andra sidan medföra en risk för överkompensation. En sådan ordning är inte önskvärd.

Vid en prövning av ersättningens storlek bör vanliga bevisregler för expropriationsmål tillämpas. Expropriationslagen innehåller ingen särskild bevisbörderegler när det gäller frågor om ersättning, i stället tillämpas de vanliga bevisbördereglerna som gäller i skadeståndsrättsliga mål. När det gäller ersättning för förhöjda boendekostnader bör den boende i de flesta fall ha relativt goda möjligheter att lägga fram utredning till stöd för sin talan.



## 4.4 Bostadsrättshavare ska inte riskera reducerad ersättning vid expropriation

**Regeringens förslag:** Vid expropriation av en bostadsrättsfastighet ska bostadsrättshavarna kompenseras för det avdrag på löseskillingen som kan ske när bostadsrättsföreningen tagit upp lån mot panträtt i fastigheten. Ersättning ska betalas i den utsträckning det är skäligt.

**Promemorians förslag** överensstämmer delvis med regeringens förslag. I promemorian lämnas inget förslag på att en skälighetsbedömning ska göras vid bestämmande av ersättningen till bostadsrättshavarna.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser tillstyrker promemorians förslag eller har ingen invändning mot det.

*LKAB*, *SveMin* och *Trafikverket* avstyrker förslaget. *LKAB* anser att förslaget är för långtgående för att upprätthålla egendomsskyddet. *Trafikverket* och *SveMin* ifrågasätter varför bostadsrättshavare ska behandlas annorlunda än fastighetsägare i aktuellt avseende.

*Svea hovrätt*, *Stockholms universitet* och *LKAB* tar upp risken för att förslaget kan leda till att en bostadsrättsförening under tiden före expropriationen belånar fastigheten på ett sätt som inte är fastighetsekonomiskt motiverat. *Svea hovrätt* föreslår att detta kan motverkas genom en skälighetsregel. *Stockholms universitet* föreslår i stället en regel motsvarande återvinningsregeln i 4 kap. 12 § konkurslagen (1987:672).

*Kungliga Tekniska högskolan* anser att promemorians förslag är acceptabelt som en praktisk lösning på det problem som uppstår när bostadsrättsfastigheter är pantsatta, men att det underliggande problemet är hur bostadsrättsföreningars fastigheter ska värderas.

### Skälen för regeringens förslag

*Bostadsrättshavare riskerar att inte få full ersättning vid expropriation*

Bostadsrätt är en särskild form av nyttjanderätt. Upplåtelse av en lägenhet med bostadsrätt får endast ske till den som är medlem i bostadsrättsföreningen. Bostadsrätt är den rätt i föreningen som en medlem har på grund av upplåtelsen, se 1 kap. 3 § första stycket bostadsrättslagen (1991:614). Bostadsrätten gäller utan tidsbegränsning (1 kap. 4 §) och kan överlåtas mot ersättning. Även om en bostadsrättshavare inte äger sin bostadslägenhet utgör bostadsrätten en förmögenhetstillgång som många gånger kan representera ett betydande värde.

Vid expropriation av en fastighet med bostadsrätter har bostadsrättsföreningen i egenskap av fastighetsägare och bostadsrättshavarna i egenskap av innehavare av särskild rätt till fastigheten, rätt till ersättning (1 kap. 2 och 5 §§ och 4 kap. 1 § expropriationslagen). Föreningen och bostadsrättshavarna är som utgångspunkt berättigade till ersättning för fastighetens respektive bostadsrätternas marknadsvärde med ett påslag om 25 procent (4 kap. 1 §).

Beräkningen av ersättning vid expropriation av bostadsrättsfastigheter kompliceras dock av flera omständigheter. En av dem är regelverkets utformning i övrigt när det gäller ersättningens beräkning för en fastighet som belastas med särskild rätt. I en sådan situation ska domstolen upp-

skatta fastighetens värde både med och utan den särskilda rätten, liksom värdet av den särskilda rätten i sig (5 kap. 24 § expropriationslagen). Av 6 kap. 18 § tredje stycket expropriationslagen framgår att om en fastighet som exproprieras är belastad av en särskild rätt som minskar fastighetens värde, ska en borgenär som har panträtt i fastigheten få betalt som om fastigheten inte besvärades av rättigheten. Ersättningen för rättigheten ska minskas i motsvarande mån. Denna bestämmelse innebär att innehavaren av en bostadsrätt kan få se sin ersättning för bostadsrättens värde reducerad till förmån för bostadsrättsföreningens långivare med panträtt i fastigheten.

Ersättning vid expropriation av bostadsrättsfastigheter behandlas inte särskilt i förarbetena till expropriationslagen och regelverket kan sägas vara illa anpassat för den särskilda form av nyttjanderätt som en bostadsrätt utgör och de förmögenhetsvärden den representerar. Det kan konstateras att utformningen av reglerna innebär en risk för att bostadsrättshavare inte får full ersättning för en bostadsrätts värde vid expropriation.

I vilken utsträckning en bostadsrättshavare riskerar minskad ersättning beror på flera faktorer, bland annat på bostadsrättsfastighetens värde. Det kan i praktiken vara svårt att fastställa marknadsvärdet för en bostadsrättsfastighet. Det beror på att det inte finns någon egentlig marknad för bostadsrättsfastigheter, eftersom en överlåtelse av en sådan fastighet innebär att bostadsrätterna upphör (7 kap. 33 § bostadsrättslagen). Av promemorian framgår att det inte finns några kända fall av expropriation av bostadsrättsfastigheter. I Malmfälten erbjuder LKAB bostadsrättshavare i huvudsak ersättning motsvarande marknadsvärdet för deras bostadsrätt med ett påslag om 25 procent, i likhet med vad som gäller enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen. I praktiken går detta till på så sätt att LKAB förvärvar fastigheten från föreningen för det sammanlagda beloppet för bostadsrätterna, varefter köpeskillingen fördelas till bostadsrättshavarna. LKAB löser även som utgångspunkt bostadsrättsföreningens lån om föreningens tillgångar inte räcker till för detta.

#### *Bostadsrättshavare bör kompenseras för panthavares företrädesrätt i skälig utsträckning*

Även om expropriation av bostadsrättsfastigheter kan förväntas förbli ovanligt är det angeläget att lagstiftningen säkerställer att ersättningen för en bostadsrätt så långt som möjligt motsvarar vad en frivillig försäljning skulle ge. Om bostadsrättshavarna ska svara för den pantsättning som bostadsrättsföreningen har gjort till föreningens långivare riskerar de att göra en ekonomisk förlust på grund av expropriationen. Det kan ifrågasättas om en sådan ordning vore förenlig med det grundlagsfästa egendomsskyddet.

En stärkt rätt till ersättning för bostadsrättshavare får samtidigt inte innebära att panthavarnas ställning försämras. Enligt regeringens mening är det rimligt att ersättningen vid expropriation av bostadsrättsfastigheter är tillräckligt hög för att hålla såväl bostadsrättshavare som panthavare med säkerhet i fastigheten skadeslösa. Det är inte möjligt att inom ramen för detta lagstiftningsärende ta ställning till hur en bostadsrättsfastighet ska värderas, vilket efterfrågas av *Kungliga Tekniska högskolan* och *Riksbyggen*. I promemorian föreslås som lösning på problemet i stället att

bostadsrättshavare ska ersättas för minskad ersättning som uppkommer på grund av regeln om panthavares företrädesrätt.

*SveMin* och *Trafikverket* ifrågasätter varför bostadsrättshavare ska behandlas annorlunda än fastighetsägare när det gäller panthavares företrädesrätt. *Trafikverket* påpekar att ägare till en småhusfastighet riskerar att löseskillingen inte räcker till för att förvärva en ny fastighet, om huset är överbelånat. Det finns emellertid betydelsefulla skillnader mellan fastighetsägaren och bostadsrättshavaren i detta avseende. För bostadsrätter gäller att långgivare med pant i fastigheten, dvs. bostadsrättsföreningens långgivare, inte har rätt till betalning när bostadsrättshavaren frivilligt säljer sin bostadsrätt. Annorlunda förhåller det sig med småhusfastighetsägaren som måste återbetala lån med pant i fastigheten i samband med en frivillig försäljning av fastigheten. Bostadsrättshavaren behöver återbetala lån med pant i bostadsrätten vid en försäljning av denna men lånen med pant i fastigheten, dvs. bostadsrättsföreningens lån, kvarstår. Om en bostadsrättshavares ersättning vid expropriation reduceras till förmån för föreningens panthavare innebär det att en bostadsrättshavare får ett sämre ekonomiskt utfall vid expropriation av bostadsrätten jämfört med vid en frivillig försäljning. Det kan ifrågasättas om en sådan ordning vore förenlig med det grundlagsfästa egendomsskyddet.

*LKAB* menar att ersättningen i vart fall inte bör vara mer långtgående än vad som motiveras av egendomsskyddet och att den därmed inte bör täcka påslaget om 25 procent. Det är enligt regeringens mening dock en rimlig utgångspunkt att bostadsrättshavare ska ha samma rätt till ersättning för sin bostadsrätt vid expropriation som en småhusfastighetsägare har för sin fastighet. Med hänsyn till de skäl som låg bakom införandet av det 25-procentiga påslaget och intresset av att värna äganderätten är det enligt regeringen motiverat att bostadsrättshavare vid expropriation som utgångspunkt ska vara berättigade till full ersättning – marknadsvärdet med ett påslag om 25 procent – för sin bostadsrätt, även i en situation när fastigheten är belånad.

Ett förhållande som emellertid måste beaktas vid utformningen av en ersättningsbestämmelse är att bostadsrättshavarna i egenskap av medlemmar i sin bostadsrättsförening har inflytande över föreningens belåningsgrad och ekonomiska förvaltning. Som några av remissinstanserna påpekar kan utformningen av promemorians förslag innebära en risk för att föreningen belånar fastigheten på ett sätt som inte är fastighetsekonomiskt motiverat. *Svea hovrätt* framför att risken kan motverkas genom att det anges i bestämmelsen att en skälighetsbedömning ska göras. *Stockholms universitet* föreslår i stället en bestämmelse motsvarande återvinningsregeln i 4 kap. 12 § konkurslagen.

Det är angeläget att en rätt till ersättning för bostadsrättshavare inte leder till orimliga resultat på grund av att föreningen har haft en bristfällig ekonomisk förvaltning. Om en förening har överbelånat sin fastighet i syfte att höja expropriationsersättningen bör ersättningen visserligen kunna minskas med stöd av 4 kap. 5 § expropriationslagen. Av den bestämmelsen framgår att om en åtgärd har vidtagits i uppenbar avsikt att höja expropriationsersättningen, ska ersättningen bestämmas som om åtgärden inte vidtagits, om det finns skäl för det. Det kan dock tänkas situationer då en bostadsrättsförenings ekonomi är misskött eller det har tagits beslut som inte kan betraktas som fastighetsekonomiskt motiverade,

utan att det för den sakens skull kan konstateras att så har skett i uppenbar avsikt att höja expropriationsersättningen. En förening kan exempelvis ha en belåningsgrad som på ett tydligt sätt inte är hållbar utan större avgiftshöjningar. En annan situation kan vara att föreningen tagit upp nya lån för omfattande underhåll eller investeringar trots att en expropriation är nära förestående. För att säkerställa ett rimligt resultat bör ersättningsregeln utformas så att en skälighetsbedömning ska göras vid bestämmande av ersättningen, i enlighet med vad som förordas av *Svea hovrätt*. Det framstår som en lämpligare lösning än en sådan regel om återvinning av säkerhet som förordas av *Stockholms universitet*, inte minst eftersom en återvinningsregel riskerar att drabba panthavarna negativt.

En skälighetsregel skulle visserligen medföra ett visst mått av osäkerhet i fråga om vilken ersättning som ska betalas vid expropriation av en bostadsrättsfastighet. Den osäkerheten får dock anses motiverad för att säkerställa rimliga ersättningsnivåer. De svårigheter som en skälighetsbedömning kan medföra framstår också som begränsade med hänsyn till hur sällsynt förekommande det är med expropriation av bostadsrättsfastigheter.

Sammantaget anser regeringen att bostadsrättshavare i skäligen utsträckning bör kompenseras för det avdrag på löseskillingen vid expropriation som kan ske när bostadsrättsföreningen tagit upp lån med panträtt i fastigheten.

*Växjö tingsrätt* anser att det borde övervägas om en motsvarande ändring bör göras i 5 kap. 12 § andra stycket fastighetsbildningslagen, vilken reglerar övrig skada till sakägare vid fastighetsreglering. Det saknas dock beredningsunderlag för att inom ramen för detta lagstiftningsärende överväga behovet av en sådan ändring.

## 5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Äldre bestämmelser ska tillämpas för expropriationsersättningen, om tillståndet för expropriation meddelats före ikraftträdandet. När expropriationslagen tillämpas vid inlösen enligt annan lag ska äldre bestämmelser gälla, om ansökan har gjorts eller talan har väckts före ikraftträdandet om att få ta en fastighet eller särskild rätt i anspråk.

**Promemorians förslag** överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att förslagen skulle träda i kraft den 1 januari 2017. Vidare föreslås att vid inlösen enligt minerallagen ska äldre bestämmelser tillämpas om bearbetningskoncession har beviljats före ikraftträdandet.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget eller har ingen invändning mot det. Flera remissinstanser, däribland *Kiruna kommun*, *LKAB*, *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Riksbyggen*, *Sveriges geologiska undersökning* och *Villaägarnas Riksförbund*, påpekar i fråga

om inlösen enligt minerallagen att förslaget innebär att de nya bestämmelserna inte kommer kunna tillämpas i Malmfälten eller i andra situationer där bearbetningskoncessioner redan har beviljats. Flera av dessa remissinstanser anser att avgörande för vilka bestämmelser som ska tillämpas i stället bör vara om markanvisning har sökts före ikraftträdandet. *Lantmäteriet* framför att övergångsbestämmelserna även bör omfatta inlösen enligt ledningsrättslagen och anläggningslagen i de förrättningar där någon ansökan inte finns utan lantmäterimyndigheten på eget initiativ förordnat om prövning av en ledningsrätts- respektive anläggningsfråga.

**Skälen för regeringens förslag:** De föreslagna reglerna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det bedöms med hänsyn till återstående led i lagstiftningsprocessen vara den 1 januari 2025.

Av rättssäkerhetsskäl bör de nya reglerna gälla först sedan den händelse har inträffat som medför att regler om expropriationsersättning eller inlösen blir tillämpliga. När det gäller expropriationslagen bör det vara när expropriationstillstånd beviljas. I annan lagstiftning bör den avgörande tidpunkten vara när en ansökan har gjorts eller talan har väckts om att få ta en fastighet eller särskild rätt i anspråk.

Det sagda innebär att vid inlösen enligt fastighetsbildningslagen, ledningsrättslagen eller anläggningslagen bör äldre bestämmelser gälla om en ansökan om förrättning har gjorts före ikraftträdandet. Precis som *Lantmäteriet* framför bör motsvarande gälla i de förrättningar enligt ledningsrättslagen och anläggningslagen där någon ansökan inte finns utan lantmäterimyndigheten på eget initiativ har förordnat om prövning av en ledningsrätts- respektive anläggningsfråga. I de situationerna bör den avgörande tidpunkten vara när myndigheten förordnat om förrättning.

Beträffande inlösen enligt övriga lagar, t.ex. miljöbalken, väglagen (1971:948) och plan- och bygglagen (2010:900), bör äldre bestämmelser tillämpas om en talan om inlösen har väckts före ikraftträdandet. I fråga om ersättning och inlösen vid tillstånd till vattenverksamhet enligt 31 kap. 16 och 17 §§ miljöbalken bör dock, liksom vid 2010 års reform, den avgörande tidpunkten vara ansökan om tillstånd till verksamheten eller vid en anmälan av lantmäterimyndigheten till mark- och miljödomstolen enligt 7 kap. 20 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Gruvverksamhet regleras i minerallagen. För att få bryta koncessionsmineral krävs bearbetningskoncession. Innan verksamheten får påbörjas krävs även att mark anvisas enligt bestämmelserna i 9 kap. minerallagen. I promemorian föreslås att vid inlösen enligt minerallagen ska äldre bestämmelser tillämpas om bearbetningskoncession har beviljats före ikraftträdandet. Bearbetningskoncessioner ska dock som huvudregel meddelas för tjugofem år. Koncessionstiden förlängs utan särskild ansökan med tio år i taget om regelbunden bearbetning pågår när giltighetstiden går ut. Även om det inte pågår regelbunden bearbetning kan giltighetstiden under vissa förutsättningar förlängas med högst tio år (4 kap. 7–10 §§ minerallagen). Som *Kiruna kommun* m.fl. påpekar skulle en utformning av övergångsbestämmelsen i enlighet med promemorians förslag innebära att de nya reglerna i princip inte skulle bli tillämpliga på någon befintlig gruvverksamhet. En sådan ordning är inte önskvärd. Regeringen anser i stället att avgörande för om äldre bestämmelser ska tillämpas bör vara om koncessionshavaren har begärt markanvisningsförrättning före ikraftträdandet. Vid en markanvisningsförrättning bestäms den mark som

koncessionshavaren får ta i anspråk för bearbetning av mineralfyndighet och för verksamhet som hänger samman med bearbetningen (9 kap. 1 § minerallagen). Det är alltså vid ansökan om markanvisning som koncessionshavaren framställer en begäran om att få ta en viss fastighet i anspråk. Det är enligt regeringen lämpligt och i överensstämmelse med övriga föreslagna övergångsbestämmelser att detta ska vara den avgörande tidpunkten för om äldre bestämmelser ska tillämpas vid ianspråktagande av mark enligt minerallagen.

## 6 Konsekvenser

**Regeringens bedömning:** Förslagen innebär att rätten till ersättning för enskilda vars bostad tas i anspråk genom expropriation eller liknande tvångsförfogande stärks i vissa särskilda situationer. För den som är beroende av markåtkomst för sin verksamhet innebär detta att kostnaderna ökar i motsvarande mån.

Eventuella kostnader för det allmänna kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser delar bedömningen eller har ingen invändning mot den. *Fastighetsägarna Sverige* anser att det behövs mer analys av förslagets konsekvenser vid tillämpning av bestämmelserna i andra förfaranden än expropriation, t.ex. förfaranden enligt miljöbalken och ledningsrättslagen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Förslagen innebär att rätten till ersättning stärks för enskilda vars bostad tas i anspråk genom expropriation eller liknande tvångsförfogande. Det handlar om situationer när det finns synnerliga skäl för ersättning med hänsyn till förhållandena på bostadsmarknaden i orten med omgivning, såsom t.ex. i Malmfälten där samhällsomvandlingarna har en stark påverkan på bostadsmarknaden. Det kan också handla om situationer när en fastighet tas i anspråk på mycket glesbefolkad landsbygd och det inte finns ersättningsbostäder på rimligt avstånd från fastigheten eller att en del av en jordbruksfastighet tas i anspråk, varvid en ny bostadsfastighet behöver uppföras på resterande del av fastigheten. I sådana situationer innebär förslagen att de boende har rätt till ersättning för förhöjda boendekostnader. Denna rätt gäller såväl fastighetsägare som bostadsrättshavare och hyresgäster och andra nyttjanderätts-havare. För bostadsrättshavare föreslås dessutom ett särskilt skydd för att kompensera eventuella förluster på grund av panthavares företrädesrätt vid expropriation eller inlösen av en bostadsrättsfastighet. Förslagen kan få särskild betydelse för boende på mindre orter och glesbefolkade landsbygder, där förslagen kan möjliggöra för de boende att kunna bo kvar på orten. Sammantaget säkerställer förslagen egendomsskyddet och stärker tryggheten i boendet.

För de aktörer som är beroende av markåtkomst för sin verksamhet innebär de högre ersättningsnivåerna ökade utgifter och i förlängningen högre investeringskostnader, i de särskilda situationer förslagen avser. Sådana

aktörer är exempelvis staten genom olika myndigheter, t.ex. Naturvårdsverket och Trafikverket, kommuner samt bolag som bedriver verksamhet inom infrastruktur, gruvdrift m.m. Sådana bolag kan vara statligt eller kommunalt ägda eller privatägda.

Utifrån vad som framgår av promemorian och remissutfallet saknas det hittills erfarenheter av expropriation av bostadsrättsfastigheter, och även expropriation av hyreshus är sällsynt på senare år. Däremot exproprieras ibland villafastigheter, men inte heller detta är särskilt vanligt. Det är samtidigt så att de lagreglerade ersättningsnivåerna får återverkningar på de ersättningsnivåer som kommer i fråga vid frivilliga uppgörelser om markåtkomst. Ersättningsreglerna får därmed en vidare betydelse. Effekterna av förslagen begränsas dock av att de ska tillämpas i särpräglade situationer. Det är svårt att närmare uppskatta de sammantagna effekterna, men de bedöms vara försumbara på ett samhällsekonomiskt plan. I de undantagsfall då de nya bestämmelserna skulle tillämpas kan det visserligen handla om substantiella merkostnader för den som har behov av markåtkomst. Samtidigt kan det konstateras att åtminstone LKAB och Trafikverket, utifrån vad som framkommer i deras remissvar, redan i dag tillämpar ersättningsprinciper i linje med nu föreslagna ersättningsregler. De merkostnader förslagen ger upphov till bedöms bli begränsade och kan motiveras med intresset av en stärkt äganderätt och ett gott bostadssocialt skydd.

Förslagen bedöms inte påverka benägenheten att exproprieras eller med stöd av annan lagstiftning lösa in fastigheter.

De kostnader som kan uppkomma för staten på grund av att expropriationsersättningen blir högre i de fall som bestämmelserna omfattar berör främst myndigheter som är beroende av markåtkomst för sin verksamhet, t.ex. Affärsverket svenska kraftnät, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Trafikverket. Sådana eventuella kostnader kan hanteras inom ramen för befintliga anslag eller avgifter som finansierar verksamheten.

Förslagen kan inte antas få några konsekvenser för det kommunala självstyret. Förslagen får inga konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslagen är förenliga med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

## 7 Författningskommentar

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

#### 4 kap. Expropriationsersättning

3 § Utöver vad som följer av 1 § ska ersättning betalas för

1. förhöjd boendekostnad, om det finns synnerliga skäl för ersättning med hänsyn till förhållandena på bostadsmarknaden i orten med omgivning, och

2. förlust som uppkommer för bostadsrättshavare på grund av panthavares företrädesrätt enligt 6 kap. 18 § tredje stycket.

Ersättning ska betalas i den utsträckning det är skäligt.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om ersättning i vissa fall av expropriation av bostäder. Övervägandena finns i avsnitt 4.3 och 4.4.

Paragrafen kompletterar bestämmelserna om ersättning vid expropriation i 1 §. Där anges att en fastighetsägare har rätt till ersättning vid expropriation av fastigheten med löseskilling motsvarande fastighetens marknadsvärde, alternativt intrångsersättning om expropriationen avser en del av fastigheten, jämte ett påslag om 25 procent. Dessutom har ägaren rätt till ersättning för skada som i övrigt uppkommer genom expropriationen. Rätten till ersättning gäller på motsvarande sätt för en innehavare av särskild rätt (1 kap. 2 och 5 §§). De nya bestämmelserna i förevarande paragraf ger rätt till ytterligare ersättning i vissa situationer.

De nya bestämmelserna gäller, på motsvarande sätt som övriga regler om ersättning vid expropriation, även vid tvångsvisa åtgärder enligt lagar som hänvisar till expropriationslagens ersättningsregler, se t.ex. 7 kap. 4 § minerallagen (1991:45) och 55 § väglagen (1971:948).

Av *första stycket punkt 1* framgår att ersättning under vissa förhållanden ska betalas för förhöjd boendekostnad.

Att ersättningen avser boendekostnad innebär att det endast blir aktuellt att tillämpa bestämmelsen när expropriationen avser en fastighet med bostäder. Det kan t.ex. handla om småhus eller flerbostadshus med bostadsrätter eller hyresrätter.

Om expropriationen endast avser en del av en fastighet där bostaden inte är belägen och den boende därmed trots expropriationen kan bo kvar på fastigheten är bestämmelsen inte tillämplig. Om rätten efter begäran från fastighetsägaren beslutar om expropriation av den återstående delen finns däremot en rätt till ersättning enligt bestämmelsen (se 3 kap. 8 §).

Den ersättningsberättigade kretsen bestäms på vanligt sätt (se 4 kap. 1 §, 1 kap. 2 och 5 §§ expropriationslagen). Det innebär att exempelvis andrahandshyresgäster normalt inte är ersättningsberättigade (se prop. 1972:109 s. 51, 186 och 187 samt NJA 1964 s. 500).

Rätten till ersättning för förhöjda boendekostnader förutsätter att det finns synnerliga skäl för ersättning med hänsyn till förhållandena på bostadsmarknaden i orten med omgivning. Med synnerliga skäl avses att det finns kvalificerade svårigheter att hitta en likvärdig ersättningsbostad på orten med omgivning.

Utgångspunkten är att det ska vara fråga om förhållanden på den lokala bostadsmarknaden som på ett tydligt sätt avviker från vad som förekommer i landet i allmänhet. Typexemplet då bestämmelsen blir tillämplig är samhällsomvandlingar där ett betydande antal bostäder på orten blir föremål för expropriativa åtgärder.

Andra exempel på situationer när det kan finnas synnerliga skäl för ersättning är när en fastighet exproprieras på mycket glesbefolkad landsbygd där det i princip saknas ersättningsbostäder i orten med omgivning eller när en del av en fastighet med ett bostadshus tas i anspråk på t.ex. en jordbruksfastighet. I en sådan situation kan den enda lösningen för att den boende ska kunna bo kvar i området eller i anslutning till sitt jordbruk vara att bygga ett nytt hus, samtidigt som kostnaderna för detta överstiger den ersättning som normalt betalas.

En mer allmän brist på bostäder som kan råda på en ort innebär inte att det finns synnerliga skäl för ersättning. Det gäller oavsett om bristen gäller samtliga boendeformer eller enbart t.ex. hyresrätter. Att det på en liten ort



kan finnas ett mindre antal tillgängliga bostäder än det typiskt sett kan finnas på större orter innebär inte att det finns synnerliga skäl. Svårigheten att hitta en ersättningsbostad ska heller inte endast vara temporär; sedvanliga upp- och nedgångar i antalet bostäder som finns tillgängliga på marknaden är inte en sådan situation som omfattas av bestämmelsen.

Vad som utgör orten med omgivning får bedömas från fall till fall. En väsentlig aspekt för bedömningen är vad som utgör en på orten acceptabel pendlingstid för arbete. Hur långt kommunen sträcker sig kan i flera situationer tjäna som vägledning för vad som utgör orten med omgivning, men kan i andra situationer vara mindre lämplig som utgångspunkt. I större städer kan man behöva inkludera vissa intilliggande kommuner i omgivningsbegreppet, medan i exempelvis vidsträckta kommuner i Norrland kan omgivningen uppfattas bara som en del av kommunens område. Var någonstans den boende bor inom kommunen kan också ha betydelse. För exempelvis en boende vars bostad ligger nära kommungränsen kan orten med omgivning till stor del utgöras av närmast angränsande kommun.

När det finns synnerliga skäl för ersättning enligt paragrafen har den boende rätt till ersättning för förhöjd boendekostnad. Ersättningen avser de faktiska ökade kostnader som den boende får för sin bostad på grund av att han eller hon har behövt skaffa en ny sådan med anledning av expropriationen. Som framgår av andra stycket ersätts kostnaderna endast i den utsträckning de är skäligena.

För en småhusägare eller bostadsrättshavare ersätts i första hand skillnaden mellan å ena sidan den ersättning som ska betalas enligt övriga bestämmelser i expropriationslagen för den exproprierade bostaden (se 1 och 2 §§) och å andra sidan kostnaden för att förvärva en ny bostad. Förvärvskostnaden kan för en småhusfastighet avse antingen köpeskillingen för ett befintligt bostadshus eller kostnaden för att bygga ett nytt. För en bostadsrättshavare är en högre bostadsrättsavgift en sådan kostnad som ger rätt till ersättning, liksom högre hyra för bostadshyresgästen.

Det kan också vara så att den boende behöver ta nya lån med sämre villkor än vad han eller hon tidigare har haft, t.ex. på grund av ett högre ränteläge. I den mån det blir en kostnad som annars inte skulle ha drabbat den boende, t.ex. på grund av att han eller hon har haft lån med bunden ränta, ska den tillkomna kostnaden också ersättas. Andra kostnader som kan vara ersättningsberättigade är exempelvis samfällighetsavgift, tomrättsavgäld, kostnad för el och andra driftskostnader. Kostnader som visserligen kan uppstå till följd av expropriationen men som inte är hänförliga till boendet är inte ersättningsberättigade. Till sådana kostnader hör t.ex. ökade kostnader för pendling.

Ersättning ska betalas för den totala förhöjda boendekostnaden, dvs. de kostnader som inte täcks av expropriationsersättningen enligt 1 och 2 §§. I den utsträckning den nya bostaden medför en minskning av någon boendekostnad ska detta beaktas. Som exempel kan nämnas en minskad kostnad för elförbrukning på grund av att ersättningsbostaden har en lägre energianvändning än den inlösta.

Av *andra stycket* framgår att ersättning ska betalas i den utsträckning det är skäligt. Det innebär att en allmän skälighetsbedömning ska göras av ersättningen.

En utgångspunkt för bedömningen är att den totala ersättningen till den boende ska vara tillräcklig för att bekosta en jämförbar bostad inom orten

med omgivning. Vad som utgör en jämförbar bostad ska i detta sammanhang främst bedömas utifrån bostadens storlek och läge inom orten. Vad gäller läge inom orten bör t.ex. beaktas om den boende har bott centralt eller utanför tätort. Om den tidigare bostaden har varit centralt placerad bör ersättningsbostaden också vara det för att kunna anses jämförbar.

Ersättningen till en boende ska som utgångspunkt inte påverkas av att den nya bostaden har en högre standard, t.ex. på grund av att bostaden är nybyggd. Däremot kan det förekomma att en boende väljer att skaffa en bostad som har en påtagligt högre standard än den tidigare bostaden eller som på något annat sätt inte är att bedöma som jämförbar med den föregående. Det kan exempelvis röra sig om tillval i form av viss inredning eller dyrare material som en husägare själv väljer att göra vid nybyggnation. Det kan också handla om att en boende väljer en bostad som i fråga om storlek eller geografiskt läge inte är att anse som jämförbar med den tidigare bostaden, exempelvis en person som väljer att flytta till ett större boende eller en person som bott utanför tätort som väljer att bosätta sig centralt. Ett annat exempel är en bostadshyresgäst som väljer att förvärva ett hus eller en bostadsrätt. Sådana kostnader som beror på att den boende väljer att skaffa en bostad som inte är att anse som jämförbar med den föregående bostaden bör inte anses skäligen och därmed inte ersättas.

Vad gäller återkommande kostnader, t.ex. ränta, bostadsrättsavgift och hyra, ska ersättningen täcka sådana kostnader under en viss period. I normalfallet kan fem år betraktas som skäligt. Tiden kan vara både kortare och längre om det finns skäl för det i det enskilda fallet. Det är den sammanlagda förhöjda kostnaden efter en nuvärdesberäkning som ska ersättas.

Ersättningen ska som utgångspunkt inte påverkas av den boendes privatekonomiska situation i fråga om t.ex. inkomst och kapitaltillgångar. Att den boende bedöms ha goda förutsättningar att bära den ökade boendekostnaden påverkar alltså inte rätten till ersättning. Om den nya boendekostnaden är så pass mycket högre än den tidigare att den utgör en mycket svår belastning på den boendes privatekonomiska situation kan det dock motivera att ersättning ska betalas för längre tid än fem år.

Hur länge och i vilken omfattning den ersättningsberättigade bott i bostaden som är föremål för expropriation kan påverka skälighetsbedömningen. Om bostaden används temporärt eller som fritidsboende är det omständigheter som kan tala för att det inte är skäligt med ersättning för förhöjda boendekostnader. En helhetsbedömning ska alltid göras och ytterligare omständigheter kan ha betydelse för att avgöra om en förhöjd boendekostnad skäligen bör ersättas.

Av *första stycket punkt 2* framgår att ersättning också betalas för förlust som uppkommer för bostadsrättshavare på grund av panthavares företrädesrätt enligt 6 kap. 18 § tredje stycket.

Bestämmelsen blir tillämplig när en fastighet tillhörande en bostadsrättsförening exproprieras, om föreningen har ställt fastigheten som säkerhet för skulder, t.ex. banklån. Om en bostadsrättshavares ersättning reduceras på grund av att föreningens panthavare har fått betalt ur sin pant är bostadsrättshavaren enligt bestämmelsen berättigad till kompensation motsvarande det reducerade beloppet.

Ersättningen beräknas genom att utgå från bostadsrättens marknadsvärde med ett påslag om 25 procent (se 4 kap. 1 §), jämfört med den ersätt-

ning som bostadsrättshavaren får efter en tillämpning av 6 kap. 18 § tredje stycket. Mellanskillnaden har bostadsrättshavaren som utgångspunkt rätt att få ersättning för.

Ersättning ska enligt *andra stycket* betalas i den utsträckning det är skäligt, dvs. en allmän skälighetsbedömning ska göras av ersättningen.

Om föreningen belånat sig på ett sätt som inte framstår som fastighetsekonomiskt motiverat kan det vara skäl för att bostadsrättshavaren inte fullt ut kompenseras för panthavares företrädesrätt. Så kan exempelvis vara fallet om föreningen har en belåningsgrad som uppenbart inte är hållbar utan mer omfattande avgiftshöjningar och att några sådana ändå inte planeras. En annan situation kan vara att föreningen tagit upp nya lån för omfattande underhåll eller investeringar trots att en expropriation är nära förestående (jfr 4 kap. 5 §). Det får bedömas i det enskilda fallet om det är skäligt att bostadsrättshavaren får ersättning i en sådan situation och vad som i så fall utgör skälig ersättning.

Vidare bör det inte anses skäligt med full kompensation för panthavares företrädesrätt om bostadsrättshavaren, utöver ersättning för bostadsrätts värde, kan påräkna ersättning ur bostadsrättsföreningens övriga tillgångar när föreningen upplöses.

Även andra omständigheter kan motivera att bostadsrättshavaren inte kompenseras fullt ut för panthavares företrädesrätt. En helhetsbedömning ska alltid göras.

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande om tillstånd till expropriation har meddelats före ikraftträdandet.

3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande

a) vid inlösen enligt 31 kap. 16 eller 17 § miljöbalken, om ansökan om tillstånd till vattenverksamhet eller anmälan enligt 7 kap. 20 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet har gjorts före ikraftträdandet,

b) vid inlösen på grund av förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), om ansökan om förrättning har gjorts före ikraftträdandet,

c) vid inlösen på grund av förrättning enligt ledningsrättslagen (1973:1144), om ansökan om förrättning har gjorts eller beslut som avses i 15 § första stycket den lagen har meddelats före ikraftträdandet,

d) vid inlösen på grund av förrättning enligt anläggningslagen (1973:1149), om ansökan om förrättning har gjorts eller beslut som avses i 17 § första stycket den lagen har meddelats före ikraftträdandet,

e) vid inlösen enligt minerallagen (1991:45), om ansökan om markanvisning har gjorts före ikraftträdandet, och

f) i andra fall av inlösen, om talan om detta har väckts före ikraftträdandet.

Enligt *punkt 1* träder lagändringarna i kraft den 1 januari 2025.

Av *punkt 2* framgår att äldre bestämmelser ska tillämpas för expropriationsersättningen, om tillstånd till expropriationen har meddelats innan lagändringarna träder i kraft.

Av *punkt 3* framgår att äldre bestämmelser i vissa fall gäller när det i annan lagstiftning anges att expropriationslagens regler är tillämpliga. Sådana bestämmelser finns exempelvis i 5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen och 7 kap. 4 § minerallagen.

I *punkt 3 a* anges att för ersättning på grund av inlösen enligt 31 kap. 16 eller 17 § miljöbalken gäller äldre bestämmelser om tillstånd till vattenverksamhet har sökts före ikraftträdandet. Detsamma gäller om lantmäterimyndigheten har gjort en anmälan till mark- och miljödomstol enligt 7 kap. 20 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet före ikraftträdandet.

Enligt *punkt 3 b* gäller äldre bestämmelser för ersättning på grund av inlösen enligt fastighetsbildningslagen om en ansökan om förrättning har gjorts innan lagändringarna träder i kraft (jfr 4 kap. 8 § fastighetsbildningslagen).

Av *punkt 3 c* respektive *punkt 3 d* följer att vid inlösen på grund av förrättning enligt ledningsrättslagen respektive anläggningslagen gäller äldre bestämmelser om en ansökan om förrättning har gjorts före ikraftträdandet. Detsamma gäller om lantmäterimyndigheten vid en fastighetsreglering har beslutat att en ledningsrätts- respektive anläggningsfråga ska prövas enligt dessa lagar.

Enligt *punkt 3 e* gäller äldre bestämmelser för ersättning på grund av inlösen enligt minerallagen om en ansökan om markanvisning har gjorts före ikraftträdandet (jfr 9 kap. 1 § minerallagen).

I *punkt 3 f* anges att i andra fall av inlösen gäller äldre bestämmelser för ersättning om en talan om inlösen har väckts innan lagändringarna träder i kraft. Bestämmelsen blir tillämplig vid inlösen enligt exempelvis miljöbalken, jfr dock punkten 3 a, väglagen (1971:948) och plan- och bygglagen (2010:900).

Övervägandena finns i avsnitt 5.

# Sammanfattning av promemorian Ersättning vid expropriation av bostäder (Ds 2016:16)

Utredningsuppdraget avser reglerna om ersättning vid expropriation och andra sådana förfoganden till ägare av småhusfastigheter, bostadsrätts-havare och bostadshyresgäster. Det har närmast föranletts av de problem som väntas uppkomma vid den planerade flyttning av Kiruna stad som beror på behovet att utvidga LKAB:s gruvdrift i riktning mot Kiruna tätort. Flyttningen, som väntas pågå under omkring 20 år, kan väntas medföra en betydande påverkan på bostadsmarknaden. Man kan förutse att expropriationsersättningarna inte alltid kommer att räcka till för att skaffa villaägare, bostadsrätts-havare och hyresgäster en likvärdig bostad i samhället.

Expropriation av hyreshus och bostadsrättsfastigheter är visserligen ovanlig, men man får räkna med att liknande problem uppkommer på annat håll. I uppdraget har uppmärksammats den olikhet som över huvud taget gäller mellan å ena sidan expropriation av fastigheter, å andra sidan expropriation av särskild rätt –särskilt hyresrätt. Fastighetsägaren får, enligt lagstiftning av år 2010, ett påslag om 25 % på löseskilling och intrångsersättning, vilket delvis är avsett som kompensation för affektions-värden och liknande subjektiva värden som fastighetsägaren går miste om genom expropriationen. Motsvarande kompensation får inte en bostads-hyresgäst som går miste om sitt hem genom expropriationen; någon löse-skilling utgår i regel inte för hyresrätten. Som framhållits i utrednings-direktiven talar bostadssociala hänsyn för en förstärkt rätt till ersättning också för mistade hyresrätter, även i samhällen med mera ordinär bostads-marknad än i Kiruna.

Enligt promemorian får man skilja mellan situationen för villaägaren, bostadsrätts-havaren och bostadshyresgästen. Villaägaren kan på grund av det nämnda påslaget vanligen räkna med att kunna skaffa en motsvarande fastighet. Som nämnt finns det emellertid en risk i varje fall i Kiruna att villapriserna stiger till den grad att expropriationsersättningen inte räcker till en motsvarande bostad. Även om inte expropriationslagen (ExprL) föreskriver att löseskillingen ska täcka denna utgift, har det ansetts som en förutsättning för regelsystemet att detta ska vara möjligt; ett utslag av denna tankegång var den s.k. villaägargarantin, som gällde enligt ExprL fram till 2010. – Bostadsrätts-havaren har också rätt till ersättning med 125 % av bostadsrättens värde, när denna exproprieras, men även denne får räkna med att beloppet inte räcker till att skaffa en likvärdig lägenhet. Bostadsrätts-havaren löper också en risk att vid fördelningen av expro-priationsersättningen få avstå från ersättning till förmån för panthavare i fastigheten (6 kap. 18 § ExprL). Vad hyresgästen beträffar, kan han i enligt rättspraxis bara i särskilda fall vänta sig kompensation för att han måste betala en högre hyra för en motsvarande lägenhet. Vidare saknar han som nyss framhölls rätt till ersättning för att han går miste om sitt hem – detta till skillnad från villaägaren och bostadsrätts-havaren.

I promemorian har föreslagits vissa lagändringar som skulle åtminstone delvis råda bot på detta otillfredsställande rättsläge. Enligt ett förstahands-alternativ ska införas en allmän regel om ersättning för förhöjd boende-kostnad till följd av expropriationen i den utsträckning det finns särskilda

skäl för ersättning med hänsyn till förhållandena på ortens bostadsmarknad. Denna regel skulle bli tillämplig vid expropriation av både äganderätt och särskild rätt – bostadsrätt, hyresrätt och annan nyttjanderätt. Det blir alltså fråga om sådan ersättning för skada i övrigt som anges i 4 kap. 1 § första stycket tredje meningen; något påslag skulle inte utgå på denna ersättningspost.

Enligt ett andrahandsalternativ, som redovisas i bilaga 2 till promemorian, skulle förutom den nu angivna bestämmelsen införas en särskild ersättningsregel vid expropriation av nyttjanderätt till bostad – alltså vid bostadshyra, gårdsarrende och bostadsarrende. I stället för ett påslag om 25 % skulle en schabloniserad ersättning utgå motsvarande hyra för sex månader (för gårdsarrende sex månaders arrendeavgift till den del den belöper på bostaden, för bostadsarrende sex månaders arrendeavgift). Denna ersättning skulle dras av från det påslag om 25 % som tillkommer fastighetsägaren; då inte denne bor i den exproprierade fastigheten är det ju inte ägaren utan hyresgästerna som går miste om sitt hem med det särskilda värde det kan ha för den boende. Undantag skulle dock göras för fallet där ägaren själv har sin bostad i fastigheten; då får ägaren behålla påslaget. Vid sidan av detta ska emellertid schablonersättningen utgå till nyttjanderättshavaren.

I promemorian framhålls att denna senare lösning egentligen varit att föredra inte minst från bostadssocial synpunkt. Med hänsyn till att den innebär en mera långtgående förändring av ersättningssystemet, vars konsekvenser kan synas svåra att beräkna, har dock detta alternativ tagits upp i andra hand.

Angående expropriation av bostadsrättsfastigheter tar promemorian särskilt upp frågan om de problem som här kan komma upp genom att panthavare enligt 6 kap. 18 § har företräde framför bostadsrättshavare till expropriationsersättning, något som kan leda till att en bostadsrättshavare i strid med regeln i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen inte får full ersättning för sin mistade bostadsrätt. I promemorian föreslås en bestämmelse om ersättning för de förluster bostadsrättshavare kan göra i denna situation.

De nya reglerna föreslås enligt båda alternativen bli införda i 4 kap. 3 § ExprL.

Lagstiftningen ska enligt förslaget träda i kraft den 1 januari 2017.

## Förslag till lag om ändring i expropriationslagen (1972:719)

Härigenom föreskrivs att det i expropriationslagen (1972:719) ska införas en ny paragraf, 4 kap. 3 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **4 kap.**

#### **3 §**

*Som övrig skada enligt 1 § första stycket ersätts också*

*1. förhöjd boendekostnad till följd av expropriationen, i den utsträckning det finns särskilda skäl för ersättning med hänsyn till förhållandena på bostadsmarknaden i orten med omgivning, och*

*2. förlust som vid expropriation av bostadsrätt uppkommer för bostadsrättshavare på grund av regeln i 6 kap. 18 § tredje stycket.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för expropriationsersättningen, om tillståndet till expropriation meddelats före ikraftträdandet. Ska expropriationslagen tillämpas vid inlösen enligt annan lag, gäller följande. Vid inlösen enligt 31 kap. 16 eller 17 § miljöbalken ska äldre bestämmelser tillämpas om tillstånd till vattenverksamhet sökts före ikraftträdandet. Vid inlösen på grund av förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), ledningsrättslagen (1973:1144) och anläggningslagen (1973:1149) ska äldre bestämmelser tillämpas om förrättning sökts före ikraftträdandet. Vid inlösen enligt minerallagen (1991:45) ska äldre bestämmelser tillämpas om bearbetningskoncession har beviljats före ikraftträdandet. I andra fall ska äldre bestämmelser tillämpas om talan om inlösen väckts före ikraftträdandet.

## Utredarens alternativa lagförslag

### Alternativt förslag till lag om ändring i expropriationslagen (1972:719)

Härigenom föreskrivs att det i expropriationslagen (1972:719) ska införas en ny paragraf, 4 kap. 3 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **4 kap.**

##### **3 §**

*Som övrig skada enligt 1 § första stycket ersätts också*

*1. förhöjd boendekostnad till följd av expropriationen, i den utsträckning det finns särskilda skäl för ersättning med hänsyn till förhållandena på bostadsmarknaden i orten med omgivning, och*

*2. förlust som vid expropriation av bostadsrätt uppkommer för bostadsrättshavare på grund av regeln i 6 kap. 18 § tredje stycket.*

*Om en nyttjanderätt till bostad upphör på grund av expropriationen ska i stället för vad som sägs i 1 § andra stycket ersättning utgå för hyresrätt med belopp motsvarande avtalad hyra för sex månader och för arrenderätt med belopp motsvarande avtalad arrendeavgift för sex månader till den del avgiften får anses avse nyttjandet av bostaden. Upphör ett bostadsarrende, ska ersättningen bestämmas till avtalad arrendeavgift för sex månader.*

*Betalas ersättning för nyttjanderätt enligt andra stycket ska motsvarande belopp dras av från den ersättning som enligt 1 § andra stycket tillkommer fastighetens ägare. Detta gäller dock inte när fastighetsägaren själv bor i fastigheten.*



---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för expropriationsersättningen om tillståndet till expropriation meddelats före ikraftträdandet. Ska expropriationslagen tillämpas vid inlösen enligt annan lag, gäller följande. Vid inlösen enligt 31 kap. 16 eller 17 § miljöbalken ska äldre bestämmelser tillämpas om tillstånd till vattenverksamhet sökts före ikraftträdandet. Vid inlösen på grund av förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), ledningsrättslagen (1973:1144) och anläggningslagen (1973:1149) ska äldre bestämmelser tillämpas om förrättning sökts före ikraftträdandet. Vid inlösen enligt minerallagen (1991:45) ska äldre bestämmelser tillämpas om bearbetningskoncession har beviljats före ikraftträdandet. I andra fall ska äldre bestämmelser tillämpas om talan om inlösen väckts före ikraftträdandet.

## Förteckning över remissinstanserna

Remissyttranden har lämnats av Affärsverket Svenska kraftnät, Bostadsarrangörernas Riksorganisation, Boverket, Fastighetsmäklarförbundet, Fastighetsägarna Sverige, Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (SveMin), Gällivare kommun, HSB Riksförbund, Hyresgästföreningen, Justitiekanslern, Kiruna kommun, Kungliga Tekniska högskolan (Avdelningen för Fastighetsvetenskap), Lantbrukarnas Riksförbund, Lantmäteriet, Lantmäterimyndigheten i Göteborgs kommun, Lantmäterimyndigheten i Sandvikens kommun, Lantmäterimyndigheten i Örnsköldsviks kommun, Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (publ) (LKAB), Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Lunds universitet (Lunds Tekniska högskola), Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Samhällsbyggarna, Skogsstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens fastighetsverk, Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Sveriges advokatsamfund, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) (numera Sveriges Allmännytta), Sveriges geologiska undersökning (SGU), Sveriges Kommuner och Landsting (numera Sveriges Kommuner och Regioner), Sveriges Jordägareförbund, Trafikverket, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Villaägarnas Riksförbund, Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen) och Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen).

Boliden Aktiebolag, Bostadsrätterna, Egnahemsägarnas Riksförbund, Företagarna, IT&Telekomföretagen, Lantmäterimyndigheten i Malmö kommun, Regelrådet, Skogsindustrierna, Statens jordbruksverk, Svensk Energi och Svenskt Näringsliv har fått tillfälle att yttra sig, men har avstått från att göra det.

Yttranden har även inkommit från Centerpartiet Kiruna, Riksbyggen och Samverkansgruppen för Sakajärvi, Liikavaara och Laurajärvi.