

Justitiedepartementets dnr. Ju2016/04030/L1

Remissvar angående departementspromemorian Ersättning vid expropriation av bostäder, Ds 2016:16

Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (SveMin) är nationell branschförening för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Antalet medlemsföretag uppgår till ett 40-tal. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav gruvorna huvudsakligen är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.

SveMin tackar för möjligheten att lämna synpunkter på ovan nämnda departementspromemoria. SveMins inställning och skälen för detta utvecklas nedan.

Inställning

SveMin avstyrker förslagen som lämnas i promemorian.

Generell motivering

De förslag som lämnas kan få betydelse för all gruv- och prospekteringsverksamhet i Sverige eftersom expropriationslagens ersättningsbestämmelser ska tillämpas vid bestämmande av ersättning enligt minerallagen för skada eller intrång som har orsakats av undersökningsarbete, av att bearbetningskoncession har beviljats eller av att mark eller annat utrymme tas i anspråk för bearbetning eller därmed sammanhängande verksamhet (7 kap. 4 § minerallagen). Expropriationslagens bestämmelser lär också kunna aktualiseras till följd av gruvverksamhet om verksamheten innebär att mark behöver tas i anspråk för att tillgodose behovet av att hålla skydds- eller säkerhetsområde till följd av bland annat gruvverksamhet (2 kap. 5 § expropriationslagen). Förslagen som lämnas i promemorian kommer således, särskilt till följd av dess inverkan på tillämpningen av minerallagen, att ha betydelse för hela den svenska gruvindustrin.

Förslagen syftar till att åstadkomma bostadssociala hänsyn i expropriationslagen. Bakgrunden till utredningsuppdraget anges framförallt vara stadsomvandlingarna i Kiruna och Gällivare kommuner till följd av gruvverksamheterna på dessa orter.

Utredningens förslag kommenteras särskilt nedan. Först några generella kommentarer om utgångspunkterna för utredningen och utredningens slutsatser.

SveMin anser att både uppdragets inriktning och följaktligen även de förslag som lämnas gramlar de ersättningsprinciper som gäller enligt expropriationslagen. Utredningsuppdraget tar sin utgångspunkt i att tvångsvis ianspråktagande av *bostäder* kan få sociala konsekvenser som kan behöva beaktas vid

bestämmande av vilken ersättning som ska utgå till de som drabbas. Det är lätt att sympatisera med att sociala aspekter ska beaktas när det gäller tvångsvis inanspråktagande av bostäder. Däremot är det svårt att hitta en ersättningsmodell som är tydlig och förutsebar när det gäller att ersätta sociala värden. Dessa är per definition subjektiva och utgår från den enskildes situation i varje enskilt fall. Därmed är det inte givet att expropriationslagen, som ju reglerar vilken ersättning som ska utges för den *ekonomiska förlust* som uppkommer för den som tvingas avstå sin *egendom*, är rätt forum för att genomföra det som uppdragsgivaren här har velat åstadkomma. Att det är olämpligt att införa dylika bestämmelser i expropriationslagen stöds av förarbetsuttalanden från ändringarna i samma lag som genomfördes år 2010 (varigenom ersättningsrätten knuten till äganderätt förstärktes), se bland annat (prop. 2009/10:162 s. 66): *"Ett sätt att stärka fastighetsägarens ställning skulle kunna vara att genom en uttrycklig reglering införa en rätt till ersättning för de affektionsvärden och liknande som kan finnas. Det skulle dock innebära ett avsteg från gällande principer om att rätt till ersättning föreligger under förutsättning att det har uppstått en ekonomisk skada. Ersättning betalas inte i något fall för affektionsvärden (se prop. 1971:122 s. 192). Det ersättningsrättsliga regelverket är i grunden ändamålsenligt utformat."*

Svemin anser att de föreslagna reglerna inte behövs. Det är nämligen inte realistiskt att ett gruvföretag (antagligen inte heller en kommun eller annan lokal aktör av stor betydelse för ett lokalsamhälle, dvs. liknande den situation som motiverat utredningen) skulle expropriera en stor mängd bostäder utan också se till att dessa bostäder ersätts med nya bostäder på något sätt. För exproprianden (här används detta begrepp även för ersättning som ska betalas med stöd av minerallagen) handlar det således inte bara om att utge expropriationsersättning enligt gällande rätt utan också om ett eget intresse av att trygga bostadsförsörjningen i det samhälle som berörs. Tillgång till bostäder kan nämligen vara av avgörande betydelse för verksamhetens fortsatta drift. Därtill kommer företagets behov av att träffa överenskommelser som i möjlig mån gör att rättsprocesser som riskerar att försena hela flyttprocessen och därmed hindra den planerade verksamheten kan undvikas. Detta talar snarare för att den ersättning som faktiskt betalas är högre än vad som skulle kunna krävas med stöd av expropriationslagen. Svemin anser att den problembild som antas i utredningsuppdraget och som analyseras i utredningen snarare förefaller vara alarmistisk än realistisk.

Ett gruvföretag är beroende av att bolagets anställda och andra som arbetar i kringverksamheter har bostäder inom ett inte alltför stort avstånd från gruvverksamheten. Detta är en nödvändig förutsättning för att säkerställa både att det finns tillgång till personal som behövs i gruvverksamheten och till det behov av samhällsservice som därmed uppstår. Att då inte ta ansvar för att hjälpa till att lösa bostadssituationen i händelse av tvångsförflyttning som sker som en följd av gruvverksamheten vore att skjuta den egna verksamheten i sank. Utredningen nämner inte alls att det redan finns ett bostadssocialt ansvarstagande av bland annat LKAB i Kiruna och Gällivare (dvs. de platser som föranlett utredningen). Svemin anser att det därmed saknas en viktig pusselbit för bedömningen av behovet av de förslag som efterfrågas i uppdraget.

Här kan ytterligare ett förarbetsuttalande från lagändringarna 2010 nämnas (prop. 2009/10:162 s. 49) som en påminnelse om hur ersättningsbestämmelser enligt expropriationslagen bör utformas och vilket resultat som då kan förväntas: *"En självklar utgångspunkt är att ersättningsreglerna ska vara så enkla som möjligt att förstå och tillämpa. Därmed leder lagstiftningen till förutsägbara resultat, vilket främjar rättssäkerheten i och förtroendet för expropriationssystemet. Genom en enkel och förutsägbar reglering underlättas också uppgörelser mellan de inblandade parterna. Samförstånds lösningar är fördelaktiga inte enbart för parterna utan även för samhället i stort. En uppgörelse medför många gånger också att ersättningen till den enskilde fastighetsägaren bestäms till ett högre belopp än vad som annars skulle vara fallet."*

Synpunkter på lagförslagen

Huvudförslaget

Punkt 1

Förslaget tillför inget som det inte redan finns förutsättningar för (och som också förekommer i Kiruna och Gällivare) att tillämpa. Ekonomisk skada i form av förhöjda boendekostnader bör redan nu, om höjningen orsakar ekonomisk skada som inte skäligen kan godtas, kunna ersättas med stöd av 4 kap. 1 § 1 stycket tredje meningen i expropriationslagen. Även om det saknas en tydlig praxis på att så sker så har inte principen motsagts av Högsta domstolen. I avgörandet NJA 1981 s. 1025 som gällde frågan om ersättning skulle utgå till hyresgäst på grund av högre hyreskostnad för den bostad som anvisats honom i anledning av expropriation gjorde Högsta domstolen en parallell till rättsläget för bostadshyresgäst vid uppsägning för rivning av fastighet (12 kap 46 § 1 stycket, punkt 3 JB) och uttalade, beträffande bedömningen av den ekonomiska skadan för ökade boendekostnader på grund av expropriation, att: *"Ersättning till hyresgäst, som till följd av expropriation nödgats flytta till annan lägenhet, bör kunna komma i fråga även i det fallet att hyran för den nya lägenheten är så mycket högre att det med hänsyn till hyresgästens ekonomiska förhållanden inte skäligen kan begäras att han underkastar sig den ökade hyreskostnaden."* Avsaknaden av praxis som stödjer en sådan tillämpning kan bero på att de flesta uppgörelser som träffas på ett tillfredsställande sätt både ersätter och kompenserar den som måste flytta till en ersättningsbostad till följd av expropriation.

Svemin avstyrker förslaget.

Punkt 2

Utredningens förslag innebär att en expropriand ska kunna åläggas att ersätta bostadsrättshavare för att deras enskilda expropriationsersättning minskar till följd av att bostadsrättsfastigheten är in-tecknad. Förslaget väcker frågor beträffande vilka skillnader som därmed skulle gälla mellan ägare av småhusfastigheter respektive bostadsrättsföreningar som äger flerbostadshus med bostadsrätter. Varför ska bostadsrättshavare kompenseras för den minskning i ersättningsbeloppet som görs till följd av in-teckningar i fastigheten?

Enligt gällande rätt ska, när en fastighet exproprieras, borgenärerna till fastigheter som belastas med in-teckningar skyddas genom att expropriationsersättningen betalas genom nedsättning hos länsstyrelsen (6 kap. 1 § 1 stycket expropriationslagen). Detta gäller såvida inte fastigheten inte svarar för beviljad eller sökt in-teckning (eller om borgenärerna har medgett att ersättningen betalas ut till den ersättningsberättigade), se 2 § 1 stycket expropriationslagen. Skillnaden (som utredaren alltså föreslår ska kunna raderas ut) är att när det gäller värdet av en bostadsrättsfastighet så ska värdet av bostadsrätterna (som ägs av enskilda bostadsrättsinnehavare) ingå i värderingen av hela fastigheten och expropriationsersättningen till dessa bostadsrättsinnehavare personligen minskas om fastigheten är in-tecknad.

Att alla fastighetsägare – oavsett om de är privatpersoner eller bostadsrättsföreningar – behandlas lika när det gäller ersättningsprinciper är en rimlig utgångspunkt. Likaså är det rimligt att in-teckningar minskar den expropriationsersättning som fastighetsägaren kan få ut. I båda fallen kan detta utgöra ett incitament för enskilda att (oavsett om är medlemmar i bostadsrättsföreningen som äger fastigheten eller en fysisk person som äger en småhusfastighet) att se till att fastigheten inte överbelånas eller att förpliktelser mot borgenärer missköts. Ju lägre skuldsättningsgrad fastigheten har desto högre ersättning får fastighetsägaren i händelse av expropriation – oavsett om fastigheten ägs av en privatperson eller en bostadsrättsförening. Detta är en rimlig princip som även fortsättningsvis bör tillämpas oavsett ägandeform.

Att sedan bostadsrättsföreningen har att fördela ersättningen mellan flera bostadsrättsägare är en naturlig konsekvens av bostadsrätt som upplåtelseform. På samma sätt delas ju även ansvaret för föreningens skulder och kostnader.

Svemin avstyrker förslaget.

Utredarens alternativa förslag

I tillägg till ovan kommenterade bestämmelser innehåller alternativförslaget ett tredje stycke, med bestämmelser om ersättning till nyttjanderättshavare i form av bostadshyresgäster och arrendatorer samt ett fjärde stycke om hur sådan ersättning ska regleras mot den ersättning som fastighetens ägare annars skulle haft rätt till.

Som redan anförts kan det starkt ifrågasättas om expropriationslagen är rätt forum för att införa bestämmelser om ersättning för social skyddshänsyn, närmast jämförbart med "sveda och värk". Det kan givetvis vara en upprivande och emotionellt svår händelse att behöva lämna sin bostad på grund av att den ianspråktagits tvångsvis. Det kan nog alla förstå och sympatisera med. Man kan därför ha viss förståelse för att det framförs argument om att den föreslagna ersättningen ska kompensera för en eventuell ökad boendekostnad till följd av att den tidigare bostaden ianspråktagits tvångsvis. Samtidigt är det inte realistiskt att tro att ett bostadsbyte av vissa kan välkomnas och ses som något positivt.

Problemet med förslaget är *för det första* att expropriationslagen inte är avsedd att reglera ersättning för känslomässiga förluster. Utredaren har anlagt ett pragmatiskt förhållningssätt för att värdera en tänkbar känslomässig förlust, som måhända uppstår i kombination med ökade boendekostnader. Det är en bra ansats. För att uppnå tillräcklig tydlighet och förutsägbarhet i bestämmelsen, måste det dock oundvikligen göras en schabloniserad uppskattning av hur denna förlust/eventuella kostnadsökning ska värderas i monetära termer. Det säger sig självt att en sådan uppskattning blir oerhört symbolisk och saknar koppling till hur de berörda faktiskt känner sig och/eller vilken ökad boendekostnad som faktiskt uppkommer.

Såvitt Svemin känner till ersätts redan i dagsläget hyresgäster för ökade boendekostnader. LKAB har, i dialog med sakägare och bland annat Hyresgästföreningen, implementerat en ersättningsmodell där en nya (högre) hyra ersätts enligt en trappmodell under sju år. LKAB har även vinnlagt sig om att det ska finnas både nyproducerade och äldre hyreslägenheter för att åstadkomma en varierat utbud på den lokala hyresmarknaden. Den föreslagna bestämmelsen skulle försämra för bostadshyresgästerna om det genomförs. Samförståndslösningar synes även i fortsättningen i stället vara en mer framgångsrik modell.

Svemin avstyrker förslaget.

Stockholm den 30 september 2016

Svemin, genom



Per Ahl, vd

Kerstin Brinnen, branschjurist