



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

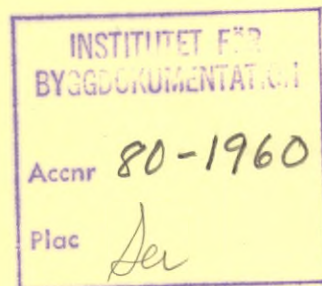
This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



## Expropriationslagens roll i planeringsprocessen

**Tidsaspekten**

**Peter Hellsten  
Gert Hållén  
Lars Magnusson**



R  
GNT

R122:1980

EXPROPRIATIONSLAGENS ROLL I PLANERINGSPROCESSEN

Tidsaspekten

Peter Hellsten  
Gert Hällén  
Lars Magnusson

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 781153-5  
från Statens råd för byggnadsforskning till Inst. för  
fastighetsteknik, KTH, Stockholm.

I Byggnadsforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

R122:1980

ISBN 91-540-3335-7

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

LiberTryck Stockholm 1980 056663

## INNEHÅLL

	SAMMANFATTNING	7
1	INLEDNING	13
2	MÅLSÄTTNING	14
3	EXPROPRIATIONS- OCH PLANERINGSPROCESSEN	15
3.1	Expropriationsprocessen	15
3.1.1	Allmänt om expropriationslagen	15
3.1.2	Från ansökan till tillstånd	17
3.1.3	Från stämning till dom	20
3.2	Planeringsprocessen	24
4	UNDERSÖKNINGENS UPPLÄGGNING	29
4.1	Metodik	29
4.2	Enkäten	30
5	RESULTAT	37
5.1	Inledning	37
5.2	Sammanställningar i diagram och tabeller	39
5.2.1	Regeringens behandling av expropriations- ärenden	39
5.2.2	Länsstyrelsens behandling av expropriations- ärenden	40
5.2.3	Fastighetsdomstolens behandling av expropria- tionsärenden	41
5.2.4	Hovrättens behandling av expropriationsärenden	43
5.2.5	Högsta domstolens behandling av expropriations- ärenden	43
5.2.6	Tidsåtgång från stämning till slutlig dom eller förlikning	45
5.2.7	Total tidsåtgång för ett expropriationsärende	46
5.2.8	Planläget vid kommunens ansökan om expropriation	50
5.2.9	Expropriationsärenden 1972-1979	51
5.3	Kommunernas kommentarer	52
6	SAMMANFATTANDE KOMMENTARER OCH SLUTSATSER	55
6.1	När bör kommunen aktualisera ett expropriations- förfarande	57
6.2	Tänkbara förändringar i expropriationslagen	60
7	FORTSATT FORSKNING	65



## FÖRORD

Denna rapport har utförts inom institutionen för fastighetsteknik vid tekniska högskolan i Stockholm. Arbetet har utförts med finansiellt stöd av statens råd för byggnadsforskning. Rapporten tar upp och behandlar frågor kring expropriationsinstitutet och dess roll i den kommunala planeringsprocessen. Rapporten skall ses som ett första steg i studiet av 1972 års expropriationslag.

Undersökningens uppläggning och utarbetande har skett i samråd med professor Gerhard Larsson.

Stockholm i april 1980

Peter Hellsten

Gert Hållén

Benny Karlsson

Lars Magnusson





## SAMMANFATTNING

Det är ingen isolerad företeelse att det allmänna tvångsvis förvärvar, exproprierar, en fastighet från någon enskild person. Oftast förekommer expropriationsförfarandet som en integrerad del i ett plangenomförande, exempelvis när kommunen behöver mark för att genomföra en planerad bostadsproduktion.

Många kommuner har framfört kritik mot expropriationsförfarandet som de anser alltför tidsödande och kostsamt. Därför har det ansetts värdefullt att i denna rapport undersöka hur expropriationslagen (1972:719, ExL) har fungerat i praktiken sedan den trädde i kraft 1973. Huvudsyftet med undersökningen kan därför sägas vara att belysa expropriationsinstitutets roll i planeringsprocessen samt peka på brister och föreslå ändringar i dagens expropriationsförfarande. En annan målsättning är att rapporten skall få en sådan utformning att den också kan vara till praktisk hjälp vid expropriationsförfaranden ute i kommunerna.

Viktiga delar av plangenomförandets olika moment, t ex kalkylering, avtal och bostadsupphandling, är integrerade med själva planläggningsprocessen. Den grundläggande förutsättningen för planläggning och plangenomförande är dock tillgång till marken. I den mån kommunen/byggherren inte förfogar över marken måste - om inte genomförandet skall ske i de enskilda fastighetsägarnas egen regi - även erforderligt tidsutrymme beredas markanskaffningen. Orsaken härtil är att planläggningen normalt ger upphov till markvärdestegring som i sin tur utgör en komplikation i det slutliga plangenomförandet. Konkurrenten om marken bör dock successivt minska till följd av införandet av mark- och konkurrensvillkoret i bostadsfinansieringsförordningen. En optimalt bedrivna planering bör organiseras och bedrivas så att tillträde till marken kan ske medan planen ännu behandlas inom kommunen, dvs innan kommunfullmäktige antar planen.

Erforderlig tidsåtgång för markanskaffning varierar självfallet från område till område. Om frivilliga överenskommelser inte kan nås måste tidsåtgången beräknas utifrån ett expropriationsförfarande. För att undersöka hur expropriationsförfarandet har fungerat har vi inledningsvis tagit fram alla beslut i regering och länsstyrelse avseende ansökningar om expropriation för bostadsändamål från den 1 januari 1972 till den 1 januari 1979. Undersökningen har gjorts med ledning av de arkiv och register som finns på bostadsdepartementet.

Samtliga regerings- och länsstyrelsebeslut, totalt 224 stycken, har sedan följts upp via enkäter till samtliga berörda kommuner där man förutom diverse sakuppgifter även fick lämna synpunkter på den praktiska tillämpningen av ExL.

Med hjälp av enkätsvaren sorterades sedan ut samtliga ärenden som gått vidare till domstol, varefter samtliga domar i alla instanser rekvirerades.

Det på ovan nämnda sätt framtagna materialet har sedan använts till att redovisa dels antalet beslut som har meddelats enligt ExL, dels hur lång behandlingstiden varit i regering och länsstyrelse. Vidare har redovisats i vilken utsträckning tillstånden har fullföljts till domstol samt i vad mån kommunerna har utnyttjat möjligheten till förhandstillträde. Även tidsåtgången för ett ärendes behandling i de olika domstolsinstanserna har redovisats.

På grundval av de uppgifter som kommunerna har lämnat angående det aktuella planläget vid olika tidpunkter har även vissa slutsatser kunnat dras i vad mån expropriationsärendet varit förutsatt i planarbetet och hur detta har påverkat den i bostadsbyggnadsprogrammet ursprungligt planerade tiden för byggstart. Slutligen har även gjorts en sammanställning av de synpunkter som lämnats av kommunala tjänstemän på ExL:s praktiska tillämpbarhet.

Expropriationsansökningar har lämnats in av 102 kommuner, vilket innebär att ca 37 % av landets kommuner har utnyttjat ExL för förvärv av mark för bostadsbebyggelse. Av dessa har huvuddelen (55 %) gjort det endast en gång.

Finns det då i detta sammanhang något som pekar på att kommunfullmäktiges politiska sammansättning har betydelse för vilka kommuner som exproprierar?

Denna fråga kan besvaras med nej. Beslut om expropriation har i 52 % av samtliga ärenden (224 st) tagits av en fullmäktigeförsamling med socialistisk majoritet. I 46 % av fallen har fullmäktige haft borgerlig majoritet och i 2 % av fallen oklar majoritet.

Ser man istället till de 102 berörda kommunerna har 43 % av dessa tagit expropriationsbeslut med socialistisk majoritet, 49 % med borgerlig majoritet och 1 % med oklar majoritet. 7 % av de berörda kommunerna har exproprierat med såväl socialistisk som borgerlig majoritet i fullmäktige.

Av undersökningsresultaten kan man dra den slutsatsen att kommunerna betraktar handläggningen av en expropriationsansökan som en tidsmässigt alltför utdragen process. När ett ärende har gått så långt som till expropriation har kommunen i de flesta fall sedan länge bedrivit ett aktivt planarbete på områdesplane- och kanske även detaljplanenivå. Länsstyrelsen har på ett tidigt stadium fått ta del av detta planarbete varför länsstyrelsen, enligt många kommuner, borde kunna avlämna ett yttrande till regeringen tämligen omgående eller också besluta själv i tillståndsfrågan.

Orsaken till att kommunen inte har lyckats att på frivillig väg få tillgång till erforderlig mark för bostadsbyggande utan måste ansöka om expropriationstillstånd är förmodligen många gånger den att fastighetsägaren in i det sista hoppas att kommunen inte skall få något tillstånd. När kommunen väl har fått ett tillstånd är det många fastighetsägare som inser att de verkligen kommer att bli av med sin fastighet och benägen-

heten att träffa frivilliga överenskommelser ökar därför. I vissa fall är det å andra sidan kommunen som i detta stadium drar sig ur genom att inte ansöka om stämning. Tillståndet förfaller därigenom. Sålunda är det 36 st eller ca 21 % av de 173 st beviljade tillstånden som inte fullföljts till domstol.

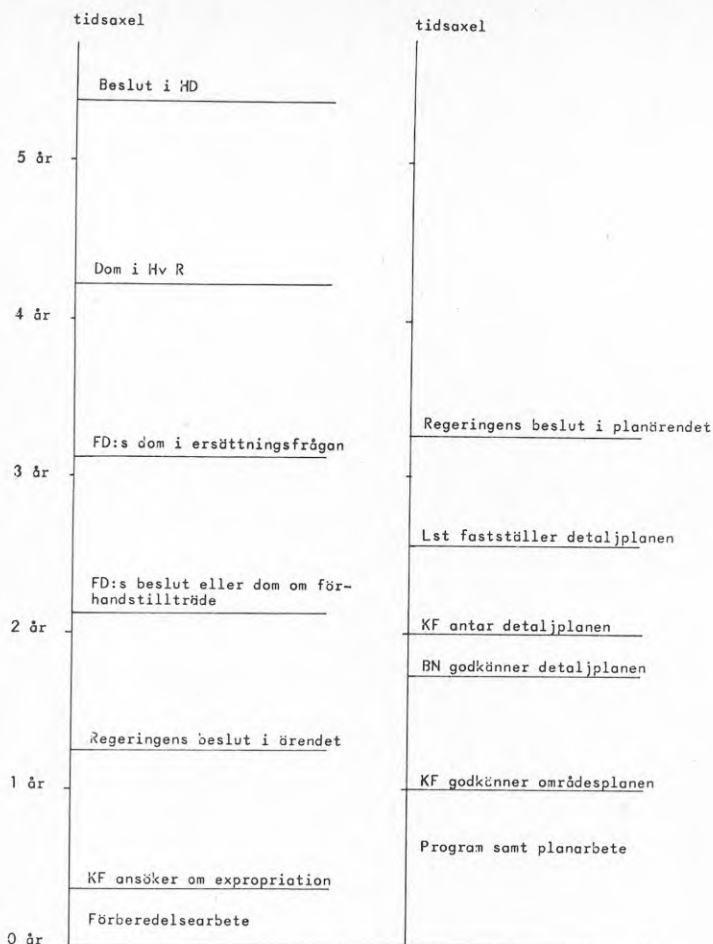
Normalt har det tagit ca 10-12 månader för regeringen att behandla en expropriationsansökan. I undantagsfall har det dock förekommit att det har tagit upp till tre och ett halvt år. Ca en fjärdedel av alla expropriationsansökningar har avgjorts av länsstyrelsen. Där har behandlingstiden normalt varit ca 4-5 månader.

När kommunen väl har inlett domstolsförfarandet är det många fastighetsägare som blir benägna att träffa frivilliga överenskommelser, förlikningar. Sålunda förlikas parterna i drygt en tredjedel av de ärenden som fullföljs till domstol. I de återstående två tredjedelarna avgörs ärendena av fastighetsdomstolen genom dom. Ungefär hälften av dessa domar har fullföljts i högre instans. I detta sammanhang bör man dock notera att hela 40 % av de 128 ärenden som har fullföljts till domstol fortfarande vid undersökningstidpunkten inte hade avgjorts i första instans.

Det har visat sig att det genomsnittligt tar ca två år från ansökningstidpunkten tills dess att något slutligt avgörande har nåtts mellan kommunen och fastighetsägaren. Då har alltså även överenskommelser före stämningstidpunkten och förlikningar vägt in. Tittar man bara på de "besvärliga" ärendena som måste avgöras genom dom, har det genomsnittligt tagit ca tre år från ansökan till slutlig dom, men variationer upp till fem-sex år förekommer också.

Många nackdelar med den långa handläggningstiden i domstolarna kan emellertid i viss mån motverkas genom att den exproprierande normalt har möjlighet att få förtida tillträde till fastigheten. Det har genomsnittligt tagit endast ca ett halvår från det att stämningsansökan lämnades in tills dess att förhandstillträde i någon form har erhållits och kommunen faktiskt har tagit marken i anspråk. Det bör dock noteras att kommunen - med tanke på upphandling, tomt- och grundberedningsbelopp mm - vid det tillfället fortfarande inte vet vad man slutligen kommer att få betala för marken.

För att få en uppfattning om hur expropriationsförfarandet har fungerat som en integrerad del i kommunens planeringsprocess måste man jämföra tidsåtgången för ett expropriationsärende med tidsåtgången för ett " normalt " planärende. I nedanstående figur har planeringsprocessen och expropriationsprocessen beskrivits schematiskt. Planläggningen antas avse nyexploatering av begränsad omfattning eller ett sk förnyelseområde av normal omfattning, dvs ca 100 fastigheter. I båda fallen antas kopplingarna till angränsande områden vara okomplicerade.



Figur Schematisk tidsjämförelse mellan expropriations- och planlägningsprocessen.

Om kommunen önskar få förhandstillträde vid tidpunkten för regeringens beslut i planärendet, visar figuren att kommunfullmäktiges ansökan om expropriation måste lämnas in i samband med att områdesplanen godkänns och detaljplanarbetet påbörjats. Om man från förhandstillträdet går vidare längs tidsaxeln kan man konstatera att det tar i genomsnitt ca 1 år efter förhandstillträdet innan fastighetsdomstolens dom i ersättningsfrågan meddelas. Vid den tidpunkten kan det hända att en stor del av de planerade bostäderna redan är inflyttningsklara. Om kommunen skall vänta med byggstarten tills dess fastighetsdomstolens dom har meddelats (dvs domen skall sammanfalla med regeringsbeslutet i stadsplaneärendet) måste kommunen ansöka om expropriation redan under programstadiet av områdesplanarbetet.

Ovanstående figur kan användas till att förbättra möjligheterna till en realistisk genomförandeplanering i bl a de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen. Man måste dock komma ihåg att figuren ger uppgift endast om genomsnittstider. Det borde dock vara tämligen enkelt att göra justeringar i figuren med hänsyn till lokala förhållanden och olika typer av ärenden. Vissa länsstyrelser i tätortsregionerna har t ex betydligt längre handläggningstider än landet i övrigt och i jordbruksbygder får man givetvis vara försiktig, och helst ha ett område i reserv, om ansökan berör jordbruksmark.

#### Förslag till förändringar i ExL

Av enkätsvaren framgår att den exproprierande i många fall inte har varit medveten om hur lång tid ett expropriationsärende i själva verket tar. Man har därför inlett expropriationsförfarandet alltför sent. En del av tidsutdräkten beror på att man inte fullt ut har utnyttjat de möjligheter till tidsvinster som faktiskt finns.

För att söka förenkla och förkorta expropriationsförfarandet har vi i rapporten diskuterat olika tänkbara förändringar i ExL. Sålunda föreslås exempelvis att den administrativa prövningen helt slopas i de fall där frågan om tillstånd till expropriation inte bestrids. Vidare föreslås att rätten att besvära sig över länsstyrelsens beslut slopas i de fall där regeringen har delegerat beslutanderätten till länsstyrelsen.

Förutom nu behandlade avsnitt innehåller rapporten olika förslag till lämpliga handläggningsrutiner för kommunerna vid expropriationsförfarandet. Detta kan förhoppningsvis leda till att åtminstone den kritik kan undanröjas som beror på att man inte fullt ut har utnyttjat de möjligheter som faktiskt står till buds i gällande lagstiftning.



## 1 INLEDNING

Planeringen av dagens samhälle sker idag i olika former på skilda nivåer med varierande huvudmän. Det övergripande ansvaret för samhällsbyggandet åvilar dock primärt stat och kommun. I takt med samhällets utveckling har planeringsprocessen blivit allt mer komplicerad och allt fler människor, myndigheter och institutioner medverkar i planarbetet. Krav på ökat medborgarinflytande i planeringen ställs från olika håll.

I förslag till ny plan- och bygglag (SOU 1979:65 och 66) betonas starkt kravet på samråd vid all planering och bl a föreslås den nuvarande sakägargruppen bli utökad med hyresgäster och bostadsrättshavare. Detta kommer att innebära att mer tid måste sättas av till informationer, diskussioner, utställningar och remisser. Om inte planeringsprocessen skall bli ofantligt lång måste man därför även se över möjligheterna att effektivisera planeringsarbetet.

Planeringsprocessen sönderfaller i två huvudbeståndsdelar, planering och genomförande. Under årens lopp har åtskilligt arbete ägnats åt att utveckla nya planeringsmetoder. Det stelbenta och otidsenliga plansystemet i den gällande byggnadslagstiftningen har lett till att nya, ej lagfästa planformer, kommunöversikt, kommunplan, områdesplan, dispositionsplan, kommundelsplan m m, kommit till användning i kommunerna. Arbetet med att ta fram nya metoder för att underlätta plangenomförandet har dock inte bedrivits i samma omfattning. Detta har i många fall lett till att upprättade planer inte kunnat genomföras utan blivit rena skrivbordsprodukter.

I och med att arbetet med att ta fram planer som tidigare nämnts kommer att kräva mer tid och ökade resurser borde det vara naturligt att undersöka vilka möjligheter det finns att förkorta tiden för genomförandet. Det är ett känt faktum att planeringsarbetet underlättas betydligt om kommunen på ett tidigt stadium är i besittning av den mark som behövs för samhällsbyggandet. En aktiv kommunal markpolitik leder i de flesta fall till ett mindre komplicerat plangenomförande. Om inte kommunen på frivillig väg kan förvärva den mark som krävs, har man en rad markpolitiska instrument till sin hjälp, bl a expropriationslagstiftningen. Expropriationslagstiftningen ger kommunen möjlighet att tvångsvis ta i anspråk mark för samhällsbyggandet. Bestämmelser om rätt för det allmänna att tvångsvis ta mark i anspråk för allmänt ändamål fanns redan i 1734 års lag. Expropriationsrätten har sedan vidareutvecklats fram till våra dagars moderna expropriationslag (1972:719, ExL) som trädde i kraft den 1 januari 1973.

ExL är ett viktigt genomförandeinstrument och borde, rätt använd kunna utgöra ett effektivt markpolitiskt hjälpmedel. Tvångsvisa markförvärv måste dock planeras med yttersta noggrannhet och anpassas till övrig kommunal planering. Den kommunala planeringen inom olika sektorer omfattar i de flesta fall en femårig tidsperiod, t ex bostadsförsörjningsprogram (KBP), kommunalekonomisk långtidsplanering (KELP), barnomsorgsplan m fl. En genomgång av hur ExL har fungerat i kommunerna borde ge en bild av de eventuella brister som har kunnat konstateras vid den praktiska tillämpningen och ge impulser till hur dessa brister skulle kunna avhjälpas.

## 2 MALSÄTTNING

ExL har nu tillämpats några år och projektets huvudsakliga syfte är att göra en utvärdering av hur lagen har fungerat i praktiken och hur den har passat in i den kommunala planeringsprocessen. De ekonomiska aspekterna på expropriationsförfarandet behandlas dock inte i denna rapport (jfr avsnitt 7). Av redovisningen skall framgå hur ett expropriationsärende hanteras i de olika instanserna och hur lång tid som normalt krävs för att ett ärende skall passera en viss instans. I projektet skall även redovisas hur många expropriationstillstånd, avseende mark för bostadsändamål eller därmed sammanhängande anordning, som begärts respektive erhållits i landet, samt i vilken utsträckning dessa ärenden förts vidare till domstol. En sådan redovisning borde kunna vara till viss ledning för kommunerna vid bedömning av när ett expropriationsförfarande bör sättas igång för att uppgjorda planer skall kunna genomföras inom planerad tid.

På grundval av vad som framkommer ur det material som tas fram enligt ovan bör man vidare kunna ge förslag till förklarad hantering. I den mån kommunerna inte har utnyttjat lagen på ett rationellt sätt kan man kanske också lämna förslag till förfarandemetoder som kan vara till hjälp för kommunerna då de har för avsikt att tillgripa ett expropriationsförfarande.

Sammanfattningsvis kan sägas att huvudsyftet med detta projekt närmast är att belysa expropriationsinstansens roll i planeringsprocessen samt redovisa hur det praktiskt har fungerat som genomförandemedel i kommunerna. En målsättning är vidare att rapporten skall få en sådan utformning att den även kan vara till praktisk hjälp vid expropriationsförfarandet i kommunerna. Detta borde fylla ett stort behov då de flesta kommuner mycket sällan tillgriper ett expropriationsförfarande och därför saknar praktisk erfarenhet.



### 3 EXPROPRIATIONS- OCH PLANERINGSPROCESSEN

#### 3.1 Expropriationsprocessen

##### 3.1.1 Allmänt om expropriationslagen

Fastigheter som inte tillhör staten kan tvångsvis tas i anspråk genom expropriation. Detta kan ske med äganderätt, nyttjanderätt eller servitutsrätt. Vidare får genom expropriation särskild rätt till en fastighet (servitut, nyttjanderätt och liknande) upphävas eller begränsas. Expropriation enligt ExL kan i allmänhet ske endast till förmån för offentliga rättssubjekt såsom staten, landsting eller kommuner. I vissa fall kan dock expropriationsrätt föreligga även för enskilda rättssubjekt.

Vid en äganderättsexpropriation övergår äganderätten till den exproprierande först då domen i expropriationsmålet har vunnit laga kraft och expropriationsersättningen blivit betald. Under vissa förutsättningar kan emellertid domstolen besluta om ett s k kvalificerat förhandstillträde. Äganderätten övergår härigenom till den exproprierande innan expropriationsersättningen slutligen har bestämts.

Den första svenska egentliga expropriationslagen tillkom 1917 och gällde ända fram till 1973. Den hade då ändrats ett flertal gånger efterhand som samhällsutvecklingen medförde behov av nya eller utvidgade expropriationsändamål. Särskilt omfattande ändringar gjordes 1949. Ändringarna avsåg huvudsakligen expropriationsändamålet, värderingsreglerna och förfarandet vid expropriation. Ändringarna av expropriationsgrunderna syftade till att bryta det enskilda markmonopolet och därigenom ge kommunerna bättre möjligheter att förhindra markvärdestegringar i samband med tätbebyggelse. Beträffande förfarandet gjordes den ändringen att handläggningen av ett expropriationsmål i sin helhet förlades till domstol med bl a teknisk sakkunskap. Tidigare var det en särskild nämnd, expropriationsnämnden, som bestämde expropriationsersättningen.

År 1971 gjordes vissa ändringar i 1917 års expropriationslag. Reglerna om expropriation för tätbebyggelseändamål ändrades därvid så att de skulle möjliggöra en mer aktiv kommunal markpolitik. En ny expropriationsgrund, värdestegringsexpropriation, infördes också. Vidare ändrades ersättningsreglerna genom införande av den s k presumtionsregeln. Denna infördes för att hindra att kommunerna vid expropriation för tätbebyggelseändamål behöver ersätta värden som har uppstått till följd av samhällets egna insatser och har samband med tätbebyggelseutvecklingen.

Den 1 januari 1973 trädde nu gällande expropriationslag (ExL) i kraft. Denna innebär i allt väsentligt ett fullföljande av de ändringar som gjordes 1971. Den tidigare preciserade uppräknningen av expropriationsändamålen ersattes av mer allmänt hållna bestämmelser. Frågan om expropriation skall liksom tidigare prövas av regeringen men i den nya lagen infördes en möjlighet för regeringen att delegera beslutanderätten till en underordnad myndighet, i första hand länsstyrelsen. Förlängning av den tidsfrist inom vilken den exproprierande måste fullfölja ett meddelat expropriationstillstånd till fastighetsdomstol skall liksom tidigare kunna ske. En nyhet är emellertid att det krävs särskilda skäl för en sådan förlängning. Vidare kan fastighetsägaren i vissa fall få tidsfristen förkortad.

Den nya lagen innbar också att åtskilliga bestämmelser som rör domstolsförfarandet ändrades i syfte att förkorta handläggningstiden och begränsa rättegångskostnaderna. Fastighetsdomstolen skall sålunda regelmässigt besluta om vilken utredning som parterna enligt domstolens mening bör lägga fram. Gör parterna någon annan utredning riskerar de att själva få stå för den kostnaden.

Reglerna om expropriation för tätbebyggelseändamål är av särskilt intresse för föreliggande forskningsrapport och kommer därför att belysas mer ingående i det följande.

#### Expropriation för tätbebyggelseändamål

I 2 kap ExL anges de olika expropriationsändamålen. Förutom expropriation för tätbebyggelseändamål anges i kapitlet expropriation för samfärdsel, transportändamål, näringsverksamhet, försvarsändamål m fl ändamål.

Vid utformning av reglerna om expropriation för tätbebyggelseändamål angavs två vägledande synpunkter. Den ena är att en kommun i princip skall ha företrädesrätt till all mark som behövs för tätbebyggelseåtgärder och den andra att kommunerna skall ha möjlighet att förvärva marken på ett tidigt stadium. Enligt 2 kap 1 § ExL har kommunerna sålunda en rätt till expropriation för att få möjlighet att förfoga över mark som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Regeln gäller såväl obebyggd som redan tätbebyggd mark. Beträffande det senare slaget av mark gäller emellertid mer skärpta krav för tillstånd till expropriation.

Enligt 2 kap 1 § fjärde stycket får expropriation för tätbebyggelseändamål ske även till förmån för landstingskommun eller kommunalförbund.

Som ett skydd för enskilda intressen har i 2 kap 12 § föreskrivits att tillstånd till expropriation inte får meddelas om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän eller enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den.

För att kommunen skall få tillstånd till expropriation av mark för tätbebyggelse krävs att kommunen kan göra antagligt att marken med hänsyn till belägenheten och kommunens utveckling behövs för det avsedda ändamålet. I lagens förarbeten har framhållits att kraven på denna sannolikhetsbevisning inte får sättas alltför högt. I de fall någon översiktsplanering eller detaljplanering enligt BL inte finns som stöd för kommunens påstådda behov av mark kan det räcka med exempelvis befolkningsprognoser, bostadsbyggnadsprogram och liknande.

Markägarens möjligheter och vilja att själv genomföra planerad bebyggelse har ingen avgörande betydelse i fråga om tillstånd för en kommun att expropriera marken. Detta är en följd av den tidigare nämnda principen att kommunerna alltid bör ha en företrädesrätt till mark som behövs för samhällsbyggnadsändamål.

### 3.1.2 Från ansökan till anstånd

#### Förhandlingssituationen

Förhandlingar om förvärv av fastigheter, såväl bebyggda som obebyggda, är oftast en utdragen process. En av kommunen inlämnad ansökan om expropriation av en fastighet har i de allra flesta fall föregåtts av långvariga förhandlingar om en frivillig uppgörelse. Markförhandlingarna kan ha initierats på olika sätt, t ex på grundval av ett pågående planarbete eller vara ett led i ett långsiktigt markförvärvsprogram. "Brandkärsutryckningar" för att skaffa fram mark till t ex daghem, skolor m m är dock inte ovanliga och kan i en del fall härledas till olika insatser på statlig nivå. Det kraftigt höjda statsbidraget för utbyggnad av barnomsorgen (100 000 platser i programmet) för några år sedan ledde t ex i vissa kommuner till en fullkomlig klappjakt på lämpliga barnstugedomter.

Ett markförvärvs ärendes behandling i en kommun är givetvis beroende av den förhandlingssituation som beskrivits ovan.

Är man pressad att komma över marken snabbt, kanske för att uppfylla avgivna vallöften, får man i de flesta fall betala vad motparten begär, om han nu över huvud taget är villig att sälja. Om kommunen vid det tillfället måste använda expropriation för att komma i besittning av marken riskerar man att bostadsbebyggelsen, skolan, simhallen etc inte blir klar under valperioden.

Om man i varje kommun förde en långsiktig markförvärvspolitik baserad på en väl genomarbetad översiktsplan med stöd också av ett antaget markförvärvsprogram som förankrats i den kommunala långtidsbudgeten skulle klagomålen på den gällande expropriationslagstiftningen förmodligen minska väsentligt. Denna i och för sig överkliga situation skulle

leda till en jämnare belastning på den kommunala likviditeten, ett effektivare utnyttjande av de statliga markförvärvslånen, en lugnare markprisutveckling och reella möjligheter för kommunen att utnyttja gällande regler om tvångsförvärv.

Om man från kommunens sida i god tid före beräknad byggstart i någon form av program initierar ett kommunalt intresse i ett visst område vinner man många fördelar. Via förköpslagen och hembud får kommunen på ett tidigt stadium förfäste i området.

Efter några år när kommunens planer för området börjat att få en något fastare form kan man börja driva en mera aktiv förvärvspolitik där samtliga fastighetsägare underrättas om kommunens intresse av att förvärva just deras fastighet. Närmare byggstarten är det sedan dags att ta upp frågan om expropriationsansökan med de fastighetsägare som ännu inte har gått med på en frivillig uppgörelse.

#### Kommunernas ansökan om expropriation

I god tid före beräknad byggstart enligt KBP bör kommunen lämna in ansökan om att tvångsvis få förvärva de fastigheter som man inte lyckats förhandla sig till på frivillig väg. Att förhandlingarna strandat har i huvudsak två orsaker:

- fastighetsägaren vill över huvud taget inte sälja
- man är inte överens om priset.

Det är i allmänhet svårast att hantera de fall där fastighetsägaren inte vill sälja. Det rör sig då i allmänhet om fastighetsägare som under lång tid bott och/eller arbetat på fastigheten och blivit starkt känslomässigt bundna vid den. Det är alltid enklare när förhandlingarna nått så långt att det endast är en prisfråga om man skall avyttra fastigheten eller inte. I det senare fallet kan tillståndsärendet handläggas på ett enklare sätt än vad som annars är fallet.

Frågan om expropriation skall behandlas av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Kommunfullmäktiges beslut kan överklagas på vanligt sätt via kommunalbesvär. Vid kommunalbesvär avgörs bl a om beslutet fattats i laga ordning eller kränker någons enskilda rätt. Kommunfullmäktige kan i vissa fall delegera till kommunstyrelsen (eller fastighetsnämnd) att fatta beslut i expropriationsärenden. Delegationsrätten kan t ex omfatta ett speciellt område inom en av fullmäktige behandlad områdesplan (dispositionsplan), markförvärvsplan eller liknande. Kommunfullmäktige kan emellertid inte ge kommunstyrelsen eller annan nämnd någon generell delegation att avgöra om expropriationsansökningar skall lämnas in.

En ansökan om expropriationstillstånd formuleras i allmänhet av någon juridiskt kunnig person på kommunstyrelsens kansli med bistånd av personal från fastighets- eller exploateringskontor. I mindre kommuner överlåter man ofta arbetet på ombud medan de större kommunerna i allmänhet har speciella fastighetsjurister.

Ansökan om tillstånd skall alltid ställas till regeringen som också i flertalet fall prövar frågan om tillstånd till expropriation. Ur ersättningssynpunkt bör en expropriationsansökan alltid lämnas in innan en eventuell detaljplan fastställs för det aktuella området. I praktiken betyder detta att en ansökan bör lämnas kommunen senast i samband med att detaljplanen antas i kommunfullmäktige. Av 3 kap 2 § ExL och 2 § expropriationskungörelsen framgår vilka minimikrav som ställs på ansökningen och vilka handlingar som skall bifogas.

Ansökan skall vara skriftlig och innehålla följande punkter:

1. Yrkandet och de omständigheter på vilka det grundas.

Kommunfullmäktiges lagakraftvunna beslut bör biläggas ansökan. Om kommunalbesvär anförs mot fullmäktiges beslut kan man dock vinna tid genom att sända in ansökan omedelbart och komplettera senare med lagakraftbevis. Sökanden skall ange om han vill ta fastigheten i anspråk med ägande-, nyttjande- eller servitutsrätt. Vidare måste anges vad fastigheten skall användas till, vilka aktuella planer som finns och huruvida dessa förankrats i kommunala beslut. Om kommunen antagit ett markförvärvsprogram bör detta således bifogas och likaså det för femårsperioden gällande bostadsförsörjningsprogrammet där det aktuella markområdet bör finnas redovisat.

2. Fastighet som berörs av expropriationen.

Förutom att man anger de registerfastigheter som berörs av ansökan bör man även på en karta redovisa var området är beläget i kommunen. Om ansökan berör en del av en fastighet måste anges en areal och området bör även redovisas på en karta mera i detalj. Det kan då även vara lämpligt att området markeras i terrängen.

3. Namn och adress på samtliga för sökanden kända sakägare.

Förutom namn och adress kan man även bifoga aktuella gravationsbevis och taxeringsbevis (utdrag ur aktuell fastighetslängd) för berörda fastigheter.

Behandling av en ansökan hos regeringen

En expropriationsansökan skall, som ovan nämnts, alltid ställas till regeringen oavsett om ärendet är sådant att prövningsrätten kan delegeras till annan myndighet. När en ansökan kommit till regeringen (bostadsdepartementet)

remitteras den regelmässigt till länsstyrelsen som skall höra berörda sakägare samt verkställa eventuella nödvändiga utredningar. Det åligger även länsstyrelsen att bereda olika statliga myndigheter tillfälle att yttra sig i ärendet om det kan anses vara befogat. Vidare brukar parterna få varandras inlagor för yttrande. Därefter ankommer det på regeringen att - efter det att parterna har fått yttra sig över länsstyrelsens yttrande - fatta beslut i tillståndsfrågan.

I vissa fall får emellertid annan myndighet, vanligen länsstyrelsen, pröva frågan om tillstånd till expropriation. Detta kan ske i två olika fall. Det ena fallet är när regeringen beslutat om detta enligt 3 kap 1 § andra stycket ExL. Sådant beslut kan meddelas om ärendet från allmän eller enskild synpunkt är av mindre vikt. I den mån ansökningen avser mark för tätbebyggelseändamål torde ärendet kunna anses vara av mindre vikt endast om markområdet är att anse som obetydligt. Ärende där ansökningen berör permanent- eller fritidsfastigheter anses i regel aldrig vara av mindre vikt.

Det andra fallet när länsstyrelsen får pröva frågan om expropriation är när ansökningen inte bestrids av någon sakägare och inte heller någon kommun eller statlig myndighet motsätter sig bifall till ansökningen. Något särskilt beslut av regeringen behövs således inte i detta fall. Det är istället länsstyrelsen själv som avgör om ansökningen kan anses vara bestridd. Ansökan skall anses vara bestridd om en sakägare på saklig grund motsätter sig att expropriation sker. Är det emellertid så att sökanden och sakägaren endast har olika uppfattningar om värdet av den fastighet som ansökningen avser skall ansökningen inte anses vara bestridd.

Om länsstyrelsens beslut i expropriationsärendet ifrågasätts kan ärendet genom besvär underställas regeringens prövning. Regeringens beslut om expropriationstillstånd kan givetvis inte överklagas.

### 3.1.3 Från stämning till dom

Domstolsförfarandet inleds genom att en stämningsansökan lämnas in till den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten är belägen. Av 3 kap 1 § 4 kommunallagen framgår att det ankommer på kommunstyrelsen att ansöka om stämning. Stämningsansökan kan lämnas in så snart kommunen har ansökt om tillstånd till expropriation hos regeringen. Stämningsansökan kan också lämnas in efter det att tillstånd till expropriation har meddelats. Ansökan måste då ske inom den tid, vanligen ett år från tillståndstidpunkten, som anges i tillståndsbeslutet. Annars förfaller tillståndet, om inte ansökan om förlängning av tidsfristen görs dessförinnan. Om kommunen har tillträtt fastigheten eller någon del av den har även fastighetsägaren rätt att väcka talan i expropriationsmålet genom ansökan om stämning.

Följande handlingar bör inges tillsammans med stämningansökan till domstolen:

1. Fullmakt för den som för kommunens talan är nödvändig. Denna brukar vanligen utgöras av ett protokollsutdrag från kommunstyrelsen. Protokollsutdraget skall vara bestyrkt och noggrannt ange de aktuella fastigheterna. Om kommunstyrelsens arbetsutskott eller kommunstyrelsens ordförande enligt delegation har rätt att utfärda fullmakt, skall delegationsbeslutet alltid bifogas.
2. Kommunen måste kunna ge ett bud, varför det i normalfallet bör föreligga en värderingsutredning. Budet skall avse den totala ersättningen, dvs i förekommande fall både löseskilling och ersättning för fastighetsägarens personliga skada samt ersättning till sakägare.
3. Expropriationskarta med beskrivning bifogas stämningansökan om det gäller en del av en fastighet. Karta och beskrivning skall finnas i två "original exemplar" upprättade av fastighetsbildningsmyndigheten.

Om kommunen önskar få kvalificerat förhandstillträde skall en särskild expropriationskarta upprättas beträffande det aktuella området.

4. Det kan vara praktiskt att för överskådlighetens skull bilägga någon enklare karta, som illustrerar fastighetens belägenhet.
5. Aktuella gravationsbevis bifogas. Namn och adress på samtliga kända sakägare skall anges.
6. Expropriationstillståndet skall bifogas stämningansökan såvida inte ansökan om stämning har lämnats in redan innan tillståndet meddelades.
7. Den tidpunkt då kommunen önskar tillträda egendomen bör anges. Om förhandstillträde önskas skall skälen härför anges.
8. I den mån värderingsutredningen inte innehåller de detaljplaner som berör expropriationsobjektet, bör de biläggas stämningansökan.

Fastighetsdomstolen består av två lagfarna ledamöter, en teknisk ledamot (fastighetsråd) samt två nämndemän. En av de lagfarna ledamöterna är ordförande. Den första kontakten mellan parterna och domstolen brukar ske genom att man efter kallelse från domstolen träffas för en förberedelse.

Fastighetsdomstolen spelar en aktiv roll under förberedelsearbetet i expropriationsmålet. Sålunda föreskrivs i 3 kap 12 § ExL att domstolen skall verka för att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som är lämplig med hänsyn till målets beskaffenhet. För att förhindra att utred-

ningar sker i onödan skall domstolen normalt meddela ett särskilt utredningsbeslut. Om någon part gör en utredning som inte omfattas av detta beslut riskerar han att själv få bekosta utredningen.

Vid förberedande domstolsförhandlingar räcker det formellt med att endast en av rättens lagfarna ledamöter, normalt ordföranden, är närvarande från domstolen. I praktiken deltar dock ofta även fastighetsrådet. Vid förberedelsen diskuteras ofta hur den fortsatta processen skall läggas upp, uppgifter om bevisningen läggs fram och s k utredningsbeslut kan meddelas. Vidare kan det bli diskussioner om en eventuell överenskommelse mellan parterna, om tillträdestidpunkten m m. I detta sammanhang bör också pekas på en praktisk bestämmelse i 9 § lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål. Enligt den kan ordföranden uppdra åt en eller flera ledamöter att göra en undersökning på platsen. Ofta går det till så att fastighetsrådet får uppdraget att åka ut på platsen och träffa berörda parter för att diskutera olika praktiska frågor. Detta förfarande har normalt inget att göra med s k syn vid huvudförhandling. Undersökningen kan visa sig vara ett lämpligt sätt för domstolen att skaffa sig information om fastigheter med byggnader som snart skall rivras eller om jord- och skogsbruksfastigheter där en väg skall dras fram och liknande.

Som tidigare nämnts gäller i princip att den exproprierande får ta expropriationsobjektet i anspråk först då expropriationsersättningen har slutligt fastställts och betalats. Enligt 5 kap 17 § ExL kan emellertid den exproprierande under vissa förutsättningar få tillträde till fastigheten redan före denna tidpunkt. Detta kan ske på två sätt, nämligen genom enkelt eller kvalificerat förhandstillträde. Det första innebär att den exproprierande får en faktisk dispositionsrätt till egendomen men ingen rätt att vidta rättsliga åtgärder såsom fastighetsbildning, inteckning etc. Medgivande till enkelt förhandstillträde meddelas genom beslut av domstolen. Enligt 5 kap 19 § ExL får fastighetsdomstolen förordna att sådant medgivande får utnyttjas trots att beslutet inte har vunnit laga kraft. Efter en ändring i ExL gäller från den 1 januari 1980 (jfr SFS 1979:896) att även fastighetsägaren har rätt att begära enkelt förhandstillträde. Domstolen skall då besluta om förtida tillträde, om den exproprierande inte visar att tillträde skulle medföra avsevärd olägenhet för honom.

Kvalificerat förhandstillträde innebär att den exproprierande får full förfoganderätt till fastigheten såväl faktiskt som rättsligt. Äganderätten övergår härigenom till den exproprierande. Medgivande till kvalificerat förhandstillträde meddelas av domstolen genom dom. Talan mot beslut eller dom om förhandstillträde kan inte föras längre än till hovrätten.

Om den exproprierande har begärt enkelt förhandstillträde kan beslut i den frågan meddelas med endast en av de lagfarna ledamöterna närvarande. Uppkommer däremot frågan om kvalificerat förhandstillträde, och den skall avgöras utan huvudförhandling, måste den avgöras genom dom med de två lagfarna ledamöterna och fastighetsrådet närvarande. Nämndemännen behöver således inte delta i detta fall.



Om en fastighetsägare eller någon annan sakägare begär det skall domstolen som villkor för förhandstillträde föreskriva att den exproprierande betalar förskott på den expropriationsersättning som slutligt fastställs. Normalt brukar förskott bestämmas till det belopp som är ostridigt mellan parterna, d v s det belopp som motsvarar kommunens bud. Enligt den ovan nämnda lagändringen (SFS 1979:896) som trädde i kraft den 1 januari 1980 får även den exproprierande en möjlighet att begära att förskott skall betalas.

Därefter vidtar normalt huvudförhandlingen. Inför den har utredningar m m kommit så långt att saken därefter kan avgöras av domstolen. För att vara domför måste då domstolen ha full besättning med ledamöter och nämndemän enligt ovan. Huvudförhandlingen hålls vanligen vid syn på stället. Syn är något som normalt förekommer för att domstolen skall kunna bilda sig en uppfattning om expropriationsobjektet och de åberopade jämförelsefastigheterna.

En återkallelse av talan efter den tidpunkt då enkelt förhandstillträde har skett medför att expropriationsmålet avskrivs, om inte någon sakägare vill att målet prövas utan hinder av återkallelsen. Har egendomen övergått till den exproprierande genom kvalificerat förhandstillträde är emellertid återkallelsen utan verkan.

## Expropriationsersättning och rättegångskostnader

Regler för hur expropriationsersättningen skall bestämmas finns i 4 kap ExL. Man skiljer där på tre olika typer av ersättning; löseskillning, intrångsersättning och annan ersättning. Löseskillning kallas den ersättning som utgår vid expropriation av en hel fastighet medan intrångsersättning utgår vid expropriation av en del av en fastighet. Annan ersättning kan utgå för att täcka övriga förluster som kan uppkomma för fastighetsägaren p g a expropriationen. Den tidpunkt som fastighetens värde skall hänföras till, värdetidpunkten, är normalt den tidpunkt då ersättningsfrågan avgörs. Om förhandstillträde medges är värdetidpunkten dock lika med tidpunkten för tillträdet.

En huvudprincip i 4 kap är att löseskillningen skall vara lika med fastighetens marknadsvärde, dvs det pris som fastigheten sannolikt skulle betinga vid en försäljning på den öppna marknaden. Från denna huvudregel finns två viktiga undantag (2 och 3 §§). Det ena är att man vid bestämmande av löseskillningen i princip skall bortse från sådan inverkan på marknadsvärdet som expropriationsföretaget i sig själv kan ha medfört. Det andra är att den exproprierande inte skall behöva ersätta sådan värdeökning som beror på förväntningar om att få ändra markanvändningen och som skett inom tio år före ansökan om expropriation.

Av 7 kap 1 § ExL framgår att det är den exproprierande som är skyldig att svara för alla kostnader som kan hänföras till expropriationsärendet fram till och med handläggningen i fastighetsdomstolen. Detta innebär att motpartens kostnader även i tillståndsärendet skall ersättas om ärendet fullföljs till domstol. Detsamma gäller om ansökningen om tillstånd till expropriation återkallas eller avslås eller om sökanden inte stämmer till domstol inom den föreskrivna tiden och tillståndet därigenom förfaller. I de senare fallen har ju ärendet aldrig fullföljts till fastighetsdomstolen. Talan om ersättning för nedlagda kostnader i tillståndsärendet får därför i dessa fall väckas särskilt.

Om ärendet fullföljs i högre rätt är reglerna om ersättning för rättegångskostnader något annorlunda utformade. Reglerna innebär i princip att den exproprierande alltid står för sina egna kostnader. Sakägaren får emellertid stå för sina egna kostnader endast om han själv överklagar och förlorar. I detta sammanhang bör man också peka på den möjlighet som fastighetsägaren har att enligt 7 kap 5 § ExL begära förskott på rättegångskostnaderna.

### 3.2 Planeringsprocessen

Den fysiska planeringen syftar till att klarlägga omständigheterna kring markens användning. Där förändrad markanvändning eftersträvas, sker genom den fysiska planeringen också en precisering av villkoren härför. Själva planeringen är en

process som leder fram till ett dokument, planen, som i sin tur är en godkänd beskrivning på en framtida situation. Sättet att realisera planen kan benämnas plangenomförande. Genomförandet brukar stundom betraktas som ett moment efter den egentligen planläggningen. Som framgår nedan finns det emellertid skäl att betrakta planläggning och plangenomförande som i hög grad beroende av varandra.

Den fysiska planeringen bedrivs på olika nivåer. Kännetecknande för dess olika nivåer är målinriktningen och detaljeringsgraden.

På riksnivå sker fysisk riksplanering där framför allt resursfrågor dominerar. På länsnivå och interkommunal nivå sker regionplanering vilket också avser resursfrågor men dessutom dimensionering, samordning och fördelning.

På kommunnivå finns enligt gällande lagstiftning generalplanen. Här sker i praktiken på högsta nivå en sammanvägning av olika konkreta markanvändningsanspråk. Genom den fortfarande normalt mycket låga detaljeringsgraden följs denna fysiska plan ofta upp med en informell plan, dispositionsplanen eller områdesplanen, där detaljeringsgraden möjliggör fastighetsvis identifiering av olika konkreta anspråk på markens framtida användning.

De nu berörda plantyperna tillhör den översiktliga fysiska planeringen. Som framgått är detaljeringsgraden sådan att man i begränsad omfattning kan identifiera och kvantifiera föreliggande anspråk på förändringar i markanvändningen. Likaså får målinriktningen anses närmast ha karaktären av program.

I nästa huvudgrupp, detaljplanerna, möjliggör såväl målinriktning som detaljeringsgrad klara preciseringar av förslag till förändringar. I denna grupp finns två planformer, stadsplan och byggnadsplan. Dessa plantyper är väl utvecklade och den formella behandlingen underkastad bestämmelser och praxis.

En detaljplan består av beskrivning, bestämmelser och plankarta. Efter fastställelse av länsstyrelsen blir bestämmelser och plankarta ett juridiskt bindande dokument. På plankartan redovisas gränser för områden avsedda för angivna ändamål, som bostadsbebyggelse, butiker, industri, gator, ledningar etc.

Bestämmelserna preciserar användningen av marken, utformningen av ny bebyggelse m m. En detaljplan möjliggör detaljerade ekonomiska kalkyler och kan utgöra grund för exploateringsavtal. Om inte kommunen är i besittning av marken bör regelmässigt exploateringsavtal träffas före planens antagande i fullmäktige.

Flexibel stadsplan är ett begrepp som används när husplaceringar inom ett kvarter inte låses i detalj. Till plankartan hör då en illustrationsplan som visar en tänkt husplacering. Upphandlingen av den planerade bebyggelsen kan sedan ske i form av general- eller totalentreprenad.

I anslutning till följande detaljerade beskrivning av planläggningsförfarandet sker också en grov bedömning av normaltider för de olika momenten.

Följande förutsättningar antas. Översiktlig utredning för tekniska system föreligger och grundkarta finns. Planläggningen antas avse nyexploatering av mindre omfattning eller exploatering av ett förnyelseområde av normal omfattning, dvs ca 100 fastigheter. I båda fallen antas kopplingarna till angränsande område vara okomplicerade.

#### Stadsplaner för bostadsändamål

Moment	Tid från start, mån
Programarbete	3
Upprättande av områdesplan	12
Skissning, åskådningsmaterial, redovisning och information i politiska organ	14
Bearbetning, analyser, exploateringskalkyl, beslut om remiss	15
Åter efter remiss, förberedelser för bostadsupphandling, sammanfattning och förslag till utställning, ev omarbetning, utställning	19
Utställningen sammanfattas, ev bearbetning, godkännande i byggnadsnämnden, exploateringsavtal	21
Stadsplaneförslag till fullmäktige för antagande. Antagande	24
Byggnadsnämnden svarar för expediering till länsstyrelsen	25
Fastställelseprövning och fastställelse i länsstyrelsen	31
Ev överklagande	32
Regeringens beslut	38

I extrema fall kan behandlingstiden förkortas genom att detaljplaneärendet "bärs igenom" berörda nämnder och förvaltningar, varigenom tidsvinsten kan bli upp till ca två månader i ovan angivna schematiska tidplan.

Den ovan beskrivna planeringsprocessen kan alltså beräknas omfatta ungefär tre år. Denna tid kan mot bakgrund av vunna erfarenheter förefalla kort, men uppgiften har tagits fram bl a av en kommun i Stor-Stockholm som handlägger såväl nyexploaterings- som förnyelsefrågor. Man uppger dock att förskjutningar i denna tidplan inte är ovanliga.

Som framgår av illustrationen griper väsentliga delar av plangenomförandets olika moment in i planläggningsprocessen, t ex kalkylering, avtal och bostadsupphandling. Den grundläggande förutsättningen för planläggning och plangenomförande är dock tillgång till marken. I den mån kommunen/byggherren inte förfogar över marken måste emellertid även erforderligt tidsutrymme beredas markanskaffningen. Orsaken härtill är att planläggningen normalt ger upphov till markvärdestegring som i sin tur utgör en komplikation i det slutliga plangenomförandet. Konkurrensen om marken bör dock succesivt minska till följd av mark- och konkurrensvillkoret i bostadsfinansieringsförordningen. En optimalt bedrivna planering bör organiseras och bedrivas så att tillträde till marken kan ske medan planen ännu behandlas inom kommunen, d v s innan kommunfullmäktige antar planen.

Erforderlig tidsåtgång för markanskaffningen varierar självfallet från område till område. Om frivilliga överenskommelser inte kan nås måste tidsåtgången beräknas utifrån ett expropriationsförfarande.



## 4       UNDERSÖKNINGENS UPPLÄGGNING

### 4.1     Metodik

Inledningsvis har alla beslut från den 1 januari 1972 till den 1 januari 1979 i regering och länsstyrelse avseende ansökningar om expropriation för tätbebyggelseändamål tagits fram via de arkiv och register som finns på bostadsdepartementet.

Dessa register skall innehålla samtliga inkomna expropriationsansökningar under nämnda period, men en reservation bör lämnas för det fall att något eller några enskilda ärenden inte återfunnits i detta digra material. Det eventuella bortfallet är i så fall så litet att det inte torde ha någon betydelse för den fortsatta undersökningen och de erhållna resultaten.

Samtliga regerings- och länsstyrelsebeslut har sedan följts upp via enkäter till samtliga berörda kommuner där man förutom diverse sakuppgifter även fick lämna synpunkter på den praktiska tillämpningen av expropriationslagstiftningen. Samtliga kommuner kontaktades per telefon innan enkäten sändes ut och vid det tillfället utsågs en kontaktperson i varje kommun. Dessa kontaktpersoner lämnade sedan de kompletterande uppgifter som krävdes på sina håll. Ett antal kommuner hade ett så stort antal ansökningar eller ansågs i övrigt vara så intressanta att de fick personligt besök på platsen. Det på detta sätt insamlade materialet gallrades så att de beslut som fattats enligt principerna i äldre lagstiftning (dvs före den 1 januari 1972) sorterades bort. Dessutom togs alla beslut bort, som inte avsåg mark för bostadsbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Med hjälp av enkätsvaren sorterades sedan ut samtliga ärenden som gått vidare till domstol, varefter samtliga domar i alla instanser rekvirerades.

Det på ovan nämnda sätt framtagna materialet har sedan använts till att redovisa dels antalet beslut som har meddelats enligt ExL, dels hur lång behandlingstiden varit i regering och länsstyrelse. Vidare har redovisats i vilken utsträckning ärendena har fullföljts till domstol samt i vad mån kommunerna har utnyttjat möjligheten till förhandstillträde. Även tidsåtgången för ett ärendes behandling i de olika domstolsinstanserna har redovisats.

På grundval av de uppgifter som kommunerna har lämnat angående det aktuella planläget vid olika tidpunkter har även vissa slutsatser kunnat dras i vad mån expropriationsärendet varit förutsatt i planarbetet och hur detta har påverkat den i bostadsbyggnadsprogrammet ursprungligen planerade tiden för byggstart. Slutligen har även gjorts en sammanställning av de synpunkter på expropriationslagens praktiska tillämpbarhet som har lämnats av kommunala tjänstemän

#### 4.2 Enkäten

Uppläggningsen av enkäten "Expropriationslagen som genomförandemedel" har skett dels med hänsyn till denna forskningsrapport, dels också med hänsyn till en eventuell uppföljande forskningsrapport där de ekonomiska aspekterna vid expropriationsförfarandet närmare är avsedda att belysas. Tillsammans med studium av expropriationsärendena är enkäten avsedd att ge en så fullständig bild som möjligt av de berörda kommunernas expropriationsprocesser.

Enkäten kan sägas vara uppbyggd av flera olika delar, bl a en del där olika beslutsdatum och ändamålet med expropriationen söks, en del vilken belyser planförhållandena samt det avsedda byggandet samt slutligen en del där förhandlingar med budgivning samt uppskattade, nedlagda kostnader redovisas. Nedan presenteras enkäten samt en kort beskrivning av denna med de i enkäten använda rubrikerna.

Enkäterna har inte databehandlats dels på grund av materialets storlek (112 enkätsvar) dels på grund av frågornas skiftande karaktär.



## ENKÄT (Expropriationslagen som genomförandemedel)

Den ..... inkom till regeringen ..... kommuns  
ansökan om tillstånd till expropriation av fastigheterna .....  
.....  
..... (nedan kallade expropriationsområdet)  
Expropriationstillstånd lämnades av regeringen (länsstyrelsen) .....

**OBS. Var vänlig och bifoga en kopia av expropriationsansökan med enkäten.**

		Datum
Fullmäktige	● KF-beslut om expropriation	.....
	● Har kommunalbesvär anförts över beslutet? Ja <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/>	.....
	● Lst:s beslut i besvärssärendet	.....
	● Regeringsrättens beslut i besvärssärendet	.....
Stämning	● Stämningsansökan inlämnades	.....
Förhands- tillträde	● Har förhandstillträde sökts? Nej <input type="checkbox"/> Enkelt <input type="checkbox"/> Kvalificerat <input type="checkbox"/>	.....
	● Beslut resp dom om förhandstillträde	.....
Dom	● Dom i FD Domstolens diarienummer .....	.....
	● Dom i HovR Domstolens diarienummer .....	.....
	● Dom i HD Domstolens diarienummer .....	.....

## Ändamål

- Expropriationsansökan avser mark som skall användas till

Bostadsproduktion

Annat ändamål

Vilket? .....

- Expropriationsområdet hade en areal om ca ..... m<sup>2</sup> och avsåg

Råmark

Saneringsområde (t ex flerfamiljshusområden i innerstad)

Förnyelseområde (äldre villa- och fritidsbebyggelseområde)

Planför-  
hållanden

- Expropriationsområdet berörs helt eller delvis av

— Områdesplan, som upprättades .....

— Områdesplan, som antogs av KF (KS) .....

— Detaljplan, som upprättades .....

— Detaljplan, som fastställdes .....

- Expropriationsområdet (planområdet) upptogs första gången helt eller delvis i bostadsbyggnadsprogrammet år ..... med byggstart .....

## Byggande

- Faktisk byggstart år .....

- Byggstart har ännu ej skett

- Vid försening, har denna berott på

Expropriationsärendet

Planprocessen i kommunen

Planhanteringen i länsstyrelse och ev regeringen

Annat. Vad? .....

## Bostäder

- Vilken typ av bostäder skall uppföras inom området (hustyper, upplåtelseformer m m)

.....

.....

.....





Fullmäktige Här söks datum för kommunfullmäktiges beslut om expropriation samt uppgifter om kommunalbesvär anförts över detta och i så fall när länsstyrelsen och eventuellt regeringsrätten har avgjort besvären.

Stämning, förhandstillträde, dom Under denna punkt söks tidpunkten när stämningsansökan lämnades in samt uppgifter om huruvida enkelt eller kvalificerat förhandstillträde söktes för expropriationsobjektet. Dessutom frågas efter tidpunkten för dom i fastighetsdomstolen, hovrätten och högsta domstolen för att man skall se hur långt de olika ärendena har gått i rättsprocessen och den tid som går åt i respektive rättsinstans. Denna punkt ligger också till grund för insamlande av domarna i målen för framtagande av bl a de utdömda löseskillingarna.

Ändamål Under denna punkt söks uppgifter om expropriationsobjektets areal, dess avsedda användningssätt, bostadsproduktion eller annat ändamål, samt vilket typ av mark som exproprieras.

Planförhållanden Här söks de översiktliga planer och detaljplaner som helt eller delvis berör expropriationsobjektet samt när området första gången upptogs i bostadsbyggnadsprogrammet och den då avsedda tidpunkten för byggstart.

Byggande Under denna rubrik redovisas den faktiska byggstarten och då förseningar i förhållande till tänkt byggstart skett redovisas anledningen till förseningen, t ex expropriationsärendet eller planprocessen.

Bostäder Denna punkt avser att belysa vilken typ av bostäder som skall uppföras på expropriationsobjektet, om de skall uppföras med statliga lån, upplåtelseform m m. Dessutom vilken form av upphandling som skett då bostäderna har statsbelånats samt om hela markkostnaden inklusive kostnaden för domstolsförfarandet och ombudskostnader belastar bostadsområdet.

Förhandlingar Under denna rubrik vill vi studera under hur lång tid förhandlingar om frivillig överlåtelse varat innan expropriationstillstånd söktes samt om fortsatta förhandlingar om frivillig överlåtelse har fortsatt parallellt med expropriationsärendet.

Budgivning Denna punkt avser att belysa kommunens högsta bud vid frivillig fastighetsöverlåtelse och kommunens anbud i stämningsansökan samt markägarens krav på ersättning. Har överenskommelse eller förlikning träffats finns även dessa uppgifter om ersättning och tidpunkt redovisade här. Har expropriationsmålet gått till slutlig dom hämtas de sökta uppgifterna ur domen.

Övrigt Under denna rubrik söks uppgifter om hur många frivilliga fastighetsförvärv, och de förvärvade objektens areal, som kommunen har genomfört i expropriationsobjektets närhet innan expropriationsförfarandet har tillämpats. Här söker vi även uppgifter om hur vanligt det är att värderingen respektive processen sköts av kommunen eller av utomstående konsult, liksom kostnaderna för dessa arbetsinsatser.

Utöver att de fått besvara ovan angivna frågor har berörda tjänstemän inom kommunerna även beretts tillfälle att ge personliga synpunkter på expropriationsförfarandet och dess användbarhet.

## 5 RESULTAT

### 5.1 Inledning

Efter bortgallring av samtliga expropriationer som inte avser mark för bostadsbebyggelse uppgår det totala antalet expropriationsärenden, i vilka regering och länsstyrelse meddelat beslut under undersökningsperioden till 224 stycken.

Ansökningarna i dessa ärenden har lämnats in av 102 kommuner, vilket innebär att ca 37 % av landets kommuner har utnyttjat ExL för förvärv av mark för bostadsbebyggelse.

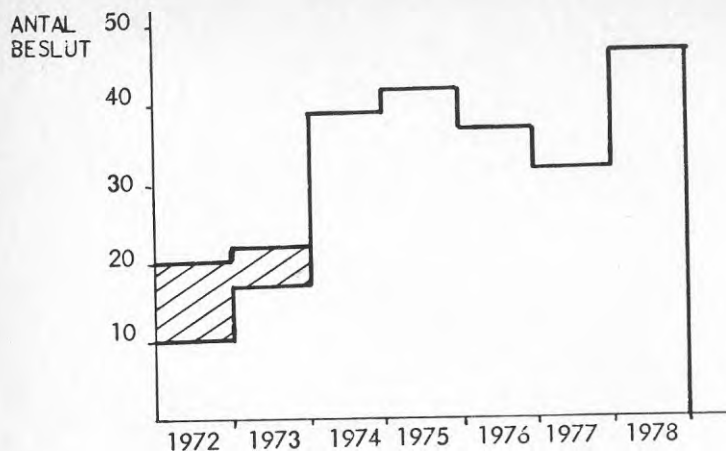
Enkätsvaren kom in från 86 av de 102 kommunerna d v s 84 % svarsfrekvens. Dessa enkät svar omfattade 182 st eller 81 % av de totalt 224 expropriationsärendena.

I den följande redovisningen ligger uppgifter huvudsakligen från enkätsvaren till grund för bearbetningen men i några fall har uppgifterna kunnat hämtas direkt ur grundmaterialet (avsnitten 5.2.1, 5.2.2 samt detta avsnitt).

Frivilliga överenskommelser kan träffas mellan kommunen och fastighetsägaren vid olika tidpunkter under expropriationsförfarandet. Träffas överenskommelse innan kommunen ansöker om stämning kallas den i den fortsatta framställningen för en överenskommelse. Efter stämningsansökan kallas den förlikning.

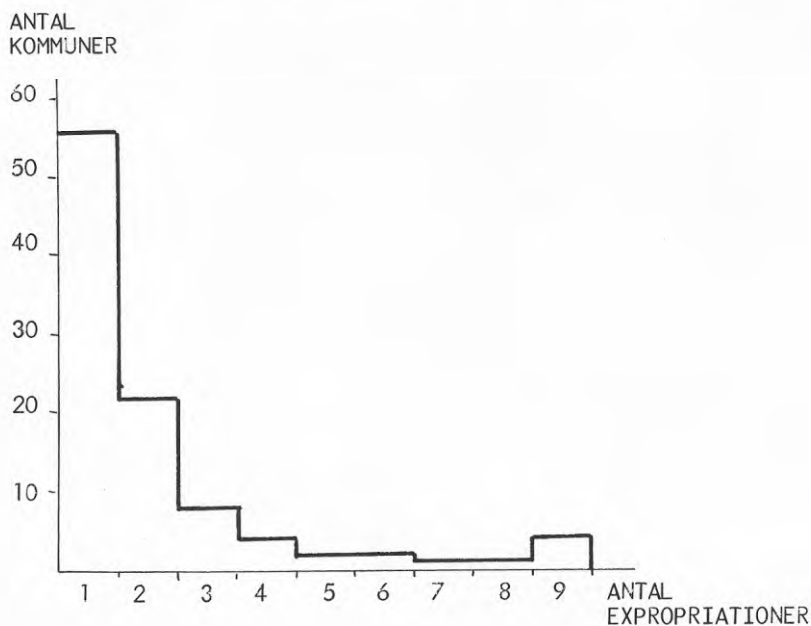
Om expropriationsansökan har avsett flera fastigheter där olika uppgifter föreligger om respektive fastighet, har vi tagit fasta på den fastighet som har behandlats längst i expropriationsförfarandet. Anledningen till detta är att ett expropriationsmål - åtminstone från kommunens synpunkt - inte kan anses vara avslutat förrän processen har avslutats för samtliga i målet ingående fastigheter.

Vid studium av samtliga regerings- och länsstyrelsebeslut över expropriationsansökningarna visar det sig att beslutet är relativt jämnt fördelade över undersökningsperioden med undantag för de båda första åren (jfr fig 5.1). Då hade av förklarliga skäl ExL ännu inte helt slagit igenom. Beslutet fattades enligt den äldre lagen om ansökningen kom in före den 1 januari 1972.



Figur 5.1 Antal beslut per år avseende expropriationsärenden under åren 1972-1973. Rastrerade staplarna avser beslut enligt tidigare expropriationslag.

Hur vanligt förekommande expropriation för bostadsändamål är bland kommunerna framgår av nedanstående figur. Redan tidigare har nämnts att ca 37 % av landets kommuner utnyttjat institutet, men av dessa har huvuddelen (55 %) gjort det endast en gång. Enbart ett fåtal kommuner har använt sig av expropriationsinstitutet vid ett flertal tillfällen.



Figur 5.2 Kommunernas utnyttjande av expropriationslagen för förvärv av mark för bostadsändamål och därmed sammanhängande anordningar.



Finns det då i detta sammanhang något som pekar på att kommunfullmäktiges politiska sammansättning har betydelse för vilka kommuner som exproprierar?

Denna fråga måste besvaras med nej. Beslut om expropriation har i 52 % av samtliga expropriationsärenden (224 st) tagits av kommunfullmäktige med socialistisk majoritet. I 46 % av fallen har fullmäktige haft borgerlig majoritet och i 2 % av fallen oklar majoritet.

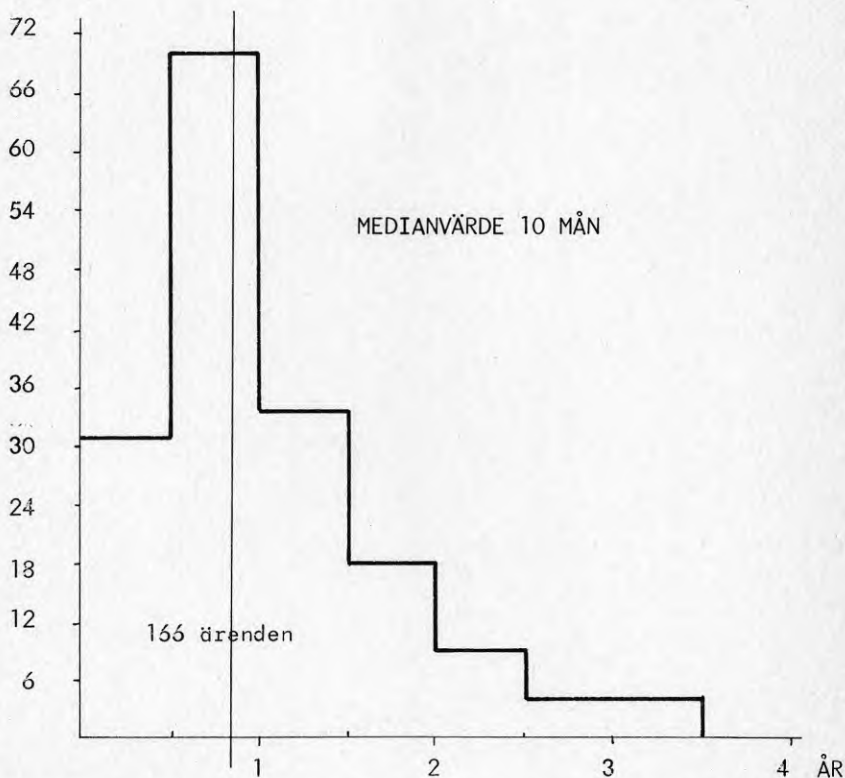
Ser man istället till de 102 berörda kommunerna har 43 % av dessa tagit expropriationsbeslut med socialistisk majoritet, 49 % med borgerlig majoritet och 1 % med oklar majoritet. 7 % av de berörda kommunerna har exproprierat med såväl socialistisk som borgerlig majoritet i kommunfullmäktige.

## 5.2 Sammanställningar i diagram och tabeller

Nedan följer en redovisning av de resultat som har framkommit ur det undersökta materialet dels från arkiv i bostadsdepartementet, dels från besvarade enkäter. Redovisningen görs i diagram och tabeller med en kommenterande text.

### 5.2.1 Regeringens behandling av expropriationsärenden

ANTAL  
ÄRENDEN



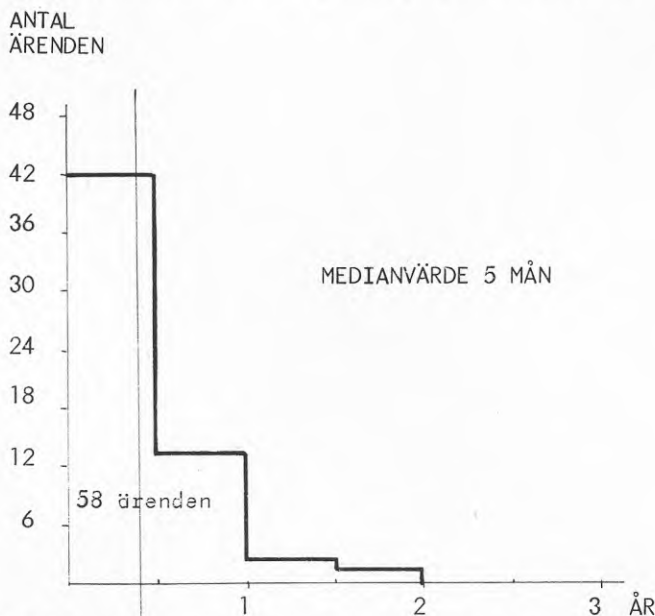
Figur 5.3 Tid för regeringens behandling av expropriationsansökningar

Ovanstående figur illustrerar hur lång tid det tar från det att ansökan om expropriation har kommit in till regeringen till dess att tillståndsfrågan har avgjorts av regeringen. I denna tid ligger bostadsdepartementets remiss till länsstyrelsen, och i vissa fall andra remissinstanser, kommunikering med sakägare samt departementets övriga beredning av expropriationsärendet.

Av figuren framgår att normaltiden är ca 10-12 månader för detta förfarande. Det är endast 14 av 166 expropriationsärenden som tagit mer än två år att behandla. Anledningen till den stora tidsutdräkten har i de flesta fallen visat sig vara tätortsutbyggnad kontra jordbruksintressen eller råvaruutvinning. Ofta har dessa expropriationsärenden berört stora markområden och/eller ett stort antal fastighetsägare. Dessa förhållanden återspeglas i ärendehanteringens. Sålunda har remissen till länsstyrelsen tagit omkring ett år jämfört med den normala tiden tre månader. Vidare har många av dessa 14 ärenden remitterats även till andra myndigheter än länsstyrelsen, exempelvis lantbruksstyrelsen och statens planverk. I drygt en tredjedel av de ärenden som tagit mer än 2 år har regeringen helt eller delvis avslagit kommunens ansökan om expropriation.

Figuren redovisar, som framgår av avsnitt 4.1 endast expropriationsärenden som avgjorts före den 1 januari 1979. Vid den tidpunkten fanns 55 ärenden i balans hos bostadsdepartementet. Hur dessa ärenden kan påverka figuren går naturligtvis inte att säga men endast 5 av dessa ärenden hade kommit in före 1977. Det finns därför inte någon anledning att misstänka att de ärenden som låg i balansen skulle förändra figurens utseende i någon nämnvärd utsträckning.

#### 5.2.2 Länsstyrelsens behandling av expropriationsärenden

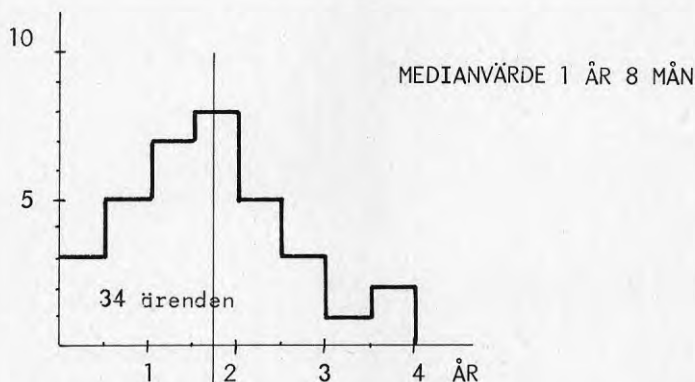


Figur 5.4 Tid för länsstyrelsens behandling av sådana expropriationsärenden som avgörs av länsstyrelsen.

Utseendet på denna figur är ganska lika den föregående figuren men med en tidsförskjutning nedåt så att den genomsnittliga handläggningstiden i stället är ca 4-5 månader. Denna tidsförskjutning förklaras dels av att det är fråga endast om ärenden som inte har bestritts av någon sakägare eller ärenden som av regeringen har ansetts vara av mindre vikt. Totalt är det 58 ärenden eller drygt en fjärdedel av alla expropriationsansökningar som slutligt har avgjorts av länsstyrelsen. I ytterligare 7 ärenden har länsstyrelsen beslutat om tillstånd men dessa beslut har överklagats till regeringen. Dessa ärenden finns redovisade i avsnitt 5.2.1. Det är således ca 10 % av de ärenden där länsstyrelsen har beslutat i expropriationsfrågan som har överklagats till regeringen. Regeringens handläggningstid för dessa besvär har genomsnittligt varit 6-7 månader.

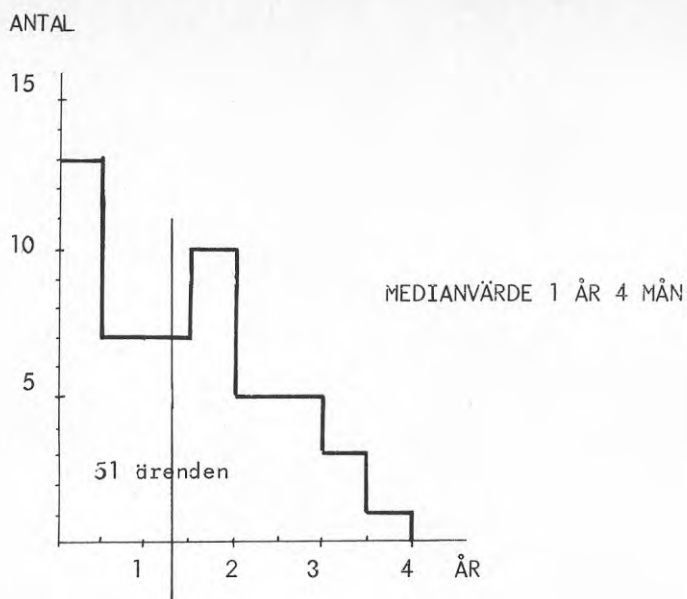
### 5.2.3 Fastighetsdomstolens behandling av expropriationsärenden

ANTAL  
ÄRENDEN



Figur 5.5 Tidsåtgång från stämning till dom.

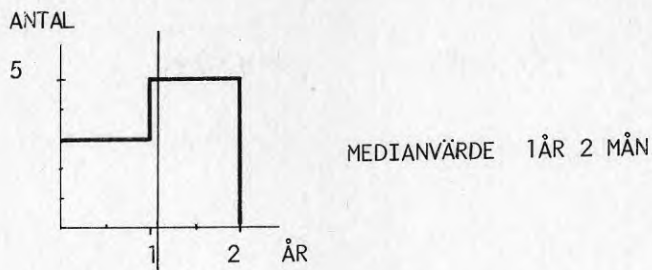
Som figuren visar är medianvärdet för fastighetsdomstolens handläggning 1 år och 8 mån. Avvikelserna är dock avsevärda. Generellt kan dock konstateras att handläggningstiden i fastighetsdomstolen är mycket lång (jfr även fig 5.6). Figuren bör emellertid ses i samband med fig 5.7 (stämning till förtida tillträde). Härav framgår att den exproprierande kan få tillträde till fastigheten inom en relativt kort tid. Detta motverkar naturligtvis i viss mån nackdelarna av den långa handläggningstiden i domstolen. Någon redovisning av tidsåtgången från tillstånd till ansökan om stämning har inte gjorts. Anledningen till det är att tiden normalt bara varierar inom ett år och att det är kommunen själv som bestämmer hur snart efter tillståndet som man ansöker om stämning. Det finns visserligen en möjlighet att hos regeringen begära förlängning av tidsfristen men detta har under undersökningsperioden utnyttjats endast i något enstaka fall.



Figur 5.6 Ärenden som efter stämning inte hade avgjorts av fastighetsdomstolen den 1 april 1979.

Som tidigare har nämnts (avsnitt 5.1) omfattar enkätsvaren 182 st expropriationsärenden. Av dessa är det 128 st som har fullföljts genom ansökan om stämning hos fastighetsdomstolen (jfr fig 5.16). 51 st eller ca 40 % av de expropriationsärenden där ansökan om stämning har gjorts under tiden 1972 till 1 april 1979 hade ännu inte avgjorts i första instans vid undersökningstidpunkten. Figuren ovan visar att det vid undersökningstidpunkten fanns ända upp till fyra år gamla sådana ärenden.

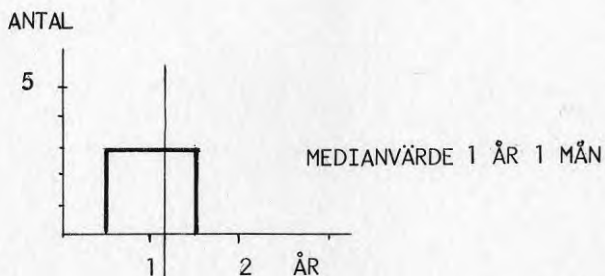
## 5.2.4 Hovrättens behandling av expropriationsärenden



Figur 5.8 Tidsåtgång från fastighetsdomstolens dom till hovrättens dom.

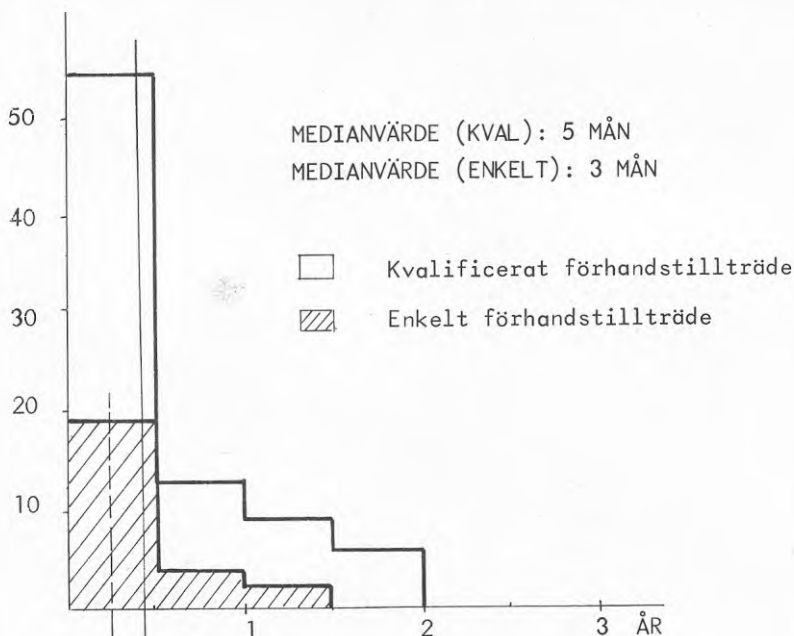
Figuren visar att ca  $2/5$  av hovrättsdomarna har meddelats ett år från domen i fastighetsdomstolen medan återstående  $3/5$  har meddelats mellan ett och två år efter domen. Här bör påpekas att allt utredningsmaterial finns tillgängligt när ärendet kommer till hovrätten. Av de ärenden som förts vidare till hovrätten fanns vid undersökningstidpunkten ett par som ännu efter ca 2 år inte hade avgjorts.

## 5.2.5 Högsta domstolens behandling av expropriationsärenden



Figur 5.9 Tidsåtgång från hovrättens dom tills dess ärendet har avgjorts av högsta domstolen.

Figuren visar en koncentration av handläggningstiden till omkring ett år. I samtliga sex fall har prövningstillstånd inte meddelats.

ANTAL  
ÄRENDEN

Figur 5.7 Tidsåtgång från stämning till för-  
tida tillträde

Av figur 5.7 framgår att förhandstillträde till expropriationsobjektet som regel kan erhållas relativt snabbt efter stämningstidpunkten. I vissa fall har man fått både enkelt och kvalificerat förhandstillträde. I figuren finns de fallen redovisade endast som kvalificerade förhandstillträden.

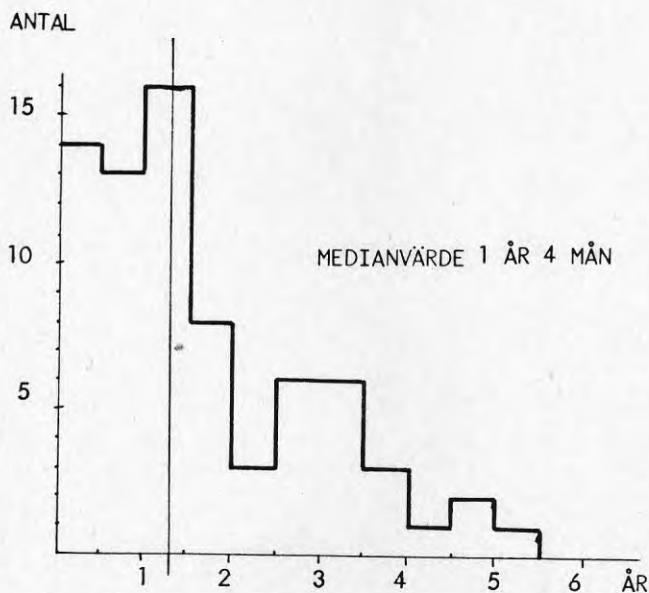
I 2/3 av fallen har förhandstillträde beviljats inom ett halvår från stämning. Materialet visar emellertid även att så lång tid som två år kan förflyta innan tillträde beviljas. Medianvärdet ligger på 4 månader för hela materialet.

Vid en jämförelse mellan kvalificerat och enkelt förhandstillträde framgår helt naturligt att enkelt förhandstillträde beviljas snabbare än kvalificerat. Ca 80 % av de enkla förhandstillträden är beviljade inom ett halvår från stämningstidpunkten och dessa har inte heller tagit lika lång tid att bevilja som de kvalificerade förhandstillträdena. Efter domstolens beslut eller dom om förhandstillträde har det i genomsnitt dröjt ca en månad innan kommunen i enlighet med beslutet eller domen fått ta marken i anspråk.

## 5.2.6 Tidsåtgång från stämning till slutlig dom eller förlikning

Vid en summering av de olika handläggningstiderna i domstolarna framgår det att tidsåtgången från stämning till en dom som vunnit laga kraft i vissa fall är mer än fem år. I genomsnitt tar det emellertid ca två år och fem månader från stämning till slutlig dom i ett expropriationsärende. I flertalet av de ärenden som vid undersökningstidpunkten hade slutligt avgjorts hade parterna förlikats. I vissa fall tog det upp till tre år från stämningstidpunkten innan parterna förlikades men i genomsnitt tog det ca ett år och en månad.

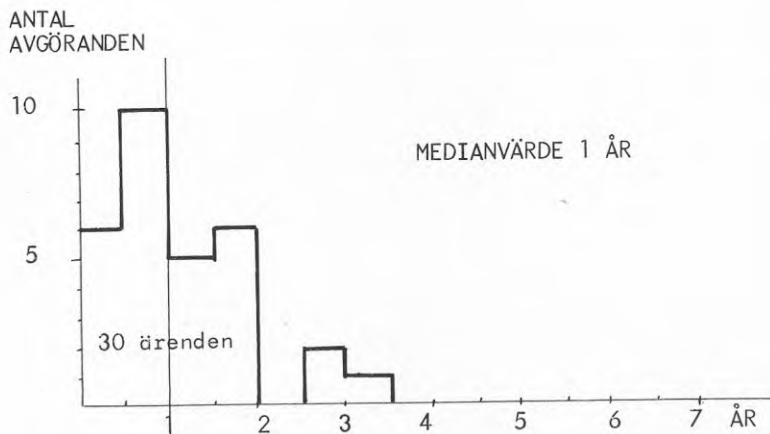
För att visa hur lång tid - från tidpunkten då stämningssökan lämnades in - det tar för kommunerna att slutligt komma över marken och få reda på hur mycket man får betala för den har här gjorts en sammanställning av de olika deltider som tidigare har redovisats (jfr fig 5.5 - 5.9).



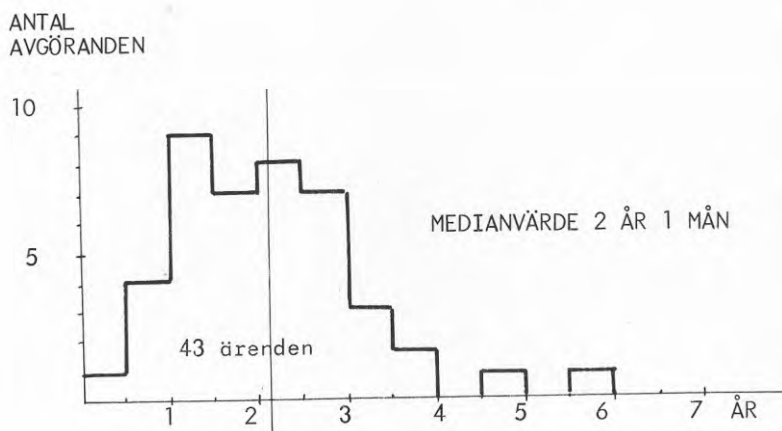
Figur 5.10 Tidsåtgång från stämning till slutlig dom eller förlikning.

Figuren visar att den genomsnittliga tiden är ca ett och ett halvt år från stämning till slutlig dom eller förlikning. Tider på mer än fem år förekommer dock. Denna figur bör naturligtvis läsas med viss försiktighet eftersom man här har vägt in även förlikningar. Där man inte räknar med att kunna förlikas bör man istället fästa större avseende vid de tider som har redovisats från stämning till slutlig dom och från stämning till förtida tillträde.

### 5.2.7 Total tidsåtgång för ett expropriationsärende

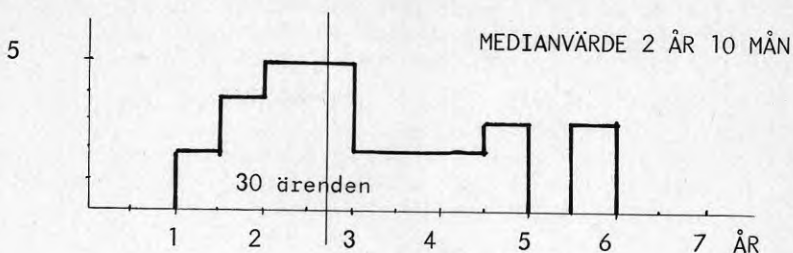


Figur 5.11 Från ansökan till överenskommelse.



Figur 5.12 Från ansökan till förlikning.



ANTAL  
AVGÖRANDE

Figur 5.13 Från ansökan till slutlig dom.

Ovanstående figurer anger hur snabbt en kommun kan räkna med att komma i full besittning av ett område efter det att expropriationsansökan lämnades in. Det är först vid denna tidpunkt som kommunen kan överblicka den sökta expropriationen fullt ut. Det förtida tillträdet ger visserligen kommunen möjlighet att disponera och även belåna fastigheten på ett tidigare stadium. Det är dock först vid ovan angiven tidpunkt som köpeskillingen blir slutligt klarlagd och man får möjlighet att bedöma egna och motpartens ombudskostnader.

Om man till att börja med studerar fig 5.11 och ser på tiden från ansökan hos regeringen till frivillig överenskommelse kan man konstatera att det är relativt få ärenden (30 st). Möjligen kan detta bero på att kommunen innan expropriationsansökan lämnades in gick så högt i pris man någonsin kunde för att slippa expropriationen, varför förhandlingsutrymmet var mycket litet efter det att ansökan lämnades in. De frivilliga uppgörelser som träffades efter ansökan kan därför ha varit sådana där det varit tvist i själva tillståndsfrågan och där fastighetsägaren fallit till föga när tillståndet beviljades. (Ett visst stöd för denna teori ges i den i samband med enkäten inlämnade skriftväxlingen mellan parterna). I detta sammanhang kan också påpekas att antalet överenskommelser som träffats efter ansökningstidpunkten men före den tidpunkt då tillståndsfrågan avgjorts är mycket få. De behandlas därför inte vidare i rapporten.

Av figur 5.12 och 5.13 framgår att den större delen (56 %) av de ärenden som har fullföljts och avslutats i domstol (77 st) leder fram till en förlikning mellan parterna. Detta kan ha sin förklaring i att:

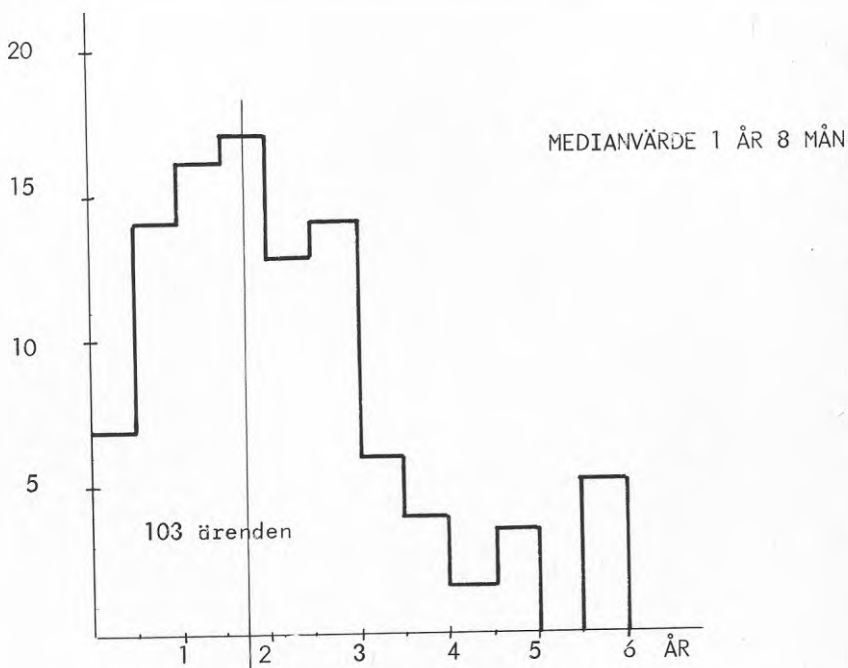
1. Det är först i och med stämningen som den exproprierade börjar förstå att det ligger allvar bakom kommunens planer.
2. Kommunen har kommit i tidsnöd och betalar vad motparten begär.
3. Parternas ombud kan ha större möjligheter att bryta upp låsta positioner.

4. Domstolen inträder i medlarens roll genom sin aktiva processledning.

Figur 5.13 visar tiden från ansökan till slutlig dom. Detta material uppvisar en stor spridning bl a på grund av att behandlingstiden i alla instanser har redovisats.

Figur 5.14 visar vilken tid som går åt från det att ansökan lämnades in tills dess ärendet avslutades på något sätt. Det är först vid denna tidpunkt som kommunen vet den faktiska markkostnaden eftersom det är först då som ersättningsfrågan är slutligt avgjord.

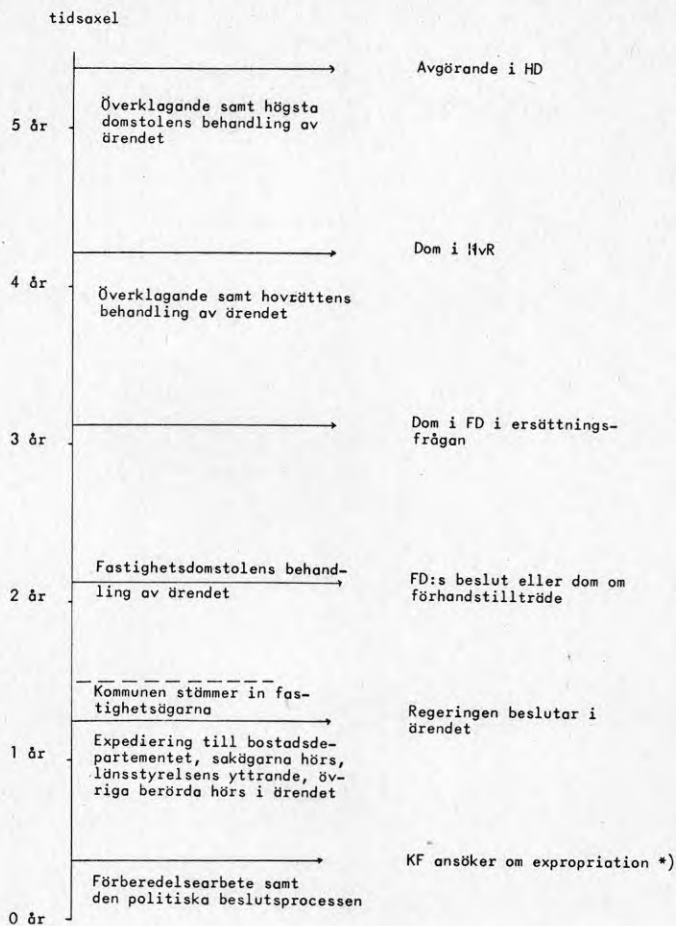
ANTAL  
ÄRENDEN



Figur 5.14 Tidsåtgång från ansökan till överenskommelse, förlikning eller slutlig dom.

Kommunen kan dock ha erhållit tillträde till marken i ett tidigare skede via beslut eller dom om förhandstillträde eller genom en frivillig överenskommelse med markägarna.

Med figurerna 5.3 - 5.14 som underlag har gjorts en schematisk bild över tidsåtgången vid expropriation för bostadsändamål.

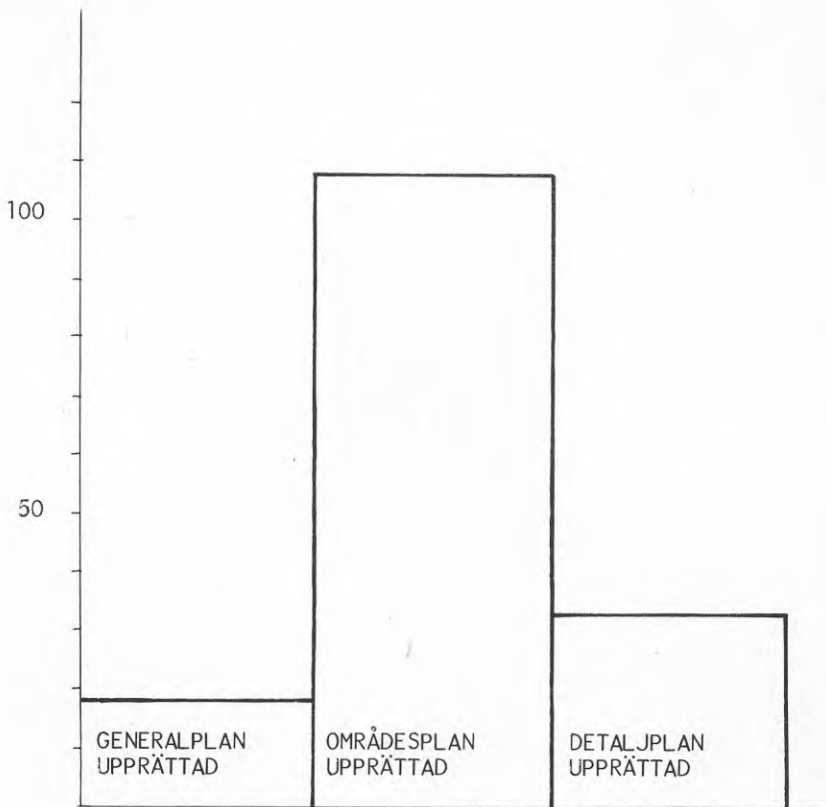


\*) Om kommunalbesvär anförs mot KF:s beslut kan den behandlingen ske parallellt med behandlingen av expropriationsärendet. I de 11 fall som kommunalbesvär anförts över här redovisade ärenden var behandlingstiden drygt 1 år.

Figur 5.14. A Schematisk bild över tidsåtgången vid expropriation för bostadsändamål.

Ovanstående figur kan ställas i relation till den schematiska sammanställningen över tidsåtgången vid planläggningen för bostadsändamål i avsnitt 3.2. En jämförelse med den sammanställningen ger vid handen att en expropriationsansökan bör lämnas in strax innan eller i samband med att detaljplanarbetet påbörjas. En jämförelse mellan planläggnings- och expropriationsförfarandet finns redovisad i avsnitt 6.1.

## 5.2.8 Planläget vid kommunens ansökan om expropriation

ANTAL  
ANSÖKNINGAR

Figur 5.15 Planläge vid kommunens ansökan om expropriation.

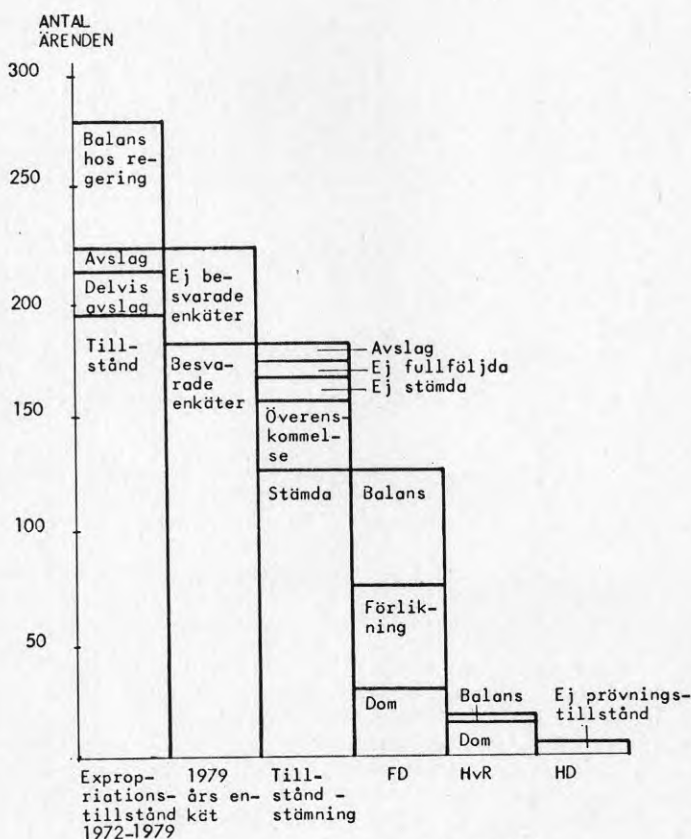
Av ovanstående figur framgår att kommunerna generellt sett lämnat in ansökan om expropriationstillstånd i ett sent skede av planprocessen. De flesta kommuner försöker uppenbarligen förhandla in i det längsta och expropriationen blir den sista utvägen. Det finns t o m kommuner som lämnar in ansökan efter det att detaljplanen fastställts, vilket från värderingssynpunkt måste anses vara mycket ofördelaktigt, i vart fall om det är fråga om mark för enskilt bebyggande. Till viss del kan detta dock ha sin förklaring i att den detaljplan som gäller är föråldrad och skall göras om helt. I de fall där stadsplanerna fastställdes strax innan expropriationsansökan lämnades in måste det dock vara fråga om rena misstag eller bristande kunskap om expropriationslagens värderingsregler.

Av de 63 kommuner som har uppgett att den planerade tidpunkten för igångsättning försenats angavs följande skäl:

Expropriationsärendet	22 st
Planprocessen	16 st
Minskat byggande	7 st
Annat	18 st
Summa	63 st

Av lättförklarliga skäl är det många av de kommuner som lämnat in expropriationsansökan efter stadsplanens fastställelse som uppgivit att det just är expropriationsärendet som försenat den planerade bostadsproduktionen.

### 5.2.9 Expropriationsärenden 1972 - 1979



Figur 5.16 Expropriationsärenden 1972-1979

Denna figur redovisar hur den undersökta mängden av expropriationsärenden har behandlats i olika instanser. Den första stapeln ger en uppfattning om hur många tillstånd respektive avslag eller delvis avslag som meddelats. Den inneliggande balansen (55 ärenden) motsvarar i stort sett det antal expropriationsansökningar som lämnas in per år. Som nämnts tidigare är 5 av dessa 55 ärenden inlämnade före år 1977. De ansökningar som helt avslagits har i huvudsak avsett jordbruksfastigheter.

Den andra stapeln redovisar hur stor del av de utskickade enkäterna som besvarats av kommunerna. Fortsättningsvis i figuren kommer endast besvarade enkäter (182 st) att behandlas.

Av den tredje stapeln kan utläsas hur en berörd kommun agerat efter att tillstånd har erhållits. Det övervägande antalet kommuner har ansökt om stämning inom den utsatta tidsfristen (vanligtvis 1 år). Kommunerna har i 30 fall (ca 16 %) träffat frivillig överenskommelse med motparten efter tillståndsbeslutet. I ett fåtal fall (6 st) har kommunen inte ansökt om stämning i tid utan låtit tillståndet förfalla. Vid undersökningstillfället den 1 april 1979 fanns vidare 9 ärenden där kommunen inte ansökt om stämning men där tidsfristen (1 år) ännu inte löpt ut. Överst i stapeln redovisas till sist de fall (9 st) där regeringen helt avslagit kommunens begäran om expropriationstillstånd. Över kommunfullmäktiges beslut att ansöka om expropriationstillstånd har anförts kommunalbesvär i 11 fall (6 %) varav 7 st förts upp till regeringsrätten. Behandlingstiden varierar mellan 1 till 22 månader och medelvärdet är ca 12 månader.

Av de 128 ärenden som förts vidare till fastighetsdomstolen har dom meddelats endast i 34 fall (26 %). I 43 fall (34 %) har förlikning uppnåtts och i 51 fall (40 %) hade ärendet vid undersökningstillfället den 1 april 1979 inte avgjorts. Denna stora ärendebalans i fastighetsdomstolen måste anses vara ytterst otillfredsställande. Några av dessa ärenden är, nu tre år efter att stämningsansökan lämnades in, ännu inte avgjorda.

Av de 34 domarna i fastighetsdomstolen har 19 st överklagats till hovrätten. Hovrätten har utfärdat 15 domar och 4 ärenden var den 1 april 1979 ännu inte avgjorda.

Den sista stapeln i figuren redovisar de 6 hovrättsdomar där man sökt prövningstillstånd i högsta domstolen. Prövningstillstånd har inte beviljats i något fall.

### 5.3 Kommunernas kommentarer

Under sista punkten på enkäten har kommunernas tjänstemän getts möjlighet att kommentera och ge synpunkter på ExL och dess användbarhet. 39 av kommunerna har inkommit med svar vilka lyder som nedan:

Antal kommuner	Synpunkter
	<u>Positiva synpunkter</u>
3 st	Bra sätt att få en svår motpart till förhandlingsbordet där sedan samförstånd ofta kan nås vid fortsatta förhandlingar.
2 st	Bra sätt att få förtida tillträde till marken fastän alla ersättningskrav ännu inte hunnit reglerats.
1 st	Nya expropriationslagen bättre än den tidigare.
1 st	Bra instrument för kommunen att få ett objektivi- tvt avgörande i prisfrågan.
	<u>Negativa synpunkter</u>
29 st	Ett expropriationsmåls genomförande tar alltför lång tid.
6 st	Hela expropriationsförfarandet är omständligt och svårhanterligt.
5 st	Motparten har stora möjligheter att systematiskt förhåla ett ärende och därmed förhindra kommunen att få tillstånd och tillträde i tid.
4 st	Krävs ett omfattande utredningsarbete.
4 st	Tillämpas endast i nödfall då alla andra möjligheter är uttömda p g a tidsåtgången och kostnaderna.
2 st	Frågan om indexuppräknig jämte ränteersättning borde utredas och t ex ändras så att kommunen efter egen bedömning får möjlighet att betala ut förskott. Fastighetsägaren kan få högre avkastning på sitt kapital så länge processen varar än vad han sannolikt kan förvänta sig därefter.
1 st	Då det rör sig om stora skillnader i budgivningen kan kanske kommunens upphandling av ett byggnadsprojekt ej startas i tid till följd av expropriationsärendets tidsåtgång, och därmed förloras även nyttan av ett förtida tillträde.
1 st	Oftast kommer domen så sent att prejudice- rande verkan inte kan uppnås.

- 1 st Tidpunkten för ingivande av stämmningsansökan är för kort (1 år) vid större innerstadssaneringar, vilket medför att tillstånd söks etappvis, som är onödigt omständligt. Möjligheten att exproprieras enskild fastighet i ett kvarter som är föremål för sanering är inskränkt.

#### Förslag till förbättringar

- 4 st Ansökningsförfarandet samt redovisningen av ändamålet och behovet bör förenklas. T ex skulle det kunna räcka med att ett område ingår i plan, KELP, KBP etc. Dessutom borde man kunna lägga större ansvar på kommunen och minska antalet remissinstanser där länsämbetsmän ska tolka kommunens planer.
- 1 st Osäkerhet råder om vilka handlingar som skall ges in vid t ex tillståndsprövning, stämmningsansökan och kvalificerat förhandstillträde. En enkelt uppställd "mall" skulle underlätta så att arbete inte läggs ner i onödan.
- 1 st Kommunens beslut om att ansöka om tillstånd, tillkommet i laga ordning, bör inte vara överklagningsbart då det ju prövas av regering eller länsstyrelse.
- 1 st Regeringens tillstånd borde även kunna innefatta förhandstillträde om kommunen så önskar.
- 1 st Borde finnas ett förenklat förfarande när tvisten gäller endast löseskillningens storlek och inte själva överlåtandet av marken.
- 1 st En tidsgräns för möjlighet till fortsatt förhandling bör sättas, varvid förhandlingskyldigheten skall anses vara uppfylld.



Framställningen i avsnitt 5 har visat hur den administrativa och den judiciella fasen i expropriationsärenden har fungerat i praktiken. Det gäller då främst hur lång tid expropriationsärendena har tagit i de olika instanserna och hur snart kommunen har kunnat få tillträde till fastigheten. Vidare framgår det av avsnitt 5 hur många beviljade tillstånd som har fullföljts till domstol och hur många som har förts vidare till högre instans.

Orsaken till att kommunen inte har lyckats att på frivillig väg få tillgång till erforderlig mark för bostadsbyggnad utan måste ansöka om expropriationstillstånd är förmodligen många gånger den att fastighetsägaren in i det sista hoppas att kommunen inte skall få något tillstånd. När kommunen väl har fått tillstånd är det många fastighetsägare som inser att de verkligen kommer att bli av med sin fastighet och benägenheten att träffa frivilliga överenskommelser ökar. I vissa fall är det kommunen som i detta stadium drar sig ur genom att inte ansöka om stämning. Tillståndet förfaller därigenom. Sålunda är det 36 st eller ca 21 % av de 173 st beviljade tillstånden som inte fullföljs till domstol.

Av enkätsvaren framgår vidare att de flesta av de tillfrågade kommunerna anser att det är besvärligt och tidsödande att tillämpa ExL. Huvuddelen (55 %) av de i undersökningen förekommande kommunerna har tillämpat expropriationsinstitutet endast en gång. Detta skall ses i relation till att det är 37 % av landets kommuner som tillämpat institutet under undersökningsperioden. Under tidsperioden 1974-1978 har lämnats in i genomsnitt ca 40 ansökningar per år om expropriation för bostadsändamål. Över kommunfullmäktiges beslut att ansöka om expropriationstillstånd har anförts kommunalbesvär i 11 fall (6 %) varav 7 stycken förts ända upp till regeringsrätten. Behandlingstiden varierar från 1 till 22 månader och medelvärdet är ca 12 månader. I undersökningen är det vidare av intresse att notera att det inte finns något som pekar på att den politiska sammansättningen i kommunen skulle ha någon betydelse i frågan om i vilken utsträckning som expropriationsförfarande har tillgripits.

Normaltiden för regeringens behandling av en expropriationsansökan är ca 10-12 månader. I de fall behandlingstiden tagit längre tid än två år är det i de flesta fall fråga om konflikter mellan olika markanvändningsbehov, t ex jordbruksintressen kontra tätortsutbyggnad. I runda tal en fjärdedel av alla expropriationsansökningar har avgjorts av länsstyrelsen och där är behandlingstiden betydligt kortare, mellan 4 och 5 månader.

Av undersökningsresultatet kan man dra den slutsatsen att handläggningen av en expropriationsansökan av kommunerna betraktas som en tidsmässigt alltför utdragen process. När ett ärende har gått så långt som till expropriation har kommunen i de flesta fall sedan länge bedrivit ett aktivt plan-

arbete på områdesplane- och kanske även detaljplanenivå. Länsstyrelsen har på ett tidigt stadium fått ta del av detta planarbete varför den borde kunna ta ställning i expropriationsärendet tämligen omgående.

När stämningsansökan har lämnats in förstärks uppenbarligen viljan att träffa frivilliga överenskommelser. Av de 128 ärenden som har fullföljts till domstol är det nämligen i ca 34 % som man har förlikats. Då skall man dessutom komma ihåg att hela 40 % av de ärenden som har fullföljts till domstol fortfarande vid undersökningstidpunkten inte hade avgjorts i första instans. Sannolikt kommer man även i många av de ärendena att förlikas. Mycket av detta torde bero på att det är först efter stämningen som parterna kan sätta sig ner och diskutera hur och till vilket pris fastigheten skall överlätas utan att behöva diskutera om den över huvud taget skall överlätas. Domstolens aktiva roll torde också ha en stor betydelse i detta sammanhang.

Av de 34 ärenden som vid undersökningstidpunkten genom dom hade avgjorts i första instans var det drygt hälften som fullföljdes till högre instans. Av antalet överklaganden att döma står parterna tydligen mycket långt ifrån varandra i de ärenden som går så långt som till dom.

Den stora tidsåtgången i ett expropriationsärende är naturligtvis besvärande. Särskilt besvärande blir det när den exproprierande inte från början varit medveten om hur lång tid ett expropriationsärende normalt tar. Flera av enkätsvarerna har visat att man inte var medveten om detta och därför arbetade efter en alltför knapp tidplan. Flera av de exproprierande har då känt sig pressade att av tidsskäl göra upp på en prisnivå som de bedömt vara alltför hög. Det har ju visat sig att det genomsnittligt tar ca två år från ansöknings-tidpunkten till dess att något slutligt avgörande har nåtts mellan kommunen och fastighetsägaren. Då har alltså även överenskommelser och förlikningar vägts in. Tittar man bara på de "besvärliga" ärendena som måste avgöras genom dom, så har det genomsnittligt tagit ca tre år från ansökan till slutlig dom, men variationer upp till fem-sex år förekommer också.

Många nackdelar med den långa handläggningstiden i domstolarna kan emellertid i viss mån motverkas genom att den exproprierande normalt har möjlighet att få förtida tillträde till fastigheten. Det har genomsnittligt tagit endast ca ett halvår från det att stämningsansökan lämnades in tills dess att förhandstillträde i någon form har erhållits och kommunen faktiskt tagit marken i anspråk. Det bör dock noteras att kommunen - med tanke på upphandling, tomt- och grundberedningsbelopp m m - vid det tillfället fortfarande inte vet vad man slutligen kommer att få betala för marken.

## 6.1 När bör kommunen aktualisera ett expropriationsförfarande

Av redovisningarna i avsnitt 5 följer att planering och plan genomförande måste ses som en integrerad helhet. Detta gäller i alla planeringssteg - från den mest översiktliga kommunomfattande planen ner till minsta tomtindelningsförslag. Om man enbart ser till markförvärvssidan av genomförandet så bör den kommunomfattande planen åtföljas av ett markförvärvsprogram där man lägger upp riktlinjer för kommunens agerande. Tidsperspektivet för markförvärvsprogrammet bör vara 10 år. De första åren av 10-årsperioden kan kommunens engagemang inom det kommande exploateringsområdet inskränka sig till att utnyttja förköpslagen och köpa när fastighetsägarna hör av sig och vill sälja. Därigenom får kommunen "fotfäste" i området och fastighetsägare och exploatörer får i ett tidigt skede vetskap om att kommunen på sikt skall förvärva all mark inom exploateringsområdet. Det ökade kommunala engagemanget i omvandlingen av s k förnyelseområden har för övrigt lett till att åtskilliga kommuner börjat ifrågasätta vissa av de begränsningar i möjligheterna att tillämpa förköpslagen som fortfarande finns kvar.

I och med att områdesplaneringen påbörjas ca 3 - 4 år före beräknad byggstart bör en mera aktiv markförvärvspolitik börja bedrivas inom området. Förutom den då pågående områdesplaneringen och markförvärvsprogrammet har man då även stöd av den i KBP uppgjorda utbyggnadsordningen. I den kommunal-ekonomiska långtidsplaneringen kan man i det här skedet, om det anses nödvändigt, börja "öronmärka" de pengar som skall användas till förvärv av mark inom exploateringsområdet. Av sammanställningen i avsnitt 3.2 kan man konstatera att planeringsprocessen normalt tar drygt 3 år. De redovisade tabellerna i avsnitt 5 visar att det i genomsnitt tar ca 10-12 månader att erhålla expropriationstillstånd. Medianvärdet vad avser tidsåtgången från stämning till beslut om förtida tillträde är ca 4 månader. I princip borde det således räcka med att lämna in expropriationsansökan ca två år före beräknad byggstart. De redovisade tidsperioderna i avsnitt 5 ger dock vid handen att det kan ta betydligt längre tid att få en ansökan beviljad (om man nu alls får den beviljad). I de fall ansökan berör jordbruksmark eller ett stort antal bebyggda fastigheter bör man räkna med minst dubbla tiden.

En nackdel med att enbart räkna tiden fram till tillträdet är att man vid den tidpunkten faktiskt inte vet vad marken kommer att kosta i slutänden. Uppgiften om den faktiska markkostnaden behövs bland annat när det gäller att bedöma den slutliga boendekostnaden. Om bostäderna skall uppföras med statliga lån, vilket får anses vara en självklarhet då kommunen förvärvat marken, måste man undvika höga överkostnader. Om produktionskostnaden överstiger pantvärdet alltför mycket riskerar man att projektet inte erhåller statliga lån med garanterad ränta. Ett projekt med stora överkostnader och därav följande dyra topplån ger höga boendekostnader.

För att stimulera bostadsbyggandet har dock regeringen i budgetpropositionen för 1980 föreslagit att s k produktionskostnadsanpassad belåning skall tillämpas för projekt som upphandlas i anbudskonkurrens och där lägenheterna skall upplåtas med hyres- eller bostadsrätt. Detta innebär att godtagbara överkostnader räknas in i låneunderlaget där räntan beräknas efter 3,4 %. Förhandlingsentreprenader och egenregibyggen omfattas inte av förslaget och som ovan nämnts ej heller projekt där upplåtelseformen är äganderätt. Som en spärr mot höga kostnader gäller vidare att anbudsbaserade kostnader skall jämföras med ett på sedvanligt sätt framräknat pantvärde. Det är därför nödvändigt för kommunerna att ha korrekta schablonbelopp för tomt- och grundberedningskostnader. För att erhålla korrekta schablonbelopp för tomt- och grundberedningskostnader, eventuella nödvändiga läges- och saneringstillägg och för att kunna lämna riktiga uppgifter till de entreprenörer som deltar i upphandlingen av projektet behöver man veta den faktiska markkostnaden. Figur 5.14 visar att det kan ta upp till sex år från ansökan till dess man helt säkert kan fastställa den slutliga kostnaden för markanskaffningen. Vid den tidpunkten är det nog många kommuner som önskar att man valt ett annat sätt än expropriation för att komma över marken eller att man valt ett annat objekt. Av det redovisade materialet kan man dock dra den slutsatsen att en expropriationsansökan bör lämnas in minst 2 år före beräknad byggstart, d v s i stort sett i samband med eller strax efter det att detaljplanearbetet påbörjats för ifrågavarande område. Vid planering som exempelvis kommer i konflikt med riktlinjer i den fysiska riksplaneringen eller redan bebyggda områden gör man dock klokt i att om möjligt gardera sig med andra projekt eller ha en flexibel tidsplan.

En jämförelse mellan den genomsnittliga tidsåtgången vid expropriation respektive planläggning har gjorts nedan mot bakgrund av det framtagna materialet samt den tid som det erfarenhetsmässigt tar att planlägga ett område för bostadsändamål.



Figur 6.1 Schematisk tidsjämförelse mellan expropriations- och planläggningsprocessen.

Om kommunen önskar förhandstillträde vid den tidpunkten då regeringen fattat sitt beslut i planärendet, framgår av figur 6.1 att kommunfullmäktiges ansökan om expropriation måste lämnas in senast i samband med att områdesplanen godkänns och detaljplanarbetet påbörjas. Om man från förhandstillträdet går vidare längs tidsaxeln kan man konstatera att det tar i genomsnitt ca 1 år efter förhandstillträdet innan fastighetsdomstolens dom i ersättningsfrågan meddelas. Vid den tidpunkten kan det hända att en stor del av de planerade bostäderna redan är färdigställda. Här framkommer tydligt den redan tidigare påtalade bristen med att inte veta det slutliga markpriset innan man börjar bygga.

Om kommunen skall vänta med byggstarten tills dess fastighetsdomstolens dom har meddelats (dvs domen skall sammanfalla med regeringsbeslutet i detaljplaneärendet) måste kommunen ansöka om expropriation redan innan områdesplanarbetet påbörjats.

Av figur 5.15 framgår vid vilket planläge de undersökta kommunerna lämnat in ansökan om expropriation. Förmodligen har kommunernas önskan att undvika det tidsödande expropriationsförfarandet medfört att ansökan om expropriation lämnas in alldeles för sent. Mycket kan även ha sin förklaring i att kommunerna normalt inte har någon erfarenhet av expropriationsförfarandet. Enligt figur 5.2 har 55 % av de undersökta kommunerna tillämpat expropriationsinstitutet endast en gång.

Ovanstående figurer kan användas till att förbättra möjligheterna till en realistisk genomförandeplanering i bl a de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen. Man måste dock komma ihåg att ovanstående figurer ger uppgift om endast genomsnittstider. Det borde dock vara tämligen enkelt att göra justeringar i figurerna med hänsyn till lokala förhållanden och olika typer av ärenden. Vissa länsstyrelser i tätortsregionerna har t ex betydligt längre handläggningstider än landet i övrigt och i jordbruksbygder får man givetvis vara försiktig, och helst ha ett område i reserv, om ansökan berör jordbruksmark.

## 6.2 Tänkbara förändringar i expropriationslagen

En stor del av de problem som har kommit fram i enkätsvaren beror som tidigare nämnts på att kommunen inte har varit medveten om hur lång tid ett expropriationsärende normalt tar och därför har inlett expropriationsprocessen alltför sent. En del av tidsutdräkten beror dock på att man inte fullt ut har utnyttjat de möjligheter till tidsvinster som faktiskt finns. Många kommuner har t ex väntat med att lämna in expropriationsansökningar till regeringen tills dess att kommunalbesvär, som har anförts över kommunfullmäktiges beslut att ansöka om expropriation, slutligt har avgjorts. Regeringen kan ju - trots att kommunalbesvären ännu inte har avgjorts - vidta vissa förberedande åtgärder såsom remisser, kommunikering med sakägare m m. Låt vara att regeringen inte kan besluta i expropriationsärendet förrän kommunalbesvären har avgjorts.

Vidare kan kommunen lämna in stämningsansökan till domstolen så snart ansökan om expropriation har kommit in till regeringen. Därigenom kan viss tid sparas in eftersom domstolen då redan innan tillståndsfrågan är avgjord kan göra vissa förberedelser för domstolsprocessen, exempelvis kalla parterna till gemensamma förberedande överläggningar. Det bör då observeras att det är den exproprierande som måste stå för uppkomna kostnader, om det senare skulle visa sig att något tillstånd till expropriation inte beviljas.

I kommunernas enkätsvar framgår vad man upplevt som de huvudsakliga problemen med ett expropriationsförfarande och man har också föreslagit vissa förändringar som man har ansett skulle förbättra ExL (jfr avsnitt 5.3). Ett par av förslagen gäller frågan om kommunens möjlighet att få tillstånd ett beslut om förskott. Som tidigare har nämnts har denna förbättring numera skett genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1980 (jfr avsnitt 3.1.3). Någon har vidare påpekat att tiden ett år från tillstånd till stämmingsansökan är alltför kort. Bestämmelserna i ExL hindrar emellertid inte regeringen att bestämma en längre tid om det anses erforderligt. Som tidigare har nämnts finns dessutom en möjlighet för kommunen att få den utsatta tidsfristen förlängd. Denna möjlighet har dock utnyttjats endast i undantagsfall. Om den utsatta tiden är längre än ett år finns å andra sidan en möjlighet för fastighetsägaren att i vissa fall få den förkortad. Nedan förs - mot bakgrund av enkätsvaren och sammanställd statistik rörande de undersökta expropriationsärendena - ett resonemang om tänkbara förändringar i ExL i syfte att förenkla och förkorta expropriationsförfarandet.

Som tidigare har framgått är det i princip alltid regeringen som prövar frågan om expropriationstillstånd. I ärenden av mindre vikt kan dock prövningen delegeras till länsstyrelsen.

I anslutning till 1972 års ändringar i ExL diskuterades möjligheten att låta domstolen pröva även tillståndsfrågan i de ärenden som kunde anses vara av mindre vikt. Tanken avfärdades emellertid och det blev således i stället länsstyrelsen som fick den uppgiften. Det ansågs inte lämpligt att en sådan behovs- och lämplighetsprövning som det är fråga om i ett expropriationsärende skulle ankomma på en domstol. Fler-talet remissinstanser var av samma uppfattning.

Det finns dock skäl att ifrågasätta denna inställning. Men innan dess bör man diskutera vilken typ av ärenden som eventuellt skulle kunna särbehandlas på detta sätt. I stället för att de ärenden som kan anses vara av mindre vikt skall kunna särbehandlas anser vi att det är rimligare att särbehandla de ärenden där tillståndsfrågan inte är bestridd, oavsett ärendets vikt. Parterna är ju då överens om att äganderätten till fastigheten skall övergå på den exproprierande. Det är endast ersättningsbeloppet man inte kommer överens om. Genom att gå med på högre ersättning kan den exproprierande alltså bli ägare av fastigheten. Det finns då knappast någon anledning att en administrativ myndighet prövar den exproprierandes behov av fastigheten eller lämpligheten av expropriationen. Eftersom det - trots att länsstyrelsen själva beslutar i expropriationsärendet - tar i genomsnitt ca 4-5 månader (jfr avsnitt 5.2.2) att få ett tillstånd skulle värdefull tid kunna sparas om man i dessa fall kunde undvara den administrativa prövningen. I de fallen borde tillståndsfrågan kunna avgöras direkt av domstolen.

Praktiskt kan det gå till så att parterna gemensamt begär fastighetsdomstolens prövning av ersättningsfrågan. Ett sådant förfarande kräver naturligtvis att fastighetsägaren på ett aktivt sätt går med på kommunens tillståndsansökan.

Är det fråga om en mera passiv fastighetsägare kan man naturligtvis gå den vanliga vägen med ansökan till regeringen men man kan också tänka sig ett annat förfarandet. Om kommunen har anledning anta att expropriationsansökningen inte kommer att bestridas av någon sakägare, kunde det räcka med att kommunen anmäler till länsstyrelsen att man vill expropriera fastigheten. Anmälan bör utformas på samma sätt som en ansökan om expropriationstillstånd. Vidare bör kommunen då förete bevis att man har underrättat berörda sakägare om att kommunen har beslutat att expropriera fastigheten samt att de har förslagsvis tre veckor på sig att hos länsstyrelsen anmäla bestridande av expropriationstillståndet. Har inte någon sakägare hört av sig inom den föreskrivna tiden får kommunen automatiskt tillstånd att expropriera fastigheten. Om fastighetsägaren mot kommunens förmodan skulle bestrida kommunens anmälan, skall länsstyrelsen med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen, som då har att pröva tillståndsfrågan på vanligt sätt.

Om den föreslagna ordningen genomförs för de ärenden där parterna är överens i tillståndsfrågan återstår för länsstyrelsen att pröva de ärenden som från allmän och enskild synpunkt är av mindre vikt och där tillståndsfrågan bestrids och regeringen har beslutat överlämna prövningen till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut kan enligt 3 kap 9 § ExL överklagas till regeringen. I ca 10 % av de ärenden där länsstyrelsen har prövat tillståndsfrågan har denna möjlighet utnyttjats. Det har då i genomsnitt tagit drygt ett halvår för regeringen att avgöra besvären. Det kan diskuteras om inte denna besvärmöjlighet är ett utslag av ett överdrivet rättssäkerhetsintresse. Regeringen har ju en gång tidigare sett ärendet och då bedömt att det såväl från allmän som enskild synpunkt är av mindre vikt och därför ansett att ärendet kan prövas av länsstyrelsen. Därefter torde det inte finnas någon anledning att regeringen på nytt - efter besvär - skall bedöma ärendet. Det har för övrigt inte i något av de undersökta ärendena hänt att regeringen vid prövningen av besvären har gjort någon ändring i länsstyrelsens beslut. Besvärsrätten bör således kunna slopas i nu nämnda fall, vilket skulle innebära en ytterligare tidsbesparing utan att några nämnvärda nackdelar uppkommer.

Från olika håll har framförts tanken att låta tillståndsmyndigheten besluta om förtida tillträde, för att den expropriande ännu tidigare än som är möjligt idag skall kunna få tillträde till marken. När det gäller kvalificerat förhandstillträde medges sådant genom dom (jfr avsnitt 3.1.3). Den prövningen innehåller sådana moment att det får anses uteslutet att lägga över den på en administrativ myndighet. Beträffande enkelt förhandstillträde är det emellertid något annorlunda. Medgivande till enkelt förhandstillträde meddelas idag genom beslut. Den prövning som då görs innehåller inte sådana moment som gör det självklart att prövningen måste ankomma på domstol. Det är visserligen en något udda typ av uppgift för en administrativ myndighet men det torde inte alls vara omöjligt att överföra den uppgiften till tillståndsmyndig-



heten. Frågan är dock om det skulle bli någon nämnvärd tidsvinst av ett sådant förfarande. Sannolikt skulle den prövningen innebära att handläggningstiden för tillståndsprövningen skulle förlängas i motsvarande mån. För det kan ju aldrig bli frågan om att besluta om förhandstillträde förrän tidigast samtidigt då ett tillstånd lämnas. På grund härav föreslås här inte någon sådan möjlighet för tillståndsmyndigheten att besluta om förtida tillträde.

Före 1972 kritiserades ofta expropriationsförfarandet som alltför omständligt och dyrbart. Kommunerna framhöll att den stora tidsåtgången och de höga rättegångskostnaderna många gånger försatte kommunerna i en utpressningssituation. Kommunerna tvingades därför ofta att gå med på ersättningskrav som de annars skulle ha motsatt sig. 1972 års ExL syftade bl a till att komma tillrätta med dessa problem. I lagstiftningsärendet diskuterades att införa ett förrättningsförfarande som skulle föregå domstolsförfarandet. Tanken avvisades emellertid bl a därför att de tekniska inslagen i expropriationsmålen inte överväger i sådan utsträckning att förrättningsformen skulle vara den lämpligaste för ett expropriationsförfarande. I vart fall ansåg man inte att en sådan förändring av expropriationsförfarandet borde övervägas förrän man kunnat utvärdera effekterna av de ändringar av domstolsförfarandet som föreslogs 1972. Visserligen berör denna fråga även tidsåtgången vid ett expropriationsförfarande men i första hand är det ändå en fråga om hur kostnaderna kan påverkas. Diskussionen bör därför tas upp i ett eventuellt senare arbete där kostnaderna vid ett expropriationsförfarande behandlas.

Knappast någon kritik har i enkäterna framförts mot ExL:s räckvidd. Någon kommun har emellertid ansett att möjligheterna att expropriera inom tätorter och för saneringsändamål är för begränsade.

Om det är någon förändring av markanvändningen som skall komma till stånd - exempelvis att en industribyggelse skall lokaliseras till ett område som i en detaljplan är redovisad som område för bostadsbebyggelse - får expropriation ske inom tätbebyggt område endast om kraven i 2 kap 1 § tredje stycket ExL är uppfyllda. Är det däremot fråga om en expropriation för att genomföra en förändring av markanvändningen som redan är förutsatt i en fastställd detaljplan är det mera tveksamt om det överhuvud taget går att expropriera. En jämförelse med förköpslagen bör därvid göras. Enligt regeringens praxis i förköpsärenden är det nämligen inte möjligt att förköpa enbart för att genomföra en redan fastställd plan, exempelvis då en obebyggd tomt i en stads- eller byggnadsplan försäljs. Eftersom lagtexten i förköpslagen och ExL är likalydande ("mark som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning") kunde det ligga nära till hands att bedömningen i expropriationsärendena är densamma som i förköpsärenden. Någon entydig praxis som ger stöd för det antagandet finns dock inte idag. Det går därför inte att bedöma om det är möjligt att expropriera i nämnda fall.

Sammanfattningsvis kan konstateras att kritik mot expropriationsförfarandet beror på flera olika saker. Dels beror den långa handläggningstiden på stor arbetsbelastning på de berörda myndigheterna, dels har kommunerna i vissa fall inte utnyttjat de möjligheter som faktiskt står till buds redan med gällande ExL. En tredje orsak är brister i gällande lagstiftning. Den förstnämnda orsaken är ju i första hand en personalfråga och har inte alls behandlats i rapporten. Den andra kan föreliggande rapport förhoppningsvis hjälpa till med att eliminera. När det gäller brister i gällande ExL har ovan framförts vissa förslag som syftar till att göra expropriationsförfarandet mindre tids- och kostnadskrävande. Det borde ligga i alla parter intresse att sträva efter detta. Om de föreslagna åtgärderna är den bästa lösningen får den framtida diskussionen utvisa.

## 7 FORTSATT FORSKNING

I föreliggande rapport har främst behandlats tidsåtgången i ett expropriationsförfarande och samordningen mellan expropriations- och planeringsförfarandet. På grundval av det framtagna materialet har föreslagits olika åtgärder för att komma till rätta med de långa behandlingstiderna i de olika instanserna. Den kritik som framförts från kommunerna mot ExL avser främst de långa handläggningstiderna men i nästan lika hög grad de som man säger orimligt höga utrednings- och marklösenkostnaderna. Det finns många som hävdar att ExL endast är en födkrok för advokater och värderingsfirmor. I den tidigare redovisade enkäten till kommunerna var det åtskilliga som hade kommenterat just denna problematik. Nedan följer en redovisning av de vanligaste kommentarerna.

Kommentar	Antal kommuner *)
Expropriationer blir som regel dyrbara	18 st
Dryga ombudskostnader då kommunen även får betala motpartens kostnader. Intresse av att snabbt avsluta ett expropriationsärendet föreligger inte alltid för motpartens ombud.	10 st
I vissa fall tillåter fastighetsdomstolen värderingsutredningar på expropriandens bekostnad som ej borde vara nödvändiga.	1 st
Expropriaten tar inga större risker även om han företar utredning i strid mot utredningsbeslut. Han får ändå ersättning för utredningskostnaderna, ibland dock minskad.	1 st
Svårt för en liten kommun att ta fram en väl underbyggd värdering, varför konsulter får anlitas till dryga kostnader.	1 st
Proportionerna mellan expropriationsersättning och rättegångskostnaderna blir orimliga vid speciellt mindre expropriationsmål.	1 st
Väsentligt att köpeskillingen fastställs snabbt även om kvalificerat förhandstillträde erhållits.	1 st

\*) 39 kommuner hade lämnat synpunkter i denna fråga.

## Kommentar

## Antal kommuner

Kommunerna drar sig ibland för att tillämpa det tidsödande och dyra expropriationsförfarandet och går ibland med på motpartens oskäligt höga bud, eftersom kommunens kostnader till följd av expropriationsförfarandet ofta blir högre än den summa motparten från början begärt. Frivillighetspriset trissas upp för att man vill undvika en långdragen och dyrbar process, varvid även markprisnivån stiger.

5 st

Tröghet och osäkerhet i lagstiftningens tillämpning m m bl a då det gäller värderingen. Värderingsreglerna svåröverskådliga och besvärliga.

2 st

En statlig nämnd bör kunna fastställa fastighetsvärdet, varvid såväl sakkunnig- som ombudskostnader borde kunna minskas och handläggningen påskyndas.

1 st

Ovanstående tyder på att många kommuner drar sig för att tillgripa expropriationsförfarandet inte bara mot bakgrund av det utdragna förfarandet utan även av rädsla för vad man anser vara alltför höga marklösenkostnader i kombination med rättegångskostnader och höga utredningskostnader för egna insatser och motpartens. I första hand är det dock just motpartens ombudskostnader som tycks vara en nagel i ögat på kommunerna.

Som ett fortsatt led i studiet av expropriationsinstitutets roll i planeringsprocessen vore det intressant att studera i vad mån den kritik som från kommunernas sida framförts mot de nuvarande ersättningsbestämmelserna har något berättigande. I denna fortsatta del av undersökningen måste även fastighetsägaren och dennes ombud komma till tals. Det kanske i stället är på det sättet att kommunen skrämmer enskilda fastighetsägare att sälja sina fastigheter till underpris under hot om expropriation. Är det då inte rimligt att den som mot sin vilja får lämna ifrån sig sin fastighet skall ha full kompensation? Att samtliga ombuds- och rättegångskostnader skall belasta kommunen måste väl ändå vara en självklarhet då den enskilde fastighetsägaren sällan eller aldrig har någon egen erfarenhet av hur en expropriation går till.

I första hand skulle denna första studie kunna följas av en genomgång av utdömda löseskillingar och erlagda utrednings- och rättegångskostnader. Därvid skulle man även kunna konstatera skillnader mellan kommunens bud och motpartens bud samt utdömd löseskillning. Det borde även vara av intresse att redovisa utrednings- och rättegångskostnadernas storlek i förhål-

lande till den faktiska löseskillingen och även till kommunens ursprungliga bud. I denna del bör även redovisas i vad mån och i vilken utsträckning domstolen fattat utredningsbeslut. Här bör även i varje särskilt fall redogöras för expropriationens omfattning och det totala exploateringsområdets omfattning och i vad mån rättegångskostnaderna och utredningskostnaderna fått belasta exploateringsområdet.

Trots att de ersättningsprinciper som finns angivna i expropriationslagstiftningen är av relativt sent datum finns det ändå anledning att se hur dessa kommit till användning. Det finns kanske redan nu anledning att ändra och förenkla de metoder som används. Om det t ex är så att som kommunerna hävdar att ombuds- och utredningskostnaderna är orimligt höga åtminstone vid mindre expropriationer skulle man kanske börja fundera på att införa någon form av officialvärdering i vissa ärenden. En form av officialvärdering tillämpas ju redan i fastighetsbildningsärenden.

Den fortsatta studien av expropriationsinstitutets roll i planeringsprocessen bör sålunda huvudsakligen inriktas på att studera kostnadsaspekter vid ett expropriationsförfarande. De kostnader som avses är då i första hand utredningskostnaderna. Om de visar sig vara orimligt höga i förhållande till de utdömda löseskillingarna bör studien resultera i förslag till förbättringar i det nuvarande förfarandet.



## LITTERATURLISTA

Proposition 1971:122

Expropriationslagstiftningen

Proposition 1972:109

Expropriationslag m m

LARS WERIN:

Expropriation - en studie i lagstiftningsmotiv och ersättningsrättsliga grundprinciper.  
Svensk Juristtidning nr 2 1978

KARIN LAAN:

Expropriation för tätbebyggelseändamål. Regeringens praxis 1972 - februari 1977.  
Stockholms Universitet, Juridiska fakulteten, uppsats civilrätt II Vt 1977.

ASSAR LUNDQVIST,

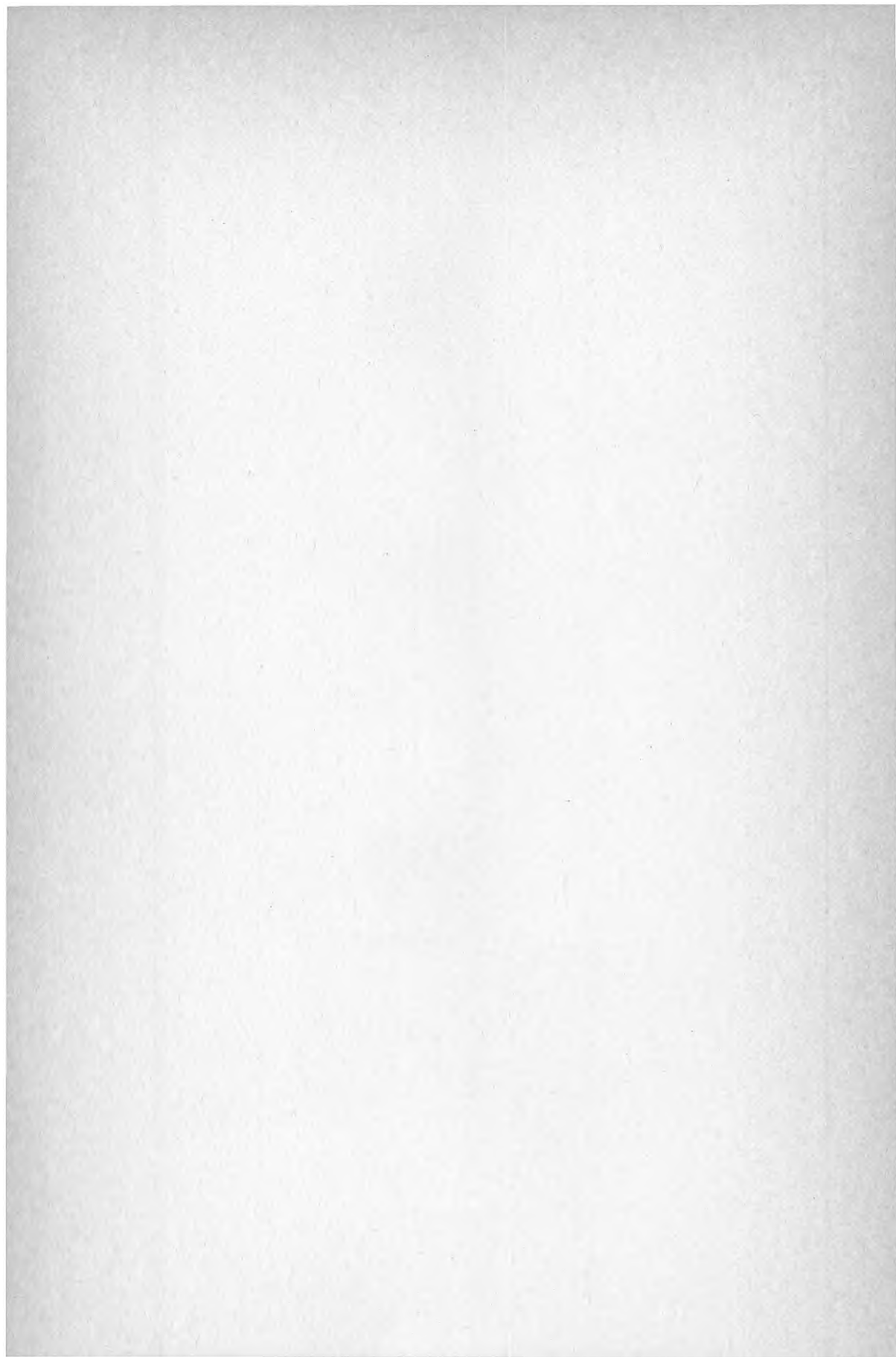
Om tillämpningen av expropriationslagens presumtionsregel.

JONAS ORRING

En studie av rättsfall avseende expropriation av råmark under perioden 1972 - 1976.  
Institutionen för fastighetsekonomi, sektionen för lantmäteri KTH i Stockholm 1976.









**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 781153-5  
från Statens råd för byggnadsforskning till Inst. för  
fastighetsteknik, KTH, Stockholm.**

**R122: 1980**

**ISBN 91-540-3335-7**

**Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm**

**Art.nr: 6700222**

**Abonnemangsgrupp:  
X. Samhällsplanering**

**Distribution:  
Svensk Byggtjänst, Box 7853  
103 99 Stockholm**

**Cirka pris: 30 kr exkl moms**