

Nr 18

Utlåtande i anledning av motion angående rätt till kostnadsersättning i anledning av ifrågasatt expropriation m. m.

Tredje lagutskottet har behandlat en inom riksdagens första kammare av herr Nilsson, Ferdinand, väckt motion, nr 172, vari hemställes, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning och förslag avseende att trygga den enskildes rätt att erhålla ersättning för kostnader som åsamkas honom av hot om expropriation även om detta hot icke leder till rättgång».

Över motionen har utskottet i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat utlåtanden från fortifikationsförvaltningen och vattenfallsstyrelsen. På begäran av utskottet har yttranden över motionerna därjämte avgivits av Sveriges advokatsamfund, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund och Riksförbundet Landsbygdens folk (RLF).

Gällande rätt

I förfarandet vid expropriation kan urskiljas tre skeden. Under det första bestämmes om rätt föreligger till expropriation och omfattningen därav. Beslutande myndighet i detta skede är Kungl. Maj:t i statsrådet, som i sitt beslut har att utsätta viss tid inom vilken sökanden, vid äventyr att expropriationsrätten upphör, skall fullfölja frågan genom ansökan om stämning till domstol. Inför denna vidtager förfarandets andra skede, varvid expropriationsersättningen bestämmes. Det tredje, varvid ersättningen erlägges och fördelas, försiggår inför länsstyrelsen.

Man synes vid tillkomsten av expropriationslagen ha utgått ifrån att den exproprierande själv skall stå alla sina kostnader under expropriationens hela förlopp. Emellertid uppkommer vid expropriation kostnader även för den exproprierandes motpart, i den följande framställningen för enkelhetens skull kallad *fastighetsägaren*. Redan under expropriationens första skede förutsättes en viss aktivitet även från dennes sida. Enligt 4 § tredje stycket expropriationslagen skall nämligen den exproprierandes motpart beredas tillfälle att yttra sig över den till Kungl. Maj:t ingivna ansöknings. Yttrandet bör i första hand avse frågan huruvida den tillämnade expropriationen innebär särskild olägenhet eller om annan lämplig mark kan med mindre olägenhet tagas i anspråk. — I förfarandets domstolsskede instämmer fastighetsägaren till expropriationsdomstolen och hans ställning är där

att likna vid svarandens i ett tvistemål. Expropriationslagen ålägger den exproprierande att ersätta motparten hans kostnader »å expropriationsmålet, vid expropriationsersättnings fördelning och eljest i anledning av expropriationen» (67 §). Den citerade lydelsen äger lagen efter en lagändring den 21 december 1949. Enligt dessförinnan gällande lydelse ålåg det sökanden att ersätta motparten all kostnad, som följde av »expropriationsmålet handläggning, expropriationsersättnings bestämmande och fördelning och eljest av expropriationen». — Frågan om den sist citerade bestämmelsen omfattar också rätt till ersättning för kostnad som hänför sig till ett expropriationsärendes första skede förelåg till bedömande i högsta domstolen år 1942, därvid det ifrågavarande kostnadsyrkandet ogillades (NJA 1942 avd. I s. 727). Svea hovrätt yttrade därvid i en av högsta domstolen sedermera — enhälligt — fastställd dom: »... svarande i expropriationsmål (kan) icke mot förekommet bestridande ... tillerkännas gottgörelse för utgifter som han må hava haft under expropriationsärendets behandling hos Kungl. Maj:t i vidare mån än såvitt angår utredning rörande frågor som förelegat till bedömande inför (expropriations-)nämnden och vid domstolen ...»

I fråga om möjligheten att erhålla ersättning för kostnader i förfarandets första skede innebar 1949 års lagändring icke någon saklig ändring. Detta var däremot fallet i fråga om möjligheten att erhålla kostnadsersättning i förfarandet inför domstol. Den äldre lagen stadgade icke någon uttrycklig begränsning i fastighetsägarens rätt till kostnadsersättning. Av förarbetena framgår dock att domstolen härvidlag hade viss prövningsrätt (NJA avd. II 1918 s. 256 och 258). Genom 1949 års lagändring gjordes genom en hänvisning till 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken den uttryckliga begränsningen i rätten till ersättning att den därefter icke omfattar kostnad som fastighetsägaren ådrager sig genom vårdslös eller försumlig processföring (RB 18:6) och ej heller kostnad som icke skäligen varit påkallad för tillvaratagande av hans rätt (RB 18:8). En redogörelse för förarbetena till nämnda lagändring lämnas i utskottets samtidigt avgivna utlåtande nr 19/1959 s. 6 ff.

Yttrandena

Motionen har avstyrkts i de flesta yttrandena. Även de remissinstanser som funnit motionen innehålla beaktansvärda synpunkter har dock icke ansett sig kunna tillstyrka motionen.

Fortifikationsförvaltningen, som sålunda ej funnit behov föreligga av den i motionen begärda utredningen, anför.

Inom fortifikationsförvaltningens verksamhetsområde är det — såframt icke på detta stadium en uppgörelse kommer till stånd — ytterst ovanligt, att medelat expropriationstillstånd icke fullföljes genom stämning till domstol. Skulle något sådant fall inträffa, anser fortifikationsförvaltningen det

självkärligt att kronan skall utgiva ersättning till motparten för dennes skäliga kostnader i ärendet. Enligt fortifikationsförvaltningens uppfattning är någon lagstiftning för sådana fall icke erforderlig.

Vad därefter angår sådana fall, då förhandlingar om förvärv inletts under hot om expropriation utan att därefter vare sig överenskommelse träffats eller expropriationstillstånd meddelats, må till en början anmärkas, att icke heller dylika fall ofta förekomma inom fortifikationsförvaltningens verksamhetsområde. När sådana fall inträffa, kan det vara nog så komplicerat att bedöma om ersättning bör utgå till motparten för eventuellt havda kostnader. Frågan synes icke kunna besvaras generellt utan måste bedömas från fall till fall. Avgörande synes därvid bliva sådana överväganden som om det varit fråga om förhandlingar i egentlig mening eller det bara rört sig om förberedande undersökningar, liksom också om de kostnader, som motparten kan ha haft, objektivt sett varit befogade och skäligen påkallade för tillvaratagande av hans rätt. Vidare kan kostnadernas art vara av betydelse. Även här kan emellertid tänkas fall, då omständigheterna äro sådana, att ersättning skäligen bör utgå. Enligt fortifikationsförvaltningens uppfattning bör ersättning då utgivas även om något uttryckligt lagstadgande härutinnan icke finnes. För laglig reglering synas dessa fall över huvud föga lämpade.

Vattenfallsstyrelsen, som likaledes avstyrker motionen, yttrar, efter att ha redogjort för gången och handläggningen av ett expropriationsärende, vari styrelsen uppträder som sökande.

Det förekommer knappast, att vederbörande markägare själv företager någon utredning i de avseenden, som antytts i motionen. Styrelsen har icke kännedom om något fall, där en markägare förebringat expertutredning beträffande det värde, honom tillhörig mark skulle betinga för den händelse den måste ianspråktagas för kraftledningsändamål, och där ärendet till följd därav icke fullföljts.

Utifrån de erfarenheter, vattenfallsstyrelsen har från sitt verksamhetsområde, synes den av motionären åsyftade situationen, att den som avser att genomföra ett förvärv, eventuellt genom expropriation, då han får del av motpartens värdering »betages lusten att betala vad han lagligen skulle om ärendet haft sin gång», vara ett sällsynt fall.

Innan en enskild part ingår i frivilliga förhandlingar med en motpart, som kan tänkas få expropriationstillstånd för sitt förvärvsändamål, kan den enskilde ställa som villkor att få besked, huruvida den som påkallat förhandlingarna är villig att svara för uppkommande kostnader. Vid nekande svar kan han hänvisa till och avvakta expropriationsförfarandet, vid vilket ersättning för behöfliga utredningar är att påräkna och tid härför kommer att stå till buds.

Sveriges advokatsamfund framhåller att det säkerligen i viss utsträckning förekommer att en markägare redan efter förberedande förhandlingar, under vilka ett expropriationshot framförts eller antytts, igångsätter vissa utredningar i syfte att söka fastställa värdet av den egendom som hotas av expropriation. Detta kan stundom vara en fördel även för den presumptive exproprianten, då denne härigenom på ett tidigt stadium kan vinna kännedom om de ersättningsanspråk som en expropriation kan tänkas

föranleda. Om nu efter en på antytt sätt verkställd utredning expropriationshotet icke fullföljes, kan det, enligt samfundets mening, måhända ibland te sig obilligt att markägaren icke kan få ersättning för de kostnader som uppstått. Utan närmare utredning av frågan anser sig samfundet emellertid icke våga påstå att det vore rimligt eller lämpligt att generellt införa rätt till ersättning i sådana fall. Ett ståndpunktstagande i denna fråga kräver överväganden, som den korta remisstiden icke medgivit. Samfundet yttrar vidare.

Skulle dylik rätt till ersättning införas, vill det i varje fall synas som om det icke gärna vore möjligt att anknyta ersättningsskyldigheten till ett så pass vagt och svårbestämt faktum som att ett »hot» om expropriation framförts eller antytts. För att få en fast utgångspunkt synes det vara lämpligare att begränsa en eventuell ersättningskyldighet till att avse kostnader, som expropriaten åsamkats efter det ansökan om expropriationsrätt ingivits eller — alternativt — efter det expropriaten beretts tillfälle att avgiva yttrande över ansökningen.

Svenska stadsförbundet finner det icke uteslutet att fall kan förekomma då det borde vara rimligt att gottgöra en markägare de kostnader som åsamkats honom i anledning av ifrågasatt expropriation där något expropriationsförfarande sedermera icke kommer till stånd. Förbundet avstyrker dock motionen och anför.

De risker som den enskilde markägaren i praktiken löper i dessa sammanhang torde icke böra överdrivas. Dessutom synes det vara förenat med betydande för att icke säga oöverstigligen praktiska svårigheter att i de olika fallen bedöma när kostnadsersättning skall kunna ifrågakomma. Redan frågan när »hot om expropriation» kan anses föreligga torde vara ytterst svårbedömbart. Som bekant händer det snart sagt dagligen att kommunerna tar kontakt med olika markägare för att efterhöra möjligheterna till ett förvärv av deras fastigheter. Långt ifrån alla dessa kontakter kan sägas innebära något hot om expropriation. Det skulle givetvis vara orealistiskt att tänka sig att varje sådan kontakt skulle medföra risk för vederbörande kommun att få betala kostnaderna för de värderingsutredningar m.m. som fastighetsägaren anser lämpligt att låta verkställa.

Även *Landskommunernas förbund* avstyrker motionen.

Frågan i vilken utsträckning det är skäligt och rimligt, att den enskilde belastas med kostnader i anledning av ett expropriationsärendes administrativa behandling är en fråga, som icke är ägnad att behandlas fristående utan synes böra insättas i ett större sammanhang vid bedömande av motsvarande ersättningsfrågor inom förvaltningsrätten.

Såvitt gäller frågan om ersättning för kostnader, som den enskilde påtager sig för att tillvarataga sina intressen på ett stadium, då något administrativt förfarande ännu icke inletts, avser denna uppenbarligen kostnader, som icke äro betingade av något tvångsläge för den enskilde, varför han också rimligen bör själv bära desamma.

Riksförbundet Landsbygdens folk påpekar att de förhållanden som motionären kritiserar föreligger också på andra lagstiftningsområden, där

fråga kan uppkomma om tvångsavträddanden, t.ex. enligt vattenlagen och lagen om allmänna vägar. Med hänsyn bl.a. till svårigheten att fastställa när hot om expropriation skall anses föreligga finner förbundet det emellertid icke troligt att någon ändring av nuvarande förhållanden skulle kunna medföra några påtagliga förbättringar. Förbundet, som därför finner den av motionären föreslagna utredningen icke vara påkallad, anför vidare.

Det kan naturligen inträffa, att en markägare försättes i den situationen, att hans kostnader under förberedelse till expropriation icke blir ersatta. Emellertid synes en markägare väl kunna skydda sina intressen vid förhandlingar på så sätt, att han icke inlåter sig i diskussion utan att ha fått försäkringar om att hans kostnader skola ersättas. Detta förfarings sätt tillämpas vanligtvis. I den mån expropriation icke fullföljes, kvarstår således en fordran, som ersättes i vanlig ordning.

Utskottet

Expropriationslagen föreskriver att den exproprierande skall betala motparten hans kostnader »i anledning av expropriationen». Till exemplifiering av fall där sådana kostnader uppstår nämner lagen expropriationsmålet och expropriationsersättningens fördelning. Genom en hänvisning till rättegångsbalken är skyldigheten att utgiva kostnadsersättning i så måtto begränsad att den ej omfattar oskäligen kostnad och ej heller kostnad föranledd av motpartens vårdslöshet eller försummelse.

Motionären önskar en ordning som tryggar »den enskildes rätt att erhålla ersättning för kostnader som åsamkas honom av hot om expropriation även om detta hot icke leder till rättegång». Motionären, som nu närmast vill få till stånd en utredning i frågan, framhåller att vid förhandlingar mellan den expropriationsberättigade och markägaren den senare ofta har anledning att å utredning eller biträde nedlägga kostnader, som han, om expropriation ej kommer till stånd, icke får ersatta. Motionären finner detta stötande. Förhållandet är enligt hans mening så mycket mera betänkligt som en fastighetsägare, med tanke på lagens föreskrift att ersättning ej utgår för kostnad som beror av hans försummelse, icke gärna vill låta det komma sig till last att ha förhalat ärendet genom att icke i god tid prestera erforderlig utredning. Man borde vidare beakta, att just denna på ett tidigt skede förebragta utredning kunde föranleda den expropriationsberättigade att icke fullfölja sina avsikter.

Av en av högsta domstolen år 1942 meddelad dom (NJA 1942 avd. I s. 727 under I) framgår att »svarande i expropriationsmål» icke kan tillerkännas ersättning för kostnader, som hänför sig till ärendet angående expropriationstillstånd, såvida icke kostnaderna hänför sig till utredning i frågor som varit under prövning i rättegången. Situationen i rättsfallet är en annan än den som behandlas i motionen men är likväl av intresse, eftersom det visar att fastighetsägaren icke ens då expropriationen fullföljes till

domstol kan påräkna att få ersättning för alla de kostnader varom i motionen är fråga, nämligen sådana som fastighetsägaren nedlagt på saken innan denna gått till rättegång.

De av motionären åsyftade fallen kan i förevarande sammanhang lämpligen uppdelas i tre grupper. En grupp, nedan kallad den första, utgöres av sådana fall där en planerad expropriation inställes och således icke resulterar ens i någon ansökan om expropriationstillstånd. En andra grupp utgör de fall, där dylik ansökan avslås eller av sökanden återkallas innan beslut i tillståndsfrågan meddelats. En tredje grupp utgör de fall där expropriationstillstånd meddelas men expropriationen icke fullföljes till domstol och expropriationsrätten till följd härav upphör.

I den första gruppens fall synes icke föreligga någon i lag grundad rätt för fastighetsägaren att få ersättning för sina kostnader. — Utskottet bortser därvid från möjligheten att erhålla gottgörelse genom en skadeståndstalan. Förutsättning härför torde dock endast sällan vara för handen. — Att en person i anledning av en hotande rättegång vidtager åtgärder som för honom medför kostnader är icke ovanligt, men situationen är allmängiltig och ej inskränkt till expropriationsfallen. Behov av laglig reglering av de allmänna fallen har, utskottet veterligen, icke yppats. Säkerligen skulle det också ur såväl principiell som praktisk synpunkt möta stora svårigheter att genomföra en sådan. Med hänsyn till det sagda och då för den första gruppens fall något tvångsläge icke föreligger, synes det icke påkallat att på det specialområde som expropriationshoten utgör genomföra en särskild reglering. — Självfallet kan det icke ifrågakomma att i rättegången tillräkna en fastighetsägare som försummelse att han intager en passiv hållning i det skede varom nu talats. För de fall där den expropriationsberättigade missbrukat sin ställning torde den ovan antydda möjligheten för fastighetsägaren att genom en skadeståndsprocess erhålla gottgörelse utgöra ett tillräckligt verksamt korrektiv.

Beträffande den andra och tredje gruppens fall synes saken rättsligt sett ligga annorlunda till. Lagen förutsätter här en viss aktivitet från fastighetsägarens sida. Läget är här det att lagen icke med uttrycklig syftning på förevarande fall ålägger den exproprierande att betala fastighetsägarens kostnader. Men lagen uttalar icke heller att dylik skyldighet ej föreligger. Skyldigheten anges i lagen omfatta fastighetsägarens kostnader »i anledning av expropriationen». 1942 års rättsfall synes icke utesluta tolkningen att högsta domstolen ansett kostnad, varom här är fråga, icke kunna i vidare mån än som skedde utdömas i *expropriationsrättegången*. Därmed kvarstår möjligheten att i själva *tillståndsärendet* rätt till sådan kostnadsersättning föreligger i andra och tredje gruppens fall och då också i det — i motionen icke direkt berörda — fallet då expropriationen fullföljes till domstol.¹ I likhet med andra avgöranden som träffas av Kungl.

¹ Jfr. Munktell, Rättegångskostnader i administrativ process, Uppsala 1937, s. 23.

Maj:t i statsrådet förekommer ingen publicering av beslut i ärenden om expropriationstillstånd. Vid förfrågan i Kungl. Maj:ts kansli har från de departement som vanligen handlägger ansökningar om expropriationstillstånd meddelats att, enligt vad uppgiftslämnarna kunde erinra sig, fråga om anspråk på ersättning för kostnader icke i något fall förelegat till prövning. Icke heller motionären eller remissinstanserna har omnämnt något dylikt fall.

Det synes icke uteslutet att gällande lag inrymmer rätt att i tillstånds-ärendet få ersättning för kostnader, som hänför sig till en expropriations första skede (andra och tredje gruppens fall). Fortifikationsförvaltningen har beträffande tredje gruppens fall ansett det självklart att kronan såsom exproprierande skall betala motpartens skäliga kostnader. Huruvida ämbetsverket därmed avsett även sådana kostnader som fastighetsägaren — vid en tillämpning av den princip som kommit till uttryck i 1942 års rättsfall — icke hade fått ersätta om expropriationen fullföljts till domstol framgår dock icke av dess yttrande. Då något för utskottet känt, i administrativ ordning träffat avgörande ej föreligger, och då det ej tillkommer riksdagen att uttala sig i frågor som gäller tillämpningen av gällande rätt, anser utskottet att motionen icke heller i nu nämnt hänseende bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
att motionen I: 172 icke måtte föranleda någon riksdagens
åtgärd.

Stockholm den 28 april 1959

På tredje lagutskottets vägnar:

HUGO OSVALD

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Osvald, Grym, Kristiansson, Ebbe Ohlsson, Åke Larsson*, Ferdinand Nilsson, fru Nilsson och herr Gunnar Pettersson;

från andra kammaren: herrar von Seth*, Persson i Tandö, Nyberg, Nilsson i Östersund, Jansson i Benestad, Svenning, Wachtmeister och fru Lindberg.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herr Nilsson, Ferdinand, som ansett att utskottets utlåtande från och med det stycke å sidan 6, som börjar med orden: »I den första . . .», bort ha följande lydelse.

I den första gruppens fall synes icke föreligga någon i lag grundad rätt för fastighetsägaren att få ersättning för sina kostnader. — Utskottet bortser därvid från möjligheten att erhålla gottgörelse genom en skadeståndstalan. Förutsättning härför torde dock endast sällan vara för handen.

Beträffande den andra och tredje gruppens fall synes saken rättsligt sett ligga annorlunda till. Lagen förutsätter här en viss aktivitet från fastighetsägarens sida. Läget är här det att lagen icke med uttrycklig syftning på förevarande fall ålägger den exproprierande att betala fastighetsägarens kostnader. Vid förfrågan i Kungl. Maj:ts kansli har från de departement som vanligen handlägger ansökningar om expropriationstillstånd meddelats att, enligt vad uppgiftslämnarna kunde erinra sig, fråga om anspråk på ersättning för kostnader icke i något fall förelegat till prövning. Icke heller motionären eller remissinstanserna har omnämnt något dylikt fall.

Den omständigheten att i intet känt fall anspråk rests på ersättning för kostnader vållade av hot om expropriation som icke fullföljts, ehuru otvivelaktigt i skilda fall betydande kostnader därav åsamkats fastighetsägaren, styrker uppfattningen att gällande bestämmelser icke är så utformade att de ger stöd åt uppfattningen att sådan rätt föreligger. Fortifikationsförvaltningens uttalande, att beträffande fall då medgivande om rätt att påfordra expropriation lämnats det ansetts självklart, att kronan likväl skall betala motpartens skäliga kostnader, konstituerar icke heller någon rätt för denne att erhålla ersättning, men stöder uppfattningen om det skäliga i att sådan rätt tillförsäkras denne. Det i motionen I:172 angivna huvudsyftet att bereda de av expropriation hotade trygghet beträffande ersättning för på grund av sådant hot åsamkade kostnader synes därför erfordra viss lagändring samt motiverar en översyn av gällande bestämmelser i expropriationslagen avseende rättegångskostnaderna. Därvid synes det fall särskilt böra uppmärksammas då sökanden erhållit tillstånd att föra talan om expropriation men icke fullföljt saken. I detta fall är hotet mot den enskilde obestridligt och lätt att konstatera.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en översyn av expropriationslagens bestämmelser om rättegångskostnader.