

## Nr 19

### *Utlåtande i anledning av motioner om lagstadgad förhandlings- skyldighet vid ifrågasatt expropriation.*

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 377 i första kammaren av herr *Holmberg* och nr 454 i andra kammaren av herr *Turesson* och fru *Boman*.

I motionerna, som är likalydande, hemställles, »att riksdagen måtte för sin del besluta att till 4 § första stycket expropriationslagen skall fogas följande mening: Innan expropriation sökes, bör sökanden, där omständigheterna så medgiva, hava genom förhandling med sakägarna sökt erhålla en helt godvillig uppgörelse».

Motionärerna hävdar, att det i vissa fall inträffar att expropriation sökes utan att sökanden dessförinnan undersökt möjligheten av en godvillig uppgörelse med sakägaren. Vid förhandling inför expropriationsdomstolen kan det sedan visa sig att frivillig överenskommelse troligen varit möjlig. Motionärerna anser att det tungrodda och kostsamma expropriationsförfarandet bör undvikas i sådana fall där frågan kunnat lösas förhandlingsvägen. Med hänsyn härtill anser motionärerna att den angivna föreskriften bör intagas i expropriationslagen.

Över motionerna har i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver yttrande inhämtats från expropriationsutredningen. På utskottets begäran har yttranden därjämte avgivits av Föreningen Sveriges häradshövdingar, Föreningen Sveriges stadsdomare, Riksförbundet Landsbygdens folk (RLF), Svenska landskommunernas förbund samt Svenska stadsförbundet.

#### **Gällande bestämmelser m. m.**

I lagen den 12 maj 1917 om expropriation (expropriationslagen) föreskrives i 1 § att fastighet, som tillhör annan än kronan, må tagas i anspråk genom expropriation, om Konungen prövar det nödigt. Expropriation får endast ske för vissa i lagen uppräknade ändamål. I 4 § första stycket stadgas att den, som hos Konungen vill söka rätt till expropriation, vid ansökningen skall foga karta över fastigheten med beskrivning och utdrag av fastighetsregistret såvitt fastigheten angår. Vidare skall sökanden ingiva uppgift å fastighetens ägare och innehavare samt, om i något avseende överenskommelse träffats, redogörelse därför. Enligt paragrafens tredje stycke skall vidare, då rätt till expropriation blivit sökt, tillfälle att avgiva yttrande läm-

nas fastighetens ägare och innehavare så ock annan, som kan lida men av expropriationen. Yttrandet skall avse huruvida den avsedda markens avstående eller upplåtande är förenad med särskild olägenhet eller annan lämplig mark kan med mindre olägenhet tagas i anspråk eller eljest något är att erinra i anledning av ansökningen.

Enligt de bestämmelser som i förevarande avseende gällde före införandet av expropriationslagen föreskrevs att ansökning om expropriationsrätt skulle vara åtföljd av uppgift på de överenskommelser, som blivit träffade, eller de hinder, vilka mött däremot (§ 1 i kungl. kungörelsen den 27 november 1845 angående vissa föreskrifter i anledning av vad om jords eller lägenhets avstående för allmänt behov är vordet förordnat och 3 § i lagen den 27 juni 1902, innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar). I betänkande den 15 september 1910 med förslag till lag om expropriation m. m., som föregick den nuvarande lagstiftningen, uttalades att i dessa bestämmelsers ordalydelse låg, att en sökande skulle vara skyldig redogöra för underhandlingar, som han fört med alla av ansökningen berörda personer, och, då överenskommelse ej kunnat träffas, uppgiva anledningen härtill i varje fall. Beträffande detta spörsmål anfördes därefter i betänkandet (se NJA II: 1918 sid 131).

En sådan skyldighet kunde vara ganska betungande vid stora företag, som beröra ett flertal egendomar. Någon större betydelse skulle den äga endast, om rätt till expropriation av visst område icke beviljades, med mindre sökanden styrkte eller gjorde sannolikt, att detsamma icke kunde förvärfvas i godo på skäliga villkor. Nuvarande rättstillämpning synes emellertid icke uppställa något dylikt villkor, och förslaget avser ej att göra ändring häri. Det torde vid sådant förhållande vara tillräckligt att fordra redogörelse för de överenskommelser, som verkligen träffats.

Här må anmärkas att det inom doktrinen (Strahl: Fyra expropriationsrättsliga uppsatser, sid. 9 f) gjorts gällande, att vad i 1 § expropriationslagen uttalats därom att expropriation må ske om Konungen prövar det »nödigt» skulle innebära att parterna icke kunnat träffa överenskommelse. Strahl anför härom:

Det kan hända, att ingen expropriation är behöflig för utförande av ett förslaget företag också av den orsaken, att det står företagaren öppet att på frivillig väg förvärva erforderlig rådighet över fastighet.

I detta sammanhang må emellertid erinras om att vid viss expropriation nämligen av mark för stärkande av ofullständigt jordbruk i 110 § expropriationslagen föreskrives det villkoret att expropriationsrätt endast må beviljas om särskild svårighet möter att genom avtal förvärva erforderlig mark till skäligt pris. Vid införandet av denna bestämmelse uttalade departementschefen i proposition nr 75 år 1947:

Eftersom expropriationen bör utgöra ett sista medel för att genomföra den önskade yttre rationaliseringen, synes det ligga i sakens natur, att man ej bör tillgripa detta medel, såvida ej försök att på frivillighetens väg förvärva den erforderliga marken gjorts men misslyckats. Det bör således för-

utsättas, att fråga om expropriation ej väckes, med mindre rationaliseringsorganet varit i kontakt med ägaren av denna mark och denne därvid vägrat att överlåta marken eller begärt ett oskäligt högt pris för densamma. I enlighet härmed torde såsom förutsättning för expropriationsrätt böra uppställas, att särskild svårighet möter att genom avtal förvärva erforderlig mark till skäligt pris.

En liknande inskränkning i expropriationsrätten återfinnes i 103 §, som innehåller särskilda bestämmelser om expropriation av mark för samlingslokaler.

Av intresse är slutligen bestämmelsen i 1 § punkt 16 expropriationslagen där det stadgar om rätt till expropriation för att säkerställa att mark »på skäliga villkor» är tillgänglig för tätbebyggelse m. m.

### Remissyttrandena

Remissorganen har i sina yttranden genomgående redovisat en negativ inställning till motionen. Det framhålles sålunda att det förordade tillägget till expropriationslagen är obehövt och ej skulle fylla någon uppgift. Det har icke i något remissvar tillstyrkts bifall till motionen.

*Expropriationsutredningen* framhåller, att stadgandet att expropriation skall vara nödig torde innebära, att expropriation icke är behövt om den exproprierande på frivillighetens väg kan förvärva egendomen. Utredningen anser liksom motionärerna, att expropriationsförfarandet bör undvikas, där frågan lika väl kunnat lösas förhandlingsvägen, och att det icke minst ligger i den exproprierandes intresse att få till stånd erforderliga förvärv genom överenskommelser. Enligt vad utredningen erfarit åligger det enligt vissa kommuners lokala instruktioner vederbörande förvaltningsmyndighet att till fullmäktige lämna redogörelse för de åtgärder att få till stånd godvillig uppgörelse, som föregått framställning om expropriation. Utredningen fortsätter:

Den av motionärerna föreslagna lagregeln innefattar en rekommendation till den exproprierande att, där omständigheterna så medgiva, söka erhålla en helt godvillig uppgörelse. Rent principiellt kan ifrågasättas, om bestämmelser av sådan innebörd bör upptagas i lag. De lär näppeligen kunna förbindas med lämpliga sanktioner. Härtill kommer, att rekommendationen enligt motionärernas förslag uteslutande tar sikte på den del av förfarandet, som föregår Kungl. Maj:ts beslut om inlösen. Minst lika viktigt synes vara, att parterna bemödar sig om att åvägabrinda överenskommelser under det fortsatta förfarandet. Anmärkas må ock att det enligt grunderna för rättegångsbalken jämväl torde åligga domstolarna att verka för att enighet i görlig mån uppnås i föreliggande tvistefrågor.

Utredningen anser sig med hänsyn till det anförda icke kunna tillstyrka förslaget i vad därigenom hemställts om lagändring. I den mån det förekommer, att statliga eller kommunala organ anlitar och fullföljer expropriationsförfarande utan att undersöka möjligheterna till frivillig uppgörelse, synes eventuella missförhållanden härutinnan lämpligen kunna avhjälpas

på sätt förut antytts, nämligen genom lokala instruktioner från vederbörande ämbetsverk eller kommunala myndigheter.

*Föreningen Sveriges häradshövdingar* konstaterar att med motionen i första hand avses att i expropriationslagen få in ett råd att undvika expropriation genom uppgörelse i godo men att hemställan jämväl synes innebära, att skyldighet införes för Kungl. Maj:t att i expropriationsärende pröva om sökanden bemödat sig tillräckligt att få överenskommelse till stånd och om av markägarna bjudna villkor är skäliga eller ej. Föreningen erinrar om att förslagets genomförande i viss mån skulle innebära en återgång till vad som gällde före expropriationslagens tillkomst. Föreningen, som avstyrker motionerna, anför avslutningsvis:

Föreningen anser det orimligt att belasta Kungl. Maj:t med en prövnings-skyldighet av nu antydd art. Även sett blott och bart som ett råd till expropriationsökanden förefaller det föreslagna stadgandet onödigt. Exproprianten — som oftast stat eller kommun — får väl alltid ha klart för sig att ett expropriationsförfarande kostar tid och pengar. Enligt föreningens erfarenhet föregås ett expropriationsförfarande så gott som alltid av allvarliga ansträngningar från expropriantens sida att få till stånd en överenskommelse på rimliga villkor.

Jämväl *Föreningen Sveriges stadsdomare* avstyrker bifall till motionerna. Föreningen, som förklarar sig helt instämma i äsikten att alla möjligheter till frivillig uppgörelse bör prövas innan expropriationsförfarandet igångsättes, motiverar sitt ståndpunktstagande på följande sätt:

Styrelsen ifrågasätter emellertid, huruvida icke regelmässigt sådana försök göras utom möjligen i fall, då det redan från början kan bedömas såsom utsiktslöst att ernå uppgörelse i godo. Styrelsens erfarenhet visar i vart fall icke annat. Det ligger ju även i expropriationsökandens eget intresse att träffa frivillig uppgörelse för att på så sätt nedbringa partskostnaderna, som ju alltid drabba sökanden. Styrelsen tror för sin del knappast att något är att vinna genom den föreslagna lagstadgade förhandlingsskyldigheten, som ju icke ens av motionärerna avsetts att erhålla tvingande karaktär.

Även *RLF* understryker, att det ligger i den exproprierandes eget intresse att undvika det omständliga expropriationsförfarandet och att det därför synes vara i någon mån överflödigt att i lag fastslå en regel, som i själva verket bör tillämpas utan lagstiftning. *RLF* fortsätter:

Det kan vidare anmärkas, att liknande regler även bör införas i ett flertal andra lagar, därest nämligen den nu föreslagna ändrade lydelsen av expropriationslagen skulle genomföras. Med hänsyn till att det ej i någon större utsträckning torde förekomma problem, föranledda av nuvarande lagstiftning, är det enligt förbundets mening tveksamt huruvida skäl kan anses föreligga att genomföra någon ändring.

*Svenska landskommunernas förbund* anser att det i expropriationslagen uppställda kravet att Kungl. Maj:t skall finna det »nödigt» att rätt till expropriation för visst behov meddelas innebär, att sökande har att visa att detta behov icke kan tillgodoses annorledes. Förbundet fortsätter:

En sådan bevisning torde nödvändiggöra en hänvisning till förda underhandlingar med vederbörande sakägare med redovisande av förhandlingsresultatet. Under sådana omständigheter synes det med motionerna avsedda syftet icke påkalla någon komplettering av expropriationslagen med en bestämmelse av det innehåll motionärerna föreslagit. En annan sak är att sålunda strandade förhandlingar i ett senare skede kunna återupptagas och då leda fram till en uppgörelse, som tidigare icke varit möjlig att uppnå men för vilken förutsättningar skapats genom ett Kungl. Maj:ts beslut med tillstånd till den sökta expropriationen. Då ett sådant beslut föreligger kan exempelvis en markägare, som icke velat avhända sig marken och därför icke heller velat diskutera villkoren för en avhändelse, vara benägen till en frivillig uppgörelse i ersättningsfrågan. I fall, där ersättningsfrågan varit avgörande för vederbörandes ställningstagande kunna förhållandena vara sådana att motsättningarna kunna överbryggas först under domstolsförfarandets gång.

Bifall till motionen avstyrkes också av *Svenska stadsförbundet*. Förbundet, som i likhet med flera remissinstanser anser det nödvändigt att i expropriationsärendet visa att förhandlingar förts och vilket resultat de lett till, anför såsom skäl för sitt ståndpunktstagande:

Den av motionärerna föreslagna tilläggsbestämmelsen till 4 § expropriationslagen utsäger således enligt styrelsens uppfattning icke mer än vad som ligger i expropriationsinstitutets natur. Föreskriften får dessutom anses vara alltför vagt utformad för att kunna tillmätas någon särskild rättslig innebörd utöver vad som redan följer av gällande grunder för expropriationslagstiftningen.

Därtill må påpekas, att den föreslagna bestämmelsen endast skulle få betydelse i de fall expropriation kräver särskilt tillstånd. I de fall då så icke kräves, nämligen vid expropriation av mark för allmänt ändamål med stöd av 41 § byggnadslagen samt vid tomtelsexpropriation enligt 46 och 47 §§ samma lag får den ifrågasatta bestämmelsen över huvud taget icke någon som helst omedelbar aktualitet eller betydelse.

Det torde alldeles oavsett uttryckliga föreskrifter om förhandlingsskyldighet icke behöva befaras, att expropriation igångsättes onödigtvis då exproprianden enligt gällande bestämmelser har att stå för samtliga med expropriationsrättegången förenade kostnader. Även den ofta påtalade tidsutdräkten utgör givetvis ett allvarligt hinder och ett återhållande moment för kommunerna när man bedömer möjligheterna till expropriation. Detta har medfört att kommunerna i flera fall vid förhandlingar med markägare m. fl. nödgats sträcka sig längre i ekonomiska medgivanden än vad som egentligen varit rimligt och skäligt. Frågan får ses i belysning av den tidsnöd som ofta föreligger och den ur kommunal markförvärvssynpunkt mindre tillfredsställande utformningen av reglerna om förtida tillträde i 37 § expropriationslagen.

#### Utskottet

I expropriationslagen föreskrives att Konungen efter ansökan må för särskilt angivna ändamål medgiva rätt till expropriation, om så prövas nödigt. Vid ansökningen skall bland annat fogas redogörelse för de överenskommelser, som må ha träffats. Sakägaren skall vidare beredas tillfälle att yttra

sig över ansökan. Därest expropriationsrätt meddelas, ankommer det på domstol att avgöra frågan om expropriationsersättningens storlek m. m.

Enligt motionärerna inträffar det i vissa fall, att den som ansöker om rätt till expropriation icke dessförinnan undersökt möjligheterna till en överenskommelse i godo, oaktat det senare kanske visar sig att förlikning kunnat komma till stånd. För att undvika att det tungrodda och kostsamma expropriationsförfarandet tillgripes i onödan hemställer motionärerna, att i expropriationslagen måtte intas en föreskrift av innebörd att varje expropriationsansökan hör, där förhållandena så medger, ha föregåtts av försök till frivillig uppgörelse.

Det är enligt utskottet givetvis angeläget, att såsom motionärerna åsyftar tillfälle till förhandling mellan berörda parter i första hand tillvaratas och att expropriation endast användes när andra utvägar icke står till buds. Av flera remissvar framgår också att expropriationssökandena, vilka oftast är statliga eller kommunala myndigheter och verk, i regel allvarligt har bemödat sig om att träffa godtagbar uppgörelse, innan de ansöker om expropriationsrätt. Såsom åtskilliga remissinstanser understrukit är den främsta anledningen härtill de för expropriationssökanden oförmånliga bestämmelserna om rättegångskostnader, vilka medför att en överenskommelse ofta är ekonomiskt fördelaktigare än en tvångsvis genomförd expropriation. Erfarenheterna från expropriationsinstitutets användning visar jämväl, vilket framhållits i remissvaren, att behov icke föreligger av sådant stadgande i expropriationslagen som motionärerna förordat. I den mån det likväl förekommer att statliga eller kommunala organ icke försöker nå uppgörelse på frivillighetens väg, kan eventuella missförhållanden, såsom expropriationsutredningen uttalat, avhjälpas genom föreskrifter i vederbörande instruktioner om att förhandlingar om frivilligt förvärv i första hand hör föras.

Med hänsyn till vad sålunda anförts finner utskottet, att någon åtgärd från riksdagens sida i anledning av motionerna ej är påkallad.

Utskottet får därför hemställa,

att förevarande motioner, I:377 och II:454, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 17 april 1963

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

*Vid detta ärendes behandling har närvarit:*

från f ö r s t a kammaren: herrar Alexanderson, Lindahl, Göran Karlsson, Ebbe Ohlsson\*, Kristiansson, Knut Johansson, Georg Carlsson och Åkesson;

från a n d r a kammaren: herrar Levin, Johansson i Torp, Nyberg, Svenning, Grebäck, Svanberg, Tobé och Anners\*.

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.