

Magnus Hermansson
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Sollentuna 2016-09-19

Handläggare: Chefsjurist Ulf Stenberg

Regeringskansliets diarienummer: Ju2016/04030/L1

REMISSYTTRANDE ÖVER JUSTITIEDEPARTEMENTETS DEPARTEMENTSPROMEMORIA ERSÄTTNING VID EXPROPRIATION AV BOSTÄDER (DS 2016:16)

Villaägarna har sedan länge arbetat för att få till stånd en översyn av ersättningsreglerna i expropriationslagen. Skälet är att småhusägare som har tvingats flytta pga. gruvors expansion i Malmfälten har fått en så låg ersättning, att de inte har kunnat köpa sig något liknande boende. Villaägarna ser därför positivt på att regeringen har gett den adjungerade professorn Bertil Bengtsson i uppdrag att se över vissa regler i expropriationslagen om ersättning till småhusägare, bostadsrättshavare och bostadshyresgäster. Bostadsrättshavare och hyresgäster har vid samhällsomvandlingen haft motsvarande problem som småhusägare att kunna hitta ett liknande boende till motsvarande kostnad.

I promemorian föreslås några lagändringar. I första hand föreslås införas en allmän regel om ersättning för förhöjd boendekostnad till följd av expropriationen i den utsträckning som det finns särskilda skäl för ersättning med hänsyn till förhållandena på ortens bostadsmarknad. Regeln är tänkt att tillämpa vid expropriation av såväl äganderätt som särskild rätt – bostadsrätt, hyresrätt och annan nyttjanderätt. Den införs genom en komplettering av nuvarande 4 kap 1 § expropriationslagen, där det anges att som övrig skada enligt 1 § första stycket ersätts också.

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

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

Vid expropriation av fastighet ska ersättning betalas med marknadsvärdet plus 25 procent, men på den del av ersättningen som utgör övrig skada, sker inget påslag om 25 procent.

Övergångsreglerna för den förslagna lagstiftningen lyder enligt följande.

”Vid inlösen enligt 31 kap. 16 eller 17 § miljöbalken ska äldre bestämmelser tillämpas om tillstånd till vattenverksamhet sökts före ikraftträdandet. Vid inlösen på grund av förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), ledningsrättslagen (1973:1144) och anläggningslagen (1973:1149) ska äldre bestämmelser tillämpas om förrättning sökts före ikraftträdandet. Vid inlösen enligt minerallagen (1991:45) ska äldre bestämmelser tillämpas om bearbetningskoncession har beviljats före ikraftträdandet. I andra fall ska äldre bestämmelser tillämpas om talan om inlösen väckts före ikraft-trädandet.”

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

Utredaren har även kommit med ett förslag till alternativ skrivning av 4 kap 1 § expropriationslagen innebärande viss kompensation för hyresgäster och arrendatorer. Den ersättningen ska i sådant fall dras av från fastighetsägarens ersättning, dock ej när fastighetsägaren själv bor i fastigheten.

Villaägarnas synpunkter

Villaägarna tillstyrker Justitiedepartementets förstahandsförslag till förändring av 4 kap 1 § expropriationslagen, men anser att övergångsreglerna träffar helt fel. Föreslagna övergångsregler innebär att småhusägare vid inlösen enligt minerallagen under decennier framöver kommer att tillerkännas lägre ersättning enligt äldre ersättningslagstiftning, inte enligt de nu föreslagna tilläggen till 4 kap 1 § expropriationslagen. Detta är inte förenligt med rätten till respekt för privat- och familjelivet i artikel 8 i Europakonventionen.

Tillämpningen av 4 kap 1 § expropriationslagen fördröjs med decennier

I övergångsreglerna föreslås att de nu föreslagna reglerna i 4 kap 1 § expropriationslagen inte ska tillämpas vid t.ex. inlösen enligt minerallagen om bearbetningskoncession har beviljats före ikraftträdandet av de nya reglerna den 1 januari 2017. Problemet är att det inte finns någon borte gräns för när de bearbetningskoncessioner som har beviljats före den 1 januari 2017, kan upphöra att gälla.

Enligt 4 kap 7 § minerallagen gäller följande.

”En bearbetningskoncession skall meddelas för tjugofem år. Om sökanden begär det, får kortare tid bestämmas.”

Vidare följer av 4 kap 8-10 §§ minerallagen att bearbetningskoncessioner kan förlängas med tio år i sänder. Det saknas begränsning av antal gånger som förlängning av en bearbetningskoncession kan ske. Konsekvensen blir därmed att de gamla ersättningsreglerna kan komma att tillämpas under oöverstiglig tid framöver, i praktiken åtminstone decennier framåt. Boende som måste flytta år 2045 pga. en bearbetningskoncession tillkommen år 2012 och innan de nya ersättningsreglerna i expropriationslagen infördes år 2017, kan därmed inte använda sig av de nya ersättningsreglerna, utan den äldre ersättningslagstiftningen ska då tillämpas. Risken är därmed att många boende under lång tid framöver inte kommer att kunna

köpa sig en ny bostad för den ersättning som betalas enligt de äldre reglerna. Det är närmast stötande att föräldrad lagstiftning ska tillämpas under lång tid framöver.

För en gruva kan gälla flera olika bearbetningskoncessioner. En märklig effekt av övergångsreglerna är därmed att beroende på vilken bearbetningskoncession som föranleder inlösen, kan vissa boende på en ort få en ersättning som de inte kan köpa sig en liknande bostad för och måste lämna orten, samtidigt som boende i ett annat område får en ersättning som gör att de klarar att införskaffa ett likvärdigt boende. Orsaken är helt enkelt att bearbetningskoncessionerna har beviljats före respektive efter den 1 januari 2017, varför olika ersättningsregler blir att tillämpa.

Ett konkret exempel är att gruvbolaget Boliden ska utvidga sin gruvverksamhet i Gällivare kommun. Omkring etthundra boende i byarna Sakajärvi, Likavaara och Laurajärvi kommer vid olika tillfällen under det närmaste decenniet att få sina hus inlösta. Bolidens sex bearbetningskoncessioner i närområdet gäller i dagsläget fram till mellan år 2025 och år 2040, men varje bearbetningskoncession kan förlängas med tio år i taget, ett obegränsat antal gånger. Den föreslagna övergångsregeln innebär att de boende i byarna inte kommer att kunna få en ersättning enligt nu föreslagna ersättningsreglerna, då samtliga bearbetningskoncessioner har meddelats före den 1 januari 2017.

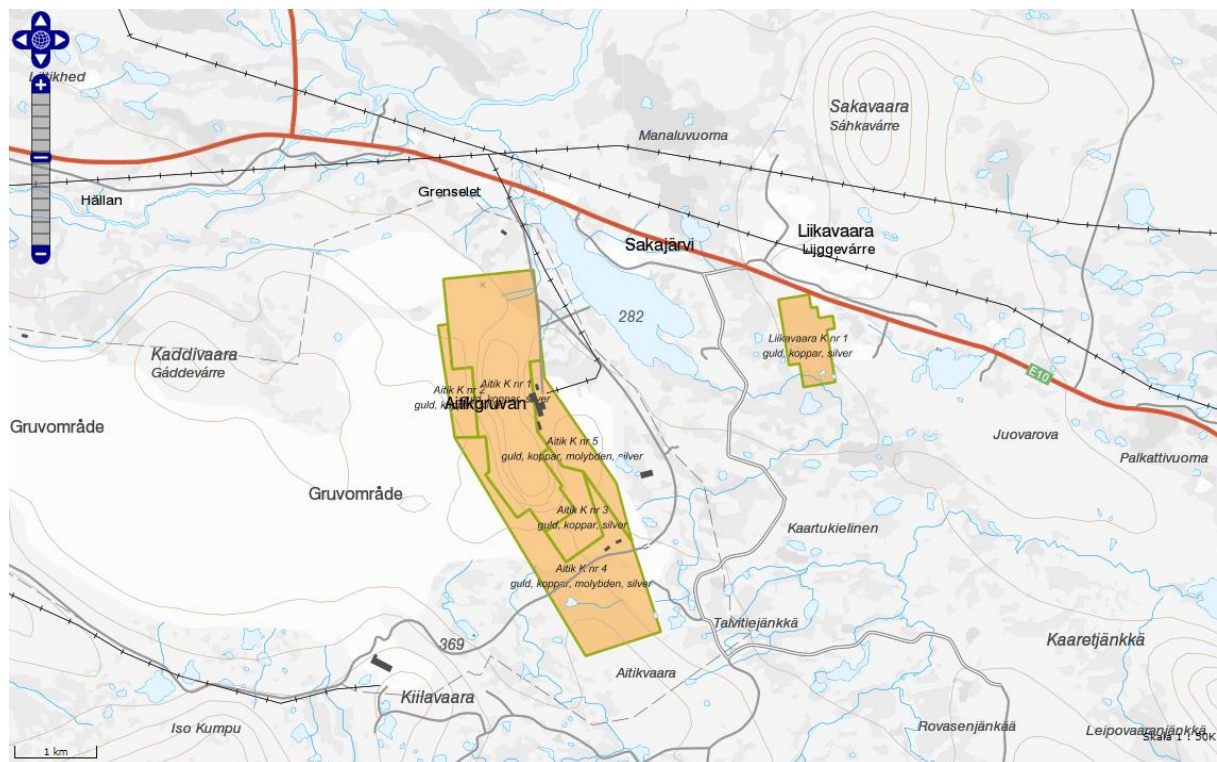


Bild med Bolidens beviljade bearbetningskoncessioner i Gällivare kommun

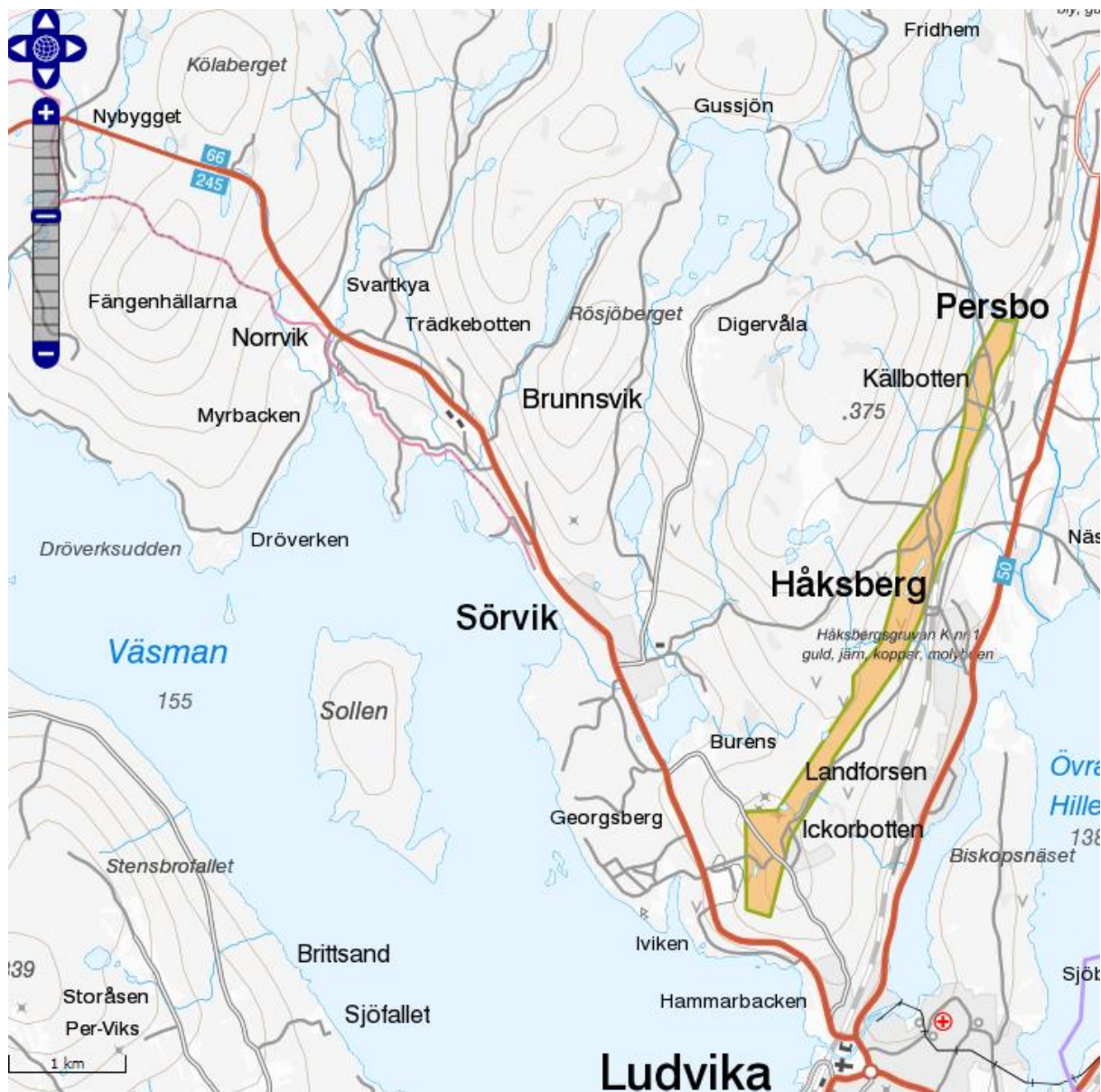


Bild med Nordic Iron Ores beviljade bearbetningskoncession i Håksberg, Ludvika kommun

Ett annat exempel är Nordic Iron Ore och dess gruvverksamhet utanför Ludvika. Bolaget planerar att återuppta SSAB:s tidigare gruvverksamhet där. Bearbetningskoncessionen i Håksbergfältet utanför Ludvika löper fram till år 2036. Inlösen som sker här kan därmed också ske enligt de äldre ersättningsreglerna, då bearbetningskoncessionen är äldre än den 1 januari 2017.

Övergångsreglernas förenlighet med Europakonventionen ifrågasätts

Frågan är om övergångsreglerna är förenliga med Europakonventionen. Europadomstolens mål Dubetska mot Ukraina, den 18 oktober 2011, ansökningsnummer 30499/03, handlar om två ukrainska familjer som hade sina bostäder i nära anslutning till en kolgruva och ett kolverk i Ukraina. De hävdade att deras rätt till respekt för privat- och familjeliv (artikel 8 i

Europakonventionen) hade kränkts på grund av långvarig miljöförstöring som härrörde från gruvan och verket.

Europadomstolen fann att artikel 8 var tillämplig och konstaterade att det ofta är omöjligt att kvantifiera effekterna av föroreningar från industrin i varje enskilt fall och att det är svårt att särskilja effekterna av miljörisker från påverkan av andra relevanta faktorer, såsom ålder, yrke eller personlig livsstil. Man fann därför att genom att inte flytta sökandena eller på annat sätt åstadkomma en effektiv lösning av miljösituationen för sökandena, tillgodosåg Ukraina inte en rimlig balans mellan intressena hos de berörda personerna och samhället som helhet. Sökandenas rättigheter enligt artikel 8 i konventionen ansågs därför ha överträtts. Villaägarna anser att det innebär en kränkning av artikel 8 i konventionen, när de som måste flytta inte tillförsäkras en effektiv lösning på miljösituationen, då pengarna inte räcker till ett liknande boende i trakten.

I SOU 2012:73 Undersökningstillstånd och arbetsplaner, sägs följande i en bilaga på sidan 312:

”Det är oskäligt, och rimligen inte heller lagstiftarens mening, att ersättningen vid expropriation inte når upp till kostnaden för ersättningsbostadsfastighet. Det går inte heller ihop med den skadeståndsrättsligt grundläggande principen om oförändrad förmögenhetsställning för den som drabbas.

[..]

En ytterligare faktor som bör vägas in i detta sammanhang är om statens bolag strikt ska försöka utnyttja denna lagstiftning eller istället ha en mer ansvarstagande inställning. Statens bolag ska vara goda förebilder och därmed inte utnyttja eventuella brister i lagstiftningen som innebär att enskilda fastighetsägare får vara med och bära kostnader för gruvutvidgningen.

En rimlig tillämpning av bestämmelserna vore således att alla fastighetsägare fick en ersättning som motsvarade en likvärdig ersättningsbostad.”

I SOU 2012:73 diskuteras även de merkostnader som boende drabbas av till följd av att de får sämre betalt för sitt nuvarande småhus än vad det kostar att köpa en ersättningsbostadsfastighet. Det är möjligt att dessa merkostnader ska betraktas som annan skada, vilket är ersättningsbart enligt expropriationslagen. Frågan är därmed om kompletteringen av 4 kap 1 § expropriationslagen – som nu föreslås - egentligen bara är ett förtydligande. I sådant fall gäller redan idag att merkostnader som boende drabbas av till följd av att de får sämre betalt för sitt nuvarande småhus än vad det kostar att köpa en ersättningsbostadsfastighet, gäller redan idag. Vad som talar i den riktningen är att småhusägare som får sina hus inlösta i MalMBERGET och Kiruna, kommer att få nya hus, se bilaga 1. Någon diskussion om att merkostnaderna borde vara ersättningsbara enligt expropriationslagen redan idag förs dock inte i promemorian, trots att utredaren föreslår en lägre ersättning för dem som drabbas av expropriation pga. en bearbetningskoncession meddelad före den 1 januari 2017.

Övergångsreglerna leder till samhällsekonomisk ineffektivitet

En ordning som inte innebär ett tydligt skydd för det egna hemmet, är oacceptabel. Konsekvensen av utredningsförslaget är att boende på gruvorter som råkar drabbas av inlösen vid bearbetningskoncessioner meddelade före den 1 januari 2017 - utan minsta tillstymmelse till medel från gruvbolaget/exproprianden – ska finansiera merkostnaderna av att de tvingas flytta och köpa sig dyrare ersättningsbostäder, trots att bolaget orsakar flytten och därmed får möjlighet till ny vinstgenererande gruvbrytning. Det är inte förenligt med den skadeståndsrättsliga principen om att skadelidande ska hållas skadeslösa. Orsaken är att småhusägaren i så fall vid inlösen endast får en ersättning på marknadsvärdet plus 25 procent enligt expropriationslagens normala ersättningsmodell. Det kan ju låta betryggande, men när lediga bostäder saknas och nyproduktion krävs, innebär det att en småhusägare som får sitt hus inlöst, förlorar pengar. En ersättning på marknadsvärdet plus 25 procent, när helt enkelt inte upp till nybyggnadskostnaden.

De som är ekonomiskt svagast, kan bli tvungna att lämna orten. Mellanskillnaden upp till ett nytt hus, får de som tvingas flytta stå för själva. Likaså för kapitalvinstskatten och uppskovsskatten, vilket innebär ännu mindre pengar att köpa ny bostad för.

Drabbade småhusägare och andra boende vill av förklarliga skäl inte betala de merkostnader som exproprianden/gruvbolaget orsakar dem. Gruvbolaget å sin sida vill inte betala småhusägares och andra boendes merkostnader, när lagstiftningen ger bolagen fribrev från dessa kostnader. Konflikten är därmed ett faktum.

Övergångsreglernas ersättningsmodell innebär att gruvbolagen och andra exploitörer stoppar intäkterna i egen ficka, samtidigt som räkningarna för samhällsomvandlingen till stor del skickas till småhusägare och andra boende. Det är inte en rimlig ordning.

Gruvbolagen behöver genom föreslagna övergångsregler som exploitörer helt enkelt inte ta de ekonomiska konsekvenserna fullt ut av sina beslut om expansion av gruvor med åtföljande rivning av bostäder, utan kan låta småhusägare, bostadsrättshavare och andra stå för stora delar av kostnaderna. Det har uppstått vad som med ekonomiska termer brukar betecknas som en extern effekt eller en externalitet. En ersättningsmodell som innebär att det går att fatta beslut, som man själv tar intäkterna av, men kan låta andra stå kostnaderna för, leder till samhällsekonomisk ineffektivitet. En externalitet kan dock elimineras genom exempelvis lagstiftning, så att den som fattar beslut om åtgärden, även får stå den fulla kostnaden av beslutet.

Det enda rimliga är därför att finansieringen av nya bostäder – precis som sker vid inlösen i Tyskland – i sin helhet tas från den tillgång som exploateras, vilket när det t.ex. gäller gruvor är mineralen i marken. Exploatören ska därför stå merkostnaden för nya bostäder, inte de boende, oavsett när bearbetningskoncession kan ha meddelats.

Förbundet anser därför mot bakgrund av vad som ovan har anförts att de nya ersättningsreglerna i 4 kap 1 § expropriationslagen ska tillämpas omgående och att övergångsreglerna lämnas därhän.

Avsaknad av helhetssyn i regeringsinitiativ för att lösa samhällsomvandlingsproblemen

Ett grundläggande problem när det gäller problematiken i Malmfälten med att bostäder och annan infrastruktur måste rivas för att ge plats åt expanderande gruvor, är att de initiativ – förvisso lovvärda som har kommit från regering och departement – däribland ifrågavarande departementsskrivelse, inte anlägger ett helhetsperspektiv på problematiken med samhällsomvandlingen. Det är för mycket av fokus på lösning av enskilda problem. Någon helhetslösning på problemstrukturen går inte att skönja.

Samhället Malmberget måste rivas för att LKAB:s gruvdrift ska kunna fortsätta i järnmalmgruvan där. Det innebär att bolaget måste ersätta kommunen för äldreboende, skolor med mera. LKAB och Gällivare kommun har nu förlikats efter en flera månader lång konflikt om ersättningsnivån. Bolaget och LKAB var till att börja med oense om ungefär en miljard kronor. Om LKAB inte fick igenom sin syn på ersättningsnivån, skulle bolaget kunna komma att lägga ned gruvan. Det skulle ha inneburit stora negativa konsekvenser för flera tusen människor som direkt eller indirekt är beroende av gruvan för sin försörjning. Samtidigt kan det vara svårt för Gällivare kommun att dra på sig en stor skuld.

Kiruna kommun vill se en lösning på finansieringen av omdragningen av E 10 från staten. Vägen måste dras om på grund av markdeformationer från gruvan i Kiruna, men utan pengar går det inte.

Ovanstående problem visar att lagstiftningen inte är utformad för att gruvor expanderar och att bostäder, kommunala inrättningar, vägar med mera därför behöver rivas och nyuppföras. För att få rivning och flytt av samhällen att fungera, måste alla delar i lagstiftningen samspela och fungera på ett smidigt sätt oavsett konjunkturläge samt oberoende av om gruvbolaget/exproprianden är privat eller statligt ägt. I annat fall kan det uppstå problem med produktionen i gruvan, rivning och nyproduktion av bostäder. Likaså för människors allmänna välbefinnande, när de inte vet vid vilken tidpunkt de ska flytta och osäkerheten tär på deras välbefinnande. Faran är även att det privata näringslivet i övrigt investerar på annat håll, där risknivån och osäkerheten är lägre.

Under de närmaste decennierna kommer fler samhällsrivningar att ske pga. gruvors expansion. För att kunna flytta samhällen på ett smidigare sätt och samtidigt få industrin att fungera samt ta hänsyn till de boende, anser Villaägarnas Riksförbund att en statlig utredning krävs utifrån följande utgångspunkter:

- Tidsgräns för besked till dem som måste flytta.
- Möjlighet att som i Tyskland flytta samhällen som helhetslösningar.
- Ingen kapitalvinstbeskattning av dem som tvingas lämna sina bostäder.
- Enhetliga skyddsavstånd mellan bostäder och gruvor samt miljö kvalitetsnormer för damning och vibrationer från gruvverksamhet måste fastställas så att boende inte hamnar i en miljömässigt oacceptabel situation, när en gruvverksamhet närmar sig ett samhälle.
- Tidsgränser för när kommunen ska få besked för att kunna upprätta detaljplaner etc. måste fastställas.

- Statligt bidrag till kommunen för att kunna finansiera den extra arbetsbelastning som en samhällsflytt innebär i form av planläggning, flytt av kommunala verksamheter, vägar med mera.
- Efterbehandlingskostnader av färdigutvunna gruvor får inte belasta samhällsekonomin.

VILLAÄGARNAS RIKSFÖRBUND

Gunnar Jansson
Förbundsdirektör