

Har expropriationslagens presumtionsregel spelat ut sin roll?

Av bitr. professor THOMAS KALBRO¹

Artikeln behandlar den s.k. presumtionsregeln i expropriationslagen. Regeln innebär att fastighetsvärden som beror på förväntningar om ändrad markanvändning inte behöver ersättas under vissa förutsättningar, dvs. den får som effekt att ersättningen kan komma att ligga under fastighetens marknadsvärde. I artikeln diskuteras om det senaste decenniets radikala förändringar i mark- och bostadspolitiken innebär att presumtionsregeln har spelat ut sin roll.

1. Bakgrund

Expropriationsregler är kontroversiella och debatteras från tid till annan. Det gäller frågan om när expropriation skall få tillgripas, dvs. om regeringsformens (2 kap. 18 §) krav på ”angelägna allmänna intressen” är uppfyllda.² Vidare diskuteras kompensationsnivån i allmänhet, dvs. om en ersättning som motsvarar marknadsvärdet verkligen innebär att fastighetsägare får ”full kompensation”.³ Att fastställa en rättsenlig ersättning med utgångspunkt från de ekonomiska värderingsmetoder som står till buds för att uppskatta ersättningen är inte heller problemfritt.⁴ Under senare år när tvångsförvärv av mark och rättigheter skett för privata och kommersiella ändamål, t.ex. ledningar för tele- och datakommunikation, har frågan om vinstfördelning mellan parterna diskuterats.⁵

En annan fråga som väcker engagemang är expropriationslagens s.k. presumtionsregel (4 kap. 3 § ExprL). Regeln, som i korthet innebär att fastighetsvärden som beror på förväntningar om ändrad markanvändning inte behöver ersättas, har bl.a. kritiserats för inte ge full

¹ Thomas Kalbro är biträdande professor i fastighetsteknik, KTH, med inriktning mot rättsliga och ekonomiska frågor vid planering och plangenomförande.

² Se t.ex. Bengtsson (1994) *En problematisk grundlagsändring*.

³ Det finns en omfattande rättsekonomisk diskussion som menar att ersättningen teoretiskt borde motsvara fastighetsägarens individuella, subjektiva värde, s.k. reservationspris. Se t.ex. Werin (1978) *Expropriation — en studie i lagstiftningsmotiv och ersättningsrättsliga grundprinciper*, och Kalbro och Sjödin (1993) *Ersättning vid fastighetsreglering* som berör reservationspris och fastigheters marginalvärden. För en internationell överblick av kompensationsproblematiken kan hänvisas till Miceli och Segerson (1999).

⁴ Se t.ex. Hager (1998) *Värderingsrätt: Särskilt om ersättning och värdering vid expropriation* och Norell (2001) *Ersättning för intrång på jordbruksfastigheter: Principer för en rättsenlig värderingsmetodik — speciellt med sikte på vägar och järnvägar*.

⁵ Se t.ex. Lantbrukarnas Riksförbund, 1998 *Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom* och Kalbro, 1998 *Ersättning vid expropriation — en principdiskussion*.

ersättning och därmed vara oskäligen. I mitten av 1990-talet tillsattes en statlig utredning, Markersättningsutredningen, för att göra en översyn av presumtionsregeln med avseende på bl.a. regelns praktiska betydelse, om regeln svarar mot dagens behov och om den uppfyller rimliga krav på rättssäkerhet för den enskilde.⁶ Utredningen föreslog dels att bevisbördan om förekomsten av förväntningsvärden skall flyttas från expropriaten till den exproprierande, dels att presumtionsregeln inte skall gälla förväntningar om täktillstånd enligt 18 § naturvårdslagen.⁷ Det var alltså inte fråga om några mera radikala förslag till förändringar (och förslaget ledde inte till ny lagstiftning).

Finns det då anledning att ånyo debattera frågan? Ja, förutom att den har ett stort principiellt intresse, kan det konstateras att förutsättningarna för markanvändningsplanering, bostadsbyggande och infrastrukturutbyggnad ändrats radikalt under den senaste 15-årsperioden. Några exempel. På grund av finansiella problem har den offentliga sektorn tvingats skära i och effektivisera sin verksamhet. Bl.a. har det statliga stödet till bostadsbyggande avvecklats. Tidigare svarade staten genom sin bostadsfinansiering för en ansevärd del av bostadskostnaderna genom främst räntesubventioner. Då var prissättningen på (förstagångsupplåtelse) av bostäder reglerad och kostnadsstyrd — och priset var lägre än marknadsvärdet. Nu har statens ekonomiska engagemang i princip upphört och någon priskontroll finns inte längre. Priset på bostads- och äganderätter bestäms i stället genom utbud och efterfrågan på marknaden. Vi har alltså gått från ett system med offentligreglerad till marknadsorienterad bostadsproduktion. Kommunens roll att tillhandahålla mark för bebyggelse har tonats ner på många håll och den ”aktiva kommunala markpolitiken” har lagts i malpåse? De kommunala, allmännyttiga bostadsföretagens roll i nyproduktion av bostäder har minskat. Tidigare gränslinjer mellan vad som skall skötas i offentlig respektive enskild regi har luckrats upp, dvs. ansvar för gemensamma anordningar och infrastruktur har överförts till den privata sektorn. Det som skett under de senaste decennierna måste betraktas som ett systemskifte!

Det är bl.a. mot den bakgrunden det kan vara värt att diskutera om expropriationslagens presumtionsregel bara är en ”fortida relik” eller om den har en funktion att fylla även i framtiden.

2. Presumtionsregelns innebörd

2.1 Grundläggande ersättningsprinciper i expropriationslagen

Grundprincipen i expropriationslagen är att fastighetsägarens förmögenhetsställning inte skall påverkas av expropriationen, dvs. fastighetsägarens ekonomiska situation efter expropriationen bör vara densamma som om någon expropriation inte hade ägt rum.

⁶ Dir. 1994:80 *Översyn av presumtionsregeln m.m.* SOU 1996:45 *Presumtionsregeln i expropriationslagen.*

⁷ Motsvarar numera 12 kap. 1 § miljöbalken.

Expropriationsersättningen består av flera olika ersättningsposter. Löseskilling skall betalas då en hel fastighet exproprieras. Intrångsersättning utgår då expropriationen endast avser en del av en fastighet. Annan ersättning avser kompensation för andra ekonomiska förluster som fastighetsägaren kan göra på grund av expropriationen.

Huvudregeln 4 kap. 1 § ExprL innebär att löseskilling skall betalas med fastighetens *marknadsvärde* — och intrångsersättning med den minskning av marknadsvärdet som expropriationen medför. Med marknadsvärde menas då det pris som fastighetsägaren skulle få vid en försäljning av fastigheten på marknaden.⁸ Vissa typer av skador får normalt inte genomslag i fastighetens marknadsvärde, t.ex. flyttningkostnader eller nedläggning eller flyttning av rörelser. Och då skall särskild kompensation utgå i form av annan ersättning.

Från huvudregeln, att ersättning skall betalas med fastighetens marknadsvärde, finns några undantag. Ett sådant undantag är den s.k. *influensregeln* i 4 kap. 2 § ExprL. Regeln innebär att man vid bestämmandet av löseskilling/intrångsersättning, under vissa förutsättningar, skall bortse från själva expropriationsföretagets inverkan på marknadsvärdet av den fastighet som exproprieras. T.ex. kan en planerad expropriation för väg, industri m.m. genom förväntade luftföroreningar, buller, skakningar, estetiska störningar etc. leda till sänkning av marknadsvärdet (s.k. företagskada). På motsvarande sätt kan en väg även ge upphov till en ökning av marknadsvärdet genom att fastigheten får tillgång till bättre kommunikationer (s.k. företagsnytta). Eftersom expropriationsersättningen syftar till att fastighetsägaren skall befinna sig i samma ekonomiska läge som om någon expropriation inte ägt rum, är det naturligt att expropriationsföretagets negativa eller positiva effekter på marknadsvärdet inte beaktas när ersättningen bestäms.⁹

2.2 Presumtionsregeln

Ett annat undantag från expropriationslagens huvudregel, att ersättningen skall motsvara fastighetens marknadsvärde, är presumtionsregeln i 4 kap. 3 § 1 st.

3 § Vid bestämmande av löseskilling skall sådan ökning av fastighetens marknadsvärde av någon betydelse som ägt rum under tiden från dagen tio

⁸ Hur detta marknadsvärde rättsligen bör bestämmas är problem i sig, som dock denna uppsats avstår från att behandla. För detaljerade studier kan hänvisas till Hager (1998) och Norell (2001).

⁹ För att man skall bortse från inverkan av expropriationsföretaget — dvs. beakta företagskadan/nyttan då ersättningen bestäms — skall man bedöma om denna inverkan är ortsvanlig eller allmänvanlig. Det betyder att negativ inverkan, företagskada, skall ersättas endast om skadan med vardagligt språkbruk kan betecknas som "ovanlig" på orten eller i allmänhet. På motsvarande sätt berättigar positiv inverkan, företagsnytta, till ersättning endast om nyttan kan karaktäriseras som "vanlig". Vidare krävs att expropriationsföretagets värdepåverkan är av någon betydelse, vilket beror på dels hur stort absolut belopp det är fråga om, dels hur beloppet förhåller sig till fastighetens totala marknadsvärde.

år före ansökningen om expropriation, dock högst femton år före talans väckande vid domstol, räknas ägaren tillgodo endast i den mån det blir utrett, att den beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt. Avser expropriationen del av fastighet, skall vad som sagts nu om beräkning av marknadsvärde tillämpas i fråga om värdet före expropriationen.

Bestämmelsen innebär alltså att en ökning av fastighetens värde skall antas bero på *förväntningar* om en ändring av markens tillåtna användningssätt (så länge det inte kan visas att värdeökningen har andra orsaker). Med markens tillåtna användningssätt avses i första hand den pågående markanvändningen.¹⁰ Men därutöver räknas också markanvändning som är tillåten enligt lagstiftning, planer eller beviljade tillstånd. Byggrätt enligt en detaljplan eller ett beviljat bygglov är alltså att hänföra till tillåten markanvändning, även om den pågående markanvändningen inte anpassats till planen eller lovet. Åtgärder som kräver tillstånd är däremot att hänföra till ändrad markanvändning.¹¹

Förväntningar om ändrad markanvändning kan t.ex. finnas för en obebyggd fastighet där det bedöms sannolikt att det senare kommer att fattas beslut om detaljplaneläggning i syfte att fastigheten skall kunna bebyggas med bostäder, kommersiella lokaler, industrier e.dyl. Dessa förväntningar om en mer lönsam markanvändning i framtiden medför alltså att fastigheten får ett högre marknadsvärde än vad som är motiverat av fastighetens användningssätt i befintligt och obebyggt skick. Enligt presumptionsregeln behöver i princip dessa förväntningsvärden inte ersättas. Regeln ger sålunda möjlighet att betala en expropriationsersättning som ligger *under* fastighetens aktuella marknadsvärde.¹²

Presumptionsregeln gör det dock inte möjligt att helt bortse från förväntningsvärden. Det är endast sådana förväntningsvärden som uppstått efter den s.k. *presumptionstidpunkten* som inte är ersättningsgilla. Huvudregeln är att presumptionstidpunkten ligger tio år före ansökan om expropriationstillstånd (dock inte tidigare än 15 år före det att talan väcks om expropriationen vid domstol). Från denna regel finns dock ett viktigt undantag enligt 4 kap. 3 § 2 st. Då expropriationsansökan avser kvartermark i en detaljplan som är avsedd för "enskilt bebyggande" med t.ex. bostäder får inte presumptionstidpunkten ligga tidigare än den dag då planen vann laga kraft (för kvartermark för "allmänt ändamål", t.ex. en skola, gäller dock 10-årsregeln).

¹⁰ Det gäller även markanvändning som strider mot planer eller lagstiftning om den var tillåten då den startades.

¹¹ Se prop. 1972:109 s. 233.

¹² Presumptionsregeln och influensregeln överlappar delvis varandra, eftersom gränsen mellan förväntningsvärden och s.k. företagsnytta inte är alldeles klar. I ett rättsfall har dock slagits fast, att värdeökning som orsakas av detaljplanering av ett område inte faller under influensregeln, utan där skall presumptionsregeln tillämpas (NJA 1981 s. 933).

3. Motiv för presumtionsregelns införande

Presumtionsregeln avsåg till en början, 1971, enbart värdestegring i samband med expropriation för tätbebyggelse. Sedan 1972 är den dock tillämplig på samtliga expropriationsändamål i 2 kap. ExprL.

I förarbetena till införandet av bestämmelsen anför flera motiv, av olika karaktär, för att inte ersätta förväntningsvärden. Ett argument har att göra med ersättningsreglernas ”skälighet”, från såväl den exproprierandes som fastighetsägarens synvinkel.

Å ena sidan kan expropriaten med fog kräva att inte bli drabbad av ekonomisk förlust till följd av att hans egendom behöver tas i anspråk för att tillgodose ett allmänt intresse. Å andra sidan har den exproprierande ett lika befogat anspråk på att inte behöva betala för sådana värden som tillskapats genom hans egna insatser.¹³

Det är ett angeläget önskemål att den exproprierande inte skall behöva ersätta värden som har uppstått till följd av samhällets egna insatser genom planerings- och investeringsverksamhet.¹⁴

Här slås den grundläggande principen fast, att den som tvingas avstå sin fastighet inte skall drabbas av en ekonomisk förlust. Men samtidigt skall den exproprierande inte behöva betala ”för mycket”. Och då avses särskilt sådan värdestegring som har sin grund i den exproprierandes egna insatser och investeringar. Detta argument berör den debatt som framförallt fördes på 1950- och 1960-talen om vilken värdestegring som skulle anses vara förtjänt respektive oförtjänt om den tillfaller fastighetsägare. Argumentet skall diskuteras närmare i avsnitt 4.

Ett annat motiv har att göra med att expropriationsersättningen anses vara för hög, vilket bl.a. får negativa effekter på planering och markanvändning.

Från flera håll har omvittnats att expropriationsersättningarna alltför ofta bestäms till högre belopp än vad som är skäligt. Det är bl.a. på kommunalt håll en utbredd uppfattning att expropriation är en ekonomiskt ofördelaktig förvärvsform. Detta har i vissa fall lett till att kommunerna inriktat sin planering på områden som kunnat förvärfvas utan expropriation, trots att andra områden skulle varit lämpligare från plansynpunkt. En sådan ordning är uppenbart otillfredsställande.¹⁵

Uttalandet indikerar att den mark kommunerna *egentligen* skulle vilja förvärva och bebygga är, beroende på förväntningsvärden, för dyr för att markförvärv skall bli aktuella. Man koncentrerar därför sina förvärv för tätortsutbyggnaden till områden där priserna är lägre. Vad detta kan tänkas bero på diskuteras i avsnitt 5.

Av förarbetena framgår också att höga markpriser och markvärdestegring upplevs som ett generellt problem.

¹³ Prop. 1971:122 s. 165.

¹⁴ Ibid. s. 166.

¹⁵ Ibid. s. 166.

Höga expropriationsersättningar är ogynnsamma från allmän synpunkt inte bara därigenom att de medför stora påfrestningar på den exproprierandes ekonomi och leder till ovidkommande hänsyn i planeringssammanhang. De får också återverkningar i fråga om den allmänna prisnivån på mark och bidrar till att skruva upp denna på ett från samhällsekonomisk synpunkt olyckligt sätt.

Markvärdestegringen, särskilt i och i närheten av tätorterna, har länge utgjort ett allvarligt problem som det har varit svårt att komma till rätta med. Mot bakgrund härav är det minst sagt otillfredsställande om ersättningar vid expropriation bestäms på ett sätt som innebär att denna värdestegring inte bara godtas utan t.o.m. uppmuntras.¹⁶

Vari detta problem består — och om problemet fortfarande finns kvar — behandlas också i avsnitt 5.

Slutligen något om presumtionsperiodens längd, som i praktiken avgör hur stor del av förväntningsvärdena som behöver ersättas. Desto längre perioden är, desto lägre kan man anta att förväntningsvärdena är vid periodens början — och ju mindre del av förväntningsvärdena måste ersättas. Några remissinstanser menade att perioden borde vara 25 år, men departementschefen fördrog en tioårsperiod med följande motivering.¹⁷

Den tid under vilken värdestegringen skall ha konstaterats bör inte vara alltför lång. Dels försvagas sannolikheten för att värdestegringen beror på tätbebyggelseutvecklingen och dels ökar utredningssvårigheterna ju längre tid som skall överblickas. Jag har därför stannat för att regeln bör gälla den värdestegring som ägt rum under de senaste tio åren före ansökningen om expropriation.¹⁸

4. Är presumtionsregeln skälig?

Ersättningsnivån vid expropriation — inklusive frågan om förväntningsvärden skall ersättas eller inte — berör åtminstone två skälighetsaspekter.¹⁹

Primärt har ersättningens storlek betydelse för förhållandet mellan den exproprierande och expropriaten. Som framgår av föregående avsnitt säger förarbetena att den exproprierande inte skall behöva betala för sådana värden som *tillskapats genom egna insatser*. En nyckelfråga är alltså: vilka värden har den exproprierande skapat?

En annan fråga är expropriatens situation i förhållande till andra fastighetsägare. Ett önskemål som då kan ställas upp är att fastighetsägare skall *behandlas lika*. Eller annorlunda uttryckt; en fastighetsägare

¹⁶ Ibid. s. 166.

¹⁷ Prop. 1972:109 s. 235. Argument som framfördes för en längre presumtionsperiod var att den då påbörjade s.k. fysiska riksplaneringen hade ett betydligt längre tidsperspektiv än 10 år.

¹⁸ Prop. 1971:122 s. 181.

¹⁹ Se t.ex. Holmström (1985, s. 156) *Rationalitet, rättvisa och demokrati — tre problem i svensk markpolitik*.

som blir föremål för expropriation bör inte behandlas sämre — eller bättre — än en fastighetsägare vars fastighet inte exproprieras.

Presumtionsregeln i relation till dessa två skälighetsaspekter skall behandlas i de två nästföljande avsnitten.

4.1 Vem skapar markvärdestegringen?

På 1950-talet gjorde Markvärdeutredningen en omfattande analys av värdestegringsfrågan.²⁰ Bl.a. preciserades ett antal faktorer, värdestegringskategorier, som kan ge upphov till värdeökning. Dessa faktorer kan i stort hänföras till fem grupper:²¹

1. Fastighetsägarens egna investeringar i mark, anläggningar och byggnader.
2. Allmän ekonomisk utveckling på grund av teknologiska framsteg, näringslivs- och befolkningstillväxt, förändringar i efterfrågan och priser etc.
3. Nya naturtillgångar upptäcks på en fastighet, t.ex. mineraler, grus eller torv.
4. Offentliga investeringar i teknisk infrastruktur, skolor, kollektivtrafik m.m.
5. S.k. rättsutvidgning genom offentlig planläggning och tillståndsgivning

Vilka av dessa värden kan då den exproprierande anses ha bidragit till genom egna insatser och investeringar? När det gäller kategori 1, fastighetsägarens egna investeringar, torde det normalt saknas samband med den exproprierande (såvida det inte har utgått subventioner eller investeringsbidrag till fastighetsägaren). När det gäller kategori 2 och 3 är bilden inte lika klar. Naturligtvis påverkar övergripande samhällsbeslut den allmänekonomiska utvecklingen och t.ex. offentliga geologiska karteringar kan vara en förutsättning för upptäckten av naturtillgångar. Det är dock ofta fråga om ganska indirekta samband mellan denna typ av samhällsåtgärder och markvärdestegring. Ett mer direkt samband finns dock för kategorierna 4 och 5. Offentliga investeringar i teknisk infrastruktur m.m. och offentlig planläggning är i många fall en avgörande förutsättning för att förväntningar om ändrad markanvändning skall uppstå. Och det är just den värdestegring som uppstått till följd av samhällets egna insatser genom planerings- och investeringsverksamhet presumtionsregeln tar sikte på.²²

Vad samhällets insatser i form av investerings- och planeringsverksamheten egentligen består av kräver dock en närmare precisering.

4.1.1 Offentliga investeringar?

Offentliga organ har ett omfattande ansvar för investeringar i teknisk infrastruktur och skolor, daghem m.m. Dessa investeringar gör ofta

²⁰ SOU 1957:3 *Indragning av oförtjänt jordvärdestegring*.

²¹ Utredningen diskuterar egentligen nio olika värdestegringsfaktorer men vissa är av mindre intresse och andra kan infogas i samma kategori.

²² Prop. 1971:122 s. 166.

obebyggd mark mer attraktiv för ny bebyggelse vilket kan leda till markvärdestegring. Vid ett första påseende kan det därför tyckas som att det offentliga borde ha rätt att tillgodogöra sig denna värdestegring.

Här är det dock nödvändigt att göra en åtskillnad mellan två kategorier av anläggningar. (1) Anläggningar som är skattefinansierade. Hit hör t.ex. allmänna vägar, skolor och daghem. (2) Anläggningar där visserligen offentliga organ är (eller historiskt sett har varit) huvudmän, men där finansieringen sker genom avgifter från de fastigheter som brukar anläggningen.²³ Det kan exemplifieras med vatten- och avloppssystem, allmänna platser i detaljplan²⁴ och ledningar för fjärrvärme, el och telekommunikation.

Den senare kategorin anläggningar har alltså (helt eller delvis) betalats av fastighetsägare — och när dessa anläggningar ger upphov till markvärdestegring är det snarare fastighetsägarna/brukarna som borde vara förtjänta av värdestegringen än samhället/skattekollektivet som helhet.

4.1.2 Planering och tillståndsgivning?

Att planering och tillståndsgivning i form av bl.a. bygglov är nödvändiga medel för att skapa en totalt sett lämplig markanvändning behöver inte diskuteras. Samordning av markanvändning, infrastruktur och bebyggelse är en förutsättning för en god miljö — och markvärdestegring.²⁵

Frågan är dock om den värdeökning som normalt uppstår då en fastighet detaljpaneläggis/erhåller bygglov i sin helhet kan hänföras till en produktiv planeringsinsats av det allmänna. Svaret måste bli nej! Till större eller mindre del kan det antas att denna värdestegring beror på andra faktorer, t.ex. ökad efterfrågan på bostäder som har sin grund i en allmänekonomisk utveckling. Är t.ex. den värdestegring som idag sker på mark i tillväxtregionerna ett resultat av offentlig planeringsverksamhet? Är det inte snarare befolknings- och inkomstutvecklingen — i kombination med *bristen* på planer för ny bebyggelse — som drivit upp markpriserna?

4.1.3 Kommentarer

En grundläggande utgångspunkt vid införandet av presumtionsregeln var att ersättning inte skall utgå för värden som har uppstått till följd av samhällets egna insatser genom planerings- och investeringsverksamhet.²⁶ Det synes dock som presumtionsregelns utformning leder

²³ Bl.a. delar av el- och televerksamheten har ju under 1990-talet blivit privatiserade.

²⁴ Vad avser mark- och anläggningskostnader för "lokala" allmänna platser.

²⁵ Det finns en rad goda skäl för en offentlig reglering av markanvändning och bebyggelse, se t.ex. Fischel (1999) *Zoning and Land Use Regulation*. Naturligtvis kan det alltid diskuteras hur en sådan reglering skall utformas i detalj.

²⁶ Prop. 1971:122 s. 166.

till mer långtgående effekter än vad som egentligen är avsikten i förarbetena. Att inte ersätta någon del av förväntningsvärdena torde normalt innebära att ersättning inte heller utgår för sådan värdestegring som har andra orsaker än samhällets insatser.

Dessutom bör noteras att presumtionsregeln inte bara är tillämplig då det "allmänna" exproprierar. Den kan även åberopas av privata exproprianter, t.ex. ett företag som behöver mark för näringsverksamhet.²⁷ I sådana fall torde sambandet mellan förväntningsvärden och den exproprierandes insatser i än högre grad kunna ifrågasättas.²⁸

4.2 Likabehandling mellan fastighetsägare?

En målsättning med rättsreglerna kan vara att fastighetsägare i likartade situationer skall behandlas lika i ekonomiskt avseende — oberoende av om fastigheten exproprieras eller inte.

Nu kan det givetvis diskuteras vilka situationer som skall anses vara likartade och vilka som är olika. Å ena sidan kan det hävdas, att just det faktum att en fastighet blir exproprierad — och en annan fastighet inte blir det — visar att fastigheterna inte är i en likartad situation. Men en sådan ståndpunkt stänger automatiskt dörren för en fortsatt analys. Å andra sidan kan målsättningen vara att *alla* fastigheter skall behandlas lika, dvs. får en fastighetsägare tillgodogöra sig värdeökning t.ex. genom ny bebyggelse skall alla få göra det. Det skulle bl.a. kunna innebära att en fastighetsägare som får ett negativt beslut om bygglov är berättigad till kompensation. Alternativt skulle all värdestegring på grund av ändrad markanvändning dras in till samhället, exempelvis genom beskattning eller marksocialisering. Båda dessa synsätt förutsätter genomgripande systemförändringar i det markpolitiska lagstiftningskomplexet — förändringar som möjligen må ha ett principiellt intresse att diskutera men som knappast är realistiska att överväga.

Därför skall likabehandlingsproblemet analyseras med utgångspunkt från följande situation. Antag att vi har två fastigheter — med likartad utformning, användning m.m. — som är lokaliserade intill varandra. För båda fastigheterna finns förväntningar om ändrad markanvändning. Vi antar att vidare att *en* av dessa fastigheter blir exproprierad. Och frågan är således; vilka effekter har presumtionsre-

²⁷ Just "näringsverksamhet" är det ändamål i ExprL som är vanligast förekommande vid privat expropriation, Lindén (1998, s. 21) Expropriationsändamålen och regeringens praxis. Men presumtionsregeln är även tillämplig i speciallagstiftning som t.ex. ledningsrättslagen, där den exproprierande inte sällan är ett privat företag.

²⁸ Detta uppmärksammas också av Markersättningsutredningen. "Enligt utredningens uppfattning är det inte självklart att privata rättssubjekt skall få åberopa presumtionsregeln och åtnjuta samma förmån som ett allmänt rättssubjekt" (s. 12). Utredningen menar dock — på grund av att expropriationslagen i övrigt inte skiljer på vem som exproprierar — att ett undantag från presumtionsregeln vid privat expropriation lämpligen bör övervägas "i ett större sammanhang".

geln från likabehandlingssynpunkt, dvs. hur behandlas ägaren till den fastighet som exproprieras i jämförelse med sin granne?

Denna frågeställning kan delas upp i två typfall. I första fallet antas att förväntningsvärdena kommer att *realiseras*. Syftet med expropriationen är alltså att bidra till detta förverkligande. I det andra fallet antas att expropriationen sker för ett ändamål som *grusar* förväntningarna om en ändrad markanvändning.

4.2.1 *Fall 1*. Expropriationsändamålet realiserar förväntningsvärdena. Om förväntningar om ändrad markanvändning är rationellt underbyggda och baserade på relevant information kommer förväntningarna att realiseras, dvs. ett tillstånd till ändrad markanvändning kommer att medföra att värdet på fastigheten enligt den nya markanvändningen blir lika med — eller högre — än marknadsvärdet inkl. förväntningsvärde före tillståndsbeslutet.

Den fastighetsägare som själv skall genomföra den nya markanvändningen får naturligtvis tillgodogöra sig förväntningsvärdet — och ett eventuellt högre värde baserat på den nya markanvändningen.²⁹

När expropriation sker för att förverkliga förväntningar om ändrad markanvändning är det främst expropriation för *tätbebyggelseändamål* som är aktuell (2 kap. 1 § ExprL).³⁰ Effekten av presumptionsregeln blir att förväntningsvärdet "fråntas" fastighetsägaren för att initialt tillfalla exproprianden, dvs. normalt kommunen. Som ett nästa steg måste kommunen sedan överlåta marken till en lämplig byggherre, t.ex. ett privat byggföretag eller ett allmännyttigt bostadsföretag. Vad gäller prissättningen av marken vid denna överlåtelse finns två alternativ.

1. Kommunen överlåter marken på marknadsmässiga villkor, dvs. byggherren får betala marknadsvärdet på marken. Skillnaden mellan marknadsvärdet och expropriationsersättningen — förväntningsvärdet — tillfaller sålunda kommunen

2. Kommunen väljer att överlåta marken till pris som ligger under marknadsvärdet, t.ex. i syfte att gynna byggherren, framtida hyresgäster eller bostadsrättshavare. Subventionen, dvs. hela eller delar av förväntningsvärdet, tillfaller alltså den senare kategorin.

En tillämpning av presumptionsregeln innebär uppenbarligen att den fastighetsägare som exproprieras behandlas annorlunda, dvs. sämre, än sin granne när det gäller att få tillgodogöra sig värdestegring till

²⁹ Detta innebär inte nödvändigtvis att förväntningsvärdet utgör en vinst för just denne fastighetsägare. Ägaren kan ha köpt fastigheten relativt nyligen och därigenom betalat ett pris som inkluderat förväntningsvärde. Det kan med andra ord ha skett en fördelning av värdeökningen mellan nuvarande och tidigare ägare.

³⁰ Ett motiv till att expropriation sker för *tätbebyggelse* kan vara att den befintliga fastighetsstrukturen är "splittrad" och därigenom försvårar en planerad markanvändning, t.ex. när ett antal tomter med äldre fritidsbebyggelse skall utnyttjas för grupphusbebyggelse. Ett annat skäl kan vara att den existerande ägarstrukturen inte möjliggör en förändring av markanvändningen, t.ex. när jord- eller skogsbruksmark skall utnyttjas för flerbostadsbebyggelse.

följd av att ny bebyggelse skall uppföras. Frågan är om denna skillnad kan legitimeras med att (a) kommunen, genom att agera "mellanhand" vid expropriationen, bör få tillgodogöra sig markvärdestegringen eller (b) framtida byggherrar, villaägare, hyresgäster etc. bör gynnas och få förvärva mark till ett subventionerat pris.

För att belysa den frågan är det nödvändigt att ge en kort bakgrund till de stora förändringar som skett i mark- och bostadspolitiken sedan expropriationslagens tillkomst i början på 1970-talet.

Expropriationslagen tillkom under en period då en miljon bostadslägenheter skulle byggas under en tioårsperiod, det s.k. miljonprogrammet, som medförde ett stort behov av mark för tätortsutveckling och på många håll en kraftig prisutveckling på mark.

Ett centralt bostadssocialt mål var då att bostäder skulle produceras till självkostnad. Och en förutsättning för att erhålla statliga, förmånliga bostadslån var att kostnaderna för såväl mark som byggande inte översteg fastställda nivåer. Prissättningen av bostäder var med andra ord *kostnadsstyrd*, dvs. priset vid förstagångsupplåtelse av villor, radhus och bostadsrätter utgjordes av summan av de ingående kostnadsposterna. Mot den bakgrunden är det naturligt att det fanns önskemål om att hålla kostnaderna för markförvärv nere.

I dag är situationen annorlunda. Under det senaste decenniet har det genomförts radikala förändringar i riktning mot marknadsorienterad planering och bostadsbyggande. T.ex. är den prisreglering som var en förutsättning för statliga bostadslån nu borta. Prissättningen på bostäder är istället *utbuds- och efterfrågestyrd*, dvs. de priser som bostadsköpare betalar för sina bostäder motsvarar marknadsvärdet.³¹ Med ett sådant system kan *markens värde* närmast ses som en "restpost" i den ekonomiska kalkyl som byggherren gör inför ett byggprojekt. Det pris som kan betalas för marken styrs av (förväntat) marknadsvärde på bostäderna minus byggproduktionskostnader och företagsvinst. Med andra ord finns det inte något direkt samband mellan det markpris byggherren betalar och det försäljningspris han kan erhålla för de färdiga bostäderna.³² Markpriset avgör i stället vilken *vinst* byggherren erhåller. Är markpriset lågt blir vinsten större; är priset högt blir vinsten lägre.

Då vi nu övergått från en prisreglerad och självkostnadsbaserad bostadsproduktion till ett marknadsorienterat byggande är alltså frågan; kan de effekter som presumtionsregeln ger fortfarande legitimeras? Enligt min mening är det tveksamt. I ett marknadsorienterat system är det svårt att se att byggherrar eller kommuner skall gynnas på bekost-

³¹ För hyresbostäder gäller dock den s.k. bruksvärdesprincipen där de allmännyttiga bostadsföretagen skall vara hyresledande. I många av de allmännyttiga företagen har det dock skett en "marknadsanpassning" av hyresnivåerna. Samtidigt kan konstateras att de allmännyttiga företagens roll i nyproduktionen av bostäder varit marginell under 1990-talet.

³² Ätminstone i teorin och på kort sikt. Markprisnivåns betydelse för slutproduktens pris på lång sikt är dock en betydligt mer komplicerad fråga.

nad av fastighetsägare vars mark tas i anspråk med expropriation. Ersättningen borde motsvara marknadsvärdet, inklusive förväntningsvärden!

4.2.2 *Fall 2.* Expropriationsändamålet grusar förväntningsvärdena. I föregående fall var syftet med expropriationen att realisera förväntningsvärden och ny bebyggelse. Ibland kan dock situationen vara den motsatta. Expropriation kan ske för ändamål som utsläcker fastighetsägarens förväntningar om en ändrad — mer ekonomiskt lönsam — markanvändning. Det kan exemplifieras med förvärv av grönområden, vägar och annan infrastruktur.

Vilka effekter får denna situation på våra två exempelfastigheter? För att belysa detta kan det vara lämpligt att skilja på två olika fall.

1. Expropriation av den ena fastigheten är kopplad till att ny bebyggelse inte heller kommer att tillåtas på grannfastigheten. Det kan exempelvis tänkas att fastigheten exproprieras för friluftsåndamål, samtidigt som den kommunala översiktsplanen ändras/preciseras för att endast medge pågående markanvändning på den andra fastigheten. Dvs. i detta fall utsläcker expropriationen respektive bebyggelseplaneringen förväntningsvärdena på *båda* fastigheterna.

2. Expropriation av den ena fastigheten sker för ändamål som är nödvändiga för att bebyggelse, och förväntningsvärden, skall kunna realiseras på grannfastigheten. En förutsättning för den nya bebyggelsen kan t.ex. vara att den fastighet som exproprieras måste användas som grönområde, trafikaneläggning, daghem, skola e.dyl.

Dessa fall leder till olika resultat. I det första fallet behandlas fastigheterna lika — inte någon av fastighetsägarna får tillgodogöra sig förväntningsvärden. I det andra fallet behandlas fastighetsägarna olika — värdet av ny bebyggelse tillfaller endast den fastighet som inte exproprieras.³³

4.2.3 Kommentar

Det är inte oproblemiskt att diskutera "likabehandling" på grund av svårigheterna att avgöra vilka fall som skall anses vara lika respektive olika. Även om man accepterar utgångspunkterna för de fall som presenterats ovan, blir inte presumptionsregelns effekter från likabehandlingssynpunkt entydiga. Ett slopande av bestämmelsen skulle i vissa situationer leda till att förutsättningarna för likabehandling mellan fastighetsägare ökar. I andra situationer behövs regeln för att det skall ske en likabehandling!

³³ Det kan nämnas att likabehandling — eller "värdeutjämning" mellan fastigheter — i den situation som andra fallet exemplifierar, är ett problem som lagen om exploateringssamverkan (1987:11) delvis tar sikte på. Ett förslag till förbättring av denna lagstiftning har presenterats av Plan- och byggtredningen (SOU 1996:168). Problemet har också behandlats av Almgren (1976) *Planskadeproblemet*; Brunfelter (1984) *Svensk planlagstiftning i historiskt perspektiv* och Kalbro (1988) *Fördelning av exploateringsvinst mellan fastighetsägare*.

5. ”För låg” respektive ”för hög” expropriationsersättning?

Expropriation är ett, av många, markpolitiska medel att åstadkomma en samhällsekonomiskt lämplig markanvändning.³⁴ De ändamål för vilket expropriationen sker bör alltså vara samhällsekonomiskt lönsamma. Värdet som tillskapas genom expropriationen måste därför överstiga det värde som kan uppnås om expropriationen *inte* genomförs.³⁵

Den samhällsekonomiska lönsamheten är i princip oberoende av själva expropriationsersättningen. Storleken på ersättningen bestämmer ”bara” hur expropriationsföretagets vinst fördelas mellan den exproprierande och fastighetsägaren. På vilken nivå ersättningen bör ligga är således en *fördelningsfråga*. Det betyder dock inte att utformningen av ersättningsbestämmelser behöver vara helt betydelselösa från lönsamhetssynpunkt.

Från teoretisk synvinkel är det önskvärt att expropriationsersättningen inte är *för låg*. Annars kan kostnaden för att exproprieras upplevas som alltför förmånlig av den exproprierande. Potentiellt skulle det kunna leda till dels att expropriationsinstitutet utnyttjas i onödigt hög omfattning, dels att expropriation sker för ändamål som inte är samhällsekonomiskt motiverade. Men i praktiken bör nog inte problemet med ”okynnesexpropriationer” på grund av för låg expropriationsersättning överdrivas. Det finns som bekant legala restriktioner för när expropriation får tillgripas. Alltifrån det grundläggande kravet på att ändamålet måste tillgodose angelägna allmänna intressen (RF 2 kap. 18 §) till mer förfinade kriterier i expropriationslagen och i speciallagstiftning.³⁶ Dessutom är det förenat med ”politiska kostnader” att använda expropriationsinstitutet (även om storleken på dessa kostnader kan tänkas variera från tid till annan).

Den omvända frågeställningen, om ersättningsnivån vid expropriation kan tänkas bli *för hög*, är möjligen intressantare. Inte minst mot bakgrund av att detta var en huvudlinje i argumentationen vid införandet av presumtionsregeln.

Allmänt kan man då konstatera, att för de flesta fastigheter torde det samhällsekonomiska värdet, minst, motsvara fastigheternas mark-

³⁴ Det grundläggande motivet för att över huvud taget legitimera tvångsförvärv, kan sammanfattas med *hold-out*-problemet. Dvs., när vissa bestämda markområden behöver tas i anspråk kommer fastighetsägaren i en monopolsituation och får — om möjligheten till expropriation inte finns — en potentiell möjlighet att fördröja förvärvet och därigenom utöva ”utpressning” mot köparen. För en mer utförlig diskussion kan hänvisas till Werin (1978) *Expropriation — en studie i lagstiftningsmotiv och ersättningsrättsliga grundprinciper* och Miceli & Segerson (1999) *Takings*.

³⁵ För att vara något mer precis; denna värdeskillnad måste vara större än de s.k. transaktionskostnader som uppstår för att genomföra expropriationen

³⁶ T.ex. 2 kap. 12 § ExprL, som säger att expropriation inte får ske ”om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den”.

nadsvärde.³⁷ En expropriationsersättning som motsvarar marknadsvärdet (eller mer) är mot den bakgrunden motiverad. Detta gäller även om marknadsvärdet är baserat på förväntningar — under förutsättning att förväntningarna är välgrundade och realistiska. Den sistnämnda förutsättningen är dock inte alltid uppfylld. Under vissa perioder kan det finnas ”spekulationsbubblor” i ekonomin. Fastighetskraschen i början på 1990-talet och den kraftiga nedgången på aktiebörserna under senare år illustrerar att marknaden inte alltid har rätt. Alltså kan fastighetsvärdena baseras på förväntningar som inte är rationellt underbyggda. Under en viss (begränsad) tidsperiod kan således marknadsvärdet överstiga det långsiktiga samhällsekonomiska värdet.

5.1 Argument i förarbetena till presumtionsregeln

Som framgår av avsnitt 3 ställer förarbetena upp flera argument för att en expropriationsersättning som inkluderar förväntningsvärden leder till för höga ersättningsbelopp.

Det sägs bl.a. att expropriationsersättningarna medför *stora påfrestningar på exproprierandes ekonomi*.³⁸ Detta indikerar att den exproprierande inte kan få full täckning för sina markförvärvskostnader — genom försäljningspris eller hyresintäkter — när ändamålet med expropriationen senare förverkligas. Detta gäller naturligtvis för icke-kommersiella ändamål som skolor, vägar, grönområden etc. där finansieringen görs med skattemedel. Men för kommersiella ändamål där verksamheten sker på marknadsmässiga villkor, t.ex. lokaler för kontor och industrier, är argumentet inte självklart. Här borde väl markförvärvskostnaden kunna överföras på den som slutligen skall använda marken?

Uttalandet i förarbetena måste dock sättas in i sitt historiska, bostadspolitiska sammanhang. Som nämnts var ett viktigt syfte med expropriationslagen att kunna genomföra det s.k. miljonprogrammet med bostäder. Bostadsproduktionen — och upplåtelsen av bostäder — skedde under denna period inte på marknadsanpassade villkor. Det fanns, genom den subventionerade statliga bostadsfinansieringen, en prisreglering av såväl mark som produktionskostnader. Bostäder skulle produceras till självkostnader och upplåtas till pris- eller hyresnivåer som låg under en marknadsmässig nivå. Markförvärvskost-

³⁷ Fastighetens samhällsekonomiska värde kan approximeras med fastighetsägarens eget, individuella värde på fastigheten, det s.k. reservationspriset. För de flesta fastigheter kan man anta att ägarens reservationspris är högre än marknadsvärdet. I annat fall skulle ägaren välja att sälja fastigheten (se t.ex. Werin, 1978). En komplicerande faktor är emellertid förekomsten av s.k. externa effekter som inte behöver beaktas av fastighetsägaren eller köpare och säljare vid marknadsprissbildningen. Negativa externa, t.ex. miljöstörningar och estetiska störningar, kan medföra att det samhällsekonomiska värdet är lägre än marknadsvärdet. Å andra sidan kan det finnas positiva externa effekter, t.ex. möjligheten att utnyttja en skogsbruksfastighet enligt allemansrätten, som medför att det samhällsekonomiska värdet är högre än fastighetens marknadsvärde.

³⁸ Prop. 1971:122 s. 166.

nader kunde alltså inte utan vidare tas ut av de framtida brukarna av bostäder. För att i någon mån ge en bild av kommunernas centrala roll som markförvärvare i detta system kan följande siffror vara av intresse. Mellan 1972 och 1978 byggdes ca 90 procent av alla lägenheter i flerbostadshus på mark som förmedlats av kommunen. Motsvarande siffra för gruppbyggda småhus är ca 75–80 procent.³⁹

Ett annat argument för presumtionsregelns införande var att en expropriationsersättning, där förväntningsvärden måste betalas, ansågs leda till *ovidkommande planeringshänsyn*.⁴⁰ Det anfördes att kommunerna inriktat sin planering på områden som kunnat förvärvas (billigare) utan expropriation, trots att andra områden skulle varit lämpligare från plansynpunkt. Argumentet verkar i förstone något förbryllande. Som nämndes tidigare är den samhällsekonomiska lönsamheten av ett expropriationsprojekt i princip oberoende av själva expropriationsersättningen. Lönsamheten bestäms istället av skillnaden mellan fastighetens värde i ny markanvändning och värdet av den pågående markanvändningen (som går förlorad i och med att projektet genomförs). Ersättningen är mot den bakgrunden enbart en fördelningsfråga mellan den som förvärvar respektive avstår marken. Varför skulle då kommunerna som planmyndighet, med samhällsekonomiskt ansvar, välja att göra sämre bebyggelseplaner på grund av att expropriationsersättningen upplevs som för hög?

Återigen synes de historiska förutsättningarna vara ”boven i dramat”. Som sagt, bostadsproduktionen var prisreglerad med en mycket stark fokusering på att hålla *kostnaderna* nere. Det fick till konsekvens att frågan om vilket ”utgångsvärde” bebyggelsen genererade kom något i skymundan.⁴¹ Och följaktligen, som förarbetena säger, kunde bebyggelse av kostnadsskäl lokaliseras till områden som var mindre lämpliga.

Förarbetena tar också upp den kraftiga *markvärdestegringen*, i och i närheten av tätorterna, som ett motiv för att inte ersätta förväntningsvärden.⁴² För att presumtionsregeln skall få en dämpande effekt på prisbildningen krävs, att expropriation framstår som ett realistiskt alternativ att räkna med för fastighetsägare som äger mark kring tätorterna. Och, som understryks i förarbetena, det förutsätter att kommunerna bedriver en aktiv markpolitik⁴³ — en förutsättning som utan tvekan var uppfylld i de flesta kommuner (vilket siffrorna ovan indikerar).

Man kan allmänt diskutera negativa effekter av markvärdestegring, som beror på (realistiska) förväntningar om ändrad markanvändning.

³⁹ Boverket (1991) *Studie av markvillkoret och dess tillämpning*.

⁴⁰ Prop. 1971:122 s. 166.

⁴¹ Det måste dock sägas att lägenheternas *inre utformning* ägnades stor uppmärksamhet och det råder inte någon tvekan om att bostadsstandarden höjdes kraftigt under den här perioden.

⁴² Prop. 1971:122 s. 166.

⁴³ Ibid. s. 167.

Det skall dock inte göras här. Men det är värt att notera, att det fanns ett särskilt skäl till att markvärdestegringen uppfattades som ett problem i början på 1970-talet. Även detta skäl har att göra med det då rådande bostadsfinansieringssystemet. Staten subventionerade bostadsbyggandet i syfte att minska boendekostnaderna. Därmed ökade efterfrågan på bostäder, vilket i sin tur riskerade att driva upp markpriserna på obebyggd mark. Det fanns alltså en uppenbar risk att bostadssubventionerna skulle "spilla över" på ägare till välbelägen mark, istället för att komma de boende tillgodo. Mot den bakgrunden var införandet av presumtionsregeln — i kombination med en aktiv markpolitik — en logisk åtgärd.

6. Slutord

Här skall jag slutligen försöka sammanfatta och diskutera den fråga som ställs i artikelns rubrik; har presumtionsregeln spelat ut sin roll?

Ett viktigt motiv för att inte ersätta värden som beror på förväntningar om ändrad markanvändning är, enligt förarbetena, att ersättning inte skall behöva betalas för värden som har uppstått till följd av samhällets egna insatser genom planerings- och investeringsverksamhet.⁴⁴ Genom sin utformning får dock presumtionsregeln mer långtgående effekter än vad som egentligen är avsikten. Att inte ersätta någon del av förväntningsvärdena torde normalt innebära att ersättning inte heller utgår för sådan värdestegring som har andra orsaker än samhällets insatser.

Presumtionsregelns effekter från "likabehandlingssynpunkt" har analyserats i två typfall. Det ena fallet avser då expropriationsföretaget *grusar* förhoppningar om att markanvändningen skall ändras, t.ex. då en fastighet i närheten av en tätort exproprieras för ett natur- eller friluftssändamål. I den situationen går det att hitta argument som talar såväl för som emot presumtionsregeln. I det andra fallet — då expropriationsföretaget syftar till att *realisera* de förväntningar om ändrad markanvändning — är presumtionsregeln, enligt min mening, mer tveksam. Det kan exemplifieras med expropriation för tätbebyggelse, där kommunen sedermera överlåter marken till en privat exploatör som i sin tur säljer t.ex. bostäder till marknadsmässiga priser. Det är svårt att legitimera presumtionsregeln när expropriation sker för ändamål som bedrivs på kommersiella, marknadsmässiga villkor (vilket är fallet för t.ex. huvuddelen av de bostäder som producerats sedan 1990-talets början). Hur motiverar man i sådana fall att en fastighetsägare vars mark exproprieras skall ha en lägre ersättning än fastighetens marknadsvärde?

Flera av motiven för presumtionsregelns införande handlar om att en expropriationsersättning som inkluderar förväntningsvärden blir "för hög". Dessa argument synes relevanta mot bakgrund av de förutsättningar för mark- och bostadspolitiken som fanns då presumtions-

⁴⁴ Prop. 1971:122 s. 166.

regeln kom till. Då utgick stora statliga subventioner till bostadsbyggandet, priser på mark och bostäder var reglerade etc., dvs. bostadsproduktionen skedde inte på marknadsanpassade villkor. Den situationen råder inte i dag. Därför tycks det som om presumtionsregeln delvis ”hänger i luften” när centrala grundförutsättningar för regelns tillkomst har försvunnit.

Ett argument mot för höga ersättningar torde dock fortfarande vara aktuellt. Som bekant kan fastighetsmarknaden drabbas av ”spekulationsbubblor”, dvs. marknaden agerar irrationellt med alltför optimistiska förväntningar om framtiden. För att inte en sådan situation skall förhindra att önskvärda projekt genomförs på grund av att expropriationsersättningen blir för hög, kan det vara samhällsekonomiskt motiverat att det finns en bestämmelse som gör att sådana exceptionella förväntningar inte skall behöva ersättas. Dvs., det behövs en bestämmelse av presumtionsregelns karaktär. Det kan dock diskuteras om presumtionsperioden då behöver vara så lång som tio år — en kortare period på 2–3 år är kanske tillräcklig? Därigenom skulle ”etablerade” förväntningsvärden ersättas, medan uppenbara toppar i fastighetspriserna skulle kunna kapas.

I direktiven till Markersättningsutredningen ställdes frågan om presumtionsregeln ”svarar mot dagens behov”. Helt klart är att de genomgripande förändringar, som skett inom bl.a. mark- och bostadspolitiken under det senaste decenniet, gör att presumtionsregeln måste ses i ett annat perspektiv än vad som var fallet i början på 1970-talet. Då var målsättningen att presumtionsregeln skulle ha generell räckvidd, dvs. kunna tillämpas i alla expropriationssituationer.⁴⁵ I dag borde kanske en mer nyanserad tillämpning övervägas.

⁴⁵ Prop. 1971:122 s. 167.