

## Herrelösa fastigheter samt ansvar för konkurskostnader (Ds 2003:64)

Remiss från Justitiedepartementet

Remisstid 16 april 2004

Borgarrädsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen Herrelösa fastigheter samt ansvar för konkurskostnader (Ds 2003:64) överlämnas och återopas denna promemoria.

**Föredragande borgarrådet Annika Billström** anför följande.

### *Ärendet*

Stockholms stad har av Justitiedepartementet getts tillfälle att svara på vissa överväganden som redovisas i promemorian Herrelösa fastigheter samt ansvar för konkurskostnader (Ds 2003:64).

Utredningen innehåller förslag till lagändringar som skall bemöta problematiken med fastigheter som ägs av upplösta juridiska personer, så kallade herrelösa fastigheter. Det föreslås bl.a. att god man skall kunna utses för upplösta juridiska personer i mål och ärenden om expropriation, att konkursförvaltare skall få sina utlägg av egna medel för försök att sälja fastigheter ersatta av staten samt att placera ansvaret för konkurskostnader på ansökande borgenär då konkursen hävs av högre rätt.

### *Remisser*

Utredningen har inom staden remitterats till stadsledningskontoret, gatu- och fastighetsnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden.

*Stadsledningskontoret* anser att det är nödvändigt att vidta åtgärder för att motverka uppkomsten av herrelösa fastigheter samt att det krävs lagändringar för att hantera de som redan har uppkommit. Den praktiska betydelsen av dessa ändringar bedöms dock som synnerligen begränsad för Stockholms stad. Kontoret har inga invändningar i sak och tillstyrker således promemorians förslag till lagändringar för att komma till rätta med problemen kring herrelösa fastigheter.

*Gatu- och fastighetskontoret* har inte behandlat ärendet i nämnden, utan konstaterar i förvaltningsutlåtande att de i promemorian angivna förslagen är bra och tillstyrker de föreslagna lagändringarna.

*Miljö- och hälsoskyddsnämnden* anser att förslagen skall förklaras otillräckliga och i vissa fall principiellt tveksamma. Nämnden tillstyrker ändringarna i expropriationslagstiftningen som innebär att kommuner ges möjlighet att ingripa mot s.k. herrelösa fastigheter, samt ändringarna i konkurslagstiftningen som tryggar konkursförvaltares säljförsök. Nämnden uttalar sig positivt till att en ordning med aktiebolagsrättsligt ansvarsombrott skapas för miljöskador på fastigheter.

*Mina synpunkter*

Jag kan konstatera att stadens remissinstanser i stort sett ställer sig positiva till förslagen. Det ges dock i några fall uttryck för att lagändringarna kan vara otillräckliga och i något fall att de t.o.m. kan vara principiellt tveksamma. För Stockholms stads vidkommande bedöms den praktiska betydelsen av lagändringarna som begränsad.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på remissen Herrelösa fastigheter samt ansvar för konkurskostnader (Ds 2003:64) överlämnas och åberopas denna promemoria.

Stockholm den 18 mars 2004

ANNIKA BILLSTRÖM

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

## ÄRENDET

Stockholms stad har av Justitiedepartementet getts tillfälle att svara på vissa överväganden som redovisas i promemorian Herrelösa fastigheter samt ansvar för konkurskostnader (Ds 2003:64).

### *Bakgrund*

Promemorian behandlar särskilt frågor och problem kring herrelösa fastigheter. Syftet är att klargöra varför fastigheter blir herrelösa, vilka följderna av det inträffade är samt vilket ansvar för fastigheterna som finns för enskilda och det allmänna. Förslag till lagändringar lämnas i promemorian som avser att dels motverka uppkomsten av herrelösa fastigheter samt att tillskapa rättsliga möjligheter att hantera problemet.

Herrelösa fastigheter är inget vedertaget begrepp men har innebörden att fast egendom står utan ägare efter det att en juridisk person har upplösts. Juridiska personer kan upplösas genom bland annat konkurs och likvidation. Den juridiska personen har "abandonerat" fastigheten som det heter i juridisk doktrin. Abandoneringsinstitutet återfinns inte uttryckligen i den svenska lagstiftningen och det är osäkert om abandonering är tillåten enligt gällande rätt. Företeelsen existerar dock i praktiken och beror främst på att den fasta egendomen inte har ett ekonomiskt värde som överstiger kostnaderna för att försälja eller överföra fastigheten från den juridiska person som är på väg att upplösas, t.ex. genom ett konkursförfarande. En vanlig anledning till detta kan vara att fastigheten är miljöskadad med stora saneringskostnader till följd.

Vid konkursen, eller något annat upplösningsförfarande, kan konkursförvaltaren upptäcka att en fastighet som ingår i konkursboet är svårsåld. Dessutom riskerar konkursförvaltaren enligt gällande rätt att inte få ersättning för de utlägg som denne ådrar sig i försöken att få fastigheten såld. Detta kan resultera i att fastigheten inte övertas av en ny ägare vid upplösningen av den juridiska personen utan istället blir herrelös. Enligt uppgifter i promemorian uppgår antalet herrelösa fastigheter till några fall om året i Sverige.

För de herrelösa fastigheterna saknas det således en ägare med rättshandlingsförmåga. Detta försvårar det allmännas möjlighet att expropriera fastigheten, att förelägga om att vidta nödvändiga åtgärder, att förelägga om rivning enligt plan- och bygglagen eller att placera kostnader vid en nödvändig miljösanering. Likaså finns det begränsade möjligheter att rikta ett skadeståndsanspråk mot en fastighetsägare för en enskild som t.ex. råkar ut för en halkskada inom fastigheten. Det allmännas önskan att uppnå vissa mål med fastigheten försvåras också om det inte finns en ~~företagare som fastighetsägare~~ <sup>företagare som fastighetsägare</sup> som bär det allmännas ansvar för de herrelösa fastigheterna, bland annat för kommunerna genom räddningstjänstlagen om det föreligger överhängande fara för olyckshändelser. Kostnaderna för nödvändiga åtgärder för herrelösa fastigheter riskerar således att slutligen hamna hos kommunerna.

### *Förslag till åtgärder med anledning av herrelösa fastigheter*

I promemorian redovisas fyra punkter som skall minska problemen med herrelösa fastigheter. Bara två av dessa läggs fram som förslag till lagändringar.

Expropriation: Enligt 2 kap. 7 § expropriationslagen kan en kommun expropriera en fastighet för att komma till rätta med föreliggande eller förväntad grov vanvård. En nödvändighet är dock att fastighetsägaren skall vara part i expropriationsförfarandet

vilket inte är möjligt för herrelösa fastigheter. Förslaget går ut på att i likhet med nuvarande 4 kap. 12 § fastighetsbildningslagen införa ett godmansinstitut för den herrelösa fastigheten. Kommunens överförmyndarnämnd eller motsvarande utser således en god man för att representera den upplösta juridiska personens intressen vilket möjliggör ett expropriationsförfarande. Kostnaderna för detta kommer troligen att stanna på kommunen men bedöms vara försumbara.

Kostnadsersättning till konkursförvaltare: Då en konkursförvaltare riskerar att inte få sina kostnader för att sälja en fastighet ur konkursboet ersatta om den inte blir såld kan detta ge upphov till en herrelös fastighet. För att motverka detta föreslås att staten i sista hand skall ersätta konkursförvaltarens kostnader om inga andra medel finns. Någon direkt påverkan för kommunerna finns inte.

Promemorian innehåller även ett förslag med innebörden att en borgenär som ansöker om att försätta en gäldenär i konkurs skall ersätta gäldenärens konkurskostnader även om högre rätt upphäver beslut om konkurs. Idag utgår ersättning i stort sett bara om beslutet avslås i första instans. Förslaget har liten betydelse för kommunal verksamhet och aktualiseras först om en kommun ansöker om att försätta ett aktiebolag i konkurs.

Promemorians förslag innebär ändringar i expropriationslagen och konkurslagen. De föreslagna författningsändringarna skall träda i kraft den 1 januari 2005 med vissa övergångsbestämmelser avseende sökandens ansvar för konkurskostnaderna.

## REMISSER

Utredningen har inom staden remitterats till stadsledningskontoret, där det handlagts av juridiska avdelningen, gatu- och fastighetsnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden.

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 4 mars 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att det är nödvändigt att vidta åtgärder för att motverka uppkomsten av herrelösa fastigheter samt att det krävs lagändringar för att hantera de som redan har uppkommit, dock torde den praktiska betydelsen av dessa vara synnerligen begränsad för Stockholms kommun. Kontoret har inga invändningar i sak och tillstyrker således promemorians förslag till lagändringar för att komma till rätta med problemen kring herrelösa fastigheter.

**Gatu- och fastighetskontoret** har inte behandlat ärendet i nämnden, utan konstaterar i tjänsteutlåtande daterat den 19 februari 2004 att de i promemorian angivna förslagen är bra och tillstyrker de föreslagna lagändringarna.

**Miljö- och hälsoskyddsnämnden** beslöt den 2 mars 2004 enligt förvaltningens förslag att

1. förklara att förslagen är otillräckliga och i vissa fall principiellt tveksamma,
2. tillstyrka ändringar i expropriationslagstiftningen som innebär att kommuner ges möjlighet att ingripa mot s.k. herrelösa fastigheter,
3. tillstyrka ändringar i konkurslagstiftningen som tryggar konkursförvaltares säljförsök,
4. uttala att nämnden är positiv till att en ordning med aktiebolagsrättsligt ansvarsgenombrott skapas för miljöskador på fastigheter.

**Miljöförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 10 februari 2004 har i huvudsak följande lydelse.

#### *Allmänt*

Förvaltningen finner att förslagen allmänt sett framstår som ineffektiva mot sådana tickande ”miljöbomber” som miljöskadade fastigheter utan ägare kan vara, även om problemet inte är särskilt vanligt och hittills förekommit någon enstaka gång per decennium. Att staten inte är beredd att ta ett mer konkret ansvar för miljöskadade fastigheter än att på det föreslagna sättet skapa en möjlighet för kommunerna att komma åt problemet, menar förvaltningen är beklagligt.

De resonemang som förs innebär alla att statens roll inte ska ändras och att kostnaderna för saneringar och åstadkommandet av en långsiktigt hållbar miljö inte ska öka för staten. Endast mindre, uppenbart små, kostnader såsom vissa ersättningar till konkursförvaltare för kostnader de har i samband med fastighetsförsäljningar tillåts komma ifråga.

Genom det föreslagna systemet med att en god man ska kunna utses för en ägarlös fastighet, skapas en motpart i expropriationsförfarandet som gör det möjligt för kommuner att inte bara ingripa tillfälligt med stöd av räddningstjänstbestämmelserna utan nu även på ett mer varaktigt sätt expropriera och ta över en fastighet för en godtagbar och långsiktig sanering av marken. Detta utan att riskera att först betala tidigare ägares skulder för vilken fastigheten kan vara satt i pant.

Förvaltningen anser att det är bra i och för sig att denna möjlighet öppnas och menar att den därför bör tillstyrkas.

Från principiella utgångspunkter anser emellertid förvaltningen att förslaget är betänkligt och otillräckligt. Kommunerna har aldrig haft det övergripande ansvaret för miljöskyddet. Det är en typiskt statlig uppgift som under de senare decennierna i små steg delegerats på olika sätt till kommunerna, i regel utan kostnadstäckning. Så förhåller det sig t.ex. med tillsynen av miljön. Sålunda har tillståndsprövningarna under förra seklet alltid skötts av staten och det är inte minst de tillståndsprövade anläggningarna och deras fastigheter som har miljöskador och saneringsbehov långt över det ekonomiska värdet i ett näringslivsperspektiv. Att nu bredda möjligheterna att komma åt att sanera fastigheterna innebär också förväntningar att kommuner ska påta sig detta ansvar – ett slags delansvar genom möjligheten – utan att rejält behandla frågan som väcktes redan år 1998 framstår som otillfredsställande och räddhågat, utan reell reformvilja och miljömedvetenhet. Förvaltningen menar att förslagen i denna del dessutom föregriper goda lösningar från den utredning – Ansvarskommittén - som nu utreder frågor om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, inte minst ansvarsfördelningen för miljöfrågorna och tillsynen för dem. Förvaltningen menar att förslagen ökar de oklarheter som Ansvarskommittén satts att lösa, särskilt för miljötillsynen.

#### *Närmare om förslaget att förordna god man*

Förvaltningen ifrågasätter att det skulle vara förknippat med mindre risk att utsättas för skadeståndsstämningar för en god man i ett offentligrättsligt sammanhang än i ett privaträttsligt. Detta är inte ett skäl att avstå från god manssystemet på det privaträttsliga området. Slutsatsen att det ändå inte ska införas på det området delar dock förvaltningen, som är bekymrad över tänkbara rekryteringssvårigheter av gode män till följd av problemet med skadeståndsfrågan. Detta kan sannolikt minska effektiviteten hos institutet. Enligt förvaltningens mening förefaller lösningar som istället engagerar kronofogdemyndigheterna som mer pålitliga och förtroendeingivande även om det kan antas att det skulle kunna öka den statliga kostnaden något.

### *Förslaget att konkursförvaltare bör få statlig ersättning för kostnader för försäljningsförsök av miljöskadade fastigheter*

Förslaget tillstyrks. Det antecknas att den här typen av kostnader redan anses utgöra massagäld, alltså kostnader för förvaltningen av boet och inte en konkursbokkostnad, och att det inte gynnar miljöaspekten med konkursförvaltare som är rädda för att vidta lämpliga säljåtgärder – eller andra miljöåtgärder för den delen - på grund av risk för att de inte ska få tillbaka sina utlägg.

Förvaltningen anser i sammanhanget att försäkringssystemet inte bara lyser med sin frånvaro i departementspromemorian, utan även är illa avpassat i dessa situationer. Varken konkursförvaltare eller tillsynsmyndigheter vill gå in och vidta sanerande åtgärder av kostnadsskäl. Det betyder att försäkringsbolagets vägran att ge besked om ett försäkringsfall är för handen förrän kronofogdemyndigheten fått en formell ansökan om saneringsåtgärder, avhåller både förvaltare och tillsynsmyndigheter från miljömässigt lämpliga initiativ. Detta är en väsentlig felfunktion hos försäkringslösningen som snarast bör ändras. Naturvårdsverkets passivitet i situationer som nu beskrivits, uppfattas av lokala tillsynsmyndigheter som otillfredsställande.

### *Ansvarsgenombrott i aktiebolagsrätten föreslås inte nu*

Även om arbetsgruppen bakom departementspromemorian inte lämnar några förslag om personligt ansvarsgenombrott under hänvisning till Aktiebolagskommitténs förslag, vill förvaltningen förklara sig positiv till en ordning med ansvarsgenombrott. Aktiebolagslagstiftningen har huvudsakligen en ekonomisk betydelse i samhället under det att miljörätten handlar om att aktörerna inte ska tillåtas åstadkomma irreversibla skador på generationers levnadsmiljö och utkomstmöjligheter. Kortsiktiga ekonomiska beslut får därför inte väga tyngre och skyddas av bolagsrätten i förhållande till miljörätten. Även om problemet med herrelösa fastigheter inte är vanligt, är risken för att man inom ett bolag hellre går i konkurs än tar ett saneringsansvar en ganska vanlig fråga för en miljötillsynsmyndighet när den ska ställa krav om sanering. Ett ansvarsgenombrott kan därför ha en mycket stor motiverande verkan.

### *Konkurskostnader vid upphävda konkursbeslut*

Förvaltningen motsätter sig inte förslagen.

### *Ikraftträdande och övergångsbestämmelser*

Ett ikraftträdande den 1 januari 2005 finner förvaltningen i och för sig rimligt för förslagen men vill ändå återigen framhålla att förslagen inte får innebära hinder för Ansvarskommitténs överväganden om lämplig ansvarsfördelning mellan stat och kommun.