

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 9 oktober 2018

Mål nr

T 1523-17

PARTER

Klagande

1. AH

2. GH

Ombud för 1 och 2: Advokat PS och jur.kand. MO

Motpart

IM

Ombud: Jur.kand. OJ

SAKEN

Fastighetsreglering

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2017-03-06 i mål

F 9782-15

DOMSLUT

Högsta domstolen ändrar Mark- och miljööverdomstolens domslut endast på det sättet att det vid slutligt avgörande av målet i mark- och miljödomstolen ska anses att marköverföringen kommer i konflikt med egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen och att det är på den grunden som den överklagade förrättningen ska ställas in i aktuell del.

Det ankommer på mark- och miljödomstolen att i samband med målet efter dess återupptagande pröva frågan om skyldighet för part att betala ersättning för motparts rättegångskostnad i Högsta domstolen.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN M.M.

AH och GH har yrkat att Högsta domstolen fastställer lantmäterimyndighetens beslut om marköverföring av 210 kvadratmeter från fastigheten X 4:13 till fastigheten X 4:24.

IM har motsatt sig att Mark- och miljööverdomstolens dom ändras.

Parterna har yrkat ersättning för rättegångskostnader i Högsta domstolen.

Högsta domstolen har inhämtat yttrande från Lantmäteriet.

DOMSKÄL

Bakgrund

1. IM äger fastigheten X 4:13. Fastigheten, som tidigare utgjorde allmän platsmark, är numera enligt detaljplanen kvartersmark som inte får bebyggas. Den har en parkliknande trädgårdskaraktär. IM är bosatt på intilliggande fastighet.

2. AH och GH (Hs) äger och är bosatta på fastigheten X 4:24 som gränsar till X 4:13 och till IMs bostadsfastighet. Det finns ett servitut som ger X 4:24 rätt till en utfartsväg. Utfartsvägen löper huvudsakligen över X 4:13.
3. Hs ansökte om fastighetsreglering hos lantmäterimyndigheten bl.a. avseende viss överföring av mark från X 4:13 till 4:24. Syftet med ansökan om marköverföring var att förbättra trafiksituationen på X 4:24, innefattande att få ökat utrymme för att parkera och vända fordon på fastigheten. IM motsatte sig marköverföringen.
4. Lantmäterimyndigheten beslutade om marköverföring om 210 kvadratmeter från X 4:13 till 4:24.
5. Mark- och miljödomstolen behandlade frågan om marköverföring i mellandom. Domstolen fann att ytterligare marktillskott inte var nödvändigt för att X 4:24 skulle uppfylla lämplighetsvillkoren i 3 kap. fastighetsbildningslagen och att det s.k. förbättringsvillkoret i 5 kap. 5 § första stycket första meningen därför inte var uppfyllt. Domstolen förklarade att den överklagade förrättningen skulle ställas in vad avsåg marköverföringen. Målet i övrigt förklarades vilande tills mellandomen fått laga kraft.
6. Mark- och miljööverdomstolen har fastställt mark- och miljödomstolens domslut. Marköverföringen ansågs visserligen uppfylla förbättringsvillkoret, men komma i konflikt med egendomsskyddet i artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll och 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen.

Målet i Högsta domstolen

7. Målet gäller förutsättningarna för en tvångsvis marköverföring vid en fastighetsreglering. Bland annat är frågan om den prövning som ska göras

enligt fastighetsbildningslagen uppfyller det krav på en proportionalitetsbedömning som följer av egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen.

Fastighetsbildningslagen

8. Fastighetsbildningslagen bygger på synsättet att fastighetsbildning närmast är en enskild angelägenhet, men också att det allmänna inflytandet i vissa lägen måste bli mycket starkt (se prop. 1969:128 s. B 56). Vid fastighetsreglering är det alltså de enskilda fastighetsägarnas intressen som står i förgrunden, men hänsyn till allmänna intressen ska tas i viss utsträckning (jfr NJA 2004 s. 106). I en del fall måste en fastighetsreglering kunna göras mot en fastighetsägares vilja.

9. Fastighetsreglering innebär en omreglering av redan bestående fastigheter. Genom fastighetsreglering får mark överföras från en fastighet till en annan (5 kap. 1 § första stycket 1). Bestämmelserna om fastighetsreglering syftar ytterst till en förbättring av fastighetsbeståndet.

10. I 3 kap. fastighetsbildningslagen finns de rambestämmelser som anger de yttersta gränserna för vilka fastighetsbildningsåtgärder som kan tillåtas från allmän synpunkt. Varje fastighet som ombildas ska bli varaktigt lämpad för sitt ändamål med hänsyn till belägenhet, omfång och övriga förutsättningar. En fastighetsbildning får inte ske i strid mot detaljplan. För att en bostadsfastighet ska vara lämpad för sitt ändamål krävs normalt att det på tomten eller i närheten av den i skälig utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering. (Se 3 kap. 1 § första stycket och 2 § första stycket fastighetsbildningslagen, jfr 8 kap. 9 § första stycket 4 plan- och bygglagen, 2010:900.)

11. Villkor till skydd för enskilda intressen finns i 5 kap. fastighetsbildningslagen, vars regler till stor del är dispositiva. För marköverföring ska det

utgå vederlag (2 §). En marköverföring ska medföra en positiv värdeförändring (båtnadsvillkoret i 4 § första stycket) och leda till en förbättring av sökandens fastighet (förbättringsvillkoret i 5 § första stycket). Den får inte leda till att avstående fastighet blir mindre lämpad för sitt ändamål och inte heller påverka storleken på berörda fastigheter i alltför stor utsträckning (fastighetsskyddet i 8 §). Om syftet med regleringen kan nås genom ett likvärdigt, mindre ingripande alternativ, ska det väljas (6 § andra stycket).

12. Förbättringsvillkorets närmare innebörd är att en fastighetsreglering som begärts av sakägare får genomföras endast om den är nödvändig för att sökandens fastighet ska förbättras. Villkoret gäller dock inte om fastighetsregleringen behövs för att få fastigheten i bättre överensstämmelse med detaljplan. I förarbetena har det angetts att sökanden ska ha ett berättigat intresse av åtgärden och att intresset ska vara knutet till fastigheten (se a. prop. s. B 358 ff., jfr NJA 2004 s. 106). Av ordalydelsen i 5 § första stycket och av förarbetena framgår det att förbättringen av fastigheten inte behöver vara nödvändig (t.ex. för att sökandens fastighet ska uppfylla lämplighetsvillkoren i 3 kap.). Vad som krävs är att fastighetsregleringsåtgärden ska vara nödvändig för förbättringen.

13. Till skillnad från t.ex. vid expropriation finns för marköverföring genom fastighetsreglering ingen bestämmelse om en allmän intresseavvägning (jfr 2 kap. 12 § expropriationslagen, 1972:719). Inte heller ställs det vid fastighetsreglering – som vid t.ex. servitut – upp något villkor om att ändamålet med marköverföringen ska vara av väsentlig betydelse för sökandens fastighet (jfr 7 kap. 1 § fastighetsbildningslagen).

Egendomsskyddet

14. Enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna

eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

15. Bestämmelsen fick i allt väsentligt sin nuvarande utformning i samband med inkorporeringen av Europakonventionen. Då infördes bl.a. kravet på att tvångsförfoganden ska tillgodose angelägna allmänna intressen. Enligt förarbetena anknyter det uttrycket till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet enligt Europakonventionens första tilläggsprotokoll (se prop. 1993/94:117 s. 48).

16. Enligt artikel 1 i tilläggsprotokollet ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Vidare gäller att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse.

17. Enligt Europadomstolens praxis innefattar egendomsskyddet ett krav på att ingrepp ska vara proportionerliga. Även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera ingreppet måste det vägas mot den enskildes intresse, och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskälig börda för den enskilde. (Se NJA 2013 s. 350 p. 11.)

Fastighetsbildningslagen och egendomsskyddet

18. Inför ändringarna i regeringsformen hade Fri- och rättighetskommittén gått igenom olika författningar som tillät ingrepp i annans egendom, bl.a. fastighetsbildningslagen. Kommitténs slutsats var att den gällande lagstiftningen uppfyllde det uppställda kvalifikationskravet på att ingreppet ska tillgodose angelägna allmänna intressen och att det inte behövdes några följdändringar i gällande lagar. (Se SOU 1993:40, Del A, s. 64, 90 och 235.) Regeringen delade kommitténs uppfattning. Vidare uttalades i propositionen att bestämmelsen om egendomsskydd inte bör hindra tvångsvisa överföringar av fast egendom vid fastighetsreglering också till förmån för enskilda

intressen, nämligen under förutsättning att det samtidigt finns ett angeläget allmänt intresse av överföringen. (Se a. prop. s. 16 och 49.)

19. I rättsfallet NJA 1996 s. 110, som gällde ändring av servitut, prövade Högsta domstolen om den ändrade lydelsen av grundlagsbestämmelsen hade någon inverkan vid tillämpning av fastighetsbildningslagen. Högsta domstolen uttalade att fastighetsbildningslagen innehåller ett regelsystem som i olika hänseenden avväger allmänna och enskilda intressen mot varandra och redovisade att det i förarbetena hade uttalats att även tvångsvis överföring av fast egendom till förmån för ett enskilt intresse kan tjäna angelägna allmänna intressen och att gällande lagstiftning uppfyllde det uppställda kvalifikationskravet. Högsta domstolen drog slutsatsen att vad som hade förekommit vid genomförandet av grundlagsändringen inte påverkade tillämpningen av fastighetsbildningslagens bestämmelser om tvångsförfoganden i en mer restriktiv riktning än vad som förut gällt.

Proportionalitetsbedömning ska göras i varje enskilt fall

20. Europadomstolens praxis att en proportionalitetsbedömning ska göras i varje enskilt fall var etablerad redan vid tiden för grundlagsändringen avseende egendomsskyddet (se t.ex. *James and Others v. the United Kingdom*, 21 February 1986, § 50, Series A no. 98 med där gjorda hänvisningar, jfr RÅ 1996 ref. 44 och RÅ 1996 ref. 56). Den har emellertid i den fortsatta rättsutvecklingen bekräftats i ett stort antal avgöranden från Europadomstolen (se bl.a. *Skibiński v. Poland*, no 52589/99, § 87, 14 November 2006 med där gjord hänvisning). Som avspeglas i rättsfallet NJA 2013 s. 350 är det inte längre ifrågasatt i svensk rätt att principen måste ges genomslag i det enskilda fallet (jfr även NJA 2016 s. 868 p. 15).

21. Det står numera klart att samma princip följer av 2 kap. 15 § regeringsformen om egendomsskydd (se t.ex. RÅ 1999 ref. 76, jfr NJA 2014 s. 332 p. 19 och ”Vägen” NJA 2017 s. 999 p. 15). Även i andra avseenden har

utvecklingen gått i riktningen att grundlagsstadgade fri- och rättigheter ges en konkret inverkan på rättstillämpningen (jfr t.ex. ”Medborgarskapet I” NJA 2014 s. 323 samt för fastighetsbildningslagens del NJA 2017 s. 503 om ersättning för rättegångskostnader).

22. Det synsätt som har utvecklats i svensk rätt över tid innebär alltså att egendomsskyddet kräver en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet, något som har fått genomslag på ett flertal rättsområden. Den utvecklingen, som kommit till uttryck i flera rättsfall under 2000-talet, leder till att den slutsats som i rättsfallet NJA 1996 s. 110 drogs om tillämpningen av fastighetsbildningslagen får anses överspelad. Innebörden av senare praxis är i stället otvetydigt att det måste göras en prövning i det enskilda fallet av proportionaliteten mellan allmänintresset av ett tvångsförfogande och den enskildes egendomsintresse.

23. Proportionalitetsprincipen omfattar en prövning i tre led (se t.ex. RÅ 1999 ref. 76 avsnitt 5.5). Prövningen avser om det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamålsenlighet), om ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns likvärdiga, mindre ingripande alternativ (nödvändighet) och slutligen om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (proportionalitet i strikt mening).

24. Fastighetsbildningslagens bestämmelser om tvångsvis marköverföring genom fastighetsreglering innehåller regler som i viss utsträckning – men inte fullt ut – tillgodoser kravet på att en proportionalitetsbedömning ska kunna ske i det enskilda fallet. Det gäller särskilt det tredje ledet, dvs. vad som utgör proportionalitet i strikt mening. Det är inte möjligt att tolka in en sådan prövning i fastighetsbildningslagens bestämmelser, varken sedda för sig eller tillsammans.

25. Det krav på en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall som regeringsformens regler om egendomsskydd uppställer, får mot denna bakgrund i stället tillgodoses genom en från fastighetsbildningslagen fristående proportionalitetsavvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Den enskildes intresse av att intrång i egendomsskyddet inte sker ska då vägas mot den grad av allmänt intresse som kan finnas för åtgärden.

Bedömningen i detta fall

26. En marköverföring från X 4:13 till 4:24 kan inte betraktas som ett plangenomförande. Hs fastighet skulle förbättras av marköverföringen på så vis att fastigheten skulle få ökat utrymme för parkering och vändning av fordon. Såvitt framkommit kan den förbättring som marköverföringen innebär inte uppnås på annat sätt. Marköverföringen får därför anses uppfylla förbättringsvillkoret i 5 kap. 5 § första stycket fastighetsbildningslagen. Det har inte heller framkommit annat än att marköverföringen också i övrigt skulle vara i överensstämmelse med bestämmelserna i 3 och 5 kap.

27. Att en bostadsfastighet är funktionsduglig och t.ex. har tillgång till parkering i skälig utsträckning kan i sig utgöra ett angeläget allmänt intresse (jfr p. 10). På X 4:24 finns dock redan plats för parkering av flera fordon. Fastigheten uppfyller därför med marginal de krav som kan ställas på en bostadsfastighet, fastän svängradien är något begränsad när något av fordonen ska köras ut. Kraven på ändamålsenlighet och nödvändighet – som i stort sett beaktas redan genom att en fastighetsreglering prövas enligt fastighetsbildningslagens bestämmelser – får i detta fall anses uppfyllt, men med mycket liten marginal.

28. IMs intresse av markområdet ligger främst i det starka intresset som alltid föreligger av att inte utsättas för tvångsförfoganden avseende egendom. Att hennes intresse av området som sådant utifrån mer praktiska överväganden inte kan sägas vara väldigt starkt saknar i detta fall betydelse

för prövningen. Detta eftersom graden av allmänt intresse för ökade parkerings- och vändningsmöjligheter på fastigheten X 4:24 är mycket låg. Trots att ersättning skulle komma att utgå måste marköverföringen därför anses vara ett oproportionerligt intrång i IMs egendomsskydd.

29. Marköverföringen kommer alltså i konflikt med egendomsskyddet i regeringsformen. Mark- och miljööverdomstolens domslut ska därför endast ändras så att det framgår att det är på den grunden som den överklagade förrättningen ska ställas in i aktuell del.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Gudmund Toijer, Ann-Christine Lindeblad, Svante O. Johansson, Stefan Johansson och Malin Bonthron (referent)
Föredragande justitiesekreterare: Cecilia Hartman