

# HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 8 mars 2022

Mål nr

Ö 3738-21

## **PARTER**

### **Klagande**

Länsstyrelsen i Västerbottens län  
901 86 Umeå

### **Motparter**

1. AR

2. CR

Ombud för 1 och 2: Juristen LL

## **SAKEN**

Avstyckning

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2021-05-20 i mål  
F 12539-19

**DOMSLUT**

Högsta domstolen ändrar Mark- och miljööverdomstolens dom och fastställer Lantmäteriets beslut att ställa in förrättningen.

**YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN**

Länsstyrelsen har yrkat att Högsta domstolen ska upphäva Mark- och miljööverdomstolens dom och att Lantmäteriets beslut om att ställa in förrättningen ska stå fast.

AR och CR har motsatt sig att Mark- och miljööverdomstolens dom ändras.

AR och CR har yrkat ersättning för sina rättegångskostnader i Högsta domstolen.

**DOMSKÄL****Frågan i Högsta domstolen**

1. Målet rör avstyckning i syfte att bilda en bostadsfastighet med jordbruksmark för mindre djurhållning (kombinationsfastighet). Frågan i Högsta domstolen är om den omständigheten att styckningslotten ligger inom strandskyddsområde utgör ett hinder mot fastighetsbildningen.

**Bakgrund**

2. AR och CR äger fastigheten N 1:21 i Bjurholms kommun. Fastigheten, som är belägen i glesbygd, består av tre skiften och har en areal om cirka 230 hektar. Skifte 2 och 3 består huvudsakligen av skogsmark.

3. Skifte 1, som är fristående från de övriga skiftena, består av drygt tre hektar. På skiftet finns det ett bostadshus med tomtmark och jordbruksmark. Skiftet är beläget på en udde i Mjösjön och ligger huvudsakligen inom

strandskyddsområde. Platsen har inte pekats ut som ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (jfr p. 16 i det följande).

4. AR och CR ansökte om avstyckning av skifte 1, i syfte att bilda en kombinationsfastighet.

5. Lantmäteriet ställde in förrättningen på den grunden att fastighetsbildningen motverkade strandskyddets syften. Mark- och miljödomstolen avslog ARs och CRs överklagande.

6. Mark- och miljööverdomstolen har undanröjt Lantmäteriets beslut och återförvisat förrättningen dit för fortsatt behandling. Att styckningslotten ligger inom strandskyddsområde har bedömts inte utgöra hinder mot fastighetsbildningen.

### **Fastighetsbildning**

7. Varje fastighet som nybildas eller ombildas ska med hänsyn till belägenhet, omfång och övriga förutsättningar vara varaktigt lämpad för sitt ändamål. Lämplighetsprövningen ska knyta an till fastighetens användningsätt och göras utifrån det av sökanden angivna ändamålet. Varaktighetskravet syftar till att förhindra att fastigheter bildas för tillfälliga eller kortsiktiga ändamål. Vidare ställs det upp ett aktualitetskrav. Det innebär att fastighetsbildning inte får äga rum om den fastighet som ska nybildas eller ombildas för nytt ändamål inte kan antas komma till användning för sitt ändamål inom överskådlig tid. (Jfr 3 kap. 1 § fastighetsbildningslagen, 1970:988.)

8. Av 3 kap. 2 § andra stycket följer att fastighetsbildning avseende mark som omfattas av strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken ska ske så att syftet med bestämmelserna om strandskydd inte motverkas.

9. Flera av bestämmelserna i 3 kap. fastighetsbildningslagen är allmänt utformade och lagtexten ger få konkreta hållpunkter för bedömningen. Tanken är att tolkningen och tillämpningen ska anpassas till samhällsutvecklingen och till den gällande politiken, t.ex. när det gäller strandskydd eller andra miljöfrågor. Bestämmelserna ska i den meningen vara elastiska. För att rättstillämpningen ska vara förutsebar är det angeläget att tolkningen och tillämpningen i första hand kan kopplas till förhållandevis fasta uttryck för ett ändrat synsätt. (Jfr ”Vedbrandsskiftet” NJA 2017 s. 708 p. 14 och 15 och där gjorda hänvisningar.)

10. Lantmäteriet ska vid behov samråda med berörda myndigheter (jfr 4 kap. 25 § fastighetsbildningslagen). När samrådsmyndighetens ställningstagande inte är bindande ska Lantmäteriet göra en intresseavvägning mellan vad myndigheten har anfört och övriga allmänna och enskilda intressen. Ett ställningstagande i fråga om ett visst allmänt intresse från en myndighet som har att svara för det intresset bör normalt inte frångås av Lantmäteriet. (Jfr prop. 1969:128 del B s. 57 f.) Det finns emellertid ett utrymme för Lantmäteriet – liksom för en domstol – att vid sin bedömning beakta det sätt som ställningstagandet uttryckts på, liksom det stöd som redovisats för myndighetens slutsats. En myndighet, som motsätter sig fastighetsbildning därför att den skulle vara till men för något allmänt intresse, bör i möjligaste mån styrka sitt påstående och motivera sitt ställningstagande (jfr ”Skogvaktarbostaden” NJA 1989 s. 360).

## **Strandskydd**

### *Bestämmelser om strandskydd*

11. Bestämmelser om strandskydd finns i 7 kap. miljöbalken. Strandskydd gäller vid havet, insjöar och vattendrag och syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Skyddet omfattar

som huvudregel land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen. (Se 13 och 14 §§.)

12. Inom ett strandskyddsområde är det som utgångspunkt förbjudet att uppföra nya byggnader. Det är också förbjudet att ändra byggnader och byggnaders användning eller att utföra andra anläggningar eller anordningar om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt. Arbeten för att förbereda för byggnader, anläggningar och anordningar är inte heller tillåtna, och åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter är otillåtna. (Se 15 §.)

13. Om det finns särskilda skäl, kan det ges dispens för en åtgärd som annars är otillåten. I vissa fall när allmänna intressen, t.ex. behovet av försvarsanläggningar eller vägar, motiverar en dispens beslutar länsstyrelsen i frågan. I övriga fall är det kommunen som får besluta om dispens. (Se 18 a och b §§.)

14. En dispens ska alltid vara förenlig med strandskyddets syften (se 26 §). Som särskilda skäl för dispens beaktas vissa omständigheter som räknas upp i sex punkter i 18 c §. I punkten 5 anges att området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området och i punkten 6 att området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

15. En dispens ska i normalfallet inte omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet (se 18 f §).

16. Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen får man beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning

eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. En översiktsplan enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ge vägledning vid bedömningen av om en viss plats ligger inom ett sådant område, men översiktsplanen är inte bindande. (Se 18 d och e §§.)

17. Med område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen avses ett område som är lämpligt för utvecklingen av landsbygden och är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. I tätorter och vissa andra delar av landet gäller vidare att området inte ska ha mer än liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. (Se 18 e §.)

18. Vid prövning av frågor om strandskydd ska hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på en skyddsbestämmelse får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. (Se 25 §.)

#### *Strandskyddets utveckling*

19. Strandskyddet infördes i slutet av 1940-talet och avsåg då enbart att trygga allmänhetens möjligheter till friluftsliv vid stränderna. På 1990-talet tillkom syftet att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Strandskyddet har också stärkts på andra sätt under årens lopp.

20. Strandskyddets syften är långsiktiga. Sådana områden som för närvarande verkar vara av begränsat intresse kan bli betydelsefulla i framtiden (se prop. 2008/09:119 s. 36). Strandskyddet är ett allmänt intresse som är så starkt att det i normalfallet har företräde framför andra allmänna och enskilda intressen.

21. De nu gällande reglerna infördes i huvudsak genom lagstiftning 2009 och 2010. I lagtexten preciserades vad man får beakta som särskilda skäl för att ge dispens från strandskyddsreglerna. Omständigheterna innebär inte att

dispens bör ges men får beaktas vid prövningen. Bestämmelserna innebär vidare att strandskyddet har differentierats, bland annat av regionalpolitiska skäl. Behovet av strandskydd har ansetts särskilt stort i områden där bebyggelsestrycket är högt medan det behovet inte har bedömts vara lika framträdande i områden som är mer glest befolkade. Där anses det möjligt att göra en avvägning mellan behovet av strandskydd och behovet av att stimulera utvecklingen på landsbygden. Kommunen har fått i uppgift att göra dessa avvägningar och peka ut områden på landsbygden där intresset av strandskydd inte är lika starkt. (Jfr a. prop. s. 33, 53 och 106.)

### **Fastighetsbildning för att skapa en kombinationsfastighet inom ett strandskyddsområde**

22. Vid tillkomsten av fastighetsbildningslagen ansågs det inte lämpligt att lägga mer mark till bostadsfastigheter än vad som har karaktär av en bostadstomt. Tanken bakom den begränsningen var att marken skulle utnyttjas effektivt men också att allmänhetens tillträde till markområden för det rörliga friluftslivet inte skulle hindras eller försvåras. (Jfr prop. 1969:128 del B s. 113 och 1156 f.)

23. Av regionalpolitiska skäl gjordes 1991 ändringar i fastighetsbildningslagen som ökade möjligheterna att föra mark till bostadsfastigheter. Det blev möjligt att på landsbygden lägga mark för mindre djurhållning, mindre odling eller liknande verksamhet till en bostadsfastighet. I förarbetena angavs att det i vissa undantagsfall bör accepteras att en sådan större fastighet bildas inom ett strandskyddsområde, t.ex. i det fallet att fastighetsbildningen främjar vården av intressanta natur- och kulturmiljöer. Vidare angavs att det av förrättningshandlingarna bör framgå vilken mark som används eller får användas som tomt. (Se prop. 1989/90:151 s. 18 och 21 ff.)

24. En fastighetsbildning för bostadsändamål inom strandskyddsområde får inte motverka strandskyddets syften (se p. 8). Utrymmet för att bilda bostadsfastigheter inom strandskyddsområden är därmed mycket begränsat.

25. I de allra flesta fall innebär bildandet av en bostadsfastighet inom strandskyddsområde att allmänhetens tillträde försvåras och alltså att strandskyddets syften motverkas. Redan den risk för en förändring av markens karaktär som finns på grund av att marken får ingå i en bostadsfastighet kan innebära att syftena med strandskyddsbestämmelserna motverkas (se ”Avstyckning av Kasen” NJA 1971 s. 421).

26. Motsvarande restriktivitet bör gälla när en kombinationsfastighet ska bildas i ett strandskyddsområde. Risken att all den mark som ingår i en kombinationsfastighet på landsbygden får privat karaktär kan dock i vissa fall vara mindre än när fastighetsbildningen sker endast för bostadsändamål. Vid en bedömning av den risken måste fastighetens utformning och omfattning samt den verksamhet som ska bedrivas på fastigheten beaktas. Om själva tomtplatsen skulle kunna bli föremål för fastighetsbildning utan att strandskyddets syften motverkas, bör ytterligare mark kunna ingå i en kombinationsfastighet, om marken utanför tomtplatsen inte ska bebyggas eller bli föremål för några andra åtgärder som är förbjudna inom strandskyddsområde eller strandskyddets syften motverkas av något annat skäl.

27. Bedömningen av om strandskyddets syften motverkas påverkas också av om fastighetsbildningen ska ske i ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. I ett sådant område har bedömningen gjorts att området är av sådant slag och omfattning att strandskyddet fortfarande tillgodoses långsiktigt och att området endast har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Fastighetsbildning torde kunna aktualiseras i sådana områden under förutsättning att åtgärden bidrar till utveckling av landsbygden. Det krävs dock att det finns utredning som visar att åtgärden kommer att leda till en långsiktigt positiv ekonomisk påverkan i ett lokalt eller regionalt perspektiv.



Att en åtgärd kan leda till en sådan utveckling av landsbygden har därför ansetts kunna få betydelse för bedömningen av om en avstyckning motverkar strandskyddets syften. (Jfr prop. 2008/09:119 s. 107 och 113.) Utrymmet för att bilda en kombinationsfastighet inom strandskyddsområden är alltså större i områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen än i andra områden.

28. Det är inte uteslutet att en kombinationsfastighet någon gång skulle kunna bildas även i en annan situation än de nu nämnda, utan att bestämmelserna om strandskydd hindrar detta. Det måste då vara fråga om alldeles speciella omständigheter där strandskyddet ställs mot ett mycket angeläget intresse som inte kan tillgodoses på annat sätt än genom bildandet av den aktuella fastigheten.

### **Proportionalitetsprövning**

29. En proportionalitetsprövning ska göras innan en förrättning ställs in på grund av att strandskyddet medför hinder mot fastighetsbildning (jfr 7 kap. 25 § miljöbalken). Den får ses som en slutlig kontroll av att ett beslut om att ställa in förrättningen inte är orimligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet; däremot kan den inte uppfattas som en mer generell utvidgning av möjligheterna till fastighetsbildning inom strandskyddsområden.

Proportionalitetsprövningen bör avse samtliga omständigheter som har kommit fram i ärendet. (Jfr ”Båthuset i Stuverum” NJA 2020 s. 1129.)

### **Bedömningen i detta fall**

30. Ansökan avser avstyckning av drygt tre hektar mark för att bilda en kombinationsfastighet. Marken omfattas i stora delar av strandskydd.

31. Den sökta styckningslotten ligger inte inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

32. Strandskyddets syften motverkas av den sökta fastighetsbildningsåtgärden. Det faktum att avstyckningen generellt skulle kunna bidra till att bibehålla den biologiska mångfalden och en levande landsbygd utgör inte något bärande skäl för att tillåta fastighetsbildningen. Behov av att tillgodose sådana intressen torde finnas i stora delar av den svenska landsbygden. Det skulle riskera att på sikt urholka strandskyddet påtagligt om fastighetsbildning inom strandskyddsområden tillåts av sådana skäl.

33. Ett avslag på ansökan kan inte anses oproportionerligt.

34. Slutsatsen blir att alltså att det finns hinder mot avstyckningen. Mark- och miljööverdomstolens dom ska därmed ändras, och Lantmäteriets beslut att ställa in förrättningen ska stå fast.

35. Vid denna utgång är länsstyrelsen vinnande part. AR och CR har alltså inte rätt till ersättning för sina rättegångskostnader.

---

---

---

I avgörandet har deltagit justitieråden Gudmund Toijer, Johnny Herre, Agneta Bäcklund (referent), Stefan Johansson och Johan Danelius  
Föredragande har varit justitiesekreteraren Elisabeth Ståhl