



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060202

DOM
2015-06-22
Stockholm

Mål nr
F 2507-15

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2015-02-25 i mål nr F 2233-14, se bilaga

KLAGANDE

M G

MOTPART

Länsstyrelsen Kalmar län

SAKEN

Avstyckning från fastigheten X i Kalmar kommun

Med upphävande av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Lantmäteriets förrättningsbeslut.

Dok.Id 1217473

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

BAKGRUND

Genom Lantmäteriets förrättningsbeslut har, efter avstyckning från fastigheten X, en ny fastighet Y bildats i två skiften för exploateringsändamål. Fastigheten ligger inom Ekö-området i Kalmar kommun.

Mark- och miljödomstolen har efter överklagan från Länsstyrelsen i Kalmar län (länsstyrelsen) upphävt Lantmäteriets förrättningsbeslut och ställt in förrättningen.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

M G har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska fastställa Lantmäteriets förrättningsbeslut.

Länsstyrelsen har motsatt sig ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

M G har vidhållit vad hon tidigare anfört med bl.a. följande tillägg och förtydliganden. Kalmar kommun har tagit fram en fördjupad översiktsplan, som antogs den 23 februari 2015, i vilken det framgår att Ekö-området är utpekade för bostadsutveckling. Exploateringsområdet enligt den fördjupade översiktsplanen sträcker sig från Dunö i söder till Karlsro i norr. Ekö ligger mitt i detta område.

Mark- och miljödomstolen har felaktigt och godtyckligt antagit att området riskerar att påverkas av stigande havsnivåer. På Ekö bor det redan idag människor, och bygglov beviljades inom området senast för något år sedan. Såsom tidigare påpekats är det inte aktuellt med bebyggelse på nivå lägre än +2,5 meter över havsnivån eller strandnära. Bara för att det bildas en exploateringsfastighet betyder inte det att hela fastigheten får bebyggas. Byggrätten och regler för byggandet ska regleras i ett detaljplaneskeende.

Det har förts diskussioner med Kalmar kommun om en bytesaffär angående det område som inte får bebyggas.

Länsstyrelsen har anfört bl.a. följande. I den fördjupade översiktsplanen föreslås ingen ny bostadsbebyggelse inom område för strandskydd eller översvänningsrisk. Dock anger planen utredningsområde för dagvattenhantering, vilket länsstyrelsen inte tycker är tillräckligt utrett framförallt med hänsyn till områdets översvänningsrisk. Länsstyrelsen ska ingripa om lokaliseringen kan antas bli olämplig bl.a. med hänsyn till risken för översvämning och erosion. Även planläggning ska ske med hänsyn till klimataspekter. Länsstyrelsens ställningstagande i fråga om risk för översvämning grundar sig i de analyser som SMHI gör av havsvattenstånd och beräknade extremvattenstånd. Vidare föreligger inga planbeslut som visar att området inom risk för översvämning och strandskydd är lämpligt för exploateringsändamål. Kraven på aktualitet och varaktighet i 3 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988), FBL, är således inte uppfyllda.

M G har till bemötande anfört bl.a. följande. De synpunkter länsstyrelsen framfört rör ett område som är mindre än 20 procent av den aktuella markytan. Synpunkterna är inte nya och de kommer att beaktas då det blir aktuellt att upprätta en detaljplan för området. Planeringen har dock inte kommit så långt.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan som Mark- och miljööverdomstolen har att ta ställning till är om fastighetsbildningen för exploateringsändamål uppfyller lämplighetsvillkoren i 3 kap. FBL. Länsstyrelsen har invänt att fastighetsbildningen strider mot såväl aktualitets- som varaktighetskraven i 3 kap. 1 § FBL och att fastighetsbildningen motverkar syftet med gällande naturvårdsföreskrifter och särskilda bestämmelser om markens användning och därmed strider mot 3 kap. 2 § andra stycket FBL.

För Ekö-området gäller den numera antagna fördjupade översiktsplanen ”Södra staden med omgivande kulturlandskap”. Av den fördjupade översiktsplanen framgår att delar av markområdet pekats ut som område för bostadsutveckling, och att detaljplanarbetet för bostäder i Ekö-området avses återupptas under 2015/2016. Vidare framgår de allmänna intressen som planområdet berör. Såvitt gäller strandskydd framgår att större

delen av planområdet omfattas av utökat strandskydd om 300 meter, men att den föreslagna exploateringen håller sig utanför kustzonen på 300 meter och därför inte berörs av strandskyddet. Såvitt gäller havsnivåhöjningar till följd av ändrat klimat framgår bl.a. att ny bostadsbebyggelse inte föreslås lägre än 2,5 meter över havet. Eventuell dagvattenhantering närmast strandlinjen föreslås utredas.

Även om det ännu saknas detaljplan för markområdet ger den fördjupade översiktsplanen ledning i fråga om den markanvändning som är avsedd inför den nära förestående detaljplaneläggningen. Fastighetsbildningen för exploateringsändamål får anses vara väl förenlig med den fördjupade översiktsplanen, oavsett om hela fastigheten i ett senare skede inte kommer att kunna bebyggas på grund av strandskydd eller översvämningsrisk. Enligt Mark- och miljööverdomstolen föreligger därmed inga hinder för den sökta fastighetsbildningen enligt lämplighetsvillkoren i 3 kap. FBL. Att dagvattenhanteringen inte har utretts i närmare utsträckning innan detaljplaneläggningen medför ingen annan bedömning. Mark- och miljödomstolens dom ska därför upphävas och Lantmäteriets förrättningsbeslut fastställas.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Lars Dirke, tekniska rådet Jan Gustafsson, hovrättsrådet Eywor Helmenius och tf. hovrättsassessorn Charlotte Jansson, referent. Föredragande har varit Ulrika Agerskans.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen
3:4

DOM
2015-02-25
meddelad i
Växjö

Mål nr F 2233-14

KLAGANDE

Länstyrelsen i Kalmar län

MOTPART

M G

ÖVERKLAGAT BESLUT

Lantmäterimyndighetens i Kalmar kommun beslut den 30 april 2014 i ärende nr 2013-5562, se bilaga 1

SAKEN

Avstyckning från fastigheten X i Kalmar kommun

DOMSLUT

Med bifall till överklagandet upphäver mark- och miljödomstolen det överklagade beslutet och ställer in förrättningen.

Dok.Id 313618

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 81 351 03 Växjö	Kungsgatan 8	0470-560 100 E-post: mmd.vaxjo@dom.se	0470-560 125	måndag – fredag 08:00-16:30 -

BAKGRUND

Lantmäterimyndigheten i Kalmar kommun beslutade den 30 april 2014, efter ansökan från M G, att avstyckning ska ske från fastigheten X för bildande av en ny fastighet, Y, med totalt 75 180 m². Länsstyrelsen i Kalmar län (nedan länsstyrelsen) har överklagat beslutet.

YRKANDEN M.M.

Länsstyrelsen yrkar att mark- och miljödomstolen upphäver lantmäterimyndighetens förrättningsbeslut i den del som fastigheten omfattas av strandskydd och över-
svämningsrisk.

Som grunder för överklagandet anför länsstyrelsen i huvudsak följande.

Länsstyrelsen anser inte att del av den avstyckade fastigheten är förenlig med det allmänna lämplighetskravet i 3 kap. 1 § fastighetsbildningslagen (1970:988), FBL, samt kravet enligt 3 kap. 2 § andra stycket samma lag att fastighetsbildning ska ske så att syftet med särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning inte motverkas.

Aktuellt område har avstyckats för exploateringsändamål från mark som idag är taxerad som lantbruksenhet. Den avstyckade fastigheten är delvis belägen inom område som omfattas av utökat strandskydd om 300 meter enligt 7 kap. miljöbalken och inom område som visar på stigande havsnivå. Området i sin helhet omfattas även av riksintresse enligt 4 kap. 4 § miljöbalken. Fastighetsbildningen sker inom område som till största delen saknar detaljplan. En fördjupad översiktplan ”Södra staden” pågår för området men några exakta bebyggelseområden har vid tiden för överklagandet inte presenterats. Planen har varit föremål för samråd under tiden den 4 december 2013 – den 4 februari 2014 och länsstyrelsen har i samrådsyttrande bland annat framhållit behovet av förtydligande gällande särskilda skäl för upphävande av strandskyddet samt upprättande av klimatanalys etcetera. Någon detaljplan har vid tiden för överklagandet ännu inte påbörjats och avstyckningen har heller inte föregåtts av prövning av bygglov eller strandskyddsdispens.

Avstyckningen omfattar mark såväl inom som utom område där utökat strandskydd om 300 meter gäller i enlighet med 7 kap. 14 § miljöbalken. Den del av avstyckningen som sker inom strandskyddszonen är enligt tillgängligt kartmaterial obebyggd och allemansrätten kan inte anses vara utsläckt på området och det föreligger ett tungt vägande allmänt intresse att bevara de nuvarande förhållandena med en allemansrättsligt tillgänglig strandzon. Länsstyrelsen anser därför att avstyckningen inom detta område motverkar syftet med gällande naturvårdsföreskrifter och därmed strider mot 3 kap. 2 § andra stycket FBL. En fastighet, särskilt inom område som omfattas av naturvårdsbestämmelser, bör endast omfatta mark som får tas i anspråk som tomt. Enligt länsstyrelsens uppfattning innebär förrättningen ett ställningstagande till att området i sin helhet får användas för exploateringsändamål. Den föreslagna fastighetsbildningen innebär därför en stor risk för att området för allmänheten kommer att framstå som mark som inte får beträdas.

Del av den avstyckade fastigheten ligger under kommunens rekommenderade nivå om 2,7 meters höjd över havet vid nybyggnation av bostäder, vilket innebär att detta lågliggande område kan komma att påverkas av stigande havsvatten. En exploatering i detta område bör föregås av planläggningen som kan visa att marken med skydds- eller säkerhetsanläggning är lämplig att bebygga. Länsstyrelsen anser därför att det i detta skede är olämpligt att avstycka en exploateringsfastighet i detta område.

Sammanfattningsvis anser länsstyrelsen inte att de så kallade aktualitets- och varaktighetskraven i 3 kap. 1 § FBL är uppfyllda. Enligt 3 kap. 1 § första och andra styckena FBL ska fastighetsbildning ske så att varje fastighet som nybildas blir med hänsyn till belägenhet, omfång och övriga förutsättningar varaktigt lämpad för sitt ändamål och fastighetsbildning får inte äga rum, om den fastighet som ska nybildas för nytt ändamål, inte kan antas få varaktig användning för sitt ändamål inom över-skådlig tid.

Länsstyrelsen anser att det är olämpligt att föregå utfallet av den fördjupade översiktplanen och efterföljande detaljplan. I detta tidiga skede anser inte länsstyrelsen att det är möjligt att förutse lämpligheten med byggande i aktuellt område (jfr MÖD F 986-12). I förrättningen är inte heller visat att det för avstyckningslotten finns något bygglov eller någon strandskyddsdispens. Att avstycka en fastighet som eventuellt inte får bebyggas kan inte anses vara en lämplig fastighetsbildning.

M G motsätter sig överklagandet och yrkar att det överklagade beslutet ska gälla.

Till stöd för sin inställning anför hon i huvudsak följande.

Området har funnits sedan slutet av 1940-talet. Som markägare måste man kunna ha ett långsiktigt perspektiv och då förväntar man sig att myndigheternas beslut också gäller över tid.

Under årens lopp har området utvecklats från små fritidshus till lite större fritidshus samt även en del åretruntboende. Denna utveckling har såväl stugägare som Kalmar kommun till stora delar stått för alldeles själva. De har sålt av mark då önskemål har funnits, helt enkelt. De har sett det som en naturlig utveckling och som de tror är svår att stoppa, då området ligger cirka 7-8 km från centrala Kalmar och bara några hundra meter från den tätbebyggda förorten Rinkabyholm.

Fastighetsbildningslagens bestämmelser avseende såväl lämplighet som varaktighet är innehållna samt även att området på sikt får tydligt markerade avgränsningar, vilket även det rörliga friluftslivet är betjänt av. Det faktum att 17 separata fastighetsbildningar genomförts under de senaste 20 åren säkerställer att ändamålet med fastighetsbildningen förverkligas. Syftet är också att en gång för alla få VA-problemen lösta och tillfälliga lösningar undanröjda.

Beträffande 7 kap. miljöbalken avseende utökat strandskydd samt 4 kap. avseende riksintresse hänvisas till de senaste 20 årens avstyckningar som gjorts i området.

Vid dessa tillfällen har länsstyrelsen aldrig haft något att erinra mot dessa. Länsstyrelsens påpekande om att bygglov i området inte prövats stämmer inte med verkligheten och är således inte sant.

Det är inte heller någon hemlighet att området från Dunövägen i söder till Grönalundsvägen i norr, därmed inklusive Ekö området, är föremål för detaljplanearbete. Där de som markägare redan är tillfrågade och underrättade. Ett arbete som går under namnet ”Södra Staden”. Dessutom har Kalmar kommun utlyst och numera även redovisat resultat från European 12, kommunens ambitioner och avsikter är således väl kända, även för länsstyrelsen.

Det är framförallt på grund av detta förestående detaljplanearbete som denna avstyckning aktualiserats, och syftet är att kunna bo kvar på gården så länge som möjligt, utan att framtida kostnader för detaljplanearbetet ska äventyra detta. Detta är anledningen till att marken vid Ekö planeras säljas av från gården.

Då det gäller eventuellt framtida stigande havnivåer vill hon påpeka följande:

1. Ekövägen 25 är fortfarande en arrendetomt, stugägaren är informerad om att denna tomt ej får bebyggas permanent. De har erbjudit dem att vid senare tillfälle (då planen för detta område förhoppningsvis har fastställts) flytta denna stuga till en annan markbit.
2. Ekövägen 27 och 29 är redan avstyckade (januari 2001) och tillhör således inte dem längre.
3. I handlingarna som redan finns tillgängliga i detta ärende kan man också se deras förslag om en ”bytesaffär” i syfte att avhända sig marken närmast vattnet. Detta av framförallt två skäl, dels att marken befinner sig på en lägre nivå än de angivna 2,5 m så att bebyggelse ej kan ske och istället erhålla annan mark som gagnar området (till fördel för dem) och dels att Kalmar kommun, genom detta byte, i så fall skulle komma att förfoga över en sammanhängande kustremsa (till fördel för Kalmar kommun).
4. Deras föreslagna utökning av Ekö området härstämmer från deras ansökan daterad den 11 mars 1991 och är i sin helhet förlagd på de ytor som ligger

klart över 2,5 meters nivån. Dessutom är avståndet till dessa tomter mer än de 300 meter till strandkant som anges i 7 kap. miljöbalken. I diskussionerna med Kalmar kommun har de redovisat ett förslag om 14 tomter.

De anser att länsstyrelsen i sin sammanfattning av sitt överklagande drar ett antal felaktiga slutsatser på grund av otillräckligt underlag. Med sina synpunkter och förklaringar samt bifogade bilagor beträffande planeringsarbetet hoppas de bringa klarhet i ärendet.

Kalmar kommun (nedan kommunen) har i yttrande över överklagandet anfört i huvudsak följande.

Precis som det påpekats i länsstyrelsens överklagande så är det inte aktuellt att exploatera den del av fastighet som omfattas av strandskydd eller översvämningrisk. Det ställningstagandet stödjer också kommunen, vilket överensstämmer med kommunens övriga planer för området. Det pågående arbetet med en fördjupad översiktsplan för området ”Södra staden med omgivande kulturlandskap” som vid tiden för kommunens yttrande var på utställning fram till den 14 september 2014, föreslår ingen ny bebyggelse för den del av fastighet som överklagandet rör. Det vill säga för området lägre än 2,5 meter över havet samt för området som innefattas av utökad strandskydd på 300 meter. Dock föreslår den fördjupade översiktsplanen att del av fastigheten, närmast strandlinjen, utreds för eventuell dagvattenhantering. Vid en sådan åtgärd kan det bli aktuellt med en anläggning för fördröjning och rening av dagvatten från befintlig och ny bebyggelse inom Södra staden. Ett sådant beslut föregås självfallet av en prövning.

Då endast en del av aktuell fastighet är lämplig för exploatering bör resterande område planläggas som natur, park eller liknande för att på så sätt bevara områdets karaktär i så stor utsträckning som möjligt.

Länsstyrelsen har i bemötande av M Gs och Kalmar kommuns yttrandet anfört följande.

Länsstyrelsen vidhåller sin överklagan och anser inte att det är lämpligt att fastighetsbilda det markområde som omfattas av strandskydd och översvämningsrisk. Enligt Kalmar kommuns yttrande i ärendet framgår att den pågående fördjupade översiktsplanen "Södra staden" inte föreslår någon ny bebyggelse i detta område. Länsstyrelsen anser inte att detta säkerställer området eftersom en översiktsplan endast ska vägleda kommunen i kommande prövningar.

Länsstyrelsen anser att ärendet ska återförvisas till Lantmäteriet för förnyad prövning.

M G har i yttrande över länsstyrelsens och kommunens yttranden anfört i huvudsak följande.

I enlighet med det tidigare inlägga kan hon bara än en gång påtala att det inte är aktuellt med bebyggelse på nivå lägre än 2,5 meter och inte heller strandnära. Efter vad hon förstår så regleras detta i miljöbalken, vilken både hon och kommunen har att rätta sig efter.

De har också, som framgår av hennes förra skrivelse, föreslagit en "bytesaffär" med Kalmar kommun som syftar till att säkerställa att det i framtiden inte byggs strandnära eller på lägre nivå än de angivna 2,5 m.

Yttrandet från kommunen stämmer väl överens med de synpunkter och kommentarer som hon framfört i sitt tidigare yttrande. Det bekräftar att såväl de som Kalmar kommun är väl medvetna om miljöbalkens paragrafer i kapitel 4 och 7. Länsstyrelsen behöver inte känna någon oro i dessa frågor utan detta är väl hanterat av Kalmar kommun.

De hävdar å det bestämdaste att fastighetsbildningslagens andemening om att såväl lämplighet som varaktighet är innehållna samt även att området på sikt får tydligt markerade avgränsningar, vilket även det rörliga friluftslivet är betjänt av. Det fak-

tum att 17 separata fastighetsbildningar genomförts under de senaste 20 åren säkerställer att ändamålet med fastighetsbildningen förverkligas. Syftet är också att en gång för alla få VA-problemen lösta och tillfälliga lösningar undanröjda.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen har med stöd av 16 kap. 8 § första stycket FBL avgjort målet utan sammanträde.

Tillämpliga bestämmelser

I målet har domstolen att pröva om den beslutade fastighetsbildningen är förenlig med bestämmelserna i 3 kap. FBL och då främst 1 § andra stycket, 2 § första och andra styckena samt 3 §. Fastighetsbildning får inte äga rum om den fastighet som ska nybildas inte kan antas få en varaktig användning för sitt ändamål inom överskådlig tid (det s.k. aktualitetskravet) enligt 3 kap. 1 § andra stycket FBL. Inom område med detaljplan får fastighetsbildning inte ske i strid med planen (3 kap. 2 § första stycket FBL). I det fall syftet med planen inte motverkas får dock mindre avvikelser göras. Gäller naturvårdsföreskriften eller andra särskilda bestämmelser, t.ex. strandskydd, för marks bebyggande eller användning än detaljplan eller områdesbestämmelser, ska fastighetsbildning ske så att syftet med bestämmelserna inte motverkas enligt 3 kap. 2 § andra stycket FBL. Inom område som inte omfattas av detaljplan, får fastighetsbildning inte ske, om åtgärden skulle försvåra områdets ändamålsenliga användning, föranleda olämplig bebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området (3 kap. 3 § FBL).

Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (7 kap. 13 § miljöbalken (1998:808)).

Mark- och miljödomstolens bedömning

Domstolen inleder med att – i anledning av att länsstyrelsen i en av inlagorna begärt att domstolen ska upphäva LM:s beslut i den del som fastigheten omfattas av strandskydd och översvämningsrisk - klargöra att domstolen inte kan upphäva det

överklagade beslutet till den delen som omfattas av strandskydd och riskerar att översvämmas som länsstyrelsen begärt (se Mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål F 1477-13). Domstolen kan emellertid undanröja det överklagade beslutet och ställa in förrättningen, eller undanröja det överklagade beslutet och återförvisa förrättningen till LM eller helt avslå överklagandet. Härvid gör domstolen följande bedömning.

Det finns i målet ingen lagakraftvunnen, eller ens antagen, detaljplan avseende det aktuella området. Varken bygglov eller strandskyddsdispens har beviljats avseende den aktuella styckningslottens ändamål. Emellertid har kommunen tagit fram ett förslag till fördjupad översiktsplan ”Södra staden med omgivande kulturlandskap”, i vilken det aktuella området pekats ut som område för bostadsutveckling. I den fördjupade översiktsplanen (som alltså ännu inte är antagen) påpekas, för området i fråga, att ”inom planområdet finns även en del pågående bostadsprojekt som idag ligger vilande för att invänta den fördjupade översiktsplanens antagande. Det gäller till exempel för området kring Ekö, där dialog förs mellan kommunen och nuvarande markägare.”. Tidplanen för utbyggnad anges för Etapp 2 – i vilken det aktuella området ingår – till 2015/2016 genom dels att detaljplanarbetet för Ekö planeras återupptas, samt ”start detaljplan för bostäder, alla boendeformer”.

Enligt domstolens mening får avstyckning av exploateringsfastighet inom strandskyddsområde som tidigare inte är bebyggt anses strida mot syftet med strandskyddet. Vidare får det anses vara tveksamt om en fastighet avsedd för exploateringsändamål kan anses vara lämpad för sitt ändamål om den är belägen inom område som riskerar påverkas av stigande havsnivåer. Att avstycka en fastighet som eventuellt inte får bebyggas eller delvis inte får bebyggas kan, såsom länsstyrelsen påpekar, inte anses vara en lämplig fastighetsbildning. Med mindre än att det föreligger lagakraftvunna planeringsbeslut som underlag kan inte de krav som ställs upp i 3 kap. FBL avseende aktualitet och varaktighet anses uppfyllda för en avstyckning av en fastighet för exploateringsändamål på det sätt som är aktuellt i det överklagade beslutet.

Även om arbetet med den fördjupade översiktsplanen för området är långt framskridet, är det inte möjligt att förutse att en lagakraftvunnen detaljplan avseende det aktuella området föreligger inom en nära framtid. Mark- och miljödomstolen bedömer således att det överklagade beslutet, såväl vid tidpunkten för LM:s beslut som vid denna överprövning av beslutet i fråga, strider mot såväl 3 kap. 1 §, 3 kap. 2 § som 3 kap. 3 § FBL. Vad M G anfört föranleder inte domstolen att göra något annat ställningstagande. Överklagandet ska därför bifallas och förrättningen ställas in.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 18 mars 2015.

Lena Stjernqvist

Mats Jansson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Lena Stjernqvist, ordförande och tekniska rådet Mats Jansson. Föredragande har varit beredningsjuristen Josefine Gällerspång.