



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060205

DOM
2021-11-08
Stockholm

Mål nr
F 10196-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-09-01 i mål nr F 3845-20, se bilaga A

PARTER

Klagande

1. E Ö

2. M Ö

3. S Ö

4. K Ö-J , även ombud för 1–3

SAKEN

Avstyckning från fastigheterna Uttringe XX och ZZ i Salems kommun (Lantmäterimyndighetens ärendenummer AB20518)

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1731703

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

BAKGRUND

Fastigheterna XX och ZZ i Salems kommun omfattas av detaljplan för Karlskronaviken, Sydvästra Rönninge, som antogs 2015.

I samband med detaljplaneprocessen ansökte kommunen hos länsstyrelsen om att strandskyddet skulle upphävas för området, men förutsättningar för det fanns endast i vissa delar. Marken på fastigheterna Uttringe XX och ZZ är planlagd för bostadsändamål men omfattas till stor del av strandskydd.

E Ö, M Ö, S Ö och K Ö -J (E Ö m.fl.) ansökte hos lantmäterimyndigheten om inrättande av gemensamhetsanläggning, fastighetsreglering och avstyckning. Avstyckningarna har brutits ut till ett ärende där lantmäterimyndigheten ställt in förrättningen på grund av att åtgärden strider mot såväl 3 kap. 1 § som 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen (1970:488), FBL. E Ö m.fl. överklagade beslutet om att ställa in förrättningen men mark- och miljödomstolen avslag överklagandet.

YRKANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

E Ö m.fl. har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva lantmäterimyndighetens inställandebeslut och återförvisa ärendet dit med föreskrift om att begärd fastighetsbildning ska genomföras. De har i huvudsak anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 3 kap. 1 § FBL ska varje fastighet som nybildas eller ombildas med hänsyn till belägenhet, omfattning och övriga förutsättningar bli varaktigt lämpad för sitt ändamål.

Det ska särskilt beaktas att fastigheten får en lämplig utformning. Som huvudregel ska inte mer mark läggas till en bostadsfastighet än den mark som får användas som tomtmark (se prop. 1969:128 s. B 113).

Enligt 3 kap. 2 § första stycket FBL får fastighetsbildning inom ett område med detaljplan inte ske i strid mot plan. Om syftet med planen inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Vidare följer av 3 kap. 2 § andra stycket FBL, att fastighetsbildning ska ske så att syftet med strandskyddsbestämmelserna inte motverkas.

Av 7 kap. 13 § miljöbalken framgår att strandskyddet syftar till att långsiktigt dels trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, dels bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

Enligt 7 kap. 15 § miljöbalken gäller att inom ett strandskyddsområde får inte nya byggnader uppföras; byggnader eller byggnaders användning ändras eller andra anläggningar eller anordningar utföras, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt; grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för byggnader, anläggningar eller anordningar som avses i paragrafen eller åtgärder vidtas som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.

Av förarbetena till miljöbalken framgår att strandskyddets syften är långsiktiga, och att områden som för tillfället verkar vara av begränsat intresse kan bli betydelsefulla i framtiden (prop. 1997/98:45 del 2 s. 84). Det är viktigt att strandskyddets syften inte motverkas genom ett stegvis ianspråktagande av strandområden. Redan den risk för en förändring av markens karaktär som följer när marken får ingå i en bostadsfastighet kan anses innebära att syftet med strandskyddsbestämmelserna motverkas (se bl.a. NJA 1971 s. 421).

Vid prövning av frågor om strandskyddsintressen gäller också 7 kap. 25 § miljöbalken av vilken framgår att en inskränkning i en enskilds rätt att använda mark som omfattas

av strandskydd inte får gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Den proportionalitetsprincip som bestämmelsen ger uttryck för utgör en slutlig kontroll av att ett nekat undantag m.m. inte är orimligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Prövningen kan inte begränsas endast till de omständigheter som anges som särskilda skäl i 7 kap. 18 c § första stycket respektive 7 kap. 18 d § miljöbalken, men utrymmet för undantag som inte ryms inom nämnda bestämmelser är mycket litet. (jfr NJA 2020 s. 1129 "Båthuset i Stuverum")

Mark- och miljööverdomstolens bedömning

För fastigheterna gäller detaljplan av vilken framgår dels att det område där fastigheterna är belägna är planlagt för bostadsändamål, dels att fastigheterna till stor del omfattas av strandskydd. Frågan om markens lämplighet för bostadsändamål är i vanliga fall avgjord i samband med detaljplaneläggning. I förevarande fall står dock bestämmelsen om bostadsändamål i konflikt med reglerna om strandskydd. Mark- och miljööverdomstolen noterar att planarbetet föregicks av en process om att upphäva strandskyddet på platsen, men att det inte fanns förutsättningar för detta inom de nu aktuella fastigheterna. Kommunen har således antagit detaljplanen trots att frågan om markens lämplighet för bostadsändamål inte var fullt ut hanterad.

Eftersom strandskydd gäller för fastigheterna har det varit riktigt av lantmäterimyndigheten att pröva ansökan om avstyckning mot strandskyddsbestämmelserna. Genom den ansökta åtgärden skulle mark som idag är allemansrättsligt tillgänglig och enligt strandskyddsbestämmelserna inte kan användas som tomtmark ianspråkats som sådan, vilket strider mot lämplighetskravet. Att tillåta en sådan fastighetsbildning som medför ökad privatisering skulle också strida mot strandskyddsbestämmelsernas syften. Av Europadomstolens praxis och av 2 kap. 15 § regeringsformen följer att egendoms- skyddet kräver en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet, något som har fått genomslag på ett flertal rättsområden (se NJA 2018 s. 753 och där anförda rättsfall). Vid en sådan bedömning konstaterar Mark och miljööverdomstolen att det starka allmänna intresset av att långsiktigt trygga allemansrättslig tillgång till strandområden för friluftsliv och att bevara områden med goda livsvillkor för djur- och växtliv väger tyngre än intresset att tillåta den sökta fastighetsbildningen för bostadsändamål. Det

finns inte någon omständighet i det aktuella fallet som vid en proportionalitetsbedömning leder till en annan bedömning.

Klagandena har hos lantmäterimyndigheten beretts tillfälle att komma in med förhandsbesked, alternativt bygglovshandlingar och strandskyddsdispens, för att visa att de tänkta fastigheterna skulle kunna komma att användas för sitt ändamål samt att fastighetsbildningen inte strider mot strandskyddets syften. Några sådana handlingar har inte kommit in. Klagandena har också beretts tillfälle att jämka sin ansökan till att omfatta de åtgärder som kunde genomföras utan hinder av strandskyddet, men har inte gjort det.

Sammanfattningsvis kan den ansökta fastighetsregleringen inte medges på grund av strandskyddet. Lantmäterimyndigheten har därför haft fog för sitt beslut att ställa in förrättningen. Överklagandet ska därmed avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Claes-Göran Sundberg, hovrättsrådet Margaretha Gistorp, tekniska rådet Börje Nordström och hovrättsrådet Katarina Berglund Siegbahn, referent.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2020-09-01
meddelad i
Nacka

Mål nr F 3845-20

KLAGANDE

1. E Ö *andel (1/4) i XX och ZZ i Salems kommun*

2. M Ö *andel (1/4) i XX och ZZ i Salems kommun*

3. S Ö *andel (1/4) i XX och ZZ i Salems kommun*

4. K Ö-J *andel (1/4) i XX och ZZ i Salems kommun*

ÖVERKLAGAT BESLUT

Lantmäteriets inställandebeslut den 27 april 2020 i ärende nr AB20518

SAKEN

Inställd avstyckning från XX och ZZ i Salems kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Den 27 april 2020 beslutade Lantmäteriet (LM) att ställa in en förrättning avseende avstyckning från XX och ZZ i Salems kommun. Som skäl angav LM att avstyckningen skulle ha stridit mot 3 kap. 1 och 2 §§ FBL pga. att strandskydd gäller inom delar av den mark som enligt förrättningsansökan skulle ingå i avstyckningslotterna. LM hade dessförinnan lämnat tillfälle till justering av yrkandet i enlighet med 4 kap. 31 § fastighetsbildningslagen (1970:988), FBL, men ägarna av fastigheterna hade inte önskat göra någon justering av sin ansökan.

YRKANDEN M.M.

Ägarna av XX och ZZ, K Ö J, E Ö, M Ö och S Ö (nedan kallade K Ö J m.fl.), har överklagat inställandebeslutet samt gemensamt yrkat att mark- och miljödomstolen upphäver detta och återförvisar ärendet till LM med föreskrift om att begärd fastighetsre-glering och avstyckning ska genomföras.

UTVECKLING AV TALAN

K Ö J m.fl. har till stöd för sitt yrkande anfört bl.a. följande.

Anledningen till den i detaljplanen valda lösningen, att låta strandskydd ligga kvar inom strandnära kvartersmark, var att dessa markområden inte utan strandskyddsdispens skulle tillåtas att bebyggas med bygglovsbefriade byggnader, dvs. friggebodar etc. (vilket även bekräftas av länsstyrelsen). Under detaljplaneläggningen ska de inblandade myndigheterna ha vägt allmänna intressen mot enskilda intressen och utformat detaljplanen så att planens syfte kan uppnås på ett ändamålsenligt sätt (2 kap. plan- och bygglagen, PBL). Aktuell förrättning är den inledande delen av genomförandet av detaljplanen och aktualiserar en samordning av regelverk som tre olika myndigheter huvudsakligen ansvarar för (PBL, miljöbalken, MB och fastighetsbildningslagen, FBL). Om den laga kraftvunna detaljplanen, efter att den processats genom de två myndigheter som beslutar om vad som är tillåten markanvändning, dvs. kommunen och länsstyrelsen, sedan inte går att genomföra när den når den myndigheten som ansvarar för att dela in mark och vatten i äganderättsliga enheter, har det föregående arbetet och de kostnader och engagemang som detta inneburit, varit helt bortkastat.

Plankarta kombinerad med illustrationsritningen i detaljplanen och förrättningsansökan

De fyra bostadsfastigheter som förrättningsansökan avser, se bild nedan, utgörs av kvartersmark med användningsbestämmelsen B (och i någon del även E-område som ännu inte lösts in).

Planbestämmelsen B innebär *per definition* att marken detaljplanerats för enskilt ändamål (bostadsändamål). I planbestämmelsen B ingår inte bara byggande av bostadshus utan även bostadskomplement av olika slag. Bostadskomplement är sådant som kan ligga inom eller i anslutning till bostaden. När det kommer till en- och tvåbostadshus kan komplementen utgöra tex parkering, plats för utevistelse, enskild avloppsanläggning, trädgårdsland etc. Många av dessa bostadskomplement utgör inte sådana anläggningar eller åtgärder som är förbjudna enligt 7 kap. 15 § miljöbalken. Markområden för sådana bostadskomplement bör således kunna ingå i bostadsfastigheter även om dessa ligger inom 100-metersgränsen för det generella strandskyddet, och på det sättet bidra till att bostadsfastigheten blir lämplig. Utformningen av en bostadsfastighet kan således inte stämpas som olämplig, allena

av den anledningen att viss del av bostadsfastigheten ligger inom strandskyddat område.

LM har i skälen för att neka begärd fastighetsbildning angivit att det för att genomföra avstyckning förutsätts att bygglov tillsammans med strandskyddsdispens samt tomtplatsavgränsning inkommer till myndigheten. Det finns inte något formkrav att bygglov etc. föreligger före fastighetsbildningen. Det är visserligen en lämplig arbetsgång när det kommer till nybildning av fastigheter utanför planlagda områden. Inom detaljplanelagt område ska dock fastighetsägarna, under detaljplanens genomförandetid, vara garanterade de byggrätter som planen tillåter. Den normala myndighetsgången är därför att fastighetsbildningen är den process som inleder plangenomförandet. Det är också den mest lämpliga gången och den som lagstiftaren har eftersträvat, vilket bl.a. går att utläsa av den följsamhetsregel för bygglov som finns i 9 kap. 30 § 1 b PBL.

Även om detaljplanens utformning i vissa delar kanske har mer att önska, är det inte rimligt att som LM gör, generalisera och ange att en bostadsfastighet per automatik inte blir lämplig enbart utifrån att det till viss del skulle komma att ingå strandskyddad mark. Kommunen, och indirekt även länsstyrelsen, har vid detaljplaneläggningen angivit att marken är lämplig för just bostadsändamål genom att lägga ut den som kvartersmark med användningsbestämmelsen B.

Samtliga de rättsfall som LM hänvisar till i sitt inställandebeslut berör fastigheter utanför detaljplanelagt område. Det är givetvis så att ett större ansvar ligger på LM vid prövningar vad gäller markens lämplighet när området inte är detaljplanelagt. Inom detaljplanelagda områden däremot, har markens lämplighet för angiven användning undergått en grundlig utredning varför LM inte bör kunna ifrågasätta att mark med användningsbestämmelsen B ur ett lämplighetsperspektiv ska kunna ingå i en bostadsfastighet. I detaljplanens planbeskrivning, s. 20, framgår också att kommunen reviderat detaljplanen efter, vad vi utgår ifrån var länsstyrelsens synpunkter på utställningsversionen; byggrätten mot gatan på XX, flyttades "uppåt" med hänsyn till strandskyddet. Läget på byggrätterna är omsorgsfullt hanterat och ska därför, tillsammans med annan mark med användningsbestämmelsen B, tillåtas utgöra enskilda bostadsfastigheter.

LM drar slutsatsen att den begärda fastighetsbildningen skulle ta i anspråk och privatisera strandskyddad mark. Myndigheten menar således, som det får förstås, att fastighetsbildningen i sig skulle medföra detta, något som givetvis skulle kunna bli fallet vid fastighetsbildning utanför detaljplanelagt område. Den nu berörda marken har däremot, som tidigare angivits, genom detaljplanen ansetts vara passande som kvartersmark för bostadsändamål. Det faktum att strandskydd fortfarande gäller bör därför inte medföra att syftet med strandskyddet, enbart utifrån att den berörda marken skulle indelas i fyra istället för två ägareheter, motverkas när det redan i detaljplaneprocessen har beslutats att denna mark ska få utgöra kvartersmark för enskilt ändamål. Marken får genom användningsbestämmelsen i detaljplanen användas för enskilt ändamål, oavsett fastighetsbildningen, men givetvis med den begränsning som framgår av 7 kap. 15 § MB.

En ytterligare aspekt att ta hänsyn till i sammanhanget är att om den fastighetsbildning som detaljplanen förutsätter, inte genomförs, så innebär det att vi riskerar att förlora vår mark genom den möjlighet att lösa in marken som kommunen har efter att detaljplanens genomförandetid har gått ut (6 kap. 15 § PBL).

I övrigt framgår av förrättningsansökan avseende fastighetsbildning berörande XX och ZZ att det för ett genomförande behövs åtgärder inte bara enligt 10 kap. FBL utan även 5 kap. FBL. LM har valt att i enlighet med 2 kap. 2 § andra stycket FBL dela upp förrättningen avseende avstyckningarna utan att samtidigt hantera fastighetsregleringsåtgärden.

DOMSKÄL

Med stöd av 16 kap. 8 § första stycket fastighetsbildningslagen (1970:988), FBL, avgör mark- och miljödomstolen målet utan att hålla sammanträde.

Yrkandet om fastighetsreglering hör inte till aktuellt ärende

LM har klargjort att det aktuella ärendet (AB20518) vars fastighetsbildningsbeslut nu överklagats, efter utbrytning från ett grundärende (AB181254) endast har omfattat avstyckning, medan övriga yrkanden i grundärendet – däribland yrkande om fastighetsreglering – fortfarande hör till grundärendet. Då det, enligt 2 kap. 2 § FBL, står LM fritt att dela upp prövningen, ser mark- och miljödomstolen inte något fel i att det nu överklagade fastighetsbildningsbeslutet inte innehåller något ställningstagande till det yrkande om fastighetsreglering, vilket LM har att avgöra i grundärendet. Överklagandet ska därför avslås i den del det avser fastighetsreglering.

Förutsättningarna för aktuell lämplighetsprövning

Den prövning som ska ske när det ska avgöras om en viss fastighetsbildning är tillåtlig, innefattar inte riskbedömningar av de konsekvenser som uppstår enligt annan lagstiftning om yrkad fastighetsbildning inte bedöms tillåtlig. Vad klagandena anfört angående 6 kap. 15 § PBL saknar därför betydelse för prövningen.

Vad som är förbjudet enligt 7 kap. 15 § MB har dock stor betydelse, eftersom 3 kap. 2 § FBL stadgar att fastighetsbildning inte får motverka strandskyddets syften. Strandskyddets syften är att, genom de förbud som finns i 7 kap. 15 § MB, trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden samt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (7 kap. 13 § MB). Varje bostadskomplement, såsom plantering av växter, gräsklippning, avverkning av mer än enstaka träd, anläggande av parkering etc. anses enligt rättspraxis motverka strandskyddet syften.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att de yrkade avstyckningslotterna för bostadsändamål skulle ha kommit att ligga inom strandskyddat område. Det har inte

framkommit att berörd mark är legalt ianspråktagen för boende redan sedan innan strandskydd infördes och alltjämt är det. Inte heller har det framkommit att det skulle finnas någon strandskyddsdispens som tillåter ett kommande sådant ianspråktagande av denna mark.

Marken är alltså i princip allemansrättsligt tillgänglig, åtminstone inom den del som är belägen inom strandskydd, samt av den beskaffenheten att den genom strandskyddet är dedikerad att vara oförändrad vad avser livsvillkoren för växter och djur, vilket är viktiga utgångspunkter. Detta innebär i sin tur att marken inte är lämplig för bostadsanvändning enligt den bedömning LM ska göra enligt 3 kap. 1 § FBL.

Enligt 3 kap. 1 § första stycket FBL ska fastighetsbildning ske så att varje fastighet som nybildas eller ombildas blir med hänsyn till belägenhet, omfång och övriga förutsättningar varaktigt lämpad för sitt ändamål. Det ska särskilt beaktas bl.a. att fastigheten får en lämplig utformning. Av förarbetena till FBL (prop. 1969:128 s.1156 f) framgår bl.a. följande. Det bör inte till en bostadsfastighet läggas mer mark än som väsentligen har karaktär av en bostadstomt. I princip ska en bostadsfastighet inte omfatta sådan mark som endast kan komma till extensiv användning för ändamålet, utan endast sådan mark som kan komma att utnyttjas stadigvarande. När en intressekonflikt uppstår mellan å ena sidan den enskildes önskemål om en vidsträckt tomtplats och å andra sidan det rörliga friluftslivets behov av fri tillgång till mark- och strandområden, leder reglerna i FBL i allmänhet till att den enskildes intresse får vika.

I normala fall är frågan om lämplighet för bostad i huvudsak avgjord i samband med detaljplaneläggning. I detta fall gäller dock samtidigt å ena sidan ett strandskydd som avser förbud mot ändring till bostadsanvändning och å andra sidan en detaljplan som i andra avseenden tillåter bostadsändamål.

När tillåtligheten ska prövas vid fastighetsbildning ska tillämpliga villkor i 3 kap. FBL vara uppfyllda. I detta fall gäller det bl.a. (enligt 3 kap. 2 § FBL) både att fastighetsbildningen inte får ske i strid mot detaljplanen och att den inte får motverka syftet med strandskyddet. Det är vid den sistnämnda prövningen som LM

funnit hinder mot den yrkade fastighetsbildningen. Det är nu mark- och miljödomstolen sak att bedöma om denna bedömning varit riktig.

Skyddet av stränderna ska ses i ett långsiktigt perspektiv. Områden som för tillfället verkar vara av begränsat intresse för allmänheten kan bli betydelsefulla i framtiden (prop. 2008/09:119 s. 36 se även prop. 1997/98:45 del 2 s. 89). Som skäl för att en plats inte är av vikt för strandskyddets syften åberopas ofta att platsen i fråga ligger i ett område som sällan eller aldrig besöks av någon allmänhet eller att området på något sätt är otillgängligt. Dylika omständigheter innebär dock inte i sig särskilda skäl för strandskyddsdispens (prop. 1997/98:45 del 2 s. 89). Enligt domstolens uppfattning ska omständigheter av detta slag inte heller påverka bedömningen i lantmäteriförrättningar, såsom i nu aktuellt fall. I det aktuella fallet framgår av utredningen att både kommun och länsstyrelse dessutom haft frågan uppe om ett eventuellt upphävande av strandskyddet, men funnit att det ska fortsätta gälla.

Vidare följer det av praxis att strandskyddets syfte att långsiktigt trygga allmänhetens tillgång till strandområden är så långtgående att redan den risk som föreligger av att mark inom strandskyddsområde får ingå i en bostadsfastighet kan anses innebära att syftet med strandskyddsbestämmelserna motverkas (jfr NJA 1971 s. 421).

Mark- och miljödomstolens bedömning

Den aktuella fastighetsregleringen skulle innebära att mark inom strandskyddat område, vilket inte är ianspråktaget för boende på det sätt som avses i 7 kap. 18 c § miljöbalken, tilläts ingå i två bostadsfastigheter. Att på detta vis låta sådan mark ingå i bostadsfastigheter, på vilken gäller förbud mot nya hus och anläggningar, mot ändrad användning av befintliga byggnader, mot arbeten och mot åtgärder (7 kap. 15 § miljöbalken) skulle inte göra bostadsfastigheterna varaktigt lämpade för bostadsändamål och strider därför mot lämplighetskraven i 3 kap. 1 § FBL. Fastighetsregleringen skulle inte heller kunna anses utgöra en successiv förbättring av fastighetsindelningen, varför inte heller undantagsregeln i 3 kap. 9 § FBL ger stöd för genomförandet.

Vidare skulle syftet med strandskyddsbestämmelserna motverkas, eftersom mark inom strandskyddsområde, vilken både är allemansrättsligt tillgänglig och av betydelse för växt- och djurlivet, skulle komma att ingå i bostadsfastigheter. Regleringen strider därför även mot regeln i 3 kap. 2 § andra stycket FBL.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis bedömer mark- och miljödomstolen att det var korrekt av LM att ställa in förrättningen. Att detaljplanen i sig inte innebär hinder för yrkad fastighetsbildning, föranleder ingen annan bedömning. Överklagandet avslås därför.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (MMD-02)

Överklagande senast den 22 september 2020.

Karin Frick

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Karin Frick, ordförande, och tekniska rådet Björn Rossipal.