

Nacka kommun  
Registrator  
131 81 NACKA

Även via e-post:  
registrator@nacka.se

Stockholm 2013-12-18

**Remissvar, förslag till Naturreseptatet Skuruparken i Nacka kommun  
Tjänsteskrivelse KFKS 2011/537-265 daterad 2013-10-30, reviderad  
2013-11-22**

Som ombud för JM AB får vi inkomma med följande yttrande över det förslag till beslut för inrättande av naturreseptatet Skuruparken som tillställts JM AB.

JM AB motsätter sig att naturreseptat bildas.

Förslaget till beslut innebär att det område som benämns Skuruparken förklaras som naturreseptat enligt föreskrifter, avgränsning av skötselplan daterad den 12 december 2011. För området gäller interimistiskt förbud enligt 7 kap 24 § miljöbalken för åtgärder i det område som omfattas av tidigare men nu upphävt beslut om naturreseptat. Det interimistiska beslutet har överklagats och ärendet handläggs för närvarande hos Regeringen.

Bakgrund

JM AB är lagfaren ägare till fastigheterna Sicklaön 73:10 och 208:15 i Nacka kommun. För del av området Skuruparken har tidigare förts diskussioner om detaljplaneläggning som park- och naturmark samt exploatering av delar av fastigheterna för uppförande av bostäder. Diskussioner har pågått mellan JM AB och Nacka kommun alltsedan början av 2000-talet. I Nacka kommuns översiktsplan från 2002 redovisades området som ett bebyggelseområde. 2005-11-28 godkände

kommunstyrelsen en startpromemoria för ny bebyggelse på Sicklaön 73:10. Denna har dock inte fullföljts.

### Pågående markanvändning

Sedan 1930-talet har nyttjanderätt upplåtits till privatpersoner för uppförande av fritidshus och därtill hörande mindre uthusbyggnad. Inom fastigheten finns ett 70-tal fritidshus och därtill några uthus.

Mellan de olika ägarna av fritidshusen och fastighetsägaren JM AB gäller avtal om bostadsarrende. Det rör sig om 68 separata avtal om bostadsarrende. För närvarande är två stycken arrendeställen vakanta. Kommunen är väl insatt i beståndet av nyttjanderätter och har varit det alltsedan de första diskussionerna kring bildandet av ett naturreservatet Skuruparken.

De arrendekontrakt som förelegat innan JM AB förvärvade fastigheten Sicklaön 73:10 är tecknade 1992 mellan Stockholms Sjukhem, dåvarande ägare av fastigheten, och arrendatorerna. Mellan JM AB och de olika ägarna av fritidshusen har därefter tecknats arrendekontrakt avseende bostadsarrende, vilka regleras enligt lag, 10 kap jordabalken. Arrendeavtalen löper på 15 år i sänder. För bostadsarrende gäller ett direkt besittningsskydd, vilket särskilt regleras i 10 kap 5 § jordabalken. Det direkta besittningsskyddet innebär att arrendatorerna har rätt till förlängning vid avtalstidens utgång utom i lagen särskilt föreskrivna fall.

Sammantaget innebär detta att det föreligger en rättighet för 68 stycken arrendatorer avseende delar av det markområde som kommunen nu vill besluta om naturreservat för. Kommunen har under lång tid varit väl insatt i betydelsen av arrenderättigheterna på fastigheten. Kommunen har bl.a. utrett detta genom advokat Christina Bjelvert Olsson som avgivit en PM 2011-02-15. Promemorian bilägges, bilaga. Av denna utredning framgår bl a följande:

*”När kommunen slutligen blivit ägare till fastigheten eller beslutar sig för att expropriera arrendena måste frågan lösas gentemot var och en av de arrendatorer, som inte godvilligt accepterar att flytta. Detta kan vara i process om expropriation eller tvist i arrendenämnd. Som jordägare kan kommunen åberopa den besittningsskyddsbrytande grunden ”annan befogad anledning”. Med arrendeavtalen som grund bör utredas hur stora möjligheterna till framgång i en sådan förlängningsprocess kan bedömas vara.”*

Ett beslut om naturreservat innebär att kommunen måste expropriera de enskilda arrendatorernas arrenderätt alternativt driva process vid Arrendenämnden om att arrendatorernas avtal inte ska förlängas på grund av att kommunen vill använda marken för annat ändamål. Möjligheterna att nå framgång i en sådan process vid Arrendenämnden är oviss och kan inte föras förrän tidigast år 2027-2028.

Vid ett beslut om bildandet av naturreservat i området berörs näst intill all mark som tillhör JM AB. JM som haft för avsikt att exploatera sin fastighet blir därvid förhindrad att bygga på fastigheten. Ett beslut om naturreservat innebär därför att JM AB:s fastighetsinnehav blir onyttigt. Synnerlig olägenhet uppstår för JM AB och bolaget överväger att, för det fall reservatet bildas, begära inlösen av fastigheterna.

#### Förslag till naturreservatet Skuruparken

Av kommunens förslag till beslut om naturreservat framgår att syftet med att inrätta Skuruparken som naturreservat är att bevara och utveckla områdets värden för rekreation, kulturhistoria och biologisk mångfald. Kommunen har inte klart formulerat vad som är särskilt skyddsvärt med området. Kommunen har endast utformat en mycket allmän beskrivning av området där området anges ha stora värden ur natur-, kultur- och rekreationssynpunkt. JM kan konstatera att det är ett omfattande område som kommunen anger har stora värden ur natur-, kultur- och rekreationssynpunkt men eftersom det inte finns någon tydlig formulering kring vad som är särskilt skyddsvärt är det inte klarlagt att det är just det föreslagna området som har dessa värden.

Det kulturhistoriska värdet anges framför allt bestå av områdets historia som engelsk landskapspark. De föreslagna reservatsföreskrifterna hindrar bl. a. uppförande av ny bebyggelse eller annan anläggning. Det ska särskilt framhållas att de föreslagna reservatsföreskrifterna överhuvudtaget inte hindrar en fortsatt användning utifrån nu rådande förhållanden. Att uppfylla skötselplanens intention - att ska skapa ett öppet markområde och bevara rekreativstråk - sker på bekostnad av bostadsarrendena.

Området är idag tillgängligt för allmänheten, med begränsning av de upplåtta arrenderätterna. Det är enbart tomterna som är avgränsade från det övriga naturområdet. Det finns naturliga stigar och möjlighet att fritt ströva inom området i dess helhet i enlighet med allemansrätten. Även intill tomtområdet finns naturliga stigar. Detta framgår av förslaget till skötselplan. Beho-

vet av strövområde är tillgodosett. Området skyddas därtill av regelverket kring strandskyddsdispens.

Det är inte nödvändigt att inrätta ett naturreservat för att uppfylla de syften som redovisas i förslaget till bildande av naturreservatet Skuruparken. Området Skuruparken har redan idag ett starkt skydd tack vare gällande strandskyddsbestämmelser. Önskemålen beträffande bevarande och utveckling av områdets kulturhistoriska värden, rekreation och biologisk mångfald går väl att uppfylla med hänsyn till fastighetsägarens och arrendatorernas rättigheter. Nacka kommuns syfte går att uppfylla genom andra åtgärder än att bilda naturreservat där såväl fastighetsägarens som arrendatorernas rättigheter beaktas.

JM AB:s inställning är att beslutet om inrättande av detta naturreservat inte skett utifrån miljöbalkens regler utan utifrån rent politiska ställningstaganden. JM AB:s inställning är att proportionaliteten och avvägning mot äganderätten kränks i detta fall och förhoppningen finns att kommunen inser, beaktar och respekterar såväl fastighetsägarens rättigheter som befintliga arrendatorers rättigheter. Nacka kommun har i sitt förslag inte beaktat JM AB:s äganderätt till fastigheterna och de inskränkningar som ett naturreservat innebär mot det allmännas intresse av ett naturreservat.

För det fall Nacka kommun beslutar att inrätta naturreservat i enlighet med sitt förslag överväger JM AB att begära att Nacka kommun löser in fastigheterna i enlighet med 31 kap miljöbalken och Expropriationslagen ( 1972:719). Områdets marknadsvärde har värderats till 35-40 Mkr. JM AB har för avsikt att begära inlösen till detta belopp jämte 25 % påslag enligt expropriationslagens regler och ersättning för s k byggmästarvinst som är den förväntade vinst som uppstår vid byggnation på fastigheterna.

Utöver denna kostnad har Nacka kommun att lösa frågan med arrendatorerna vilket kommer att innebära ytterligare kostnader.

Sammanfattningsvis får JM AB anföra att kommunen har formulerat en allmän beskrivning av området och dess värden ur natur-, kultur- och rekreationssynpunkt. Området är idag tillgängligt för allmänheten, med undantag för arrendetomterna. Allmänheten har idag möjlighet att fritt ströva på de naturliga vägar som finns i området. Det är inte nödvändigt att inrätta ett naturreservat för att uppnå de syften som Nacka kommun vill uppnå. Förslaget att inrätta naturreservatet Skuruparken innebär synnerliga olägenheter för JM AB i pågående markanvändning, detta

både vad gäller arrendatorernas nyttjanderätt och förestående byggnation. För JM AB innebär beslutet att exploatering av fastigheten helt omöjliggörs. JM AB:s fastighetsinnehav blir onyttigt.

Stockholm som ovan



Carolina Gustavsson



Emma Thulin

PM

## Vägen till naturreservat

Undertecknad har fått uppdraget att ge några övergripande synpunkter på tänkbara tillvägagångssätt för att nå resultatet Skuruparkens naturreservat. Jag har fått del av ett förslag till handlingsplan för att nå resultatet och jag har även fått del av andra handlingar, som framtagits i ärendet under årens lopp, bl.a. miljö- och stadsbyggnadsnämndens beslut den 16 juni 2010 att ta fram förslag till naturreservat Skuruparken med skötselöreskrifter att parken skall utvecklas till en landskapspark enligt den modell som beskrivs i "Det historiska landskapet". Jag har inte haft del av arrendekontrakten, vilket är en brist. Ett enda avtal är återgivet i ovan angiven skrift, men det är av väsentlig betydelse att veta hur de idag gällande avtalen är utformade.

Det kan konstateras att kommunen, oavsett val av handlingsplan, kommer att hamna i eller riskerar att hamna i processer med sakägare, nuvarande markägare samt arrendatorer. Att finna en väg där man helt kan undvika överklaganden och processer framstår som omöjligt. Processer riskerar naturligtvis att dra ut på tiden och att vara kostsamma. Vissa processer kan komma att ske på kommunens bekostnad. Här är det viktigt att hitta en rimlig avvägning mellan tids- respektive kostnadsaspekt.

Det finns några moment som är oundvikliga och som därför måste hanteras oavsett val av tillvägagångssätt:

1. Arrendeavtalen skall upphöra och arrendatorerna avflytta.
2. Ett beslut om naturreservat skall fattas efter sedvanlig behandling
3. Reservatsmarken skall ersättas genom inlösen eller intrångsersättning -- alternativt genom frivillig överlåtelse.
4. Intresseavvägning/proportionalitetsprincip kommer att tillämpas i flera beslutsprocesser.

Reservatsmarkens värde tycks utgöra den faktor, som orsakat de största problemen i kommunens diskussioner. Det framstår som att det förslag till handlingsplan, jag fått del av, i huvudsak syftar till att kommunen skall komma till ett rimligt ekonomiskt resultat; d.v.s. att marken skall få ett lägre värde. Vidare är utgångspunkten att kommunen skall bli ägare av marken – i första hand för att kunna säga upp arrendatorerna.

För att bilda reservat krävs inte att kommunen förvärvar marken. Åtkomst till marken kan lösas genom intrångsersättning till JM. Arrendena kan fås att upphöra genom expropriation. Det är alltså möjligt att uppnå resultatet; d.v.s. ett reservat utan arrenden, utan vare sig detaljplaneläggning eller markförvärv. Möjligheterna till framgång i arrendefrågan genom expropriation måste dock utredas vidare.

Problemet är, som sagt, snarast markens värde. Utan att ha sett de värderingar, som framtagits i tidigare skeden, måste man ifrågasätta det av JM angivna värdet, som i huvudsak grundas på arrenderätterna. Det framstår som mycket högt. I denna del kan mycket vinnas på att ta in samtfiga nu gällande avtal och låta värderingsman och jurist analysera dessa. Det påstås handla om godkända ettårsavtal. Det man i första hand bedömer vid värderingen är den förlust som består i att ett kontrakt bryts i förtid. Viss förlängning kan beaktas, men sammantaget kan sägas att arrendevärdering skall hanteras med försiktighet.

Vidare kan ifrågasättas vilka förväntningsvärden JM kan anses ha vad avser marken med hänsyn till att detaljplan inte föreligger, att parken länge angivits som grönområde samt att bildande av naturreservat länge diskuterats och dessutom beslutats. Detta måste en värderingsman naturligtvis bedöma, men det är av stor vikt att de olika ingående faktorerna analyseras på rätt sätt.

Nedan följer några synpunkter dels på den föreslagna handlingsplanen, dels på ett tillvägagångssätt utan föregående detaljplan.

### Naturresevat efter detaljplaneförfarande

Den föreslagna handlingsplan, som jag fått del av, utgår ifrån detaljplaneläggning av Skuruparken som allmän plats. En detaljplan framstår i och för sig som en god grund att stå på i det fortsatta arbetet för ett resevat. Detaljplaneläggning medför automatiskt vissa rättigheter, exempelvis att kommunen kan förvärva den planlagda allmänplatsmarken.

Nackdelen är att detaljplaneläggning som regel tar lång tid och ofta leder till en mängd överklaganden. Prövningen innebär en avvägning mellan olika intressen och det är inte helt säkert att det slutliga resultatet, efter överklaganden och ett antal år, blir det önskade. I detta fall, som är känsligt och kontroversiellt, kan man förutse att motstående intressen inte kommer att spara på ansträngningarna. Det föreligger därför en risk att kommunen efter ett långdraget och kostsamt förfarande inte uppnår önskat resultat och att situationen därefter är sådan att det blir svårare att frigöra marken från arrenden.

Det anges i handlingsplanen att markfrågan, sedan detaljplanen antagits, får sin lösning på ett ekonomiskt fördelaktigt sätt genom att mark som är allmän plats typiskt sett är värdelös. Så är säkert fallet, men i 4 kap. 3 a § expropriationslagen anges att ersättning för allmänplatsmark skall bestämmas med hänsyn till de planförhållanden som rådde närmast innan marken eller utrymmet angavs som allmän plats. Det framstår därför som att JM:s krav på ersättning blir detsamma oavsett vilken väg kommunen väljer. Om det går att nå en frivillig överenskommelse är detta bra, men historien har utvisat att kommunen och JM står långt ifrån varandra vad gäller värdet. Om det blir en process tar denna tid och blir kostsam. En förhoppning kan vara att en grundlig värdering möjligen skulle kunna leda till en diskussion på mera rimlig ersättningsnivå.

När frågorna kring markförvärvet är slutligt avgjorda – genom en lagakraftvunnen dom eller genom en överenskommelse – kvarstår frågan om bostadsarrendatorerna. Även där är det väsentligt att ta del av nu gällande avtal i första hand. Det är korrekt att en



detaljplan ger en användbar grund, som kan bryta besittningsskyddet. Uppsägningar måste dock ske av varje arrendator och tvister i arrendenämnden kommer förmodligen som "brev på posten". Möjlighet att överklaga finns också, men med en detaljplan som grund måste det anses sannolikt att kommunen slutligt kommer att få arrendena att upphöra.

Därefter måste kommunen fatta beslut om naturreservat, vilket även detta kan leda till överklagande. Även i detta fall skall domstolarna pröva reservat och bestämmelser enligt 7 kap. 25 § MB.

#### Naturreservat utan föregående detaljplan

Frågan om ersättning för marken uppstår även om kommunen väljer att direkt besluta om naturreservat och alldeles oavsett om kommunen väljer att inte kräva inlösen, utan låta JM behålla äganderätten om bolaget så önskar. Som framgått ovan är det värde JM kan göra gällande detsamma oavsett om kommunen planlagt marken som allmän platsmark eller ej.

Om kommunen inleder naturreservatsförfarande kommer det säkert även i detta fall att leda till överklagande. En prövning skall ske av allmänna och enskilda intressen. Även denna ordning innehåller förstas osäkerhetsmoment. Liksom vid detaljplaneprovningen är det inte självklart hur domstolar bedömer det allmänna intresset gentemot arrendatorernas intresse av att behålla sina arrenden. Denna prövning kommer kommunen inte ifrån, utan någonstans på vägen mot ett reservat kommer denna prövning att göras.

Fastighetsägaren JM kan välja att begära inlösen av marken. JM kan även välja att behålla marken och begära intrångsersättning. En process avseende fastighetens värde -- inlösen eller intrång -- kan komma att följa.

När kommunen slutligen blivit ägare till fastigheten eller beslutat sig för att expropriera

arrendena måste frågan lösas gentemot var och en av de arrendatorer, som inte godvilligt accepterar att flytta. Detta kan vara i process om expropriation eller tvist i arrendenämnd. Som jordägare kan kommunen åberopa den besittningsskyddsbrytande grunden "annan befogad anledning". Med arrendeavtalen som grund bör utredas hur stora möjligheterna till framgång i en sådan förlängningsprocess kan bedömas vara.

#### Sammanfattande synpunkter

Oavsett vilken väg kommunen väljer finns osäkerhetsfaktorer, men så är alltid fallet då mark skall användas för annat ändamål och det finns enskilda, motstående intressen.

Om detaljplanealternativet leder till en frivillig, mera rimlig ekonomisk uppgörelse med JM är detta av godo då man undviker en inlösenprocess. Det är dock ingenting som säger att man når en sådan frivillig överenskommelse och i sådant fall har man efter ett omfattande och långdraget detaljplaneförfarandet kvar samma processer som riskerar att uppkomma om naturreservat beslutas direkt. Det är säkerligen så att vissa processer kommer att ha hjälp av en fastställd detaljplan, men det föreligger ändå stor risk att samma processer kommer att äga rum.

JM kommer således i båda fallen att begära ersättning för marknadsvärdet jämte det tillägg som anges i de nya expropriationsreglerna. Detaljplaneförfarandet riskerar att orsaka avsevärd tidsutdräkt och en risk att resultatet inte blir det önskade. Om markvärdet är det huvudsakliga motivet för detaljplanealternativet bör detaljplan alltså inte väljas.

Falun 2011-02-15

Christina Bjelvert Olsson