

Till

Svea hovrätt
Mark- och miljööverdomstolen

den 21 april 2020

UTVECKLAT ÖVERKLAGANDE

Mål 4087-20, Svenska Studenthus i Sundsvall AB m.fl. ./ Bostadsrättsföreningen Liljan nr 6 m.fl., ang. detaljplan för Brohuvudet 14 med flera, studentbostäder vid campus Åkroken i Sundsvalls kommun

Efter i aktbil 2 meddelat anstånd får vi för Svenska Studenthus i Sundsvall AB ("**Studenthus**") utveckla överklagandet enligt följande

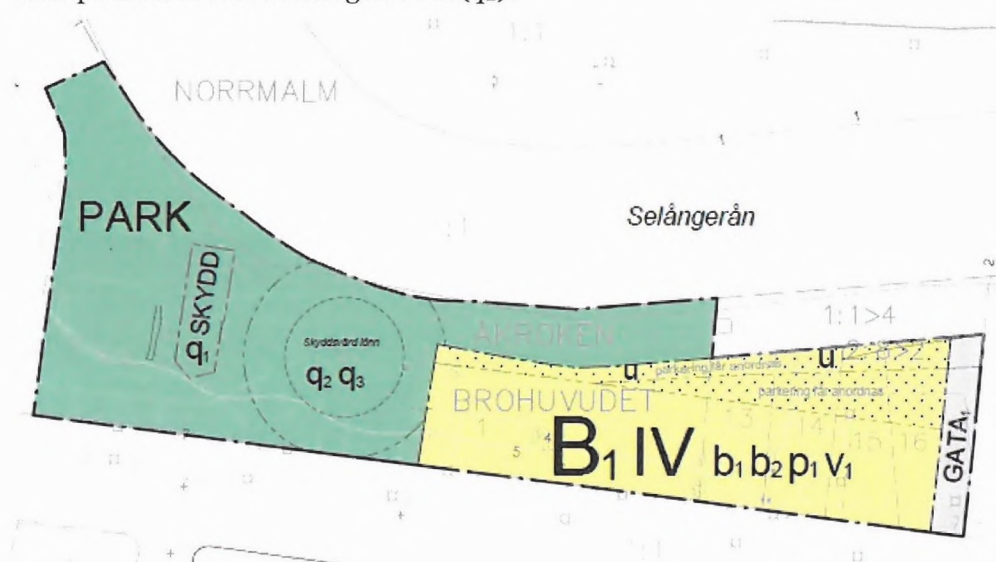
A. Bakgrund och orientering

1. Studenthus har till verksamhet att bidra till samhällets behov av studentbostäder i Sundsvall. Studenthus är lagfaren ägare till fem fastigheter, Sundsvall Brohuvudet 13-16 samt Sundsvall Västermalm 2:8 ("**Fastigheterna**"). Fastigheterna, som är belägna inom planområdet, är belysta i ortofotot nedan.



2. Som synes upptas Fastigheterna idag huvudsakligen av parkeringsyta.

3. Planområdet har en liknande utsträckning som ortofotot ovan. Plankartan infogas nedan. Som framgår tillskapar den överklagade planen (nedan "Planen") en byggrätt (B_1) på dagens parkering och även inom ett område väster om Fastigheterna. Planen tillskapar vidare en gata (GATA) i planområdets östra kant som tillgängliggör stranden för allmänheten i högre grad än idag. Slutligen skyddas marken närmast Selångerån genom att bevaras som natur (PARK) och genom krav på marklov för fällning av träd (q_2).



4. I samband med Planens framtågande gjordes en miljökonskvensbeskrivning. Det är belysande för Planens eventuella konsekvenser på Selångerån och stranden vad som sägs i denna om nollalternativet (s. 9):

Även om planerade studentbostäder inte kommer till stånd och nuvarande markanvändning fortgår, måste förändringsåtgärder inom det strandnära området utföras då strandlinjen måste förstärkas och förses med bl.a. erosionsskydd. Detaljerna är inte kända än, men sannolikt kommer området närmast än att behöva tas i anspråk för detta. Påverkan på djur och växter inom strandskyddat område kommer således ske oaktat denna detaljplan eller ej. [---]

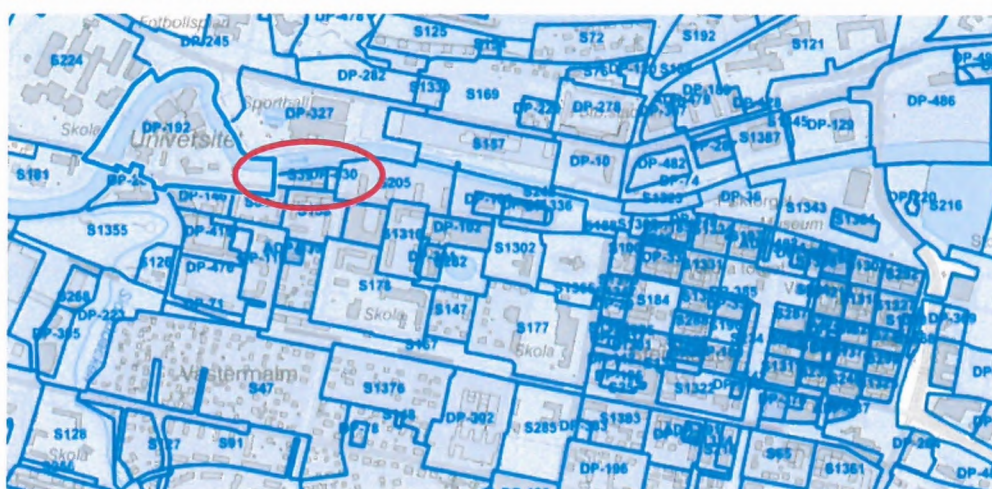
Vid genomförande av planen med de därtill kopplade fastighetsombildningarna kommer kommunen att ta över ägandet och förvaltningen av det kulturhistoriskt värdefulla området i anslutning till de Salanderska husen. Det är osäkert om så kan ske om inte planen antas. Nollalternativet kan således innebära att de åtgärder som planeras inom området med beteckningen PARK i syfte att stärka attraktionskraften för rekreation och friluftsliv i området kan utebli.

5. Överklagandet är inriktat på den strandsskyddsfråga om ledde till Planens upphävande vid tingsrätten. Miljökonskvensbeskrivningen, vars vederhäftighet saknas skäl att ifrågasätta, formar vissa utgångspunkter för prövningen i hovrätten: (i) stranden kommer inte påverkas i vidare mån genom Planen än vad som ändå kommer krävas framgent på grund av stranderosion; och (ii) Planen medför en högre tillgänglighet för allmänheten än vad som sannolikt blir fallet utan Planen.

6. Som bakgrund kan även redogöras för vad som planmässigt gäller för området om Planen inte antas. Planområdet täcks in av tre planer enligt nedan (här hämtad från miljökonsekvensbeskrivningen i sin tur hämtad från Sundsvalls kommun). Fastigheterna omfattas i princip av en stadsplan, 2281K-S39. Enligt denna är Fastigheterna planerade för bebyggelse, det vill säga att någon principiell skillnad inte inträder genom Planen. Stranden norr om Fastigheterna omfattas av detaljplanen 2281K-DP-327. Enligt planen är strandområdet planerat som park, det vill säga detsamma som i Planen. För Planens västra del gäller 2281K-DP-192. Någon användning gäller inte för det området, däremot en skyddsbestämmelse att vegetation skall bevaras. Inte heller här innebär Planen någon principiell skillnad mot dagsläget.



7. Från kartan ovan kan också noteras att studentbostäderna enligt Planen kommer att kunna etableras inom ett par hundra meter från universitetsområdet till nordväst i kartutdraget.
8. Slutligen, i fråga om bakgrund, bör noteras att Sundsvall är rikets 19:e största kommun med en folkmängd 99 449 personer den 31 december 2019 enligt Statistiska Centralbyrån, vilket ger en stor stadskärna. Från samma kartverktyg som ovan kan vidare noteras att planområdet är mycket centralt beläget inom denna större stadskärna.



9. Med tanke på tingsrättens resonemang inriktas detta överklagande på strandskyddsfrågan. I övriga delar hänvisas till Studenthus yttrande vid tingsrätten.

B. Yrkanden

10. Studenthus yrkar att Mark- och miljööverdomstolen beviljar prövningstillstånd.
11. Studenthus yrkar att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av Östersunds tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 17 mars 2020 i mål P 1427-19 ("**Domen**"), ogillar överklagandena avseende Planen.

C. Grunder

C.1 Prövningstillstånd

12. Det finns anledning att betvivla det slut som Domen kommit till i enlighet med vad som anges under avsnitten C.2 och D nedan.
13. Det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att målet prövas av Mark- och miljööverdomstolen i följande avseenden:
 - (a) förhållandet mellan det kommunala planmonopolet enligt 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900) ("**PBL**") och strandskyddsbestämmelserna. Det finns behov av ytterligare praxis utöver MÖD 2016:13 och MÖD 2017:62. Särskilt – som aktuellt i målet – när det gäller ianspråktagandet av redan urbaniserad mark i en stadskärna under åberopandet av 7 kap. 18 c § första stycket 5 p. miljöbalken ("**MB**"). Detta i och med att när en domstol inte tillåter markanvändning för ett allmänt intresse på en plats i en stadskärna måste annan mark inom stadskärnan tas i anspråk för att tillgodose det allmänna intresset. I sin tur inskränker det kommunens monopol att fritt planera den andra marken som måste tas i anspråk istället. Vidare föreligger det väsentliga skillnader mellan det aktuella målet och tidigare prejudicerande avgöranden, vilka bör prövas för rättsutvecklingens och det allmänna intressets skull;
 - (b) särskilt hur bedömningen enligt 7 kap. 18 c § första stycket 5 p. MB skall ske när det är frågan om studentbostäder i närheten av högskola, vilket är avsett att skapa en attraktiv och välfungerande akademisk miljö, vilket utgör ett mer uppenbart allmännyttigt intresse än bostadsbyggande generellt sett;
 - (c) strandskyddsintressets styrka mitt inne i en större tätort som Sundsvall i generella termer; och
 - (d) i vilken mån enskilda klagandes synpunkter skall beaktas i fråga om strandskydd, på grund av att strandskydd endast har allmänna skyddsändamål, 7 kap. 13 § andra stycket MB. I och med den urbana belägenheten hos Planen kan det i detta fall dessutom endast vara frågan om att skydda livsvillkoren för djur och växter, 2 p. i samma lagrum. Såvitt avser det andra skyddsändamålet i 1 p. samma lagrum, om allemansrättslig tillgänglighet kommer sådan snarare att öka än att minska genom Planen.

C.2 I sak

C.2.1 Planmonopolet

14. Planmonopolets tillämpning enligt 1 kap. 2 § PBL medför att det finns grund att, mitt inne i centralaste av en större stad, tillåta ianspråktagande av marken enligt 7 kap. 18 c § första stycket 5 p. MB i enlighet med Planen, i och med att nekat upphävande av strandskyddet inskränker kommunens fria bestämmande över dess mark.
15. Ett sådant inskränkande som skett i Domen upphäver i praktiken planmonopolet och är därför inte tillåtet.

C.2.2 Grund för upphävande

16. Aktuell område befinner sig mitt inne i Sundsvall och är i stora delar redan ianspråktaget, jfr 7 kap. 18 c § första stycket 1 p. MB. Med tanke på graden ianspråktagande är strandskyddets skyddssyfte, *livsmiljö för växter och djur*, enligt 7 kap. 13 § andra stycket 2 p. MB i stor grad uttraderat.
17. Någon *allmansrättslig* tillgänglighet, jfr 7 kap. 13 § andra stycket 1 p. MB, är självklart inte överhuvudtaget aktuellt inom planområdet mitt inne i Sundsvalls tätort; tillgänglighet till sådan mark föreligger inte på *allmansrättslig* grund. Istället är det i detta fall frågan om redan planlagd parkmark vilken därmed är tillgängliggjord som offentlig plats, se 4 kap. 5 § 1 p. PBL och 1 kap. 2 § första stycket 2 p. ordningslagen (1993:1617). Planen får i denna del snarare anses gynna, istället för att inskränka, den allmansrättsliga (eller mer egentligt allmänna) tillgängligheten inom nuvarande strandskyddsområde.
18. Under beaktande av det sagda, och särskilt det allmänna intresset av att få bygga studentbostäder i någon närhet till campus överväger strandskyddsintresset föreligger grund för upphävande av strandskyddet enligt 4 kap. 17 § PBL och efter tillämpning av intresseavvägningsregeln i 7 kap. 25 § MB.
19. Med tanke på att strandskyddets syften till största delen är praktiskt sett upphörda i den urbana miljön är inte heller ett upphävande av strandskyddet i strid med 7 kap. 26 § MB.
20. I denna fråga bör också noteras att de faktiskt tillåtna användningarna inom planområdet faktiskt huvudsakligen inte ändras genom Planen och det ter sig orimligt att 7 kap. 18 g § MB skall hindra att en modernare planläggning får ske ersättande äldre planer när strandskyddets skyddssyften inte påverkas (annat än positivt) genom den aktuella planläggningen.

C.2.3 Endast enskilda klagande

21. Endast enskilda har klagat på Planen.
22. Dessa har till grund för överklagandena även åberopat andra omständigheter än strandskyddet, varför grund för avvisning inte föreläggat.

23. Emellertid är strandskyddet ett allmänt intresse och i detta fall begränsat till livsmiljöer för djur och växter, se föregående punkt 16. Vid sådant förhållande har det inte funnits skäl att beakta de enskildas synpunkter i strandskyddsfrågan med konsekvensen att Planen upphävs. Med andra ord påverkas inte klagandena av den eventuella försämringen av livsmiljöer för växter och djur som ligger inom ramen för strandskyddsprövningen, utan endast av andra implikationer av Planens förverkligande, vilka i sin tur inte utgör skäl för Planens upphävande, jfr Domen, s. 9 n.
24. Planen bör därmed inte upphävas på grund av invändningar i strandskyddsfrågan endast från enskilda klagande.

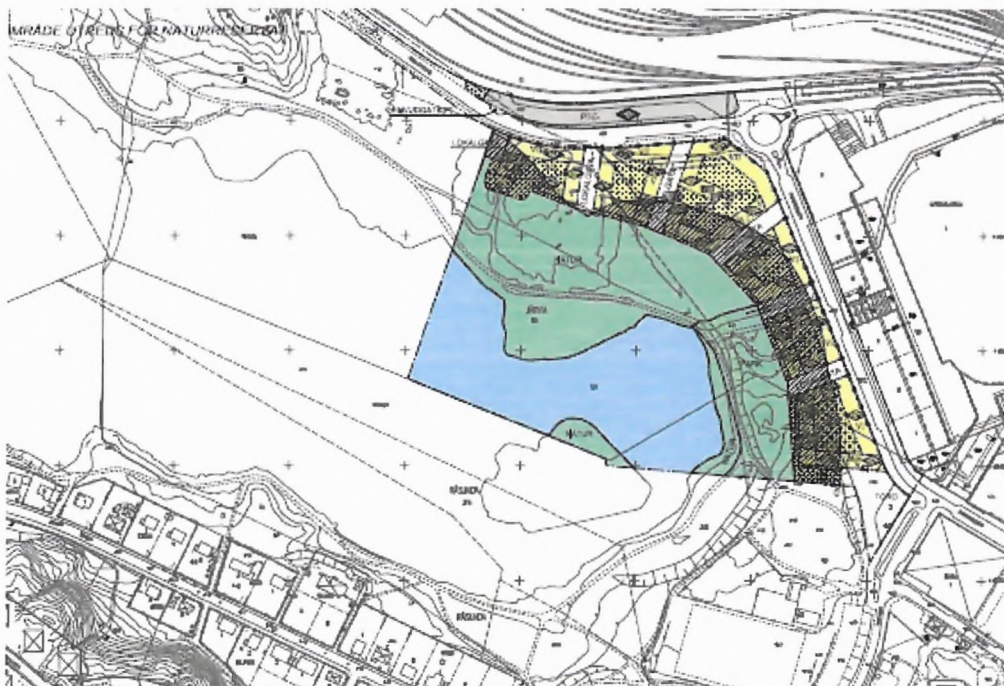
D. Utveckling av talan

25. Studenthus redogör nedan först för prejudikatsfrågan (avsnitt D.1) och därefter för sakfrågorna (avsnitt D.2).

D.1 Prejudikatsfrågan

D.1.1 Jämförelse med tidigare avgöranden

26. Som redan nämnts finns sedan tidigare två refererade avgöranden rörande i viss mån liknande frågeställningar som aktualiseras i detta mål, MÖD 2016:13 och MÖD 2017:62. Det finns skäl att redogöra varför dessa två mål avviker från vad som är att pröva i nu aktuellt mål.
27. *MÖD 2016:13* gällde detaljplan för den så kallade Arenastaden i Solna enligt nedan infogad plankarta.



Det refererade målet skiljer sig mot nu aktuellt mål i vart fall enligt följande:

- (a) som framgår är planområdet inte beläget mitt inne i en tätort, vilket gör att det är frågan om en annan avvägning i fråga om till exempel allemansrättslig tillgänglighet;
- (b) marken var inte i någon vidare mån redan ianspråktagen eller urbaniserad, vilket bland annat leder till en annan viktning av strandskyddets grundläggande skyddssyften;
- (c) marken var i huvudsak inte föremål för tidigare planläggning, vilket är av intresse för prövningen av tillämpningen av 7 kap. 18 g § MB i detta mål;
- (d) marken hade befast höga rekreativevärden (som allemansrättsligt tillgänglig) och befast höga naturvärden, vilket gör att det finns skäl för bland annat en annan intresseavvägning enligt 7 kap. 25 och 26 §§ MB;
- (e) planen var överklagad av organisationer och inte enskilda, vilket leder till skilda överväganden i frågan hur domstolen skall se på de klagandes synpunkter i målet; och
- (f) det som domstolen uttalar i MÖD 2016:13 rörande 7 kap. 18 c § första stycket 5 p. MB måste få en annan viktning när området ligger mitt inne i en av rikets större tätorter.

28. *MÖD 2017:62* gäller en detaljplan i Skellefteå kommun. Planen avsåg planläggning för vatten, natur närmast stranden och bostäder/kontor. Planområdets förutsättningar framgår bäst av följande flygfoto med planområdet markerat, hämtat från planbeskrivningen.



Det refererade målet skiljer sig mot nu aktuellt mål i vart fall enligt följande:

- (a) som framgår är planområdet inte beläget mitt inne i en tätort (utan strax utanför dess dåvarande yttre gräns), vilket gör att det är frågan om en annan avvägning i fråga om till exempel allemansrättslig tillgänglighet;
- (b) marken var inte i någon vidare mån redan ianspråktagen eller urbaniserad utan bara bebyggd med en villa, vilket bland annat leder till en annan viktning av strandskyddets grundläggande skyddssyften;
- (c) endast en smärre del (villatomten) var föremål för tidigare bebyggelseplanläggning, vilket är av intresse för prövningen av tillämpningen av 7 kap. 18 g § MB i detta mål;
- (d) området ansågs (såsom liggande utanför tätort) vara till del allemansrättsligt tillgängligt vilket gör att det finns skäl för bland annat en annan intresseavvägning enligt 7 kap. 25 och 26 §§ MB; samt
- (e) det som domstolen uttalar i MÖD 2017:62 rörande 7 kap. 18 c § första stycket 5 p. MB måste få en annan viktning när området ligger mitt inne i en av rikets större tätorter, i jämförelse med att planområdet, som i MÖD 2017:62 i princip – om än tätortsnära – ligger ute på landsbygden.

29. Sammantaget gör Studenthus gällande att Planen avviker från planerna i MÖD 2016:13 och MÖD 2017:62 till följd att fallen inte är jämförbara. Även om domstolen skulle finna att det finns likheter föreligger dock skäl för prövningstillstånd beaktat att Planen befinner sig mitt inne i en större tätort.

D.1.2 Övriga prejudikatsaspekter

30. De övriga prejudikatsfrågorna sammanhänger i stort sett med sakfrågorna som är aktuella i prövningen. Det hänvisas därför i dessa delar till avsnitt D.2 nedan.

D.2 Sakfrågorna

31. Studenthus avser att utveckla talan i fyra avsnitt, först det kommunala planmonopolets ställning i förhållande till strandskyddsprövningen (avsnitt D.2.1 nedan). Därefter redogörs för själva strandskyddsprövningen i förevarande fall (avsnitt D.2.2 nedan). Därefter följer separata avsnitt i fråga om strandskyddsprövningen när det som i detta fall är en plan med viss användning som ersätts med en plan med samma användning (avsnitt D.2.3 nedan) och avslutningsvis frågan i vad mån enskilda klagandeparters synpunkter rörande strandskydd bör beaktas (avsnitt D.2.4 nedan).

D.2.1 Det kommunala planmonopolet

32. Sverige kännetecknas av att kommunerna har jämförelsevis stark självständighet i den offentliga förvaltningen; kommunernas existens är grundlagsfäst, se 1 kap. 7 § regeringsformen ("RF"). Ställningen förstärktes också genom 2010 års grundlagsreform och det då införda 14 kap. RF. I detta kapitel slås några grundläggande

förhållanden fast; det kommunala självstyret, 14 kap. 2 § RF, och att en inskränkning i självstyret inte bör gå längre än vad som är *nödvändigt* med hänsyn det ändamål som föranlett inskränkningen, 14 kap. 3 § RF.

33. 14 kap. 3 § RF är inte tänkt att ligga till grund för laglighetsprövning; regeln är fakultativ. Däremot ger den en tydlig fingervisning att inskränkningar i lag i det kommunala självstyret inte får ges en extensiv tolkning. I grundlagskommentaren till 14 kap. 2 § RF anges även följande om det kommunala självstyret: "Den kommunala självstyrelsen är central i det svenska statsskicket och en av grunderna för det fria folkstyret." Även av detta kan dras slutsatsen att inskränkningar i kommunalt självstyre måste präglas av restriktivitet.
34. Självstyret är vidare lagfäst i 2 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen (2017:725) där det framgår att kommuner har ett grundläggande monopol att handlägga sådana allmänna angelägenheter som berör kommunen och som inte uttryckligen skall utföras av andra. Detta för vidare in på det kommunala planmonopolet, i och med att upphävande av strandskydd i detaljplanelagt område är en strikt kommunal angelägenhet, 4 kap. 17 § PBL.
35. Enligt 1 kap. 2 § PBL är också i generella termer planeringen av mark och vatten en kommunal angelägenhet. Givetvis utövas detta monopol under lagarna och en olaglig, men inte olämplig, planläggning kan enligt 13 kap. 17 § PBL leda till en upphävd plan.
36. I denna fråga må självklart också noteras att strandskyddet är ett statligt intresse, som i detta fall ger avtryck i den kommunala planeringen, men att det statliga intresset omhändertas av länsstyrelsen, se 11 kap. 10 § andra stycket 4 p. PBL. Länsstyrelsen har i detta fall inte upphävt detaljplanen; det statliga intresset är således principiellt sett tillvarataget och vad som kvarstår är först och främst det kommunala planmonopolets vägnings mot motstående *enskilda* intressen.
37. En grundläggande princip i PBL-sammanhang är vidare att en kommun inte kan tvingas utvidga sin planläggning till annan mark än den som kommunen önskar planlägga i ärenden och mål om detaljplaneläggning, se regeringsbesluten M 95/3993/9, beslut den 2 november 1995 och M 95/2430/9 m.fl., beslut den 28 september 1995. I extremfall kan visserligen staten tvinga igenom planläggning, 11 kap. 15 och 16 §§ PBL, vilket dock kräver föreliggande riksintresse eller mellankommunalt samordningsbehov, 11 kap. 10 § andra stycket 1 och 2 pp. PBL. Dessa bestämmelser saknar uppenbart bäring på att stat eller domstol skall kunna lägga sig markanvändningen inne i en tätort, utan det är som framgått ett exklusivt kommunalt intresse.
38. Det sagda kan sammanfattas enligt följande; kommunalt självstyre har ett grundlagsskydd och inskränkningar i detsamma skall alltid förestavas av nödvändighet. Detta formar tolkningen av det kommunala planmonopolet; inskränkningar måste ha ett tydligt lagstöd och inskränkningar i planmonopolet får inte göras på ett extensivt sätt.

39. 7 kap. 18 c § första stycket 5 p. MB, om vilken mera nedan, tenderar att tolkas som att så snart det kan finnas en alternativ placering får strandskyddat område inte ianspråk tas. En sådan tolkning är emellertid i direkt strid med planmonopolet i vissa fall. Låt oss tänka ett helt uppenbart fall. Om kommunen planlägger för en anläggning inom strandskyddat område och det kan konstateras att det bara finns *ett* alternativt läge utanför strandskyddat område skulle en upphävd plan innebära ett indirekt direktiv att den andra platsen *måste* planläggas. Detta kommer i strid med både intentionerna bakom 1 kap. 2 § och 11 kap. 10 och 15-16 §§ PBL samt kommer även i strid regeringsbesluten redogjorda för ovan. Ett sådant upphävande är således inte tillåtet i och med att det skulle göra det kommunala självstyret och planmonopolet till en illusion i det fallet.
40. Dock bör gränsen dras något vidare. Planen i detta mål ligger mitt inne i centrum av en av rikets större kommuner. Kommunen har en vilja att studentbostäderna skall ligga i någon närhet till campus, en ambition som kommunen har rätt att ha och har rätt att inte få ifrågasatt. Av naturliga skäl innebär en upphävd Plan i detta mål därmed att en annan lika central tomt som Planens område måste hittas. Tingsrättens hypotetiska resonemang om resa med kollektivtrafik med mera (Domen, s. 9 y) leder inte till ett sammanhållet campus och kan därmed bortses från. I och med att råmark i städers mitt uppenbart är en trång resurs innebär en upphävd Plan att kommunen måste omplanera någon annan mark inne i mitten av Sundsvalls stadskärna. Det innebär att, skulle Domen stå sig, kommunen inte fritt får planera sin mark utanför det strandskyddade området, utan måste omplanera detta. Även det är i strid med planmonopolet.
41. Det sagda innebär *sammanfattningsvis* att ett upphävande av Planen, med dess mycket centrala och nödvändiga läge med hänsyn till Planens huvudsakliga syfte, med tingsrättens tillämpning av strandskyddet kommer i strid med det kommunala planmonopolet. Med tanke på den starka ställning som planmonopolet och, än mer, det kommunala självstyret har i riket får inte en domstols dom ha den konsekvensen. Planen får därmed inte upphävas med hänsyn till strandskyddet i detta mål.

D.2.2 Strandskyddsprövningar i urbaniserad miljö

42. Syftena med strandskyddet är att långsiktigt trygga den allemansrättsliga tillgången till strandområden, samt att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten, 7 kap. 13 § andra stycket 1 och 2 pp. MB. En kommun kan upphäva strandskyddet för ett område om det finns ett angeläget allmänt intresse som väger tyngre än de intressen som ska skyddas genom strandskyddet, 4 kap. 17 § PBL och 7 kap. 18 c § första stycket 5 p. MB. Att åtgärden skall uppfylla ett angeläget allmänt intresse innebär att den planerade åtgärden långsiktigt skall ge fördelar åt samhället. För att kunna upphäva strandskyddet krävs dessutom att lokaliseringen inte kan ske utanför det strandskyddade området, det vill säga annan lokalisering i vart fall skall vara orimlig.

43. Planen syftar bland annat till att tillgodose kommunens behov av tätortsutveckling i form av studentbostäder samt åtgärder som gynnar naturvårds- och kulturintressen inom området. Att det är frågan om ett angeläget allmänt intresse som skall tillgodoses genom Planens genomförande är således klarlagt, jfr prop. 2008/09:119, s. 54.
44. I förevarande fall innebär Planen inga nämnvärda negativa effekter på de intressen som strandskyddet ska trygga. Någon allemansrättslig tillgänglighet, det vill säga allmänhetens möjlighet att utöva friluftsliv, inom Planens område är inte aktuellt med hänsyn till att området är beläget mitt i centrala Sundsvall, se närmare vad som anförts punkt 17 ovan.
45. Vidare kommer inte Planen påverka villkoren för djur- och växtlivet i större omfattning än vad Planens nollalternativ innebär eftersom det strandnära området inom Planen, oaktat Planens genomförande, behöver förstärkas och förses med erosionsskydd, se s. 9 i Planens miljökonsekvensbeskrivning.
46. Vid prövning av frågan om det angelägna allmänna intresset kan tillgodoses utanför aktuellt markområde måste man se till vilka fördelar som kommunen vill uppnå genom valet av det aktuella markområdet, annorlunda uttryckt; varför kan det angelägna allmänna intresset inte uppnås om annat markområde väljs?
47. Denna fråga blir mer komplex vid planläggning inom storstäders stadskärnor (som t.ex. Sundsvalls stadskärna), än vid planläggning utanför nämnda områden eftersom den befintliga stadsbilden bestämmer behoven och förutsättningarna för framtida bebyggelse. Kommunen är också bäst lämpad att avgöra behovet av nybebyggelse och var denna ska vara lokaliserad, jfr Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen ("MMÖD") dom den 22 november 2017 i mål nr P 4676-17; kommunens val av lokalisering skall accepteras om det inte är uppenbart att det aktuella angelägna allmänna intresset kan uppnås inom annat markområde än det av kommunen valda.
48. I förevarande fall bör det också särskilt noteras att en stor del av Planen syftar till att iordningställa det aktuella markområdet benämnt *PARK* i Planen, att bevara en särskild utpekad lönn (q_3) och att skydda en utpekad byggnad (q_1), vilket av uppenbara skäl är omöjligt att uppnå inom annat markområde.
49. Den planerade bebyggelsen av studentbostäder inom Planens område kommer resultera i fördelar för samhället på lång sikt, jfr prop. 2008/09:119 s. 106. Området som helhet kommer bli mer attraktivt för studenter som sammanhållet campus och kommer också kunna användas på ett mer ändamålsenligt sätt, det vill säga samordningsfördelar kommer att uppnås inom Sundsvalls stadskärna, jfr MMÖD:s dom den 19 september 2019 i mål nr P 1816-18.
50. Som en följd av Planen och de studentbostäder som avses uppföras i nära anslutning till campus kommer Sundsvalls och Mittuniversitetets attraktionskraft gentemot studenter som i är färd att välja universitet för sin fortbildning att öka, vilket i sin tur kommer att öka Mittuniversitetets behov av personal och därmed

arbetstillfällena i Sundsvalls stad. Det huvudsakliga skälet till att den ökade attraktionskraften är närheten till campus. Dessa fördelar kan inte uppnås om den planerade bebyggelsen av studentbostäder anläggs inom annat markområde, långt från campus.

51. Ytterligare fördel som kommunen vill uppnå genom valet av det aktuella markområdet är att tillgängligheten till området för allmänheten kommer att öka i och med iordningställandet av parkområdet inom Planen. Det sagda innebär således att det inte är möjligt att tillgodose det angelägna allmänna intresset utanför Planens område, varför särskilda skäl föreligger för upphävande av strandskyddet enligt 4 kap. 17 § PBL och 7 kap. 18 c § första stycket 5 p. MB.
52. Som angetts ovan kommer tillgängligheten till området för allmänheten att öka i och med iordningställandet av parkområdet inom Planen. Iordningställandet består dels av naturvårdande åtgärder, dels av åtgärder för att öka den allmänna tillgängligheten till området. Ett genomförande av planen kommer inte heller förändra livsvillkoren för djur- och växtliv, se vidare punkt 45 ovan.
53. Det är inte heller frågan om någon exploatering av rekreationsområde eller annat skyddsvärt område, utan området kommer snarare att iordningsställas för rekreation och skyddsvärda delar av området kommer att gynnas, till exempel kommer parkområdet kring de Salanderska uthusen (planbestämmelsen q_1) att utökas, jfr MMÖD:s dom den 17 april 2018 i mål nr P 3718-17.
54. Vidare ska noteras att stora delar av området som planeras bebyggas redan är ianspråktaget för parkering, jfr 7 kap. 18 c § första stycket 1 p. MB och MMÖD:s dom den 10 mars 2019 i mål P 5867-18, samt att den planerade bebyggelsen inte medför någon privatiserande effekt på kringliggande mark.
55. Vid en intresseavvägning enligt 7 kap. 26 § MB är det således uppenbart att Planen och upphävandet av strandskyddet i förevarande fall är förenligt med strandskyddets syften. Det sagda innebär också att det inte heller är försvarbart att upphäva kommunens beslut om antagande av Planen efter beaktande av 4 kap. 17 § PBL och 7 kap. 25 § MB. Den inskränkning som ett upphävande av kommunens beslut om antagande av Planen skulle innebära för den enskilda fastighetsägaren överväger vida den negativa inverkan på strandskyddets skyddsintressen som kommunens upphävande av strandskyddet innebär.
56. *Sammanfattningsvis* tillgodoser Planen ett angeläget allmän intresse av studentbostäder vid campus som inte kan tillgodoses utan att den planerade bebyggelsen uppförs och medför även positiva effekter för allmänhetens tillgänglighet till området. Mot dessa storheter står strandskyddsintressena, varvid kan konstateras att området idag inte är allemansrättsligt tillgängligt, men tillgängligt som offentlig plats, och att den tillgängligheten ökar, samt livsmiljöerna för djur och växter inte påverkas negativt i jämförelse med nollalternativet. Sammantaget föreligger grund för att upphäva strandskyddet i enlighet med Planen.

D.2.3 Strandskydd som inrättas vid planläggning av redan planlagd mark

57. Som tingsrätten noterat (Domen, s. 8 ö) återinträder strandskyddet genom Planen, se 7 kap. 18 g § 2 p. MB. Det bör noteras att det i det aktuella fallet således *inträder* strandskydd genom en bestämmelse av administrativ karaktär för ett område som i dess helhet redan är planlagt och som i allt väsentligt saknar vikt för strandskyddet enligt vad som framgått ovan. Det kan även noteras att majoriteten av planområdets olika delar kommer ha samma användning enligt Planen som enligt tidigare planer.
58. Det noteras även i förarbetena, prop. 2008/09:119, s. 78 och 113, att en bärande anledning bakom att strandskydd återinrättas vid nyplanering är att den planerade användningen kan ha ändrats väsentligt på ett sätt som gör att strandskyddet påverkas på ett annat sätt genom den nya planen. Detta talar med styrka mot att strandskyddet skall få utgöra ett hinder för en förfinad och moderniserad planläggning när det rör sig om i princip samma tillåtna markanvändning före som efter planläggningen. När markanvändningen inte ändras är nämligen inte 7 kap. 18 g § MB avsedd att utgöra något hinder för omplanläggning.
59. Därmed bör inte det rent administrativt återinrättade strandskyddet utgöra hinder mot Planens antagande.

D.2.4 Beaktandet av synpunkter från enskilda

60. Målet avser upphävande av strandskydd i detaljplan. Strandskydd avser endast att skydda *allmänna* intressen, 7 kap. 13 § andra stycket MB. Staten, genom länsstyrelsen, som har att bevaka strandskyddsintresset har inte funnit skäl att upphäva Planen, jfr 11 kap. 10 § andra stycket 4 p. PBL. Inte heller har någon miljöskyddande organisation som också kan bevaka denna typ av intressen funnit skäl att klaga på Planen, jfr 13 kap. 13 § PBL. Endast *enskilda* har klagat på Planen. Det finns därför skäl att beröra vilken ram prövningen bör ha i målet.
61. Domstolens prövning i fråga om planer är närmast kassatorisk och utgör en laglighets- och inte en lämplighetsprövning, se 13 kap. 17 § första och andra styckena PBL. Domstolen får med andra ord bara upphäva en olaglig plan och inte justera en plan eller upphäva en plan på grund av att domstolen tycker att det finns ett bättre sätt att planera marken. Som vidare framgår av MÖD 2017:49 föreligger inget formellt hinder att beakta alla argument som en klagande framför och domstolen är inte heller direkt bunden vid länsstyrelsens prövning i strandskyddsfrågan. Däremot blir bedömningen i sådant fall begränsad, se här Domen, s. 6 y-n.
62. Som vidare framgår av förarbetena, prop. 2009/10:215, s. 87 ff., är prövningsramen snävare desto mer generella lämplighetsöverväganden som ligger inbyggt i olika lagregler. Exempelvis kan sägas att en enskild klagande har mycket små möjligheter att med framgång hävda att en regel i 2 kap. PBL (som inte direkt berör den klagande) inte blivit efterlevd och att en plan därigenom skall upphävas. Andra bestämmelser, som 3 och 4 kap. MB om riksintressen, kan ställa strängare krav

på domstolens prövning även i fall den klagande endast har indirekt intresse bestående i att denne vill ha planen ifråga upphävd.

63. I detta mål har vissa av klagandena hänfört sig till strandskyddet. Deras intressen består inte allemansrättslig tillgänglighet, snarare torde mindre "spring" i närområdet oftast vara att föredra. Inte heller är det omsorgen om växt- och djurliv som förestavat klagointresset, utan det bygger på intresset av att slippa hus mellan sig själva och Selångerån samt att slippa mer folk i området. Detta är helt legitima enskilda motstående intressen, men inte av den arten eller graden att de enligt 2 kap. PBL skall medföra att Planen inte antas.
64. Det kan således konstateras att strandskyddet är ett sådant allmänt intresse i detta mål som egentligen inte ligger i linje med de enskilda klagandenas verkliga klagointresse. Fråga är då hur domstolen i detta fall bör beakta dessa synpunkter.
65. Enligt Studenthus mening ligger strandskyddupphävande i detaljplan mellan 2 kap. PBL (där inget beaktande bör ske) och riksintressen (där beaktande kan ske). Skälet till detta är att strandskydd i detaljplaner är förknippat med ett stort antal avvägningsnormer/lämplighetsöverväganden, "särskilda skäl" och "väger tyngre", 4 kap. 17 § PBL, "behöver" och "annat mycket angeläget intresse" i 7 kap. 18 c första stycket 5 p. MB samt "hänsyn" och "inte gå längre än vad som krävs" i 7 kap. 25 § MB. Avvägningsbedömningar bygger på lämplighet och inte legalitet.
66. När, som i detta mål, det rör sig om ett allmänt intresse, det endast finns enskilda klagande, det saknas koppling mellan de klagande och strandskyddsintressena och det rör sig om ett antal prövningar av lämplighetskaraktär bör, med hänvisning till 13 kap. 17 § PBL, de klagandenas invändningar i fråga om strandskydd inte få medföra att Planen upphävs.

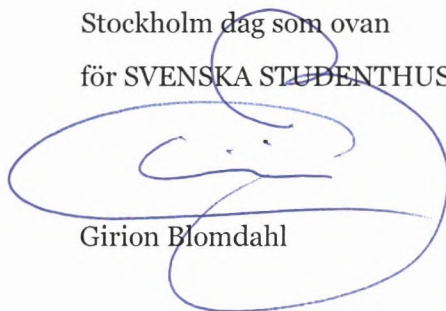
D.3 Sammanfattning

67. Domstolen har att pröva frågan om huruvida kommunens beslut om upphävande av strandskydd mitt i centrala Sundsvall skall upphävas, och i förlängningen även kommunens beslut att antaga Planen. Kommunens upphävandebeslut, och i förlängningen även antagandebeslut, skall upphävas om kommunens beslut saknar stöd i lag. För att besvara denna fråga kan följande konstateras.
68. Planen tillgodoser ett angeläget allmänt intresse; i detta fall kommunens behov av (i) tätortsutveckling med tillhörande samordningsfördelar genom uppförande av studentbostäder i campusnära läge, samt (ii) åtgärder som gynnar naturvårds- och kulturintressen inom Planens område. Det angelägna allmänna intresset kan inte tillgodoses inom annat markområde eftersom syftet med Planen och övriga positiva effekter som redogjorts för ovan endast kan uppnås om studentbostäderna uppförs och anläggningsåtgärderna företas inom Planens område med närheten till campus. Det kan också konstateras att kommunens upphävande av strandskyddet i förevarande fall inte är oförenligt med strandskyddets syften eftersom Planen inte har någon negativ inverkan på de intressen som strandskyddet ska trygga jämfört med det nollalternativ till Planen som står till buds. I detta

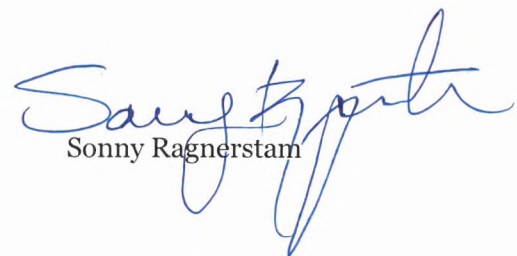
sammanhang kan inte nog understrykas strandskyddets begränsade existens och betydelse mitt i en storstads stadskärna. Med beaktande av det sagda kan konstateras att kommunens beslut om upphävande av strandskyddet inom Planens område har stöd i lag och att överklagandena avseende Planen därför skall ogillas.

69. Vidare kan lagligheten av Domen ifrågasättas med hänsyn till den inskränkande effekt som domslutet innebär för Sveriges kommuners planmonopol och självstyre. För det fall Domen fastslås kan denna närmast liknas med ett påbud riktat till kommunen om att inom Sundsvalls stadskärna ta annan mark i anspråk och ändra markanvändningen för sådant markområde i syfte att tillgodose de intressen som Planen skall tillgodose. Ett sådant påbud är inte tillåtet enligt RF och domstolen saknar därför möjlighet att, i en skönsmässig fråga som i förevarande fall, tvinga att kommunen ändrar den bedömning som kommunen gjort vid upphävandet av strandskyddet. Även mot denna bakgrund skall överklagandena avseende Planen ogillas och kommunens beslut om upphävande av strandskyddet inom Planens område gälla.

Stockholm dag som ovan
för SVENSKA STUDENTHUS I SUNDSVALL AB



Girion Blomdahl



Sonny Ragnerstam