

Stadsbyggnadsnämnden  
Fleminggatan 4  
Box 8314  
104 20 Stockholm

## Ärendenummer 2021-18411

### Yrkande:

Jag överklagar härmed Stadsbyggnadsnämnden i Stockholm Stads beslut i ärende 2021-18411 och yrkar att ansökan om tidsbegränsat bygglov för genomgångsbostäder i Ekhagen ska avslås. Jag yrkar vidare att Stadsbyggnadsnämndens beslut ska inhiberas.

### Grunder:

- Beviljandet av det tidsbegränsade bygglovet strider mot skyddet av nationalstadsparken enligt 4 kap. 7 § miljöbalken (1998:808) (se avsnitt 1).
- Det tidsbegränsade bygglovet uppfyller inte ”någon förutsättning” för bygglov enligt 9 kap. 30–32 § plan och bygglagen (2010:900) på det sätt som krävs enligt 9 kap. 33 a § (se avsnitt 2).
- Det har inte gjorts en erforderlig prövning av om stadsdelen Ekhagen, som är en bebyggelse med särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden, skyddas på det sätt som krävs enligt 2 kap. 6 § 3 st. plan och bygglagen (2010:900)
- Det tidsbegränsade bygglovets allmänna lämplighet (se avsnitt 4)

Se de bifogade avsnitten 1–4 nedan för vidareutveckling av ovan.

Plats:

Datum:

---

Namn:

Personnummer:

Adress:

Postnummer/Ort:

Tel:

## 1. Ett otillåtet intrång i nationalstadsparken

Genomgångsbostäderna ska byggas på en fastighet som ligger i nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården. Detta innebär att prövningen av bygglovet också måste innefatta en särskild bedömning enligt 4 kap. 7 § miljöbalken (1998:808) (MB). Bestämmelsens första stycke anger de allmänna kraven som ställs på bebyggelse i nationalstadsparken, medan det andra stycket, som infördes genom en lagändring 1 januari 2009, särskilt anger vad som gäller för ”tillfälligt intrång”.

En för det aktuella ärendet central fråga är om bygglovet för genomgångsbostäderna ska prövas enligt den allmänna skyddsbestämmelsen i 4 kap. 7 § 1 st. MB eller om det är fråga om ett sådant ”tillfälligt intrång” som även aktualiserar den särskilda prövningen i bestämmelsens andra stycke. Det framstår därmed som nödvändigt att bedöma hur 9 kap. 33 och 33 a §§ plan- och bygglagen (2010:900) (PBL), som reglerar ”tidsbegränsade bygglov”, i allmänhet förhåller sig till begreppet ”tillfälligt intrång” i 4 kap. 7 § 2 st. MB.

Utifrån bestämmelsernas ordalydelse kan initialt noteras att termerna ”tidsbegränsad” och ”tillfällig” har ett snarlikt och överlappande, om än inte identiskt, allmänspråkligt betydelseområde. En läsning av 9 kap. 33 a § PBL klargör dock att det är fråga om ett beslut som medger upp till tio år långa bygglov, vilket kan förlängas till maximalt femton år. I sammanhang som avser bostadsbyggande kan en sådan period inte anses vara annat än *tillfällig*. Slutsatsen understryks av att det i förarbetena till 9 kap. 33 a § PBL anges att syftet med reglerna om tidsbegränsade bygglov ”är att göra det möjligt att använda *tillfälliga bostäder* som ett komplement till permanent byggande” (se prop. 2016/17:137, s.1, kursivering tillagd). En ytterligare likhet mellan 9 kap. 33 a § PBL och 4 kap. 7 § 2 st. MB är att båda innehåller krav på att ”platsen kan återställa” respektive att ”parken återställs”. Sammantaget måste detta anses innebära att samtliga eller nästan samtliga tidsbegränsade bygglov enligt 9 kap. 33 a § PBL kräver en prövning enligt 4 kap. 7 § 2 st. MB i de fall byggnader ska uppföras i nationalstadsparken.

Givet att bygget av genomgångsbostäderna således utgör ett ”tillfälligt intrång” nationalstadsparken måste de särskilda kraven i 4 kap. 7 § 2 st. MB vara uppfyllda för att bygglov ska medges. Det rör sig framför allt om att bygget av genomgångsbostäderna ska tillgodose ett ”angeläget allmänt intresse”. Här kan det visserligen anses vara ett allmänt intresse för Stockholms stad att förse staden med bostäder – särskilt för nyanlända. Frågan är däremot om detta intresse uppfyller kravet på att vara *angeläget* på ett sådant sätt att det tillfälliga intrånget i form av genomgångsbostäderna ska medges.

Angelägenheten i det aktuella fallet bör bland annat prövas utifrån behovet av att kunna tillgodose bostäder för nyanlända. Just det förväntade höga mottagandet av asylsökande som kom till Sverige år 2015 utgjorde en viktig del av syftet med införandet av 9 kap. 33 a § PBL (se prop. 2016/17:137, s. 6) Topppnoteringen på antalet asylsökande mellan år 2015–2021 var år 2016 med 163 005 asylsökande. Under år 2021 hade emellertid antalet asylsökande sjunkit till 90 631 (<https://scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/invandring-till-sverige>, hämtad 10 maj 2022).

Migrationsverkets prognostiserade huvudscenariot för antalet asylsökande år 2022, med beaktande av flyktingarna från kriget i Ukraina, är drygt 90 000 (se Verksamhets- och utgiftsprognos: 2022-04-27, Dnr: 1.1.3-2022-352, s. 33–40). Huvudscenariot innebär därmed både en minskning av antalet asylsökande jämfört med år 2021, samt en minskning med knappt 40 procent jämfört med det läge som förelåg vid införandet av 9 kap. 33 a § PBL. Vidare innebär Migrationsverkets huvudscenariot att antalet asylsökande ligger på ungefär samma nivå som åren 2006–2012. Under denna period fanns inte 9 kap. 33 a § PBL, vilket indikerar att byggen av bostäder för nyanlända kunde tillgodoses genom byggnationer enligt detaljplan, eller möjligen enligt 9 kap. 33 § PBL i vissa fall.

I samma riktning, det vill säga att behovet av tillfälliga bostäder för nyanlända minskar, talar det faktum att 9 kap. 33 a § PBL upphör att gälla den 1 maj 2023. Ännu finns inga indikationer på någon avsikt att förlänga bestämmelsens giltighet efter denna tidpunkt. Utifrån lagstiftarens perspektiv tycks således de syften som motiverade bestämmelsens införande inte längre göra sig gällande i lika hög

grad som år 2015. Sammantaget talar allt detta för att det inte kommer bli aktuellt med ett så stort antal asylsökande att behovet av genomgångsbostäder i just detta fall konstituerar ett ”angeläget allmänt intresse”. Därmed medger inte heller 4 kap. 7 § 2 st. MB det tillfälliga intrånget i nationalstadsparken som genomgångsbostäderna skulle medföra.

Ett alternativt synsätt är att uttrycket ”angeläget allmänt intresse” inte är ett absolut rekvisit, utan ska prövas genom en avvägning mellan olika principer och intressen (jämför prop. 2016/17:137, s. 11). Det ena intresset skulle då kunna uttryckas som principen av skyddet för nationalstadsparken. Frågan blir då vad det andra motstående intresset då skulle kunna sägas vara. Varken tjänsteutlåtandet eller stadsbyggnadsnämndens protokoll synes ange något tydligt sådant intresse. Spekulativt kan man möjligen tänka sig att det rör sig om intresset av att Stockholm stad fullgör sitt ansvar för att ta emot nyanlända och fördelar dem på de olika stadsdelområdena. Om så är fallet kräver avvägningen mellan ett sådant intresse och intresset av att skydda nationalstadsparken ett rätt perspektiv anlägg.

Från Östermalms stadsdelsområdes perspektiv kan man möjligen mena att en eventuell brist på andra lämpliga fastigheter ökar angelägenhetsgraden att bygga just i nationalstadsparken. Starka skäl talar emellertid för att en eventuell intresseavvägning ska göras utifrån hela Stockholms stads perspektiv. Nationalstadsparken är en nationell angelägenhet som visserligen i flera avseenden förvaltas på kommunal nivå och som kräver samarbete av flera kommuner gemensamt (se prop. 1994/95:3, s. 45). Frågor avseende nationalstadsparken kan därmed inte lämpligen prövas med utgångspunkt ur enskilda stadsdelsområdes perspektiv. Riktigheten i det kommunala helhetsperspektivet understryks ytterligare av att de aktuella bostäderna tycks utgöra en tillgång och angelägenhet för hela staden, då de i dagsläget står i ett helt annat stadsdelsområde än Östermalms. Således måste de uppenbarligen inte placeras i ett specifikt stadsdelsområde, utan snarare på den plats i hela kommunen där det framstår som mest lämpligt. Med ett kommunaltelperspektiv utfaller således en avvägning mellan intresset av att bygga genomgångsbostäder just i nationalstadsparken och intresset av att skydda nationalstadsparken i att det tillfälliga intrånget inte kan medges enligt 4 kap. 7 § 2 st. MB.

## **2. Ingen förutsättning för bygglov enligt 9 kap. 30–32 PBL är uppfylld**

I 9 kap. 33 och 33 a § PBL anges att ett tidsbegränsat bygglov ska medges om ”någon eller några men inte alla förutsättningar”, respektive ”någon förutsättning”, i 9 kap. 30–32 §§ PBL är uppfyllda. Frågan uppstår därmed vad som är en (1) förutsättning och vad som är flera förutsättningar. Denna fråga ställs på sin spets vid tillämpningen av 9 kap. 33 a § PBL eftersom det då räcker att endast någon, dvs. *en enda*, förutsättning är uppfylld.

Rubriken till 9 kap. 30–32 §§ PBL är ”Förutsättningar för bygglov”. Ett första synsätt framstår därmed vara att varje paragraf skulle vara en (1) förutsättning. För 9 kap. 33 a § PBL skulle de alltså räcka att åtminstone någon av paragraferna är uppfyllda för att tidsbegränsat bygglov ska medges. En sådan tolkning framstår dock inte som ändamålsenlig eftersom flera åtgärder om tidsbegränsade bygglov därmed sannolikt inte skulle uppfylla första styckets första punkt om att byggnationen ”överensstämmer med detaljplanen”. Om permanent planenligt byggande var möjligt framstår dessutom bestämmelsen i 9 kap. 33 a § PBL som överflödigt (jämför syftesbeskrivningen i prop. 2016/17:137, s. 1).

En annan tolkning är att en prövning av 9 kap. 30 § PBL görs genom att varje stycke, eller åtminstone varje punkt i det första stycket, i 9 kap. 30 § PBL anses vara en (1) förutsättning. Med andra ord räcker det att kravet eller kraven i en av dessa punkter är uppfyllda för att medge tidsbegränsat bygglov enligt 9 kap. 33 a § PBL. Ett sådant synsätt medför sannolikt att det i ärenden som det nu aktuella är den förutsättning som anges i 9 kap. 30 § 1 st. 4 p. PBL som ofta blir avgörande. I denna punkt räknas i sin tur ytterligare ett antal bestämmelser upp, vilka i sin tur innehåller ytterligare krav, och så vidare.

Det som talar för att 9 kap. 30 § 1 st. 4 p. PBL ska ses som en (1) förutsättning, där alla uppräknade bestämmelser ska vara uppfyllda, är att en byggherre annars lagligen skulle kunna medges

tidsbegränsat bygglov genom att hänvisa till enbart någon av de däri uppräknade bestämmelserna, exempelvis genom att hävda att den föreslagna byggnaden har ”en god form-, färg- och materialverkan” enligt 8 kap. 1 § 3 p. PBL. Kraven på tillgänglighet skulle därmed inte heller lagligen behöva vara uppfyllda för att medge ett tidsbegränsat bygglov. En sådan tillämpning framstår inte som ändamålsenlig med den i övrigt mycket noggrant detaljerade regleringen i PB.

I förarbetena anges visserligen att ”[v]ilka krav eller i vilken *grad* kraven för permanent bygglov ska vara uppfyllda bedöms i varje enskilt fall, där de eventuella olägenheterna av åtgärden vägs mot åtgärdens nytta” (se prop. 2016/17:137, s. 11, kursivering tillagd). Här bör det dock påpekas att frågan huruvida om ett villkor i en regel är uppfyllt är en fråga om logisk slutledning och *inte* fråga om grad. I anslutning till citatet ur förarbetena hänvisas dessutom till tidigare förarbetena där en nästan ordagrann formulering förekommer (se prop. 2006/07:117, s. 54). Dessa äldre förarbetena låg till grund för införandet av 9 kap. 33 § PBL, vilken medger att någon *eller några* förutsättningar för permanent bygglov ska vara uppfyllda. I och med denna ordalydelse framstår det måhända som görligt att prata om grad i betydelsen *antalet* förutsättningar. Vad däremot gäller 9 kap. 33 a § PBL blir det språkligt egendomligt att tala om grad hos en (1) förutsättning, varför förarbetsuttalandena med sådana implikationer inte kan ges någon avgörande betydelse för bestämmelsens tolkning.

En allt för skönsmässig lämplighetsprövning av vad som är en förutsättning, och som därmed måste vara uppfyllt för att bygga med stöd av 9 kap. 33 a § PBL, riskerar att beslut i ärenden om tidsbegränsade bygglov av den aktuella typen inte utgör rättstillämpning. Kommunerna skulle kunna få allt för mycket makt, med konsekvensen att kommunmedlemmarna riskerar att hamna i en situation där de annars mycket utförliga rättsreglerna i PBL erbjuder ett mycket litet skydd mot en allt för påträngande och tillfällig bebyggelse som påtagligt avviker från detaljplanen. Sådana beviljanden av tidsbegränsade bygglov skulle därmed riskera att innebära ett demokratiskt underskott. Denna risk gör sig särskilt gällande i ärenden som det nu aktuella där fastighetsägaren, byggherren, den beredande organisationen och den beslutsfattande nämnden alla är en del av eller lyder under Stockholms stad.

Diskussionen ovan om vad som är en förutsättning har en stor betydelse i det aktuella ärendet. Av tjänsteutlåtandet framkommer nämligen att varken kravet på anpassning till stadsbilden enligt 2 kap. 6 § 1 st. 1 p. PBL eller kravet på god form-, färg- och materialverkan enligt 8 kap. 1 § 2 p. PBL är uppfyllda (se Stadsbyggnadskontoret, Bygglövsavdelningen, Tjänsteutlåtande Dnr 2021-18411, s. 10). Dessa brister medför således att samtliga krav i 9 kap. 30 § 1 st. 4 p. PBL *inte* är uppfyllda. Om 9 kap. 30 § 1 st. 4 p. PBL som helhet är en sådan ”förutsättning” gentemot vilken det tidsbegränsade bygglovet ska prövas, så uppfyller inte bygglovet ”någon förutsättning” för permanent bygglov som krävs enligt 9 kap. 33 a § PBL. Att det skulle finnas någon eller några andra förutsättningar i 9 kap. 30 a–32 §§ PBL som är uppfyllda framgår inte av tjänsteutlåtandet eller i övrigt. Sammantaget innebär detta alltså att något tidsbegränsat bygglov inte kan medges i ärendet.

### 3. En överträdelse av bebyggelseskyddet enligt 2 kap. 6 § 3 st. PBL

I 2 kap. 6 § 3 st. PBL finns ett särskilt skydd för bebyggelse med ”särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden”, hädanefter *särskilda värden*. Bestämmelsen ska tillämpas när ett ärende i sig inte avser en enskild byggnad med särskilda värden, utan i varje enskilt ärende enligt PBL som kan medföra att en *bebyggelse* med särskilda värden riskerar att förvanskas (se prop. 2009/10:170, s. 416).

Stadsdelen Ekhagen har grönklassats enligt Stadsmuseets kulturhistoriska klassificering, vilket innebär att området just anses vara särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Ekhagens särskilda värden enligt ovan följer bland annat av att området är planlagt och schemalagt arkitektoniskt av Björn Hedvall. Området byggdes under 1930-talet i så kallad funktionalistisk stil, även kallad ”funkis”. Stor vikt är lagd vid att husen ska samspela med den omgivande naturen (se Hedin, Anders, Frescati: människorna, husen och allt som hände, sid. 62–68). Detta gäller alltså i Ekhagen där bostadsrättsföreningarna och de boende är noga med att bevara

områdets och bebyggelsens unika stil och naturnära karaktär. Ett exempel är att de olika husen än idag har de traditionella och enhetliga färgerna gul, vit och grön som är historiska och utmärkande för Ekhagen. Detta innebär således att Ekhagen är en sådan bebyggelse som enligt 2 kap. 6 § 3 st. PBL måste skyddas, varför bestämmelsen är tillämplig i det aktuella ärendet.

I tjänsteutlåtandet anges att genomgångsbostäderna varken har ”god färg-, form- och materialverkan enligt 8 kap. 1 § PBL” eller uppfyller ”krav på anpassning till omgivningen och stadsbilden enligt 2 kap. 6 § PBL” (fr Stadsbyggnadskontoret, Bygglovsavdelningen, Tjänsteutlåtande Dnr 2021-18411, s. 11). Detta kan åtminstone allmänspråkligt uppfattas som att tjänsteutlåtandet medger att det bygglovet avser en byggnad som inte överensstämmer med den för Ekhagen utmärkande ”funkis”-stilen som är anledningen till stadsdelens grönklassning. Inte heller överensstämmer den faluröda färgen på genomgångsbostäderna med de för Ekhagen utmärkande färgerna enligt ovan. En byggnation av genomgångsbostäderna skulle därför förvanska Ekhagen och därmed bryta mot skyddet enligt 2 kap. 6 § 3 st. PBL. Bestämmelsen förhindrar således att det tidsbegränsade bygglovet medges.

Utifrån det ovan anförda framstår det som särskilt anmärkningsvärt att varken tjänsteutlåtandet eller Stadsbyggnadsnämndens protokoll innehåller någon uttrycklig eller utförlig prövning av 2 kap. 6 § 3 st. PBL. Detta trots att bestämmelsens relevans för tillåtligheten av det tidsbegränsade bygglovet har hävdats hos Stadsbyggnadsnämnden vid dess inhämtande av synpunkter inför beslutet i det aktuella ärendet. I stället har endast 8 kap. 13 § PBL summariskt prövats i tjänsteutlåtandet, med slutsatsen att Ekhagens särskilda värden inte förvanskas av genomgångsbostäderna (se Stadsbyggnadskontoret, Bygglovsavdelningen, Tjänsteutlåtande Dnr 2021-18411, s. 11). En prövning av enbart denna bestämmelse är emellertid otillräcklig eftersom den riktar in sig på ett skydd mot förvanskning av enstaka byggnader. Därutöver måste också 2 kap. 6 § 3 st. PBL tillämpas för att bedöma om den samlade bebyggelsen i Ekhagen förvanskas i och med bygget av genomgångsbostäderna. Eftersom en sådan prövning inte gjorts utgör det ytterligare en grund för att avslå det tidsbegränsade bygglovet.

#### **4. Lämpligheten i att bygga genomgångsbostäder på fastigheten**

Utöver det tidigare anförda bör ytterligare några överväganden avseende tidsbegränsade bygglovs lämplighet göras. Enligt §1 i planbestämmelserna för Humanisten 1 får fastigheten ”användas endast för allmänt ändamål”. Avsikten är att platsen ska användas för ”lekskola”, dvs. förskola, och ”fritidsgård” (se Stockholms Stadsbyggnadskontor, Planbestämmelser/Planbeskrivning, PL 6826A). Detta ändamål innebär således att fastigheten är tänkt att användas under dagtid på vardagar, medan genomgångsbostäder på fastigheten skulle innebära användning dygnet runt alla dagar. Det finns goda skäl till att begränsa fastighetens användning till dagtid på vardagar eftersom det intill ligger en bollplan som är flitigt nyttjad – ofta sent in på kvällarna. Dessutom ligger Föreningen Ekhagens föreningslokal som direkt granne och endast ett par meter ifrån fastigheten Humanisten 1. Denna lokal används även den frekvent, ibland med aktiviteter och festligheter som pågår sent.

Utöver detta för både bollplanen och föreningslokalen med sig trafik in på Åminnevägen i direkt anslutning till fastigheten Humanisten 1. I tjänsteutlåtandet tas endast den mycket trafikerade Bergiusvägen i beaktning vad gäller bullervärden, och vad gäller parkeringsmöjligheter så likställer man behovet hos genomgångsbostäderna med behovet hos en förskola. Jämförelsen framstår utifrån det ovan angivna som synnerligen missvisande vad gäller den ljud-, buller och trafiksituation som kommer att påverka och störa de boende i genomgångsbostäderna, särskilt under kvällar och helger. Dessutom finns det en påtaglig risk för att de tilltänkta genomgångsbostäderna också kommer att begränsa möjligheterna till att fullt ut använda bollplanen och föreningslokalen på samma sätt som i nuläget. Med andra ord riskerar både förenings- och idrottslivet i området att hämmas om genomgångsbostäderna byggs.

Ett annat problem är att det med ytterligare boende i området finns en risk för ökade belastningar på omsorg och infrastruktur. Denna risk framstår som bristfälligt utredd i ärendet, både utifrån en läsning av tjänsteutlåtandet och utifrån den information som lämnades vid mötet med de boende i området den

3 maj 2022. Bristerna accentueras av att hänsyn inte heller tycks ha tagits till att det även byggs på andra håll i områdena Ekhagen, på Docentbacken och på Stora Lappkärrsberget. Campus Lappis utökas med 800 nya bostäder varav 180 ska stå klara till hösten 2023. För omsorgen i dessa områden finns förskolan "Forskaren" – i nuläget med plats för ungefär 70 barn. Förskolan ska förvisso få nya lokaler under 2023. Då med plats för ungefär 100 barn.

Områdenas huvudsakliga kollektivtrafik består av en buss, linje 50, som förbinder Ekhagen, Docentbacken och Stora Lappkärrsberget med tunnelbanan och Odenplan. Denna busslinje är redan idag hårt belastad eller ofta rentav överbelastad. Om man dessutom ser till att genomgångsbostäderna och nya studentbostäder på Lappkärrsberget är tänkta att stå klara ungefär samtidigt finns det påtagliga risker för ytterligare överbelastning av både omsorgen och infrastrukturen i områdena. I tjänsteutlåtande står det dock endast att "[d]et bedöms finnas goda möjligheter till att nyttja befintlig samhällsservice och kommunikationer", vilket är en bild som utifrån det ovan anförda inte delas av de boende i områdena.

Som alternativ till det tidsbegränsade bygglovet skulle man helt enkelt kunna låta fastigheten Humanisten 1 vara som den är, vilket skulle leda till mindre exploatering och mer parklandskap i Nationalstadsparken. Alternativt skulle fastigheten kunna användas för permanent bebyggelse i väsentligt mindre skala och i enlighet med detaljplanen på ett sådant sätt att det ger en bättre samhällsservice i stället för att öka belastningen på den nuvarande. Möjliga alternativ som skulle kunna vara förenliga med detaljplanen är förskola eller fritidshem, omklädningsrum för den intilliggande bollplanen eller ytterligare en föreningslokal. Om det tidsbegränsade bygglovet beviljas finns istället en risk för att den tilltänkta byggnaden, som kraftigt avviker från detaljplanen, blir stående i upp till femton år. Detta skulle inte bara vara ett misslyckande för Stockholms stad i att hitta en meningsfull och planenlig användning av fastigheten, utan det skulle också vara till stort men för Nationalstadsparken.