



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060204

DOM
2021-11-09
Stockholm

Mål nr
P 13581-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-11-10 i mål nr P 2934-20, se bilaga A

PARTER

Klagande

Samfundet S:t Erik, 802003-3950
Köpmangatan 5
111 31 Stockholm

Motpart

1. Riksdagsförvaltningen
Sveriges riksdag
100 12 Stockholm

Ombud: Advokat Tomas Underskog
Advokatfirman Åberg & Co AB
Box 16295
103 25 Stockholm

2. Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms stad
Box 8314
104 20 Stockholm

SAKEN

Bygglov för tillbyggnad på fastigheten Mars och Vulcanus 1 i Gamla stan i Stockholms kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommuns beslut den 23 maj 2019, dnr 2018-16576-575, § 48, att bevilja bygglov.

Dok.Id 1742901

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00		måndag – fredag
103 17 Stockholm		08-561 675 50		09:00–16:30
		E-post: svea.hovratt@dom.se		
		www.svea.se		

YRKANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Samfundet S:t Erik har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska upphäva Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommuns beslut om bygglov för tillbyggnad. Samfundet har utvecklat sin talan på i allt väsentligt samma sätt som i underinstanserna.

Riksdagsförvaltningen har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom och utvecklat sin talan på i allt väsentligt samma sätt som i underinstanserna.

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun har beretts tillfälle att yttra sig men har inte gjort det.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Bakgrund

Den bygglovgivna åtgärden avser en tillbyggnad på byggnadskomplexet inom fastigheten Mars och Vulcanus 1 i Gamla stan i Stockholm, även känt som f.d. kanslihuset eller ledamotshuset. Ledamotshuset ingår i en grupp av större byggnader för statens administration och styrning som står samlat vid stränderna runt Helgeandsholmen. Tillsammans med bl.a. Bondeska palatset, Riddarhuset och Slottet utgör ledamotshuset en bebyggelsestruktur av palatskaraktär. Ledamotshuset består av tre sammanbundna huskroppar som är belägna kring tre öppna gårdar, varav två – den här aktuella och den runda söder därom – står i förbindelse med varandra. Den förra är öppen mot Rådhusgränd. Bygglovet medger att en tillbyggnad i fem våningar uppförs mot Rådhusgränd mellan två flyglar och att den västra gården därmed sluts.

Gamla stan i Stockholm är av riksintresse för kulturmiljövården. Ledamotshusets blåklassning i stadsmuseets klassificeringskarta innebär att byggnaden har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde. I den för fastigheten gällande detaljplanen finns skyddsbestämmelser som bl.a. innebär att byggnaden ska bevaras och att åtgärder som minskar de kulturhistoriska värdena inte får vidtas. I planbeskrivningen anges att

byggnaden har ett kulturhistoriskt värde som ansetts motsvara fordringarna för byggnadsminne.

Yttrande från Riksantikvarieämbetet m.m.

Under ärendets handläggning i nämnden inhämtades ett yttrande från Stadsmuseet, som anförde bl.a. att den sökta åtgärden innebär en förvanskning av byggnadens kulturhistoriska värden. Nämnden inhämtade även ett yttrande från Riksantikvarieämbetet, men endast avseende den lovsökta åtgärdens påverkan på det statliga byggnadsminnet Bondeska palatset. I mark- och miljödomstolen begärde Samfundet S:t Erik att ett yttrande från Riksantikvarieämbetet skulle inhämtas som specifikt tog sikte på den aktuella tillbyggnaden, men domstolen avslog denna begäran.

Riksantikvarieämbetet är tillsynsmyndighet enligt förordningen (2013:558) om statliga byggnadsminnen och har även, i en vidare bemärkelse, ett särskilt ansvar och särskild kompetens när det gäller frågor om kulturmiljövård. Det är angeläget att denna kompetens tillvaratas i mål och ärenden där kulturmiljöfrågor gör sig särskilt starkt gällande. Mot denna bakgrund och med hänsyn till ledamotshusets dokumenterade höga kulturhistoriska värden har Mark- och miljööverdomstolen inhämtat ett yttrande från Riksantikvarieämbetet. I yttrandet anför bl. a. följande.

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet bedömer att den föreslagna tillbyggnaden inte medför påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården Stockholms innerstad med Djurgården. Ett förverkligat bygglov bedöms dock innebära en förvanskning av byggnaden och strida mot 8 kap. 13 § plan- och bygglagen (2010:900).

Bakgrund

Bebyggelsen inom fastigheten Mars och Vulcanus 1, är uppförd 1922–1936 för regeringskansliet efter ritningar av Gustaf Clason och Wolter Gahn. År 1983 byggdes kanslihuset om för riksdagsförvaltningen och sedan dess har ett antal mindre ombyggnader gjorts. Stockholms stadsmuseum har bedömt att kanslihuset har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde (blåklassning).

Bebyggelsen är belägen kring tre öppna gårdar, varav två – den här aktuella och den runda söder därom – står i förbindelse med varandra. Den förra är öppen mot Rådhusgränd. Den utgör en entré till byggnaden och huvudfasaden markeras bland annat med en portik av ljus sten, två kolonner samt en skulptural fris. Bygglovet medger att en ny byggnad i fem våningar uppförs mot Rådhusgränd. Därmed sluts den öppna gården och det blir inte längre möjligt att ta del av den. Den tillkommande

byggnaden utformas med hänsyn till den befintliga och har i storlek, material och kulör anpassats till den befintliga byggnaden.

[...]

Byggnadskomplexets portik mot Mynttorget var statligt byggnadsminne fram till 2018 då det tillsammans med fyra andra statliga byggnadsminnen som förvaltades av riksdagsförvaltningen avstods med motiveringen att dessa fem statliga byggnadsminnen inte kan kvarstå eftersom regeringen inte kan besluta om förvaltningen av riksdagens byggnader.

Synpunkter

Riksintresseanspråket Stockholms innerstad med Djurgården lyfter som motiv och uttryck funktionen som landets politiska och administrativa centrum. Kanslihuset utgör en del av detta uttryck som dock bärs upp av flera byggnader. Kanslihuset kan ses som en årsring bland dessa byggnader och förbyggnaden av gården innebär att berättelsen om mellankrigstidens politiska centrum försvagas men det innebär inte att funktionen som politiskt centrum blir omöjlig att uppfatta och förstå. Riksantikvarieämbetet bedömer således att påtaglig skada på riksintresset inte uppstår.

När det gäller bedömningen om åtgärden kan anses förenlig med plan- och bygglagens regleringar om förvanskning anser Riksantikvarieämbetet att förslaget är väl anpassat till den befintliga bebyggelsen och smälter väl in i bebyggelsen längs Rådhusgränd. Den stora konsekvensen uppstår genom att gården byggs för och därmed ändrar karaktär. Den kommer heller inte längre att vara tillgänglig eller synlig. Byggnadskomplexets kulturhistoriska värde utgörs dels av funktionen som en byggnad för makten, dels av den högklassiga arkitektoniska gestaltning den getts bland annat som en följd av dess funktion.

Byggnadskomplexet har en till stora delar sluten karaktär med solida väggar i klassicerande stil. Den slutna karaktären bryts dock upp av arkader vid Myntgatan, öppningar för Myntgränd från Myntgatan och Kanslikajen samt den här aktuella gården vid Rådhusgränd. Genom tillbyggnaden försvagas den arkitektoniska kompositionens växlingar mellan slutet och öppet för att mot Rådhusgränd bli en helt stängd fasad.

Även om Rådhusgränd är en smal gata och måhända inte ett av Stockholms mest frekventa flanörstråk ligger gränden i ett område där många rör sig och där det idag är möjligt att uppfatta och förstå betydelsen av byggnaden som en viktig byggnad kopplad till landets politiska styrning. Då gården byggs för försvinner förståelsen av innergårdens och bebyggelsen betydelse bland annat genom att motivet med pelare och fris inte längre blir synliga. Även om de kulturhistoriskt värdefulla elementen på gården kommer att finnas kvar innebär den tillkommande byggnadens placering att gårdens funktion som entré försvinner. Riksantikvarieämbetet bedömer därför att ett förverkligat bygglov skulle innebära förvanskning av den kulturhistoriskt värdefulla byggnaden.

Gällande detaljplan anger att åtgärder som minskar de kulturhistoriska värdena inte får vidtas. Av ovan förda resonemang framgår att Riksantikvarieämbetet anser att åtgärderna minskar de kulturhistoriska värdena och därmed inte är i enlighet med den gällande detaljplanen.

Mark- och miljööverdomstolens bedömning

Riksintresse för kulturmiljövården

En bygglovsprövning i ett område som omfattas av en detaljplan innefattar inte någon direkt prövning av om åtgärden påtagligt kan skada riksintressen m.m., eftersom 9 kap. 30 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, inte hänvisar till 2 kap. 2 § PBL (se rättsfallet MÖD 2013:17 samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 11 juni 2020 i mål nr P 9344-19). Att ledamotshuset ligger inom ett område av riksintresse för kulturmiljövården kan ändå få betydelse vid bedömningen av om den ansökta åtgärden är lämplig med hänsyn till stads- och landskapsbilden samt natur- och kulturvärdena på platsen. Om en åtgärd bedöms medföra en påtaglig skada på de värden som konstituerar ett riksintresse ligger det nämligen i sakens natur att den inte är förenlig med anpassningskravet i 2 kap. 6 § första stycket 1 PBL. Frågan om hur åtgärden förhåller sig till anpassningskravet i detta fall bedöms nedan.

Anpassningskravet och förvanskingsförbudet

Anpassningskravet innebär i ärenden om bygglov bl.a. att byggnadsverk ska utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan (2 kap. 6 § första stycket 1 PBL).

Det s.k. förvanskingsförbudet innebär att en byggnad som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt inte får förvanskas (8 kap. 13 § första stycket PBL). Bestämmelsen kan hävdas i varje enskilt tillståndsärende. I detta fall kan förvanskingsförbudet även sägas ha blivit implementerat i detaljplanen genom olika skyddsbestämmelser, vilket berörs vidare nedan.

Riksantikvarieämbetet har bedömt att den lovsökta tillbyggnaden är väl anpassad till befintlig bebyggelse och att den smälter väl in i bebyggelsen längs Rådhusgränd, men har framhållit bl.a. att åtgärden skulle leda till att gården mot Rådhusgränd förlorar sin

karaktär som entré och att den skulle innebära en förvanskning av den kulturhistoriskt värdefulla byggnaden.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att ledamotshuset har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde och att den föreslagna tillbyggnaden mot Rådhusgränd skulle innebära en påtaglig förändring av byggnaden. I likhet med Riksantikvarieämbetet bedömer Mark- och miljööverdomstolen att åtgärden skulle innebära en förvanskning av ledamotshuset i strid med 8 kap. 13 § PBL, även om den inte kan anses strida mot anpassningskravet enligt 2 kap. 6 § PBL.

Planenlighet m.m.

Av 9 kap. 30 § första stycket 2 och 4 PBL framgår att bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan om åtgärden inte strider mot detaljplanen och åtgärden uppfyller de krav som följer av bl.a. 8 kap. 13 § PBL.

Mark- och miljööverdomstolen har ovan funnit att den sökta tillbyggnaden strider mot förvanskningsförbudet enligt 8 kap. 13 § PBL. Därmed strider åtgärden även mot den skyddsbestämmelse i gällande detaljplan som föreskriver att åtgärder som minskar de kulturhistoriska värdena inte får vidtas.

Eftersom den sökta åtgärden avviker från detaljplanen kan – även bortsett från överträdelsen av förvanskningsförbudet – bygglov ges endast om åtgärden är förenlig med detaljplanens syfte och kan ses som en liten avvikelse eller är av begränsad omfattning enligt 9 kap. 31 b § PBL. Mark- och miljööverdomstolen bedömer det som uppenbart att tillbyggnaden inte uppfyller något av dessa krav.

Som framgått ovan har det beslutats en detaljplan för den aktuella fastigheten. Den detaljplanen är ett resultat bl.a. av Stockholms kommuns avvägning mellan olika allmänna och enskilda intressen som ska göras enligt 2 kap. 1 § PBL. Detaljplanens bestämmelse om förbud mot åtgärder som minskar byggnadens kulturhistoriska värden innefattar ett ställningstagande som innebär att intresset av att bibehålla ledamotshusets kulturmiljövärden ska ges företräde framför andra intressen. Det kommunala

planmonopolet, som kommer till uttryck i 1 kap. 2 § PBL, ger inte utrymme för att nu göra några andra intresseavvägningar än de som kommit till uttryck i detaljplanen. Mot denna bakgrund och med hänsyn till vad som anförts ovan i frågan om den lovsökta åtgärdens planenlighet, saknas det laglig möjlighet för Mark- och miljööverdomstolen att sätta planbestämmelserna åsido med hänvisning till sådana säkerhets- och andra intressen som Riksdagsförvaltningen har gjort gällande (jfr 13 kap. 2 § 8 PBL).

Slutsats

Eftersom den lovsökta tillbyggnaden står i strid med förvanskingsförbudet i 8 kap. 13 § PBL och den gällande detaljplanen saknas det förutsättningar att ge bygglov. Mark- och miljödomstolens dom ska således ändras och beslutet om bygglov upphävas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Fredrik Ludwigs, tekniska rådet Inger Holmqvist, hovrättsrådet Ralf Järtelius, referent, och tf. hovrättsassessorn Hanna Björklund.

Föredragande har varit Amina Ustamujic.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2020-11-10
meddelad i
Nacka

Mål nr P 2934-20

PARTER

Klagande

Samfundet S:t Erik
Köpmangatan 5, nb
111 31 Stockholm

Motparter

1. Riksdagsförvaltningen
c/o Anders Jönsson
Fastighetsenheten
100 12 Stockholm

2. Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms stad
Box 8314
104 20 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut 2020-03-25 i ärende nr 403-58806-2019,
se [bilaga 1](#)

SAKEN

Bygglov för tillbyggnad på fastigheten Mars och Vulcanus 1 i Gamla stan i
Stockholms kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun (nämnden) beviljade den 23 maj 2019 bygglov för tillbyggnad på fastigheten Mars och Vulcanus 1 i Gamla Stan i Stockholm. Beslutet överklagades av Samfundet S:t Erik vars överklagande avvisades av Länsstyrelsen i Stockholms län. Mark- och miljödomstolen bedömde därefter att Samfundet S:t Erik har talerätt och återförvisade målet till länsstyrelsen för prövning i sak. Länsstyrelsen avlog överklagandet och Samfundet S:t Erik har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN OCH INSTÄLLNING

Samfundet S:t Erik har yrkat att bygglovet för tillbyggnaden av riksdagens ledamotshus, f.d. kanslihuset, i kvarteret Mars och Vulcanus ska upphävas. Samfundet S:t Erik har även yrkat att mark- och miljödomstolen ska begära in yttrande från Riksantikvarieämbetet specifikt avseende den aktuella tillbyggnaden.

Riksdagsförvaltningen har motsatt sig ändring.

Nämnden har inte yttrat sig i målet.

UTVECKLING AV TALAN

Samfundet S:t Erik har i huvudsak anfört följande.

Tillbyggnaden strider på ett flagrant sätt mot förvanskningsförbudet i plan- och bygglagen (PBL), riksintressebestämmelserna i miljöbalken och gällande detaljplan. Bygglovet innebär att man helt bygger för och döljer det som var den representativa huvudingången till kanslihuset, varifrån Sverige styrdes under en stor och viktig del av 1900-talet. Västra gården och huvudentrén tillkom efter en omfattande arkitekttävling, följt av en särskild tävling gällande utsmyckningen av den påkostade entréportiken.

Motivet bakom tillbyggnaden anges vara riksdagens efterfrågan på mötesrum och fler kontorsrum, ”dels också säkerhetsskäl”. Detta legitimerar dock på intet sätt den grava förvanskningen av en byggnad av byggnadsminnesklass och av högsta kulturhistoriska riksintresse, dessutom belägen i landets mest värdefulla stadsparti. Nya kontors- och mötesrum kan riksdagen givetvis åstadkomma på annan plats. Det bör betonas att hela byggnadskomplexet gränsar mot allmän plats (Rådhusgränd, Myntgatan, Mynttorget och Kanslikajen) med de säkerhetsaspekter detta innebär. Säkerheten vid Västra gården kan vid behov ökas med staket mot Rådhusgränd.

Riksantikvarieämbetet gavs av stadsbyggnadsnämnden tillfälle att yttra sig före startbesked, men Riksantikvarieämbetet kommenterade i skrivelse den 26 juni 2019 att man endast yttrade sig i egenskap av tillsynsmyndighet enligt förordningen om statliga byggnadsminnen, dvs. endast beträffande relationen till det intilliggande byggnadsminnet Bondeska palatset. Det f.d. kanslihuset har blåmarkerats av Stadsmuseet, vilket innebär att det är av byggnadsminnesklass. Museet (och kulturförvaltningen) har i yttranden 2018-06-22 och 2018-12-17 starkt avstyrkt tillbyggnaden, inte minst med hänsyn till skyddsbestämmelsen Q i gällande detaljplan (laga kraft 2006) och dessutom med starkt stöd av att Gamla stan är ett kulturresevat med särskilda bestämmelser, som innebär att byggnaderna får utnyttjas endast för ändamål som är förenliga med deras bevarande och att inga åtgärder får vidtas som minskar bebyggelsens eller markens kulturhistoriska värden. Även riksintressebestämmelserna innebär ett starkt skydd. I samband med ombyggnaden till ledamotshus omkring 1980 planerade Riksantikvarieämbetet att hela huset skulle förklaras som byggnadsminne, vilket dock aldrig blev förverkligat.

Tillbyggnaden av riksdagens ledamotshus står i strid med den av riksdagen den 24 maj 2018 beslutade *Politik för gestaltad livsmiljö*, där det framhålls att staten har ”ett stort ansvar att agera föredömligt – inte minst som byggherre och fastighetsförvaltare”. Samfundet S:t Erik finner att bygglovet är lagstridigt, både med hänsyn till gällande detaljplan och till de av länsstyrelsen åberopade lagrummen i plan- och

bygglagen. Dessutom torde tillbyggnaden medföra påtaglig skada på det kulturhistoriska riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården. Det gäller ett flertal av uttrycken för riksintresset, främst funktionen som huvudstad och förvaltningsstad, byggnader för rikets förvaltning, Staden mellan broarna Gamla stan, gaturummens och torgens karaktär.

Riksdagsförvaltningen har tolkat de ingivna ritningarna som att gården var avsedd att vara avspärrad med låsta grindar, alternativt att kanslihuset och Bondeska palatset var tänkta att byggas ihop med förbindelsekorridorer i markplanet – och att gården därför inte skulle fungera som huvudingång. Perspektivskissens grindar skulle dock rimligen ha stått öppna under dagtid – på den idylliska tid när huset stod klart var medborgarna fria att besöka sina ministrar. De två förbindande korridorerna planerades i ett tidigt skede, när man tänkte inrymma lokaler även i Bondeska palatset. De var emellertid ritade som gångbroar över Rådhusgränd och skulle inte ha blockerat gården med entrén till kanslihuset.

Stora gården med sin påkostade portik, statsrådsberedningens praktfönster och ”statsministerns balkong”, är utformad som en värdig och representativ huvudingång till kanslihuset, i paritet med entréportalen mot Mynttorget. Den användes obestriddligen som en huvudentré. Kristina Knauff skriver i sin doktorsavhandling *Den klassicistiska vändningen i det tidiga 1900-talets svenska arkitektur* (2012, sid 82): ”Man kan se det som att Clason och Gahn har gjort denna fasad till huvudfasad.”

Riksdagsförvaltningen exkluderar vid sin beräkning av gårdsvolymen den breda, flacka trappan mot Rådhusgränd, vilken på ett självklart sätt ingår i gårdsvolymen. Med trappan inkluderad minskar den föreslagna tillbyggnaden gårdens längd, räknad från entréportiken, från cirka 30,5 till 16 meter. (Bygglovritning A-01-0-MV01, 2018-11-02.) Den slutna gårdens längd blir därmed cirka 52 procent av den befintliga. Kanslihusets arkitekter Clason och Gahn har dessutom på ett tydligt sätt utgått från mittpartiet på Bondeska palatsets sidofasad som gårdens fjärde sidovägg, vilket visuellt gör gården ännu större, sedd från portiken. Att det före uppförandet

av kanslihuset låg en byggnad på platsen för gårdens öppning mot Rådhusgränd har ingen som helst relevans för frågan om gårdens bevarande.

Det är anmärkningsvärt att beslutet om avslag på Samfundet S:t Eriks överklagande är fattat enbart av en av länsstyrelsens jurister, utan att samråd tydligen skett med länsstyrelsens kulturhistoriska expertis. Samfundet kan tyvärr inte helt frigöra sig från misstanken att länsstyrelsen i sitt avslag skulle ha tagit otillbörliga hänsyn till att motparten råkar vara Sveriges riksdag (Riksdagsförvaltningen). En sorts analogi är att stadsbyggnadsnämnden i maj 2019 godkände detta omfattande och, som Samfundet S:t Erik bedömer, lagstridiga bygglov, men några månader senare i ett tidsbegränsat och betydligt mindre och inte lika "känsligt" bygglovsärende krävde ommålning av de byggbodar som hör till den övriga ombyggnaden av kvarteret Mars och Vulcanus, med uttrycklig hänvisning till platsens kulturhistoriska värden.

Samfundet S:t Erik har gett in bilder och ritningar till stöd för sin talan.

Riksdagsförvaltningen har anfört i huvudsak följande.

Riksdagsförvaltningen är en myndighet som ska skapa bästa möjliga förutsättningar för riksdagens och ledamöternas arbete, bland annat genom att förvalta riksdagens byggnader. Det är en av huvuduppgifterna fastställd enligt 1 § lagen (2011:745) med instruktioner för Riksdagsförvaltningen. Där i framgår att Riksdagsförvaltningen ska *vårda och bevara riksdagens byggnader*.

Utöver att samtliga fastigheter som Riksdagsförvaltningen förvaltar besitter höga kulturhistoriska värden så är Mars och Vulcanus 1 ett skyddsobjekt enligt 4 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar.

Den kulturhistoriska värderingen i detaljplanen som gör gällande att Mars och Vulcanus 1 besitter synnerligen högt kulturhistoriskt värde refererar till 3 kap. kulturmiljölagen (1988:950). Av samma lag framgår att om det finns särskilda skäl får en byggnad ändras i strid mot skyddsbestämmelserna. Mars och Vulcanus 1

lyder inte under kulturmiljölagen, men Riksdagsförvaltningen har ambitionen att hantera sina byggnader på ett likvärdigt sätt. Riksdagsförvaltningen anser att det, utifrån säkerhetskraven, föreligger särskilda skäl.

Av en antikvarisk förundersökning framtagen den 29 december 2013 framgår, utöver såväl byggnadens betydelse i stadsrummet som de enskilda rummens kulturhistoriska värden, i avsnittet *Kulturhistorisk värdering* att:” Den huvudsakliga berättelsen som överordnar de andra är berättelsen om det svenska statsskicket och dess inre organisation.”

Förundersökningen lyfter således fram byggnadens användning och berättelse kopplade till användningen som det överordnade värdet.

När det gäller byggnadens huvudingång vill Riksdagsförvaltningen klargöra att huvudingången var från den runda gården från vilken man kom in i huvudtrapphuset via den svängda dubbeltrappan. Den runda gården kunde nås från fyra håll, via Portiken mot Mynttorget, Västra gården samt två entréer i Myntgränd. Av dessa hade entrén från Mynttorget, som då var en central plats i staden, den tydligaste karaktären av huvudingång. Via denna entré leddes besökaren in till byggnadens mitt, runda gården, och ett frontalt möte med den svängda trappan.

Sambundet S:t Erik har anfört att halva gården byggs igen och att departementsreliefen blir förbyggd vilket inte är en korrekt beskrivning. Den nya tillbyggnaden upptar trappan från gatan samt en femtedel av gården. Fyra femtedelar av gårdsytan blir kvar som en innergård. Portiken med departementsfrisen bibehålls, likaså fönstren som markerar statsrådsberedningens våning. De kommer att inte att vara synliga från gatan, däremot kommer de även fortsättningsvis utgöra centralmotiv på den Västra gården och kommer att vara tillgänglig för allmänheten via guide turer.

Gällande det skissmaterial som överklagande hänvisar till så finns även skissmaterial som visar på det motsatta, det vill säga att gården är förbyggd och inhägnad.

I de utredningar som gjorts inför tillbyggnaden har även framkommit att det på mitten av 1800-talet fanns en byggnad på samma plats som aktuell tillbyggnad och som utgjordes ett cellfängelse.

Tillbyggnaden på Västra gården är ett resultat av och motiveras av säkerhetsläget. Skyddsåtgärder har prioriterats högt under projekteringen av fastigheten. Behovet av skyddsåtgärder motiveras utifrån allmänna bedömningar gjorda av Nationellt centrum för terrorhotbedömning (SÄPO, FRA, MUST) tillsammans med en mer specifik dimensionerande hotbeskrivning för riksdagen genomförd av Säkerhetspolisen i samband med förstudien som genomfördes inför om- och tillbyggnaden. Tillbyggnaden på Västra gården och begränsningen i tillträde som den och tillslutningen av Rådhusgränd skapar, skärmar av och skapar skyddsavstånd som reducerar sårbarheten för stora delar av fastigheten. När fastigheten är färdigställd planeras den att användas av en stor andel av riksdagens ledamöter.

Alla byggnader förändras över tid för att passa in i sin samtid, så även den aktuella byggnaden, vilket redogjorts för i bildmaterial i ärendet.

Riksdagsförvaltningen anser sig ha gjort sitt yttersta för att hitta lösningar där både kulturvärden och säkerhetskrav uppfylls så att byggnaden även fortsättningsvis kan vara en del av det svenska statsskicket där våra folkvalda kan utföra sitt uppdrag på ett säkert sätt.

Riksdagsförvaltningen har gett in bilder och ritningar.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen har hållit syn i målet.

Yttrande från Riksantikvarieämbetet

Samfundet S:t Erik har yrkat att mark- och miljödomstolen ska inhämta yttrande från Riksantikvarieämbetet specifikt över den aktuella tillbyggnaden på ledamotshuset. Riksantikvarieämbetet har tidigare yttrat sig med utgångspunkt i påverkan på Bondeska palatset, som är byggnadsminnesförklarat. Domstolen finner därmed att utredningen i målet är tillräcklig för den prövning som ska göras och att Samfundet S:t Eriks yrkande i denna del ska avslås.

Länsstyrelsens beslut

Samfundet S:t Erik har framfört att det är anmärkningsvärt att länsstyrelsens beslut har fattats av en jurist, utan att samråd skett med länsstyrelsens kulturhistoriska expertis. Mark- och miljödomstolen finner att det inte finns sådana brister i länsstyrelsens handläggning som föranleder någon åtgärd från domstolens sida.

Mark- och miljödomstolens bedömning i sak

Bygglovsansökan avser en tillbyggnad i fem våningar av ledamotshuset på fastigheten Mars och Vulcanus 1. Tillbyggnaden ska utföras på Västra gården mot Rådhusgränd. Det domstolen ska pröva är om nämnden har haft fog för sitt beslut att bevilja bygglov för den sökta åtgärden.

Förenlighet med gällande detaljplan

För fastigheten gäller detaljplan P2005-01646 som vann laga kraft 2006.

Fastigheten är markerad med ett Q, användning ska anpassas till byggnadens kulturhistoriska värde. Byggnaden ska, enligt detaljplanen, bevaras och åtgärder får inte vidtas som minskar de kulturhistoriska värdena. Enligt mark- och miljödomstolen utgör inte den gällande detaljplanen i sig ett hinder mot en tillbyggnad på den aktuella fastigheten, så länge tillbyggnaden inte är en sådan åtgärd som minskar de kulturhistoriska värdena. Stadsmuseet har framfört att den

sökta åtgärden innebär att det som i dag uppfattas som en samgestaltad byggnadskropp mot Rådhusgränd kommer uppfattas som två olika byggnader och att detta resulterar i en minskning av de kulturhistoriska värdena. Mark- och miljödomstolen bedömer att det möjligen hade varit en fördel att göra inskjutningen något större mellan de båda flyglarna för att än mer återspegla den karaktären, men att påverkan på de kulturhistoriska värdena, även med det sökta utförandet, blir så pass begränsad att den inte kan ses som en avvikelse från detaljplanen. Domstolen anser således att den sökta åtgärden är planenlig.

Anpassningskravet och förbudet mot förvanskning

Byggnaden på fastigheten Mars och Vulcanus 1 är blåmarkerad på Stadsmuseets kulturhistoriska klassificeringskarta. Det betyder att byggnaden har ett synnerligen stort kulturhistoriskt värde och att bebyggelsen inte får förvanskas, att underhållet ska anpassas till omgivningens karaktär och byggnadens kulturhistoriska värde, att underhållet ska utföras så att de särskilda värdena bevaras, att ändringar ska utföras varsamt och med hänsyn till byggnadens karaktärsdrag samt med tillvaratagande av byggnadens kulturhistoriska värden. Ledamotshuset har tidigare varit byggnadsminnesförklarat, men detta hävdes 2018 för att göra det möjligt att anpassa huset efter riksdagens verksamheter.

Mark- och miljödomstolen finner att den aktuella åtgärden i huvudsak ska bedömas utifrån påverkan på den befintliga byggnaden. Tillbyggnaden följer den befintliga byggnaden i fråga om skala, material och kulör, men är något indragen i förhållande till de existerande flyglarna. Mark- och miljödomstolen instämmer i nämndens bedömning att den sökta åtgärden är väl anpassad till den befintliga byggnaden men fortfarande avläsbar som ett nytt tillägg.

Tillbyggnaden resulterar i att den befintliga byggnadens gård, med tidigare huvudentré, stängs igen mot Rådhusgränd. I viss mån kan detta ha betydelse för uppfattningen av Bondeska palatset på den motsatta sidan av Rådhusgränd eftersom gården i dagsläget öppnar sig i denna riktning. Gården har enligt den ursprungliga utformningen utgjort entré till ledamotshuset. I den tidigare gällande detaljplanen

(1981) för fastigheten anges dock inget om att gården eller entrén skulle ha getts någon särskild betydelse i förhållande till Bondeska palatset. Sambandet mellan byggnaderna är således svagt i den dåvarande detaljplanen. I den nu gällande detaljplanen var syftet att flytta byggnadens entré till Mynttorget och i planbeskrivningen nämns inte att den ursprungliga entrén skulle ha haft någon särskild betydelse att värna vid det bytet.

Mark- och miljödomstolen finner att tillgängligheten och möjligheten att uppfatta byggnaderna vid Rådhusgränd är mycket begränsad med tanke på den smala gatan och trottoaren. Gatan är också präglad av genomfartstrafik vilket starkt påverkar bilden av husen och byggnadsmiljön och bidrar till att det ursprungligen avsedda sambandet mellan gården och Bondeska palatset inte längre upprätthålls. Med hänsyn till att gårdsöppningen vetter mot ett sålunda begränsat rum, se **bild 1**, får tillbyggnaden inte lika stor påverkan som om den uppförts mot ett mer öppet allmänt rum. Mark- och miljödomstolen bedömer mot denna bakgrund att den sökta åtgärden inte strider mot anpassningskravet eller förbudet mot förvanskning, varken avseende stadsbilden eller den befintliga byggnaden. Fastigheten ligger vidare i Gamla Stan som är av riksintresse för kulturmiljövården. Mark- och miljödomstolen bedömer att tillbyggnaden inte innebär påtaglig skada för riksintresset. Skäl för att upphäva lovet på någon av dessa grunder finns inte.



Bild 1. Illustration tillbyggnad, Rådhusgränd. (Tjänsteutlåtande dnr 2018-16576)

Intresseavvägning

Mark- och miljödomstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning i fråga om intresseavvägningen och konstaterar att behovet av säkerhet och ändamålsenlighet för Sveriges riksdags lokaler väger mycket tungt. En intresseavvägning leder därmed inte till att bygglovsbeslutet ska upphävas.

Sammanfattning

Den sökta åtgärden bedöms vara förenlig med gällande detaljplan. Den strider inte anpassnings- eller varsamhetskravet och kan inte anses medföra påtaglig skada på riksintresset. Vid den intresseavvägning som därutöver ska göras bedömer domstolen att säkerhet och ändamålsenlighet väger tyngre än intresset av att bevara byggnaden. Inte heller i övrigt finns något hinder mot den planerade tillbyggnaden. Nämnden har således haft fog för sitt beslut att ge bygglov. Vad Samfundet S:t Erik i övrigt har anfört föranleder inte någon annan bedömning. Överklagandet ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se [bilaga 2](#) (MMD-02)

Överklagande senast den 1 december 2020.

Åsa Marklund Andersson

Jonas T Sandelius

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Åsa Marklund Andersson, ordförande, och tekniska rådet Jonas T Sandelius. Föredragande har varit tingsnotarien Anna Cederlund.



Länsstyrelsen
Stockholm

Enheten för överklaganden
Lovisa Ristner

Beslut

Datum
2020-03-25

Beteckning
403-58806-2019

1 (3)

NACKA TINGSRÄTT

INKOM: 2020-04-24
MÅLNR: P 2934-20
AKTBIL: 4

Klagande
Samfundet S:t Erik
Att: lotta@samfundetsterik.se

Motpart
Riksdagsförvaltningen
Att: anders.jonsson@riksdagen.se

Överklagande av beslut om bygglov för tillbyggnad på fastigheten Mars och Vulcanus 1, Gamla stan, i Stockholms kommun

Beslut

Länsstyrelsen avslår överklagandet.

Beskrivning av ärendet

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun (nämnden) beslutade den 23 maj 2019, § 48, Dnr 2018-16576-575, att, med stöd av 9 kap. 30 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, bevilja riksdagsförvaltningen bygglov för tillbyggnad på fastigheten Mars och Vulcanus 1 i Gamla Stan.

Samfundet S:t Erik (samfundet) överklagade beslutet och angav som stöd för sin talan bland annat att tillbyggnaden strider mot förvanskningförbudet i PBL, riksintressebestämmelserna i miljöbalken samt gällande detaljplan.

Länsstyrelsen beslutade den 23 oktober 2019 att avvisa överklagandet då samfundet inte bedömdes ha talerätt.

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, bedömde, till skillnad från länsstyrelsen, att samfundet hade talerätt mot bygglovsbeslutet. Domstolen undanröjde därför länsstyrelsens beslut genom dom den 18 december 2019, mål nr P 8408-19, och återförvisade ärendet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Länsstyrelsen avgör nu således ärendet i sak på talan av samfundet.

Motivering till beslutet

Av handlingarna i ärendet framgår att ansökan om bygglov för tillbyggnad avser en tillbyggnad om fem våningar mellan flyglarna till ledamotshuset på fastigheten Mars och Vulcanus 1 i Gamla stan. Förslaget innebär att Västra gården går från ett publikt rum till en sluten innergård. Motivet bakom förslaget är dels efterfrågan på mötesrum och fler kontorsrum för riksdagen, dels också säkerhetsskäl.

För fastigheten gäller enligt gällande detaljplan från 2006 att byggnaden ska bevaras och att åtgärder inte får vidtas som minskar de kulturhistoriska värdena. Det anges vidare att ny byggnad får uppföras med i huvudsak samma omfattning som ansluter till den kulturhistoriska miljön endast då befintlig byggnad till väsentlig del skadats av våda. Fastigheten ligger i Gamla stan, som är av riksintresse för kulturmiljövården, liksom stadens front mot vattnet. Fastigheten är vidare blåklassad i stadsmuseets klassificeringskarta, vilket innebär att byggnaden har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde.

Nämnden har bedömt att den föreslagna tillbyggnaden är väl avvägd i balansen mellan anpassning till det befintliga och avläsbar som ett nytt tillägg. Förslaget har av nämnden bedömts ge en god helhetsverkan som utgår från befintlig byggnad i material, kulör och skala men underordnar sig den befintliga byggnaden och har ett eget mer samtida uttryck. Länsstyrelsen konstaterar att oerhört stränga krav måste ställas på en tillbyggnad i den aktuella miljön. Även med detta i beaktande delar länsstyrelsen nämndens bedömning av att kraven i detaljplanen samt 2 kap. 6 §, 8 kap. 13 och 17 §§ PBL i tillräcklig mån får anses uppfyllda i och med de föreslagna åtgärderna.

Därtill kommer den avvägning mellan intressen som ska ske i enlighet med 2 kap. 1 § PBL. Nämnden har härvidlag angett att förslaget bedöms ta hänsyn till både de allmänna intressena ovan och de enskilda intressena av ändamålsenlighet och säkerhet. Länsstyrelsen delar den bedömningen men anser att ändamålsenlighet för riksdagens lokaler och säkerhet också är att bedöma såsom allmänna intressen vid denna intresseavvägning.

Vad klaganden har anfört och vad som i övrigt framkommit i ärendet föranleder således inte länsstyrelsen att göra någon annan bedömning av de sökta åtgärderna än den som nämnden har gjort. Nämnden har därför haft fog för sitt beslut om att bevilja bygglov med stöd av 9 kap. 30 § PBL i enlighet med ansökan. Överklagandet ska därför avslås.

Du kan överklaga beslutet

Se bilaga 1 med överklagandehänvisning mark- och miljödomstolen.

Beslutande

Beslutet har fattats av jurist Lovisa Ristner.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till:

stadsbyggnadskontoret@stockholm.se



Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.