

HFD 2018 ref. 10

Fråga om vilka omständigheter som ska vägas in vid bedömningen av om ett visst område utgör kyrkotomt enligt kulturmiljölagen (I och II). Även fråga om en förening som tillvaratar miljöskyddsintressen har rätt att överklaga ett beslut enligt kulturmiljölagen som inverkar på miljön (II).

4 kap. 2 och 3 §§ kulturmiljölagen (1988:950), 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291)

I.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 29 januari 2018 följande dom (mål nr 5656-16).

Bakgrund

En kyrkotomt är enligt kulturmiljölagen (1988:950) ett område kring en kyrkobyggnad som hör samman med byggnadens funktion och miljö och som inte är begravningsplats.

Kyrkobyggnader och kyrkotomter ska vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas. Kyrkobyggnader som är uppförda och kyrkotomter som har tillkommit före utgången av år 1939 får inte på något väsentligt sätt ändras utan tillstånd från länsstyrelsen. I fråga om en kyrkotomt krävs alltid tillstånd för bl.a. väsentlig ändring av byggnader.

Frågan om ett visst område utgör kyrkotomt har betydelse för att avgöra om tillstånd krävs för bl.a. förändringar och nybyggnation och för frågan om kyrkoantikvarisk ersättning kan utgå från staten för renoveringar m.m.

Vreta klostrets kyrka uppfördes på 1100-talet. I anslutning till kyrkan finns lämningarna efter Vreta kloster, Sveriges äldsta nunnekloster. Den enda byggnad som återstår av klosterbyggnationen är ett stenhus som ligger väster om kyrkan (se bilaga). Stenhuset uppfördes på 1200- eller 1300-talet och har använts som bl.a. spannmålsmagasin, vedbod och isupplag. Numera används byggnaden som materialbod av kyrkogårdsförvaltningen och som museum.

Området runt Vreta klostrets kyrka är sedan år 2004 indelat i två fastigheter. Fastigheten Linköping Vreta kloster 1:9 inkluderar bl.a. kyrkan, stenhuset, begravningsplatser, lämningar efter klostret och parkeringsplatser. På fastigheten Linköping Vreta kloster 1:10 ligger prästgården.

Vreta klostrets församling ansökte hos länsstyrelsen om tillstånd enligt kulturmiljölagen för att lägga om stenhusets tak med nya furuspån, lika de befintliga.

Länsstyrelsen beviljade församlingen tillstånd i enlighet med ansökan och beslutade samtidigt de villkor som skulle gälla för arbetet.

Riksantikvarieämbetet överklagade länsstyrelsens beslut till förvaltningsrätten och yrkade att det skulle undanröjas. Till stöd för sin talan anförde Riksantikvarieämbetet bl.a. att Vreta klostrets kyrka inte har någon kyrkotomt, att stenhuset således inte ligger på sådan tomt och att omläggningen av taket därför inte är tillståndspliktig.

Förvaltningsrätten biföll överklagandet och undanröjde beslutet. Som skäl för avgörandet anförde förvaltningsrätten bl.a. följande. Kyrkan har inom sitt område en begravningsplats som är i bruk. Ett område som omger en begravningsplats utgör normalt inte en kyrkotomt. Det har inte framkommit särskilda skäl att anse att stenhuset ändå är beläget på kyrkotomt.

Svenska kyrkan Linköpings stift överklagade förvaltningsrättens dom till kammarrätten, som avslog överklagandet och anförde bl.a. följande. Kammarrätten anser att kyrkobyggnaden i och för sig kan ha kyrkotomt, trots att den också har begravningsplats. En förutsättning för att stenhuset ska anses ligga på kyrkotomt är att det står på ett område kring kyrkobyggnaden som hör samman med dess funktion och miljö. Ett sådant naturligt funktionsmässigt samband som finns mellan t.ex. en kyrka och en klockstapel saknas. Till detta kommer att stenhuset inte ligger i omedelbar anslutning till kyrkan och dessutom skiljs från denna av en grusväg. Stenhuset kan därför inte anses ligga på kyrkotomt. Det har därmed, som förvaltningsrätten funnit, saknats grund för länsstyrelsens beslut om tillstånd.

Svenska kyrkan Linköpings stift har överklagat kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen som, i likhet med kammarrätten, har hållit syn vid området kring Vreta klostrets kyrka.

Yrkanden m.m.

Svenska kyrkan Linköpings stift yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen, med ändring av förvaltningsrättens och kammarrättens domar, ska fastställa länsstyrelsens beslut. Stiftet anför bl.a. följande.

Flertalet kyrkobyggnader har både kyrkotomt och begravningsplats. Detta är fallet också med Vreta klostrets kyrka. Stenhuset är beläget på mark som under många hundra år har påvisats som kyrkotomt. Så långt kunnat utrönas har stenhuset använts för olika ändamål med anknytning till kyrkan. Kyrkotomten har varit

oförändrad till sin utbredning sedan i vart fall reformationen, med vissa justeringar. Sedan prästgården för ett par hundra år sedan förlades på nuvarande plats har kyrkotomten minskat i motsvarande mån. Till kyrkotomten har lagts nya områden för begravning samt mark för parkeringsplats.

Under medeltiden var kyrkotomten omgärdad av en mur. Denna är i allt väsentligt fortfarande intakt och avgränsar det område som utgjorde kyrkotomt fram till nämnda justeringar. Stenhuset är beläget inom den medeltida muren. Den grusväg som kammarrätten anser bryter det miljömässiga sambandet mellan kyrkan och stenhuset är ingen egentlig väg utan uppfarten till prästgården. Stiftets uppfattning är att det område som avstyckades år 2004 (fastigheten 1:9) överensstämmer med det område som utgör kyrkotomt. Stenhuset ligger på kyrkotomten och omfattas därmed av bestämmelserna i 4 kap. kulturmiljölagen.

Riksantikvarieämbetet bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande.

Utrymmet för att en kyrka ska kunna ha både kyrkotomt och begravningsplats är ytterst begränsat. Begreppet kyrkotomt ska inte sammanblandas med fastighetsrättsliga begrepp, utan bedömas utifrån de rekvisit som anges i kulturmiljölagens bestämmelser. Vreta klostrets kyrka omgärdas av en begravningsplats, varför utrymmet för att hävda kyrkotomt är begränsat. Det finns ett visst visuellt och upplevelsemässigt samband mellan kyrkan och stenhuset. Byggnaderna ligger dock inte i omedelbar anslutning till varandra och de skiljs åt av en grusväg. Stenhuset har därmed inte det miljömässiga samband med kyrkan som krävs.

När det gäller det funktionsmässiga sambandet kan konstateras att det saknas ett sådant samband som finns mellan en kyrka och en klockstapel. Ett spannmålmagasin kan ha en funktion för vilken byggnad som helst och har ingen särskild kyrklig funktion. Eftersom det brister i både det miljömässiga och det funktionsmässiga sambandet, kan stenhuset inte anses ligga på kyrkotomt. Omläggningen av byggnadens tak är därför inte tillståndspliktig.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

Frågan i målet är om det område som stenhuset vid Vreta klostrets kyrka står på utgör kyrkotomt i kulturmiljölagens mening.

Rättslig reglering

Av 4 kap. 2 § första stycket kulturmiljölagen framgår att kyrkobyggnader och kyrkotomter ska vårdas och underhållas så att deras

kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas.

Enligt tredje stycket samma paragraf är kyrkotomt ett område kring en kyrkobyggnad som hör samman med byggnadens funktion och miljö och som inte är begravningsplats.

I 4 kap. 3 § första stycket kulturmiljölagen anges att kyrkobyggnader som är uppförda och kyrkotomter som har tillkommit före utgången av år 1939 inte på något väsentligt sätt får ändras utan tillstånd av länsstyrelsen. Enligt tredje stycket krävs det i fråga om en kyrkotomt alltid tillstånd för utvidgning av tomten samt för uppförande eller väsentlig ändring av byggnader, murar, portaler, andra fasta anordningar och vegetation på tomten eller ändring av medveten gestaltning av vegetationen.

Bestämmelserna i 4 kap. 3 § fick den nu återgivna lydelsen genom SFS 2017:562 den 1 augusti 2017. I sak innebär den nya lydelsen inga ändringar i förhållande till vad som gällde vid tiden för underinstansernas avgöranden (prop. 2016/17:116 s. 155 f.).

Utredningen i målet

Av utredningen i målet framgår bl.a. följande. Vreta klosters kyrka är en romansk stenkyrka som uppfördes på 1100-talet och som kom att tillhöra Vreta kloster. Klosterbyggnaderna var huvudsakligen belägna norr om kyrkan men en del byggnader, likt stenhuset, låg på något avstånd väster om kyrkan. Stenhuset uppfördes som en del av klostret på 1200- eller 1300-talet. Efter reformationen på 1500-talet upphörde klosterverksamheten. Klostrets byggnader fick förfalla och raserades, men stenhuset fick stå kvar. Mycket av den tidigare bebyggelsen övertäcktes, men vissa lämningar från klostret i form av murar och husgrunder är fortfarande synliga.

Området kring Vreta klosters kyrka har på olika sätt ändrats och utvidgats över tid, bl.a. genom tillägg av mark för begravningsplatser och för parkeringsplatser. Vidare har murar tillkommit under olika tidsperioder och byggnader har rivits.

Stenhuset är välbevarat och till stora delar oförändrat sedan uppförandet. Byggnadens västra långsida ligger i liv med den mur som tidigare omgärdade klosterområdet och som fortfarande finns kvar i delvis rekonstruerat skick.

Stenhusets ursprungliga funktion är inte känd. Byggnaden har genom åren använts som bl.a. spannmålmagasin, vedbod och isupplag. Sedan 1920-talet används stenhuset som museum över kyrkan och klostret. En del av byggnaden används som materialbod av kyrkogårdsförvaltningen.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Det som enligt 4 kap. 2 § tredje stycket kulturmiljölagen är avgörande för frågan om ett visst område utgör kyrkotomt är om området hör samman med kyrkobyggnadens funktion och miljö. I bestämmelsen anges också att begravningsplats inte utgör kyrkotomt.

Av förarbetena till lagen framgår bl.a. att tillsynen över kyrkobyggnader och kyrkotomter ska avse – utöver själva kyrkobyggnaden – sådana områden omkring skyddsvärda kyrkor, som tillsammans med byggnaden bildar kyrkomiljön, utan att området samtidigt är begravningsplats. Begravningsplatser undantogs eftersom andra intressen utöver de rent kulturhistoriska gör sig gällande i fråga om dessa, vilket motiverade särskilda tillsynsbestämmelser. Som exempel på vad som kunde utgöra kyrkotomt enligt den valda definitionen angavs en park utan gravplatser runt en kyrka eller ett område med en klockstapel som inte ligger omedelbart intill själva kyrkan (prop. 1987/88:104 s. 58 och 96).

Av det sagda följer att den omständigheten att en kyrka har en begravningsplats inte har någon betydelse för om kyrkan har en kyrkotomt. En annan sak är att den del av ett område som används som begravningsplats inte samtidigt kan utgöra kyrkotomt i lagens mening. Något krav på att särskilda skäl ska föreligga för att en kyrka som har begravningsplats även ska kunna ha kyrkotomt har inte ställts upp. Inte heller är – som Riksantikvarieämbetet anför – utrymmet för att hävda kyrkotomt begränsat till följd av att en kyrka omgärdas av en begravningsplats. Att Vreta klostrets kyrka har en begravningsplats inverkar således inte på bedömningen av om det område som stenhuset står på utgör kyrkotomt eller inte.

Av regleringen följer även att befintliga fastighetsgränser inte i sig har någon betydelse för bedömningen av om en kyrka har kyrkotomt och inte heller för avgränsningen av en sådan tomt. Däremot kan det förhålla sig så att gränserna för ett område, som har bedömts höra samman med en kyrkobyggnads funktion och miljö, sammanfaller med fastighetsgränser som gäller för området.

Vidare framgår av bestämmelserna att prövningen ska avse om ett visst område hör samman med kyrkobyggnadens funktion och miljö. På ett sådant område kan det finnas byggnader. Om så är fallet saknar det betydelse vilken funktion byggnaden har eller haft. Byggnaden behöver således inte fylla någon funktion i den kyrkliga verksamheten. Det avgörande är i stället om det område som byggnaden står på hör samman med kyrkobyggnadens funktion och miljö, och därmed utgör en del av kyrkomiljön. En annan sak är att byggnadens funktion kan förstärka eller försvaga intrycket av om området utgör en del av kyrkomiljön.

Det miljömässiga sambandet mellan ett område och en kyrkobyggnad är i grunden en fråga om hur området visuellt gestaltar

sig. Vid denna bedömning bör beaktas de samband som ursprungligen har funnits mellan området och kyrkobyggnaden. Hänsyn måste emellertid främst tas till hur förhållandena är vid tidpunkten då kyrkotomten ska bestämmas. Eventuella förändringar som skett när det gäller områdets karaktär och koppling till kyrkobyggnaden måste alltså vägas in. Det är inte nödvändigtvis så att ett område, som ursprungligen har hört samman med kyrkobyggnadens miljö, har fortsatt att ha denna koppling till kyrkobyggnaden över tid. Sådana förändringar som att alléer försvunnit, murar rests eller raserats, vägar anlagts, byggnader uppförts eller rivits osv., kan ha förändrat den sammantagna bilden av kyrkomiljön. Det kan också vara så att ett område, som inte från början har haft ett miljömässigt samband med kyrkobyggnaden sedermera har fått en sådan karaktär, t.ex. genom att den ursprungliga anläggningen runt kyrkobyggnaden expanderat eller genom att den tidigare vegetationen avsevärt har förändrats.

För att ett visst område ska utgöra kyrkotomt krävs det också, utöver det miljömässiga sambandet, att området hör samman med kyrkobyggnadens funktion. Vad som avses med ordet funktion framgår inte av förarbetena till bestämmelserna. Som exempel på vad som kan vara kyrkotomt anges i förarbetena bl.a. en park runt en kyrka. Av detta följer att området inte behöver ha en konkret praktisk funktion för kyrkobyggnaden likt t.ex. den som en klockstapel har, även om ett område med en klockstapel nämns som ytterligare exempel på vad som kan utgöra kyrkotomt. Ordet funktion får därför anses ha en innebörd som ligger nära begreppet miljö men som dessutom inbegriper sådant som inte direkt kan innefattas i detta ord, exempelvis om området har en utformning som inbjuder till att besöka kyrkobyggnaden, framhäver kyrkans arkitektoniska drag eller understryker en för den relevanta tiden rådande stil.

Av förarbetena till bestämmelserna om kyrkotomt framgår att regleringen syftar till att skydda sådana områden omkring skyddsvärda kyrkor, som tillsammans med kyrkobyggnaden bildar kyrkomiljön (prop. 1987/88:104 s. 58). Härav, och av det som anförts ovan, följer att det krävs en bedömning av området som helhet för att avgöra om en viss kyrka har kyrkotomt, och hur denna i så fall ska avgränsas.

Utredningen visar att det under lång tid har funnits ett starkt samband mellan Vreta klostrets kyrka och området kring kyrkan, inklusive det område där stenhuset är beläget. I dag är klosterbyggnationen raserad, såväl som på stenhuset, men lämningarna från klostret är delvis synliga och minner om den tid då kyrkobyggnaden var en del av klostret. Längs med stenhusets yttre långsida löper den mur som tidigare omgärdat klosterområdet och som tillsammans med övriga murar på ett naturligt sätt ramar in området i förhållande till omkringliggande fält. Miljömässigt

framträder området kring stenhuset som en del av den samlade kyrkomiljön. Till detta kommer att stenhuset får anses framhäva det medeltida intryck som i stort genomsyrar gestaltningen av området.

Högsta förvaltningsdomstolen bedömer mot bakgrund av det nu sagda att hela det område som i dag motsvaras av fastigheten 1:9 hör samman med kyrkobyggnadens funktion och miljö. Detta område – med bortseende från den mark som används som begravningsplats (jfr 4 kap. 2 § tredje stycket kulturmiljölagen) – utgör därmed kyrkotomt till Vreta klosters kyrka.

Stenhuset är beläget inom det område som Högsta förvaltningsdomstolen nu har bedömt som kyrkotomt. Det innebär att det krävs tillstånd för väsentliga ändringar av byggnaden. Förvaltningsrätten och kammarrätten har inte tagit ställning till om omläggningen av stenhusets tak utgör en tillståndspliktig åtgärd och, om så är fallet, om åtgärden kan tillåtas. Instansordningsskäl talar därmed för att målet bör återförvisas till förvaltningsrätten för prövning av denna fråga.

Länsstyrelsens beslut har emellertid inte ifrågasatts på dessa grunder. Av beslutet framgår bl.a. att länsstyrelsen ställt vissa krav i fråga om arbetets utförande och att myndigheten också erinrat om att ytterligare åtgärder kan aktualiseras, eftersom stenhusets taklag och undertak inte är dokumenterade. Till detta kommer att fråga är om att ersätta ett befintligt tak med ett nytt av samma utseende. Högsta förvaltningsdomstolen finner mot denna bakgrund inte skäl att återförvisa målet till förvaltningsrätten för prövning av tillståndsfrågorna. Länsstyrelsens beslut ska i stället fastställas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden och fastställer länsstyrelsens beslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Nord, Baran, Andersson* och *von Essen*. Föredragande var justitiesekreteraren Emilia Franke.

Förvaltningsrätten i Linköping (2016-02-22, ordförande Svensson):

[text här utelämnad]

Med hänsyn till den frågeställning som målet gäller, och den skriftliga utredning med bilder m.m. som finns, anser förvaltningsrätten att det är obehövligt att hålla syn på platsen för aktuell byggnad.

Fråga är om byggnation i form av omläggning av Stenhusets spåntak med nya tjärdoppade kluvna furuspån lika de befintliga, omfattas av tillståndsplikt enligt kulturmiljölagen.

Vreta kloster är Sveriges äldsta kloster och grundades troligen före 1110. Den aktuella byggnaden Stenhuset är en monumentalbyggnad från 1200- eller 1300-talet. Byggnaden innehåller idag en materialbod och ett museum.

Byggnadens historia och användning får anses visa att det är fråga om en byggnad som på ett naturligt sätt tillhör kyrkoområdet. Vreta klostrets kyrka har dock inom sitt område en begravningsplats som är i bruk. Området som omger en begravningsplats utgör normalt inte en kyrkotomt. Det har i målet inte visats särskilda skäl att anse att Stenhuset ändå är beläget på en kyrkotomt i lagstiftningens mening. Vad Länsstyrelsen och Svenska kyrkan har åberopat om historisk bakgrund, begäran om byggnadsminnesförklaring m.m. är inte omständigheter som kan föranleda annan bedömning. Inte heller har det i övrigt framkommit skäl som innebär grund att hänföra Stenhuset till sådan byggnad som fordrar tillståndsplikt enligt kulturmiljölagen. Mot denna bakgrund ska Riksantikvarieämbetets överklagan bifallas. – Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och undanröjer Länsstyrelsens beslut

Kammarrätten i Jönköping (2016-09-30, Liljeqvist, Holmén och Davidson):

Den huvudsakliga frågan i målet är om stenhuset i fråga ligger på kyrkotomt. I 4 kap. 2 § tredje stycket kulturmiljölagen definieras kyrkotomt som ett område kring en kyrkobyggnad som hör samman med byggnadens funktion och miljö och som inte är begravningsplats.

Kammarrätten konstaterar att det i 5 § Riksantikvarieämbetets föreskrifter (KRFS 2012:2) om kyrkliga kulturminnen anges att vissa områden hör till kyrkotomt. Eftersom något sådant område som nämns i bestämmelsen inte är aktuellt i detta mål, och då det inte anges att uppräknningen är uttömmande, finner kammarrätten att bestämmelsen inte är direkt tillämplig i målet.

Riksantikvarieämbetets tolkning innebär att en kyrkobyggnad – som inte har en fristående klockstapel – inte skulle kunna ha både kyrkotomt och begravningsplats. Enligt kammarrättens mening är denna tolkning inte förenlig med lydelsen av 4 kap. 2 § tredje stycket kulturmiljölagen. Riksantikvarieämbetets tolkning har inte heller stöd i bestämmelsens förarbeten. Vad som anges i ämbetets vägledning föranleder ingen annan bedömning. Kammarrätten anser således att den aktuella kyrkobyggnaden i och för sig kan ha kyrkotomt, trots att den också har begravningsplats.

En förutsättning för att stenhuset ska anses ligga på kyrkotomt är, enligt kammarrättens mening, att det står på ett område kring kyrko-

byggnaden som hör samman med dess funktion och miljö (prop. 1987/88:104 s. 58).

För en sådan samhörighet talar att stenhuset rent visuellt och upplevelsemässigt ingår i ett större sammanhang, i vilket även kyrkobyggnaden kan sägas ingå. Detta samband avser emellertid endast miljön. Ett sådant naturligt funktionsmässigt samband som finns mellan exempelvis en kyrkobyggnad och en klockstapel saknas. Till detta kommer att stenhuset inte ligger i omedelbar anslutning till kyrkobyggnaden, och dessutom skiljs från denna av en grusväg. Sammantaget anser kammarrätten att stenhuset inte ligger på kyrkotomt. Det har därmed, såsom förvaltningsrätten funnit, saknats grund för länsstyrelsens beslut om tillstånd enligt 4 kap. 3 § kulturmiljölagen. Överklagandet ska således avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.

II.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 29 januari 2018 följande dom (mål nr 593-17).

Bakgrund

En kyrkotomt är enligt kulturmiljölagen (1988:950) ett område kring en kyrkobyggnad som hör samman med byggnadens funktion och miljö och som inte är begravningsplats.

Kyrkobyggnader och kyrkotomter ska vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas. Kyrkobyggnader som är uppförda och kyrkotomter som har tillkommit före utgången av år 1939 får inte på något väsentligt sätt ändras utan tillstånd från länsstyrelsen. I fråga om en kyrkotomt krävs alltid tillstånd för bl.a. uppförande av byggnader, väsentlig ändring av vegetation på tomten och ändring av medveten gestaltning av vegetationen.

Frågan om ett visst område utgör kyrkotomt har betydelse för att avgöra om tillstånd krävs för bl.a. förändringar och nybyggnation och för frågan om kyrkoantikvarisk ersättning kan utgå från staten för renoveringar m.m.

Mikaelskyrkan ligger i centrala Uppsala och invigdes år 1892. Kyrkan är placerad mitt i en park som anlades i samband med att kyrkan byggdes. Området, som kallas för Mikaelspan, är i dag indelat i två fastigheter (se bilaga). Den ena fastigheten, Uppsala Svartbäcken 55:1, ägs av Uppsala pastorat och omfattar kyrkan med intilliggande församlingshem, en gångstig mellan kyrkan och Skolgatan samt kyrkans parkeringsplats. Den andra fastigheten, Uppsala Svartbäcken 46:7, ägs av Uppsala kommun och omfattar resten av parken.

Det pågår ett arbete med att ta fram en ny detaljplan för Mikaelspan. Syftet med den nya detaljplanen är att möjliggöra byggandet av flerbostadshus med ca 180 lägenheter samt lokaler för bl.a. förskola. Uppsalahem AB är tänkt att vara förvärvare av fastigheterna och byggherre.

Uppsalahem ansökte hos länsstyrelsen om tillstånd enligt kulturmiljölagen för uppförande av flerbostadshus i parken samt en tillbyggnad till Mikaelsskyrkan. Länsstyrelsen avslog ansökan. Som skäl för beslutet angavs bl.a. att parken utgjorde en kyrkotomt och att den föreslagna exploateringen av kyrkotomten och kyrkobyggnaden inte kunde tillåtas med hänsyn till de kulturhistoriska värdena.

Uppsalahem överklagade beslutet till förvaltningsrätten och gjorde bl.a. gällande att det saknades grund för att definiera hela parken som kyrkotomt. Förvaltningsrätten avslog överklagandet.

Uppsalahem överklagade till kammarrätten, som upphävde underinstansernas avgöranden och visade målet åter till länsstyrelsen för ny prövning. Kammarrätten bedömde att kyrkotomten innefattade fastigheten 55:1 samt den mark på fastigheten 46:7 där allén som leder upp från Kungsgatan mot Mikaelsskyrkans entré är placerad. Som skäl för avgörandet anförde kammarrätten bl.a. följande. Den vegetation som finns runt kyrkan i dag ger inte stöd för att hela parken är kopplad till kyrkobyggnadens funktion och miljö. I stället framstår den avgränsning som gjordes i samband med att kyrkan fick en egen tomt som en naturlig avgränsning av kyrkotomten. Kammarrätten har särskilt beaktat att kyrkan vid avstyckningen fick en skaftväg och en parkeringsplats. Dock bör kyrkotomten även omfatta allén från Kungsgatan mot kyrkans entré, eftersom den hör samman med kyrkobyggnadens funktion och miljö. Kammarrättens bedömning av vad som är kyrkotomt innebär att den planerade bebyggelsen till stora delar inte är tillståndspliktig enligt kulturmiljölagen. Frågan om tillstånd är därför en annan än den som prövades av länsstyrelsen och förvaltningsrätten. Ärendet bör tas upp på nytt av länsstyrelsen.

Kammarrättens dom har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen av Riksantikvarieämbetet och av Föreningen Vårda Uppsala, som inte tidigare har varit parter i processen.

Högsta förvaltningsdomstolen har, i likhet med underinstanserna, hållit syn vid området kring Mikaelsskyrkan.

Yrkanden m.m.

Riksantikvarieämbetet yrkar att kammarrättens dom ska undanröjas och underinstansernas avgöranden fastställas. Myndigheten anför bl.a. följande.

Hela parken utgör kyrkotomt eftersom den tillkom vid samma tid som kyrkan och medvetet gestaltades för att understryka kyrkobyggnadens arkitektur och friliggande läge. Att parken från början varit avsedd som kyrkotomt stöds av att byggnadsnämnden vid anläggandet förordade en placering av kyrkan mitt i parken. Det underströks att byggnaden skulle stå i direkt förbindelse med platsen och att ytterligare bebyggelse inte skulle få förekomma. En stor del av parkens ursprungliga struktur finns i dag kvar, bl.a. de två alléerna. Det finns också ett femtiotal äldre träd som sannolikt planterats när parken anlades.

Kammarrätten har bedömt att fastighetsindelningen utgör en naturlig avgränsning av kyrkotomten, men att även allén som leder upp mot kyrkans entré ska inkluderas. Det är svårt att förstå varför resten av parken, inklusive dess andra allé, inte ansetts utgöra kyrkotomt. Fastighetsgränserna är av underordnad betydelse vid bedömningen. När kyrkan skulle uppföras upplät kommunen marken med tomträtt. På 1970-talet revs kyrkans församlingshem

på Fabriksgatan. Kyrkan fick då en del av kommunens mark kring Mikaelsskyrkan för att kunna bygga ett nytt församlingshem där. För detta syfte avstyckades ett område snävt kring byggnaderna, med tillägg för infarten från Skolgatan. Det har inte ens påståtts att avstyckningen skedde för att avgränsa kyrkotomten.

Föreningen Vårda Uppsala yrkar att förvaltningsrättens dom ska fastställas och anför bl.a. följande. Hela parken utgör kyrkotomt. Huvuddelen av växtligheten och gångsystemet har tillkommit i samband med att parken och kyrkan byggdes. Viss annan växtlighet har tillkommit, men det är inte rimligt att låta detta påverka bedömningen av kyrkotomtens ursprungliga utbredning. Kammarrätten har dragit en felaktig slutsats kring vegetationens tillväxt och tillhörighet.

Uppsalahem motsätter sig ändring av kammarrättens dom och anför bl.a. följande. Att definiera hela parken som kyrkotomt innebär en alltför extensiv tolkning av begreppet kyrkotomt. Kammarrättens avgränsning ska stå fast och Uppsalahem kommer att anpassa byggplanerna efter denna. Även om parken sannolikt anlades vid kyrkans uppförande har den hela tiden varit en offentlig stadspark. Kyrkan har i dag en avgränsad tomt som tillgodoser behovet av att kyrkobyggnaden kan användas för avsett ändamål.

Skälen för avgörandet

Frågan om klagorätt

Av 1 kap. 2 § tredje stycket kulturmiljölagen framgår att Riksantikvarieämbetet får överklaga ett domstolsavgörande av sådant slag som nu är i fråga. Några ytterligare bestämmelser om vem som har rätt att överklaga finns inte i kulturmiljölagen. Frågan om Föreningen Vårda Uppsala har rätt att överklaga kammarrättens dom får därför avgöras utifrån de allmänna bestämmelserna i 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) som stadgar att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom eller henne emot.

I sammanhanget måste beaktas artikel 9.3 i Århuskonventionen (konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor). Nämda artikel ger en rätt att få handlingar och underlåtenheter, liksom beslut, som påstås strida mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. Artikeln är fristående från övriga artiklar i konventionen och har till syfte att säkerställa ett effektivt miljöskydd. Artikeln har ett brett tillämpningsområde och är inte begränsad till lagstiftning som enligt sin rubrik behandlar miljöfrågor. Det avgörande är i stället om den ifrågavarande

bestämmelsen på något sätt är relaterad till miljön (HFD 2014 ref. 8).

Det överklagade avgörandet gäller tillstånd till bl.a. nybyggnation enligt kulturmiljölagen. Avgörandet får anses utgöra ett sådant beslut som är relaterat till miljön och som därmed omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen. Det sagda innebär att det finns en på konventionen grundad förpliktelse att säkerställa att allmänheten i enlighet med nationell rätt har tillgång till effektiva rättsmedel avseende denna typ av beslut enligt kulturmiljölagen.

I 16 kap. 13 § miljöbalken finns bestämmelser genom vilka ideella föreningar, som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, under vissa förutsättningar tillerkänns klagorätt. Föreningen Vårda Uppsala uppfyller dessa förutsättningar. Kulturmiljölagen innehåller inte några hänvisningar till nämnda bestämmelser i miljöbalken. För att säkerställa tillgång till effektiva rättsmedel för allmänheten i enlighet med Århuskonventionen, bör klagorätt ges under motsvarande förutsättningar när det gäller miljörelaterade beslut enligt kulturmiljölagen. Kammarrättens dom får därför anses angå Föreningen Vårda Uppsala i den mening som avses i 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen. Föreningen har således rätt att överklaga domen.

Frågan i målet

Frågan i målet är om parken kring Mikaelsskyrkan i Uppsala helt eller delvis utgör kyrkotomt i kulturmiljölagens mening.

Rättslig reglering

Av 4 kap. 2 § första stycket kulturmiljölagen framgår att kyrkobyggnader och kyrkotomter ska vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas.

Enligt tredje stycket samma paragraf är kyrkotomt ett område kring en kyrkobyggnad som hör samman med byggnadens funktion och miljö och som inte är begravningsplats.

I 4 kap. 3 § första stycket kulturmiljölagen anges att kyrkobyggnader som är uppförda och kyrkotomter som har tillkommit före utgången av år 1939 inte på något väsentligt sätt får ändras utan tillstånd av länsstyrelsen. Enligt tredje stycket krävs det i fråga om en kyrkotomt alltid tillstånd för utvidgning av tomten samt för uppförande eller väsentlig ändring av byggnader, murar, portaler, andra fasta anordningar och vegetation på tomten eller ändring av medveten gestaltning av vegetationen.

Bestämmelserna i 4 kap. 3 § fick den nu återgivna lydelsen genom SFS 2017:562 den 1 augusti 2017. I sak innebär den nya lydelsen inga ändringar i förhållande till vad som gällde vid tiden för underinstansernas avgöranden (prop. 2016/17:116 s. 155 f.).

Utredningen i målet

Av utredningen i målet framgår bl.a. följande. Mikaelkyrkan ligger i centrala Uppsala och är uppförd i nygotisk stil i slutet av 1800-talet. Kyrkobyggnaden är placerad mitt i en park som anlades i samband med att kyrkan byggdes. Parken anlades efter de ideal som rådde i slutet av 1800-talet, med fria former, slingrande gångvägar och friväxande träd. Gestaltungsprinciper som syns i parken i dag är det slingrande gångsystemet, användandet av inhemska arter och växelspelet mellan öppna gräsytor och tätare grupper av träd. Andra formelement i parkens gestaltning är en allé som leder upp till kyrkans entré samt fragment av ytterligare en allé längs järnvägen.

Trädbeståndet är relativt likåldrigt, med övervägande gamla träd som planterats i samband med att kyrkan byggdes. Vissa kompletterande planteringar har gjorts i senare skeden, bl.a. i hörnet mot Skolgatan/Kungsgatan där det fram till 1970-talet låg äldre bebyggelse som då revs. De kompletterande planteringarna har inte inordnats i parkens ursprungliga gestaltungsprinciper. Överlag är trädbeståndet i parken i relativt god kondition.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Det som enligt 4 kap. 2 § tredje stycket kulturmiljölagen är avgörande för frågan om ett visst område utgör kyrkotomt är om området hör samman med kyrkobyggnadens funktion och miljö.

Av regleringen följer att befintliga fastighetsgränser inte i sig har någon betydelse för bedömningen av om en kyrka har kyrkotomt och inte heller för avgränsningen av en sådan tomt. Däremot kan det förhålla sig så att gränserna för ett område, som har bedömts höra samman med en kyrkobyggnads funktion och miljö, sammanfaller med fastighetsgränser som gäller för området.

Det miljömässiga sambandet mellan ett område och en kyrkobyggnad är i grunden en fråga om hur området visuellt gestaltar sig. Vid denna bedömning bör beaktas de samband som ursprungligen har funnits mellan området och kyrkobyggnaden. Hänsyn måste emellertid främst tas till hur förhållandena är vid tidpunkten då kyrkotomten ska bestämmas. Eventuella förändringar som skett när det gäller områdets karaktär och koppling till kyrkobyggnaden måste alltså vägas in. Det är inte nödvändigtvis så att ett område, som ursprungligen har hört samman med kyrkobyggnadens miljö, har fortsatt att ha denna koppling till

kyrkobyggnaden över tid. Sådana förändringar som att alléer försvunnit, murar rests eller raserats, vägar anlagts, byggnader uppförts eller rivits osv., kan ha förändrat den sammantagna bilden av kyrkomiljön. Det kan också vara så att ett område, som inte från början har haft ett miljömässigt samband med kyrkobyggnaden sedermera har fått en sådan karaktär, t.ex. genom att den ursprungliga anläggningen runt kyrkobyggnaden expanderat eller genom att den tidigare vegetationen avsevärt har förändrats.

För att ett visst område ska utgöra kyrkotomt krävs det också, utöver det miljömässiga sambandet, att området hör samman med kyrkobyggnadens funktion. Vad som avses med ordet funktion framgår inte av förarbetena till bestämmelserna. Som exempel på vad som kan vara kyrkotomt anges i förarbetena bl.a. en park utan gravplatser runt en kyrka (prop. 1987/88:104 s. 96). Av detta följer att området inte behöver ha en konkret praktisk funktion för kyrkobyggnaden likt t.ex. den som en klockstapel har, även om ett område med en klockstapel nämns som ytterligare exempel på vad som kan utgöra kyrkotomt. Ordet funktion får därför anses ha en innebörd som ligger nära begreppet miljö men som dessutom inbegriper sådant som inte direkt kan innefattas i detta ord, exempelvis om området har en utformning som inbjuder till att besöka kyrkobyggnaden, framhäver kyrkans arkitektoniska drag eller understryker en för den relevanta tiden rådande stil.

Av förarbetena till bestämmelserna om kyrkotomt framgår att regleringen syftar till att skydda sådana områden omkring skyddsvärda kyrkor, som tillsammans med kyrkobyggnaden bildar kyrkomiljön (prop. 1987/88:104 s. 58). Härav, och av det som anförts ovan, följer att det krävs en bedömning av området som helhet för att avgöra om en viss kyrka har kyrkotomt, och hur denna i så fall ska avgränsas.

Av utredningen i målet framgår att parken tillkom i samband med att kyrkan byggdes. Mot bakgrund av de formelement som användes när parken anlades, framför allt gångsystemet och den allé som leder upp mot kyrkans entré, är det tydligt att parken tillkom för att höra samman med kyrkobyggnadens funktion och miljö.

Merparten av den vegetation som finns i parken idag utgörs av äldre träd som planterades när parken kom till. De gestaltungsprinciper som användes vid parkens tillkomst, bl.a. gångsystemet, alléerna och grupperna av träd, karaktäriserar fortfarande området. Även om de senare planteringar som har gjorts inte följer de ursprungliga gestaltungsprinciperna, har parken i allt väsentligt behållit sin karaktär och sitt samband med kyrkobyggnaden. Högsta förvaltningsdomstolen bedömer därför att parken i sin helhet hör samman med kyrkobyggnadens funktion och miljö. Parken utgör därmed en kyrkotomt till Mikaelsskyrkan.

Uppsalahems ansökan gäller bl.a. uppförande av byggnader inom det område som Högsta förvaltningsdomstolen nu har bedömt som kyrkotomt. Den planerade byggnationen på kyrkotomten, liksom de åtgärder som planerats i fråga om kyrkobyggnaden, är sådana åtgärder som alltid kräver tillstånd (4 kap. 3 § andra och tredje styckena kulturmiljölagen). Instansordnings-skäl talar för att det i första hand bör ankomma på kammarrätten att pröva frågan om tillstånd kan lämnas till åtgärderna. Emellertid står det klart att byggnation enligt den nu föreliggande ansökan inte kan tillåtas med hänsyn till de kulturhistoriska värdena. Förvaltningsrättens domslut ska därför fastställas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens domslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Nord, Baran, Andersson* och *von Essen*. Föredragande var justitiesekreteraren Emilia Franke.

Förvaltningsrätten i Uppsala (2016-02-23, ordförande Andersson):

Kyrkotomtens avgränsning

Uppsalahem har i förvaltningsrätten gjort gällande att ett mer begränsat område runt kyrkobyggnaden är att anse som kyrkotomt. Förvaltningsrätten prövar därför först frågan om vad som ska anses utgöra kyrkotomt och i vilken utsträckning de ansökta åtgärderna är tillståndspliktiga enligt 4 kap. 3 § kulturmiljölagen.

Avgränsningen av vad som utgör kyrkotomt enligt 4 kap. 2 § kulturmiljölagen utgår, för kyrkor utan tillhörande begravningsplats ifrån kyrkobyggnadens funktion och miljö, vilket innebär att bedömningen av vad som ska anses utgöra kyrkotomt i hög grad beror på förhållandena i det enskilda fallet. Det innebär vidare att indelningen i registerfastigheter saknar betydelse för avgränsningen.

Det är klarlagt i målet att parken tillkom i anslutning till att kyrkan uppfördes på 1890-talet. Parken har kvar delar av den ursprungliga struktur och karaktär som den då gavs. Det finns välutvecklade gamla träd som står fritt placerade i grupper på gräsområdet. Den allé som anlades upp mot kyrkans entré från Kungsgatan är, i vart fall delvis bevarad, liksom allén med hamlade lindar längs järnvägen.

Förvaltningsrätten konstaterar att parterna i fråga om parken har olika uppfattningar om syftet med parkens tillkomst och relationen mellan parken och kyrkobyggnaden. Länsstyrelsen har betonat att Mikaelkyrkan och den omliggande parken har gestaltats i ett sammanhang, att delarna förutsätter varandra och att parken förhåller sig till kyrkan.

Uppsalahem har å sin sida betonat att parken anlades som allmän park och var den en del av ett parkstråk längs med järnvägen. Uppsalahem har påpekat att i hörnet mot Skolgatan–Kungsgatan tidigare varit bebyggt. I kulturmiljöanalysen anges att marken övergick till att bli parkmark år 1970 och att det i samband med detta planterades nya träd i hörnet som skapar en avgränsning mot gatan. Uppsalahem har även argumenterat för att de siktlinjer som inramas av alléerna försvagats, vilket förvaltningsrätten återkommer till längre fram under rubriken om Mikaelsskyrkans kulturhistoriska värde.

I kulturmiljöanalysen anges att större delen av parken anlades vid kyrkans uppförande på 1890-talet och att samtliga äldre träd kan antas ha planterats i samband med kyrkans uppförande. Vidare anges att parken syns på stadskartan år 1909 tydligt illustrerad med de för det sena 1800-talet karaktäristiska slingrande formerna och gångvägar som vidgar sig i knutpunkterna. Allén som kantar parkvägen längs järnvägen kan antas ha varit en komplett dubbelsidig allé. Liknande alléer från samma tid finns och har funnits även i parkrummen längs järnvägen in mot stationen. I kulturmiljöanalysen anges även att platsen fick namnet Mikaelssplan 1932 och namnet finns även på stadskartan från 1943.

Enligt Förvaltningsrättens bedömning är hela parken i dag att anse som kyrkotomt. De ursprungliga parkelement som bevarats har en tidsmässig koppling till kyrkans tillkomst och vissa element som alléerna har en tydlig relation till kyrkobyggnaden. Att byggnaden är placerad i en park har således betydelse för byggnadens kulturhistoriska värde. Platsen har också genom namnet en tydlig koppling till kyrkan. Att parken knyter an till andra parkrum i närområdet föranleder enligt förvaltningsrättens mening inte någon annan bedömning än att kyrkobyggnaden och hela den nuvarande parken är att anse som en enhet. Förvaltningsrätten bedömer att de åtgärder som omfattas av ansökan medför att kyrkotomten förändras på ett väsentligt sätt. Förvaltningsrätten finner därför att de åtgärder ansökan omfattar, såväl inom kyrkotomten som rörande kyrkobyggnaden, är tillståndspliktiga enligt 4 kap. 3 § kulturmiljölagen.

Mikaelsskyrkans kulturhistoriska värde och särskilda bevarandeintresse

[text här utelämnad]

Hur påverkas det kulturhistoriska värdet av den förslagna bebyggelsen?

[text här utelämnad]

Exploatering som förutsättning för bevarande och proportionalitet

[text här utelämnad]

Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis – vid en avvägning mellan kyrkobyggnadens och kyrkotomtens kulturhistoriska värde och Uppsalahems intressen rörande den aktuella markens användning – att åtgärderna skulle minska de kulturhistoriska värden som skyddas av 4 kap. kulturmiljölagen i sådan grad att de inte bör tillåtas. Länsstyrelsen har därmed haft fog för sitt beslut och överklagandet ska därför avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Stockholm (2017-01-11 Silfverhjelms, Westerlings och Aldestams):

Kammarrätten konstaterar att Mikaelsskyrkan uppfördes före utgången av

1939. Uppsalahems planer på en anslutningsbyggnad till Mikaelsskyrkan är att anse som en sådan ändring av kyrkobyggnadens exteriör som alltid kräver tillstånd enligt 4 kap. 3 § kulturmiljölagen.

När det gäller tillståndsplikten för byggplanerna i övrigt kan kammarrätten konstatera att begreppet kyrkotomt är vagt och att det saknas vägledning i praxis hur begreppet ska tolkas. Underinstanserna har ansett att hela Mikaelssplan är kyrkotomt.

Förvaltningsrätten tog, på länsstyrelsens begäran, in ett yttrande från Riksantikvarieämbetet. Riksantikvarieämbetet bedömde, i likhet med länsstyrelsen, att hela området är att betrakta som kyrkotomt. Som skäl angav Riksantikvarieämbetet att områdets struktur och vegetation är intimt förknippade med Mikaelsskyrkans funktion och miljö och utgör inte begravningsplats.

Upplandsmuseet har yttrat sig över förslaget till detaljplan för Mikaelssplan. Museet ställde sig positivt till att platsen kring kyrkan bebyggs men uttryckte en oro för att möjligheten att uppleva kyrkan från främst Kungsgatan skulle reduceras. Upplandsmuseet, som i sitt svar inte tog ställning till frågan om platsen avsåg kyrkotomt, framhöll att de högresta träd som bildar en allé från Kungsgatan mot kyrkans entré har stort kulturhistoriskt och arkitektoniskt värde.

Svenska Kyrkan uttrycker sitt stöd för det som anförs i Uppsalahems överklagan till kammarrätten men har inte tagit ställning till frågan om en avgränsning av kyrkotomten. Kyrkan säger bl.a. följande i ett yttrande som är daterat den 22 mars 2016. För att kulturarvet ska kunna bevaras måste det förvaltas väl och tillåtas att utvecklas för vår tids behov.

Parterna är överens om att parken anlades i samband med att kyrkan byggdes. Kammarrätten anser att stöd för bedömningen av kyrkotomtens avgränsning kan hämtas från dokument som beskriver kyrkans tillkomst. I målet finns en Kulturmiljöanalys, daterad den 1 juni 2014, med en sådan beskrivning. Av analysen framgår att kyrkobyggnaden, som aldrig varit avsedd att vara en församlingskyrka, uppfördes med nyttjanderätt på ofri grund. I det sydvästra hörnet i korsningen Kungsgatan och Skolgatan har det funnits bebyggelse som revs i början av 1970-talet. 1974 får Mikaelsskyrkan en egen avgränsad tomt.

Inledningsvis anser kammarrätten att den vegetation som finns runt kyrkan i dag inte ger stöd för att hela parken ska anses vara kopplad till kyrkobyggnadens funktion och miljö. Kammarrätten bedömer i stället att den avgränsning som gjordes i samband med att Mikaelsskyrkan fick en egen tomt är en naturlig avgränsning av kyrkotomten. Kammarrätten har då särskilt beaktat att kyrkan i samband med avstyckningen fick en skaftväg och en parkeringsplats. Kammarrätten anser dock att kyrkotomten även bör omfatta den mark där allén som leder upp från Kungsgatan mot Mikaelsskyrkans entré är placerad, eftersom den enligt kammarrätten hör samman med kyrkobyggnadens funktion och miljö. Kammarrätten menar alltså att kyrkotomten inkluderar fastigheten 55:1 och den del av området som framgår av bilaga C.

Med den avgränsning av kyrkotomten som kammarrätten anser bör göras krävs tillstånd enligt 4 kap. 3 § kulturmiljölagen även för den planerade bebyggelsen som enligt ritningarna är placerad på fastigheten 55:1. Detsamma gäller för den planerade bebyggelsen längs med

Kungsgatan inom det markerade området som kammarrätten bedömt är kyrkotomt.

Kammarrättens bedömning av vad som är kyrkotomt innebär att den bebyggelse som är planerad enligt ansökan till stora delar inte är tillståndspliktig enligt kulturmiljölagen. Det betyder att frågan om tillstånd enligt kulturmiljölagen är en helt annan än den som prövades av länsstyrelsen och förvaltningsrätten. Kammarrätten bör inte som första instans göra denna prövning utan ärendet bör tas upp på nytt av länsstyrelsen. – Kammarrätten upphäver underinstansernas avgöranden och visar målet åter till Länsstyrelsen i Uppsala län för ny prövning i enlighet med vad som framgår av skälen för kammarrättens avgörande.