

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
5656-16

meddelad i Stockholm den 29 januari 2018

KLAGANDE

Svenska kyrkan Linköpings stift, 252010-0021

Ombud: Advokat Jan-Mikael Bexhed
Calissendorff Swarting Advokatbyrå KB
Hamngatan 11
111 47 Stockholm

MOTPART

Riksantikvarieämbetet
Box 5405
114 84 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Jönköping dom den 30 september 2016 i mål nr 568-16

SAKEN

Tillstånd enligt kulturmiljölagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

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

Dok.Id 188563

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

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.

Mål nr
5656-16

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

Mål nr
5656-16

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 spannmålsmagasin 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 klosters 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 över-täcktes, 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 har 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 klostrets 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

Mål nr
5656-16

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.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Eskil Nord, Mahmut Baran, Mari Andersson och Ulrik von Essen.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Emilia Franke.

Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 22 februari 2016 i mål nr 6058-15
Länsstyrelsen i Östergötlands läns beslut den 7 maj 2015