

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1488-18

meddelad i Stockholm den 25 februari 2020

KLAGANDE

1. Länsstyrelsen i Uppsala län
751 86 Uppsala

2. Riksantikvarieämbetet
Box 1114
621 22 Visby

MOTPART

Svenska kyrkan Tierp-Söderfors församling
Backbrovägen 3
815 91 Tierp

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 23 februari 2018 i mål nr 1068-17

SAKEN

Tillstånd enligt kulturmiljölagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom i den del den avser tillstånd till en ny entré och fastställer länsstyrelsens beslut i motsvarande del.

Dok.Id 206601

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

1. Kyrkobyggnader som tillhör Svenska kyrkan och som är uppförda före utgången av år 1939 får inte på något väsentligt sätt ändras utan tillstånd av länsstyrelsen. Det krävs alltid tillstånd för bl.a. ombyggnad liksom för ingrepp i eller ändring av byggnadens exteriör och interiör. Det här målet handlar om hur denna tillståndsprövning ska göras.
2. Söderfors kyrka byggdes mellan 1789 och 1792 efter ritningar av Erik Palmstedt som var en framstående arkitekt under den gustavianska tiden. Kyrkobyggnaden är en del av Söderfors bruksmiljö och utgör en fondbyggnad i ena änden av bruksgatan. Byggnaden är uppförd i nyklassicistisk stil och består av ett rektangulärt långhus, med släta fasader under ett brutet tak, och med kyrktornet framskjutet placerat vid östra kortsidan av långhuset. Kyrkans huvudentré är lokaliserad till kyrktornets östra sida. Exteriört har byggnaden inte genomgått någon förändring sedan tillkomsten, förutom att en stålram för rullstolar m.m. har placerats intill huvudentrés trappa.
3. Svenska kyrkan Tierp-Söderfors församling ansökte hos Länsstyrelsen i Uppsala län om tillstånd för att bl.a. göra en ny och tillgänglighetsanpassad entré i kyrktornets norra mur. I ansökan anfördes att den ramp som finns vid huvudentrén inte är ändamålsenlig i fråga om tillgänglighet för äldre och funktionsnedsatta personer samt vid hantering av kistor.
4. Länsstyrelsen avslog ansökan i bl.a. den del den avsåg en ny entré och angav följande som skäl. Kyrkobyggnaden och kyrkogården är en av landets bäst bevarade och värdefulla kyrkomiljöer från det nyantika skedet och har en central plats i den svenska arkitekturhistorien. Åtgärden att ta upp en ny entré genom tornmuren innebär ett alltför stort ingrepp i såväl kyrkobyggnaden som i den miljö som kyrkobyggnad och kyrkogård utgör. Symmetrin, som är en bärande del av det sena 1700-talets arkitektur- och stilideal, skulle gå förlorad. Invändigt skulle

DOM

Mål nr
1488-18

vapenhuset, som har sin ursprungliga karaktär väl bevarad, helt komma att förändras.

5. Församlingen överklagade länsstyrelsens beslut till Förvaltningsrätten i Uppsala, som avslog överklagandet. Förvaltningsrätten bedömde att det allmännas intresse av att inte minska kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde vägde tyngre än församlingens intresse av att få bygga en ny entré.
6. Församlingen överklagade till Kammarrätten i Stockholm som biföll överklagandet och upphävde förvaltningsrättens dom och länsstyrelsens beslut. Kammarrätten konstaterade att den nuvarande rampen upp till huvudentrés översta trappsteg var bristfällig med hänsyn till funktion, säkerhet samt arbetsmiljö och att den föreslagna nya entrén skulle lösa dessa problem. Mot detta måste ställas att den sökta åtgärden skulle bryta den symmetriska utformningen av kyrkobyggnaden och påverka dess kulturhistoriska värde på ett oåterkalleligt sätt. Emellertid gav utredningen stöd för att alla tänkbara alternativ till den nya entrén skulle komma att innefatta modifieringar av huvudentrés trappa och området däromkring. Sådana lösningar skulle också innebära en icke ringa påverkan på kyrkobyggnadens utseende. Vid en sammanvägd bedömning ansåg kammarrätten att tillgänglighetsaspekten vägde över och att ansökan om att ta upp en ny entré därför borde medges, då detta var en för kyrkans exteriör som helhet mindre ingripande lösning och bäst tillgodosåg behovet av tillgänglighet.
7. Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet har överklagat kammarrättens dom i den del den avser tillstånd till en ny entré. Högsta förvaltningsdomstolen har, i likhet med kammarrätten, hållit syn vid Söderfors kyrka.

YRKANDEN M.M.

8. *Länsstyrelsen i Uppsala län* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska ändra kammarrättens dom och fastställa länsstyrelsens beslut att avslå begäran om tillstånd till att skapa en ny entré till Söderfors kyrka samt anför följande.

9. Murgenombrott har inte tidigare förekommit i en kyrka av Söderfors kyrkas dignitet. Tillgänglighet och brukande är viktiga inslag i bevarandet av det kyrkliga kulturarvet. I kulturhistoriskt känsliga miljöer måste det emellertid göras avvägningar som ibland innebär att avsteg behöver göras från gällande normer avseende såväl tillgänglighet som arbetsmiljö. Frågan bör därför utredas vidare med ambitionen att hitta en lösning som är acceptabel med hänsyn tagen till såväl nyttjandefrågor som påverkan på byggnadens kulturhistoriska värde.
10. *Riksantikvarieämbetet* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska ändra kammarrättens dom i den del den avser den nya entrén och fastställa länsstyrelsens beslut i motsvarande del samt anför följande.
11. Den nya entrén skulle innebära att kyrkobyggnaden genom en irreversibel ändring förlorar det som är utmärkande för dess kulturhistoriska värde, vilket ligger i byggnadens strikta regelbundenhet som är ett av de viktigaste uttrycken för nyklassicismen. Den föreslagna entrén skulle bryta denna symmetri exteriórt genom att den skulle stå i stark kontrast till tornets bakomliggande släta mur och sakna motsvarighet på tornets södra sida.
12. Vapenhusets interiör är i stort sett oförändrad sedan kyrkan byggdes. Rummet är regelbundet utformat med en tydlig axialitet som sträcker sig från bruksgatan, genom vapenhuset och vidare via kyrkorummets mittgång fram till altaret. Genom att skapa en ny dörröppning påverkas denna upplevelse negativt eftersom rummet förlorar en del av sin regelbundenhet, påförs ett främmande arkitektoniskt tillägg och får ett nytt ljusinsläpp från sidan.
13. *Svenska kyrkan Tierp-Söderfors församling* anser att överklagandena ska avslås och anför bl.a. följande.
14. Utformningen av den föreslagna entrén är väl avvägd och möjliggör ett aktivt nyttjande av kyrkobyggnaden samtidigt som dess kulturhistoriska värde värnas.

DOM

Mål nr
1488-18

En kompletterande entré kommer inte att störa byggnadens nyklassicistiska symmetri.

15. För att kyrkobyggnaden ska kunna brukas och fylla sin funktion i gudstjänstlivet är det av avgörande betydelse att kyrkans verksamhet är tillgänglig för alla. Verksamheten måste också uppfylla krav på en godtagbar arbetsmiljö. Det eventuella kulturhistoriska värde som går förlorat om tillstånd beviljas framstår som begränsat i jämförelse med vad man vinner med en öppen tillgänglig kyrka.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

16. Frågan i målet är hur en tillståndsprövning enligt 4 kap. 3 § kulturmiljölagen (1988:950) ska göras.

Rättslig reglering m.m.

17. Enligt 4 kap. 1 § kulturmiljölagen är kulturhistoriska värden i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser skyddade enligt bestämmelserna i kapitlet.
18. I 3 § första stycket anges att kyrkobyggnader som är uppförda före utgången av år 1939 inte på något väsentligt sätt får ändras utan tillstånd av länsstyrelsen. Enligt andra stycket krävs alltid tillstånd för rivning, flyttning eller ombyggnad av byggnaden liksom för ingrepp i eller ändring av dess exteriör och interiör med dess fasta inredning och konstnärliga utsmyckning samt för ändring av dess färgsättning.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*Tillståndsprövningen*

19. Regleringen i 4 kap. kulturmiljölagen syftar till att skydda kulturhistoriska värden avseende bl.a. kyrkobyggnader (prop. 1987/88:104 s. 95 f.). Utgångspunkten i lagstiftningen är alltså att kulturhistoriska värden i princip ska bevaras intakta.
20. I 2 § slås därför fast en allmän skyldighet att vårda och underhålla de kyrkobyggnader som omfattas av lagstiftningen så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas.
21. Denna vård- och underhållsplikt innebär emellertid inte att det är uteslutet att vidta ändringar som inverkar negativt på en kyrkobyggnads kulturhistoriska värde (prop. 1987/88:104 s. 57 f.). Givetvis måste åtgärder som är nödvändiga för en kyrkobyggnads underhåll och bevarande vara möjliga, även om de i sig inverkar negativt på det kulturhistoriska värdet. Vidare kan samhällsutvecklingen, liksom förändrade sätt att fira gudstjänst, påkalla ändringar av en kyrkobyggnads utformning. Är en kyrkobyggnad uppförd före utgången av år 1939 krävs emellertid enligt 3 § tillstånd av länsstyrelsen om den avsedda åtgärden innebär att byggnaden på något väsentligt sätt ändras. För vissa typiskt sett ingripande åtgärder, exempelvis ombyggnad eller ingrepp i eller ändring av byggnadens exteriör och interiör, krävs alltid sådant tillstånd.
22. Tillståndskravet innefattar ett implicit krav på att en avvägning ska göras mellan det allmännas intresse av att bevara kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde och sökandens intresse av att få ändra byggnadens utformning. Hur denna intresseavvägning ska göras är sparsamt utvecklat i förarbetena, men viss ledning ges i rättspraxis (jfr RÅ 2004 ref. 125, RÅ 2005 ref. 55 och RÅ 2007 ref. 75).
23. Inledningsvis kan konstateras att en ansökan ska avse tillstånd till en viss åtgärd. Intresseavvägningen ska då begränsas till om den sökta åtgärden kan tillåtas.

Eventuella alternativa åtgärder och hur dessa skulle påverka de kulturhistoriska värdena ska i princip inte beaktas vid bedömningen.

24. Intresseavvägningen innebär att sökandens intresse av att få vidta en åtgärd ska vägas mot den aktuella kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde och hur åtgärden inverkar på detta. Med hänsyn till lagstiftningens syfte måste tyngdpunkten vid denna avvägning ligga på det kulturhistoriska värdet.
25. Det intresse som avsedda åtgärder ska tillgodose, t.ex. tillgänglighet, arbetsmiljö, ekonomi, teologiska och liturgiska behov eller miljöhänsyn, varierar i styrka och en bedömning av hur angeläget det aktuella intresset är måste göras i det enskilda fallet. Av förarbetena får emellertid anses följa att teologiska och liturgiska behov, dvs. behov kopplade till sättet att fira gudstjänst, ska ges särskild tyngd (prop. 1987/88:104 s. 62 och 96).
26. Som har framgått ovan är syftet med lagstiftningen att kulturhistoriska värden ska skyddas. En allmän utgångspunkt måste därför vara att ju högre kulturhistoriskt värde en kyrkobyggnad har, desto mer bör krävas för att tillstånd ska kunna ges till ingrepp i eller omgestaltning av byggnaden.
27. Samtidigt måste denna bedömning vara nyanserad. Ställning måste tas till vad det är som ger byggnaden dess kulturhistoriska värde och i vilken utsträckning den tilltänkta åtgärden påverkar de delar eller detaljer som har särskild betydelse för detta värde. En stor påverkan på just dessa delar eller detaljer manar till restriktivitet medan så inte behöver vara fallet om en åtgärd endast i begränsad utsträckning påverkar dessa delar eller detaljer, även om kyrkobyggnaden som sådan har ett högt kulturhistoriskt värde.
28. Det kan också finnas anledning att beakta om åtgärden avses mynna ut i något som tillför byggnaden ett kulturhistoriskt värde. Så kan exempelvis vara fallet då en byggnad efter en tidigare ombyggnation återställs till ursprungligt skick, även om ombyggnationen i sig har ett kulturhistoriskt värde (jfr RÅ 2004 ref. 125).

29. Vidare måste åtgärdens karaktär vägas in. Den omständigheten att en åtgärd är oåterkallelig i den meningen att ursprungsskicket avseende material, byggteknik osv. inte går att återställa kan tala mot att den ska tillåtas. Samma restriktivitet behöver inte vara påkallad om en åtgärd är möjlig att på ett eller annat sätt återställa, om det i övrigt finns tillräckliga skäl för att tillåta den.

Bedömningen i detta fall

30. Enligt församlingen kan inte verksamheten bedrivas ändamålsenligt om inte den nya entrén tillåts. Härtill kommer att en ny entré krävs för att säkerställa en god arbetsmiljö.
31. För att kyrkobyggnaden ska kunna brukas och fylla sin funktion är det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening viktigt att den är tillgänglig för alla och att de olika delarna av verksamheten kan fungera på ett tillfredsställande sätt.
32. Mot detta intresse ska ställas att kyrkobyggnaden med dess kyrkomiljö har, vilket är ostridigt i målet, mycket höga kulturhistoriska värden.
33. Den nya entrén skulle bryta den symmetri som är utmärkande för kyrkobyggnaden såväl exteriört som interiört. Symmetrin är karaktäristisk för den tids arkitektur- och stilideal som kyrkobyggnaden representerar och något som utgör en central del av dess kulturhistoriska värde.
34. Den tilltänkta åtgärden skulle vidare innebära att det görs ett större och oåterkalleligt ingrepp i det ursprungliga murverket.
35. Högsta förvaltningsdomstolen finner att det allmännas intresse av att bevara kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde intakt väger tyngre än församlingens

DOM

Mål nr
1488-18

intresse av att få göra en ny entré i kyrktornets mur. Överklagandena ska därför bifallas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Mari Andersson, Kristina Svahn Starrsjö, Ulrik von Essen och Mats Anderson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Helen Lidö.