



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4832–4834-22

meddelad i Stockholm den 15 november 2024

KLAGANDE

Svenska kyrkan Tidaholms pastorat
Box 93
522 22 Tidaholm

MOTPART

Länsstyrelsen i Västra Götalands län
403 40 Göteborg

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 4 juli 2022 i mål nr 1050–1052-22

SAKEN

Tillstånd enligt kulturmiljölagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen bifaller överklagandet på så sätt att Svenska kyrkan Tidaholms pastorat ska ges tillstånd till att ta bort de gravstenar som har underkänts vid säkerhetskontroll enligt ansökningarna för kyrkogårdarna i Fröjered, Daretorp och Baltak. Högsta förvaltningsdomstolen överlämnar till Länsstyrelsen i Västra Götalands län att meddela tillstånd och besluta om de villkor som ska gälla för tillstånden.

BAKGRUND

1. Begravningsplatsers kulturhistoriska värden har getts ett särskilt rättsligt skydd. För begravningsplatser som har anlagts före utgången av 1939 gäller att det krävs tillstånd av länsstyrelsen för att göra vissa slags ändringar på begravningsplatsen.
2. De här målen handlar om tillstånd för att ta bort flera gravstenar på tre olika begravningsplatser i Tidaholms pastorat. Gravplatserna saknar numera gravrättsinnehavare. När en bestämd gravplats på en allmän begravningsplats upplåts för gravsättning uppkommer en gravrätt. En gravsten som inte har förts bort från gravplatsen inom sex månader efter att gravrätten har upphört, tillfaller upplåtaren.
3. Begravningsplatserna i anslutning till kyrkorna i Fröjered och Baltak anlades 1858 respektive 1917 och är gestaltade med trädgårdskyrkogårdens ideal som förebild. Daretorps kyrka är från 1761 och ersatte en tidigare medeltida kyrka på samma plats. Daretorps kyrkogård har medeltida anor, men dess gestaltning och karaktär präglas liksom de två andra kyrkogårdarna av trädgårdskyrkogårdsidealet.
4. Svenska kyrkan Tidaholms pastorat ansökte hos Länsstyrelsen i Västra Götalands län om tillstånd för att ta bort 25 gravstenar på Fröjeredskyrkogård, 30 gravstenar på Daretorps kyrkogård och 22 gravstenar på Baltaks kyrkogård. I ansökningarna angavs att gravstenarna hade underkänts vid en säkerhetskontroll, att de saknar gravrättsinnehavare och att gravstenarna enligt inventering saknar kulturhistoriskt värde. Av handlingarna framgick dock att fyra av de aktuella gravstenarna på Daretorps kyrkogård var godkända säkerhetsmässigt.

5. Länsstyrelsen, som avslog ansökningarna, bedömde att ett så omfattande borttagande av gravstenar innebär en väsentlig ändring av kyrkogårdarna. Enligt länsstyrelsen förvanskar åtgärden kyrkogårdarnas kulturhistoriska värde och försvårar läsbarheten av bygdens historia.
6. Tidaholms pastorat överklagade besluten till Förvaltningsrätten i Göteborg. Förvaltningsrätten instämde i länsstyrelsens beslut och avslog överklagandena.
7. Pastoratet överklagade vidare till Kammarrätten i Göteborg.
8. Riksantikvarieämbetet yttrade sig i målen och anförde följande. Behovet av att ta bort gravstenar för att möjliggöra fortlöpande gravläggning är begränsat eftersom det finns god tillgång till utvidgningsmark på de aktuella kyrkogårdarna och inflyttningen i områdena är liten. Berörda gravstenar bidrar sammantaget i hög grad till läsbarheten och förståelsen för bygdens geografiska indelning och sociala struktur. Förlusten av stenarna skulle innebära en försämrad möjlighet till förståelse för kyrkogårdarnas och bygdens kulturhistoriska sammanhang och utveckling. Borttagandet skulle alltså medföra en förvanskning av det samlade kulturhistoriska värdet hos respektive kyrkogård.
9. Kammarrätten avslog överklagandet. Domstolen bedömde att det är fråga om sådana väsentliga förändringar som kräver tillstånd och att en ändring av kyrkogårdarna enligt ansökningarna innebär att respektive kyrkogårds samlade kulturhistoriska värde minskar. De skäl som pastoratet hade anført till stöd för åtgärderna vägde enligt kammarrätten inte tyngre än det allmännas intresse av att bevara det kulturhistoriska värde som gravstenarna tillför kyrkogården.

YRKANDEN M.M.

10. *Svenska kyrkan Tidaholms pastorat* yrkar att underinstansernas avgöranden ska upphävas och att pastoratet ska få ta bort de aktuella gravstenarna.
11. Pastoratet anför följande. Gravstenar bör inte anses omfattas av tillståndskravet i kulturmiljölagen, utan hanteringen av dem regleras inom ramen för begravningsverksamheten. Ansökningarna omfattar gravstenar som har bedömts utgöra en säkerhetsrisk. Kostnaden för säkring av berörda gravstenar uppgår till ca 150 000 kr.
12. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att överklagandet ska avslås.
13. Högsta förvaltningsdomstolen har hållit syn på kyrkogårdarna i Fröjered, Daretorp och Baltak.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Frågorna i Högsta förvaltningsdomstolen**

14. Frågorna gäller om kravet på tillstånd för att ändra en begravningsplats enligt regelverket för skydd av kyrkliga kulturminnen är tillämpligt i fråga om gravstenar, och – om så är fallet – hur detta krav ska tillämpas.

Rättslig reglering m.m.

15. I 4 kap. kulturmiljölagen (1988:950) finns bestämmelser om skydd för kyrkliga kulturminnen.
16. Enligt 1 § är begravningsplatsers kulturhistoriska värden skyddade enligt bestämmelserna i kapitlet.

17. I 11 § anges att i vården av en begravningsplats ska dess betydelse som en del av kulturmiljön beaktas. Begravningsplatsen ska vårdas och underhållas så att dess kulturhistoriska värde inte minskas eller förvanskas.
18. Av 12 § andra stycket framgår att bestämmelserna om begravningsplatser omfattar bl.a. fasta anordningar som murar och portaler.
19. I 13 § första stycket föreskrivs att om en begravningsplats har anlagts före utgången av 1939 krävs det tillstånd av länsstyrelsen för att utvidga eller på något annat sätt väsentligt ändra begravningsplatsen (1) eller för att där uppföra någon ny byggnad eller fast anordning eller riva eller väsentligt ändra befintlig byggnad, fast anordning eller vegetation (2).
20. Enligt paragrafens andra stycke gäller att länsstyrelsen får ställa de villkor för tillståndet som är skäligen med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. Villkoren får avse hur ändringen ska utföras och den dokumentation som behövs.
21. Riksantikvarieämbetet har med stöd av 22 § kulturmiljöförordningen (1988:1188) meddelat föreskrifter om verkställigheten av 4 kap. kulturmiljölagen. Föreskrifter om tillståndsplikt för begravningsplatser och vård- och underhållsplaner för sådana platser finns i Riksantikvarieämbetets föreskrifter (KRFS 2012:2) om kyrkliga kulturminnen.
22. Av 7 § framgår att en åtgärd ska bedömas som en väsentlig ändring om den påverkar det kulturhistoriska värdet hos en begravningsplats. Åtgärdens omfattning avseende tid, resurser eller fysisk påverkan ska inte vara avgörande för om ändringen är väsentlig.

23. Enligt 11 § ska ägare till begravningsplatser som avses i 4 kap. 13 § kulturmiljölagen ansvara för att det finns en vård- och underhållsplan. Planen ska redovisa hur begravningsplatsen ska vårdas och underhållas så att det kulturhistoriska värdet inte minskas och dess utseende och karaktär inte förvanskas. Såväl sedvanligt underhåll som tillståndspliktiga åtgärder ska framgå av planen. Planen ska revideras med intervall om högst tio år. Länsstyrelsen ska ges möjlighet att yttra sig över planen.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Är kulturmiljölagen tillämplig?

24. En första fråga att undersöka och ta ställning till är om gravstenar omfattas av kulturmiljölagens skyddsbestämmelser för begravningsplatser.
25. En gravsten är gravrättsinnehavarens egendom. Om gravrättsinnehavaren inte har fört bort gravstenen inom sex månader efter att gravrätten har upphört övergår äganderätten till upplåtaren av gravplatsen (7 kap. 36 § första stycket begravningslagen [1990:1144]). Av begravningslagen framgår vidare att om en sådan gravsten är av kulturhistoriskt värde ska den om möjligt lämnas kvar på gravplatsen (7 kap. 37 § första stycket).
26. Tillståndsansökan för respektive kyrkogård avser gravstenar på gravplatser som inte har någon gravrättsinnehavare och som enligt reglerna i begravningslagen har tillfallit Tidaholms pastorat. Pastoratet har bedömt att gravstenarna i fråga inte har ett kulturhistoriskt värde.
27. Det kan konstateras att kulturmiljölagen och begravningslagen har olika syften och reglerar därför olika frågor. Begravningslagen reglerar begravningsverksamheten medan kulturmiljölagen är en skyddslagstiftning för bl.a. kyrkliga kulturminnen såsom begravningsplatser. Begravningslagen utesluter

därmed inte tillämpningen av kulturmiljölagens skyddsbestämmelser utan de båda lagarna är parallellt tillämpliga.

28. I 4 kap. kulturmiljölagen finns skyddsbestämmelser som avser olika slag av kyrkliga kulturminnen. Begravningsplatsers kulturhistoriska värden omfattas av det skydd som föreskrivs i lagen. Gravstenar omnämns emellertid inte uttryckligen i skyddsbestämmelserna.
29. Inledningsvis kan det konstateras att det finns skyddsbestämmelser för kyrkliga inventarier i 6–10 §§. I 19 § kulturmiljöförordningen anges vissa äldre gravvårdar som exempel på kyrkliga inventarier. I förarbetena hänvisas till skyddet för kyrkliga inventarier när det gäller gravstenar på en begravningsplats (prop. 1987/88:104 s. 60 f.). Bestämmelserna om kyrkliga inventarier omfattar dock endast inventarier av kulturhistoriskt värde och är därför inte tillämpliga i fråga om de nu aktuella gravstenarna.
30. Av 4 kap. 12 § kulturmiljölagen framgår att bestämmelserna om begravningsplatser omfattar fasta anordningar. Murar och portaler anges som exempel på fasta anordningar. Av förarbetena kan inte utläsas att även gravstenar eller andra gravvårdar omfattas av uttrycket (prop. 1987/88:104 s. 66 f.). I det utredningsbetänkande som föregick lagstiftningen, uttalas att sådana åtgärder som det rör sig om oftast kräver bygglov (Ds C 1986:11 s. 60 f.). Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening talar det emot att en gravsten omfattas av uttrycket fast anordning i den mening som avses i bestämmelsen. En gravsten bör alltså inte anses utgöra en fast anordning.
31. Däremot följer det av kulturmiljölagen att skyddet för begravningsplatsers kulturhistoriska värden är generellt. Skyddet för begravningsplatser innefattar en skyldighet att vårda och underhålla begravningsplatsen så att dess kulturhistoriska värde inte minskas eller förvanskas (4 kap. 1 och 11 §§). Syftet med bestämmelserna är att skydda kulturhistoriska värden (prop. 1987/88:104

s. 95 f.). Att undanta sådana för en begravningsplats väsentliga beståndsdelar som gravstenar skulle enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening urholka skyddet för begravningsplatsen och är därför svårt att förena med lagstiftningens syfte.

32. Som stöd för detta bör nämnas att i förarbetena framhålls kulturhistoriska frågor när det gäller utformningen av bl.a. gravkvarter (prop. 1987/88:104 s. 66 f.). Högsta förvaltningsdomstolen kan konstatera att ett gravkvarter präglas i mycket stor utsträckning av gravstenar och andra gravvårdar.
33. Som Riksantikvarieämbetet framhållit i sitt yttrande i kammarrätten ger gravstenar genom inskriptioner, formspråk och läge på begravningsplatsen kulturhistorisk information om sociala förhållanden samt gårdars och individers ungefärliga status. Gravvårdsbeståndet utgör dessutom en viktig del av helhetsintrycket av begravningsplatsen. Sammantaget bidrar de till begravningsplatsens gestaltning och kulturhistoriska karaktär.
34. Mot denna bakgrund står det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening klart att kulturmiljölagens skyddsbestämmelser om begravningsplatser också omfattar gravstenar, även om de i sig inte anses ha ett kulturhistoriskt värde.

Kräver åtgärderna tillstånd?

35. En andra fråga att ta ställning till är om åtgärden att ta bort gravstenar på respektive begravningsplats kräver tillstånd.
36. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att kyrkogårdarna i Fröjered, Daretorp och Baltak anlades före utgången av 1939 och omfattas i enlighet med 4 kap. 13 § kulturmiljölagen som utgångspunkt av tillståndskravet. Det är dock bara tillståndspliktiga åtgärder som kräver godkännande av länsstyrelsen.

37. Högsta förvaltningsdomstolen har ovan funnit att kulturmiljölagens skyddsbestämmelser är tillämpliga på gravstenar. Gravstenar kan dock inte anses vara fasta anordningar i lagens mening. Tillståndsplikt avseende gravstenar följer således inte av 4 kap. 13 § första stycket 2 kulturmiljölagen. De aktuella gravstenarna utgör inte heller kyrkliga inventarier.
38. Högsta förvaltningsdomstolen finner dock – i likhet med underinstanserna – att tillståndsplikten beträffande gravstenar regleras i 4 kap. 13 § första stycket 1 kulturmiljölagen. Det innebär att borttagandet av gravstenarna kräver tillstånd om åtgärden är att bedöma som en väsentlig ändring av begravningsplatsen.
39. Enligt Riksantikvarieämbetets verkställighetsföreskrifter till 4 kap. kulturmiljölagen ska en åtgärd bedömas som en väsentlig ändring om den påverkar det kulturhistoriska värdet hos en begravningsplats. Vid bedömningen ska åtgärdens omfattning avseende tid, resurser eller fysisk påverkan inte vara avgörande för om ändringen är väsentlig (7 § Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen).
40. Det är alltså ändringens påverkan på det kulturhistoriska värdet som är styrande för bedömningen. Det innebär att åtgärder som i sig själva inte är väsentliga men som får betydelse för begravningsplatsens helhetsintryck kan vara tillståndspliktiga. Även om en enskild gravsten saknar ett kulturhistoriskt värde kan den ändå behöva bevaras om den som en del av en större enhet, t.ex. ett gravkvarter, bedöms ha ett sådant värde.
41. När avsikten är att ta bort flera gravstenar som i sig saknar kulturhistoriskt värde blir det i första hand den samlade effekten av borttagandet som får bedömas. Det talar för att åtgärdens omfattning – dvs. hur många gravstenar som ska tas bort – har betydelse för bedömningen av om begravningsplatsens kulturhistoriska värde påverkas. Åtgärdens omfattning måste då sättas i relation till begravningsplatsens totala gravvårdsbestånd. Berörda gravstenars placering

på begravningsplatsen och i vilken utsträckning respektive gravkvarter berörs av borttagandet får också betydelse.

42. När det är fråga om att ta bort ett större antal gravstenar anser Högsta förvaltningsdomstolen att tillståndskravets syfte talar för att åtgärden bör tillståndsprövas. Det kan då både röra sig om en åtgärd som påverkar ett visst gravkvarter i större utsträckning eller en åtgärd som berör flera gravkvarter. En bedömning av om en åtgärd är tillståndspliktig måste dock alltid göras i det enskilda fallet.
43. Vid bedömningen är även begravningsplatsens vård- och underhållsplan av intresse. Begravningsplatsens ägare ansvarar för att det finns en vård- och underhållsplan som ska redovisa hur begravningsplatsen ska vårdas och underhållas så att det kulturhistoriska värdet inte minskas och begravningsplatsens utseende och karaktär inte förvanskas. Enligt föreskrifterna ska bl.a. tillståndspliktiga åtgärder framgå av planen (11 § Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen). Planen utgör ett viktigt kunskapsunderlag vid tillståndsprövningen och bör också kunna ge vägledning för bedömningen av vilka åtgärder som kräver tillstånd.
44. Vård- och underhållsplanerna för respektive kyrkogård innehåller en bevarandeplan för kulturgravar. För de gravar som har bedömts ha ett kulturhistoriskt värde, är utgångspunkten att dessa gravstenar ska bevaras för framtiden.
45. De planerade åtgärderna avser emellertid ett större antal gravstenar på respektive kyrkogård. Berörda gravstenar – som enligt ansökan bedömts sakna kulturhistoriskt värde – motsvarar ca 5–7 procent av det totala gravvårdsbeståndet på respektive kyrkogård. Gravstenarna finns på gravplatser över hela begravningsplatserna och påverkar flertalet av kyrkogårdarnas gravkvarter. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening talar det för att

åtgärderna påverkar begravningsplatsernas kulturhistoriska värde. Även om kulturhistoriskt värdefulla gravar framhålls särskilt i vård- och underhållsplanerna framgår det även av planerna, att gravkvarteren – med sina rader av gravstenar – är en del av kyrkogårdarnas gestaltning och således bidrar till begravningsplatsernas karaktär.

46. Mot denna bakgrund bedömer Högsta förvaltningsdomstolen att åtgärderna måste anses påverka respektive begravningsplats kulturhistoriska värde. Åtgärderna är därför att betrakta som sådana väsentliga ändringar som kräver tillstånd enligt 4 kap. 13 § första stycket 1 kulturmiljölagen.

Tillståndsprövningen

47. En tredje fråga att ta ställning till är om det ska ges tillstånd till att ta bort de aktuella gravstenarna.
48. För begravningsplatser gäller en allmän vård- och underhållsskyldighet. Enligt 4 kap. 11 § kulturmiljölagen ska begravningsplatsen vårdas och underhållas så att dess kulturhistoriska värde inte minskas eller förvanskas.
49. Det bör dock framhållas att vård- och underhållsskyldigheten inte innebär att det är omöjligt att vidta ändringar som inverkar negativt på en begravningsplats kulturhistoriska värde. Eftersom kyrkogården med omgivningarna ofta är bygdens viktigaste kulturminnesmiljö är det däremot viktigt att ändringarna sker varsamt med största möjliga hänsynstagande till de kulturhistoriska värdena (prop. 1987/88:104 s. 66 f.).
50. Vid tillståndsprövningen måste det därför göras en intresseavvägning mellan det allmännas intresse av att bevara begravningsplatsens kulturhistoriska värde och det motstående intresset av att få vidta en ändring. Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallen HFD 2020 ref. 6 I och II, som gällde

kyrkobyggnader, uttalat sig beträffande olika aspekter som ska beaktas vid en sådan avvägning. Detta bör kunna tjäna som vägledning även vid tillståndsprövningen enligt den nu aktuella paragrafen.

51. Tyngdpunkten vid intresseavvägningen ligger på det kulturhistoriska värdet. Som allmän utgångspunkt gäller att ju högre kulturhistoriskt värde en begravningsplats har, desto mer bör krävas för att tillstånd ska kunna ges till ändringar.
52. Samtidigt måste bedömningen vara nyanserad. Ställning måste tas till i vilka beståndsdelar som begravningsplatsens kulturhistoriska värde ligger och i vilken utsträckning den tilltänkta åtgärden påverkar de delar som har särskild betydelse för detta värde. En stor påverkan på just dessa delar manar till restriktivitet medan så inte behöver vara fallet om en åtgärd endast i begränsad utsträckning påverkar dessa delar, även om begravningsplatsen som sådan har ett högt kulturhistoriskt värde.
53. Som framgått ovan utgör begravningsplatsens vård- och underhållsplan ett viktigt kunskapsunderlag vid tillståndsprövningen. Planen bör kunna användas som underlag både för bedömningen av det kulturhistoriska värdet och för bedömningen av i vilken utsträckning som de beståndsdelar som har särskild betydelse för det värdet påverkas av den tilltänkta åtgärden.
54. Slutligen måste även proportionalitetsprincipen beaktas. Skyddsbestämmelserna i 4 kap. kulturmiljölagen innebär att möjligheterna att förfoga över och utnyttja egendomen inskränks. Bestämmelserna kan också medföra att förvaltningen fördyras. Det måste därför finnas en rimlig balans mellan vad det allmänna vinner och det motstående intresset. Proportionalitetsprincipen innebär således ett skydd mot en ensidig prioritering av det allmännas intresse av att bevara begravningsplatsens kulturhistoriska värde.

Prövningen i detta fall

55. Tidaholms pastorat har anfört säkerhetsmässiga och ekonomiska skäl för att få vidta åtgärderna. Gravstenarna har – med några få undantag – underkänts vid en säkerhetskontroll och kostnaderna för pastoratet att åtgärda säkerhetsbristerna är betydande.
56. Pastoratet ansvarar för att säkerheten kring gravstenarna upprätthålls så att ingen riskerar att skadas på begravningsplatserna. Säkerhetsintresset är i de här fallen starkt.
57. Mot detta intresse ska ställas begravningsplatsernas kulturhistoriska värde.
58. Vård- och underhållsplanerna ger stöd för att det kulturhistoriska värdet som ligger i kyrkogårdarnas gravvårdsbestånd främst finns i de gravar som har bedömts som kulturhistoriskt värdefulla.
59. Beträffande de gravstenar som i sig inte har bedömts ha ett kulturhistoriskt värde så är de emellertid en del av begravningsplatsens gestaltning och karaktär. Sådana gravstenar bidrar därmed också till begravningsplatsens samlade kulturhistoriska värde.
60. Riksantikvarieämbetet har i yttrandet till kammarrätten anfört att kyrkogårdarna till både uttryck och karaktär får anses välbevarade. En mindre fullständig representation av gravstenarna på kyrkogårdarna innebär enligt ämbetet en försämrad läsbarhet och förståelse av bygdens kulturhistoriska sammanhang och utveckling.
61. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att åtgärderna kommer att medföra luckor i raderna av gravstenar. På sådana områden där gravvårdsbeståndet är glest blir åtgärden än mer påtaglig. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens

mening påverkar åtgärderna kyrkogårdarnas helhetsintryck och deras kulturhistoriska värde kommer därmed att påverkas negativt.

62. Ett bevarande av berörda gravstenar för att hålla kyrkogårdarnas kulturhistoriska värde intakt innebär att Tidaholms pastorat får vidkännas betydande kostnader för att åtgärda de gravstenar som underkänts vid säkerhetskontrollen. Kostnadsbördan måste stå i rimlig balans till det allmännas intresse av att de aktuella gravstenarna behålls.
63. Vid den avvägning som ska göras finner Högsta förvaltningsdomstolen att Tidaholms pastorats intresse av att få ta bort gravstenar som har underkänts vid säkerhetskontroll väger tyngre än det allmännas intresse av att de ska vara kvar.
64. Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att överklagandet ska bifallas på så sätt att gravstenar som har underkänts vid säkerhetskontroll ska få tas bort. Det ankommer på länsstyrelsen att meddela tillstånd och besluta om de villkor som ska gälla för tillstånden.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Per Classon, Mahmut Baran, Linda Haggren och Magnus Medin.
Föredragande har varit justitiesekreteraren Sandra Zetterdahl.