

## Ref 54

### Fråga om tillämpningen av kulturmiljölagens krav på tillstånd för att ändra en begravningsplats (I och II).

4 kap. 11, 12 och 13 §§ kulturmiljölagen (1988:950)

#### I.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 15 november 2024 följande dom (mål nr 4832–4834-22).

#### 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 trädgårdskyrkogårds-idealet.

4. Svenska kyrkan Tidaholms pastorat ansökte hos Länsstyrelsen i Västra Götalands län om tillstånd för att ta bort 25 gravstenar på Fröjereds kyrkogård, 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 kyrko-

gårdarnas kulturhistoriska värde och försvårar läsbarheten av bygdens historia.

6. Tidaholms pastorat överklagade besluten till Förvaltningsrätten i Göteborg. Förvaltningsrätten instämde i länsstyrelsens beslut och avslag 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 avslag 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 värden 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 om-

fattas 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 omgivningar 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.

### **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.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten*, *Classon*, *Baran*, *Haggren* och *Medin*. Föredragande var justitiesekreteraren Sandra Zetterdahl.

---

*Förvaltningsrätten i Göteborg (2022-02-02, Björnsson):<sup>1</sup>*

I lagförarbetena uttalas att den statliga tillsynen ska koncentreras till att tillgodose kulturminnesvårdens intressen. Bland annat uttalas att kyrkogården med omgivningar ofta är bygdens viktigaste kulturminnesmiljö och att de kulturhistoriska och konstnärliga aspekterna väger kanske tyngst vid förändringar inom en befintlig begravningsplats. Vidare påtalas vikten av att ändringarna sker varsamt med största möjliga hänsynstagande till de kulturhistoriska värdena (prop. 1987/88:104 s. 66 f.).

Ansökan handlar om att pastoratet vill ta bort totalt 25 gravstenar. Förvaltningsrätten anser att en sådan åtgärd är att jämställa med en väsentlig förändring av begravningsplatsen, vilket medför att tillstånd av länsstyrelsen krävs. Mot bakgrund av vad som uttalas i lagförarbetena om att de kulturhistoriska och konstnärliga aspekterna ska väga tungt i samband med förändring inom en befintlig begravningsplats finner förvaltningsrätten att det var korrekt att neka pastoratet att få ta bort de i målet aktuella gravstenarna. Till följd härav ska pastoratets överklagande avslås.

– Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

*Kammarrätten i Göteborg (2022-07-04, Ståhl, Sjögren Samuelsson och Nakus):*

Tidaholms pastorat har ansökt om tillstånd för att ta bort 25 gravstenar från Fröjereds kyrkogård, 30 gravstenar från Daretorps kyrkogård och 22 gravstenar från Baltaks kyrkogård. Frågan i målen är om länsstyrelsen har haft skäl för sina beslut att avslå pastoratets ansökningar.

En åtgärd på en begravningsplats som anlagts före utgången av år 1939 är enligt 4 kap. 13 § kulturmiljölagen tillståndspliktig bl.a. om det innebär att begravningsplatsen väsentligt ändras. Enligt Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen ska en åtgärd bedömas som en väsentlig ändring om den påverkar det kulturhistoriska värdet hos en begravningsplats, 7 § KRFS 2012:2.

Kammarrätten konstaterar att pastoratet har ansökt om att få ta bort ett relativt stort antal gravstenar från respektive kyrkogård. Riksantikvarieämbetet har i sitt yttrande bedömt att den kumulativa påverkan av att flera gravstenar tas bort på de aktuella kyrkogårdarna skulle påverka det kulturhistoriska värdet hos respektive begravningsplats. Kammarrätten bedömer därför att det är fråga om sådana väsentliga förändringar som kräver tillstånd av länsstyrelsen.

Frågan är då om länsstyrelsen har haft skäl för sina beslut att neka pastoratet tillstånd för att ta bort de aktuella gravstenarna.

Regleringen i 4 kap. kulturmiljölagen syftar till att skydda kulturhistoriska värden (prop. 1987/88:104 s. 95 f.). Utgångspunkten i lagstiftningen är alltså att kulturhistoriska värden i princip ska bevaras intakta. Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandet HFD 2020 ref. 6 uttalat att det vid en tillståndsprövning enligt 4 kap. 3 § kulturmiljölagen avseende en kyrkobyggnad ska göras en avvägning mellan det allmännas intresse av att

---

<sup>1</sup> Förvaltningsrätten avgjorde frågan om tillstånd att ta bort gravstenarna på Fröjereds, Daretorps och Baltaks kyrkogårdar i tre separata domar. Förvaltningsrättens bedömning i domarna är densamma, red. anm.

bevara en kyrkobyggnads kulturhistoriska värde och sökandens intresse av att få ändra byggnadens utformning. Med hänsyn till kulturmiljölagens syfte måste tyngdpunkten vid denna avvägning ligga på det kulturhistoriska värdet. Kammarrätten anser att bedömningen av om tillstånd ska ges för att väsentligt ändra en begravningsplats bör göras utifrån motsvarande utgångspunkter.

Pastoratet anför att de enskilda gravstenarna som ansökningarna avser saknar ett kulturhistoriskt värde och hänvisar till tidigare gjorda inventeringar. Riksantikvarieämbetet menar dock att den kumulativa påverkan av att de aktuella gravstenarna tas bort på kyrkogårdarna skulle innebära en förvanskning av det samlade kulturhistoriska värdet hos respektive begravningsplats. Av utredningen framgår även att de aktuella gravstenarna i hög grad bidrar till läsbarheten och förståelsen av begravningsplatsernas och bygdens kulturhistoriska sammanhang och utveckling. Mot bakgrund av Riksantikvarieämbetets yttrande och det som i övrigt framkommit bedömer kammarrätten att en ändring av kyrkogårdarna i enlighet med pastoratets ansökningar skulle innebära att respektive kyrkogårds samlade kulturhistoriska värde minskar. Kammarrätten bedömer inte att det pastoratet har anfört till stöd för sina ansökningar i de här fallen väger tyngre än det allmännas intresse av att bevara det kulturhistoriska värdet som gravstenarna utgör. Sammantaget har länsstyrelsen därmed haft skäl för att avslå pastoratets ansökningar. Överklagandet ska därför avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.

## II.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 15 november 2024 följande dom (mål nr 6142-22).

### 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, bl.a. för att väsentligt ändra vegetation eller för att ändra medveten gestaltning av vegetation.

2. Det här målet handlar om tillstånd för att ta bort vegetation som planterats på en gravplats på Fjälkinge kyrkogård. Gravplatsen har gravrättsinnehavare. När en bestämd gravplats på en allmän begravningsplats upplåts för gravsättning uppkommer en gravrätt.

3. Fjälkinge kyrka med kyrkogård anlades under 1100-talet och har således medeltida anor. Kyrkogården utvidgades 1886 samt under tidigt 1900-tal. Den kom då att präglas av trädgårdskyrkogårdens ideal. Kyrkogården är indelad i fyra gravkvarter, varav gravkvarter A och B är den ursprungliga medeltida kyrkogården. Kyrkogården omges av en stenmur och en gles trädkrans av höga lindar. Det finns även ett antal höga lindar längs den östra delen av den grusgång som delar kyrkogården i en nordlig och sydlig del. På flera av gravplatserna i gravkvarter A finns höga cypresser och idegranar. Gravvårdarna i gravkvarter A är i huvudsak av monumental karaktär med stora stenar. Merparten är från 1900–1930-talen.

4. Svenska kyrkan Fjälkinge församling ansökte hos Länsstyrelsen i Skåne län om tillstånd för att ta bort två högväxta ädelcypresser. Cypresserna står på en upplåten gravplats i gravkvarter A. Ansökan gjordes efter att gravrättsinnehavaren I.L. begärt att få ta bort dem. I församlingens ansökan angavs som skäl att cypresserna skymmer gravstenen, bidrar till sättningar i gravstens fundament och ger ett ovårdat intryck. Församlingen anförde även arbetsmiljöskäl eftersom cypresserna medför risker i samband med gravgrävning, jordfästning eller urnsättning.

5. Länsstyrelsen avslog ansökan med motiveringen att om ädelcypresserna tas bort innebär det en påtaglig förvanskning av kyrkogårdens karaktär och en negativ påverkan på dess kulturhistoriska värden. Länsstyrelsen samtyckte däremot till att ta bort cypresserna om det sker i samband med gravsättning och om det sker återplantering med städsegrön växtlighet.

6. Fjälkinge församling och I.L. överklagade länsstyrelsens beslut till Förvaltningsrätten i Malmö. De menade att gravrättsinne-

havarens ägande- och förfoganderätt innebär att åtgärden inte omfattas av tillståndskravet.

7. Förvaltningsrätten, som avslog överklagandena, bedömde att frågan om det finns en gravrättsinnehavare eller om gravplatsen har återlämnats till upplåtaren inte påverkar bedömningen av om åtgärden är tillståndspliktig samt att åtgärden är en sådan väsentlig ändring av vegetation som kräver tillstånd. Vid en sammantagen bedömning fann förvaltningsrätten att klagandenas intresse av att ta bort ädelcypresserna inte väger tyngre än det allmännas intresse av att bevara begravningsplatsens kulturhistoriska värde.

8. Församlingen överklagade till Kammarrätten i Göteborg.

9. Riksantikvarieämbetet yttrade sig i målet och anförde följande. De två ädelcypresserna är av vårdträdskarakter och därmed väsentliga uttryck för trädgårdskyrkogårdens ideal. Begravningsplatsens kulturhistoriska värde består i hög grad av de kvarvarande exponenterna för trädgårdskyrkogårdens uttryck. Åtgärden skulle försvåra läsbarheten av det kulturhistoriska sammanhang som återspeglas genom begravningsplatsens medvetna gestaltning. Det skulle således innebära en förvanskning av dess kulturhistoriska karakter och en reducering av dess kulturhistoriska värden.

10. Kammarrätten avslog överklagandet. Domstolen fann att den omständigheten att gravplatsen har gravrättsinnehavare inte innebär att åtgärden är undantagen från kravet på tillstånd. Vidare bedömde kammarrätten att ett borttagande av ädelcypresserna innebär en ändring av medvetet gestaltad vegetation samt att borttagandet påverkar begravningsplatsens kulturhistoriska värde på ett sådant sätt att det även rör sig om en väsentlig ändring av vegetation. Vid tillståndsprövningen fann kammarrätten sammantaget att skälen för ansökan inte väger tyngre än det allmännas intresse av att bevara det kulturhistoriska värdet som cypresserna tillför kyrkogården.

#### **Yrkanden m.m.**

11. *Svenska kyrkan Fjälkinge församling* yrkar att underinstansernas avgöranden ska upphävas och att ädelcypresserna ska få tas bort.

12. Församlingen anför följande. Gravrättsinnehavaren har en mycket stark förfoganderätt till gravplatsen som inte kan begränsas utan stöd i lag. Det är inte rimligt att länsstyrelsen ska ha bestämmanderätt över gravstenar och växtlighet som en gravrättsinnehavare tagit eget initiativ till, betalt för och skött om i årtal. Det saknas lagstöd för att överföra tillståndskravet från församlingen till den enskilde gravrättsinnehavaren.

13. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att överklagandet ska avslås och anför följande. Tillståndskravet omfattar även gravplatser upplåtna med gravrätt. Mot bakgrund av de stora förändringar som Fjälkinge kyrkogård har genomgått under de senaste decennierna

har de storväxta städsegröna träden fått stor betydelse för karaktären och kyrkogårdens kulturhistoriska värde. Vid en avvägning mellan ädelcypressernas kulturhistoriska värden och behovet av att ta bort dem har bedömningen gjorts att de skäl som angetts inte är tillräckligt bärande.

14. *I.L.* har inte yttrat sig.

15. Högsta förvaltningsdomstolen har hållit syn på Fjälkinge kyrkogård.

### Skälen för avgörandet

#### *Frågorna i Högsta förvaltningsdomstolen*

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

#### *Rättslig reglering m.m.*

17. I 4 kap. kulturmiljölagen (1988:950) finns bestämmelser om skydd för kyrkliga kulturminnen.

18. Enligt 1 § är begravningsplatsers kulturhistoriska värden skyddade enligt bestämmelserna i kapitlet.

19. I 11 § anges att i värden 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.

20. Av 12 § andra stycket framgår att bestämmelserna om begravningsplatser omfattar bl.a. vegetation.

21. I 13 § första stycket föreskrivs att om en begravningsplats har anlagts före utgången av 1939 krävs det tillstånd av länsstyrelsen för att på begravningsplatsen uppföra någon ny byggnad eller fast anordning eller riva eller väsentligt ändra befintlig byggnad, fast anordning eller vegetation (2) eller för att ändra medveten gestaltning av vegetationen (3).

22. 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.

23. 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.

24. I 9 § specificeras vad en ansökan enligt 4 kap. 13 § kulturmiljölagen ska innehålla. Vidare anges att ansökan ska vara signerad av behörig företrädare för fastighetsägaren.

25. 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?

26. En första fråga att undersöka och ta ställning till är om det förhållandet att gravrätt är upplåten beträffande en viss gravplats hindrar tillämpningen av kulturmiljölagens skyddsbestämmelser för begravningsplatser såvitt avser den gravplatsen.

27. Begravningsverksamheten regleras i begravningslagen (1990:1144). Av bestämmelserna i den lagen följer att gravrätten innebär såväl rättigheter som skyldigheter för gravrättsinnehavaren. Innehavaren bestämmer – med beaktande av de regler som gäller för den enskilda begravningsplatsen – gravanordningens utseende och beskaffenhet samt gravplatsens utsmyckning och ordnande i övrigt. Samtidigt är innehavaren skyldig att hålla gravplatsen i ordnat och värdigt skick.

28. Tillståndsansökan avser två ädelcypresser på en gravplats som Fjälkinge församling upplät för gravsättning 1914. Enligt kyrkogårdsregistret är I.L. antecknad som en av innehavarna av gravrätten. Hon har uppgett att hennes föräldrar planterade de två cypresserna på gravplatsen på 1960-talet.

29. I 1 kap. 1 § kulturmiljölagen stadgas att ansvaret för kulturmiljön delas av alla och att såväl enskilda som myndigheter ska visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Den som planerar eller utför ett arbete ska se till att skador på kulturmiljön undviks eller begränsas. Utgångspunkten för detta regelverk är således att kulturmiljövården är ett ansvar för alla och envar.

30. Det finns inte något undantag för privatägd egendom i bestämmelserna om kyrkliga kulturminnen i 4 kap. kulturmiljölagen med undantag för tillståndskravet avseende kyrkliga inventarier i 9 §. Allmänt sett gäller lagens skyddsbestämmelser för det kulturhistoriska värdet oberoende av var ägande eller förfoganderätten till de kyrkliga kulturminnena är placerad. Kulturmiljölagens skyddsbestämmelser riktar sig alltså mot alla som avser att vidta någon förändring som berör den skyddade kyrkliga kulturmiljön. Det inne-

bär att även egendom som ägs eller förfogas av enskilda skyddas av lagen.

31. 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.

32. Det sagda kan illustreras av att det finns en hänvisning till kulturmiljölagen i begravningslagens bestämmelser om gravanordningar av kulturhistoriskt värde (7 kap. 37 § tredje stycket). Vid tillämpningen av begravningslagen finns det också utrymme att beakta kulturhistoriska värden inom ramen för uttrycket god gravkultur, vilket kan motivera begränsningar i gravrättsinnehavarens bestämmanderätt (7 kap. 26 § första stycket, prop. 1990/91:10 s. 62 ff.). Gravrättsinnehavarens bestämmanderätt enligt begravningslagen är alltså inte oinskränkt.

33. Den omständigheten att det är begravningsplatsens ägare som ansvarar för att det görs en ansökan om tillstånd enligt kulturmiljölagen påverkar inte den lagens tillämpningsområde.

34. Mot den angivna bakgrunden konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att kulturmiljölagens bestämmelser om begravningsplatser också omfattar gravplatser upplåtna med gravrätt. Det innebär att lagens bestämmelser om skydd för begravningsplatser kulturhistoriska värden är tillämpliga på åtgärden att ta bort de två ädelcypresserna.

Kräver åtgärden tillstånd?

35. En andra fråga att ta ställning till är om åtgärden att ta bort de två ädelcypresserna kräver tillstånd.

36. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att Fjälkinge kyrkogård 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. Tillståndskravet i 4 kap. 13 § första stycket innehåller två bestämmelser som tar sikte på vegetation på en begravningsplats. Alla ändringar av medvetet gestaltad vegetation kräver tillstånd (tredje punkten) medan ändringar av annan vegetation endast kräver tillstånd om det är fråga om väsentliga ändringar (andra punkten).

38. I förarbetena framhålls att all vegetation som har kulturhistoriskt värde på begravningsplatser omfattas av bestämmelserna om tillståndsplikt (prop. 2016/17:116 s. 155 f.). Beträffande uttrycket medvetet gestaltad vegetation anges i förarbetena att det t.ex. kan vara trädkransar eller alléer samt att uttrycket åsyftar en



arkitektonisk utformning av växtlighet med kulturhistoriskt värde, inbegripet det konstnärliga (a. prop. s. 204 f.).

39. Alléer och trädkransar kan utgöra en del av den arkitektoniska uppbyggnaden av en trädgårdskyrkogård. Denna slags vegetation – som har planterats för att bilda en arkitektonisk enhet på begravningsplatsen och som därmed utgör en del av uppbyggnaden av själva begravningsplatsen – får anses vara medvetet gestaltad i den mening som avses i 4 kap. 13 § första stycket 3. Vegetation som planterats på enskilda gravplatser med syftet att utsmycka själva gravplatsen bör dock enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte omfattas av denna bestämmelse utom i sällsynta undantagsfall.

40. Mot bakgrund av det sagda finner Högsta förvaltningsdomstolen att de i målet aktuella ädelcypresserna inte utgör eller är en del av en medvetet gestaltad vegetation i den mening som avses i bestämmelsen.

41. För att den aktuella åtgärden ska vara tillståndspliktig måste den alltså anses innebära en väsentlig ändring av vegetationen på Fjälkinge kyrkogård i den mening som avses i 4 kap. 13 § första stycket 2.

42. 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).

43. 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.

44. 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.

45. Den berörda gravplatsen ligger i gravkvarter A som utgör den södra delen av den ursprungliga medeltida kyrkogården. Av vård- och underhållsplanen framgår att barrväxterna vid enskilda gravstenar är ett karaktärsdrag för gravkvarter A. Vidare framgår

att begravningsplatsen som helhet har bedömts vara kulturhistoriskt värdefull.

46. Riksantikvarieämbetet har i yttrandet till kammarrätten anfört att de två ädelcypresserna är av vårdträdskaraktär och därmed väsentliga uttryck för trädgårdskyrkogårdens ideal samt att Fjälkinge kyrkogårds kulturhistoriska värde i hög grad utgörs av de kvarvarande exponenterna för trädgårdskyrkogårdens uttryck.

47. Mot denna bakgrund bedömer Högsta förvaltningsdomstolen att den högväxta städsegröna vegetationen som finns på gravplatser i gravkvarter A utgör en del av Fjälkinge kyrkogårds kulturhistoriska värde. Även om åtgärden endast berör vegetationen på en av dessa gravplatser innebär den att gravkvarterets särpräglade karaktär påverkas. Åtgärden måste därför enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening anses påverka kyrkogårdens kulturhistoriska värde, varför den är att betrakta som en sådan väsentlig ändring av vegetation som kräver tillstånd enligt 4 kap. 13 § första stycket 2 kulturmiljölagen.

#### Tillståndsprövningen

48. En tredje fråga att ta ställning till är om det ska ges tillstånd till att ta bort de två ädelcypresserna.

49. 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.

50. 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 omgivning 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.).

51. 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.

52. 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.

53. Samtidigt måste bedömningen vara nyanserad. Ställning måste tas till i vilka beståndsdelar som begravningsplatsens kultur-

historiska 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.

54. 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.

55. 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

56. Fjälkinge församling har som skäl för att vidta åtgärden anfört arbetsmiljöskäl samt att gravrättsinnehavaren anser att ädelcypresserna bidrar till sättningar i gravstenens fundament, att de skymmer gravstenen och att de ger ett ovärdat intryck.

57. När det gäller de arbetsmiljöskäl som församlingen fört fram konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att länsstyrelsen har lämnat samtycke till nedtagning i samband med gravsättning.

58. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening är det – i linje med vad församlingen gjort gällande – inte osannolikt att ädelcypressernas rotsystem bidrar till sättningar i gravstenens fundament. Detta talar visserligen för församlingens och gravrättsinnehavarens intresse av att få genomföra åtgärden, men någon mer konkret utredning om förhållandena i aktuellt avseende har inte lämnats.

59. Ädelcypresserna är såväl högväxta, fyra till fem meter höga, som vida i bredd. De står på var sin sida om gravstenen och skymmer därmed gravstenen från respektive sida. Framifrån är sikten fri mot gravstenen, som står fritt. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar dock att cypresserna har stor påverkan på gravplatsens visuella intryck.

60. Mot församlingens och gravrättsinnehavarens intressen ska ställas gravkvarter A med dess särpräglade karaktär.

61. Som framgått ovan ger församlingens egen vård- och underhållsplan stöd för att gravkvarter A med dess särpräglade karaktär utgör en väsentlig del i kyrkogårdens kulturhistoriska värde.

62. Länsstyrelsen har anfört att ädelcypresserna tillsammans med högväxta idegranar och tujor på kyrkogården visar på ålderdomlighet. Myndigheten pekar på att städsegrön växtlighet, som symboliserar evigt liv, har en lång tradition på skånska kyrkogårdar. Tillsammans med kyrkan, stigluckan, äldre gravvårdar och fåtalet kvarvarande alléträd utgör cypresserna och den övriga städsegröna vegetationen, enligt länsstyrelsen, viktiga inslag som tyder på en kontinuitet bakåt i tiden och ett långt brukande av kyrkogården som sådan.

63. Högsta förvaltningsdomstolen finner att den högväxta städsegröna vegetationen med pelarformigt utseende i gravkvarter A får anses utgöra en väsentlig del i begravningsplatsens kulturhistoriska värde. Vidare bidrar de aktuella ädelcypresserna till gravkvarterets särpräglade karaktär och därmed även till begravningsplatsens kulturhistoriska värde.

64. Samtidigt ska den inskränkning som det innebär för gravrättsinnehavarna att inte fritt kunna förfoga över ädelcypresserna och bestämma gravplatsens utsmyckning som önskas vara rimlig i förhållande till det värde som cypresserna bidrar med till gravkvarter A och därmed till Fjälkinge kyrkogårds kulturhistoriska värde.

65. Vid den avvägning som ska göras finner Högsta förvaltningsdomstolen att det allmännas intresse av att bevara Fjälkinge kyrkogårds kulturhistoriska värde väger tyngre än Fjälkinge församlings och I.L:s intressen av att få ta bort ädelcypresserna. Överklagandet ska därför avslås.

### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten*, *Classon*, *Baran*, *Haggren* och *Medin*. Föredragande var justitiesekreteraren Sandra Zetterdahl.

---

#### ***Förvaltningsrätten i Malmö (2021-12-17, ordförande Steen):***

Förvaltningsrätten finner inte anledning att inhämta yttrande från Riksantikvarieämbetet. Länsstyrelsen yrkande därom ska därför avslås.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att Fjälkinge kyrka med kyrkogård anlades under 1100-talet. År 1886 utvidgades kyrkogården

väster ut. Gravkvarter A utgör den södra delen av den ursprungliga medeltida kyrkogården med utvidgningen från 1886 i väster.

Pastoratet har ansökt om tillstånd till en åtgärd som innebär att två ädelcypresser på gravplats 4 A 9 på Fjälkinge kyrkogård tas bort. Den nu aktuella gravplatsen ligger alltså i gravkvarter A.

Den fråga förvaltningsrätten har att ta ställning till är om den aktuella åtgärden är tillståndspliktig enligt 4 kap. 13 § kulturmiljölagen. Om så bedöms vara fallet har rätten även att ta ställning till om den åtgärd för vilken pastoratet ansökt om tillstånd är förenlig med bestämmelsen i 4 kap. 11 § kulturmiljölagen. I denna bedömning ska domstolen ta ställning till om den aktuella åtgärden medför en påverkan på begravningsplatsen kulturhistoriska värde, vilket inte får minskas eller förvanskas.

Klagandena har gjort gällande att den aktuella åtgärden inte är tillståndspliktig enligt kulturmiljölagen eftersom det rör sig om, dels en åtgärd som en gravrättsinnehavare önskar vidta på sin gravplats, dels en ändring av gravplatsens utsmyckning och ordnande i övrigt som helt regleras av begravningslagens bestämmelser. Pastoratet har även gjort gällande att borttagandet av ädelcypresserna inte utgör en väsentlig ändring av vegetationen eller en ändring av en medveten gestaltning av vegetationen.

Länsstyrelsen har i denna del invänt att borttagande av ädelcypresserna omfattas av tillståndsplikt oaktat de ägandeförhållanden som råder. Länsstyrelsen har härvid hänvisat, dels till Riksantikvarieämbetets förslag till nya föreskrifter till 4 kap. kulturmiljölagen, dels till att kulturmiljölagen inte innehåller någon reglering som innebär att äganderätten ska anses påverka tillämpningen av lagen. Länsstyrelsen anser vidare att den aktuella åtgärden ska bedömas som en väsentlig ändring av vegetation.

I fråga om eventuella otydligheter och motstridigheter i kulturmiljölagen och begravningslagen respektive i föreskrifter och vägledning till 4 kap. kulturmiljölagen konstaterar förvaltningsrätten att lagtexten står högre i rang inom rättskällehärskan än föreskrifter och vägledningar. Lagtexten och dess förarbeten bör därför stå i fokus för rättens prövning i målet.

Förvaltningsrätten gör bedömningen att frågan om äganderätt – dvs. om det finns en gravrättsinnehavare för den aktuella gravplatsen eller om gravplatsen har återlämnats till upplåtaren – inte påverkar bedömningen av om en viss åtgärd är tillståndspliktig enligt kulturmiljölagen. Om så vore fallet skulle syftet med bestämmelserna i 4 kap. kulturmiljölagen om skydd av kulturhistoriska värden på bl.a. begravningsplatser inte kunna upprätthållas. Den omständigheten att begravningslagen innehåller en hänvisning till kulturmiljölagen i fråga om ytterligare föreskrifter om hänsynen till kulturmiljöarbetets intressen får snarare ses som en indikation på att de båda lagarna är tänkta att komplettera varandra än att begravningslagens bestämmelser skulle sätta kulturmiljölagens bestämmelser ur spel (jfr 7 kap. 37 § begravningslagen och 4 kap. 12 § kulturmiljölagen).

Förvaltningsrätten konstaterar att bestämmelserna i 4 kap. kulturmiljölagen om begravningsplatser omfattar vegetation och att de aktuella ädelcypresserna utgör vegetation (jfr 4 kap. 12 § kulturmiljölagen). Den gravplats – på vilken ädelcypresserna växer – ligger inom den del av kyrkogården som anlagts under 1100-talet och utvidgats år 1886. Den aktuella gravplatsen ligger alltså inom en begravningsplats som anlagts före

utgången av år 1939. Tillstånd av länsstyrelsen krävs då bland annat för att där väsentligt ändra vegetation, eller för att ändra medveten gestaltning av vegetationen (jfr 4 kap. 13 § kulturmiljölagen).

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 (jfr 7 § [KRFS 2012:2]).

Av vård- och underhållsplanen framgår att Fjälkinge kyrkogård som helhet är kulturhistoriskt värdefull, att helheten med träd och en hel del vintergröna växter på gamla gravplatser utgör en lummig helhet på kyrkogården samt att det är viktigt att kyrkogården och dess olika kvarter behåller sin särprägel så att de tidstypiska dragen kan urskiljas. Vidare framgår att karaktärsbildande eller tidstypiska planteringar som klassats som värdefulla karaktärsdrag bör bevaras samt att ett karaktärsdrag för kvarter A utgörs av inslag av buxbom och barrväxter vid enskilda gravvårdar. Förvaltningsrätten konstaterar att de aktuella ädelcypresserna utgör sådana barrväxter i gravkvarter A som omnämns i vård- och underhållsplanen.

Enligt förvaltningsrätten ger ovan redovisade uttalanden från vård- och underhållsplanen för Fjälkinge kyrkogård avseende förekomsten och betydelsen av städsegrön växtlighet i gravkvarter A stöd för att denna växtlighet – däribland de nu aktuella ädelcypresserna – utgör ett karaktärsdrag för kvarter A samt att sådana karaktärsdrag bör bevaras. Förvaltningsrätten anser vidare att utredningen ger stöd för att denna typ av växtlighet på kyrkogården i sig har ett kulturhistoriskt värde.

Regeringen har i förarbetena till kulturmiljölagen understrukt att all vegetation som har kulturhistoriskt värde på kyrkotomter och begravningsplatser omfattas av bestämmelserna om tillståndsplikt (jfr prop. 2016/17:116 s. 116 och 204).

Mot denna bakgrund och med särskilt beaktande av vad som framkommit om att kyrkogården i sin helhet är kulturhistoriskt värdefull finner förvaltningsrätten att den nu aktuella åtgärden – dvs. borttagande av två ädelcypresser på gravplats 4 A 9 på Fjälkinge kyrkogård – får anses påverka det kulturhistoriska värdet hos begravningsplatsen. Åtgärden utgör därmed en sådan väsentlig ändring av vegetation som kräver tillstånd enligt 4 kap. 13 § kulturmiljölagen.

Vid prövning av tillstånd för ändring av begravningsplatser som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. kulturmiljölagen bör, enligt förvaltningsrätten, samma bedömning av det kulturhistoriska värdet göras som vid prövning av tillstånd för ändring av kyrkobyggnader. Avseende denna bedömning har Högsta förvaltningsdomstolen uttalat bland annat följande. 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. Med hänsyn till lagstiftningens syfte måste tyngdpunkten vid denna avvägning ligga på det kulturhistoriska värdet. En allmän utgångspunkt måste 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. 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. Vidare måste åtgärdens karaktär vägas in (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden HFD 2020 ref. 6, RÅ 2007 ref. 75, RÅ 2005 ref. 55 och RÅ 2004 ref. 125).

Klagandena har i denna del anfört att gravrättsinnehavaren vill ta bort ädelcypresserna eftersom de – på grund av sin storlek – skymmer gravvården, bidrar till sättningar i gravstenens fundament och ger upphov till ett ovårdat intryck. Pastoratet har vidare – under utredningen hos länsstyrelsen – hänvisat till arbetsmiljöskäl eftersom ädelcypresserna medför risker i samband med eventuell gravgrävning, jordfästning eller urnsättning. Pastoratet har även gjort gällande att det kulturhistoriska värdet hos ädelcypresserna i dess nuvarande utformning kan ifrågasättas samt att eventuella planer gällande övrig växtlighet på kyrkogården inte bör tillmätas betydelse i sammanhanget.

Länsstyrelsen har i sin tur anfört att traditionen med städsegrön växtlighet som symboliserar evigt liv har en lång tradition på skånska kyrkogårdar samt att gran, städsegrön liguster, murgröna, buxbom och dylika växer kan ses på fotografier från slutet av 1800-talet samt beläggas på kartor och i andra skriftliga källor. Länsstyrelsen har vidare anfört att församlingen har aviserat en önskan att få fälla även övriga liknande träd som står på andra gravplatser i samma kvarter samt att kyrkogården redan genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. Pastoratet har inte invänt mot dessa uppgifter som därför får läggas till grund för domstolens bedömning.

Förvaltningsrätten konstaterar att de av klagandena framförda argumenten om att ädelcypressernas rotsystem bidrar till sättningar i gravstenens fundament och ger upphov till ett ovårdat intryck talar för pastoratets intresse av att få genomföra den åtgärd för vilken tillstånd söks. Likaså gör argumentet om att det kulturhistoriska värdet av de aktuella ädelcypresserna inte ska anses vara särskilt högt eftersom de inte utgör en del av kyrkogårdens ursprungligen tänkta visuella intryck.

Förvaltningsrätten anser emellertid att utredningen ger stöd för att den städsegröna växtligheten på kyrkogården i sin helhet har ett kulturhistoriskt värde som får anses vara större än det kulturhistoriska värdet av de enskilda ädelcypresserna. Till skillnad från vad pastoratet har anfört anser förvaltningsrätten även att den kumulativa effekten av ett systematiskt borttagande av vegetation inte kan bortses ifrån vid bedömningen av om begravningsplatsens kulturhistoriska värde minskar eller förvanskas av den åtgärd för vilken pastoratet ansökt om tillstånd. Av vård- och underhållsplanen framgår att kyrkogården under de senaste 50 åren väsentligt har förenklats och att bl.a. växtlighet och planteringar tagits bort. I planen anges vidare att kyrkogårdens strukturer och kvarter tydliggör kyrkogårdsideal vid olika tider samt att eventuella förändringar därför bör ske varsamt och i mycket liten omfattning, även vad gäller de gravplatser som inte är utpekade som kulturhistoriskt värdefulla.

Vad gäller det av pastoratet påtalade arbetsmiljöproblemet konstaterar förvaltningsrätten att det redan av det överklagade beslutet framgår att länsstyrelsen samtycker till nedtagning av de aktuella ädelcypresserna om det sker i samband med gravsättning och om det sker en återplantering med städsegrön växtlighet.

Vid en sammantagen bedömning – varvid proportionalitetsprincipen beaktats – finner förvaltningsrätten att klagandenas intresse av att få ta bort

de två aktuella ädelcypresserna från gravplats 4 A 9 på Fjälkinge kyrkogård inte väger tyngre än det allmännas intresse av att bevara begravningsplatsens kulturhistoriska värde. Förvaltningsrätten har i sin bedömning särskilt beaktat vad som framkommit i vård- och underhållsplanen om den städsegröna växtlighetens betydelse för kyrkogårdens kulturhistoriska värde i sin helhet samt den kumulativa effekten av tidigare och eventuella framtida borttaganden av liknande växtlighet på den aktuella begravningsplatsen. Länsstyrelsen har därmed haft fog för att inte bevilja sökt tillstånd. Överklagandet ska mot denna bakgrund avslås.

– Förvaltningsrätten avslår Länsstyrelsen i Skåne läns yrkande om inhämtande av yttrande från Riksantikvarieämbetet.

Förvaltningsrätten avslår överklagandena.

**Kammarrätten i Göteborg** (2022-09-22, *Ståhl, Petersson och Nakus*):

*Krävs det tillstånd enligt kulturmiljölagen?*

De aktuella ädelcypresserna är belägna på en gravplats som är upplåten med gravrätt. Pastoratet menar att gravrättsinnehavarens rättighet att själv bestämma över gravens utseende gör att ett borttagande över huvud taget inte kan bli föremål för tillståndsplikt enligt kulturmiljölagen. Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet anser dock att begravningslagen och kulturmiljölagen gäller parallellt samt att även gravplatser med gravrätt kan omfattas av tillståndsplikt.

Kulturmiljölagens tillståndsbestämmelser i 4 kap. syftar till att skydda kyrkliga kulturminnen och de kulturhistoriska värden som finns på begravningsplatser. Att äganderätten skulle spela någon roll för om en åtgärd är tillståndspliktig eller inte framgår inte av lagens bestämmelser. Kammarrätten konstaterar därtill att begravningslagen och tillhörande förarbeten innehåller hänvisningar till kulturmiljölagens reglering om skydd för de kulturhistoriska värdena. Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att kulturmiljölagens syfte att skydda de kulturhistoriska värdena på bl.a. begravningsplatser inte skulle kunna upprätthållas om gravplatser med gravrättsinnehavare var undantagna bestämmelserna om tillståndsplikt. Mot den bakgrunden bedömer kammarrätten, i likhet med förvaltningsrätten, att bara den omständigheten att ädelcypresserna är belägna på en gravplats med aktiv gravrätt inte i sig medför att den tilltänkta åtgärden är undantagen från bestämmelserna om tillståndsplikt i 4 kap. 11–13 §§ kulturmiljölagen. Frågan är då om omständigheterna i övrigt gör att åtgärden är tillståndspliktig.

I fråga om en begravningsplats som anlagts före utgången av år 1939 krävs det enligt 4 kap. 13 § tillstånd av länsstyrelsen för att väsentligt ändra vegetation eller ändra medveten gestaltning av vegetationen. Enligt 7 § Riksantikvarieämbetets föreskrifter (KRFS 2012:2) om kyrkliga kulturminnen ska en åtgärd bedömas som en väsentlig ändring om den påverkar det kulturhistoriska värdet hos en begravningsplats.

De aktuella ädelcypresserna är visserligen planterade på en enskild gravplats, men det har samtidigt kommit fram att de är en viktig del av hela kyrkogårdens städsegröna växtlighet och att de ger uttryck för trädgårdskyrkogårdens ideal som har kommit att präglade Fjälkinge kyrkogård sedan tidigt 1900-tal. Enligt Riksantikvarieämbetet skulle ett borttagande av cypresserna innebära en förvanskning av hela kyrkogårdens karaktär



och en reducering av dess kulturhistoriska värden. Kammarrätten bedömer utifrån detta att ett borttagande av ädelcypresserna skulle innebära en sådan ändring av den medvetet gestaltade vegetationen som avses i 4 kap. 13 § första stycket 3 kulturmiljölagen. Utifrån vad som sägs i Riksantikvarieämbetets yttrande och som har kommit fram av den övriga utredningen i målet bedömer kammarrätten att ett borttagande skulle påverka det kulturhistoriska värdet på kyrkogården på ett sådant sätt att det under alla förhållanden rör sig om en sådan väsentlig förändring av vegetation som avses i 4 kap. 13 § första stycket 2. Det krävs därför tillstånd för ett borttagande.

*Ska tillstånd ges?*

Utgångspunkten i kulturmiljölagstiftningen är att kulturhistoriska värden i princip ska bevaras intakta (prop. 1987/88:104 s. 95 f.). Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandet HFD 2020 ref. 6 uttalat att det vid en tillståndsprövning enligt 4 kap. 3 § kulturmiljölagen avseende en kyrkobyggnad ska göras en avvägning mellan det allmännas intresse av att bevara en byggnadens kulturhistoriska värde och sökandens intresse av att få ändra dess utformning. Med hänsyn till kulturmiljölagens syfte måste tyngdpunkten vid denna avvägning ligga på det kulturhistoriska värdet. Kammarrätten anser att bedömningen av om tillstånd ska ges i det här fallet bör göras utifrån motsvarande utgångspunkter.

Gravrättsinnehavarens intresse av att få ordna gravplatsen och ta bort ädelcypresserna med anledning av att de skymmer gravvården samt bidrar till sättningar i gravstenens fundament är beaktansvärt. Såsom framgått ovan är cypresserna samtidigt en viktig del av hela kyrkogårdens städsegröna växtlighet och samlade kulturhistoriska värde. Utredningen visar även att Fjälkinge kyrkogård har genomgått större förändringar de senaste decennierna och att mycket växtlighet redan har tagits bort. De aktuella cypresserna har således kommit att få en större betydelse för den gestaltade vegetationen på kyrkogården. Med hänsyn till Riksantikvarieämbetets yttrande och det som i övrigt har kommit fram bedömer kammarrätten att ett borttagande skulle innebära att kyrkogårdens kulturhistoriska värde minskar på ett påtagligt sätt.

Sammantaget bedömer kammarrätten att det som pastoratet har anfört till stöd för sin ansökan om att ta bort ädelcypresserna inte väger tyngre än det allmännas intresse av att få bevara det kulturhistoriska värdet som de innebär på kyrkogården. Länsstyrelsens beslut att avslå ansökan är därför riktigt och ska stå fast.

– Kammarrätten avslår överklagandet.