

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
593-17

meddelad i Stockholm den 29 januari 2018

## **KLAGANDE**

1. Riksantikvarieämbetet  
Box 5405  
114 84 Stockholm

2. Föreningen Vårda Uppsala  
c/o AA

## **MOTPART**

Uppsalahem AB, 556137-3589

Ombud: Advokaterna Patric Sandberg Helenius och Elin Skeppstedt  
Advokatfirman Lindahl KB  
Box 1203  
751 42 Uppsala

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Stockholms dom den 11 januari 2017 i mål nr 2417-16

## **SAKEN**

Tillstånd enligt kulturmiljölagen

---

## **HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens domslut.

Dok.Id 188454

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls torg 13

**Telefon**  
08-561 676 00

**E-post:**  
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00–16:30

**BAKGRUND**

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

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

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

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

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

Uppsalahem ansökte hos länsstyrelsen om tillstånd enligt kulturmiljölagen för uppförande av flerbostadshus i parken samt en tillbyggnad till Mikaelskyrkan.

Mål nr  
593-17

Länsstyrelsen avslog ansökan. Som skäl för beslutet angavs bl.a. att parken utgjorde en kyrkotomt och att den föreslagna exploateringen av kyrkotomten och kyrkobyggnaden inte kunde tillåtas med hänsyn till de kulturhistoriska värdena.

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

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

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

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

**YRKANDEN M.M.**

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

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

Kammarrätten har bedömt att fastighetsindelningen utgör en naturlig avgränsning av kyrkotomten, men att även allén som leder upp mot kyrkans entré ska inkluderas. Det är svårt att förstå varför resten av parken, inklusive dess andra allé, inte ansetts utgöra kyrkotomt. Fastighetsgränserna är av underordnad betydelse vid bedömningen. När kyrkan skulle uppföras upplät kommunen marken med tomt rätt. På 1970-talet revs kyrkans församlingshem på Fabriksgatan. Kyrkan fick då en del av kommunens mark kring Mikaelkyrkan för att kunna bygga ett nytt församlingshem där. För detta syfte avstyckades ett område snävt kring byggnaderna, med tillägg för infarten från Skolgatan. Det har inte ens påståtts att avstyckningen skedde för att avgränsa kyrkotomten.

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

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

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Frågan om klagorätt

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

I sammanhanget måste beaktas artikel 9.3 i Århuskonventionen (konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor). Nämnda artikel ger en rätt att få handlingar och underlåtenheter, liksom beslut, som påstås strida mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. Artikel 9 är fristående från övriga artiklar i konventionen och har till syfte att säkerställa ett effektivt miljöskydd. Artikel 9 har ett brett tillämpningsområde och är inte begränsad till lagstiftning som enligt sin rubrik behandlar miljöfrågor. Det avgörande är i stället om den ifrågakommande bestämmelsen på något sätt är relaterad till miljön (HFD 2014 ref. 8).

Det överklagade avgörandet gäller tillstånd till bl.a. nybyggnation enligt kulturmiljölagen. Avgörandet får anses utgöra ett sådant beslut som är relaterat till

miljön och som därmed omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen. Det sagda innebär att det finns en på konventionen grundad förpliktelse att säkerställa att allmänheten i enlighet med nationell rätt har tillgång till effektiva rättsmedel avseende denna typ av beslut enligt kulturmiljölagen.

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

### **Frågan i målet**

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

### **Rättslig reglering**

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

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

I 4 kap. 3 § första stycket kulturmiljölagen anges att kyrkobyggnader som är uppförda och kyrkotomter som har tillkommit före utgången av år 1939 inte på

något väsentligt sätt får ändras utan tillstånd av länsstyrelsen. Enligt tredje stycket krävs det i fråga om en kyrkotomt alltid tillstånd för utvidgning av tomten samt för uppförande eller väsentlig ändring av byggnader, murar, portaler, andra fasta anordningar och vegetation på tomten eller ändring av medveten gestaltning av vegetationen.

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

### **Utredningen i målet**

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

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

**Högsta förvaltningsdomstolens bedömning**

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

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

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

För att ett visst område ska utgöra kyrkotomt krävs det också, utöver det miljömässiga sambandet, att området hör samman med kyrkobyggnadens funktion. Vad som avses med ordet funktion framgår inte av förarbetena till bestämmelserna. Som exempel på vad som kan vara kyrkotomt anges i förarbetena bl.a. en park utan gravplatser runt en kyrka (prop. 1987/88:104 s. 96). Av detta följer att området inte behöver ha en konkret praktisk funktion för kyrkobyggnaden likt



Mål nr  
593-17

t.ex. den som en klockstapel har, även om ett område med en klockstapel nämns som ytterligare exempel på vad som kan utgöra kyrkotomt. Ordet funktion får därför anses ha en innebörd som ligger nära begreppet miljö men som dessutom inbegriper sådant som inte direkt kan innefattas i detta ord, exempelvis om området har en utformning som inbjuder till att besöka kyrkobyggnaden, framhäver kyrkans arkitektoniska drag eller understryker en för den relevanta tiden rådande stil.

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

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

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

Uppsalahems ansökan gäller bl.a. uppförande av byggnader inom det område som Högsta förvaltningsdomstolen nu har bedömt som kyrkotomt. Den planerade byggnationen på kyrkotomten, liksom de åtgärder som planerats i fråga om kyrkobyggnaden, är sådana åtgärder som alltid kräver tillstånd (4 kap. 3 § andra och

Mål nr  
593-17

tredje styckena kulturmiljölagen). Instansordningsskäl talar för att det i första hand bör ankomma på kammarrätten att pröva frågan om tillstånd kan lämnas till åtgärderna. Emellertid står det klart att byggnation enligt den nu föreliggande ansökan inte kan tillåtas med hänsyn till de kulturhistoriska värdena. Förvaltningsrättens domslut ska därför fastställas.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

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

Föredragande har varit justitiesekreteraren Emilia Franke.

Förvaltningsrätten i Uppsalas dom den 23 februari 2016 i mål nr 2369-15  
Länsstyrelsen i Uppsala läns beslut den 9 april 2015