

## **HFD 2020 ref. 6**

### **Fråga om hur avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen ska göras vid en tillståndsprövning enligt 4 kap. 3 § kulturmiljölagen avseende en kyrkobyggnad (I och II).**

4 kap. 3 § kulturmiljölagen (1988:950)

#### **I.**

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 25 februari 2020 följande dom (mål nr 1488-18).

#### **Bakgrund**

1. Kyrkobyggnader som tillhör Svenska kyrkan och som är uppförda före utgången av år 1939 får inte på något väsentligt sätt ändras utan tillstånd av länsstyrelsen. Det krävs alltid tillstånd för bl.a. ombyggnad liksom för ingrepp i eller ändring av byggnadens exteriör och interiör. Det här målet handlar om hur denna tillståndsprövning ska göras.

2. Söderfors kyrka byggdes mellan 1789 och 1792 efter ritningar av Erik Palmstedt som var en framstående arkitekt under den gustavianska tiden. Kyrkobyggnaden är en del av Söderfors bruksmiljö och utgör en fondbyggnad i ena änden av bruksgatan. Byggnaden är uppförd i nyklassicistisk stil och består av ett rektangulärt långhus, med släta fasader under ett brutet tak, och med kyrktornet framskjutet placerat vid östra kortsidan av långhuset. Kyrkans huvudentré är lokaliserad till kyrktornets östra sida. Exteriört har byggnaden inte genomgått någon förändring sedan tillkomsten, förutom att en stålram för rullstolar m.m. har placerats intill huvudentrés trappa.

3. Svenska kyrkan Tierp-Söderfors församling ansökte hos Länsstyrelsen i Uppsala län om tillstånd för att bl.a. göra en ny och tillgänglighetsanpassad entré i kyrktornets norra mur. I ansökan anfördes att den ramp som finns vid huvudentrén inte är ändamålsenlig i fråga om tillgänglighet för äldre och funktionsnedsatta personer samt vid hantering av kistor.

4. Länsstyrelsen avslog ansökan i bl.a. den del den avsåg en ny entré och angav följande som skäl. Kyrkobyggnaden och kyrkogården är en av landets bäst bevarade och värdefulla kyrkomiljöer från det nyantika skedet och har en central plats i den svenska arkitekturhistorien. Åtgärden att ta upp en ny entré genom tornmuren innebär ett alltför stort ingrepp i såväl kyrkobyggnaden som i den miljö som kyrkobyggnad och kyrkogård utgör.

Symmetrin, som är en bärande del av det sena 1700-talets arkitektur- och stilideal, skulle gå förlorad. Invändigt skulle vapenhuset, som har sin ursprungliga karaktär väl bevarad, helt komma att förändras.

5. Församlingen överklagade länsstyrelsens beslut till Förvaltningsrätten i Uppsala, som avslog överklagandet. Förvaltningsrätten bedömde att det allmännas intresse av att inte minska kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde vägde tyngre än församlingens intresse av att få bygga en ny entré.

6. Församlingen överklagade till Kammarrätten i Stockholm som biföll överklagandet och upphävde förvaltningsrättens dom och länsstyrelsens beslut. Kammarrätten konstaterade att den nuvarande rampen upp till huvudentrés översta trappsteg var bristfällig med hänsyn till funktion, säkerhet samt arbetsmiljö och att den föreslagna nya entrén skulle lösa dessa problem. Mot detta måste ställas att den sökta åtgärden skulle bryta den symmetriska utformningen av kyrkobyggnaden och påverka dess kulturhistoriska värde på ett oåterkalleligt sätt. Emellertid gav utredningen stöd för att alla tänkbara alternativ till den nya entrén skulle komma att innefatta modifieringar av huvudentrés trappa och området däromkring. Sådana lösningar skulle också innebära en icke ringa påverkan på kyrkobyggnadens utseende. Vid en sammanvägd bedömning ansåg kammarrätten att tillgänglighetsaspekten vägde över och att ansökan om att ta upp en ny entré därför borde medges, då detta var en för kyrkans exteriör som helhet mindre ingripande lösning och bäst tillgodosåg behovet av tillgänglighet.

7. Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet har överklagat kammarrättens dom i den del den avser tillstånd till en ny entré. Högsta förvaltningsdomstolen har, i likhet med kammarrätten, hållit syn vid Söderfors kyrka.

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

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

9. Murgenombrott har inte tidigare förekommit i en kyrka av Söderfors kyrkas dignitet. Tillgänglighet och brukande är viktiga inslag i bevarandet av det kyrkliga kulturarvet. I kulturhistoriskt känsliga miljöer måste det emellertid göras avvägningar som ibland innebär att avsteg behöver göras från gällande normer avseende såväl tillgänglighet som arbetsmiljö. Frågan bör därför utredas vidare med ambitionen att hitta en lösning som är acceptabel med

hänsyn tagen till såväl nyttjandefrågor som påverkan på byggnadens kulturhistoriska värde.

10. *Riksantikvarieämbetet* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska ändra kammarrättens dom i den del den avser den nya entrén och fastställa länsstyrelsens beslut i motsvarande del samt anför följande.

11. Den nya entrén skulle innebära att kyrkobyggnaden genom en irreversibel ändring förlorar det som är utmärkande för dess kulturhistoriska värde, vilket ligger i byggnadens strikta regelbundenhet som är ett av de viktigaste uttrycken för nyklassicismen. Den föreslagna entrén skulle bryta denna symmetri exteriört genom att den skulle stå i stark kontrast till tornets bakomliggande släta mur och sakna motsvarighet på tornets södra sida.

12. Vapenhusets interiör är i stort sett oförändrad sedan kyrkan byggdes. Rummet är regelbundet utformat med en tydlig axialitet som sträcker sig från bruksgatan, genom vapenhuset och vidare via kyrkorummets mittgång fram till altaret. Genom att skapa en ny dörröppning påverkas denna upplevelse negativt eftersom rummet förlorar en del av sin regelbundenhet, påförs ett främmande arkitektoniskt tillägg och får ett nytt ljusinsläpp från sidan.

13. *Svenska kyrkan Tierp-Söderfors församling* anser att överklagandena ska avslås och anför bl.a. följande.

14. Utformningen av den föreslagna entrén är väl avvägd och möjliggör ett aktivt nyttjande av kyrkobyggnaden samtidigt som dess kulturhistoriska värde värnas. En kompletterande entré kommer inte att störa byggnadens nyklassicistiska symmetri.

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

### **Skälen för avgörandet**

#### *Frågan i målet*

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

#### *Rättslig reglering m.m.*

17. Enligt 4 kap. 1 § kulturmiljölagen är kulturhistoriska värden i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser skyddade enligt bestämmelserna i kapitlet.

18. I 3 § första stycket anges att kyrkobyggnader som är uppförda före utgången av år 1939 inte på något väsentligt sätt får ändras utan tillstånd av länsstyrelsen. Enligt andra stycket krävs alltid tillstånd för rivning, flyttning eller ombyggnad av byggnaden liksom för ingrepp i eller ändring av dess exteriör och interiör med dess fasta inredning och konstnärliga utsmyckning samt för ändring av dess färgsättning.

#### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

##### Tillståndsprövningen

19. Regleringen i 4 kap. kulturmiljölagen syftar till att skydda kulturhistoriska värden avseende bl.a. kyrkobyggnader (prop. 1987/88:104 s. 95 f.). Utgångspunkten i lagstiftningen är alltså att kulturhistoriska värden i princip ska bevaras intakta.

20. I 2 § slås därför fast en allmän skyldighet att vårda och underhålla de kyrkobyggnader som omfattas av lagstiftningen så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas.

21. Denna vård- och underhållsplikt innebär emellertid inte att det är uteslutet att vidta ändringar som inverkar negativt på en kyrkobyggnads kulturhistoriska värde (prop. 1987/88:104 s. 57 f.). Givetvis måste åtgärder som är nödvändiga för en kyrkobyggnads underhåll och bevarande vara möjliga, även om de i sig inverkar negativt på det kulturhistoriska värdet. Vidare kan samhällsutvecklingen, liksom förändrade sätt att fira gudstjänst, påkalla ändringar av en kyrkobyggnads utformning. Är en kyrkobyggnad uppförd före utgången av år 1939 krävs emellertid enligt 3 § tillstånd av länsstyrelsen om den avsedda åtgärden innebär att byggnaden på något väsentligt sätt ändras. För vissa typiskt sett ingripande åtgärder, exempelvis ombyggnad eller ingrepp i eller ändring av byggnadens exteriör och interiör, krävs alltid sådant tillstånd.

22. Tillståndskravet innefattar ett implicit krav på att en avvägning ska göras mellan det allmännas intresse av att bevara kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde och sökandens intresse av att få ändra byggnadens utformning. Hur denna intresseavvägning ska göras är sparsamt utvecklat i förarbetena, men viss ledning ges i rättspraxis (jfr RÅ 2004 ref. 125, RÅ 2005 ref. 55 och RÅ 2007 ref. 75).

23. Inledningsvis kan konstateras att en ansökan ska avse tillstånd till en viss åtgärd. Intresseavvägningen ska då begränsas till om den sökta åtgärden kan tillåtas. Eventuella alternativa åtgärder och hur dessa skulle påverka de kulturhistoriska värdena ska i princip inte beaktas vid bedömningen.

24. Intresseavvägningen innebär att sökandens intresse av att få vidta en åtgärd ska vägas mot den aktuella kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde och hur åtgärden inverkar på detta. Med hänsyn till lagstiftningens syfte måste tyngdpunkten vid denna avvägning ligga på det kulturhistoriska värdet.

25. Det intresse som avsedda åtgärder ska tillgodose, t.ex. tillgänglighet, arbetsmiljö, ekonomi, teologiska och liturgiska behov eller miljöhänsyn, varierar i styrka och en bedömning av hur angeläget det aktuella intresset är måste göras i det enskilda fallet. Av förarbetena får emellertid anses följa att teologiska och liturgiska behov, dvs. behov kopplade till sättet att fira gudstjänst, ska ges särskild tyngd (prop. 1987/88:104 s. 62 och 96).

26. Som har framgått ovan är syftet med lagstiftningen att kulturhistoriska värden ska skyddas. En allmän utgångspunkt måste därför vara att ju högre kulturhistoriskt värde en kyrkobyggnad har, desto mer bör krävas för att tillstånd ska kunna ges till ingrepp i eller omgestaltning av byggnaden.

27. Samtidigt måste denna bedömning vara nyanserad. Ställning måste tas till vad det är som ger byggnaden dess kulturhistoriska värde och i vilken utsträckning den tilltänkta åtgärden påverkar de delar eller detaljer som har särskild betydelse för detta värde. En stor påverkan på just dessa delar eller detaljer manar till restriktivitet medan så inte behöver vara fallet om en åtgärd endast i begränsad utsträckning påverkar dessa delar eller detaljer, även om kyrkobyggnaden som sådan har ett högt kulturhistoriskt värde.

28. Det kan också finnas anledning att beakta om åtgärden avses mynna ut i något som tillför byggnaden ett kulturhistoriskt värde. Så kan exempelvis vara fallet då en byggnad efter en tidigare ombyggnation återställs till ursprungligt skick, även om ombyggnationen i sig har ett kulturhistoriskt värde (jfr RÅ 2004 ref. 125).

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

Bedömningen i detta fall

30. Enligt församlingen kan inte verksamheten bedrivas ändamålsenligt om inte den nya entrén tillåts. Härtill kommer att en ny entré krävs för att säkerställa en god arbetsmiljö.

31. För att kyrkobyggnaden ska kunna brukas och fylla sin funktion är det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening

viktigt att den är tillgänglig för alla och att de olika delarna av verksamheten kan fungera på ett tillfredsställande sätt.

32. Mot detta intresse ska ställas att kyrkobyggnaden med dess kyrkomiljö har, vilket är ostridigt i målet, mycket höga kulturhistoriska värden.

33. Den nya entrén skulle bryta den symmetri som är utmärkande för kyrkobyggnaden såväl exteriört som interiört. Symmetrin är karaktäristisk för den tids arkitektur- och stilideal som kyrkobyggnaden representerar och något som utgör en central del av dess kulturhistoriska värde.

34. Den tilltänkta åtgärden skulle vidare innebära att det görs ett större och oåterkalleligt ingrepp i det ursprungliga murverket.

35. Högsta förvaltningsdomstolen finner att det allmännas intresse av att bevara kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde intakt väger tyngre än församlingens intresse av att få göra en ny entré i kyrktornets mur. Överklagandena ska därför bifallas.

### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

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

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Andersson, Svahn Starrsjö, von Essen* och *Anderson*. Föredragande var justitisekreteraren Helen Lidö.

---

### ***Förvaltningsrätten i Uppsala (2017-01-31, ordförande Törnqvist):***

#### **Förvaltningsrättens bedömning**

Förvaltningsrätten har att pröva är om åtgärderna avseende tillskapandet av en ny entré genom tornmurens norrsida samt en ramp i vapenhuset genom att lyfta och skapa lutning på befintligt golv mot dörr in till kyrkorummet är förenliga med kulturmiljölagen. I denna bedömning ska förvaltningsrätten ta ställning till om de aktuella ändringarna medför en påverkan på kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde, vilket inte får minskas. Byggnadens utseende och karaktär får inte heller förvanskas. Faktorer som kan vara ägnade att påverka en kyrkobyggnads kulturhistoriska värde är bl.a. byggnadens ålder och dess ursprunglighet. Även miljön vilken en kyrkobyggnad är placerad i kan ha betydelse för dess kulturhistoriska värde. I vilken omfattning ett ingrepp kan tillåtas är beroende av vilka kulturhistoriska hänsyn som krävs i varje enskilt fall. Ju högre kulturhistoriskt värde en byggnad har, desto mindre är utrymmet för att tillåta ingrepp. Vidare måste bedömningen av om ett ingrepp kan

tillåtas ske med beaktande av vad det är som ger byggnaden dess kulturhistoriska värde och den utsträckning i vilken det tilltänkta ingreppet är ägnat att påverka de delar eller detaljer som har särskild betydelse för detta värde (jfr Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 27 juni 2016 i mål nr 3866-15). Den ombyggnad som är aktuell i förevarande mål är en sådan åtgärd som kräver länsstyrelsens tillstånd.

I länsstyrelsens beslut anges i huvudsak följande om det kulturhistoriska värdet. Kyrkan och kyrkogården utgör en av landets bäst bevarade och värdefulla kyrkomiljöer från det nyantika skedet och har en central plats i den svenska arkitekturhistorien. Kyrkan uppfördes åren 1789–92 efter ritningar av en av dåtidens mest framträdande arkitekter Erik Palmstedt och dess betydelse för bruksmiljön Söderfors kan knappast överskattas. Kyrkobyggnaden är uppförd i en stram nyklassicistisk stil och orienterad i östvästlig riktning med tornet i öster för att passa in i bruksplanen. Interiören har trots vissa senare förändringar och tillägg en karaktär av ursprunglighet. Den föreslagna åtgärden att uppta en ny entré skulle ha en stor negativ påverkan på upplevelsen av Söderfors kyrka och kyrkogård. Symmetrin, som är en bärande del av det sena 1700-talets arkitektur- och stilideal, skulle gå förlorad. Invändigt i kyrkan skulle vapenhuset, som kanske är den del av kyrkobyggnaden som allra bäst bevarat sin ursprungliga karaktär, helt komma att förändras.

Församlingen har i huvudsak framfört att de föreslagna åtgärderna är nödvändiga ur tillgänglighets- och arbetsmiljöperspektiv samt att andra åtgärder skulle störa den estetiska bilden av kyrkan och kyrkogården. I ansvarig arkitekt och projektledare H.L:s yttranden anges bl.a. följande. Det förslag som är framtaget har sin utgångspunkt i att ta fram en lösning som får en så liten inverkan som möjligt ur antikvarisk och arkitektonisk synpunkt. Förslaget tillgodoser de önskemål församlingen har vad gäller tillgänglighet och hantering av kistor som ska tas in i och ut ur kyrkan. Tillgänglighetsproblemet kan inte lösas med enbart terrasseringar eller lutningar av marken. En kreativ landskapsarkitekt kan inte ändra de faktiska förutsättningarna. Med det förslag som är framtaget kan hela kyrkbacken, trappan och portarna bibehållas. Vad gäller golvet i vapenhuset är det samma stenplattor som idag ligger där som kommer att användas och de små lutningar som förslaget innebär förändrar inte karaktären på vapenhuset. Lösa platåramper skulle i praktiken ligga där permanent, vilket de också gör i dagsläget. Vapenhusets oktogona golvyta påverkas inte utan endast nischen mot den nya porten och nischen mot kyrksalen.

I antikvarie M.Å:s yttrande anges bl.a. följande. En ny entré motiverar de invändiga förändringar som har godkänts och tillgodoser församlingens behov av att fortsättningsvis kunna bruka sin kyrka på ett för alla värdigt och tryggt sätt. Av länsstyrelsens beslut framgår inte varför exteriören är mer värdefull än interiören. En konsekvent behandling är det enda rimliga förhållningssättet och det skulle få långtgående negativa konsekvenser för kyrkans kulturhistoriska värden om renoveringen genomfördes utan de åtgärder som länsstyrelsen inte har beviljat.

Förvaltningsrätten konstaterar att de tillgänglighets- och arbetsmiljöaspekter som församlingen har anfört samt det faktum att kyrkans verksamhet måste kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt talar för

församlingens intresse att genomföra de sökta åtgärderna. Förvaltningsrätten anser emellertid att det allmännas intresse av att inte minska kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde väger tyngre. Förvaltningsrätten har härvid tagit hänsyn till det länsstyrelsen anfört om att kyrkan och kyrkogården utgör en av landets bäst bevarade och värdefulla kyrkomiljöer från det nyantika skedet och har en central plats i den svenska arkitekturhistorien. Vidare att symmetrin skulle gå förlorad genom åtgärden att tillskapa en ny entré samt att karaktären av ursprunglighet som vapenhusets interiör präglas av skulle komma att förändras genom åtgärden att tillskapa en ny ramp genom att lyfta och skapa lutning på befintligt golv.

Vad församlingen har anfört om att golvet i vapenhuset inte är det ursprungliga, utan har lagts om vid senare tillfällen, förändrar inte denna bedömning eftersom det i målet har framkommit att rummets karaktär och helhetsupplevelse som förmedlar en känsla av 1700-tal ändå skulle påverkas av den föreslagna åtgärden. Det har inte heller visats att församlingen inte kan vidta alternativa åtgärder som inte har samma påverkan på det kulturhistoriska värdet. Förvaltningsrätten anser således att länsstyrelsen har haft fog för sitt beslut. Överklagandet ska därför avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

***Kammarrätten i Stockholm (2018-02-23, Lindblom och Schultzberg):***

En kyrka är först och främst ett gudstjänstrum. Stor vikt måste därför läggas vid byggnadens ändamålsenlighet för sitt syfte. Vid sidan om detta har många kyrkobyggnader – bl.a. denna – också ett stort kulturhistoriskt värde. Lagstiftningens syfte är att finna en rimlig balans mellan dessa värden. Sist och slutligen kan det ofta bli fråga om en avvägning mellan sinsemellan svårförenliga önskemål.

Kammarrätten bedömer att ingreppet i form av en höjning av golvnivån i vapenhuset i anslutning till ingången mot kyrkorummet kan tillåtas. Särskilt kan här noteras att den högre nivån i kyrkorummet synes vara ett resultat av sentida golvinstallationer och att följaktligen nivåerna i vapenhus och kyrkorum ursprungligen varit mer likartade. Riksantikvarieämbetet har också ansett att en sådan lösning är godtagbar.

Vad gäller upptagande av en ny entré i tornmurens norra vägg, mynnande i befintlig nisch i vapenhuset, bör följande framhållas.

Det är ostridigt att nuvarande tillgänglighetslösning med en ramp upp till huvudingången översta trappsteg är ytterst bristfällig med hänsyn till funktion, säkerhet och arbetsmiljö. Utrymmet på trappsteget är också alltför begränsat för att tillåta en säker vändplats för kistor och rullstolar. Det torde också i sig råda enighet om att den föreslagna nya entrédörren i den norra tornmuren skulle lösa sådana problem på ett tillfredsställande sätt. Mot denna lösning talar att ett murgenombrott skulle vara permanent och påverka byggnadens kulturhistoriska värde på ett irreversibelt sätt.

Ansökan i denna del omfattar endast en ny entrédörr med anslutande arbeten och inte något alternativ i form av förbättrat tillgängliggörande av huvudingången. Det är dock i praktiken mycket svårt att pröva den sökta åtgärden utan att väga den mot alternativa lösningar. Både länsstyrelsen



och förvaltningsrätten har också hänvisat till att alternativ bör utredas ytterligare.

Utredningen ger vid handen att alla tänkbara alternativ till den nya entrédörr som ansökan avser skulle komma att innefatta modifieringar av huvudingångens trappa och området däromkring, eftersom andra relevanta ingångar till kyrkan saknas. Församlingen har också gett in utredning rörande en tänkbar utbyggnad av huvudingångens trappa, inklusive ett rampsystem, samt nivåjusteringar av den framförliggande kyrkbacken. Det är svårt att föreställa sig någon lösning som väsentligen skulle avvika från denna, även om frågan skulle utredas ytterligare. Den trappa som kyrkans arkitekt har ritat för att överensstämma med kyrkans övriga arkitektur är alltför grund för att tillgodose moderna krav på tillgänglighet. Den skulle därför på ett eller annat sätt behöva flyttas ut och förstöras, vilket i sig skulle innebära en icke ringa påverkan på kyrkans utseende. Ramper, som visserligen tekniskt sett kan betraktas som flyttbara, skulle i praktiken bli permanenta, så länge som det förekommer verksamhet i kyrkobyggnaden.

Mot detta ska ställas den sökta åtgärden. Kyrkans långsidor är obrutna och saknar dörrar. Den föreslagna entrédörren skulle bryta denna enhetliga fasad, även om det visuella intrycket kan mildras med lämplig färgsättning. Den skulle vidare komma att sakna motsvarighet på sydsidan och utgör också därmed ett avsteg från den symmetriska utformning av kyrkan som arkitekten avsett.

Vid en sammanvägd bedömning finner dock kammarrätten att tillgänglighetsaspekten i detta fall måste anses väga över och att ansökan om en ny entrédörr därför bör medges, då detta är en för kyrkans exteriör som helhet mindre ingripande lösning, och bäst tillgodoser behovet av tillgänglighet. Överklagandet ska således bifallas och tillstånd ska utfärdas av länsstyrelsen. – Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och länsstyrelsens beslut och överlämnar handlingarna i målet till länsstyrelsen för utfärdande av tillstånd.

*Fagerberg* var skiljaktig och anförde:

Jag är ense med majoriteten om att en ramp i vapenhuset in mot kyrkorummet kan tillåtas utan att kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde minskar.

Vad gäller tillskapande av en ny entré i tornmurens norra fasad gör jag följande bedömning.

Den föreslagna entrén innebär att ett oåterkalleligt murgenombrott i kyrkans tornvägg måste göras. Ingreppet skulle bli den första förändringen av kyrkans exteriör sedan den uppfördes på 1700-talet. Den nya entrén skulle även medföra att den strikta symmetri som kyrkan är ritad och byggd efter kommer att brytas både på utsidan och i vapenhuset. Sammantaget dessa omständigheter anser jag att kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde skulle minska om den föreslagna entrén byggs, vilket inte är förenligt med 4 kap. 2 § kulturmiljölagen.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolen ska dock en proportionalitetsbedömning göras där intresset av att utnyttja kyrkan på ett ändamålsenligt sätt vägs mot intresset av att kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde inte minskas (RÅ 2007 ref. 75).

Församlingens behov av att skapa en långsiktig lösning av tillgänglighet till kyrkan samt att ha en fungerande arbetsmiljö är högst legitima intressen. Det är också angeläget att hitta en annan lösning än den nuvarande rampen, vilken inte är ändamålsenlig. Både Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen har dock avstyrkt ansökan i denna del med hänvisning till bl.a. kyrkobyggnadens och kyrkomiljöns exceptionellt höga arkitekturhistoriska värden. Med beaktande av detta samt med hänsyn till det irreversibla och betydande ingrepp som den föreslagna entrédörren innebär anser jag att församlingens intresse av att vidta den föreslagna åtgärden inte uppväger det allmänna intresset av att inte minska kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde. Att tillgodose aspekter av tillgänglighet och arbetsmiljö måste enligt min mening kunna åstadkommas på mindre ingripande sätt än det föreslagna. Jag anser därför att församlingens överklagande i den del det avser en ny entrédörr i tornmurens norra vägg ska avslås.

## II.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 25 februari 2020 följande dom (mål nr 1480-18).

### Bakgrund

1. Kyrkobyggnader som tillhör Svenska kyrkan och som är uppförda före utgången av år 1939 får inte på något väsentligt sätt ändras utan tillstånd av länsstyrelsen. Det krävs alltid tillstånd för bl.a. ingrepp i eller ändring av byggnadens interiör med dess fasta inredning och konstnärliga utsmyckning. Det här målet handlar om hur denna tillståndsprövning ska göras.

2. Fliseryds kyrka uppfördes mellan 1816 och 1818. Kyrkan är byggd i formen av ett grekiskt kors och interiören är utformad utifrån nyklassicismens symmetriska stilideal. Altarringen – det räcke som avgränsar området framför altaret och som på utsidan har ett s.k. knäfall, dvs. en låg något lutande bänk som används bl.a. för att motta nattvarden – kom till samtidigt med altaruppsatsen och tillhör den ursprungliga fasta inredningen i kyrkan.

3. Länsstyrelsen i Kalmar län beslutade att ge Svenska kyrkan Mönsterås-Fliseryds pastorat tillstånd till vissa ombyggnadsarbeten interiört i Fliseryds kyrka. Tillståndet förenades bl.a. med villkoret att all fast inredning som demonterats skulle återmonteras på sin ursprungliga plats efter ombyggnationen. Pastoratet fick därefter tillstånd till att dela upp altarringen i sektioner för att bl.a. möjliggöra en mer flexibel användning av koret genom att tillfälligt kunna flytta altarringen.

4. Efter slutförd ombyggnation ansökte pastoratet hos länsstyrelsen om tillstånd till att inte behöva sätta tillbaka altarringen i kyrkan. I ansökan framfördes att utrymmet i koret utan altarringen har gett goda förutsättningar för olika funktioner i gudstjänsten. Köreerna har sin plats i koret liksom ett fristående altare. Vid behov används ett mobilt knäfall. Vid begravningsgudstjänster är det möjligt att gå runt kistan. Altarringen är dessutom i mycket dåligt skick och för tung för att flyttas trots att den är uppdelad i sektioner.

5. Länsstyrelsen avslag ansökan och angav följande som skäl. Altarringen tillhör den ursprungliga fasta inredningen och utgör tillsammans med altaruppsatsen en helhet som understryker korets symmetriska uppbyggnad. Att inte återställa altarringen till altaruppsatsen skulle innebära en påtaglig förändring av den nyklassicistiska helheten då den utgör en mycket väsentlig del för att förstå kyrkorummets uppbyggnad och helhet i ett historiskt sammanhang.

6. Pastoratet överklagade länsstyrelsens beslut till Förvaltningsrätten i Växjö, som biföll överklagandet och förklarade att pastoratet skulle beviljas tillstånd att inte återställa altarringen i kyrkobyggnaden. Förvaltningsrätten bedömde att pastoratets intresse av korets funktionalitet vägde tyngre än det allmännas intresse av att inte minska kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde.

7. Länsstyrelsen överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Jönköping, som biföll överklagandet och fastställde länsstyrelsens beslut. Kammarrätten, som konstaterade att altarringen och dess placering i kyrkorummet har ett kulturhistoriskt värde, ansåg att pastoratets önskemål om ett flexibelt kor kunde tillgodoses även om altarringen ställdes tillbaka. Intresset av en ändamålsenlig lokal vägde därför inte tyngre än skyddet av kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde.

8. Pastoratet har överklagat kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen som, i likhet med förvaltningsrätten och kammarrätten, har hållit syn i Fliseryds kyrka.

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

9. *Svenska kyrkan Mönsterås-Fliseryds pastorat* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom och fastställa förvaltningsrättens domslut samt anför följande. Det är nödvändigt med ett kor som ger utrymme för de behov som församlingen har i liturgin i söndagens mässa såsom kör, procession och många delaktighet, men också i musikgudstjänster med körer och kyrkospel. Altarringen fyller inte längre sin ursprungliga funktion som hjälp för församlingen att fira gudstjänst, särskilt inte när mässan firas vid ett centralaltare som i Fliseryds kyrka. Ett återställande av altarringen omöjliggör för församlingen att fira högmässa och andra gudstjänster på ett sätt som vår tids liturgi förutsätter och som är församlingens önskan.

10. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anser att överklagandet ska avslås och anför att pastoratets önskemål om flexibilitet har tillmötesgått genom att det har beviljats tillstånd till ett antal påtagliga och stora förändringar, däribland att göra altarringen delbar. Kyrkorummet kan i och med det fylla sin funktion i gudstjänstlivet samtidigt som det kulturhistoriska värdet värnas.

#### **Skälen för avgörandet**

##### *Frågan i målet*

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

### *Rättslig reglering m.m.*

12. Enligt 4 kap. 1 § kulturmiljölagen är kulturhistoriska värden i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser skyddade enligt bestämmelserna i kapitlet.

13. I 3 § första stycket anges att kyrkobyggnader som är uppförda före utgången av år 1939 inte på något väsentligt sätt får ändras utan tillstånd av länsstyrelsen. Enligt andra stycket krävs alltid tillstånd för rivning, flyttning eller ombyggnad av byggnaden liksom för ingrepp i eller ändring av dess exteriör och interiör med dess fasta inredning och konstnärliga utsmyckning samt för ändring av dess färgsättning.

### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

#### Tillståndsprövningen

14. Regleringen i 4 kap. kulturmiljölagen syftar till att skydda kulturhistoriska värden avseende bl.a. kyrkobyggnader (prop. 1987/88:104 s. 95 f.). Utgångspunkten i lagstiftningen är alltså att kulturhistoriska värden i princip ska bevaras intakta.

15. I 2 § slås därför fast en allmän skyldighet att vårda och underhålla de kyrkobyggnader som omfattas av lagstiftningen så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas.

16. Denna vård- och underhållsplikt innebär emellertid inte att det är uteslutet att vidta ändringar som inverkar negativt på en kyrkobyggnads kulturhistoriska värde (prop. 1987/88:104 s. 57 f.). Givetvis måste åtgärder som är nödvändiga för en kyrkobyggnads underhåll och bevarande vara möjliga, även om de i sig inverkar negativt på det kulturhistoriska värdet. Vidare kan samhällsutvecklingen, liksom förändrade sätt att fira gudstjänst, påkalla ändringar av en kyrkobyggnads utformning. Är en kyrkobyggnad uppförd före utgången av år 1939 krävs emellertid enligt 3 § tillstånd av länsstyrelsen om den avsedda åtgärden innebär att byggnaden på något väsentligt sätt ändras. För vissa typiskt sett ingripande åtgärder, exempelvis ändring av kyrkobyggnadens interiör med dess fasta inredning, krävs alltid sådant tillstånd.

17. Tillståndskravet innefattar ett implicit krav på att en avvägning ska göras mellan det allmännas intresse av att bevara kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde och sökandens intresse av att få ändra byggnadens utformning. Hur denna intresseavvägning ska göras är sparsamt utvecklat i förarbetena, men viss ledning ges i rättspraxis (jfr RÅ 2004 ref. 125, RÅ 2005 ref. 55 och RÅ 2007 ref. 75).

18. Intresseavvägningen innebär att sökandens intresse av att få vidta en åtgärd ska vägas mot den aktuella kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde och hur åtgärden inverkar på detta. Med hänsyn till lagstiftningens syfte måste tyngdpunkten vid denna avvägning ligga på det kulturhistoriska värdet.

19. Det intresse som avsedda åtgärder ska tillgodose, t.ex. tillgänglighet, arbetsmiljö, ekonomi, teologiska och liturgiska behov eller miljöhänsyn, varierar i styrka och en bedömning av hur angeläget det aktuella intresset är måste göras i det enskilda fallet. Av förarbetena får emellertid anses följa att teologiska och liturgiska behov, dvs. behov kopplade till sättet att fira gudstjänst, ska ges särskild tyngd (prop. 1987/88:104 s. 62 och 96).

20. Som har framgått ovan är syftet med lagstiftningen att kulturhistoriska värden ska skyddas. En allmän utgångspunkt måste därför vara att ju högre kulturhistoriskt värde en kyrkobyggnad har, desto mer bör krävas för att tillstånd ska kunna ges till ingrepp i eller omgestaltning av byggnaden.

21. Samtidigt måste denna bedömning vara nyanserad. Ställning måste tas till vad det är som ger byggnaden dess kulturhistoriska värde och i vilken utsträckning den tilltänkta åtgärden påverkar de delar eller detaljer som har särskild betydelse för detta värde. En stor påverkan på just dessa delar eller detaljer manar till restriktivitet medan så inte behöver vara fallet om en åtgärd endast i begränsad utsträckning påverkar dessa delar eller detaljer, även om kyrkobyggnaden som sådan har ett högt kulturhistoriskt värde.

22. Det kan också finnas anledning att beakta om åtgärden avses mynna ut i något som tillför byggnaden ett kulturhistoriskt värde. Så kan exempelvis vara fallet då en byggnad efter en tidigare ombyggnation återställs till ursprungligt skick, även om ombyggnationen i sig har ett kulturhistoriskt värde (jfr RÅ 2004 ref. 125).

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

#### Bedömningen i detta fall

24. Pastoratet har framhållit att altarringen inte längre fyller någon funktion i församlingens gudstjänstliv och att det utrymme som frigörs i koret genom att altarringen inte sätts tillbaka är nödvändigt med hänsyn till hur församlingen numera utformar olika gudstjänster.

25. För att kyrkobyggnaden ska kunna brukas och fylla sin funktion är det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening viktigt att gudstjänsten kan anpassas till moderna behov. Att en åtgärd är avsedd att tillgodose liturgiska behov bör tillmätas särskild vikt vid intresseavvägningen.

26. Mot detta intresse ska ställas att kyrkobyggnaden har, vilket är ostridigt i målet, ett högt kulturhistoriskt värde.

27. Att inte sätta tillbaka altarringen, som tillhör den ursprungliga fasta inredningen, påverkar upplevelsen av symmetrin i koret, liksom den samgestaltning som altarringen och altaruppsatsen är avsedd att utgöra.

28. Det måste dock beaktas att åtgärden inte är oåterkallelig. Det är alltså möjligt att i en framtid återställa altarringen om så anses påkallat.

29. Högsta förvaltningsdomstolen finner att pastoratets intresse av att gudstjänsten kan utformas på ett sätt som svarar mot dagens behov väger tyngre än det allmännas intresse av att bevara kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde intakt. Överklagandet ska därför bifallas.

### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens domslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Andersson, Svahn Starrsjö, von Essen* och *Anderson*. Föredragande var justitisekreteraren Helen Lidö.

---

### ***Förvaltningsrätten i Växjö (2016-11-03, tre nämndemän):***

[text här utelämnad]

Det finns enligt förvaltningsrättens mening skäl att vid bedömningen göra en avvägning mellan församlingens intresse av kyrkorummets funktionalitet och intresset av en bevarad kulturmiljö. Fliseryds kyrka har under de senaste åren genomgått ett flertal förändringar i enlighet med församlingens önskemål, vilka har godkänts av länsstyrelsen. Med hänsyn till att församlingen redan meddelats tillstånd att dela upp altarringen i sektioner samt förändra placeringen av densamma kan den tidigare enhet som länsstyrelsen anfört bör bevaras inte längre anses vara intakt. Ett tillstånd att inte återställa altarringen kan mot den bakgrunden inte anses ha så stor inverkan på bevarandet av kulturmiljön att detta ska ges företräde framför församlingens behov av ett funktionellt kyrkorum. Med beaktande av vad pastoratet anfört om betydelsen av nuvarande möblering

av koret för att detta fortsatt ska kunna fylla sin funktion i ett modernt gudstjänstliv finner förvaltningsrätten således att överklagandet ska bifallas. – Förvaltningsrätten beslutar med bifall till överklagandet att Mönsterås-Fliseryds pastorat ska beviljas tillstånd att inte återställa altarringen i Fliseryds kyrka.

*Hansson, ordförande*, var skiljaktig och anförde:

Avlägsnandet av altarringen minskar enligt länsantikvarien kyrkorummets kulturhistoriska värde. Jag finner inte skäl att ifrågasätta denna bedömning och enligt min mening påverkar tidigare beviljade förändringar inte min uppfattning i denna del. Pastoratet har anført att den nuvarande möbleringen av koret möjliggör ett modernt gudstjänstliv i enlighet med förnyade liturgiska former och att dessa förbättringar förutsätter att altarringen inte återställs på sin tidigare plats. Vidare att församlingen önskar ha upp till tre stolsrader för körsångare och andra medverkande i gudstjänsten uppställda framför den ursprungliga altaruppsatsen i kyrkan samt att det vid begravning ska finnas möjlighet att gå runt kistan. Vid syn på platsen framkom att koret i Fliseryds kyrka är rymligt och att de aktuella stolarna samt en kista utan störning av kyrkorummets funktionalitet bör kunna placeras på ett sådant sätt i koret att ett återställande av den ursprungliga altarringen möjliggörs. Ett återställande av altarringen framstår således inte som ett hinder för att koret möbleras i enlighet med församlingen krav på en ändamålsenlig användning av kyrkorummet. De vinster som uppnås genom att altarringen inte återställs ter sig därmed som begränsade i förhållande till förändringens inverkan på kyrkorummet som helhet i kulturhistoriskt hänseende. Länsstyrelsen har således haft fog för sitt beslut. Vad pastoratet i övrigt anført om att altarringen är tung och i dåligt skick utgör enligt min mening inte grund för att bifalla överklagandet. Överklagandet borde därför enligt min mening ha avslagits.

***Kammarrätten i Jönköping (2018-02-15, Green, Poulsen och Wiker):***

Länsstyrelsen meddelade i beslut den 19 oktober 2011 tillstånd enligt 4 kap. kulturmiljölagen för vissa renoveringsåtgärder i Fliseryds kyrka. Som villkor för beslutet angavs bl.a. följande. Demontering av fast inredning och konstnärlig utsmyckning ska ske varsamt. All fast inredning och konstnärlig utsmyckning som demonteras, ska efter uppförande av nytt bjälklag med golv, återmonteras på den plats i kyrkorummet där den stod innan demonteringen. Därefter har länsstyrelsen den 18 mars 2013 beslutat bl.a. att lämna tillstånd för ombyggnad av altarringen. Såvitt framgår har länsstyrelsen aldrig gett tillåtelse till permanent demontering av altarringen i Fliseryds kyrka. Altarringen ska därför betraktas som fast inredning för vilken det krävs tillstånd för väsentliga ändringar som påverkar det kulturhistoriska värdet.

Kammarrätten anser, i likhet med länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet, att altarringen och dess placering i kyrkorummet har ett kulturhistoriskt värde. Vid syn på stället har framkommit att altarringens nuvarande skick är dåligt. Det har emellertid inte framkommit att altarringens skick är så utomordentligt dåligt att dess kulturhistoriska värde inte kan återskapas. Vid syn på stället har även framkommit att



församlingens önskemål om ett flexibelt kor med plats för kör, officiant och övriga gudstjänstdeltagare samt möjlighet att hålla begravningsgudstjänst kan tillgodoses även om altarringen ställs tillbaka i koret. Församlingens önskemål om en ändamålsanpassad lokal väger inte tyngre än bevarandet av det kulturhistoriska värdet. Ett permanent borttagande av altarringen utgör en väsentlig ändring av kyrkans interiör och minskar dess kulturhistoriska värde. Kammarrätten finner därför att länsstyrelsen haft fog för sitt beslut om att avslå pastoratets ansökan om att inte behöva återställa altarringen i Fliseryds kyrka.

– Kammarrätten bifaller överklagandet och beslutar, med upphävande av förvaltningsrättens dom, att fastställa Länsstyrelsen i Kalmar läns beslut den 29 januari 2016 att avslå ansökan om tillstånd till att inte ställa tillbaka altarringen i koret i Fliseryds kyrka, Mönsterås.