



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060401

DOM
2023-12-18
Stockholm

Mål nr
P 14803-22

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2022-11-25 i mål nr P 3457-22, se bilaga A

PARTER

Klagande

Staffanstorps kommun
245 80 Staffanstorp

Motpart

S:t Staffans församling
Box 104
245 22 Staffanstorp

SAKEN

Detaljplan för A Brågarps kyrka i Staffanstorps kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens dom och fastställer Stadsbyggnadsnämndens i Staffanstorps kommun beslut den 9 juni 2022 (§ 52, dnr 2021-SBN-38) att anta detaljplan för A Brågarps kyrka i Staffanstorps kommun.

Dok.Id 2002629

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Staffanstorps kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra mark- och miljödomstolens dom och fastställa kommunens beslut att anta detaljplan för A Brågarps kyrka i Staffanstorps kommun.

S:t Staffans församling har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Kommunen har vidhållit det som kommunen anfört i mark- och miljödomstolen och tillagt sammanfattningsvis följande.

Staffanstorp är centralort i Staffanstorps kommun. Brågarps kyrka är belägen i mitten av ett grönt stråk som löper genom hela centralorten. Den centralt placerade kyrkan med den säregna kulturhistoriska miljön har en särskilt stark identitet hos medborgarna i kommunen. Kyrkomiljön omfattar, utöver kyrkan, kyrkogård med gravar och minneslund, samt solitära lövträd och en del buskvegetation. Längs med den angränsande Brågarpsvägen finns en trädallé. Kyrkan är upptagen i ”Kulturmiljöprogram för Staffanstorps kommun”, där dess kulturhistoriska värden beskrivs. Brågarps kyrka byggdes på 1100-talet och ersatte då en äldre stavkyrka i trä. I slutet av medeltiden välvdes kyrkan invändigt med spetsbågade kryssvalv. År 1854 byggdes en tornbyggnad som adderades till långhuset och förlängde detta. Kyrkan och dess omkringliggande miljö har stora kulturhistoriska värden. Byggnaden och kyrkogården omfattas av kulturmiljölagen och får inte ändras utan tillstånd från länsstyrelsen.

Detaljplanen har tillkommit i syfte att bevara den kulturella miljön vid kyrkan med de historiska värdena, vilka avviker från mycket av övrig bebyggelse i Staffanstorps centrala delar, vilka i stor utsträckning tillkommit först under den senare hälften av 1900-talet. Brågarps kyrka har därför en särskild dignitet inom kommunen. Detaljplanen har tagits fram med detta allmänna intresse i beaktande och syftar till att säkra Brågarps kyrkas kulturhistoriska värden.

Detaljplanen möjliggör samtidigt för församlingen att tillgodose sina behov och funktioner. Kommunen har inte överträtt sitt handlingsutrymme i frågor om avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen. Det finns en rimlig balans mellan vad det allmänna tjänar på planläggningen och vad församlingen skulle kunna sägas förlora. Detaljplanen hindrar inte församlingen från att fortsätta bedriva sin verksamhet på samma sätt som tidigare och därmed utan allvarliga inskränkningar. Tvärtom värnas den pågående verksamheten och detaljplanen möjliggör utveckling av verksamheten på sätt som inte var förenligt med tidigare gällande detaljplan(er). Det blir fortsatt möjligt att uppföra byggnader inom planområdet, om än inte i direkt anslutning till kyrkobyggnaden. Det blir också möjligt att anlägga ramper till kyrkan för att förbättra tillgängligheten. Mark- och miljödomstolen har lagt allt för stor vikt vid församlingens intresse av att utföra en specifik tillbyggnad och har i sin proportionalitetsbedömning inte tillräckligt beaktat att det genom detaljplanen ges goda förutsättningar att bl.a. uppföra solitärbyggnader på utvalda platser inom planområdet, med så kort avstånd som 20 meter till kyrkobyggnaden. Detaljplanen hindrar således inte församlingens pågående verksamhet utan begränsar enbart i viss mån möjligheterna till att bygga ut den pågående verksamheten, såtillvida att sådan exploatering är hänvisad till områden på ett visst avstånd från den befintliga kyrkobyggnaden.

Församlingen har, utöver det den anfört i mark- och miljödomstolen, framhållit sammanfattningsvis följande.

Förändringar av kyrkorum berör och väcker starka känslor. Kyrkorummet kan inte ses som ett museum utan måste betraktas som ett rum som ska kunna användas i församlingens vardagsarbete, i möten som både omfattar barn med deras behov och äldre med deras begränsningar. Kraven på tillgänglighet gäller Svenska kyrkans verksamhet och byggnader och därmed också Brågarps kyrka. Brågarps kyrka är en av Lunds stifts äldsta och minsta kyrkor. Eftersom drygt 85 procent av församlingsborna bor i tätorten Staffanstorps, så har Brågarps kyrka kommit att bli församlingens huvudkyrka. Med tiden har det blivit uppenbart att den lilla kyrkan saknar en del av de funktioner man numera önskar sig av en kyrka. Församlingen har därför länge önskat få utforma kyrkan så att den bättre skulle kunna möta barns behov och reducera bristerna för människor med funktionsbegränsningar.

Tillbyggnaden som församlingen sökte bygglov för fick godkänt av Länsstyrelsen i Skåne län i februari 2020 som uttalade att ”förslaget är anpassat efter kyrkans karaktär och kulturhistoriska värden”. Nämndens handläggning visar på bristande kunskap om Brågarps kyrka och S:t Staffans församlingsliv och det kan ifrågasättas om ärendet fått en saklig och objektiv prövning. Kyrkobesökarnas behov och konsekvenserna av en nekad tillgänglighetsanpassning har inte bedömts på rätt sätt och grundar sig inte i någon djupare kunskap om kyrklig verksamhet. Detaljplanen skulle omöjliggöra många av de förbättringar som församlingen anser behövs för att möta vanliga behov hos kyrkobesökare och församlingsbor. Uteblir de önskade förbättringarna av tillgängligheten, påverkar det självklart församlingens verksamhet. Nämndens uppfattning framstår mer som allmänt tyckande än grundat på antikvariskt sakkunnig expertis. Församlingen önskar få göra de skäligen tillgänglighetsåtgärder som kommunen vill stoppa genom detaljplanen. Åtgärderna skulle göras med respekt och hänsyn till kyrkobyggnadens aktningvärda historia men också i medvetenhet om att kyrkobyggnaden inte är ett fornminne utan något som är byggt för att användas i församlingens liv.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen gör inte någon annan bedömning än mark- och miljödomstolen i frågan om nämnden varit behörig att anta detaljplanen och om detaljplanen avviker från översiktsplanen.

Frågan är därmed om kommunen vid utformningen av detaljplanen har tagit skäligen hänsyn till de befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande, enligt 4 kap. 36 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och om det, enligt bestämmelsen i 2 kap. 1 § PBL om hänsynstagande till både allmänna och enskilda intressen, finns en rimlig balans mellan de berörda intressena.

Vid den proportionalitetsbedömning som därmed ska göras gäller enligt Högsta domstolen följande. Bestämmelsen i 2 kap. 1 § PBL ger uttryck för att det alltid ska finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut och de konsekvenser som beslutet får för motstående intressen. Detta innebär att kommunen måste avstå från att besluta

på ett visst sätt, där det i och för sig föreligger författningsstöd, om de negativa följderna för den enskilde inte står i rimlig proportion till de motstående allmänna eller enskilda intressen som kommunen vill tillgodose. 2 kap. 1 § PBL utgör en egen rättsregel som i förekommande fall kan komplettera de mer konkreta bestämmelserna i PBL. Den konkreta bestämmelsen om hänsynstagande i 4 kap. 36 § PBL handlar enligt lagtexten om befintliga, dvs. redan existerande, förhållanden. Det intresse som ska beaktas enligt den paragrafen är i första hand den pågående markanvändningen, i princip inte ett intresse att i framtiden kunna utnyttja en byggrätt. Vidare utgår lagen tydligt från att en byggrätt bara är skyddad under detaljplanens genomförandetid. Det kan därför endast om tämligen särpräglade omständigheter föreligger bli fråga om att anse att den enskilde har en befogad förväntan och ett så skyddsvärt intresse av att en byggrätt inte förloras vid en ny detaljplan att det ska tillmätas betydelse vid bedömningen av om kommunen har tagit vederbörlig hänsyn till den enskildes intresse. (Se avgörandet NJA 2023 s. 642 ”Åkers Runö”, punkterna 8–13.)

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att det i detta fall inte är fråga om några sådana särpräglade förhållanden som skulle innebära att annat än den pågående markanvändningen tillmäts betydelse vid bedömningen enligt 4 kap. 36 § PBL. Mark- och miljööverdomstolen bedömer att kommunen har tagit skäligen hänsyn till församlingens nuvarande verksamhet vid antagande av detaljplanen. I den bedömningen fäster Mark- och miljööverdomstolen vikt vid att detaljplanen visserligen inte tillåter tillbyggnader till kyrkan men möjliggör att kyrkan görs tillgänglig för personer med nedsatt rörelseförmåga genom ramper och att solitära byggnader, med de funktioner som församlingen är i behov av för att i större utsträckning än nu kunna tillgängliggöra verksamheten, kan uppföras på nära avstånd till kyrkan.

Utredningen utvisar att Brågarps kyrka har höga kulturhistoriska värden. Det allmänna intresset av att värna dessa värden, genom att bevara kyrkobyggnaden intakt och inte tillåta tillbyggnader till den, får bedömas som starkt. Även om intresset av att tillgängliggöra kyrkorummet, som mark- och miljödomstolen har framhållit, också är angeläget måste det anses föreligga en rimlig balans mellan nyttan av detaljplanen och konsekvenserna den får för de motstående intressena. Detta särskilt med beaktande av att planen också möjliggör åtgärder som innebär ökad tillgänglighet jämfört med idag.

Sammanfattningsvis finner Mark- och miljööverdomstolen att kommunen vid antagandet av detaljplanen har tagit skälig hänsyn till de befintliga förhållandena och att detaljplanen ger uttryck för en rimlig balans mellan de berörda allmänna och enskilda intressena. Mark- och miljödomstolens dom ska därmed ändras och kommunens beslut att anta detaljplanen fastställas.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Karin Wistrand och Åsa Hanna, referent, tekniska rådet Johan Hjalmarsson samt tf. hovrättsassessorn Cecilia Drum.

Föredragande har varit Alexander Persson.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2022-11-25
meddelad i
Växjö

Mål nr P 3457-22

PARTER

Klagande

S:t Staffans församling
Box 104
245 22 Staffanstorps

Motpart

Staffanstorps kommun
245 80 Staffanstorps

ÖVERKLAGAT BESLUT

Staffanstorps kommun, Stadsbyggnadsnämndens beslut den 9 juni 2022, § 52, i ärende nr 2021-SBN-38, se bilaga 1

SAKEN

Antagande av detaljplan för A, Brågarps kyrka, Staffanstorps kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver Stadsbyggnadsnämndens i Staffanstorps kommun beslut den 9 juni 2022, § 52, att anta detaljplan för A, Brågarps kyrka, Staffanstorps (2021-SBN-38).

BAKGRUND

Stadsbyggnadsnämnden i Staffanstorps kommun (nämnden) beslutade den 9 juni 2022 att anta detaljplan för fastigheten A, Brågarps kyrka. Beslutet har överklagats av S:t Staffans församling (församlingen) till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Församlingen har yrkat att detaljplanen ska upphävas. Till stöd för sitt yrkande har församlingen i huvudsak anfört följande.

Efter att länsstyrelsen beviljat församlingen tillstånd enligt kulturmiljölagen till ändring av kyrkobyggnad, ansökte församlingen den 27 maj 2020 om bygglov för tillbyggnad av församlingens kyrka. Nämnden beslutade den 10 maj 2021 om anstånd på grund av att ett planarbete för ändring av detaljplan hade påbörjats.

Från början ansåg nämnden – utan att hänvisa till någon sakkunnig inom kulturhistoria, arkeologi eller annan historisk expertis – att församlingens bygglovssökta tillbyggnad skulle förvanska byggnaden, som är särskilt värdefull utifrån historisk, kulturhistorisk och miljömässig synpunkt. Syftet med den nya detaljplanen angavs då vara att säkra de kulturhistoriska värdena och samtidigt möjliggöra för kyrkan att tillgodose sina behov och funktioner. Detaljplanen uppfyller dock inte alls nämndens målskrivning för planen. Den skulle innebära att Brågarps kyrka inte kan tillgodose sina behov av funktioner. De kyrkbesökare som har funktionshinder skulle även framöver ha svårt att få sina behov mätta. De familjer med barn som vill fira gudstjänst i Brågarps kyrka skulle även de framöver erfara att det finns gudstjänstbesökare som har svårt för att närvarande barn ger ljud ifrån sig, inte minst bland de som sällan firar gudstjänst och ganska ofta från de som deltar i tacksägelse efter anhöriga. Återkommande ges tydliggörande blickar eller kommentarer till föräldrar och barn om att de stör. Med bygglovsansökan vill församlingen skapa förutsättningar för att familjer skall kunna fira gudstjänst i Brågarp, men den nya detaljplanen skulle omöjliggöra den lösningen.

På liknande sätt försvårar planen även för människor med funktionshinder. Det handlar inte endast om människor som är gamla. Många av dem som vill fira gudstjänst vill inte att deras fysiska svårigheter skall få oönskad uppmärksamhet. Erfarenheten från församlingens företrädare, både från anställda och ideella, är att många har svårt för att ta sig till toaletter m.m. i församlingsgården, men att man inte vill uppmärksamma sina problem genom att t.ex. be om hjälp att ta sig in och ut ur kyrkorummet och uppför backen till församlingsgården. Resultatet är besvärande ofta att kyrkobesökare väljer att stanna hemma för att slippa visa sina svårigheter och tillkortakommanden.

En solitär byggnad kan inte erbjuda det värde som den önskade tillbyggnaden kan, vad gäller sådant som väntrum inför begravningar, skötbord under vintertid, plats för klädhängare eller förvaring. Inte heller kan en solitär byggnad erbjuda en enkel samvaro i direkt anslutning till gudstjänsterna. Eftersom församlingen sätter stort värde på mänskliga möten, skulle det i församlingens ögon innebära en betydande förlust om man inte kunde erbjuda denna enkla samvaro i direkt anslutning till kyrkorummet. När detta inte kan göras, försvinner människor på vägen.

Ett förbud mot den önskade tillbyggnaden skulle innebära att man inte möjliggör för kyrkan att tillgodose sina behov och funktioner på denna punkt, vilket nämnden också angivit som sitt mål för detaljplanen. Detaljplanen är ett oproportionerligt ingrepp i församlingens nyttjande av sin egen mark och byggnad.

I granskningshandlingen påstås att en solitär byggnad i tillräcklig utsträckning skulle uppfylla de behov barn har. Församlingen menar dock att den bristande erfarenhet av och kunskap om gudstjänstliv som nämndens ledamöter visat, inte ger dem förmåga att avgöra frågor av denna karaktär. Församlingen har redan tidigt i utredningsarbetet undersökt möjligheten att bygga en solitär byggnad i någorlunda närhet till Brågarps kyrka. När sådana förslag granskades, fann församlingen dock med en sällsynt stor enighet att en solitär byggnad inte kan möta det som är församlingens önskemål och behov. Församlingen beslöt därför att släppa tankarna

på en solitär byggnad och kom att vidareutveckla idén om en tillbyggnad, så som deras bygglovsansökan avser.

Man kan naturligtvis tycka att det kunde räcka med att församlingen firar särskilda barntillvända gudstjänster ett par, tre gånger per termin, så som t.ex. nomineringsgruppen Kyrkan Bästa skriver i ett yttrande. En sådan begränsning skulle dock på ett avsevärt sätt inskränka barns rätt till andligt växande och utveckling. Regelbundenhet i gudstjänstbesöken är lika angeläget inom den andliga miljön så som regelbunden fysisk träning är inom sport och idrott. För övrigt skulle konsekvensen av att barnen inte välkomnas till kyrkan efter sina förutsättningar bli att inte heller föräldrarna kommer utan stannar hemma. Den av församlingen önskade tillbyggnaden skulle på ett avsevärt sätt förbättra församlingens bemötande av barn av olika slag, inte minst barn med olika typer av funktionshinder. En fristående byggnad en bit ifrån själva kyrkobyggnaden skulle kunna inte kunna fungera på ett likvärdigt eller jämförbart sätt. En seriös barn-konsekvensanalys från kommunens sida hade försökt visa hur en solitär byggnad skulle kunna uppfylla målen som församlingen sätter för en barntillgänglig tillbyggnad. Genom den önskade tillbyggnaden till Brågarps kyrka kommer församlingen att bättre uppfylla barnkonventionen och barns andliga rättigheter. Särskilt framhålls barns rätt att uttrycka sin mening och få den respekterad. Nämnden har på intet sätt vinnlagt sig om detta.

Nämndens hantering av församlingens bygglovsansökan och nämndens beslut om detaljplan bryter dessutom mot förvaltningslagen. Med planförslaget kan församlingen inte göra Brågarps kyrka tillgänglig för barn och människor med funktionshinder. Församlingen vill göra en tillbyggnad med respekt och hänsyn till kyrkobyggnadens aktningvärda historia, men också i medvetenhet om att kyrkobyggnaden inte är ett museum, utan något som är byggt för att användas i församlingens liv. Att nämnden, när fördröjningen av bygglovshanteringen inte räckte, använder planmonopolet för att förhindra en specifik tillbyggnad som föreslagits av församlingen, kan inte vinna stöd i nuvarande lagstiftning eller praxis. Att en politisk majoritet i kommunen, som råkar tycka illa om ett förslag framtaget

av en välrenommerad arkitekt, ska kunna totalt begränsa kyrkans framtida utveckling är ett maktmissbruk.

Nämndens arbete med en ny detaljplan kom inte igång förrän resultatet från kyrkovalet blev tydlig, när krafterna kopplade till Kyrkan Bästa inte uppnådde tillräcklig styrka för att församlingens bygglovsansökan skulle dras tillbaka. I det läget gick nämnden in på ett okonventionellt sätt genom att upprätta en detaljplan som innebär en allvarlig inskränkning i äganderätten. Dessa begränsningar av hur församlingen ska kunna utveckla en av sina kyrkobyggnader görs godtyckligt.

Nämnden har inte heller hänvisat till antikvarisk sakkunskap när de har valt att stoppa den tillbyggnad som Länsstyrelsen i Skåne län gett sitt godkännande till. Beslutet brister i saklighet. Nämndens ordförande har påstått att det ska vara de lokala politikerna i kommunen som ska ta ställning i frågan och inga hänsyn har getts till den majoritet som röstade på någon av de nomineringsgrupper som gav sitt stöd till tillbyggnaden. Den beslutande majoriteten i nämnden, varav majoriteten inte tillhör Svenska kyrkan, har fattat ett beslut som är mycket långtgående. Olägenheterna som nämnden därmed åsamkar församlingen är avsevärda.

Den okunnighet och kyrkliga ointresse som nämndens beslut bygger på, ska inte få hindra arbetet att göra Brågarps kyrka mer tillgänglig. Det kan inte vara lagstiftarens mening att kommuner ska kunna välja vilka lagar de vill följa och vilka de väljer bort. Det vore bedrövligt om lokala tyckare som ogillar förändringar av kyrkobyggnader kan sätta stopp för de förslag till ändringar som antikvariskt sakkunniga i länsstyrelsen välkomnar och som är väl anpassade för kyrkans karaktär och kulturhistoriska värden.

Den framtagna detaljplanen är oproportionerligt inskränkande i förhållande till konsekvenserna för församlingens verksamhet. Den är endast proportionerlig till det syfte som kommunen har – att stoppa en utbyggnad som man inte har förmåga att se värdet i.

Nämnden har inte heller varit behörig att anta detaljplanen, eftersom beslutet att anta detaljplanen är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Vidare ankommer det på mark- och miljödomstolen att pröva i vad mån detta planförslag är i överensstämmelse med översiktsplanen för Staffanstorps kommun.

Nämnden har yttrat sig över församlingens överklagande och i huvudsak anfört följande.

Kommunen motsätter sig överklagandet. Enligt plan- och bygglagens första och andra kapitel är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten och göra avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen.

Kommunen har efter att ansökan om bygglov för tillbyggnad av kyrkan inkommit, funnit att gällande detaljplaner för fastigheten är inaktuella då de i tillräckligt hög grad inte tillgodoser det allmänna intresse av att bevara kyrkobyggnaden som en solitär byggnad i den skepnad den gavs vid senaste tillbyggnaden 1854. Detta allmänna intresse har således bedömts väga tyngre än församlingens enskilda intresse av att addera nya funktioner till kyrkobyggnaden medelst en ny tillbyggnad. Därför har kommunen låtit ta fram den nya detaljplan vilken antogs av nämnden den 9 juni 2022 och som nu överklagats av församlingen.

Frågan om antagande av detaljplanen är inte av sådan art att det så kallade delegeringsförbudet skulle inträda. Detaljplanen och den avsedda markanvändningen strider varken mot översiktsplanen eller något annat beslut av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen. Beslutet är inte heller i övrigt av sådan principiell beskaffenhet, eller av större vikt för kommunen som helhet, att det skulle förhindra nämnden att fatta beslut i enlighet med den av kommunfullmäktige givna delegationen.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Kommunal angelägenhet

Enligt 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten.

Allmänna och enskilda intressen

Vi prövning av frågor om planläggning och bygglov ska hänsyn tas till både enskilda och allmänna intressen, se 2 kap. 1 § PBL.

Enligt 2 kap. 3 § PBL ska planläggning, bl.a. med hänsyn till natur- och kulturvärden samt mellankommunala och regionala förhållanden, främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse och en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper.

Av 2 kap. 6 § första stycket PBL framgår bl.a. att vid planläggning ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan, som är lämpligt med hänsyn till möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området samt till behovet av framtida förändringar och kompletteringar.

Enligt 2 kap. 6 § tredje stycket ska ett bebyggelseområdes särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden skyddas samt ändringar och tillägg i bebyggelsen göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas.

Förutom bedömningen av kulturhistoriska värden enligt 2 kap. PBL framgår av 4 kap. 3 § kulturmiljölagen (1988:950) bl.a. att kyrkobyggnader som är uppförda och kyrkotomter som har tillkommit före utgången av år 1939 inte får ändras på något väsentligt sätt utan tillstånd av länsstyrelsen och att länsstyrelsen får ställa sådana villkor för tillstånd som är skäliga med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen.

Förutom de ovan nämnda bestämmelserna i PBL om tillgänglighet för alla samhällsgrupper samt utformning och placering med hänsyn till personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, finns övergripande krav på att byggnader ska vara tillgängliga och användbara för personer med rörelse- eller orienteringsnedsättningar även i 8 kap. 1, 4, 7 och 9 §§ samt i 3 kap. plan- och byggförordningen (2011:338). Vidare anges i Boverkets föreskrifter och allmänna råd om avhjälpande av enkelt avhjälppt hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser (BFS 2013:9 – HIN 3) att enkelt avhjälppta hinder ska åtgärdas.

Detaljplans omfattning och utformning

Enligt 4 kap. 33 § PBL ska en planbeskrivning bl.a. innehålla en redovisning av de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser samt om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelsen. En sådan avvikelse från översiktsplanen ska då anges i kungörelse av planförslaget och i underrättelse inför granskning, se 5 kap. 11 d § 1 stycket. 3 p. och 5 kap. 19 § 3 p. PBL.

Av 4 kap. 36 § första stycket PBL framgår vidare att en detaljplan, utöver den allmänna intresseavvägningen i 2 kap. 1 § PBL, ska vara utformad med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande.

Bemyndigande

En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, se 5 kap. 27 § PBL.

Prövningsramen

Enligt 13 kap. 17 § PBL ska den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna. Om myndigheten vid en prövning enligt första stycket finner att beslutet strider mot en rättsregel, ska beslutet upphävas i sin helhet. Annars ska beslutet fastställas i sin helhet.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Domstolen konstaterar inledningsvis att genomförandetiden i de två gällande planerna har gått ut och att kommunen därmed är oförhindrad att genom en ny detaljplan för området pröva en reglering av bebyggelsemiljöns utformning.

Prövningsramen

Mark- och miljödomstolen ska enligt 13 kap. 17 § PBL endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna. I så fall ska domstolen upphäva planen i sin helhet. Annars ska beslutet fastställas i sin helhet.

Mark- och miljödomstolens prövning av målet begränsas dessutom av det överklagade beslutet. Det innebär att domstolen inte kan pröva om nämnden hade fog för att besluta om anstånd enligt 9 kap. 28 § PBL.

De invändningar som domstolen har att pröva är därmed

- om beslutet att anta detaljplanen omfattats av delegeringsförbud,
- om detaljplanen avviker från översiktsplanen samt
- om nämnden baserat beslutet på en tillräcklig utredning och gjort en korrekt intresseavvägning.

Planen omfattas inte av delegeringsförbud

Mark- och miljödomstolen konstaterar inledningsvis att det finns en delegation från kommunfullmäktige i Reglemente för Stadsbyggnadsnämnden. Eftersom det finns en delegation, är frågan om detaljplanen ska anses vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt och om den därmed omfattas av delegeringsförbudet.

Både en kyrka och en begravningsplats utgör platser dit allmänheten har tillträde och som enligt domstolens bedömning kan anses ha ett visst allmänt intresse. De vårdas och ägs dock av enskild verksamhet. Genom planen bekräftas dessutom i huvudsak nuvarande användning. Planen berör inte heller några allmänna intressen utanför kyrkans område och har inte någon betydande områdespåverkan utanför kyrkans områden.

Enligt mark- och miljödomstolens bedömning kan planen därför inte anses vara av principiell beskaffenhet eller större vikt i PBL:s mening. Detaljplanen behöver därmed inte upphävas endast på denna grund.

Detaljplanen strider inte mot översiktsplanen

Markanvändningskartan i översiktsplanen anger befintlig tätort med möjlighet till förtätning. Den nu föreslagna användningen i detaljplanen bekräftar den nuvarande användningen av detaljplanen. Det finns inte heller något annat i detaljplanen som avviker från översiktsplanen.

Mark- och miljödomstolens bedömning är att detaljplanen inte avviker från översiktsplanen och detaljplanen ska därför inte upphävas på denna grund.

Allmänna och enskilda intressen

De frågor som främst har lyfts fram för intresseavvägning mellan allmänna och enskilda intressen avser kulturhistoriska värden samt tillgänglighet för olika samhällsgrupper och personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Den allmänna bestämmelsen i 2 kap. 1 § PBL innebär att en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen alltid ska genomföras. Bestämmelsen i 4 kap. 36 § PBL utgör sedan en precisering av hur den allmänna hänsynsbestämmelsen ska tillämpas vid detaljplaneläggning. Enligt den senare bestämmelsen ska en detaljplan vara utformad med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. Båda bestämmelserna innebär att proportionalitetsprincipen ska beaktas och att det därför alltid ska finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut i en fråga och de konsekvenser som beslutet får för enskilda intressen. Den senare bestämmelsens tillämpningsområde omfattar även situationer där den enskilde har ett starkt intresse av att kunna bedriva en verksamhet utan allvarliga inskränkningar (se Mark- och miljööverdomstolens den 21 december 2015 i mål nr P 9935-14 och den 12 februari 2020 i mål nr P 7973-17).

I den samlade plan- och byggregleringen finns ett flertal krav på tillgänglighet och målsättningar om ett samhälle som utformas så att alla kan delta och som har betydelse bland annat för lokaler dit allmänheten har tillträde. Församlingen har också utförligt beskrivit sina intressen av att, med bevarande av kulturhistoriska värden, kunna tillgängliggöra kyrkan för alla personer och att kunna använda sin fastighet för framtida förändringar.

Med den antagna detaljplanen skulle det visserligen vara möjligt att uppföra kompletterande byggnader, solitärer, inom området och att anlägga ramper till

själva kyrkan för att förbättra tillgängligheten. Planbeskrivningen är dock endast kortfattad med relativt vaga förklaringar. Nämnden har härvid inte närmare redovisat vilka konsekvenser detaljplanen bedöms få för tillgängligheten inne i själva kyrkobyggnaden eller för hur förutsättningarna för att inkludera olika grupper av besökande inne i kyrkan har bedömts vid en intresseavvägning och proportionalitetsbedömning.

Både kommunen och församlingen lyfter fram viljan att skydda kulturhistoriska värden. Nämnden har som utgångspunkt visserligen ett tolkningsföreträde avseende lämplig utformning av mark och bebyggelse vari ingår bland annat bedömningen av kulturhistoriska värden. De kulturhistoriska värdena, som skyddas även av annan lagstiftning med möjlighet att ställa villkor, ska dock också ingå i den intresseavvägning som i fråga om detaljplan ska göras med hänsyn till befintliga bebyggelse-, fastighets- och äganderättsförhållanden.

Det kan dessutom uppfattas strida mot detaljplanens natur att hantera byggnadsfrågor för en enskild fastighet genom beslut om detaljplan som hade kunnat hanteras genom bygglovsprövning.

Enligt domstolens bedömning har kyrkan anfört starka skäl för att genom att åtgärda avhjälpbara hinder kunna tillgängliggöra sin verksamhet och kunna inkludera besökande med olika behov i kyrkobyggnaden. Proportionalitetskraven innebär att det alltid ska finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut i en fråga om de konsekvenser beslutet får för enskilda intressen.

Med hänsyn till de befintliga ägarförhållandena, till den verksamhet som kyrkan bedriver samt avser att bedriva och tillgängliggöra, står nämndens beslut om detaljplan enligt domstolens bedömning inte i rimlig proportion till den skada som planen medför för kyrkan och kyrkans verksamhet. Enligt mark- och miljödomstolens bedömning har beslutet om detaljplan sammanfattningsvis därmed inte utformats med tillräckliga hänsyn till kyrkans intresse av att – med beaktande av kulturhistoriska värden – bedriva och tillgängliggöra sin verksamhet. Eftersom

planen därmed strider därför mot 4 kap. 36 § PBL ska den upphävas. Vad nämnden anfört i domstolen ändrar inte den bedömningen.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)
Överklagande senast den 16 december 2022.

Annika Wahlfried Wikingsson

Jonas T Sandelius

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Annika Wahlfried Wikingsson ordförande, och tekniska rådet Jonas T Sandelius. Föredragande har varit beredningsjuristen Emil Thäter.

Skiljaktig mening, se nästa sida.

Skiljaktig mening

Tekniska rådet Jonas T. Sandelius är av skiljaktig mening och anför följande.

Den intresseavvägning som domstolen ska göra är den mellan kommunens intressen och församlingens intressen. Kommunens intresse består av att planlägga i enlighet med det kommunala planmonopolet och att bevara kyrkans kulturhistoriska värden. Församlingens intressen består av att tillgängliggöra kyrkan för alla personer och av att få använda sin fastighet utifrån befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden, även för framtida förändringar och kompletteringar.

Enligt min bedömning har tillräcklig hänsyn tagits till enskilda intressen och nämnden har därmed gjort en korrekt intresseavvägning. Visserligen är det en kortfattad planbeskrivning med vaga förklaringar, men genomförandetiden i de två gällande planerna har gått ut. Kommunen är därmed oförhindrad att genom en ny detaljplan för området pröva en reglering av bebyggelsemiljöns utformning. Det blir dessutom fortsatt möjligt att uppföra byggnader inom området, om än inte i direkt anslutning till kyrkobyggnaden. Det blir också fortsatt möjligt att anlägga ramper till kyrkan för att förbättra tillgängligheten. Nämnden har vanligtvis ett tolkningsföreträde till bedömningen av lämplig utformning av mark och bebyggelse och i detaljplanen bekräftas främst befintliga bebyggelseförhållanden och dess användning. En proportionalitetsbedömning leder inte till någon annan bedömning. Därför ska detaljplanen inte upphävas på denna grund.

Enligt min bedömning ligger den antagna detaljplanen därmed inom ramen för vad den kommunala självbestämmanderätten medger enligt PBL. Nämndens beslut att anta detaljplanen strider inte mot någon rättsregel. Det har inte heller framkommit brister i underlaget eller några andra omständigheter som ger anledning att upphäva detaljplanen. Överklagandet bör därför avslås.