



PM

Datum 2020-11-26
Klassificering 3.4.4
Dnr RAÄ-2018-2740

Avdelning ADM
Enhet Ju
Författare Nils Åberg

Konsekvensutredning del 2 gällande begravningsplatser

Innehåll

Konsekvensutredning del II	1
Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå	1
En beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer tillstånd	4
De som berörs av regleringen	4
Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på	5
Kostnadmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen	5
En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	7
En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser	7

Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Kulturmiljöforum genom Länsstyrelsen i Skåne län har i skrivelse till Riksantikvarieämbetet påtalat (RAÄ 2018-3908) ett förändrat beteende hos vissa gravrättsinnehavare genom att de återlämnar gravrätter i förtid och återlämnar gravanordningen till huvudmannen eller begär eget borttagande. Detta sker ofta i samband med att huvudmännen ställer höga krav på säkerhetsåtgärder (arbetsmiljöåtgärder) vad gäller stående gravvårdar. Sammantaget leder detta till att gravrätten återlämnas till huvudmannen samt att gravrättsinnehavare önskar ta bort gravanordningen. Det framgår

vidare av underlaget i RAÄ 2018-3908 att kyrkogårdsförvaltningarna rationaliserar hanteringen och tar bort gravanordningarna och att gravarna inte återbesätts.

Riksantikvarieämbetet erfar att åtgärden att ta bort gravstenarna prövas generellt sätt inte enligt kulturmiljölagen. Problemet med icke återbesatta gravrätter och borttagna gravvårdar har funnits i ca 10 år och takten av borttagandet ökar.

Behovet att tydliggöra att borttagande av gravvårdar har en negativ konsekvens för kulturvärdena och att åtgärden bör tillståndsprövas är klarlagd genom utredningen i ovan ärende RAÄ 2018-3908. En del av problemet är att det sker genom borttagande av "en gravsten" åt gången dvs. tolkningen av väsentlighetsrekvisitet enligt 4 kap. 13 § kulturmiljölagen kan vara problematiskt i tillämpningen. RAÄs vägledning för 4 kap. kulturmiljölagen anger att gravanordningar bör anses utgöra fast anordning och att en ändrings samlade effekter ska prövas redan när man sätter igång med en åtgärd som kommer att få sådan angiven slutlig effekt dvs. för detta fall när flera gravanordningar kommer att tas bort inom överskådlig tid.

Riksantikvarieämbetet konstaterar att kulturmiljölagens reglering av tillståndsplikten är annorlunda för begravningsplatser än för kyrkobyggnader och kyrkotomter. RAÄs föreskrifter (7-10 §§ KRFS 2012:2) har dock reglerat bl.a. tillståndsfrågan gemensamt. Detta ändras genom förslaget med en egen uppdelning.

Det saknas vidare bestämmelser och råd om vad som ska utgöra fast anordning i föreskrifterna vad gäller gravanordningar.

Undantaget från tillståndsplikten för sedvanliga underhållsåtgärder enligt 4 kap. 5 § kulturmiljölagen gäller endast åtgärder på kyrkobyggnader och kyrkotomter. RAÄs föreskrifter 8 § KRFS 2012:2 anger dock att detta undantag gäller även för begravningsplatser. Denna del bör särskiljas så att undantaget i 4 kap. 5 § inte gäller för begravningsplatser. Det har betydelse även för tillsynsåtgärder enligt 4 kap. 17 § samt att det finns behov av att innehållet och bedömningar i vård- och underhållsplanen för begravningsplatsen klargörs. Därmed kan den få en ökad tyngd för att underhållsåtgärder ska kunna genomföras på ett adekvat sätt utan risker för skador på värdena inom en begravningsplats så att de därmed skulle behöva tillståndsprövas. Bestämmelsen om vård- och underhållsplan för både kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser bör få allmänna råd om dessas innehåll. Vidare bör tydliggöras att länsstyrelsens handläggning av dessa utgör tillsyn enligt 4 kap. 17 §.

RAÄs föreskrifter 5 § p. 2 KRFS 2012:2 anger att en övergiven begravningsplats utgör kyrkotomt. Denna bestämmelse är inte i överensstämmelse med 4 kap. 12 § KML som inte gör skillnad mellan aktiva och övergivna begravningsplatser och löser sannolikt inte problemet med upphörda/övergivna begravningsplatser där det inte finns en kyrkobyggnad samt att bestämmelsen inte anger de rekvisit som krävs för att det ska anses vara en kyrkotomt och föreskriften är sannolikt heller inte förenlig med HFDs avgöranden om kyrkotomter (se HFD 2018 ref. 10) och det resonemang som förs i förarbetena till KML om behovet av en tydlig särreglering görs mellan kyrkotomt och begravningsplats.

En beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer tillstånd

Tillståndsplikten enligt 4 kap. 13 § kulturmiljölagen behöver tillämpas korrekt och den kan preciseras genom föreslagna föreskrifter och allmänna råd. Den hantering som sker idag innebär att väsentliga kulturvärden inom våra begravningsplatser försvinner eller riskerar att försvinna och det sker utan tillståndsprövning enligt kulturmiljölagen.

Enligt statistik från 2008 finns det knappt 3 100 begravningsplatser hos huvudmännen. Av dessa är cirka 2 400 belägna intill en kyrka¹. Cirka 500 begravningsplatser ligger sålunda sannolikt inte inom ett område som numera kan anses som kyrkotomt. Dessa får enligt förslaget ett klagörande om det skydd som gäller enligt kulturmiljölagen även om begravningsplatsen också lagts eller läggs ned med stöd av begravningslagen.

De som berörs av regleringen

Kyrkogårdsförvaltningar genom Svenska kyrkan, de kommunala begravningshuvudmännen i Stockholm och Tranås², samt länsstyrelserna.

Åtta av tio som dör i Sverige får en förrättning inom Svenska kyrkan vid sin begravning. Andelen har minskat över tid. 1979 var andelen 93,5 procent. Kostnaden för begravningsverksamheten som bedrivs av huvudmännen inom Svenska kyrkan har under senare år varit cirka 4 miljarder kronor per år.³

¹ SOU a a s 31

² SOU 2015:26 Begravningsläring, s 21

³ SOU a a s 22



I Sverige finns 642 begravningshuvudmän som hör till Svenska kyrkan och två kommunala huvudmän genom Stockholms och Tranås kommuner.

Vad gäller hur många gravanordningar som berörs av förslaget hade man behövt statistik på antal som återlämnas, av gravrättsinnehavare, eller där gravrättsinnehavaren ansöker om tillstånd att få ta bort en gravanordning, men det finns enligt uppgift från SKAO ingen sådan tillgänglig statistik. Frågan har också ställts till SCB gällande statistik över antal återlämnade gravrätter till huvudmännen under åren 2010-2020, och även den sk.. KyrkBokredovisningen vad gäller kostnaden för underhåll av återlämnade gravrätter men enligt uppgift finns ingen sådan redovisning.

Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på 22 § kulturmiljöförordningen (1988:1188)

Kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Tillståndspliktens omfattning är sedan lång tid tillbaka reglerad i 4 kap. 13 § kulturmiljölagen. Konsekvenserna för huvudmännen av införandet av tillståndsplikten bör sålunda redan anses ha beaktats. Föreslagna föreskrifter och allmänna råd återställer sannolikt antalet tillståndsprövningar till den omfattning som borde ha förelegat redan när tillståndsplikten infördes. Vidare bör antalet tillståndsansökningar inte bli omfattande eftersom dessa endast är aktuella om huvudmännen önskar få tillstånd att ta bort gravanordningarna. Syftet med tillståndsplikten och föreslagna förtydliganden är att borttagandet i huvudsak ska upphöra. Det bör

också gå att samla ett antal tillståndsprövningar i samma ärende om det gäller en och samma begravningsplats.

Enskilda personer med gravrätt, som erhåller tillstånd att ta bort gravanordningar enligt 7 kap. 28 § begravningslagen, behöver sannolikt avvakta att huvudmannen ansöker och erhåller tillstånd enligt 4 kap. 13 § kulturmiljölagen för att en gravanordning ska vara möjliga att ta bort. Den tidsutdräkt som detta kan medföra för enskilda personer utgör såvitt kan bedömas ingen kostnad.

Vård- och underhållsplanernas innehåll har redan med nuvarande regleringen i huvudsak den omfattning som nu kodifieras i föreslagen föreskrift. De osäkerheter som kan finnas om innehållet minskar, vilket bör ses som en förenkling. Vård- och underhållsplaner ska kontinuerligt uppdateras och föreslagna ändringar bör beaktas när uppdateringar sker.

Sammantaget bör bedömningen om konsekvenserna bli densamma som vid införandet av föreskrifterna 2011 (se Konsekvensutredning 2011-11-07 i ärende 312-01138-2010).

Föreskrifter för 4 kap. kulturmiljölagen meddelades till följd av regeringsbeslut (Ku 2010/624/KT) daterat 2010-03-25. Det bör därför inte finnas något egentligt alternativ för myndigheten att inte uppdatera föreskrifterna.

Eventuella åtgärder till följd av föreskrifterna i syfte att bevara begravningsplatsernas kulturhistoriska värden och kostnader för vård- och underhåll för att bibehålla fasta anordningar finansieras i första hand av begravningsavgiften, i andra hand av KAE eller genom 7:2 anslaget. De tillståndspliktiga åtgärder som vidtas av



arbetsmiljöskäl (belastningsprov etc.) ligger dock sannolikt utanför vård- och underhåll för både kulturmiljö och god gravkultur.

Det saknas offentlig statistik för att kunna bedöma antalet gravanordningar som kommer att omfattas av bevarandet (se ovan under De som berörs av regleringen). Riksantikvarieämbetet har som anges ovan efterfrågat statistik från SKAO men det finns enligt uppgift inte någon statistik att erhålla vad gäller antalet gravanordningar som omfattas av tillståndsplikten.

En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Kulturmiljöfrågor omfattas inte av Europeiska unionens jurisdiktion.

En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Inga särskilda hänsyn behöver tas vad gäller tidpunkten.

Det krävs inga speciella informationsinsatser. Ett eventuellt utfall av länsstyrelsernas kommande yttranden bör dock beaktas om det framgår där om behov av några särskilda hänsyn.