

PM 2016:33 RII (Dnr 110-1922/2015)

Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena

Remiss från Kulturdepartementet

Remisstid den 10 mars 2016

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Roger Mogert anför följande.

Ärendet

Riksantikvarieämbetet har på regeringens uppdrag gjort en översyn av regelverk och dess tillämpning för kyrkliga kulturminnen. I rapporten ”Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena” beskrivs resultatet av den översyn av regleringen avseende de kyrkliga kulturminnena och dess tillämpning som Riksantikvarieämbetet utfört. Rapporten presenterar också förslag till regeländringar som Riksantikvarieämbetet ser behov av utifrån den genomförda översynen.

Utgångspunkten för översynen är att lagstiftningen ska tillämpas enhetligt över hela landet och i enlighet med lagstiftarens intentioner. Syftet är att identifiera områden där det råder diskrepans mellan den faktiska tillämpningen och det önskvärda tillståndet och där så är fallet förklara vad denna diskrepans beror på. Rapporten innefattar förslag till ändringar i kulturmiljölagen. Rapporten fokuserar kring de kulturvärden som förvaltas av i huvudsak Svenska kyrkan i sin roll som fastighetsägare för ett stort antal kyrkobyggnader och begravningsplatser. Stockholms stad och Tranås kommun är de enda kommunala förvaltarna av allmänna begravningsplatser, vars kulturvärden också omfattas av lagstiftningen.

Rapporten finns att läsa i sin helhet på [Riksantikvarieämbetets hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, kulturnämnden och kyrkogårdsnämnden. Kulturnämndens kulturmiljöutskott har svarat i nämndens ställe.

Stadsledningskontoret bedömer att rapporens förslag främst är en skärpning av regelverket. Kontoret är dock kritiskt till att statlig ersättning, till kyrkliga kulturminnen, enbart kan gå till Svenska kyrkan.

Kulturnämndens kulturmiljöutskott är positiv till skärpningen av regelverket men kritiska till att statlig ersättning, till kyrkliga kulturminnen, enbart kan gå till Svenska kyrkan.

Kyrkogårdsnämnden har i sak ingenting att erinra kring de förslag som förs fram i översynen. Nämnden anser att tillgång till statlig ersättning för underhåll och renovering av begravningsplatser borde vara neutralt oavsett om huvudmannskapet för begravningsverksamheten är kyrkligt eller kommunalt.

Mina synpunkter

Det är generellt positivt med Riksantikvarieämbetets förslag till förtydligande av lagtexten och övrigt regelverk. Tillgång till statlig ersättning för underhåll och renovering av begravningsplatser bör dock göras neutralt oavsett om huvudmannskapet för begravningsverksamheten är kyrkligt eller kommunalt. Statliga anslaget bör kunna användas för att vårda och underhålla Stockholms stads mycket värdefulla miljöer som till exempel Skogskyrkogården och Norra begravningsplatsen.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen "Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena" hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 12 februari 2016

ROGER MOGERT

Bilaga

Riksantikvarieämbetets rapport Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena, sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Riksantikvarieämbetet har på regeringens uppdrag gjort en översyn av regelverk och dess tillämpning för kyrkliga kulturminnen. I rapporten "Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena" beskrivs resultatet av den översyn av regleringen avseende de kyrkliga kulturminnena och dess tillämpning som Riksantikvarieämbetet utfört. Rapporten presenterar också förslag till regeländringar som Riksantikvarieämbetet ser behov av utifrån den genomförda översynen.

Utgångspunkten för översynen är att lagstiftningen ska tillämpas enhetligt över hela landet och i enlighet med lagstiftarens intentioner. Syftet är att identifiera områden där det råder diskrepans mellan den faktiska tillämpningen och det önskvärda tillståndet och där så är fallet förklara vad denna diskrepans beror på. Rapporten innefattar förslag till ändringar i kulturmiljölagen. Rapporten fokuserar kring de kulturvärden som förvaltas av i huvudsak Svenska kyrkan i sin roll som fastighetsägare för ett stort antal kyrkobyggnader och begravningsplatser. Stockholms stad och Tranås kommun är de enda kommunala förvaltarna av allmänna begravningsplatser, vars kulturvärden också omfattas av lagstiftningen.

Översynen av tillämpningen av reglerna rörande de kyrkliga kulturminnena visar på att tillämpningen, såväl tillståndsprövning som tillsyn, skiljer sig åt mellan länsstyrelserna. Orsakerna till detta är flera. I några fall rör det sig om att länsstyrelserna tolkar omfattningen av tillsynsansvaret olika, i andra beror det på brist av resurser eller kompetens. Länsstyrelserna tillämpar ett enhetligt tillsynsbegrepp. Tillsynen begränsas dock till följd av otillräckliga resurser. Det råder också viss oklarhet angående vilka objekt som omfattas av länsstyrelsernas tillsynsansvar. En viss diskrepans förekommer i länsstyrelsernas gränsdragning mellan vilka åtgärder som är tillståndspliktiga och vilka som är att betrakta som sedvanligt underhåll.

Orsakerna som identifierats är otydligheter i lagstiftning, okunskap om motiveringarna i proposition samt att tillämpningen sedan lång tid inte varit i överensstämmelse med lagens formulering. Riksantikvarieämbetet föreslår förändringar rörande begreppen kyrkobyggnad och begravningsplats för att förtydliga länsstyrelsernas tillsynsansvar och skapa samstämmighet mellan bestämmelser. Vidare föreslås att nuvarande lag- och förordningstext kompletteras med bestämmelser om anmälan av överlåtelse, myndigheternas tillträde till tillsynsobjekten samt ansvar för att föra förteckningar över de kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser som omfattas av lagens tillståndsplikt.

De nuvarande bestämmelserna saknar bötesbestämmelser med möjlighet att döma till böter vid olovligt utförda åtgärder på de kyrkliga kulturminnena.

Riksantikvarieämbetet föreslår därför att skapa möjlighet att utdöma böter för olovligt utförda åtgärder. Riksantikvarieämbetet föreslår också att förtydliga begreppet kyrkotomt samt bestämmelse om fastställande av gränser. Vidare föreslås att bedömningsgrunden för vad som ska vara tillståndspliktigt omformuleras från att vara väsentlig ändring till att vara påverkan på det kulturhistoriska värdet.

Kartläggningen visar också på att det i de nuvarande bestämmelserna finns behov av att harmonisera reglerna för olika grupper av ägare och förvaltare för de kyrkliga kulturminnena. Samtliga länsstyrelser har påtalat att de lider brist på resurser och

kompetens samt tillgång till remissinsanser med denna kunskap. Utredningen föreslår vidare att nuvarande lagstiftning kompletteras med en skrivning om länsstyrelsernas möjlighet att ställa villkor om medverkan av antikvarisk sakkunnig.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, kulturnämnden och kyrkogårdsnämnden. Kulturnämndens kulturmiljöutskott har svarat i nämndens ställe.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 3 februari 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterar att utgångspunkten för översynen är att lagstiftningen ska tillämpas enhetligt över hela landet och i enlighet med lagstiftarens intentioner. De förändringar som föreslås bedöms främst beröra länsstyrelsernas handläggning vid tillståndsprövning.

Det är endast Svenska kyrkan som har rätt till statlig ersättning enligt kulturmiljölagen för kulturhistoriskt motiverade kostnader vid vård och underhåll av kyrkliga kulturminnen. För år 2016 uppgår den ersättningen till cirka 500 miljoner kronor. I alla kommuner i Sverige utom Stockholm och Tranås, äger Svenska kyrkan allmänna begravningsplatser. I Stockholm har begravningsverksamheten av tradition kommunen som huvudman.

Stadsledningskontoret är kritiskt till att statlig ersättning, till kyrkliga kulturminnen enligt kulturmiljölagen, endast kan fördelas till Svenska kyrkan och att förslaget inte har tagit med en ändring om detta. För Stockholms stad skulle Skogskyrkogården och Norra begravningsplatsen kunna vara aktuella för anslag, om det statliga anslaget även skulle komma att innefatta begravningsplatser med kommunala huvudmän.

Stadsledningskontoret bedömer att de förändringar som föreslås generellt kan tolkas som en skärpning av regelverket, då bland annat bedömningsgrunden för vad som ska vara tillståndspliktigt omformuleras från att vara väsentlig ändring till att bara innefatta påverkan på det kulturhistoriska värdet. Stadsledningskontoret kan konstatera att rapporten saknar en djupare analys om huruvida förslagens skärpningar av regelverk förändrar framtida möjligheter till ändrad användning av de fastigheter som berörs och vilka tillkommande kostnader och handläggningstider förslagen innebär för de ärenden som kommer att påverkas av skärpningen.

Kulturnämndens kulturmiljöutskott

Kulturnämndens kulturmiljöutskott beslutade vid sitt sammanträde den 10 februari 2016 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Kulturförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 26 januari 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Kulturförvaltningen är positiv till Riksantikvarieämbetets förslag till förtydligande av lagtexten och övrigt regelverk. Exempelvis föreslagna ändring av bedömningsgrunden för tillståndspliktiga åtgärder på begravningsplats är mycket bra och kommer underlätta arbetet med dessa miljöer.

Kulturförvaltningen är också positiv till att Riksantikvarieämbetet ska inleda en dialog kring kunskapsuppbyggnad och kompetens kring kyrkligt kulturarv. Kulturförvaltningens uppfattning är att läns museernas roll i detta sammanhang behöver förtydligas.

Kulturförvaltningen är dock kritisk till att statlig ersättning till kyrkliga kulturminnen enligt Kulturmiljölagen endast kan fördelas till Svenska kyrkan. Denna fråga tas inte upp i översynen. Enligt lagen har Svenska kyrkan rätt till ersättning av staten för kulturhistoriskt motiverade kostnader vid vård och underhåll av kyrkliga kulturminnen. För år 2016 uppgår denna ersättning till 530 miljoner kronor, en mycket stor summa att jämföra med det statliga anslaget till kulturmiljövård i övrigt som uppgår till cirka 240 miljoner kronor årligen.

I alla kommuner i Sverige utom Stockholm och Tranås, äger Svenska kyrkan allmänna begravningsplatser. I Stockholm har begravningsverksamheten av tradition kommunen som huvudman. Nuvarande regelverk innebär att Kyrkogårdsförvaltningen inte kan beviljas kyrkoantikvarisk ersättning för sådana åtgärder som Svenska kyrkan får ersättning för. Kulturförvaltningen anser att detta bör ändras så att det statliga anslaget även kan användas för att vårda och underhålla Stockholms stads mycket värdefulla miljöer som till exempel Skogskyrkogården och Norra begravningsplatsen.

Kyrkogårdsnämnden

Kyrkogårdsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 3 februari 2016 att överlämna förvaltningen tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Kyrkogårdsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 11 januari 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Stora kulturhistoriska värden på begravningsplatserna inom Stockholms stad

Stockholms stad, genom kyrkogårdsnämnden, förvaltar idag 11 allmänna begravningsplatser inklusive två krematorier, de flesta med mycket stora kulturhistoriska värden. I och med att 9 av begravningsplatserna är byggda före 1939 omfattas de per automatik av KML:s skyddsparafer. Råcksta begravningsplats, invigd 1964, omfattas också av KML kap 4 på grund av dess höga kulturhistoriska värden. Strandkyrkogården är den enda av stadens begravningsplatser som inte omfattas av KML:s skyddsparafer.

Två av begravningsplatserna; Skogskyrkogården och Norra begravningsplatsen, utgör dessutom riksintressen för kulturmiljövården enligt miljöbalkens kap 3. Skogskyrkogården är sedan 1994 ett världsarv på Unesco:s lista och inhyser därmed universella värden att vårda och förvalta. Särskilda skyddsföreskrifter finns framtagna för förvaltningen av Skogskyrkogården.

Förvaltningen har ett mycket gott samarbete med Stockholms stadsmuseum som bistår med antikvarisk kompetens. En ständig dialog förs också med Länsstyrelsen kring underhållsåtgärder och nödvändiga förändringar.

Förvaltningen av världsarvet sker i samverkan med ett världsarvsråd där bland annat Stockholms stadsmuseum och Länsstyrelsen finns representerade.

All vård och underhåll av de kommunala begravningsplatserna finansieras via begravningsavgiften.

Förutom de 11 begravningsplatserna ger också kyrkogårdsnämnden bidrag till 12 församlingar i Stockholms stad som på uppdrag av nämnden förvaltar allmänna begravningsplatser. Av bidraget, som 2016 uppgår till 11 mnkr, har drygt 3 mnkr avsatts för särskilda underhållsåtgärder, alltifrån trädvårdsinsatser till specifika renoveringar. Församlingarna har därutöver möjlighet att söka kyrkoantikvarisk ersättning för medfinansiering i olika projekt.

När Svenska kyrkan och staten fick förändrade relationer år 2000 kom parterna överens

om att kyrkan ska få ersättning av staten för vården av kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser. Den kyrkoantikvariska ersättningen uppgår till 460 mnkr för år 2016.

Enligt Svenska Kyrkans egna uppgifter har ansökningar om kyrkoantikvarisk ersättning för 2016 rört framför allt kyrkobyggnader, cirka 80 procent, därefter begravningsplatser och kyrkotomter cirka 13 procent, och kyrkliga inventarier cirka 4 procent

Synpunkter på rapporten

Förvaltningen ställer sig frågande kring rapportens påstående att Stockholms stad fått yttra sig i ett tidigare remissutskick med förslag till förändringar. Någon remiss har inte inkommit till staden.

Förvaltningen har i sak ingenting att erinra kring de förslag som förs fram. Det är positivt att lagstiftningen tydliggör att kommunen likväl som Svenska kyrkan har ett ansvar för kontroll och uppföljning av inventarier.

I rapporten redogörs för att systemet med kyrkoantikvarisk ersättning har sin grund ”i de förfogandeinskränkningar och fördyringar i samband med vård och underhåll som bestämmelserna i 4 kap KML innebär för Svenska kyrkan”.

Det är i så motto märkligt att församlingarna inom Stockholms stad kan söka kyrkoantikvarisk ersättning vid renoverings- och underhållsprojekt på sina kyrkogårdar men inte den kommunala begravningshuvudmannen i Stockholm. Tillgång till statligersättning för underhåll av begravningsplatser borde vara neutralt oavsett om huvudmannaskapet för begravningsverksamheten är kyrkligt eller kommunalt.