

PM

Datum 2011-11-07
Dnr 312-01138-2010
Version 1.0

Avdelning Samhällsavdelningen
Enhet Kulturminnen
Författare Lotta Eriksson Kockum

Konsekvensutredning

Verkställighetsföreskrifter till 4 kap. 1-17 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Innehållsförteckning

Inledning	2
Problemanalys	2
Varierande handläggningspraxis	3
Otillräcklig tillsyn	3
Ojämn fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning	4
Målet med verkställighetsföreskrifterna	6
Länsstyrelsen stärks	6
Fastighetsägarens ansvar tydliggörs	6
Underlag för bedömning av kulturhistoriskt motiverade kostnader	7
Alternativ till verkställighetsföreskrifterna	7
Berörda parter och bedömning av konsekvenser	7
Inledande bestämmelser	7
Kyrkobyggnader och kyrkotomter	7
Tillståndsplikt för kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser	8
Vård- och underhållsplan	8
Kyrkliga inventarier	8
Ersättning till Svenska kyrkan	8
Konsekvenser för länsstyrelsen	8
Konsekvenser för fastighetsägare och/eller församlingar	8
Konsekvenser för Svenska kyrkan	9
Konsekvenser för Riksantikvarieämbetet	9
Konsekvenser för museerna	9
Konsekvenser för olika målgrupper i samhället	10
Verkställighetsföreskrifternas överensstämmelse med Sveriges medlemskap i EU	10
Tidpunkten för ikraftträdande av verkställighetsföreskrifterna	10
Informationsinsatser	10
Kontaktpersoner	11



Inledning

Enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska en myndighet som utfärdar regler som kan tänkas ha konsekvenser för bland annat andra myndigheter, näringsliv och andra organisationer sammanfatta konsekvenserna av regelförändringen i en konsekvensutredning.

Konsekvensutredningen förklarar bakgrunden och redovisar motiven för Riksantikvarieämbetets förslag till föreskrifter för 4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Föreskrifterna riktar sig i första hand till länsstyrelserna men även till fastighetsägare och församlingar som förvaltar kyrkliga kulturminnen.

I regeringsbeslut (Ku 2010/624/KT) daterat 2010-03-25 ger regeringen Riksantikvarieämbetet i uppdrag att utarbeta föreskrifter och allmänna råd för att tillämpningen av 4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) ska bli mer enhetlig när det gäller tillståndsgivning och tillsyn. Utgångspunkten för uppdraget ska vara att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen mellan berörda aktörer samt att öka förutsägbarheten och enhetligheten i processen för kyrkoantikvariska frågor. Därutöver bör beaktas att Svenska kyrkan inom ramen för gällande bestämmelser, ska ges ökade möjligheter att disponera över de kyrkliga kulturminnena i enlighet med församlingarnas behov. Uppdraget ska genomföras i samråd med Svenska kyrkan, länsstyrelserna och andra berörda aktörer.

Riksantikvarieämbetet har enligt 22 § förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. rätt att meddela föreskrifter för verkställigheten av 4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Problemanalys

2008 presenterade Riksrevisionen en granskning av statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena i en rapport med samma namn.¹ Riksrevisionens slutsats i rapporten är att de statliga insatserna måste förändras på flera punkter för att skyddet av de kyrkliga kulturminnena ska fungera långsiktigt.

¹ RiR 2008:2 *Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena*

Riksrevisionen rekommenderar att Riksantikvarieämbetet inom ramen för sitt överinseendeuppdrag bör

- ge ut föreskrifter och allmänna råd angående tillsyn och tillståndsgivning på det kyrkoantikvariska området,
- ta fram vägledning för och följa upp länsstyrelsernas prioriteringar och bedömningar av antikvarisk merkostnad och
- följa upp länsstyrelsernas tillsyn av de kyrkliga kulturminnena.

Några av de problem som Riksrevisionen tar upp i sin rapport har Riksantikvarieämbetet lyft fram i sina yttrande om kyrkoantikvarisk ersättning gentemot Svenska kyrkan och i redovisningen av regeringsuppdrag Ku2008/172/KT. Andra frågor har belysts i Riksantikvarieämbetets rapporter om tillämpningen av 2-4 kap. kulturminneslagen.

Varierande handläggningspraxis

Den regionala variationen i handläggningspraxis och ojämna bedömningar av ärenden gällande kyrkliga kulturminnen visar behovet av verkställighetsföreskrifter och vägledning. När det gäller bedömning av ansökningar om ändring av kyrkobyggnad, kyrkotomt och begravningsplats är regelverket inte tillräckligt utförligt, vilket öppnat för en osäkerhet som i sin tur lett till en länsvis varierande tillämpning. Lagtexten ger endast uttryck för vilka åtgärder som alltid kräver tillstånd från länsstyrelsen men inte vilka handlingar som krävs för länsstyrelsens bedömning av åtgärdernas påverkan på de kulturhistoriska värdena. Lagtexten preciserar inte heller vad som avses med till exempel kyrkobyggnad, kyrkotomt, väsentlig ändring och sedvanligt underhåll vilket medför ojämn bedömning över landet.

Samarbete mellan länsstyrelserna över länsgränserna sker i varierande omfattning kring frågor rörande tillståndsgivning. Med ett ökande samarbete kring dessa frågor uppnås mer enhetliga bedömningar av vilka åtgärder som är tillståndspliktiga och vilka villkor som är skäliga att ställa i relation till den aktuella ändringens omfattning. Ett ökat samarbete resulterar också i ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan länsstyrelserna.

Otillräcklig tillsyn

I kulturminneslagens inledande kapitel fastslås att länsstyrelsen har tillsyn över kulturminnesvården i länet och att Riksantikvarieämbetet har överinseende över kulturminnesvården i landet. I förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m.

anges att länsstyrelsen vid sin tillsyn ska samverka med kulturminnesvårdande organ inom länet, särskilt läns museerna och motsvarande museer. Vidare ska Riksantikvarieämbetet och länsstyrelse enligt förordningen samråda med stiftet om det behövs vid ärenden rörande kyrkliga kulturminnen.

Länsstyrelsernas tillsyn är i dagsläget huvudsakligen händelsestyrd, dvs. granskning som sker på grund av att en församling ansökt om eller fått tillstånd att genomföra en förändring. Nackdelen med denna tillsyn är att kyrkliga kulturminnen som försummas av förvaltaren inte upptäcks vilket på sikt kan leda till att kulturhistoriska värden går förlorade.

Med utvecklade verktyg förbättras länsstyrelsens möjligheter att utöva en effektiv tillsyn. Även för fastighetsägare och församling är sådana redskap centrala för att kunna bedriva en god fastighetsförvaltning och egenkontroll av de kyrkliga kulturminnena.

Ojämn fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning

Svenska kyrkan har enligt 4 kap. 16 § kulturminneslagen rätt till viss ersättning av staten för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Svenska kyrkan beslutar om fördelning av ersättning mellan stiftet. Stiftet beslutar om fördelning inom sitt område. Riksantikvarieämbetet ska ges tillfälle att yttra sig över fördelningen i landet. Länsstyrelsen ska ges tillfälle att yttra sig över fördelningen i länet. Svenska kyrkan har antagit *Villkor och allmänna råd* för fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning. Villkoren antogs av Kyrkofondens styrelse 2001 och reviderades 2006. Under 2010 har Kyrkokansliet påbörjat ett nytt revideringsarbete i vilket Riksantikvarieämbetet deltagit i referensgruppen.

Skälet till att Svenska kyrkan har ansvaret för att fördela den kyrkoantikvariska ersättningen är enligt regeringens skrivelse om kyrkoantikvariska frågor 2008/09:220 att det är Svenska kyrkan som har ansvaret för att de kyrkliga kulturminnena vårdas och underhålls enligt bestämmelserna i kulturminneslagen. Om ersättningen fördelas genom Svenska kyrkan blir det lättare för kyrkan att planera och att göra de prioriteringar som är en förutsättning för att vård och underhåll ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt och rationellt sätt.²

² Regeringens skrivelse 2008/09:220, s. 8.

I Riksrevisionens rapport uppmärksammas det faktum att långt ifrån alla församlingar som genomför åtgärder som kan vara berättigade till kyrkoantikvarisk ersättning söker denna ersättning. Anledningen till detta kan variera men några orsaker är bland annat att ansökningsprocessen upplevs som besvärlig, bristande information från stift, länsstyrelse och länsmuseum om ersättningen och problem med egenfinansieringen. Svenska kyrkan lyfter i sin redovisning för år 2010 fram församlingarnas bristande förmåga till egenfinansiering vid åtgärder berättigade till kyrkoantikvarisk ersättning som ett växande problem.³

Kyrkoantikvarisk ersättning är i gällande system efterfrågestyrd, dvs. kräver en aktiv ansökan från det förvaltande organet. Detta innebär att kyrkoantikvarisk ersättning inte alltid går till de objekt där de antikvariska behoven är störst. Riksrevisionen pekar i sin rapport på att Svenska kyrkan har en god överblick över vad som utförts med stöd av kyrkoantikvarisk ersättningen men att en samlad bild av det totala vårdbehovet saknas.⁴

Begreppet antikvarisk merkostnad är centralt i hanteringen av kyrkoantikvarisk ersättning. Enligt propositionen 1998/99:38 definieras den som:
*"Den antikvariska ersättningen är avsedd bara för den del av kostnaden för förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena som är en följd av bestämmelserna i 4 kap. kulturminneslagen. Det är med andra ord fråga om sådana överkostnader, sk. antikvariska merkostnader eller kulturhistoriska överkostnader, som uppkommer på grund av kulturhistoriska hänsynstaganden."*⁵

I Riksrevisionens granskning framkommer det att det finns stora regionala skillnader vad gäller utfallet av den antikvariska merkostnaden för liknande projekt. Det finns även stora skillnader mellan länen i hur dessa prioriterar ersättningsansökningarna, skillnader som inte grundar sig i de antikvariska behoven. Dessa skillnader har också Riksantikvarieämbetet påpekat i sina yttranden till Svenska kyrkan inför den årliga fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning liksom i sin rapport *Kyrkoantikvarisk ersättning 2002-2008*. Därutöver har Riksantikvarieämbetet påtalat det faktum att kyrkoantikvarisk ersättning även används till bland annat administration och kompetenshöjande insatser vilket är en

³ Svenska kyrkans redovisning för år 2010 angående de kyrkliga kulturvärdena och användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen, s. 7.

⁴ RiR 2008:2, s. 61

⁵ Prop. 1998/99:38, s. 144.



avvikelse i förhållande till statens uttalade intentioner med kyrkoantikvarisk ersättning.

Målet med verkställighetsföreskrifterna

Målet med verkställighetsföreskrifterna är att förbättra förutsättningarna för fastighetsägare/församlingar att förvalta de kyrkliga kulturminnena enligt kulturminneslagens krav samtidigt som länsstyrelsernas tillämpning av lagen ska bli mer enhetlig över landet.

Länsstyrelsen stärks

I föreliggande förslag till verkställighetsföreskrifter tydliggörs rollerna för de aktörer som hanterar de kyrkliga kulturminnena. Länsstyrelsen har ansvaret för att kvalitet upprätthålls vid tillståndsprövning och tillsyn av de kyrkliga kulturminnena. Avsikten med förslaget till verkställighetsföreskrifter är att länsstyrelsen ska kunna ta detta ansvar i samverkan med andra berörda aktörer, huvudsakligen fastighetsägarna. Detta konkretiseras i ett tydligt regelsystem för ansökningshandlingar, vård- och underhållsplaner och förteckningar över kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga inventarier. Det framgår tydligt vilka handlingar som fastighetsägaren ska tillställa länsstyrelsen inför tillståndsprövning och det finns klara riktlinjer för vilka uppgifter en vård- och underhållsplan och förteckningar över kulturhistorisk värdefulla kyrkliga inventarier ska innehålla för att fungera för länsstyrelsernas tillsyn.

Förslaget till verkställighetsföreskrifterna förtydligar också kulturminneslagens tillämpning och vad som ska avses med kyrkliga kulturminnen.

Fastighetsägarens ansvar tydliggörs

Förslagen till verkställighetsföreskrifter tydliggör fastighetsägarens och/eller församlingens ansvar i relation till kulturminneslagens bestämmelser. Ett tydligt regelsystem för ansökningshandlingar, dokumentation, vård- och underhållsplaner och förteckningar över kulturhistorisk värdefulla kyrkliga inventarier preciserar fastighetsägarens och/eller församlingens åtaganden och gör systemet mer förutsägbart och genomskådligt.

I verkställighetsföreskrifterna ges fastighetsägaren och/eller församlingen riktlinjer och instrument för en löpande tillsyn och skötsel enligt kulturminneslagens krav.



Underlag för bedömning av kulturhistoriskt motiverade kostnader

Med tillstånds- och tillsynsunderlag av hög kvalitet och likvärdig utformning underlättas såväl länsstyrelsernas som Svenska kyrkans bedömning av kulturhistoriskt motiverade kostnader och prioriteringar i samband med fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning. En överblick över hela det av kulturminneslagen skyddade beståndet ökar möjligheten att göra relevanta bedömningar med hög målpuppfyllelse för den kyrkoantikvariska ersättningen.

Alternativ till verkställighetsföreskrifterna

Om verkställighetsföreskrifterna inte genomförs kommer de nuvarande allmänna råd som givits ut av Riksantikvarieämbetet att fortsätta att gälla, kompletterade av den vägledning som tagits fram inom nuvarande regeringsuppdrag. Därmed skulle även problemen som beskrivits ovan inom hanteringen av de kyrkliga kulturminnena till stor del kvarstå.

Problemen kan kortfattat sammanfattas: handläggningens tillämpningspraxis varierar över landet, otillräcklig tillsyn, otydliga roller mellan parterna i systemet och en fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning som delvis varit ojämn över landet och delvis oförenlig med statens intentioner med ersättningen.

Berörda parter och bedömning av konsekvenser

Föreskrifterna berör i samtliga delar såväl länsstyrelse som Riksantikvarieämbetet varvid de parterna i behandlas nedan. Rubriksättningen följer den i föreskrifterna.

Inledande bestämmelser

Församlingar, kyrkliga samfälligheter och kyrkogårdsförvaltningar som äger och förvaltar kyrkliga kulturminnen.

Ägare till kyrkotomter och begravningsplatser samt kyrkliga inventarier enligt 4 kap. kulturminneslagen samt ägare till kyrkobyggnader enligt 4 kap. 2 § kulturminneslagen.

Kyrkobyggnader och kyrkotomter

Fastighetsägare till kyrkobyggnader och kyrkotomter enligt 4 kap. 3 och 4 §§ kulturminneslagen.

Tillståndsplikt för kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser

Fastighetsägare till kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser enligt 4 kap. 3 och 13 §§ kulturminneslagen.

Vård- och underhållsplan

Fastighetsägare till kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser enligt 4 kap. 3, 4, 13 och 14 §§ kulturminneslagen.

Kyrkliga inventarier

Ägare till kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga inventarier samt ägare till av annan kyrklig byggnad på kyrkotomt eller begravningsplats.

Ersättning till Svenska kyrkan

Svenska kyrkans organisatoriska delar såsom nationell nivå, stift och församlingar.

Konsekvenser för länsstyrelsen

Vissa länsstyrelser arbetar redan idag på ett sätt som i stora drag motsvarar föreskrifternas riktlinjer. Andra länsstyrelser behöver förändra sitt arbetssätt, främst när det gäller tillståndshantering och tillsyn.

Föreskrifterna innebär i en implementeringsfas ett merarbete för länsstyrelserna för informationsinsatser och uppföljning. Sammanställning av förteckningar enligt föreskrifternas 12 § innebär även det ett merarbete i de fall sådana förteckningar inte redan finns. I ett längre tidsperspektiv bör detta merarbete dock kompenseras genom bättre verktyg för tillståndshantering och tillsyn.

En ytterligare arbetsbesparing är att antalet överklaganden av länsstyrelsens beslut förväntas minska, vilket minskar länsstyrelsernas arbete med hantering av överklaganden och medverkan i domstolsprocesser.

Konsekvenser för fastighetsägare och/eller församlingar

För fastighetsägare och/eller församlingar innebär förslaget en ökad belastning i så mån att de som ännu inte har en vård- och underhållsplan för kyrkobyggnad, kyrkotomt och begravningsplats ska ta fram en sådan. Det är dock enligt Svenska kyrkans kyrkobyggnadsregister idag 2121 kyrkobyggnader och 894 begravningsplatser som omfattas av 4 kap. 3 och 13 §§ kulturminneslagen som redan har någon form av vård- och underhållsplan.

Vård- och underhållsplaner är viktiga instrument i arbetet med förvaltning av de kyrkliga kulturminnena. Vård- och underhållsplanerna ska stärka förvaltningen



med hänsyn till egendomens kulturhistoriska värden samt fungera som ett verktyg vid löpande tillsyn och skötsel liksom vid ekonomisk planering.

För fastighetsägare inom Svenska kyrkan innebär bestämmelsen om vård- och underhållsplaner endast en mindre ekonomisk belastning då kyrkoantikvarisk ersättning kan utgå för denna typ av planeringsunderlag. På sikt förväntas vård- och underhållsplanerna leda till en effektivare planering och förvaltning med ekonomiska besparingar som följd.

Konsekvenser för Svenska kyrkan

Svenska kyrkan som samfund berörs av verkställighetsföreskrifterna i de delar som berör kyrkoantikvarisk ersättning. Förtydligandet rörande användningsområdet för kyrkoantikvarisk ersättning går tillbaka till de förarbeten som genomfördes inför relationsförändringen mellan staten och Svenska kyrkan och införandet av kyrkoantikvarisk ersättning och innebär ingen ny reglering.

Föreskrifternas krav om vård- och underhållsplaner innebär att Svenska kyrkan även i fortsättningen kan komma att behöva avsätta en särskild ram av den kyrkoantikvariska ersättningen för att stötta församlingarna ekonomiskt med detta åtagande.

Konsekvenser för Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet kommer också att behöva genomföra informationsinsatser riktade mot länsstyrelser och Svenska kyrkan framförallt på stiftsnivå.

Då antalet överklaganden av länsstyrelsernas beslut till följd av brister i handläggningen förväntas minska innebär det att Riksantikvarieämbetets arbete med hantering av överklaganden och medverkan i domstolsprocesser minskar. Mängden överklagade ärenden av principiellt intresse för 4 kap. kulturminneslagens tillämpningsområde bedöms inte påverkas av föreskrifterna.

Konsekvenser för museerna

Museernas, i detta fall läns- och stadsmuseerna, roll som regionalt/lokalt kunskapscentrum för de kyrkliga kulturminnena stärks genom att de får en tydlig roll i processen kring beslut enligt 4 kap. 4 § kulturminneslagen.

Deras roll som regional/lokal arkivhållare för de kyrkliga kulturminnena stärks i och med att föreskrifterna anger att länsstyrelsen ska tillstålla berört museum ett

exemplar av inkommen dokumentation som länsstyrelsen villkorat i beslut om tillstånd enligt 4 kap. 3, 9 och 13 §§ kulturminneslagen.

Konsekvenser för olika målgrupper i samhället

För ett fortsatt brett folkligt stöd för bevarandet av de kyrkliga kulturminnena och en statlig medfinansiering av vård och underhåll av dessa objekt genom kyrkoantikvarisk ersättning krävs en professionell och genomslutlig hantering av såväl länsstyrelsen som Svenska kyrkan. Verkställighetsföreskrifterna ökar förutsättningarna för en sådan process.

Verkställighetsföreskrifternas överensstämmelse med Sveriges medlemskap i EU

Regleringen överensstämmer med skyldigheterna.

Tidpunkten för ikraftträdande av verkställighetsföreskrifterna

Ingen särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet. Föreskrifterna bör träda i kraft snarast möjligt.

Informationsinsatser

Information om verkställighetsföreskrifterna når berörda tex. via Riksantikvarieämbetets hemsida, i det informationsmaterial som skickas till Svenska kyrkan samt till länsstyrelserna.

Eftersom föreliggande förslag om verkställighetsföreskrifter är de första som träder i kraft för 4 kap. kulturminneslagen behövs sannolikt informationsinsatser i form av regionala seminarier inför ikraftträdandet.

För att uppnå ett väl fungerande system har Riksantikvarieämbetet inom ramarna för regeringsuppdraget utarbetat en vägledning för 4 kap. kulturminneslagen. Vägledningen kommer inte att tryckas utan publiceras på Riksantikvarieämbetets hemsida dels som ett sammanhängande dokument, dels som separata delar för respektive del i 4 kapitlet. De olika delarna planeras att revideras fortlöpande när så behövs. Därigenom kommer alltid en aktuell version av vägledningen att finnas tillgänglig.



Kontaktpersoner

Lotta Eriksson Kockum
handläggare

lotta.eriksson@raa.se

08-51918567

Maria Barkin
verksjurist

maria.barkin@raa.se

08-51918008