

Begravning

*– återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig
begravningsavgiftssats*

*Betänkande av Utredningen om vissa
begravningsfrågor*

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:82

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-24050-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Regeringen beslutade den 29 november 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över vissa frågor på begravningsområdet. Utredaren skulle analysera behovet av ändrad lagstiftning i syfte att uppnå en miljömässig hantering av metaller efter kreme-ring. Uppdraget omfattade också att analysera hur ett ansökningsförfarande och en prövning av nya begravningsmetoder skulle kunna regleras. Genom tilläggsdirektiv den 13 juni 2013 fick utredaren även i uppdrag att utreda frågan hur begravningsavgifterna för begravningsverksamheten i Stockholms och Tranås kommuner kan inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats.

Till särskild utredare förordnades från och med den 29 november 2012 överantikvarien Knut Weibull.

Som experter förordnades från och med den 23 april 2013 juristen Cecilia Forssell-Ericson, professorn Hans Ingvar Roth och prästen Cecilia Wadstein. Att som sakkunniga biträda utredningen förordnades från samma datum rättsakkunniga Karin Erkenstam, departementssekreteraren Katja Stenport Wahlsten och kanslichefen Eva Årbrandt Johansson. Från och med den 15 augusti 2013 förordnades som experter rättschefen Maria Lundqvist Norling och civilekonomen Eddy Strykowski. Från samma datum förordnades rättsakkunniga Åsa Nilsson som sakkunnig.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 mars 2013 hovrättsassessorn Ylva Meyer.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om vissa begravningsfrågor (S 2012:10).

Härmed överlämnas utredningens betänkande *Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats* (SOU 2013:82).

Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande.
Uppdraget är härmed slutfört.

Göteborg i december 2013

Knut Weibull

/Ylva Meyer

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag	17
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.	17
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:377) om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.	21
1.3 Förslag till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144)	24
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:379) om ändring i begravningslagen (1990:1144)	27
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden	29
1.6 Förslag till förordning om ändring i begravningsförordningen (1990:1147)	30
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:807) om ändring i förordningen (1999:729) om begravningsavgift	33
1.8 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	35

1.9	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:358) om behörig länsstyrelse i begravningsärenden.....	36
2	Utredningens uppdrag och arbete.....	37
2.1	Uppdraget	37
2.1.1	Återvinning av metaller efter kremering	37
2.1.2	Prövning av nya begravningsmetoder.....	37
2.1.3	Enhetlig begravningsavgiftssats	38
2.2	Arbetet	38
3	Återvinning av metaller efter kremering.....	39
3.1	Gällande rätt	39
3.1.1	Bestämmelsen i 5 kap. 6 § begravningslagen	39
3.1.2	Lokala regler för begravningsverksamheten.....	40
3.2	Tillämpningen i praktiken.....	41
3.3	Nordisk jämförelse.....	42
3.3.1	Finland	42
3.3.2	Danmark.....	43
3.3.3	Norge.....	44
3.4	Överväganden och förslag	45
3.4.1	En miljövänlig ordning präglad av respekt för den avlidna	45
3.4.2	Förutsättningar för ett etiskt försvarbart återvinningsförfarande.....	51
4	Prövning av nya begravningsmetoder.....	55
4.1	Betänkandet <i>Några begravningsfrågor</i> (SOU 2009:79)	55
4.2	Nuvarande ordning	56
4.2.1	Huvudmännens ansvar.....	56
4.2.2	Länsstyrelsernas uppgifter.....	57
4.2.3	Kremering som begravningsform	60
4.3	Allmänna utgångspunkter.....	62

4.4	Överväganden och förslag	63
4.4.1	Länsstyrelsen i Västra Götalands län gör en förhandsprövning varefter regeringen avgör.....	64
4.4.2	Förutsättningar för tillåtlighet.....	67
4.4.3	Närmare om ärendehantering vid länsstyrelsen	69
4.4.4	Illustration.....	71
5	Enhetlig begravningsavgiftssats	73
5.1	Historisk bakgrund.....	73
5.2	Nuvarande rättsläge	74
5.2.1	Begravningsavgiften.....	74
5.2.2	En enhetlig begravningsavgiftssats	75
5.2.3	Principen om den kommunala självstyrelsen.....	76
5.2.4	Proportionalitetsprincipen.....	77
5.2.5	Gränsen skatt – avgift.....	78
5.3	Överväganden och förslag.....	81
5.3.1	En enhetlig avgiftssats för hela riket	81
5.3.2	Intresseavvägning	82
6	Konsekvensbedömning	85
6.1	Förslaget om återvinning av metaller efter kremering	85
6.2	Förslaget om prövning av nya begravningsmetoder.....	87
6.3	Förslaget om enhetlig begravningsavgiftssats.....	88
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	91
7.1	Återvinning av metaller efter kremering och prövning av nya begravningsmetoder.....	91
7.2	Enhetlig begravningsavgiftssats	91
8	Författningskommentar	93
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.....	93

8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:377) om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.	96
8.3	Förslaget till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144)	99
8.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:379) om ändring i begravningslagen (1990:1144)	103
8.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden	105
8.6	Förslaget till förordning om ändring i begravningsförordningen (1990:1147).....	106
8.7	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2013:807) om ändring i förordningen (1999:729) om begravningsavgift.....	110
8.8	Förslaget till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	111
8.9	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2012:358) om behörig länsstyrelse i begravningsärenden.....	112
	Särskilt yttrande.....	113
	Bilagor	
	<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv 2012:118.....	117
	<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv 2013:67.....	125

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har sett över vissa frågor på begravningsområdet. I översynen har ingått att analysera dels behovet av ändrad lagstiftning i syfte att uppnå en miljömässig hantering av metaller efter kremering, dels hur prövning av nya begravningsmetoder kan regleras. Uppdraget har även rymt att utreda hur Stockholms och Tranås kommuner kan inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats.

I den första delen ska utredningen bedöma om det är lämpligt att återvinna metaller efter kremering med hänsyn till etiska, miljömässiga och ekonomiska värden.

I den andra delen ska utredningen utforma ett ansöknings- och prövningsförfarande för nya begravningsmetoder. Utredningen ska särskilt ta hänsyn till kraven på en värdig behandling av avlidna. Vikt ska även fästas vid miljömässiga och ekonomiska aspekter.

I den tredje delen ingår att utreda hur även begravningsverksamheten i Stockholms och Tranås kommuner kan inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats, med särskilt beaktande av frågans konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Återvinning av metaller efter kremering

Nuvarande ordning

Svensk rätt tillåter inte återvinning av metall som inte förbränts vid kremering av en avliden person. Detta framgår av 5 kap. 6 § begravningslagen (1990:1144).

Efter kremering finns det normalt i askan metallrester av olika slag, exempelvis kistbeslag och metallimplantat. Enligt 5 kap. 6 § första stycket begravningslagen ska sådana delar av stoftet som inte

har förbränts vid kremeringen tillföras askurnan. Emellertid kan vissa metallrester på grund av sitt omfång inte tillföras den. I så fall ska innehavaren av krematoriet låta förstöra delarna eller gravsätta dem inom en allmän begravningsplats.

Paragrafen har tillkommit för att säkerställa att stoftet efter en avliden person hanteras på ett värdigt och pietetsfullt sätt. Regleringen medför emellertid att en stor mängd metaller som inte förbränts vid kremeringen grävs ned i marken på landets kyrkogårdar. Enligt uppgift rör det sig om cirka 22 ton metaller varje år.

Den praktiska hanteringen av metalldelar som inte förbränts vid kremeringen varierar. Metalldelarna skiljs normalt maskinellt från askan genom en s.k. askberedare. Det förekommer emellertid att metalldelar sorteras bort manuellt. Den metall som sorteras bort från askan placeras i en behållare där metalldelar från flera kremationer samlas. Metalldelarna grävs därefter ned någonstans på kyrkogården eller läggs i en grav, separerade från stoftet och urnan.

En miljövänlig ordning präglad av respekt för den avlidna

Starka miljömässiga skäl talar för att återvinning av metallföremål ska införas. Metall är en ändlig naturresurs som det är viktigt att hushålla med. Dessutom kan giftiga metaller som grävts ned i marken påverka människors hälsa och miljön på ett menligt sätt. En ökad återvinning bidrar också till att nå det av riksdagen antagna generationsmålet för miljöarbetet och till miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Inte minst kan återvinning vara ett mer pietetsfullt sätt att ta hand om metallföremålen, än rådande förhållanden.

Sammantaget bedömer utredningen att det är mer pietetsfullt att direkt ta hand om metallföremål som inte får anses vara en del av askan efter stoftet och låta dem återgå till kretsloppet genom återvinning. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen i 5 kap. 6 § begravningslagen ändras på så sätt att metallföremål som inte förbränts vid kremering och som skiljts från askan ska återvinnas.

Förutsättningar för ett etiskt försvarbart återvinningsförfarande

Återvinning av metallföremål som inte förbränts vid kremeringen förutsätter att krematorierna använder ett likartat system.

I fråga om sortering av askan, ska krematorierna som regel använda askberedare. Manuell hantering ska ske med restriktivitet. Vidare ska varje huvudman för begravningsverksamheten upphandla tjänsten att återvinna metallföremålen.

Syftet med återvinning är att värna om människors hälsa och miljön, samtidigt som respekten för den avlidna säkerställs. Därför föreslår utredningen att den ersättning som metallåtervinningen inbringar ska gå till Allmänna arvsfonden.

Länsstyrelsens tillsynsansvar för begravningsverksamheten följer av 10 kap. 1 § begravningslagen och 5 § förordning (2012:358) om behörig länsstyrelse i begravningsärenden. Ansvaret får anses omfatta att även utöva tillsyn över återvinningsförfarandet.

Prövning av nya begravningsmetoder

Länsstyrelsen i Västra Götalands län gör en förhandsprövning varefter regeringen avgör

Utredningen anser att nya begravningsmetoder bör införas genom att de regleras i begravningslagen. För att ändå fullgöra uppdraget har följande förslag tagits fram.

Länsstyrelsernas verksamhet på begravningsområdet innefattar en stor mängd frågor och avser både tillsyn och tillstånd. Därför föreslår utredningen att länsstyrelsen är den myndighet som ska bereda ärenden som rör nya begravningsmetoder. Intresset att använda befintliga resurser motiverar även att endast en länsstyrelse gör detta. Utredningen föreslår att ansvaret ska ligga hos landets största länsstyrelse, Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Följaktligen är det till denna myndighet som ansökningar om tillåtlighet till nya begravningsmetoder ges in.

Utredningen föreslår att länsstyrelsen gör en förhandsprövning som tjänar som beslutsunderlag för regeringen som avgör ärendet. Det innebär att länsstyrelsen bereder ärendet, för att därefter överlämna frågan till regeringen med eget yttrande angående om metoden bör tillåtas. Regeringen är inte bunden av yttrandet.

Om regeringen bedömer att metoden ska tillåtas, fattas beslutet genom att regeringen beslutar om författningsändringar på förord-

ningsnivå. Därmed innebär ställningstagandet ett generellt godkännande av metoden som sådan. Det innebär dock inte att tillstånd ges till uppförande av en anläggning.

Om regeringen däremot bedömer att metoden inte ska tillåtas, lämnar den ansökan utan åtgärd. Ytterst är det fråga om en lämplighetsbedömning.

Utredningen föreslår att handläggningen vid länsstyrelsen ska finansieras genom ansökningsavgifter. Vidare föreslås att behörig sökande är någon av huvudmännen för begravningsverksamheten enligt 2 kap. 1 § begravningslagen eller den vars ansökan biträds av minst en av dessa. Behörig innehavare av en ny begravningsanläggning är den som innehar en allmän begravningsplats eller en församling. Det innebär att samma krav som gäller i fråga om vem som får anordna och driva krematorier tillämpas.

Om det finns patent föreslår utredningen att den som ansöker om tillåtlighet till en ny begravningsmetod visar att sökanden är behörig patentinnehavare eller att godkännande från patentinnehavaren till metoden finns.

Förutsättningar för tillåtlighet

Utredningen föreslår att regeringen får tillåta en ny begravningsmetod om metoden innebär en värdig behandling av avlidna och är lämplig ur miljömässiga och ekonomiska hänseenden.

För att möjliggöra en prövning av *de etiska aspekterna* ska ansökan innehålla relevant material, som dokumenterade och kvalitetssäkrade tester som visar att metoden fungerar som det redovisats i ansökan.

När det gäller en ny metods påverkan på *människors hälsa och miljön*, ska en miljömässig bedömning ske redan vid prövningen av själva metoden och inte enbart i fråga om den anläggning som ska användas.

Sökanden ska vidare presentera en analys av förväntade kostnader samt redovisa hur finansieringen ska lösas. Det krävs att metoden går att genomföra på *ett ekonomiskt rimligt sätt*.

Enhetlig begravningsavgiftssats

Gällande rätt

Enligt 9 kap. 1 § begravningslagen ska den som är folkbokförd i Sverige betala en avgift för begravningsverksamheten (begravningsavgift). Begravningsavgiften ska betalas till den huvudman inom vars förvaltningsområde den avgiftsskyldige är folkbokförd. Den genomsnittliga begravningsavgiften för inkomstår 2013 är 0,22 procent. För Tranås kommun är begravningsavgiften för samma inkomstår 0,24 procent och för Stockholms kommun 0,065 procent.

Från den 1 januari 2016 ska folkbokföring inte längre ske i en församling inom Svenska kyrkan utan i en kommun. Samtidigt införs en enhetlig begravningsavgift för huvudmän inom Svenska kyrkan. Avgiftssatsen ska beräknas på motsvarande sätt som i dag genom att kostnaderna för begravningsverksamheten divideras med beskattningsunderlaget. I stället för att detta görs för varje församling, får Kammarkollegiet i uppgift att med beaktande av samtliga huvudmäns kostnader fastställa en enhetlig avgiftssats. I de fall en kommun är huvudman för begravningsverksamheten ska alltjämt kommunen fastställa avgiftssatsen för dem som är folkbokförda inom kommunen.

En enhetlig avgiftssats för hela riket

Om Stockholms och Tranås kommuner inlemmas i systemet innebär det att Kammarkollegiet beslutar om en enhetlig begravningsavgiftssats för all begravningsverksamhet i riket. Begravningsavgiftssatsen bestäms på samma sätt som i dag genom att kostnaderna för begravningsverksamheten jämförs med den beskattningsbara inkomsten för dem som bor inom begravningshuvudmännens respektive förvaltningsområde. Huvudmännen underrättar Kammarkollegiet om sina kostnader. Kammarkollegiet har sedan att lägga samman kostnaderna och jämföra dessa med den totala beskattningsbara inkomsten för de personer som omfattas av avgiftssatsen. Kvoten däremellan utgör den avgiftssats som Kammarkollegiet ska fastställa. Kammarkollegiet ska underrätta Skatteverket om avgiftssatsen och om respektive huvudmans andel av kostnaderna. Skatteverkets betalning av avgifter till huvudmännen ska ske utifrån vars och ens andel av de totala kostnaderna för begravningsverksamheten i enlighet med de uppgifter Kammarkollegiet har lämnat

därom. Alla kommuninvånare betalar därmed begravningsavgift enligt samma avgiftssats.

Intresseavvägning mellan intresset av nationell enhetlighet och den kommunala självstyrelsen

Den grundläggande frågan är om regeringsformens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen hindrar att Stockholms och Tranås kommuner inordnas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats. Genom förslaget inskränks kommunernas rätt att bestämma storleken på avgiftssatsen. Detta är ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Principen om den kommunala självstyrelsen har lagts fast redan i regeringsformens portalparagraf, 1 kap. 1 § andra stycket. Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen gäller principen om kommunal självstyrelse för all kommunal verksamhet. Genom bestämmelsen i 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen står det samtidigt klart att utrymmet för självstyrelse inte är obegränsat. I paragrafen stadgas således att riksdagen genom lag bestämmer grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden.

Om Stockholms och Tranås kommuner införlivas i systemet, skulle en för hela landet gemensam begravningsavgift vara 0,22 procent. Effekten för de som redan ingår i systemet blir en marginell sänkning av avgiften med 0,02 procentenheter. På en årsinkomst om 250 000 kr innebär det att avgiften blir 45 kr lägre per år, eller 3,75 kr lägre per månad.

Störst effekt skulle förändringen innebära för boende i Stockholms kommun. Avgiften i Stockholms kommun om 0,065 procent skulle höjas till den gemensamma nivån om 0,22 procent. Vid en årsinkomst om 250 000 kr skulle det innebära att avgiften höjdes med 352 kr per år, eller drygt 29 kr per månad.

Generellt sett kan det konstateras att högre begravningsavgifter är vanligare i områden med lägre inkomster och tvärtom. En enhetlig begravningsavgiftssats får därför positiva fördelningseffekter. Vid en avvägning mellan intresset av nationell enhetlighet i fråga om uttag av begravningsavgift och kommunal självstyrelse, väger det första intresset enligt utredningens uppfattning tyngre. Det finns inga alternativa sätt att uppnå syftet. Därför bedömer utred-

ningen att Stockholms och Tranås kommuner kan inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats, utan att det står i strid med regeringsformens föreskrifter om den kommunala självstyrelsen.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Härigenom föreskrivs att 3 a och 4 §§ lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §²

När en kommun eller ett landsting har fastställt budgeten, *skall* kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen genast underrätta Skatteverket om den skattesats som har bestämts för det följande året.

Om skattesatsen inte har fastställts före oktober månads utgång, *skall* styrelsen genast underrätta Skatteverket om styrelsens förslag till skattesats. Har någon annan skattesats än den föreslagna fastställts, *skall* styrelsen genast underrätta Skatteverket om den fastställda skattesatsen. Om budgeten inte har fastställts

När en kommun eller ett landsting har fastställt budgeten, *ska* kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen genast underrätta Skatteverket om den skattesats som har bestämts för det följande året.

Om skattesatsen inte har fastställts före oktober månads utgång, *ska* styrelsen genast underrätta Skatteverket om styrelsens förslag till skattesats. Har någon annan skattesats än den föreslagna fastställts, *ska* styrelsen genast underrätta Skatteverket om den fastställda skattesatsen. Om budgeten inte har fastställts

¹ Lagen omtryckt 1973:437. Senaste lydelse av lagens rubrik 1977:191.

² Senaste lydelse 2003:679. Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket upphävs.

före november månads utgång, *skall*, så snart skattesatsen för den preliminära skatten har fastställts, Skatteverket underrättas om skattesatsen.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller även underrättelse om avgiftssats enligt begravningslagen (1990:1144).

före november månads utgång, *ska*, så snart skattesatsen för den preliminära skatten har fastställts, Skatteverket underrättas om skattesatsen.

4 §³

Det som sägs i denna paragraf om kommun och kommunal-skattemedel tillämpas också i fråga om landsting och lands-tingsskattemedel *samt kommuns begravningsavgiftsmedel. I fråga om slutavräkning av begravnings-avgiftsmedel gäller dock i stället bestämmelserna i sjätte stycket.*

Det som sägs i denna paragraf om kommun och kommunal-skattemedel tillämpas också i fråga om landsting och lands-tingsskattemedel.

En kommun har rätt att under visst år (beskattningsåret) av staten uppbära preliminära kommunal-skattemedel med ett belopp som motsvarar produkten av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna i kommunen enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) i fråga om kommunal inkomstskatt (skatteunderlaget) året före beskattningsåret, den skattesats som har beslutats för beskattnings-året och de uppräkningsfaktorer enligt tredje stycket som har fast-ställts senast i september året före beskattningsåret. En kommun har också rätt att under visst år (avgiftsåret) av staten uppbära fastighetsavgiftsmedel med belopp som motsvarar vad kommunen haft rätt att uppbära i sådana medel närmast föregående år med justering för skillnaden mellan de sammanlagda fastighetsavgifterna i kommunen enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen året före avgiftsåret och mot-svarande summa andra året före avgiftsåret.

Senast i september varje år ska regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställa två uppräkningsfaktorer som ska svara mot den uppskattade procentuella förändringen av skatte-

³ Senaste lydelse 2011:1300. Ändringen innebär bl.a. att sjätte stycket upphävs.

underlaget i riket. Den ena ska avse förändringen mellan andra och första året före beskattningsåret. Den andra ska avse förändringen mellan året före beskattningsåret och beskattningsåret. Under år då riksdagsval hålls i september, får regeringen dock ändra redan fastställda uppräkningsfaktorer. Detta ska ske senast en vecka efter att regeringen avlämnat budgetpropositionen.

Innan Skatteverket betalar ut kommunalskattemedel och fastighetsavgiftsmedel till kommunerna ska avräkning och tillägg för bidrag göras enligt 19 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning och 6 § lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade. Vidare ska avräkning göras enligt 62 kap. 10 § skatteförfarandelagen. Det belopp som framkommer ska betalas ut med en tolfedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämställs med allmän helgdag inte ska medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, ska utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får Skatteverket dock förordna att utbetalningen ska grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari, februari och mars grundats på inte motsvarar en tolfedel av kommunens fordran, ska den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i april eller, om det är fråga om ett större belopp, fördelas på utbetalningarna i april, maj och juni månader.

En slutavräkning av kommunalskattemedlen ska ske när besluten om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen under året efter beskattningsåret har fattats. Därvid ska en kommun som inte ingår i ett landsting behandlas som om den även utgjorde ett landsting. Produkten av skatteunderlaget enligt besluten om slutlig skatt och den skattesats som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga kommunalskattemedlen. Om summan av dessa överstiger summan av de preliminära kommunalskattemedlen enligt andra stycket ska skillnaden betalas ut till kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. I motsatt fall ska skillnaden återbetalas av kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. Utbetalning eller återbetalning ska göras i januari andra året efter beskattningsåret.

En slutavräkning av kommunens begravningsavgiftsmedel ska ske när besluten om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen under året efter beskattningsåret har fattats. Produkten av skatteunderlaget enligt besluten om slutlig skatt och den avgiftssats för begravningsavgiften som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga begravningsavgiftsmedlen. Om dessa överstiger de preliminära begravningsavgiftsmedlen enligt andra stycket ska skillnaden betalas ut till kommunen. I motsatt fall ska skillnaden återbetalas av kommunen. Utbetalning eller återbetalning ska göras i januari andra året efter beskattningsåret.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.
 2. Bestämmelsen i 4 § i sin gamla lydelse ska fortsätta att tillämpas till dess slutavräkning av begravningsavgiftsmedel reglerats för beskattningsår 2015. Bestämmelsen i 4 § i sin nya lydelse ska samtidigt tillämpas från beskattningsår 2016.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:377) om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Härigenom föreskrivs att 3 och 4 a §§ lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.⁴ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §⁵

Skatteverket ska senast den 8 mars till kommuner och landsting redovisa den skatt för det föregående året som tillkommer kommunen eller landstinget. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om sådan redovisning.

Skatteverket ska senast den 10 september varje år lämna kommuner och landsting uppgift om den beräknade sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsten som avses i 1 § första stycket.

Skatteverket ska i fråga om avgifter till trossamfund lämna redovisning och uppgifter motsvarande dem som anges i första och andra styckena till Svenska kyrkan och andra registrerade trossamfund, som enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund har beviljats statlig hjälp med att ta in avgifterna. Skatteverket ska lämna motsvarande redovisning *och uppgifter* i fråga om begravningsavgift enligt begravningslagen (1990:1144) till den församling, kyrkliga samfällighet eller kommun som är huvudman för begravningsverksamheten. *För*

Skatteverket ska i fråga om avgifter till trossamfund lämna redovisning och uppgifter motsvarande dem som anges i första och andra styckena till Svenska kyrkan och andra registrerade trossamfund, som enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund har beviljats statlig hjälp med att ta in avgifterna. Skatteverket ska lämna motsvarande redovisning *enligt första stycket* i fråga om begravningsavgift enligt begravningslagen (1990:1144) till den församling, kyrkliga samfällighet eller kommun som är huvudman för begravningsverksamheten. *I fråga*

⁴ Lagen omtryckt 1973:437. Senaste lydelse av lagens rubrik 1977:191.

⁵ Senaste lydelse 2013:377. Bestämmelsen träder i kraft den 1 januari 2016.

den begravningsverksamhet som bedrivs under huvudmannaskap av en församling eller kyrklig samfällighet ska dock uppgifter som anges i andra stycket lämnas till Kammarkollegiet och avse den beräknade sammanlagda beskattningsbara förvärsinkomsten i samtliga huvudmäns förvaltningsområden.

om begravningsavgift ska uppgifter som anges i andra stycket dock lämnas till Kammarkollegiet och avse den beräknade sammanlagda beskattningsbara förvärsinkomsten i samtliga huvudmäns förvaltningsområden.

Skatteverket ska till kommuner lämna motsvarande redovisning som anges i första stycket i fråga om fastighetsavgiftsmedel. Senast samma dag ska Skatteverket till kommuner också lämna uppgift om de sammanlagda fastighetsavgifterna i kommunen enligt Skatteverkets senaste beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

4 a §⁶

Ett registrerat trossamfund som avses i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund är berättigat att under visst år (avgiftsåret) av staten uppbära avgift som avses i den lagen med belopp som motsvarar vad som skulle utgå på grundval av de sammanlagda beskattningsbara förvärsinkomsterna för de avgiftsskyldiga i trossamfundet enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) som fattades året före avgiftsåret, beräknat efter den eller de avgiftssatser som har bestämts för andra året före avgiftsåret.

Trossamfund som avses i första stycket är berättigat att under ett visst år av staten såsom förskott uppbära ett belopp som motsvarar produkten av den eller de avgiftssatser som har beslutats för året och de sammanlagda beskattningsbara förvärsinkomster, som enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen som fattades det föregående året i fråga om kommunal inkomstskatt, har påförts de avgiftsskyldiga. Förskottet avräknas mot de avgifter, som trossamfundet har rätt att uppbära av staten på grundval av besluten om slutlig skatt under året efter det, då förskottet enligt bestämmelserna i nästföljande stycke utanordnas.

Belopp, som vid ingången av ett år utgör trossamfundets fordran hos staten enligt denna paragraf ska Skatteverket under samma

⁶ Senaste lydelse 2013:377. Bestämmelsen träder i kraft den 1 januari 2016.

är utanordna till trossamfundet med en tolfedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid vardag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämföras med allmän helgdag inte ska medräknas. Är trossamfundets fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, ska vid dessa tillfällen utbetalas samma belopp som har utbetalats i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får Skatteverket dock förordna att utbetalning ska ske med annat belopp. Om något av de belopp som utbetalades i månaderna januari och februari inte motsvarar en tolfedel av trossamfundets fordran, ska den jämkning som föranleds härav ske i fråga om det belopp, som utbetalas i mars månad.

Vad som har sagts om avgift till registrerat trossamfund tillämpas på motsvarande sätt i fråga om begravningsavgift enligt begravningslagen (1990:1144). Det som sägs om trossamfund ska dock i stället gälla *den församling eller kyrkliga samfällighet* som är huvudman för begravningsverksamheten. Varje huvudman är berättigad att uppbära den del av de totala avgiftsintäkterna som motsvarar huvudmannens andel av de totala kostnaderna för begravningsverksamheten enligt de uppgifter om andelen som Kammarkollegiet har lämnat.

Vad som har sagts om avgift till registrerat trossamfund tillämpas på motsvarande sätt i fråga om begravningsavgift enligt begravningslagen (1990:1144). Det som sägs om trossamfund ska dock i stället gälla *den församling, kyrkliga samfällighet eller kommun* som är huvudman för begravningsverksamheten. Varje huvudman är berättigad att uppbära den del av de totala avgiftsintäkterna som motsvarar huvudmannens andel av de totala kostnaderna för begravningsverksamheten enligt de uppgifter om andelen som Kammarkollegiet har lämnat.

1.3 Förslag till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144)

Härigenom föreskrivs i fråga om begravningslagen (1990:1144) dels att 1 kap. 1 § och 5 kap. 6 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas ett nytt kapitel, 5 a kap., av följande lydelse, dels att det i lagen ska införas fem nya paragrafer, 5 a kap. 1–5 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 1 §⁷

I denna lag avses med

- *begravningsverksamhet*: de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser,
- *församling*: församling eller kyrklig samfällighet inom Svenska kyrkan,
- *huvudman*: församling inom Svenska kyrkan eller kommun som ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom ett visst geografiskt avgränsat förvaltningsområde,
- *begravningsplatser*: områden eller utrymmen som är behörigen anordnade för förvaring av avlidnas stoft eller aska och som har tagits i anspråk för detta ändamål, främst kyrkogårdar eller andra gravområden, minneslundar, kolumbarier eller urnmurar,
- *allmänna begravningsplatser*: sådana begravningsplatser som är anordnade av församlingar, av kommuner eller annars av det allmänna,
- *enskilda begravningsplatser*: andra begravningsplatser än allmänna,
- *gravrätt*: den rätt som uppkommer när en bestämd gravplats på en allmän begravningsplats upplåts av den som förvaltar begravningsplatsen till någon för gravsättning,
- *kremering*: förbränning av stoftet efter en avliden person,
- *gravsättning*: placering av stoft eller aska inom en bestämd gravplats eller inom ett gemensamt gravområde utan bestämda

⁷ Senaste lydelse 2012:133.

gravplatser eller utströende av aska i minneslund eller på någon annan plats än begravningsplats,

– *andra begravningsmetoder: andra sätt att ta hand om stoftet efter en avliden person än de som regleras i denna lag,*

– *gravanordningar:* gravvårdar och andra gravöverbyggnader, stenramar, staket eller andra liknande anordningar på en gravplats.

5 kap.

6 §⁸

Sådana delar av stoftet som inte har förbränts vid kremeringen skall tillföras askurnan.

Om det inte kan ske, skall innehavaren av krematoriet låta förstöra delarna eller gravsätta dem inom en allmän begravningsplats.

Sådana delar av stoftet som inte har förbränts vid kremeringen ska tillföras askurnan.

Metall som inte förbränts vid kremeringen ska skiljas från askan efter stoftet och återvinnas. Sedan askan tillförts askurnan, får utsortering inte ske.

Ersättningen från återvinningen ska tillföras Allmänna arvsfonden.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om askberedning och återvinning.

5 a kap. Andra begravningsmetoder

1 §

Regeringen får föreskriva att andra begravningsmetoder får tillåtas.

En ansökan om tillåtlighet till andra begravningsmetoder ges in till länsstyrelsen.

Tillåtlighet får sökas av den som innehar en allmän begravningsplats, en församling eller den vars ansökan biträds av minst en av dessa.

⁸ Senaste lydelse 1999:306.

2 §

Tillåtlighet får föreskrivas om metoden innebär en värdig behandling av avlidna och är lämplig ur miljömässiga och ekonomiska hänsen.

Om patent beviljats för metoden, ska sökanden styrka sin rätt att använda den.

3 §

Sökanden ska betala en ansökningsavgift.

4 §

Anläggning för andra begravningsmetoder får anordnas och hållas bara av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling.

5 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om metoden, ansökan och avgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:379) om ändring i begravningslagen (1990:1144)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 4 och 14 §§ begravningslagen (1990:1144) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

4 §⁹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får på grundval av huvudmannens beräknade kostnader meddela föreskrifter om den avgiftssats enligt vilken begravningsavgift ska betalas. *I de fall en kommun är huvudman fastställer kommunen dock alltid avgiftssatsen.* Avgiftssatsen ska grundas på en särredovisning av verksamhetens intäkter och kostnader.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får på grundval av huvudmannens beräknade kostnader meddela föreskrifter om den avgiftssats enligt vilken begravningsavgift ska betalas. Avgiftssatsen ska grundas på en särredovisning av verksamhetens intäkter och kostnader.

Avgiften ska bestämmas på grundval av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna för de avgiftsskyldiga på det sätt som anges i lagen (1965:256) med särskilda bestämmelser om kommuns eller annan menighets utdebitering av skatt, m.m. I den lagen finns också bestämmelser om beräkning och utbetalning av begravningsavgiften till huvudmännen.

14 §¹⁰

Svenska kyrkan ska på medium för automatisk databehandling underrätta regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om respektive huvudmans beräknade kostnader för det följande beskattningsåret. Sedan regeringen, eller den myn-

Svenska kyrkan och andra huvudmän för begravningsverksamheten ska på medium för automatisk databehandling underrätta regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, om respektive huvudmans beräknade kostnader för det följande beskatt-

⁹ Senaste lydelse 2013:379. Ändringen innebär att första stycket, andra meningen upphävs.

¹⁰ Senaste lydelse 2013:379. Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket upphävs.

dighet som regeringen bestämmer, har fastställt avgiftssatsen ska regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, på samma sätt underrätta Skatteverket om den avgiftssats som ska gälla för det följande beskattningsåret och respektive huvudmans andel av de totala kostnaderna. *Svenska kyrkan* ska till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämna de ytterligare uppgifter som behövs för att fastställa en avgiftssats.

ningsåret. Sedan regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har fastställt avgiftssatsen ska regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, på samma sätt underrätta Skatteverket om den avgiftssats som ska gälla för det följande beskattningsåret och respektive huvudmans andel av de totala kostnaderna. *Svenska kyrkan och andra huvudmän för begravningsverksamheten* ska till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämna de ytterligare uppgifter som behövs för att fastställa en avgiftssats.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om när och hur uppgifterna ska lämnas.

Bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter när kommun är huvudman finns i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Allmänna arvsfonden består av egendom som tillfallit fonden genom *arv, gåva, testamente eller förmånstagarförordnande i försäkringsavtal, enligt 32 kap. 14 § aktiebolagslagen (2005:551) eller genom domstolsbeslut.*

Föreslagen lydelse

1 §

Allmänna arvsfonden består av egendom som tillfallit fonden genom

- *arv,*
- *gåva,*
- *testamente,*
- *förmånstagarförordnande i försäkringsavtal,*
- *ersättning från återvinning enligt 5 kap. 6 § andra stycket begravningslagen (1990:1144),*
- *domstolsbeslut, eller*
- *enligt 32 kap. 14 § aktiebolagslagen (2005:551).*

Vad som sägs om egendom som har tillfallit fonden genom arv gäller också egendom som har tillfallit fonden enligt 1 kap. 11 § lagen (1937:81) om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

1.6 Förslag till förordning om ändring i begravningsförordningen (1990:1147)

Härigenom föreskrivs att det i begravningsförordningen (1990:1147) ska införas nio nya paragrafer, 9 a–9 c §§ och 45 a–45 f §§ samt närmast före 9 a § och 45 a § rubriker av följande lydelse.

Återvinning av metall som inte förbränts vid kremering

9 a §

Metall ska maskinellt sorteras ut och skiljas från askan. Om det behövs, får manuell beredning av askan ske.

9 b §

Varje huvudman för begravningsverksamheten upphandlar inom sitt förvaltningsområde tjänsten att återvinna metall som inte förbränts vid kremering.

9 c §

Krematorierna ska särredovisa ersättningen från återvinningen och utan dröjsmål överföra den till Allmänna arvsfonden.

Andra begravningsmetoder

45 a §

Ansökan enligt 5 a kap. 1 § begravningslagen (1990:1144) ska innehålla

- en beskrivning av metoden,*
- ritningar,*
- dokumenterade och kvalitets-säkrade tester som visar att metoden fungerar som det redovisats i ansökan och*
- de övriga uppgifter som behövs för att bedöma om kraven i 5 a kap. 2 § första stycket begravningslagen är uppfyllda.*

45 b §

För att bedöma de etiska aspekterna av metoden, ska länsstyrelsen inhämta yttranden från Svenska kyrkan, andra trossamfund än Svenska kyrkan, livsåskådningsorganisationer, organisationer som företräder begravningsentreprenörerna, Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund.

45 c §

Om det behövs en särskild utredning för att bedöma de miljömässiga konsekvenserna av metoden, får länsstyrelsen förordna en eller flera sakkunniga att avge utlåtande. Kostnaden för de sakkunniga betalas av sökanden.

45 d §

När länsstyrelsen berett ärendet ska den med eget yttrande överlämna frågan till regeringens avgörande. Länsstyrelsens yttrande ska innehålla ett motiverat förslag till avgörande.

Om det behövs, ska länsstyrelsens yttrande innehålla författningsförslag.

Länsstyrelsens yttrande ska innehålla underlag för ändring av miljöprövningsförordningen (2013:251) med förslag till verksamhetsbeskrivning, verksamhetskod och prövningsnivå A, B eller C som bör gälla för en anläggning för andra begravningsmetoder.

45 e §

Länsstyrelsen får meddela de forskrifter som behövs för verkställighet av 5 a kap. begravningslagen (1990:1144) och denna förordning.

45 f §

Bestämmelserna om ansökningsavgifter i 9–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191) är tillämpliga vid förfarandet.

För ansökan tillämpas avgiftsklass 10.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:807) om ändring i förordningen (1999:729) om begravningsavgift

Härigenom föreskrivs att 3 och 4 §§ förordningen (1999:729) om begravningsavgift ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹¹

Svenska kyrkan ska senast den 1 november underrätta Kammarkollegiet om respektive huvudmans kostnadsberäkningar avseende begravningsverksamheten under det följande beskattningsåret. Om *en församling eller kyrklig samfällighet* vid denna tidpunkt inte beslutat om sin budget, ska Svenska kyrkan i stället underrätta Kammarkollegiet om den kostnadsberäkning som framgår av upprättat förslag till budget. I sådana fall ska Svenska kyrkan senast den 15 november underrätta Kammarkollegiet om den fastlagda kostnadsberäkningen, om denna avviker från den som framgår av förslaget till budget.

Kammarkollegiet ska senast den 1 december underrätta Skatteverket och *Svenska kyrkan* om den avgiftssats för begravningsavgiften som ska gälla för det följande beskattningsåret och respektive huvudmans andel av

Huvudmännen för begravningsverksamheten ska senast den 1 november underrätta Kammarkollegiet om respektive huvudmans kostnadsberäkningar avseende begravningsverksamheten för det följande beskattningsåret. Om *huvudmannen är en församling eller kyrklig samfällighet* som vid denna tidpunkt inte beslutat om sin budget, ska Svenska kyrkan i stället underrätta Kammarkollegiet om den kostnadsberäkning som framgår av upprättat förslag till budget. I sådana fall ska Svenska kyrkan senast den 15 november underrätta Kammarkollegiet om den fastlagda kostnadsberäkningen, om denna avviker från den som framgår av förslaget till budget.

Kammarkollegiet ska senast den 1 december underrätta Skatteverket och *huvudmännen för begravningsverksamheten* om den avgiftssats för begravningsavgiften som ska gälla för det följande beskattningsåret och respektive

¹¹ Senaste lydelse 2013:807. Bestämmelsen träder i kraft den 1 januari 2016.

de totala kostnaderna.

huvudmans andel av de totala kostnaderna.

Svenska kyrkan ska till Kammarkollegiet lämna de ytterligare uppgifter som behövs för att fastställa avgiftssatsen. Kammarkollegiet får meddela närmare föreskrifter om hur uppgifterna ska lämnas till kollegiet.

4 §¹²

Huvudmännen för begravningsverksamheten ska till Kammarkollegiet lämna de ytterligare uppgifter som behövs för att fastställa avgiftssatsen. Kammarkollegiet får meddela närmare föreskrifter om hur uppgifterna ska lämnas till kollegiet.

¹² Senaste lydelse 2013:807. Bestämmelsen träder i kraft den 1 januari 2016.

1.8 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att det i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska införas en ny punkt, 138, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

138. utredning i frågor som rör ärenden om tillåtligbet till andra begravningsmetoder enligt 5 a kap. begravningslagen (1990:1144)

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:358) om behörig länsstyrelse i begravningsärenden

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2012:358) om behörig länsstyrelse i begravningsärenden ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Frågor om tillåtlighet till andra begravningsmetoder enligt 5 a kap. begravningslagen (1990:1144) handläggs av Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

2.1.1 Återvinning av metaller efter kremering

Vårt uppdrag är till en början att analysera behovet av ändrad lagstiftning i syfte att uppnå en miljömässig hantering av metaller efter kremering. Vid bedömningen ska intresset att återvinna metaller som inte förbränts vid kremering ställas mot främst etiska hänsyn. En värdig behandling av avlidna ska kunna säkerställas. Direktiven innehåller även att ekonomiska värden ska ingå i bedömningen.

Våra överväganden redovisar vi i kap. 3.

2.1.2 Prövning av nya begravningsmetoder

I uppdraget ingår vidare att vi ska analysera och redovisa hur ett ansökningsförfarande och en prövning av tillstånd till nya begravningsmetoder skulle kunna regleras. Vi ska inte analysera någon särskild begravningsmetod. I stället ska vi lämna förslag på hur en ansökan om tillstånd till andra begravningsmetoder generellt kan prövas. Direktiven ger att utredningen ska fästa särskild vikt vid att ett sådant ansöknings- och prövningsförfarande framstår som lämpligt utifrån etiska, miljömässiga och ekonomiska aspekter. Till detta kommer att utredningen ska bedöma om den anläggning som ska användas för den nya begravningsmetoden ska prövas enligt miljöbalken.

Vi redovisar våra överväganden i kap. 4.

2.1.3 Enhetlig begravningsavgiftssats

Uppdraget rymmer slutligen frågan hur även avgifterna för begravningsverksamheten i Stockholms och Tranås kommuner kan inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats.

Om något av förslagen påverkar det kommunala självstyret, ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas.

Vi behandlar frågorna i denna del i kap. 5.

2.2 Arbetet

Utredningsarbetet påbörjades den 1 mars 2013 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden. Utredningen har sammanträtt vid sammanlagt fem tillfällen. Däremellan har sekretariatet haft fortlöpande kontakt med experterna.

I direktiven framhålls att utredningen ska samråda med berörda myndigheter och organisationer. Samrådet har till övervägande del skett genom att de närmast berörda myndigheterna och organisationerna funnits representerade i expertgruppen. Så har Svenska kyrkan, Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation, Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund och Stockholms kommun deltagit med experter i utredningen. På detta sätt har kunskaper, erfarenheter och synpunkter under arbetets gång inhämtats som underlag för utredningens analyser och överväganden.

Utredningen har också samrått med länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Tranås kommun.

Information om lagstiftning i andra nordiska länder har inhämtats genom kontakt med Sveriges ambassad i respektive land.

Den särskilde utredaren och sekreteraren har varit på studiebesök vid S:t Botvids krematorium i Huddinge.

En av experterna har lämnat ett särskilt yttrande.

3 Återvinning av metaller efter kremering

3.1 Gällande rätt

3.1.1 Bestämmelsen i 5 kap. 6 § begravningslagen

Svensk rätt tillåter inte återvinning av metall som inte förbränts vid kremering av en avliden person. Detta framgår av 5 kap. 6 § begravningslagen (1990:1144).

Efter kremering finns det normalt i askan metallrester av olika slag, som tandguld, metallimplantat och kistbeslag. Enligt 5 kap. 6 § första stycket begravningslagen ska sådana delar av stoftet som inte har förbränts vid kremeringen tillföras askurnan. Emellertid kan vissa metallrester på grund av sitt omfång inte tillföras den (prop. 1990/91:10 s. 52). I dessa fall ska enligt andra stycket samma paragraf innehavaren av krematoriet låta förstöra delarna eller gravsätta dem inom en allmän begravningsplats.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att den i första hand syftar till att förhindra tillgrepp och handel av ädelmetaller (prop. s. 51 ff. och s. 97). I betänkandet *Begravningslag* (SOU 1987:16) föreslogs att sådana delar av kremationsaskan som inte lämpligen kan tillföras askurnan ska tas om hand av krematoriemyndigheten, vid den tiden kyrkorådet eller nämnd utsedd av kyrko- eller kommunfullmäktige. För varje krematorium skulle det finnas ett reglemente med föreskrifter om förfarandet med aska efter kremering (betänkandet s. 125 f.). I propositionen valdes emellertid en annan väg. Där framgår bl.a. följande.

Från etiska synpunkter finns anledning att ifrågasätta lämpligheten av att krematoriemyndigheten tar hand om sådana delar som inte har förbränts vid kremeringen av stoftet. Det vore stötande om sådana metallrester som inte förbränts vid kremeringen skulle kunna avyttras t.ex. genom försäljning på den öppna marknaden.

För att värna om pieteten och respekten för den avlidne ska därför även sådana delar som inte förbränts vid kremeringen tillföras askurnan eller, om detta inte går på grund av delarnas omfång, på något annat betryggande sätt gravsättas inom begravningsplatsen eller förstöras.

Ett av bestämmelsens syften är alltså att av etiska skäl säkerställa att kvarvarande metalldelar inte blir föremål för metallmarknaden. Rekvisitet ”låta förstöra delarna” i 5 kap. 6 § andra stycket begravningslagen kan därför inte tolkas så att metalldelarna skulle kunna återvinnas.

Slutsatsen är att det krävs en ändring av 5 kap. 6 § begravningslagen för att det ska vara tillåtet att återvinna metallföremål som inte förbränts vid kremering.

3.1.2 Lokala regler för begravningsverksamheten

Huvudmän för begravningsverksamheten i Sverige är Svenska kyrkans församlingar och kyrkliga samfälligheter, samt Stockholms och Tranås kommuner.

Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation rekommenderar alla huvudmän att upprätta lokala arbetsinstruktioner och anta en rad etiska riktlinjer för begravning och gravsättning. Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF) har tillsammans utarbetat förslag till etiska regler för krematorieverksamheten och rekommenderar att dessa anpassas för lokala förhållanden för att antas av kyrkorådet. Riktlinjerna reviderades år 2011 då även Föreningen Sveriges Krematoriepersonal (FSKP), Föreningen Sveriges Kyrkogårdschefer (FSK) och Sveriges Begravningsbyråers Förbund (SBF) deltog (*Handbok för begravningsverksamheten 2013*, Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation). Av riktlinjerna, såvitt avser krematorieverksamheten, framgår bl.a. följande (s. 199 f.).

Kremering och beredning av aska ska alltid ske på ett värdigt och pietetsfullt sätt. Beträffande personliga föremål såsom ringar, smycken och dylikt är det viktigt att dödsboet får information om att det i praktiken inte kan lämnas garantier för att metallen tillförs askurnan efter kremeringen. Sådana delar av stoftet som inte har förbränts vid kremeringen ska tillföras askurnan. Om det inte kan ske, ska innehavaren av krematoriet låta förstöra delarna eller gravsätta dem inom en allmän begravningsplats. Fram tills dess ska

metalldelar som inte kan tillföras askurnan förvaras på krematoriet i ett låst utrymme. Inga metalldelar får under några omständigheter lämnas ut till anhöriga.

Även Stockholms och Tranås kommuners kyrkogårds- respektive griftegårdsnämnder har beslutat om etiska riktlinjer för begravningsverksamheten där.

3.2 Tillämpningen i praktiken¹

Den praktiska hanteringen av metalldelar som inte förbränts vid kremeringen varierar bland de 63 krematorier, som finns i Sverige.

Metalldelarna skiljs normalt maskinellt från askan genom en s.k. askberedare som finfördelar askan. En vanlig modell som brukas i dag består av en trumma perforerad med 3 mm stora hål och fungerar på följande sätt.

En behållare med aska från krematorieugnen sätts in i askberedaren, varvid beredaren vänder upp så att askan faller in i trumman. Trumman börjar snurra, varefter en kula i trumman gör att askan faller sönder i mindre partiklar. När dessa partiklar är mindre än hålen i trumman, faller askan ned i urnan och metalldelar som är större än 3 mm blir kvar i trumman. Dessa delar faller ur trumman när den vänder tillbaka och når en separat behållare eller bricka under trumman. Så är fallet gällande cirka 25–30 askberedare i landet. I en på senare tid framtagen askberedare är det kedjor som finfördelar askan i stället för en kula, en s.k. kedjekvarn. Måttet om 3 mm möjliggör att all aska kan tillföras urnan men innebär också att askan kan spridas efter länsstyrelsens tillstånd eller gravsättas i minneslund.

Det förekommer vid vissa krematorier att mindre metalldelar sorterar ut manuellt och tillförs askurnan. Eftersom askberedaren sorterar bort föremål som är större än 3 mm, är manuell sortering en förutsättning för att efter askberedning skilja exempelvis rester från tandguld och smycken från askan. Vidare sorterar större metalldelar som kistbeslag och proteser ofta ut manuellt från askan redan innan den s.k. asklådan placeras i askberedaren. Åtminstone sker detta vid de krematorier som brukar kedjekvarnar.

De större metalldelar som manuellt eller maskinellt skiljts från askan placeras i en behållare, t.ex. en tunna, där metalldelar från

¹ Redogörelsen baseras bl.a. på uppgifter från Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF) och S:t Botvids krematorium i Huddinge.

flera kremationer samlas. Metalldelarna grävs därefter ned någonstans på kyrkogården eller läggs i en grav, separerade från stoftet och urnan.

3.3 Nordisk jämförelse

3.3.1 Finland²

I Finland regleras kremering i begravningslagen (6.6.2003/457). Till skillnad från vad som gäller i Sverige, saknas en reglering om hur metaller som inte förbränts vid kremering får användas. Enligt den finska begravningsrätten får aska inte delas upp, men metalldelar som inte förbränts vid kremering betraktas inte som en del av askan. Vid den praktiska hanteringen av sådana metalldelar anses vidare dessa inte som en del av den kremerade avlidne och de betraktas inte heller som dödsboets ägodelar.

Den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland har inte lämnat några generella rekommendationer för hanteringen av metalldelar som inte förbränts vid kremering. Tidigare instruerade emellertid kyrkans representanter krematorierna att gräva ned metalldelarna. På senare år har dock vissa krematorier tagit upp frågan med kyrkostyrelsen, då sättet att gräva ned metalldelarna inte är fördelaktigt ur miljösynpunkt. Som en följd av debatten motsätter sig numera kyrkan inte att krematorierna lämnar in metalldelarna för återvinning.

Hanteringen varierar alltså bland Finlands 22 krematorier som vart och ett väljer hur metallen används. Vissa krematorier följer det svenska exemplet och låter gräva ned metalldelarna, andra transporterar metalldelarna, med eller utan ersättning, till metallinsamling. I några fall återvinns metallen.

Av de 22 krematorierna hör 21 till kyrkan, medan ett, Sandudds krematorium i Helsingfors, drivs av Krematoriestiftelsen. Sedan några år har stiftelsen avtal med ett nederländskt återvinningsföretag om återvinning av sådana metaller som inte förbränts vid kremering. I praktiken går det till på följande sätt.

Efter kremering separeras i krematoriet den metall som finns kvar i en askberedare. Metallen placeras sedan i en låst container. En eller ett par gånger per år hämtar återvinningsföretaget containern för vidare transport till Nederländerna. Därefter skickar före-

² Redogörelsen baseras bl.a. på uppgifter dels från Sveriges ambassad i Helsingfors, dels på uppgifter från Krematoriestiftelsen i Sandudd, Helsingfors.

taget ett vägningsprotokoll till stiftelsen och senare även en kreditnota med en specifikation över metallens fördelning enligt dagens pris. Slutligen sätter företaget in likvid motsvarande metallens värde, med avdrag för företagets kostnader, på ett konto som stiftelsen förfogar över.

Från Sandudds krematorium samlas varje år cirka 700 kg metall in från omkring 2 000 kremationer. Ersättningen från återvinningen av metallen varierar mellan 5 000 och 10 000 euro per år. Stiftelsen har genom ett principbeslut bestämt att likviden från metallåtervinningen genast ska föras över till Röda korsets katastroffond.

3.3.2 Danmark³

Det danska regelverket tillåter återvinning av metalldelar som inte förbränts vid kremering och som på grund av sitt omfång inte kan tillföras askurnan, under förutsättning att förfarandet sker på ett anständigt och etiskt sätt.

Av 4 § begravnings- och kremeringslagen (Lov nr. 346 af 26. juni 1975 om begravelse og ligbrænding) följer att kyrkoministern fastställer närmare regler om begravning och kremering. Den 24 januari 2001 utfärdade Kyrkoministeriet ett cirkulär om proteser och liknande som inte kan tillföras askurnan (CIR nr. 13230 af 24/01/2001). Cirkuläret föranleddes av att Danska Krematoriernas Landsförening (DKL), som är en intresseorganisation för danska krematorier, hade ingått ett avtal med ett nederländskt företag om avhämtning och återvinning av metalldelar som inte förbränts vid kremering. Av cirkuläret framgår bl.a. följande.

Ädelmetaller från smycken och tänder samt rester från personliga tillhörigheter som finns i kistan vid kremeringen får inte sorteras bort från askan, utan ska i den utsträckning det är praktiskt möjligt medfölja askan i urnan. Om det finns större metalldelar som proteser och liknande som inte kan tillföras askurnan, ska dessa samlas in och omhändertas på ett anständigt och etiskt sätt.

Genom cirkuläret godkände Kyrkoministeriet avtalet om metallåtervinning. Emellertid är avtalet inte bindande för landets enskilda krematorier som alltså kan välja att i stället låta gräva ned metalldelarna på kyrkogårdarna.

³ Redogörelsen baseras bl.a. på uppgifter från Sveriges ambassad i Köpenhamn.

DKL organiserar och betalar för insamling av omhändertagen metall. Det är också DKL som från återvinningsföretaget tar emot den ekonomiska ersättning som metallåtervinningen ger. Från denna ersättning dras kostnaden för insamling av metalldelarna, varvid resterande nettobelopp fördelas proportionellt till krematorierna att användas för anläggningarnas drift. Förfarandet konteras i föreningens räkenskaper som kontrolleras av dess revisorer. Kyrkoministeriet mottar regelbundet en kopia av räkenskaperna för översyn.

Kyrkoministeriets cirkulär föregicks av ett utlåtande från Det Etsiske Råd,⁴ sedan kyrkoministern efterfrågat rådets synpunkter på det avtal som DKL ingått. I sitt svar (Det etsiske Råds besvarelse af kirkeministerns henvendelse om eventuel genanvendelse efter kremering af metal fra hofteproteser, den 27. april 2000) yttrade rådet bl.a. följande.

Rådet tar avstånd från en ordning där ädelmetaller som guld från tänder och smycken och andra personliga ting separeras från askan efter kremering av en avliden person. I stället ska sådana föremål i den utsträckning det är praktiskt möjligt tillföras askurnan. Samtidigt innebär det ett såväl praktiskt som etiskt problem att metall- delar grävs ned på kyrkogårdarna. Om metalldelarna senare av olika skäl grävs upp, kommer de nämligen att behandlas som vanligt metallavfall. Rådet menar därför att återvinning av större metall- delar som på grund av sitt omfång inte kan tillföras askurnan, t.ex. proteser, kan ske, under förutsättning att förfarandet är anständigt och etiskt och inte är knutet till ekonomiska intressen. Metallernas värde bör enligt rådets mening användas till krematoriernas drift. Med dessa reservationer godkände rådet avtalet om återvinning.

3.3.3 Norge⁵

I Norge finns numera föreskrivet att återvinning av viss metall som inte förbränts vid kremering får återvinnas.

Begravningsverksamheten regleras av dels Lov 7. Juni 1996 nr. 32 om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravferdsloven), dels For-

⁴ Det Etsiske Råd bildades år 1988 med uppgift att ge Folketinget, statliga myndigheter och allmänheten råd och information i fråga om etiska spörsmål som uppstår inom områdena nationell hälsa och biomedicin. Rådet har 17 medlemmar som utnämns av Folketinget och av berörda ministrar samt utses av folkhälsoministern.

⁵ Redogörelsen baseras bl.a. på uppgifter från norska Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet.

skrift 10. Januar 1997 nr. 16 til lov om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravferdsforskriften). I 33 § gravferdsforskriften stadgas bl.a. att proteser och liknande, som är inopererade i kroppen och som inte förbränts, ska skiljas från askan och grävas ned under en grav på gravplatsen eller återvinnas på ett sätt som krematoriemyndigheten finner lämpligt. Möjligheten att återvinna vissa metaller som inte förbränts vid kremering infördes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2013, då 33 § gravferdsforskriften fick den nämnda lydelsen.

I författningskommentaren till förslaget om ändring framhålls följande.

I Norge sker varje år nästan 15 000 kremationer, varvid 5 ton metall som inte förbränns tas om hand. Det har utvecklats en praxis där återvinning av metallrester efter kremering sker. Departementet (Fornynings-, administrations- og kirke departementet) vill explicit öppna för detta i förordningen, då återvinning av metallresterna framstår som ett bättre alternativ än att gräva ned dem. Sådan ordning är etablerad både i Danmark och i Finland samt i många andra europeiska länder. Återvinning kan vara ett alternativ till nedgrävning, förutsatt att det sker med värdighet och respekt för den avlidne och de efterlevande. Departementet vill understryka att det är avgörande att återvinning av metaller genomförs på ett sätt som inte framstår som stötande gentemot de efterlevande. Det måste etableras klara rutiner och förhållningsregler vid varje krematorium för hantering av metallrester och det bör ställas krav på dem som ansvarar för att återvinna metallresterna (Forslag om ändringar i forskrift 10. Januar 1997 nr. 16 til lov om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravferdsforskriften), Høringsnotat juni 2012).

3.4 Överväganden och förslag

3.4.1 En miljövänlig ordning präglad av respekt för den avlidna

Vårt förslag: Återvinning ska ske av metallföremål som inte förbränts vid kremeringen och som skiljts från askan. Ersättningen från återvinningen tillförs Allmänna arvsfonden. Länsstyrelsen utövar tillsyn över förfarandet inom ramen för sitt tillsynsansvar för begravningsverksamheten.

Enhetlighet bör gälla för förfarandet vid krematorierna genom tydliga regler, gemensamma rutiner och transparens. Regeringen får meddela föreskrifter om askberedning och återvinning.

Utgångspunkter

Nuvarande reglering i 5 kap. 6 § begravningslagen har tillkommit för att säkerställa att stoftet efter en avliden person hanteras på ett värdigt och pietetsfullt sätt. Detta framgår av förarbetena till bestämmelsen. Regleringen medför emellertid att en stor mängd metaller grävs ned i marken. Enligt uppgift från Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF) kremeras i Sverige årligen cirka 70 000 personer, varvid cirka 22 ton metaller tas om hand och grävs ned. Metallen består huvudsakligen av delar från kistan, som gångjärn, lås, stag och spikstift eller större häftklammer. En stor del utgörs också av proteser av olika slag. Metallföremålen består bl.a. av järn (Fe), kobolt (Co), krom (Cr), titan (Ti), aluminium (Al), guld (Au) och platina (Pt).⁶

Vårt uppdrag enligt direktiven är till en början att analysera om det från etisk synpunkt är lämpligt att införa en miljövänlig hantering av metaller efter kremering, med hänsyn till etiska, miljömässiga och ekonomiska värden.

Miljömässiga överväganden

Riksdagen har beslutat om en målstruktur för miljöarbetet med ett generationsmål, miljökvalitetsmål och etappmål (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377). Generationsmålet innebär att det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Generationsmålet anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske för att miljökvalitetsmålen ska nås och syftar till att vara vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Miljöpolitiken ska bl.a. inriktas mot att kretsloppen är resurs-effektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen samt att en god hushållning sker med naturresurserna.

Riksdagen har även beslutat om 16 miljökvalitetsmål, varav miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* har tydligast kopplingar till frågan om återvinning av metaller efter kremering.

Vår utgångspunkt är att återvinning av metaller efter kremering är miljömässigt motiverad. Metall är en ändlig naturresurs som det är viktigt att hushålla med. Ny metall måste brytas, om inte metall

⁶ Uppgiften är hämtad från Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF).

kan återföras till kretsloppet. Ytterst handlar det om att ta ansvar för förvaltning och ett långsiktigt hållbart nyttjande av naturresurserna. En ökad återvinning bidrar till att nå det av riksdagen antagna generationsmålet för miljöarbetet och till miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*.

En annan aspekt är att metalldelar som inte förbränns vid kreme-
ringen och som grävs ned i marken, betraktas som avfall som
skaffas bort enligt miljöbalken och avfallsförordningen (2011:927).
Med avfall menas nämligen varje föremål eller ämne som inne-
havaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av
med (15 kap. 1 § första stycket miljöbalken) och med bortskaff-
ande avses bl.a. deponering på eller under markytan (avfallsförord-
ningen, bilaga 3, D 1).

För hantering av avfall gäller enligt rådets direktiv 2008/98/EG
om avfall (Avfallsdirektivet)⁷ den så kallade avfallshierarkin som
lyfts fram som prioriteringsordning för lagstiftning och politik.
Avfallshierarkin innebär att återvinning som huvudregel ska väljas
före bortskaffande. Direktivet ställer uttryckliga krav på medlems-
staterna att främja återanvändning och materialåtervinning, bl.a.
framhålls ett mål på totalt minst 50 procent materialåtervinning av
papper, metall, plast och glas. När återvinning inte genomförs, ska
medlemsstaterna vidare se till att avfallet bortskaffas under betrygg-
ande former, varvid bestämmelsen i artikel 13 i direktivet beträff-
ande skydd för människors hälsa och miljön ska tillämpas. Där
framgår att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att
se till att avfallshanteringen genomförs utan fara för människors
hälsa och utan att skada miljön, i synnerhet utan risk för bl.a. vatten,
luft, mark, växter eller djur.

Det kan slutligen konstateras att metaller som grävts ned i marken
kan påverka människors hälsa och miljön på ett menligt sätt. Metall-
ernas giftighet är dock beroende av i vilken förening de förekom-
mer. En annan komponent är rörligheten i marken och därmed
potentialen för dessa metaller att nå t.ex. vattendrag och grund-
vatten. Även markens egenskaper där metallerna grävs ned har
betydelse. Vissa av metallerna, däribland krom, kan emellertid vara
mycket giftiga.⁸

⁷ Sverige införde år 2011 (prop. 2010/11:125) Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, det så kallade Nya ramdirektivet om avfall eller Avfallsdirektivet. För svenskt vidkommande har Avfallsdirektivet genomförts förutom genom ändringar i främst 15 och 22 kapitlen miljöbalken också genom avfallsförordningen.

⁸ Uppgifterna är hämtade från Miljödepartementet och Kemikalieinspektionen.

Sammantaget talar starka miljömässiga skäl för att återvinning av berörda metallföremål bör införas. Däremot saknar de ekonomiska fördelar som återvinning av metallerna skulle kunna medföra betydelse för frågan om återvinning bör ske. Avgörande är i stället hur man skapar en miljövänlig ordning präglad av respekt för den avlidna.

Etiska överväganden

Återvinning framstår inte som omotiverat från etisk synvinkel. Tvärtom skulle återvinning kunna vara ett mer pietetsfullt sätt att ta hand om metallföremål som inte förbränts vid kremeringen, än rådande förhållanden.

I dag varierar hanteringen vid krematorierna. Metalldelar från flera kremationer sorteras ut från askan, både manuellt och maskinellt, för att sedan sammanblandas och grävas ned i marken någonstans på kyrkogården, ofta separerade från aska och urna. Risken är stor att nedgrävd metall kommer i dagen vid ett senare skede, t.ex. när gravrätten efter 25 år löpt ut, i samband med att nya gravar grävs eller när kyrkogården förändras. Metall som påträffas måste då tas om hand eller skaffas bort på nytt.

Frågan om hur metaller som inte förbränts vid kremeringen bör hanteras rör inte bara de avlidna och deras anhöriga. Den är också av vikt för de anställda vid krematorierna. I dag måste de sortera ut och på kyrkogården gräva ned metallföremålen. Det är en uppgift som många finner både ovärdig och oetisk att utföra.

Vår uppfattning är sammantaget att nuvarande ordning inte motsvarar en etisk och respektfull hantering av stoftet efter en avliden.

Centralt vid bedömningen om återvinning är en etiskt försvarbar möjlighet, är om berörda metallföremål kan anses vara en del av stoftet efter en avliden.

Metallföremål som inte förbränns vid kremering utgörs som tidigare nämnts till helt övervägande del av beslag, stag och spikstift från kistan. Vår bedömning är att det inte föreligger något etiskt hinder mot att skilja sådana föremål från askan och den följande begravningsprocessen.

En stor mängd metall som inte förbränns vid kremeringen är vidare metallföremål som infogats i kroppen under en människas levnad, som proteser av olika slag. En uppfattning är att föremål som blivit inopererade i kroppen inte är en naturlig del av denna.

Därför kan de skiljas från askan och det fortsatta förfarandet. Mot denna uppfattning ska vägas synsättet att den avlidnas önskningar bör få genomslag ifråga om hur främmande metallföremål i kroppen hanteras. Enligt detta synsätt skulle det genom ett donationskort ha bestämts vad som ska göras med de metaller som finns i kroppen (riksdagsmotionen 2012/13:K303). Av resonemanget följer att metallföremål i den egna kroppen kan vara att jämställa med ett organ, och alltså uppfattas som en vital del av kroppen. Det kan vara fallet för människor med vissa funktionshinder, vilka med hjälp av proteser fått helt nya möjligheter i livet. I vissa fall kan proteserna bli en del av en människas identitet. På samma sätt som en enskild bestämmer vad som ska ske med organen efter livet, skulle den enskildes vilja därför även styra hur proteser ska hanteras.

Det finns emellertid risk för att ett sådant donationssystem blir praktiskt ohanterligt. Exempelvis skulle krematoriet bli beroende av ett aktivt svar på ett donationskort, om huruvida den enskilde godtar att återvinning sker av en protes. I många fall kan man förvänta att svar helt uteblir. I praktiken skulle någon återvinning därför inte ske, med följd att metallföremålen i stället grävs ned någonstans på kyrkogården.

Ett system där den avlidnas önskningar eller anhörigas vilja ska styra hur metallföremål som proteser av olika slag ska tas om hand efter kremation, är vidare av annan natur än organdonation. Det finns i dag ingen ordning där en protes återanvänds på samma sätt som ett organ.

Vikt ska även fästas vid att det är möjligt att välja jordbegravning, om en enskild upplever att metaller i den egna kroppen är en del av denna och därför önskar att metallerna inte ska skiljas från stoftet, än mindre återvinnas. Att valrätten inte är helt fri ifråga om begravningsförfarandet, visar också förhållandet att en pacemaker måste avlägsnas från kroppen redan före kremering, eftersom den annars kan explodera.

Vid en avvägning mellan den enskildes önskningar och intresset av att finna ett miljövänligt och etiskt välfungerande alternativ till nuvarande sätt att hantera metaller som inte förbränts vid kremeringen, talar övervägande skäl mot ett donationsförfarande. Den bedömningen gör vi även med beaktande av att berörda metallföremål kan upplevas som en del av stoftet efter en avliden. Vid begravningsformen kremering bör därför efter askberedningen proteser och liknande föremål som regel återgå till kretsloppet genom återvinning, i stället för att grävas ned.

Slutligen finns invändningen att t.ex. guldföremål, som tandguld och smycken, till skillnad från andra metallföremål som inte förbränts vid kremeringen, är av så personlig beskaffenhet att de inte bör skiljas från askan, än mindre återvinnas. Det kan till en början konstateras att mängden ädelmetall av detta slag som kan påträffas i askan bör vara förhållandevis liten. I de fall föremålen är större än 3 mm sorteras de som regel automatiskt bort från askan vid askberedningen. Ett system där sådana föremål ändå ska tillföras askurnan förutsätter att föremålen manuellt skiljs från askan, något som framstår som etiskt betänkligt. I strävan efter en ordning som präglas av respekt för den avlidne bör manuell hantering av stoftet så långt som möjligt undvikas. Därför bör resultatet från askberedningen ytterst avgöra vad som utgör del av askan efter stoftet och inte. Ädelmetaller bör behandlas som andra metaller som vid samma maskinella förfarande skiljs från askan, oavsett personlig beskaffenhet. Om smycken, som vigselringar, ska tillföras askurnan, bör det ske först efter askberedningen. Sådana personliga tillhörigheter bör under tiden tas om hand av anhöriga.

Vår bedömning är alltså att de metallföremål som sorterats bort från askan, inte ska betraktas som en del av denna i begravningslagens mening. Resonemanget förutsätter emellertid att krematorierna som regel använder askberedare med samma funktion, så att storleken på de metallföremål som sorteras bort från askan är densamma. Krematorierna bör alltså sträva efter ett så enhetligt tillvägagångssätt som möjligt vid askberedningen.

Mänskliga kvarlevor skulle kunna sorteras bort från askan tillsammans med metalldelar av samma storlek vid askberedningen. De får emellertid aldrig medfölja metallföremålen som ska återvinnas, utan ska tillföras askan. Samtidigt får någon utsortering från askan inte förekomma så snart askan tillförts askurnan.

Ännu en infallsvinkel är om den enskilde bör kunna förfoga över frågan vilken ny form metallföremålen ska få vid återvinning. I denna del gör vi följande bedömning.

När ett metallföremål som inte förbränts vid kremeringen sorteras bort från askan, anses det inte längre som en del av denna. Detta synsätt är en förutsättning för att återvinning ska anses etiskt försvarbart. När ett metallföremål inte längre anses vara en del av askan efter stoftet, innebär det att man får godta att föremålet hanteras som ett material som kan återvinnas. Återvinning innebär att material återanvänds genom att återgå till kretsloppet i någon form, oklart vilken. Syftet är att skydda människors hälsa och miljön och

någon valrätt finns inte. Mot bakgrund av principerna på vilka återvinningssystemet vilar, är det svårt att motivera ett undantag ifråga om metallföremål som inte förbränts vid kremering. Dessutom skulle det innebära en närmast oöverstiglig uppgift för krematorierna att ta emot och söka efterkomma olika sådana önskemål. Sammantaget får den enskildes önskan att välja vilken ny form t.ex. en protes ska få vid återvinning stå tillbaka.

I ljuset av nuvarande förfarande framstår det vid en helhetsbedömning som mer pietetsfullt att direkt ta hand om metallföremål som inte får anses vara en del av askan efter stoftet och låta dem återgå till kretsloppet genom återvinning. Det finns också starka miljömässiga motiv för en sådan lösning.

3.4.2 Förutsättningar för ett etiskt försvarbart återvinningsförfarande

Ett enhetligt förfarande vid krematorierna

Återvinning av metalldelar som inte förbränts vid kremeringen förutsätter att krematorierna använder ett likartat system. För att uppnå en enhetlig tillämpning bör det finnas tydliga regler och gemensamma rutiner. En sådan ordning borgar även för ett transparent system som säkerställer att förfarandet är etiskt försvarbart.

Därför föreslår vi att bestämmelsen i 5 kap. 6 § begravningslagen ändras så att återvinning sker av metall som inte förbränts vid kremeringen och som skiljts från askan. Det bör inte finnas utrymme för ett enskilt krematorium att förfoga över frågan hur metalldelarna lämpligen hanteras där. Följaktligen bör bestämmelsen vara tvingande.

Med bestämmelsen om återvinning i begravningslagen som utgångspunkt, bör grundläggande föreskrifter kring förfarandet föras in i begravningsförordningen (1990:1147).

Vidare bör huvudmännen för begravningsverksamheten ta fram gemensamma rutiner för det praktiska förfarandet i detalj. Sådana saknas i dag. Exempel på en gemensam regel kan vara att smycken och andra personliga ting som ska tillföras askurnan inte läggs i kistan före kremering, utan tillförs askurnan därefter. Vidare bör krematorierna sträva efter ett enhetligt tillvägagångssätt vid askberedningen. Dessutom bör huvudmännen för begravningsverksamheten tillgodose att allmänheten får information om hur för-

farandet vid krematorierna faktiskt går till. Sådana uppgifter är nödvändiga att känna till för att kunna fatta välgrundade beslut ifråga om det begravningsförfarande man önskar.

Varje huvudman för begravningsverksamheten bör vidare ansvara för att upphandla återvinningstjänsten. Sådan upphandling skulle kunna ske i samverkan mellan flera huvudmän.

Vi vill här peka på att olika bestämmelser gäller för upphandlingsförfarandet i de förvaltningsområden där Svenska kyrkan är huvudman för begravningsverksamheten och de områden där Stockholms och Tranås kommuner är det. Svenska kyrkan omfattas nämligen inte av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). För upphandling inom Svenska kyrkan gäller i stället kyrkoordningen som är det grundläggande dokumentet i det inomkyrkliga regelsystemet. Det beslutas av kyrkomötet som är Svenska kyrkans högsta beslutande organ. Enbart den som tillhör en församling kan överklaga ett beslut om upphandling som fattats inom Svenska kyrkan. Beslutet överklagas då till domkapitlet, varvid nästa instans är Svenska kyrkans överklagandenämnd. Någon sakprövning sker inte där.

För Stockholms och Tranås kommuner tillämpas däremot LOU. Därmed säkerställs att vissa grundläggande rättsprinciper måste iaktas vid upphandlingen (1 kap. 9 § LOU), bl.a. principerna om likabehandling, icke-diskriminering och öppenhet (transparens) samt principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet. En leverantör som anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada kan ansöka om överprövning hos allmän förvaltningsdomstol av en upphandling och giltigheten av ett avtal som slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör (16 kap. 4 § LOU). Rätten prövar bl.a. om den upphandlande myndigheten brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU och kan besluta att upphandlingen ska göras om (16 kap. 6 § LOU).

Sammantaget vore det lämpligt om samma regelverk tillämpades för det nu berörda upphandlingsförfarandet, oavsett om det är Svenska kyrkan eller Stockholms och Tranås kommuner som är upphandlande myndighet. Emellertid är Svenska kyrkan numera undantagen från den lagens tillämpning. Därför vore det olämpligt att föreslå en ordning där Svenska kyrkan ska omfattas av LOU enbart i den nu berörda frågan.

Ersättningen tillförs Allmänna arvsfonden

Återvinning bör inte införas av ekonomiska skäl. I stället är syftet med återvinning att värna om människors hälsa och miljön, samtidigt som respekten för den avlidna säkerställs. Därför bör det värde som metallåtervinningen inbringar odelat gå till välgörande ändamål. Allmänna arvsfonden framstår enligt vår uppfattning som den mest lämpliga mottagaren.

Allmänna arvsfonden finansierar nyskapande och utvecklande projekt för barn, ungdomar och personer med funktionsnedsättning. Två statliga myndigheter har hand om arvsfondsärenden, Kammarkollegiet och Arvsfondsdelegationen. I genomsnitt avlider 1 800 personer årligen utan att efterlämna make eller närmare släktingar än kusiner. Allmänna arvsfonden är då deras arvinge. 1 200 av de avlidna har skrivit ett testamente som utesluter arvsfonden från arv. De resterande 600 dödsbona avvecklas för arvsfondens räkning och pengarna tillförs fonden. Kammarkollegiets uppgift är att företräda fonden och se till att pengarna kommer in från dödsbon där fonden är arvinge. Kammarkollegiet ska också förvalta fonden på bästa möjliga sätt och betala ut pengar till beviljade projekt. Vilka projekt som ska få stöd ur fonden beslutas av Arvsfondsdelegationen som också följer upp projekten och informerar om fondens ändamål.

Det nu berörda förfarandet bör gå till så att krematorierna från återvinningsföretaget mottar de medel som återvinningen inbringar, dvs. metallens värde med avdrag för företagets kostnader. Kostnaderna kan härröra från tjänsten att hämta metallföremålen vid krematorierna. Företagen kan även se till att metallen sorteras före återvinningen. Det faller på huvudmännen för begravningsverksamheten att stå för dessa kostnader.

Krematorierna bör särredovisa ersättningen och utan dröjsmål överföra den till Allmänna arvsfonden.

Länsstyrelsen utövar tillsyn

Länsstyrelsens tillsynsansvar för begravningsverksamheten följer av 10 kap. 1 § begravningslagen och 5 § förordning (2012:358) om behörig länsstyrelse i begravningsärenden. Ansvaret får anses omfatta att även utöva tillsyn över återvinningsförfarandet.

Genom att länsstyrelsen utövar tillsyn, särskilt ifråga om det ekonomiska utfallet från återvinningen, garanteras att förfarandet fungerar enligt gällande regler och rutiner.

4 Prövning av nya begravningsmetoder

4.1 Betänkandet *Några begravningsfrågor* (SOU 2009:79)

Regeringen beslutade den 10 april 2008 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över vissa frågor på begravningsområdet (dir. 2008:39). I uppdraget ingick bl.a. att behandla en alternativ begravningsmetod. Frågan hade aktualiserats genom att Svenska kyrkans församlingsförbund¹ i en skrivelse till Kulturdepartementet framhållit det pågående utvecklingsarbetet med en ny metod, den s.k. frystorkningsmetoden (promession), för omhändertagande av avlidna som alternativ till kremering.

Som metoden beskrivs (www.promessa.se) innebär den i korthet att stoftet efter en avliden läggs i en kista och fryses ned. Kistan med stoftet utsätts sedan för en vibration så att stoftet sönderfaller till ett pulver. Sedan pulvret lagts i en sorts vagga där vattnet förångats, avskiljs från pulvret olika metaller som kvicksilver, tandguld och titanskruvar. Därefter läggs pulvret i en specialjord kista av potatis- eller majsstärkelse, vilken placeras i jorden på ett djup av cirka en och en halv meter. Den organiskt nedbrytbara kistan med innehåll ska inom ett år ha förvandlats till mull.

Enligt direktiven skulle utredaren förutsättningslöst analysera frystorkningsmetoden utifrån bl.a. juridiska, etiska, ekonomiska, tekniska och miljömässiga aspekter och redovisa för- och nackdelar med metoden. Utredaren skulle också föreslå de eventuella förändringar i lagstiftning och annat regelverk som analysen ledde fram till.

I betänkandet *Några begravningsfrågor* (SOU 2009:79) redovisade utredningen att det inte varit möjligt att analysera frys-

¹ Numera Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation.

torkningsmetoden på det sätt som angetts i direktiven då det saknades resultat från försök med metoden. Utredningen föreslog därför att en reglering skulle utformas för andra begravningsmetoder än kremering. Enligt förslaget skulle regeringen bemyndigas att meddela tillstånd till nya begravningsmetoder och tillstånd skulle få sökas av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling. Vidare förordade utredningen att en tillståndsprövning enligt miljöbalken skulle ske av anläggningar ämnade för andra begravningsmetoder än kremering. Utredningen föreslog slutligen att samma regler som gäller vid kremering och aska efter kremering ska gälla för nya begravningsmetoder och för de stoftrester som uppkommer efter en process av stoftet.

I direktiven till vår utredning bedömde regeringen att frågan behöver utredas ytterligare.

4.2 Nuvarande ordning

4.2.1 Huvudmännens ansvar

Huvudman är den församling inom Svenska kyrkan eller kommun som ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom ett visst geografiskt förvaltningsområde enligt 1 kap. 1 § begravningslagen (1990:1144). Det finns 753 begravningshuvudmän i Sverige, 751 kyrkliga och 2 kommunala. Regeringen kan besluta att en kommun ska vara huvudman för begravningsverksamheten inom ett visst område. Så är Stockholm och Tranås kommuner huvudmän för begravningsverksamheten inom sina förvaltningsområden.

Huvudmännen ska enligt 9 kap. 6 § begravningslagen tillhandahålla ett antal tjänster för den som vid dödsfallet var folkbokförd inom huvudmannens förvaltningsområde. Tjänsterna omfattar att tillhandahålla en gravplats eller motsvarande på allmän begravningsplats under en tid av 25 år, gravsättning inklusive gravöppning, återfyllning och iordningställande av öppnad grav, transporter från det att huvudmannen övertagit ansvaret för stoftet till dess att gravsättning har skett, med undantag av transport för gravsättning utanför huvudmannens område, om inte transporten beror på ett avtal om tillhandahållande av särskilda gravplatser, kremering, lokal för förvaring och visning av stoftet, samt lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler.

Det är en kyrkogårdsförvaltning eller en griftegårdsförvaltning som ser till att tjänsterna utförs. Kostnaderna för tjänsternas utförande finansieras genom begravningsavgiften.²

4.2.2 Länsstyrelsernas uppgifter

Begravning

Länsstyrelserna har flera uppgifter enligt begravningslagen och begravningsförordningen (1990:1147).

Länsstyrelsen utövar exempelvis tillsyn över begravningsverksamheten. För att fullgöra sitt tillsynsansvar har länsstyrelsen rätt att inspektera en verksamhet och på begäran få de upplysningar samt ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Inom ramen för tillsynsansvaret har länsstyrelsen rätt att förelägga vite, t.ex. om en huvudman eller den som annars förvaltar en allmän begravningsplats inte fullgör sina skyldigheter enligt begravningslagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Tillsynen utövas bl.a. genom att länsstyrelsen förordnar begravningsombud när en församling är huvudman för begravningsverksamheten. Ordningen med begravningsombud föreslogs i propositionen *Staten och trossamfundet – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.* (prop. 1998/99:38, bet. 1998/99:KU18, rskr.1998/99:176). Genom reformen som började gälla den 1 januari 2000 bestämdes bl.a. att länsstyrelserna skulle ha en fortsatt tillsyn över begravningsverksamheten och utse särskilda ombud med uppgift att granska hur de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan tas tillvara. Begravningsombudens tillsyn omfattar inte begravningsverksamheten i Stockholms och Tranås kommuner. Det slutliga ansvaret för att se till att en viss uppgift fullgörs enligt gällande regler ligger emellertid, oavsett huvudmannaskap och oberoende av om begravningsombud förordnats, hos länsstyrelserna (prop. 2011/12:51 s. 33).

² Kyrkostyrelsen tillsatte år 2008 en utredning, Strukturutredningen, med uppdrag bl.a. att se över församlingarnas organisation. Genom utredningens slutbetänkande *Närhet och samverkan* föreslogs ett antal förändringar för Svenska kyrkans lokala organisation och för ansvaret för det kyrkliga kulturarvet. Förslagen, som beslutats vid Kyrkomötet och som träder i kraft den 1 januari 2014 och den 1 januari 2015, innebär bl.a. att Svenska kyrkan får en ny organisation på lokal nivå, byggd endast på församlingar och pastorat. Så övergår dagens flerpastoratsamfälligheter till pastorat.

Länsstyrelsens verksamhet på begravningsområdet innefattar även tillståndsfrågor, som tillstånd till att strö ut aska på annan plats än begravningsplats och tillstånd till delning av aska. Länsstyrelsen prövar också om tillstånd ska ges till att begravningsplats överläts, används för annat ändamål eller läggs ned, liksom frågor om tillstånd till anordnande och hållande av enskild begravningsplats. Länsstyrelsen kan även fatta beslut om visst annat förfarande med aska än gravsättning, om flyttning av gravsatt stoft eller aska och om flyttning eller upphörande av gravrätt.

När oenighet uppstår om kremering ska ske eller om gravsättningen och medling inte lyckats, ska huvudmannen för begravningsverksamheten med eget yttrande överlämna frågan till länsstyrelsen för prövning.

Till länsstyrelsen kan vidare överklagas beslut som en huvudman eller den som annars förvaltar en allmän begravningsplats eller ett krematorium fattat i ett enskilt ärende, t.ex. i frågor om gravrätt och flyttning av gravsatt stoft eller aska. Länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol och i vissa fall hos regeringen.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2012 framgår numera av 1 kap. 2 § begravningslagen att regeringen meddelar föreskrifter om vilka länsstyrelser som ansvarar för uppgifter enligt den lagen. Därför innehåller förordningen (2012:358) om behörig länsstyrelse i begravningsärenden föreskrifter om vilka länsstyrelser i landet som ansvarar för respektive fråga enligt begravningslagen och begravningsförordningen. Berörda uppgifter är koncentrerade till sju länsstyrelser. I motiven till lagändringen redovisar regeringen sin bedömning att viss länsstyrelseverksamhet, däribland begravningsfrågor, bör koncentreras till ett färre antal länsstyrelser i syfte att åstadkomma en högre effektivitet och en mer rationell användning av resurser, såväl ekonomiska som personella (prop. 2011/12:31 s. 28).

Tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet

Av 9 kap. 6 § miljöbalken framgår att det föreligger tillstånds- eller anmälningsplikt för viss miljöfarlig verksamhet. Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av mark- och miljödomstol, men regeringen får enligt 8 § andra stycket samma kapitel före-

skriva att ansökan om tillstånd för vissa slag av verksamheter ska prövas av länsstyrelsen.

Med miljöfarlig verksamhet avses bl.a. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön enligt 9 kap. 1 § 2 miljöbalken. Om det, i fråga om en verksamhet eller åtgärd som beskrivs i 2–32 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251), anges att tillståndsplikt gäller, får verksamheten eller åtgärden inte bedrivas eller vidtas utan ett sådant tillstånd som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken. För verksamheter där uttrycket ”tillståndsplikt A” anges i förordningen, prövas frågor om tillståndsplikt av mark- och miljödomstol. För verksamheter där uttrycket ”tillståndsplikt B” används, prövas i stället frågor om tillstånd av en länsstyrelse.

I 32 kap. 1 § miljöprövningsförordningen anges att tillståndsplikt B och verksamhetskod 93.20 gäller för krematorium. Alltså definieras krematorier som tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter, för vilka en länsstyrelse gör tillståndsprövningen.

Anläggningar som har beteckningen ”anmälningsplikt C” i förordningen är verksamheter som inte kräver tillstånd, men väl en anmälan till tillsynsmyndigheten, vanligtvis kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd.

Tillstånds- och anmälningsplikt gäller inte bara för nya miljöfarliga verksamheter utan även för ändringar av sådana med avseende på tillverkningsprocess, reningsförfarande eller på något annat sätt (9 kap. 6 § första stycket 4 miljöbalken).

Länsstyrelsens prövning av miljöfarliga verksamheter är sedan den 1 juni 2012 koncentrerad till 12 av landets 21 länsstyrelser. Detta framgår av 16 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Vid dessa länsstyrelser ska det finnas en miljöprövningsdelegation som prövar ärenden om tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter enligt förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer. Delegationen ska fungera som en självständig och oberoende enhet, samtidigt som den är administrativt inordnad i länsstyrelsen. När miljöprövningsdelegationen prövar ett ärende ska den bestå av en ordförande, som är lagfaren, och en miljösakkunnig.

Länsstyrelsens beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet får överklagas till mark- och miljödomstol och, efter särskilt prövningstillstånd, till Mark- och miljööverdomstolen enligt 1 kap. 2 och 3 §§ lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

4.2.3 Kremering som begravningsform

Historiska utgångspunkter³

Kremering var förhärskande i Norden från bronsåldern till medeltidens början, då kristendomens inflytande medförde att jordbegravning blev allmän. Denna hade kyrkan i sin tur övertagit från judendomen, medan båda begravningssätten förekom parallellt i den klassiska antiken. Detsamma gäller gammalvedisk tid i Indien. Annars har kremering i synnerhet blivit förknippad med de hinduiska och buddhistiska kulturerna i Syd- och Sydöstasien, där den också har förbundits med läran om återfödelsen (reinkarnationen). I hinduismen – liksom i bl.a. det gamla Grekland – finns ursprungligen även idén om elden som ett renande, befriande och nyskapande element.

Intresset för kremering som en modern, västerländsk begravningsform kan härledas från en rad skilda impulser. Redan vid slutet av 1700-talet växte en beundran för den antika livsåskådningen fram bland ledande filosofer och diktare, såsom Lessing, Schiller och Goethe. Något senare kom en liknande beundran för den äldre germanska kulturen till uttryck hos t.ex. filologen och folkloristen Jacob Grimm, som skrev en avhandling om kremering år 1849. Vid mitten av 1800-talet fick eldbegängelseidéerna ett större genomslag. Till detta kom rent praktiska motiveringar i storstäderna.

Från kyrkligt håll fanns länge ett starkt motstånd mot tankarna på eldbegängelse. Romersk-katolska kyrkan tolererade idéerna till en början. Från 1880-talet ställde den sig emellertid helt avvisande med hänvisning till den gamla kristna traditionen att jorda de dödas kroppar. Sedan år 1964 accepterar romersk-katolska kyrkan dock kremering. Också inom de evangeliska kyrkorna var motståndet till en början starkt p.g.a. eldbegängelserörelsens ideologi. Döden framställdes där som själens frigörelse från det materiella, dvs. kroppen. Från principiell kristen synpunkt fanns dock inga invändningar och från 1900-talets början blev man alltmer öppen för eldbegängelse tanken.

Den moderna kremeringen i ugn, där stoftet efter en avliden förtärs i het luft, uppfanns av Friedrich Siemens år 1872. Efter en rad försöksanläggningar runt om i Europa byggdes det första riktiga krematoriet i Milano år 1876.

³ Redogörelsen baseras på uppgifter från Nationalencyklopedin.

Den främste föregångsmannen i Sverige för kremering var ingenjören Per Lindell (1842–1902), på vars initiativ Svenska likbränningsföreningen (numera Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund) bildades år 1882.

Sveriges första provisoriska ugn byggdes år 1887 vid Stockholms norra begravningsplats. Den ersattes år 1909 av en permanent anläggning ritad av Gustaf Lindgren. För att vinna gehör för kremerings-tanken engagerade Svenska Likbränningsföreningen Sigurd Lewerentz och Torsten Stubelius för att rita ett mönsterbildande krematorium i Helsingborg. Projektet visades på Baltiska utställningen år 1914, men förverkligades inte. En arkitektonisk strävan att betona ceremonin och dämpa industrikaraktern fick konsekvent gestaltning i Gävle krematorium år 1960 av ELLT arkitekter (jfr Coordinator Arkitekter AB), där den tidigare gängse höga skorstenen eliminerades genom rökgaskylning.

Bland övriga svenska anläggningar märks särskilt Skogskrematoriet i Stockholm (1935–40) av Gunnar Asplund, krematoriet på Östra begravningsplatsen i Malmö (1940–43) av Sigurd Lewerentz och Lilla Aska kapellkrematorium i Linköping (1987–88) av Ove Hidemark.

Rättsliga utgångspunkter

Av svensk lagstiftning framgår att det i dag finns två sätt att ta hand om kroppen (stoftet) efter döden. Antingen gravsätts stoftet i en kista – jordbegravning, eller så förbränns det till aska som sedan gravsätts – kremering. Några andra begravningsmetoder än kremering för att förbereda stoftet för gravsättning finns inte reglerade i Sverige. Detta framgår av begravningslagen.

Begravningslagen definierar i 1 kap. 1 § kremering, tidigare eld-begängelse, som förbränning av stoftet efter en avliden person. Kremering får enligt 3 kap. 1 § samma lag bara ske i krematorier som i sin tur får anordnas och hållas bara av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling, alltså av den som ryms inom begreppet huvudman. Enskilda rättssubjekt får inte driva krematorier.

Det finns 63 krematorier vid landets 62 förvaltningar. Stockholms kommun är den huvudman som har två krematorier. Fördelningen över landet är ojämn. I södra Sverige är det ibland endast någon mil mellan två huvudmän med krematorium, medan det i

norra Sverige kan vara upp till 30 mil mellan de närmaste krematorierna.

I begravningslagen och begravningsförordningen finns bestämmelser om hanteringen av stoft och aska efter kremering, liksom administrativa regler kring förfarandet i krematorierna. Exempelvis får stoft som huvudregel inte kremeras eller gravsättas utan att Skatteverket utfärdat ett intyg om att så får ske. Vidare ska askan efter en avliden som har kremerats i Sverige som utgångspunkt gravsättas inom ett år från kremeringen.

Som tidigare nämnts ställs stränga miljökrav på krematorier, som betecknas som tillståndspliktiga, miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken och miljöprövningsförordningen.

4.3 Allmänna utgångspunkter

Den nya begravningsmetod som förekommer mest frekvent i den svenska debatten just nu är promession. Begravningsutredningen konstaterade i sitt betänkande (SOU 2009:79 s. 258) att det saknas underlag för att bedöma metoden. Såvitt utredningen kunnat inhämta är situationen densamma i dag. Några ytterligare nya metoder för omhändertagande av avlidna är för närvarande inte aktuella.

Av 5 kap. 1 § begravningslagen framgår att den avlidnas önskan om kremering och gravsättning såvitt möjligt bör följas av den som i egenskap av anhörig eller närstående eller annars ordnar med gravsättningen. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att dess syfte alltså är att den avlidnas önskemål ska vara vägledande i alla frågor som rör kremering och gravsättning. Praktiska och ekonomiska hinder kan dock finnas (prop. 1990/91:10 s. 93 f.). Av propositionen kan det således utläsas att valmöjligheten inte är total. Exempelvis är det de begravningsformer som finns reglerade i svensk lagstiftning – jordbegravning och kremering – som står till buds.

Ny teknik kan möjliggöra att nya sätt att ta hand om avlidna kommer fram. Till skillnad från andra uppfinningar rymmer detta existentiella och etiska frågor som kräver noggranna överväganden. Även miljömässiga och ekonomiska aspekter måste vägas in. Det är ytterst staten som ansvarar för att avlidna behandlas med värdighet och att hanteringen i övrigt är försvarbar.

Det tog lång tid innan kremering fick mera allmän acceptans och blev tillåtet. Man får räkna med att det kan behöva ta lite tid innan nya begravningsmetoder kan införas. Det rör ju existentiella

och etiska frågor som kräver noggranna överväganden. Ett uttryck för betydelsen av dessa frågor är att det i lag detaljerat regleras hur avlidna ska tas om hand. Det är i och för sig juridiskt möjligt att delegera till en myndighet att besluta om nya metoder för att ta hand om stoftet efter avlidna. Det vore dock inte lämpligt med hänsyn till frågans natur. Införandet av nya metoder handlar i stor utsträckning om bedömningar av lämplighet som ytterst bör göras på politisk nivå. Även om en metod kan vara lämplig ur många aspekter kan det vara så att tiden inte är mogen. Sådana överväganden bör inte göras av en myndighet. Till detta kommer att en myndighet inte bör fatta beslut i frågor som i övrigt regleras i lag. Mot denna bakgrund anser utredningen att nya metoder bör införas genom att de regleras i begravningslagen. Ändring av lagstiftning föregås normalt av att en utredning tillsätts och att utredningens förslag remitteras. Hela processen innebär att frågan ges en allsidig belysning. Därmed får regeringen och riksdagen ett gediget underlag för sitt ställningstagande.

För att ändå utföra uppdraget enligt direktivet har utredningen utarbetat ett förslag till ett prövningsförfarande. Enligt förslaget är det regeringen som beslutar. Regeringen måste dock få ett underlag att ta ställning till. En myndighet ska därför handlägga ansökan om tillåtelse till en ny metod. Skälet är bl.a. att regeringen inte ska handlägga ärenden som första instans.

Det är inte möjligt att förutse vilka särskilda regler som bör gälla för en ny metod, som man i nuläget inte vet något om. Därför föreslår vi att regler för den nya metoden införs i samband med att den tillåts.

Nedan beskrivs hur ett prövningsförfarande som inleds på myndighetsnivå skulle kunna se ut.

4.4 Överväganden och förslag

Vårt förslag: Regeringen får genom att besluta föreskrifter tillåta andra begravningsmetoder än de som framgår av begravningslagen. Tillåtelse får föreskrivas om metoden innebär en värdig behandling av avlidna och är lämplig ur miljömässiga och ekonomiska hänseenden.

Ansökan om tillåtelse ges in till Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Länsstyrelsen gör en förhandsprövning av metoden med hänsyn till etiska, miljömässiga och ekonomiska aspek-

ter. Länsstyrelsen tar in yttranden från berörda myndigheter och organisationer. Länsstyrelsen överlämnar sedan ärendet till regeringen med ett förslag till avgörande.

Behörig att ansöka om tillåtlighet är den som innehar en allmän begravningsplats, en församling eller den vars ansökan biträds av minst en av dessa.

Ansöknings- och prövningsförfarandet vid länsstyrelsen finansieras genom att sökanden betalar en ansökningsavgift.

Behörig innehavare av sådan verksamhet är den som innehar en allmän begravningsplats eller en församling.

Ett tillägg görs i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) så att uppgift om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat kan sekretessbeläggas.

4.4.1 Länsstyrelsen i Västra Götalands län gör en förhandsprövning varefter regeringen avgör

Länsstyrelsernas verksamhet på begravningsområdet innefattar en stor mängd frågor och avser både tillsyn och tillstånd. I förhållande till andra myndigheter har det hos länsstyrelserna således byggts upp en kompetens i dessa frågor. Därför anser vi att länsstyrelsen är den myndighet som bör pröva ansökningar om nya begravningsmetoder. På så sätt används befintlig kunskap på begravningsområdet och man åstadkommer en högre effektivitet och en mer rationell användning av resurser, såväl ekonomiska som personella.

Intresset av att använda befintliga resurser på området motiverar även att endast en länsstyrelse bör ansvara för ärendehantering. Ett annat skäl är att det inte kan förväntas bli mer än några få ärenden under överskådlig tid. Syftet är också att garantera en rättssäker prövning. Förutsägbarhet och enhetlighet är viktiga delar av rättssäkerheten. Genom att endast en länsstyrelse handlägger och förhandsprövar ansökningar om nya begravningsmetoder blir prövningen likformig.

Ansvar för förhandsprövningen bör ligga hos landets största länsstyrelse, Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Att prövningen är preliminär, bottnar i frågans tyngd och nationella genomslag, liksom de viktiga etiska värden som måste övervägas. Det är olämpligt att en myndighet fastställer normer av samma dignitet som regleras i lag. Därför bör länsstyrelsens prövning

inskränkas till en förhandsprövning som tjänar som beslutsunderlag för regeringen. Det innebär att länsstyrelsen bereder ärendet, för att därefter överlämna frågan till regeringen med eget yttrande. Regeringen är inte bunden av yttrandet.

Genom att länsstyrelsen bereder ärendet och lämnar en rekommendation om utgången, föreligger ett kvalificerat underlag för regeringen att fatta beslut. Länsstyrelsens yttrande bör innehålla förslag på vilka författningsändringar som krävs. Regeringens prövning ska utgå från samma rekvisit som länsstyrelsens prövning. De föreslås framgå av lag, se nedan. Regeringen är dock inte skyldig att tillåta metoden även om alla rekvisit synes vara uppfyllda. Om t.ex. en ny metod tillåts som kommer att användas sällan är risken stor att de samlade kostnaderna för begravningsverksamheten ökar utan motsvarande nytta.

Om regeringen bedömer att metoden ska tillåtas, fattas beslutet genom att regeringen beslutar om författningsändringar på förordningsnivå. Därmed innebär ställningstagandet ett generellt godkännande av metoden som sådan. Det innebär dock inte att tillstånd ges till uppförande av en anläggning.

Om regeringen däremot bedömer att metoden inte ska tillåtas, lämnar den ansökan utan åtgärd. Som tidigare nämnts finns det ingen rätt att få metoden godkänd. Ytterst är det en fråga om en politisk lämplighetsbedömning. Utredningens bedömning är att ett sådant beslut inte torde kunna överprövas genom rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen.

Paralleller kan dras till den obligatoriska regeringsprövningen av vissa, nya verksamheter enligt 17 kap. miljöbalken. I 17 kap. 1 § miljöbalken regleras en obligatorisk tillåtlighetsprövning av regeringen när det gäller uranbrytning och kärnteknisk verksamhet, allmänna farleder och verksamheter för geologisk lagring av koldioxid. Det är alltså fråga om vissa typer av stora anläggningar som är viktiga för samhällets utveckling, samtidigt som de vanligen medför betydande risker för människors hälsa och miljön eller för hushållning med naturresurser och energi. Enligt 3 § samma kapitel kan regeringen vidare förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av kravet på prövning enligt 1 §. Det gäller bl.a. om verksamheten i betraktande av de intressen som

miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag.⁴

I dessa fall ska ordinarie prövningsmyndighet enligt 19 kap. 2 § miljöbalken med eget yttrande överlämna frågan till regeringens avgörande. Det kan vara exempelvis länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolen. Detsamma gäller om det enligt 2 kap. 9 § första stycket och 10 § eller enligt 7 kap. 29 § samma balk förutsätts att regeringen prövar tillåtligheten.⁵

I de fall som avses i 17 kap. miljöbalken ska ansökan inledas hos myndigheten som bereder ärendet. Det innebär att myndigheten ska ta fram den utredning som behövs för att myndigheten själv skulle ha kunnat avgöra ärendet samt därefter överlämna ärendet till regeringen med eget yttrande (prop. 1997/98:45 del 2 s. 224). Yttrandet som myndigheten avger kommer i stället för beslutet och ska avse samtliga de omständigheter som har betydelse för tillåtlighetsfrågan samt innehålla en närmare motivering med förslag på ställningstagande. Det är dock tillåtlighetsfrågan och inte hela tillståndsfrågan som överlämnas till regeringen. Sedan regeringen prövat tillåtligheten, prövar myndigheten således de frågor om återstår. Om regeringen förklarat verksamheten tillåtlig, prövas främst vilka villkor utöver dem som regeringen föreskrivit som ska gälla. Om regeringen ansett verksamheten otillåtlig, ska myndigheten meddela beslut om avslag på ansökan.

Skillnaden mot den nu beskrivna ordningen avseende vissa miljöfarliga verksamheter och vårt förslag, är framför allt att regeringen i fråga om nya begravningsmetoder prövar hela frågan på det underlag som länsstyrelsen lämnat över. Länsstyrelsen gör alltså ingen ytterligare prövning i ärendet sedan den överlämnat det till regeringen och regeringens beslut är inte ett tillåtlighetsbeslut som avses i 17 kap. miljöbalken utan ett beslut som innebär normgivning på förordningsnivå.

⁴ Det kan röra sig om t.ex. verksamheter som medför utsläpp av svavel och andra försurande ämnen inom särskilt föroreningskänsliga områden, mineralutvinning eller täktverksamheter som orsakar betydande omgivningspåverkan (prop. 1997/98:45 del 2 s. 219).

⁵ I 2 kap. 9 § är det fråga om verksamhet eller åtgärd som kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt miljöbalken. I 10 § samma kapitel rör det sig om verksamhet eller åtgärd som är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt.

4.4.2 Förutsättningar för tillåtlighet

För tillåtlighet till en ny begravningsmetod bör det krävas att metoden är förenlig med kravet på respekt för den avlidna samt i övrigt framstår som miljömässigt och ekonomiskt rimlig.

Etiska överväganden

Endast om metoden är förenlig med kravet på en värdig behandling av avlidna får den tillåtas.

För att möjliggöra en prövning av de etiska aspekterna är det grundläggande att ansökan innehåller relevant material, som dokumenterade och kvalitetssäkrade tester som visar att metoden fungerar som det redovisats i ansökan. Till ansökan bör därför fogas ritningar och tekniska beskrivningar.

I syfte att göra en fullgod etisk prövning bör länsstyrelsen inhämta yttranden från Svenska kyrkan, andra trossamfund än Svenska kyrkan, livsåskådningsorganisationer, organisationer som företräder begravningsentreprenörerna, Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund.

Miljömässiga överväganden

På vilka sätt metoden förväntas påverka människors hälsa och miljön ska vägas in.

Om en ny metod tillåts, görs en miljöprövning när en ansökan om att uppföra en anläggning för att använda metoden ska prövas. När det gäller en ny begravningsmetod och dess påverkan på människors hälsa och miljön är det emellertid viktigt att en miljömässig bedömning sker redan när tillåtligheten av själva metoden ska bedömas. Tillåtlighet bör inte ges till en metod som visar sig inte kunna godkännas vid den senare miljöprövningen av verksamheten. Den miljöprövning som sker i fråga om metoden, kan dock inte bli lika fullständig som en tillståndsprövning enligt miljöbalken av en miljöfarlig verksamhet. I stället är det fråga om överväganden som innefattar de miljömässiga konsekvenser som metoden kan förväntas leda till.

Skulle en viss metod exempelvis innebära att stoftet efter en avliden bearbetas så att stoftrester eller en aska blir kvar, måste de miljömässiga konsekvenserna av den föreslagna hanteringen av stoft-

resterna eller askan bedömas. Som regel ingår nämligen inte någon miljörättslig prövning av den efterföljande gravsättningen av aska efter kremation.

En annan fråga är vilken miljöprövning som ska ske av den anläggning som ska användas. Koderna för varje verksamhetslag i miljöprövningsförordningen avgör omfattningen av den miljöprövning som ska ske av varje anläggning. Definitionerna är noga utprovade utifrån vilken miljöpåverkan varje verksamhet har. Utan närmare kunskap om vilka nya begravningsmetoder som kan komma att tillåtas i framtiden, kan utredningen i detta skede endast spekulera i vilken miljömässig definition som en ny begravningsanläggning kommer att få. Som tidigare nämnts, faller krematorier exempelvis under begreppet miljöfarlig verksamhet med prövningsnivå B och verksamhetskod 93.20 i miljöprövningsförordningen. Det innebär att en miljöprövningsdelegation vid länsstyrelsen gör tillståndsprövningen i dessa fall.

Vi bedömer att frågan bör avgöras först när kunskap inhämtats om den nya metodens närmare innebörd och dess miljömässiga konsekvenser. Därför bör länsstyrelsen, inom ramen för de miljömässiga övervägandena, analysera och ange sin uppfattning om vilken verksamhetskod och prövningsnivå som bör gälla för den nya anläggningen. Regeringen faller sedan det slutliga avgörandet.

Om det behövs någon särskild utredning för att bedöma de miljömässiga konsekvenserna av metoden, kan länsstyrelsen förordna en eller flera sakkunniga som efter en förberedande undersökning avger utlåtande i ärendet. Kostnaden för de sakkunniga betalas av sökanden.

Ekonomiska överväganden

För att tillåtelse ska lämnas bör det krävas att metoden går att genomföra på ett ekonomiskt rimligt sätt.

Sökanden bör till en början presentera en analys av förväntade kostnader. Kostnader som kan uppkomma i samband med metodens genomförande kan vara hänförliga till den anläggning som ska användas. Det kan vara kostnader för ombyggnation av befintlig anläggning, som ett krematorium, eller byggnation av en ny anläggning. Även kostnader för transporter kan uppstå.

Sökanden bör också redovisa hur finansieringen ska lösas. Tjänster som ingår i begravningsavgiften är, som nämnts tidigare, bl.a. grav-

plats på allmän begravningsplats under en tid av 25 år samt kreme-
ring och transporter på visst närmare angivet sätt. Vår bedömning är
att nya begravningsmetoder tills vidare får finansieras på annat sätt,
då det inte finns stöd för att finansiera framtagande av nya begravnings-
metoder genom begravningsavgiften.

4.4.3 Närmare om ärendehantering vid länsstyrelsen

Behörig sökande och behörig innehavare

Behörig att ansöka om tillåtlighet till en ny begravningsmetod är
någon av huvudmännen för begravningsverksamheten enligt 2 kap.
1 § begravningslagen eller den vars ansökan biträds av minst en av
dessa.

Det är huvudmännen för begravningsverksamheten som har det
yttersta ansvaret på området. Utan förankring hos någon av dem
saknas möjlighet för metoden att få genomslag, särskilt som vi även
föreslår att behörig innehavare av en ny begravningsanläggning
bör vara den som innehar en allmän begravningsplats eller en för-
samling. Det är samma ordning som gäller för krematorier. En-
skilda bör inte kunna driva sådana anläggningar. De bör inte heller
kunna ansöka om tillåtlighet till nya begravningsmetoder utan stöd
på verksamhetsområdet. Att en huvudman för begravningsverk-
samheten biträder ansökan motverkar också oseriösa ansökningar.

För att visa att ansökan biträds av en huvudman för begravnings-
verksamheten, bör det krävas att sökanden till ansökan kan
bifoga en handling som utvisar att huvudmannen fattat beslut i
behörig ordning att biträda ansökan.

Om det finns patent bör det vidare krävas att den som ansöker
om tillåtlighet till en ny begravningsmetod visar att sökanden är
behörig patentinnehavare eller att godkännande från patentinne-
havararen till metoden finns.

Finansiering

Handläggningen vid länsstyrelsen bör finansieras genom avgifter.

För att få en ny metod prövad ska alltså sökanden betala en
ansökningsavgift till länsstyrelsen. Avgiften bör bestämmas enligt
10 § avgiftsförordningen (1992:191), dvs. med utgångspunkt från
en genomsnittlig timkostnad för prövning av ärenden i statsförvalt-

ningen. Tidsåtgången för prövningen av ett normalärende avgör vilken avgiftsklass som ska tillämpas. Genom att avgiften tas ut enligt 10 § avgiftsförordningen uppnår man framför allt låga administrationskostnader, i förhållande till alternativet att beräkna avgifterna utifrån myndighetens egna kostnader.

Det är svårt att bedöma tidsåtgången för ett normalärende i det berörda fallet. Emellertid har vi stannat vid att ett ärende bör inordnas i avgiftsklass 10 motsvarande en avgift om för närvarande 38 000 kr, vilket är den högsta avgiftsklassen.

Processuella regler

Samma processuella regelverk som gäller för handläggning av ärenden vid länsstyrelsen tillämpas vid ärendehantering, dvs. förvaltningslagen (1986:223) i tillämpliga delar.

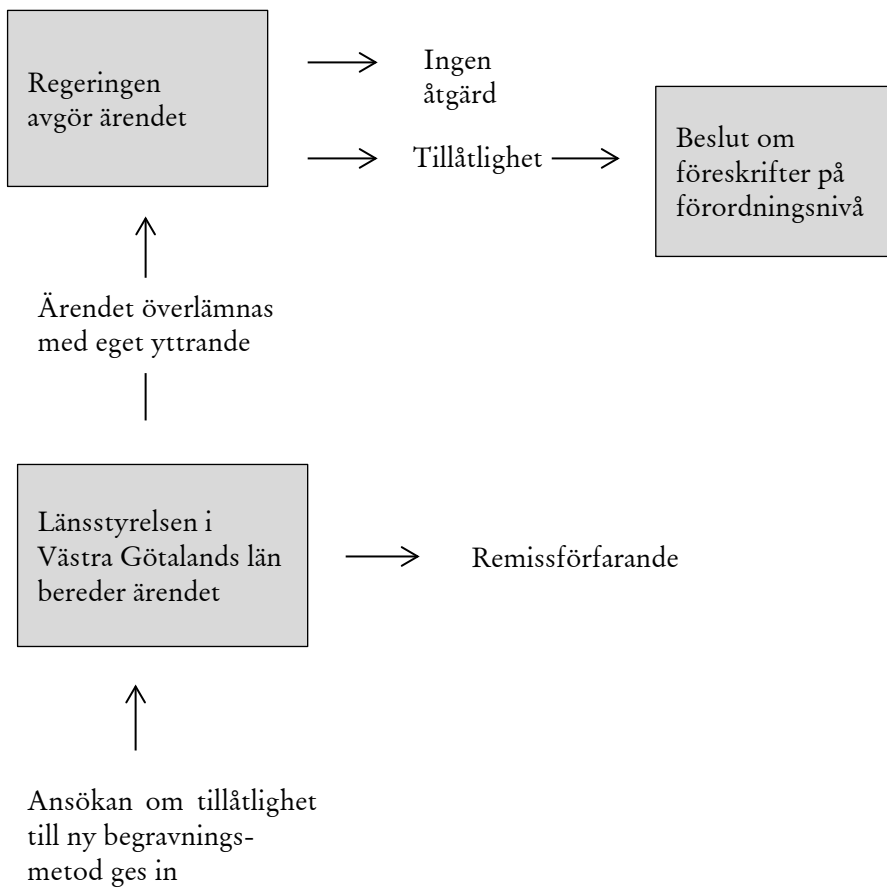
Eftersom länsstyrelsens yttrande till regeringen inte är ett förvaltningsbeslut, är bestämmelserna i förvaltningslagen om överklagande av ett beslut genom vilket myndigheten avgör ärendet inte tillämpliga. Någon rätt att överklaga länsstyrelsens yttrande till regeringen finns inte. Inte heller regeringens beslut kan överprövas.

De formella förutsättningarna för prövningen, som vad ansökan ska innehålla, bör framgå av begravningslagen. Ansökan bör som utgångspunkt innehålla tillräckliga uppgifter för prövning av de etiska, miljömässiga och ekonomiska konsekvenser som metoden får. Om ansökan inte uppfyller de formella krav som ställts upp, får den avvisas om inte komplettering skett. Förfarandet bör även regleras i begravningsförordningen, bl.a. gällande ansökningsavgiften och från vilka länsstyrelsen ska inhämta yttranden genom remiss.

I fråga om de närmare detaljerna kring ärendegången bör länsstyrelsen kunna besluta föreskrifter.

Ansökningar om tillåtlighet till andra begravningsmetoder kan innehålla känsliga uppgifter i form av exempelvis forskningsresultat och uppfinningar. Det finns därför skäl att göra ett tillägg i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen så att sekretess gäller för sådana uppgifter vid ärendehantering hos länsstyrelsen respektive regeringen.

4.4.4 Illustration



5 Enhetlig begravningsavgiftssats

5.1 Historisk bakgrund

Enligt 2 kap. 1 § begravningslagen (1990:1144) ska allmänna begravningsplatser med ett tillräckligt antal gravplatser och andra gravanläggningar av allmänt förekommande slag anordnas och hållas av de territoriella församlingarna inom Svenska kyrkan. Av andra stycket samma paragraf framgår att regeringen får för särskilda fall besluta att en kommun i stället ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom kommunen.

Stockholms och Tranås kommuner är huvudmän för begravningsverksamheten i sina förvaltningsområden. Detta har en lång historia. När Tranås köping bildades år 1882 sköttes de kyrkliga angelägenheterna fortfarande av Säby socken. Tranåsbornas kyrka och begravningsplats låg i Säby kyrkby omkring sex kilometer sydväst om köpingen. Tranåsborna tyckte avståndet var långt och i samband med ett upprättande av en plan för köpingens bebyggelse, avsåg man att anlägga en begravningsplats i utkanten av tätorten. År 1884 inköpte köpingen ett markområde på 6 270 m², söder om den dåvarande gränsen mot landsbygden. Griftegården anlades inom detta område sedan Kungl. Maj:t prövat frågan om begravningshuvudmannaskap och gett sitt tillstånd den 5 juni 1885. Därmed överfördes begravningsväsendet från den kyrkliga församlingen till den borgliga köpingen. År 1913 anlade den borgliga köpingen ytterligare en griftegård (Nya griftegården). Tranås Kyrka byggdes inte förrän år 1930, då utan kyrkogård. Från och med 1 januari 2000 är Tranås kommun fortsättningsvis huvudman för begravningsverksamheten, då kyrkan överlät förvaltningen av sina begravningsplatser i samband med relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan. Ett avtal, som reglerar samarbetet, upprättades mellan kyrkofullmäktige och kommunfullmäktige (www.tranas.se).

I Stockholm föreslog Svenska kyrkans församlingars kyrkorådsordförande år 1875 sina uppdragsgivare att en kyrkogårdsnämnd inom stadens organisation skulle inrättas. Framtida evinnerliga begravningsmarksanskaffningar och förbättrade förhållanden genom stadens professionalitet i hithörande frågor inklusive skötsel och administration skulle erbjuda invånarna begravningsplatser. År 1886 beslutade Kungl. Maj:t att Stockholm skulle vara begravningshuvudman. På samma sätt som för Tranås kommun omprövades beslutet år 2000 i samband med stat-kyrka-reformen. Stockholms kommun är dock – liksom Tranås – fortfarande huvudman för begravningsverksamheten i kommunen.

5.2 Nuvarande rättsläge

5.2.1 Begravningsavgiften

Enligt 9 kap. 1 § begravningslagen ska den som är folkbokförd i Sverige betala en avgift för begravningsverksamheten (begravningsavgift). Skyldigheten gäller således för alla, dvs. oavsett medlemskap i Svenska kyrkan. Begravningsavgiften ska betalas till den huvudman – en församling inom Svenska kyrkan eller en kommun – inom vars förvaltningsområde den avgiftsskyldige är folkbokförd. Avgiftssatsen beräknas genom att den totala nettokostnaden för en huvudmans begravningskostnader divideras med det totala skatteunderlaget avseende personer bosatta inom huvudmannens förvaltningsområde. Varje begravningshuvudman har alltså sin egen avgiftssats. Det kan innebära att invånarna inom en och samma kommun betalar begravningsavgift enligt olika avgiftssatser på grund av att de är bosatta inom olika församlingars territoriella områden.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2013 ska från år 2016 regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (Kammarkollegiet) fastställa avgiftssatsen både för dem som är och för dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan efter förslag från huvudmännen (prop. 2011/12:51). Begravningsavgiften är från samma tidpunkt fristående från kyrkoavgiften även för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan. Då en kommun är huvudman för begravningsverksamheten, vilket är fallet vad gäller Stockholms och Tranås kommuner, fastställer dock kommunen avgiftssatsen. Avgiftssatsen multipliceras med vars och ens beskattningsbara inkomst

varför den begravningsavgift som den enskilde ska betala är beroende av storleken på hans eller hennes inkomst.

Den genomsnittliga begravningsavgiften för inkomstår 2013 är 0,22 procent. För Tranås kommun är begravningsavgiften för samma inkomstår 0,24 procent och för Stockholms kommun 0,065 procent.

5.2.2 En enhetlig begravningsavgiftssats

Från den 1 januari 2016 ska folkbokföring inte längre ske i en församling inom Svenska kyrkan utan i en kommun. Samtidigt införs en enhetlig begravningsavgift för huvudmän inom Svenska kyrkan (prop. 2012/13:120, bet. 2013/13:SkU25, rskr. 2012/13:254). Beslutet gäller i det här skedet inte Stockholms och Tranås kommuner.

Att folkbokföring inte längre sker i territoriell församling inom Svenska kyrkan får konsekvenser främst för Svenska kyrkan och för hanteringen av begravningsavgifterna. Regleringen av begravningsavgifterna där varje begravningshuvudman har sin egen avgiftssats innebär nämligen att en enskild person måste kunna hänföras till en viss församling inom Svenska kyrkan för att rätt begravningsavgiftssats ska kunna påföras honom eller henne. Genom att folkbokföring inte längre ska ske i församling kan inte längre kopplingen mellan person och församling ske med hjälp av folkbokföringen.

Följaktligen införs en enhetlig avgiftssats för den begravningsverksamhet som bedrivs av huvudmännen inom Svenska kyrkan. Avgiftssatsen ska på motsvarande sätt som i dag beräknas genom att kostnaderna för begravningsverksamheten divideras med beskattningsunderlaget. I stället för att detta görs för varje församling får Kammarkollegiet i uppgift att med beaktande av samtliga huvudmäns kostnader fastställa en enhetlig avgiftssats. Av propositionen framgår att såväl ekonomiska skäl som utjämnings-skäl ligger bakom reformen (prop. s. 126).

Stockholms och Tranås kommuner, som är huvudmän för begravningsverksamheten inom sina förvaltningsområden, omfattas inte av reformen. I de fall en kommun är huvudman för begravningsverksamheten ska alltjämt kommunen fastställa avgiftssatsen för dem som är folkbokförda inom kommunen. I propositionen anför regeringen dock att det bör utredas hur även avgifterna för begravningsverksamheten i Stockholms och Tranås kommuner kan inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats (prop. s. 120 f.).

Detta välkomnades av utskottet som uttalade följande (bet. 2012/13:SkU25, s. 14).

Utskottet anser att förslaget om en enhetlig begravningsavgift inom de områden som hanteras av huvudmännen inom Svenska kyrkan har så stora förtjänster att det bör genomföras. Vidare ser utskottet positivt på att regeringen har för avsikt att utreda hur avgifterna för begravningsverksamheten i Stockholms och Tranås kommuner kan inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats. I likhet med motionärerna anser utskottet att det är önskvärt med en enhetlig begravningsavgift i hela landet.

Genom ett tilläggsdirektiv (dir. 2013:67) ska vi utreda hur även avgifterna för begravningsverksamheten i Stockholms och Tranås kommuner kan inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats. Av direktivet anges särskilt att om något av förslagen påverkar det kommunala självstyret ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas.

5.2.3 Principen om den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen är central i det svenska statsskicket och en av grunderna för det fria folkstyret. Den har lagts fast redan i regeringsformens portalparagraf, 1 kap. 1 § andra stycket.

Principen framgår även av Europeiska konventionen om kommunalt självstyre som Sveriges anslöt sig till år 1989.

I kommunallagen (1991:900) uttrycks principen i 1 kap. 1 § andra stycket där det anges att kommuner och landsting på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda föreskrifter. I motiven till kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 23) framhålls bl.a. att det i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån.

I regeringsformen är bestämmelserna om kommunerna numera samlade i 14 kap. (prop. 2009/10:80). Enligt 14 kap. 2 § gäller principen om kommunal självstyrelse för all kommunal verksamhet. Principen kommer bl.a. till uttryck i 4 § samma kapitel. Där framgår att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter. Rätten att ta ut skatt och avgifter för skötseln av de kommunala uppgifterna är en väsentlig del av den lokala självstyrelsen (prop. 1975/76:187, s. 217). Samtidigt får kommunerna i lag åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter, om

det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Detta framgår av 14 kap. 5 §. Bestämmelsen avser att möjliggöra olika former av kommunala utjämningsystem och förtydligar att skatteutjämning mellan kommunerna är konstitutionellt möjligt. En viss begränsning med avseende på syftet har dock lagts på. Syftet med en begränsning ska vara att den krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar samt för att ge kommunerna möjlighet att uppfylla sina åtaganden (prop. 2009/10:80 s. 214).

Genom bestämmelsen i 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen står det också klart att utrymmet för självstyrelse inte är obegränsat. I paragrafen stadgas således att riksdagen genom lag bestämmer grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden. Bestämmelsen innebär inte bara en begränsning av utan också ett skydd för den kommunala självstyrelsen. Om området för den kommunala initiativrätten ska inskränkas krävs som utgångspunkt att det sker genom föreskrifter som meddelas av riksdagen. Sammantaget utgörs graden av självstyre ytterst av formen för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

5.2.4 Proportionalitetsprincipen

Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den, den s.k. proportionalitetsprincipen.

Den kommunala självstyrelsen ställs i lagstiftningsärenden ofta mot andra intressen och det uppstår ibland en omfattande diskussion kring kommunernas krav på en lokal eller regional bestämmanderätt å ena sidan och nationella krav på en enhetlig reglering å andra sidan. Grundlagsutredningen (SOU 2008:125) påpekade att det i sådana sammanhang är viktigt att konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen blir föremål för ingående överväganden och föreslog att en proportionalitetsprincip ska gälla i lagstiftningsärenden som rör den kommunala självstyrelsen (betänkandet s. 538 f.). Regeringen och riksdagen anslöt sig till förslaget (prop. 2009/10:80 s. 212 f., bet. 2009/10:KU19 s. 53, rskr. 2009/10:305).

Principen innebär att det vid lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen ska prövas om skälen för den

tänkta regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. Detta innefattar en skyldighet att undersöka om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Om olika möjligheter finns för att nå samma mål bör riksdagen av hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten. Detta förutsätter att det i lagstiftningsprocessen har gjorts noggranna analyser av den påverkan olika förslag har på den kommunala självstyrelsen (prop. 2009/10:80 s. 212).

5.2.5 Gränsen skatt – avgift

Frågan om begravningsavgiften är att betrakta som en belastande avgift eller som en skatt, får främst betydelse i normgivningshänseende. Riksdagen har exklusiv normgivningskompetens på skatteområdet med stöd av 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen. Delegation från riksdag till regering är emellertid möjlig när det gäller föreskrifter om avgifter som avses i 8 kap. 3 § första stycket 2 regeringsformen, dvs. betungande offentligrättsliga avgifter.

Gränsen mellan skatt och avgift skulle eventuellt kunna inverka på frågan om principen avseende den kommunala beskattningsrätten i 14 kap. 4 § regeringsformen blir tillämplig. Rätten att ta ut skatt är ett uttryck för den kommunala självstyrelsen som skulle vägas mot intresset att inordna Stockholms och Tranås kommuner i ett nationellt utjämningsystem. Kommunernas rätt att ta ut avgifter är också ett uttryck för den kommunala självstyrelsen. Rätten för kommunerna att ta ut skatt framgår dock uttryckligen av regeringsformen. Är begravningsavgiften att definiera som en skatt, väger rimligen principen om den kommunala självstyrelsen något tyngre vid avvägningen, än om begravningsavgiften är en avgift.

Även bestämmelsen i 14 kap. 5 § regeringsformen om den konstitutionella möjligheten till skatteutjämning mellan kommuner kan beröras.

Det kan till en början konstateras att valet av benämning på en pålaga saknar betydelse för den statsrättsliga definitionen (prop. 1973:90 s. 219 f.). Då regeringsformen inte innehåller någon definition av begreppen skatt och avgift, får gränsdragningen i första hand göras med utgångspunkt i uttalandena i förarbetena till rege-

ringsformen. Där anges bl.a. att med avgift menas vanligen en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Skatt däremot kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation (prop. s. 213).

Ytterligare en bedömningsgrund för gränsdragningen mellan skatt och avgift som knyter an till avgiftens storlek är refinansiering och överkompensation. Ekonomistyrningsverket (ESV) har pekat på att avgifter som införs för verksamheter eller tillgångar som redan har finansierats kan falla utanför avgiftsbegreppet i statsrättslig bemärkelse, t.ex. vägavgifter som föreslås införas för en vägsträckning som redan har finansierats med anslag eller på annat sätt. Om en vägavgift däremot tas ut för att täcka kostnader för underhåll av den statliga vägbanan kan ersättningen betraktas som avgift (Ekonomistyrningsverkets rapport *Att avgränsa avgifter – Kartläggning och probleminventering*, ESV 2004:17). I det lagstiftningsärende som gällde införandet av trängselskatt i Stockholm och där frågan om det rörde sig om en skatt eller en avgift behandlades, fäste regeringen avseende vid att det aktuella gatunätet redan en gång hade betalats med skattemedel (prop. 2003/04:145 s. 35). Pålagan ansågs därför vara en skatt.

Enligt 9 kap. 6 § begravningslagen ska huvudmännen för begravningsverksamheten tillhandahålla ett antal tjänster som räknas upp i paragrafen. Kostnaderna för tjänsternas utförande belastar begravningsavgiften. Tjänsterna omfattar att tillhandahålla en gravplats eller motsvarande på allmän begravningsplats under en tid av 25 år, gravsättning inklusive gravöppning, återfyllning och iordningställande av öppnad grav, transporter från det att huvudmannen övertagit ansvaret för stoftet till dess att gravsättning har skett – med vissa undantag –, kremering, lokal för förvaring och visning stoftet, samt lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler. Specificeringen av tjänsterna i begravningslagen – motprestationen – tyder på att begravningsavgiften bör definieras som en avgift och inte som en skatt.

En annan aspekt är att motprestationen bör kunna definieras i en nära framtid för att det ska vara fråga om en avgift. När det gäller begravning ligger denna för många långt fram i tiden i förhållande till avgiften som löpande betalas under livets gång. Dessutom är det inte säkert att den kommun eller den församling som tagit emot begravningsavgiften är den som senare ordnar med begravningen. Man kan välja att bli begravd utomlands. Av resonemanget följer att den motprestation som begravningsavgiften mynnar ut i,

kan anses högst osäker och alls inte specificerad och klart definierad. Det skulle tala för att begravningsavgiften är en skatt.

Som viss ledning framhåller regeringen följande i förarbetena till begravningslagen (prop. 1998/99:38 s. 109) angående förslaget att alla bör betala begravningsavgift.

Begravningsverksamheten är idag skattefinansierad genom församlings-skatt eller kommunalskatt. Det innebär att kostnaderna tas ut av alla skattskyldiga i förhållande till inkomsten och enligt likformiga grunder. En utgångspunkt för regeringen är att samma principer ska gälla efter relationsändringen [mellan staten och kyrkan].

En annan utgångspunkt för förslaget rörande finansieringen av begravningsverksamheten är att enligt 1995 års principbeslut ska de som tillhör Svenska kyrkan betala sina avgifter via kyrkoavgiften. Vad som behöver övervägas närmare är således hur de som inte tillhör Svenska kyrkan och de som bor i en kommun som är huvudman för begravningsverksamheten ska betala sin del av kostnaderna.

Principerna om att alla människor ska bidra till begravningsverksamheten på ett likformigt sätt i förhållande till sin inkomst leder enligt regeringens uppfattning till att verksamheten bör finansieras genom en särskild avgift, som betalas av alla och som i hanteringshänseende behandlas som en skatt. För att markera att alla bidrar till verksamheten på samma villkor bör den finansieras genom en sådan avgift även i de fall en kommun är huvudman.

Att alla människor bidrar till begravningsverksamheten på ett likformigt sätt i förhållande till sin inkomst kommer till uttryck i 9 kap. 3 § begravningslagen. Där framgår att begravningsavgiften beräknas på grundval av den avgiftsskyldiges till kommunal inkomstskatt beskattningsbara förvärsinkomst. Detta talar för att begravningsavgiften är att betrakta som en skatt. Vidare är, som tidigare nämnts, begravningsavgiften numera fristående från kyrkoavgiften även för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan (prop. 2011/12:51). Kyrkoavgift och begravningsavgift skiljer sig åt även i betydelsen att begravningsavgiften, till skillnad från kyrkoavgiften, är obligatorisk.

Sammantaget finns det skäl som talar för att begravningsavgiften är en skatt och skäl som talar för att den är en avgift. Vi väljer att inte ta ställning i frågan. Oavsett om begravningsavgiften är att definiera som en skatt eller som en avgift, bör en konsekvensbedömning av förslaget att inordna Stockholms och Tranås kommuner i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats ske utifrån principen om den kommunala självstyrelsen. Förslaget innebär inskränkningar i en kommunal uppgift, nämligen den att bestämma begravningsavgiften. Därmed påverkas det kommunala självstyret.

5.3 Överväganden och förslag

Vårt förslag: Stockholms och Tranås kommuner inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats.

Vår bedömning: Förslaget är förenligt med principen om den kommunala självstyrelsen.

5.3.1 En enhetlig avgiftssats för hela riket

Om Stockholms och Tranås kommuner inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats skulle det innebära följande.

I stället för att Stockholms och Tranås kommuner bestämmer begravningsavgiftssatsen för de som är folkbokförda i kommunen, beslutar Kammarkollegiet om en enhetlig begravningsavgiftssats för all begravningsverksamhet i riket, dvs. även för Stockholms och Tranås kommuner. Begravningsavgiftssatsen bestäms på samma sätt som i dag genom att kostnaderna för begravningsverksamheten jämförs med den beskattningsbara inkomsten för dem som bor inom begravningshuvudmannens förvaltningsområden. Samtliga huvudmän underrättar Kammarkollegiet om sina kostnader. Kammarkollegiet har sedan att lägga samman kostnaderna och jämföra dessa med den totala beskattningsbara inkomsten för de personer som omfattas av avgiftssatsen. Kvoten däremellan utgör den avgiftssats som Kammarkollegiet ska fastställa. Kammarkollegiet ska underrätta Skatteverket om avgiftssatsen och om respektive huvudmans andel av kostnaderna. Skatteverkets betalning av avgifter till huvudmännen ska ske utifrån vars och ens andel av de totala kostnaderna för begravningsverksamheten i enlighet med de uppgifter Kammarkollegiet har lämnat därom. Alla kommuninvånare betalar därmed begravningsavgift enligt samma avgiftssats. (Jfr prop. 2012/13:120 s. 120.)

Stockholms och Tranås kommuner skulle i teknisk bemärkelse kunna inlemmas i det redan utarbetade systemet. Vissa skillnader kan dock märkas. I enlighet med den lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2013 ska Kammarkollegiet fastställa begravningsavgiftssatsen både för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan och för dem som inte är det. Till grund för beslutet ska dock ligga respektive begravningshuvudmans beräknade kostnader för begravningsverksamheten i stället för som i dag deras förslag till avgifts-

sats. Begravningsombudens kontroll ska som en följd av detta avse dessa kostnadsberäkningar. Med beaktande av begravningsombudens synpunkter vid kontrollen ska Kammarkollegiet vid beräkningen av avgiftssatsen även redovisa respektive begravningshuvudmans andel av de totala kostnaderna. Härigenom vidmakthålls det kontrollsystem som begravningsombuden ska garantera i fråga om Svenska kyrkans verksamhet. Begravningsombudens kontroll sträcker sig emellertid inte till Stockholms och Tranås kommuners begravningsverksamhet. I stället blir det stadsrevisionen i Stockholms stad och kommunrevisionen i Tranås kommun som skulle granska kommunernas verksamhet.

5.3.2 Intresseavvägning

Införandet av en enhetlig begravningsavgiftssats för hela riket skulle innebära en inskränkning av Stockholms och Tranås kommuners rätt att bestämma avgiftssatsen. Rätten att ta ut begravningsavgift består, samtidigt som rätten att bestämma storleken på avgiftssatsen utgår. Detta utgör i sig ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen då principen om kommunal självstyrelse omfattar all kommunal verksamhet. Som nämnts i avsnitt 5.2.4 ska enligt proportionalitetsprincipen en avvägning ske mellan intresset av nationell enhetlighet och kommunal självstyrelse.

Det bör inledningsvis noteras att kommunerna i dag inte fritt kan bestämma avgiftens storlek. Enligt 9 kap. 4 § första stycket begravningslagen ska avgiftssatsen grundas på en särredovisning av verksamhetens intäkter och kostnader. Avgiften får alltså inte vara högre än kommunens kostnader för verksamheten.

Den tidigare regleringen av begravningsavgifterna där varje begravningshuvudman hade sin egen avgiftssats innebar att en enskild person måste kunna hänföras till en viss församling inom Svenska kyrkan för att rätt begravningsavgiftssats skulle kunna påföras honom eller henne. Genom att folkbokföring inte längre ska ske i församling kan inte längre kopplingen mellan person och församling ske med hjälp av folkbokföringen. Ordningen med en enhetlig begravningsavgiftssats blev därmed en lösning för kommuninvånare inom Svenska kyrkans förvaltningsområde. Problemet gör sig emellertid inte gällande för Stockholms och Tranås kommuner. Personer som är folkbokförda där kan identifieras som tidigare vid uttaget av begravningsavgift. Inte heller intresset att motverka att begravn-

ningsavgiften varierar inom en kommun gör sig gällande för de borgerliga huvudmännen.

Vissa remissinstanser riktade kritik mot förslaget om en enhetlig avgiftssats för begravningsverksamheten som bedrivs av Svenska kyrkan. Kritiken inriktades främst på att församlingar med låga avgifter skulle få en högre avgift och en oro för att detta skulle leda till att fler kommuner vill sköta hanteringen av begravningsverksamheten för att söka hålla avgifterna nere för kommuninvånarna. Regeringen ansåg dock att systemet med en enhetlig avgiftssats har så stora förtjänster, såväl av ekonomiska skäl som av utjämnings-skäl, att förslaget, med beaktande av den kritik som lämnats, borde införas (prop. 2012/13:120 s. 126).

Den genomsnittliga begravningsavgiftssatsen i riket har sedan år 2004 uppgått till 0,22 procent. En enhetlig begravningsavgiftssats där även Stockholms och Tranås kommuner omfattas kan komma att avvika från den avgiftssats som gäller i dag. Vissa personer som i dag har en hög avgift kommer att få betala en lägre avgift medan andra, som i dag har en låg avgift, får betala en högre avgift.

En enhetlig avgiftssats där enbart Svenska kyrkan ingår kommer att innebära följande. Den största ökningen kommer personer som är folkbokförda i Danderyds församling att få, eftersom församlingens avgiftssats i dag är så låg som 0,08 procent. För en person bosatt där med en årsinkomst på 250 000 kr kommer begravningsavgiften att höjas med 30 kr per månad. Den största avgiftssänkningen får de personer som är folkbokförda i Övre Älvdals församling som i dag har en avgiftssats på 0,76 procent. Avgiften för en person som är bosatt där kommer att sänkas med 99 kr per månad vid en årsinkomst på 250 000 kr. För en stor majoritet av de berörda, fler än 90 procent, innebär reformen att begravningsavgiften kommer att ändras med 30 kr per månad eller mindre vid en årsinkomst på 250 000 kr (prop. 2012/13:120 s. 141).

I systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats där enbart Svenska kyrkan, men inte Stockholms och Tranås kommuner ingår, skulle en för Sverige gemensam begravningsavgift vara 0,24 procent. Om Stockholms och Tranås kommuner införlivas i systemet, blir avgiften i stället 0,22 procent för hela riket. Effekten för de delar av landet som redan ingår i systemet blir alltså en ganska marginell sänkning av avgiften med 0,02 procentenheter. På en årsinkomst om 250 000 kr innebär det att avgiften blir 45 kr lägre per år, eller 3,75 kr lägre per månad.

Begravningsavgiften i Tranås kommun ligger i dag på 0,24 procent, dvs. på samma nivå som den gemensamma avgiften blir om enbart Svenska kyrkan ingår i systemet. Effekten av en införlivning av Stockholms och Tranås kommuner i det gemensamma systemet skulle alltså bli densamma för boende i Tranås kommun som för dem som redan ingår i systemet, alltså en sänkt avgift med 45 kr per år för en årsinkomst om 250 000 kr.

Störst effekt skulle förändringen innebära för boende i Stockholms kommun. Stockholm hade landets lägsta begravningsavgift redan innan den gemensamma avgiften infördes. Avgiften i Stockholms kommun är 0,065 procent och skulle höjas till den gemensamma nivån om 0,22 procent. Vid en årsinkomst om 250 000 kr skulle det innebära att avgiften höjdes med 352 kr per år, eller drygt 29 kr per månad.

Generellt sett kan det konstateras att högre begravningsavgifter är vanligare i områden med lägre inkomster och tvärtom (prop. 2012/13:120 s. 141 f.). En enhetlig begravningsavgiftssats får därför positiva fördelningseffekter.

Resonemanget leder sammanfattningsvis till att de ekonomiska skälen såväl som utjämnings-skälen utgör de huvudsakliga motiven också till tanken att även Stockholms och Tranås kommuner ska inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats. Det framstår helt enkelt inte som rimligt att begravningsavgiften varierar mellan kommuninvånarna, särskilt som den är obligatorisk.

Vid en avvägning mellan intresset att Stockholms och Tranås kommuner inordnas i systemet och den kommunala självstyrelsen, väger det första intresset enligt vår bedömning tyngre. Den kommunala självbestämmanderätten får stå tillbaka för att uppnå likvärdiga, ekonomiska förutsättningar i riket. Dessutom är kommunerna inte fria att bestämma avgiften, utan den ska motsvara nettokostnaderna för verksamheten. Det intrång som en enhetlig begravningsavgiftssats innebär för Stockholms och Tranås kommuner, motiveras alltså av de positiva fördelningseffekter som förslaget får. De väger även upp den ekonomiska belastning som förslaget innebär för invånarna i Stockholms kommun. Några andra tyngre vägande skäl mot att Stockholms och Tranås kommuner inordnas i systemet finns inte. Inte heller finns det några alternativa sätt att uppnå syftet.

Utredningens bedömning är alltså att Stockholms och Tranås kommuner kan inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats. Det står inte i strid med regeringsformens föreskrifter om den kommunala självstyrelsen.

6 Konsekvensbedömning

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474). I paragrafen stadgas också att om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredningen föreslå en finansiering.

Av 15 § samma förordning framgår vidare att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

6.1 Förslaget om återvinning av metaller efter kremering

<p>Vår bedömning: Vi bedömer att förslaget kommer att vara kostnadsneutralt för berörda aktörer.</p>

Huvudmännen för begravningsverksamheten har i dag kostnader hänförliga till nuvarande hantering av metallföremål som inte förbränts vid kremering. De kostnader som förslaget väntas leda till för huvudmännen, beräknas dock inte bli högre. De förväntade kostnaderna härrör från betalning till återvinningsföretag för deras tjänster. Denna kostnad varierar troligen beroende på om företaget,

förutom att se till att metallen återvinns, också ska samla in och sortera metallföremålen.

För huvudmännen kan viss ytterligare arbetsinsats förutses genom att återvinningsföretagens tjänster ska upphandlas. Emellertid kan sådan upphandling sannolikt skötas inom ramen för den upphandlingsverksamhet som redan finns, varvid uppgiften inte medför några ökade kostnader.

En annan följd av förslaget som behöver analyseras är kostnadseffekterna för krematorierna. Förändringen som innebär att krematorierna låter återvinna metallföremål som inte förbränts vid kreameringen i stället för att gräva ned dem, väntas inte leda till ökade arbetsinsatser för personalen vid krematorierna. Tvärtom förväntas den nya hanteringen medföra en mindre arbetsinsats. De arbetsuppgifter som återvinning medför kan exempelvis vara att förvara metallföremålen i avvaktan på transport till återvinningscentral och att se till att ersättningen från återvinningen redovisas och tillförs Allmänna arvsfonden. Utredningen gör sammantaget den bedömningen att ett återvinningsförfarande kommer att vara kostnadsneutralt för krematorierna.

Förhållandet att länsstyrelsernas tillsynsansvar för begravningsverksamheten i landet även kommer att omfatta återvinningsförfarandet, kräver en marginellt ökad arbetsinsats hos länsstyrelsen. Det avser främst uppgiften att se till att de ekonomiska utfallet från metallåtervinningen beräknas på rätt sätt samt kommer Allmänna arvsfonden till del. Sammantaget bedöms förslaget dock inte leda till några ökade kostnader för länsstyrelserna och några ökade anslag bedöms inte vara nödvändiga.

Förslaget kan vidare inverka på sysselsättningen i positiv bemärkelse, då huvudmännen behöver anlita företag som sysslar med metallåtervinning. Ytterst handlar det om att näringslivets lönsamhet i berörda delar av landet ökar. Särskilt små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt i förhållande till större företags kan påverkas positivt.

6.2 Förslaget om prövning av nya begravningsmetoder

Vår bedömning: Vi bedömer att förslaget sannolikt medför kostnader hänförliga till ökade arbetsinsatser för Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Kostnaderna kompenseras av att en ansökningsavgift tas ut.

Redan i dag har länsstyrelserna ett tillståndsansvar i vissa frågor för begravningsverksamheten i landet. Vårt förslag innebär dock att ansvaret för Länsstyrelsen i Västra Götaland utökas, med krav på ökad arbetsinsats som följd. Uppgiften att göra en förhandsprövning av ansökningar om tillåtlighet till nya begravningsmetoder kommer att kräva ytterligare arbetsresurser. Emellertid kommer möjligheten att ansöka om tillåtlighet till nya begravningsmetoder förmodligen att resultera i endast en eller ett fåtal prövningar. Därför förväntas den ökade arbetsbörda som beredningen av ansökningarna medför inte leda till att ytterligare tjänster måste tillsättas. Vi har föreslagit att prövningsförfarandet finansieras genom avgifter, dvs. att den som ansöker om tillåtlighet till ny begravningsmetod betalar en ansökningsavgift. Något ytterligare tillskott beräknas inte som nödvändigt.

Vi bedömer inte att våra förslag innebär några direkta ekonomiska konsekvenser för huvudmännen för begravningsverksamheten. Vissa kostnader skulle kunna uppkomma genom att en sökande som inte är huvudman för begravningsverksamheten är behörig först om en huvudman biträder ansökan. Detta kan innebära viss arbetsinsats för de huvudmän som kommer i fråga, då ansökan och metoden som sådan måste granskas. Givet vår bedömning att möjligheten att ansöka om tillåtlighet till nya begravningsmetoder inte kommer att resultera i mer än en eller ett fåtal ansökningar av dignitet, kommer emellertid de ekonomiska konsekvenserna för huvudmännen att vara marginella och rymmas inom befintlig budget.

Enligt vårt förslag ska Länsstyrelsen i Västra Götalands län inhämta yttranden vid beredningen av ansökan, bl.a. kommer huvudmännen i fråga. Detta väntas leda till viss arbetsinsats för dem, dock inte i sådan omfattning att någon kostnadskalkyl behöver redovisas.

Om andra begravningsmetoder än de som regleras i begravningslagen i dag skulle tillåtas, kommer huvudmännens arbete och ansvarsområden att påverkas genom att nya anläggningar kan behöva upp-

föras eller befintliga krematorier måste byggas om. Som innehavare av en sådan anläggning följer en rad åligganden. Givetvis påverkar det huvudmännens budget om deras uppgift att inneha och driva anläggningar för att ta om hand avlidna skulle utökas. På grund av svårigheterna att göra några rimliga antaganden av antalet tillåtna metoder och vilken utformning eventuella anläggningar skulle få, avstår vi emellertid från att göra någon sådan ekonomisk analys.

Om nya begravningsmetoder vinner mark, kan det vidare förväntas att den andel av de avlidna som begravs eller kremeras kommer att minska. Detta kan påverka kyrkogårdarnas utformning. Vilka förändringar som fordras är det dock svårt att överblicka i dagsläget.

6.3 Förslaget om enhetlig begravningsavgiftssats

Vår bedömning: Förslaget medför inskränkningar i den kommunala självstyrelsen för Stockholms och Tranås kommuner. Vi bedömer dock att det nationella intresset av en enhetlig begravningsavgiftssats i hela riket väger tyngre. Eventuella kostnader för att bygga upp en ny administration kring en enhetlig begravningsavgiftssats bör vara små och rymas inom berörda aktörers budgetramar.

Förslaget att införa en enhetlig avgiftssats för hela riket, dvs. även för Stockholms och Tranås kommuner, bygger på att de totala begravningskostnaderna jämförs med det totala beskattningsunderlaget. Avsikten är alltså att avgiftssatsen ska beräknas på motsvarande sätt som i dag, även om beräkningen sker med utgångspunkt i ett samlat underlag med avseende på hela den begravningsverksamhet som bedrivs i riket och inte enbart den som bedrivs under Svenska kyrkans huvudmannaskap. Förslaget bör därför inte påverka det totala uttaget av avgifter för att täcka kostnaderna för begravningsverksamheten.

Systemets transparens tillförsäkras av att Kammarkollegiet ska redovisa respektive begravningshuvudmans andel av begravningskostnaderna. Det torde också innebära ett relativt starkt incitament för varje begravningshuvudman att bedriva sin verksamhet så kostnadseffektivt som möjligt.

Kammarkollegiet föreslås få ett utökat bemyndigande att även fastställa begravningsavgiftssatser för de kommunala huvudmännen. Detta bedöms inte medföra något större merarbete för kollegiet som från den 1 januari 2016 har till uppgift att fastställa avgiftssatsen för Svenska kyrkan.

Skatteverket får också ett utökat bemyndigande att även i fråga om Stockholms och Tranås kommuner lämna uppgift till Kammarkollegiet om beskattningsunderlaget där samt att till huvudmännen betala begravningsavgift utifrån varje huvudmans andel av kostnaderna för begravningsverksamheten. Den arbetsinsats som detta kräver får dock hanteras inom befintlig anslagsram.

Eventuella kostnader för att bygga upp den nya administrationen kring en enhetlig begravningsavgiftssats bör sammantaget vara små och rymms under alla förhållanden inom befintliga budgetramar för berörda aktörer.

Ifråga om förslagets konsekvenser för den kommunala självstyrelsen samt för enskildas ekonomi hänvisas till kap. 5.3.2.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

7.1 Återvinning av metaller efter kremering och prövning av nya begravningsmetoder

Förslag: De föreslagna bestämmelserna träder i kraft den 1 juli 2015.

Efter sedvanlig remissbehandling m.m. bör de nya bestämmelser som vi föreslår kunna träda i kraft den 1 juli 2015. Det saknas behov av övergångsbestämmelser.

7.2 Enhetlig begravningsavgiftssats

Bedömning och förslag: De föreslagna bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2016.

Övergångsbestämmelser meddelas i fråga om ändringarna i 4 § lag (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. som klargör att 4 § i sin gamla lydelse ska fortsätta att tillämpas till dess slutavräkning av begravningsavgiftsmedel reglerats för beskattningsår 2015. Samtidigt ska 4 § i sin nya lydelse tillämpas från beskattningsår 2016.

Regleringen om en enhetlig begravningsavgiftssats för den begravningsverksamhet som bedrivs under Svenska kyrkans huvudmannaskap ska träda i kraft den 1 januari 2016 enligt lag (2013:379) om ändring i begravningslagen (1990:1144). Den nya regleringen avseende att även Stockholms och Tranås kommuner inlemmas i systemet

med en enhetlig begravningsavgiftssats bör träda i kraft vid samma datum.

Vårt förslag innebär till viss del ändringar i författningar som ännu inte trätt i kraft. I dessa fall saknas det behov av ikraftträdandebestämmelser. Ikraftträdandebestämmelsen till de ändrade paragraferna omfattar nämligen den senare författningen (Ds 1998:66 s. 76).

Enligt regleringen om en enhetlig begravningsavgiftssats för begravningar inom Svenska kyrkan kommer avgiftssatsen för år 2016 att fastställas för varje församling och samfällighet som är begravningshuvudman enligt nu gällande regler redan under år 2015. Den första enhetliga avgiftssatsen för all den begravningsverksamhet som bedrivs under Svenska kyrkans huvudmannaskap kommer därför att fastställas under år 2016 och tillämpas första gången år 2017 (prop. 2012/13:120 s. 134). Följaktligen finns övergångsbestämmelser i lagen med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m., begravningslagen och skatteförfarandelagen (2011:1244). Bestämmelserna gäller även Stockholms och Tranås kommuner när de inlemmas i systemet.

Enligt förslaget, såvitt det avser ändringar i 4 § lag med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m., ska kommunernas nuvarande slutavräkning av begravningsavgiftsmedel inte längre gälla. I stället ska justering av begravningsavgiftsmedlen ske på samma sätt som för övriga begravningshuvudmän, dvs. enligt 4 a § samma lag. Enligt 4 a § sker inte någon slutavräkning, utan skatten justeras i efterhand i samband med kommande utdebitering. Ändringen medför att kommunerna kommer att tillämpa två jämkningssystem under en mellanperiod. Slutavräkning regleras nämligen inte förrän januari månad andra året efter beskattningsåret. Alltså kommer slutavräkning för år 2014 och år 2015 (åren innan lagändringen ska träda i kraft) regleras först år 2016 respektive 2017. Kommunerna får därmed inestående fordringar på staten under två år, samtidigt som justering av begravningsavgiftsmedlen ska ske enligt 4 a § i stället för enligt 4 §. Det införs därför en övergångsbestämmelse som klargör att slutavräkning enligt 4 § i sin gamla lydelse ska fortsätta att gälla till dess slutavräkning av begravningsavgiftsmedel reglerats för beskattningsår 2015. Samtidigt ska 4 § i sin nya lydelse tillämpas från beskattningsår 2016.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

3 a §

När en kommun eller ett landsting har fastställt budgeten, *ska* kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen genast underrätta Skatteverket om den skattesats som har bestämts för det följande året.

Om skattesatsen inte har fastställts före oktober månads utgång, *ska* styrelsen genast underrätta Skatteverket om styrelsens förslag till skattesats. Har någon annan skattesats än den föreslagna fastställts, *ska* styrelsen genast underrätta Skatteverket om den fastställda skattesatsen. Om budgeten inte har fastställts före november månads utgång, *ska*, så snart skattesatsen för den preliminära skatten har fastställts, Skatteverket underrättas om skattesatsen.

Paragrafen har ändrats genom att *tredje stycket* har upphävts. Därtill kommer språkliga ändringar.

Ändringen föranleds av att Stockholms och Tranås kommuner inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats. I stället för att de bestämmer avgiften för de som är folkbokförda i kommunen, ska Kammarkollegiet fastställa en enhetlig avgiftssats för hela riket. Tredje stycket, som stadgar att bestämmelserna i första och andra styckena även gäller underrättelse om avgiftssats enligt begravningslagen (1990:1144), upphävs därför.

4 §

Det som sägs i denna paragraf om kommun och kommunalskattemedel tillämpas också i fråga om landsting och landstingskattemedel.

En kommun har rätt att under visst år (beskattningsåret) av staten uppbära preliminära kommunalskattemedel med ett belopp som motsvarar produkten av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna i kommunen enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) i fråga om kommunal inkomstskatt (skatteunderlaget) året före beskattningsåret, den skattesats som har beslutats för beskattningsåret och de uppräkningsfaktorer enligt tredje stycket som har fastställts senast i september året före beskattningsåret. En kommun har också rätt att under visst år (avgiftsåret) av staten uppbära fastighetsavgiftsmedel med belopp som motsvarar vad kommunen haft rätt att uppbära i sådana medel närmast föregående år med justering för skillnaden mellan de sammanlagda fastighetsavgifterna i kommunen enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen året före avgiftsåret och motsvarande summa andra året före avgiftsåret.

Senast i september varje år ska regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställa två uppräkningsfaktorer som ska svara mot den uppskattade procentuella förändringen av skatteunderlaget i riket. Den ena ska avse förändringen mellan andra och första året före beskattningsåret. Den andra ska avse förändringen mellan året före beskattningsåret och beskattningsåret. Under år då riksdagsval hålls i september, får regeringen dock ändra redan fastställda uppräkningsfaktorer. Detta ska ske senast en vecka efter att regeringen avlämnat budgetpropositionen.

Innan Skatteverket betalar ut kommunalskattemedel och fastighetsavgiftsmedel till kommunerna ska avräkning och tillägg för bidrag göras enligt 19 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning och 6 § lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade. Vidare ska avräkning göras enligt 62 kap. 10 § skatteförfarandelagen. Det belopp som framkommer ska betalas ut med en tolfedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämställs med allmän helgdag inte ska medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, ska utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får Skatteverket dock förordna att utbetalningen ska grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i måna-

derna januari, februari och mars grundats på inte motsvarar en tolfedel av kommunens fordran, ska den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i april eller, om det är fråga om ett större belopp, fördelas på utbetalningarna i april, maj och juni månader.

En slutavräkning av kommunalskattemedlen ska ske när besluten om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen under året efter beskattningsåret har fattats. Därvid ska en kommun som inte ingår i ett landsting behandlas som om den även utgjorde ett landsting. Produkten av skatteunderlaget enligt besluten om slutlig skatt och den skattesats som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga kommunalskattemedlen. Om summan av dessa överstiger summan av de preliminära kommunalskattemedlen enligt andra stycket ska skillnaden betalas ut till kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. I motsatt fall ska skillnaden återbetalas av kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. Utbetalning eller återbetalning ska göras i januari andra året efter beskattningsåret.

Paragrafen har ändrats genom att *första stycket* har ändrats och *sjätte stycket* upphävts.

Enligt sjätte stycket i dess nuvarande lydelse framgår följande. En slutavräkning av kommunens begravningsavgiftsmedel ska ske när besluten om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen under året efter beskattningsåret har fattats. Produkten av skatteunderlaget enligt besluten om slutlig skatt och den avgiftssats för begravningsavgiften som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga begravningsavgiftsmedlen. Om dessa överstiger de preliminära begravningsavgiftsmedlen enligt andra stycket ska skillnaden betalas ut till kommunen. I motsatt fall ska skillnaden återbetalas av kommunen. Utbetalning eller återbetalning ska göras i januari andra året efter beskattningsåret.

Genom att Stockholms och Tranås kommuner inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats, ska de justera skatt på samma sätt som övriga huvudmän, nämligen enligt 4 a § och inte enligt 4 §. Enligt 4 a § sker ingen slutavräkning. I stället jämkas skatten i efterhand vid nästkommande skatteutdebitering. Följaktligen ska sjätte stycket i 4 § som stadgar en särskild kommunal slutavräkning upphävas.

Att Stockholms och Tranås kommuner inlemmas i systemet innebär dock att de kommer att befinna sig mellan två jämkningssystem under en mellanperiod. Slutavräkning regleras nämligen inte

förrän januari andra året efter beskattningsåret. Alltså kommer slutavräkning för år 2014 och år 2015 (åren innan lagändringen träder i kraft) regleras först år 2016 respektive 2017. Kommunerna får därmed inestående fordringar på staten under två år, samtidigt som de ska justera begravningsavgiftsmedlen enligt 4 a § i stället för enligt 4 §. Det införs därför en övergångsbestämmelse som klargör att slutavräkning enligt 4 § i sin gamla lydelse ska fortsätta att gälla till dess slutreglering av begravningsavgiftsmedel skett för beskattningsår 2015. Samtidigt ska 4 § i sin nya lydelse tillämpas från beskattningsår 2016.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:377) om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

3 §

Skatteverket ska senast den 8 mars till kommuner och landsting redovisa den skatt för det föregående året som tillkommer kommunen eller landstinget. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om sådan redovisning.

Skatteverket ska senast den 10 september varje år lämna kommuner och landsting uppgift om den beräknade sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsten som avses i 1 § första stycket.

Skatteverket ska i fråga om avgifter till trossamfund lämna redovisning och uppgifter motsvarande dem som anges i första och andra styckena till Svenska kyrkan och andra registrerade trossamfund, som enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund har beviljats statlig hjälp med att ta in avgifterna. Skatteverket ska lämna motsvarande redovisning *enligt första stycket* i fråga om begravningsavgift enligt begravningslagen (1990:1144) till den församling, kyrkliga samfällighet eller kommun som är huvudman för begravningsverksamheten. *I fråga om begravningsavgift ska uppgifter som anges i andra stycket dock lämnas till Kammarkollegiet och avse den beräknade sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsten i samtliga huvudmäns förvaltningsområden.*

Skatteverket ska till kommuner lämna motsvarande redovisning som anges i första stycket i fråga om fastighetsavgiftsmedel. Senast samma dag ska Skatteverket till kommuner också lämna uppgift om de sammanlagda fastighetsavgifterna i kommunen enligt Skatteverkets senaste beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Tredje stycket har ändrats på följande sätt. När det gäller begravningsavgiften ska Skatteverket lämna redovisning enligt första stycket, alltså för föregående år, till den som är huvudman för begravningsverksamheten. Uppgifter som anges i andra stycket, alltså för kommande år, ska dock lämnas till Kammarkollegiet och avse den sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsten i samtliga huvudmäns förvaltningsområden.

När Stockholms och Tranås kommuner inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats, ska Skatteverket lämna uppgifter om den sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsten för hela riket och inte enbart för Svenska kyrkan och dess församlingar. Uppgiften ska ligga till grund för den begravningsavgiftssats som Kammarkollegiet ska fastställa enligt 9 kap. 4 § begravningslagen.

4 a §

Ett registrerat trossamfund som avses i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund är berättigat att under visst år (avgiftsåret) av staten uppbära avgift som avses i den lagen med belopp som motsvarar vad som skulle utgå på grundval av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna för de avgiftsskyldiga i trossamfundet enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) som fattades året före avgiftsåret, beräknat efter den eller de avgiftssatser som har bestämts för andra året före avgiftsåret.

Trossamfund som avses i första stycket är berättigat att under ett visst år av staten såsom förskott uppbära ett belopp som motsvarar produkten av den eller de avgiftssatser som har beslutats för året och de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomster, som enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen som fattades det föregående året i fråga om kommunal inkomstskatt, har påförts de avgiftsskyldiga. Förskottet avräknas mot de avgifter, som trossamfundet har rätt att uppbära av staten på grundval av besluten om slutlig skatt under året efter det, då förskottet enligt bestämmelserna i nästföljande stycke utordnas.

Belopp, som vid ingången av ett år utgör trossamfundets fordran hos staten enligt denna paragraf ska Skatteverket under samma år utanordna till trossamfundet med en tolfedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid vardag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämföres med allmän helgdag inte ska medräknas. Är trossamfundets fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i

månaderna januari och februari, ska vid dessa tillfällen utbetalas samma belopp som har utbetalats i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får Skatteverket dock förordna att utbetalning ska ske med annat belopp. Om något av de belopp som utbetalades i månaderna januari och februari inte motsvarar en tolfteedel av trossamfundets fordran, ska den jämkning som föranleds härav ske i fråga om det belopp, som utbetalas i mars månad.

Vad som har sagts om avgift till registrerat trossamfund tillämpas på motsvarande sätt i fråga om begravningsavgift enligt begravningslagen (1990:1144). Det som sägs om trossamfund ska dock i stället gälla *den församling, kyrkliga samfällighet eller kommun* som är huvudman för begravningsverksamheten. Varje huvudman är berättigad att uppbära den del av de totala avgiftsintäkterna som motsvarar huvudmannens andel av de totala kostnaderna för begravningsverksamheten enligt de uppgifter om andelen som Kammarkollegiet har lämnat.

I *fjärde stycket*, andra meningen har ett tillägg gjorts. Ändringen föranleds av att Stockholms och Tranås kommuner inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats. Ändringen innebär att även Stockholms och Tranås kommuner omfattas av den ordning för utdebitering och jämkning av skatt som gäller för övriga huvudmän.

Paragrafen klargör att varje huvudman för begravningsverksamheten är berättigad till den andel av avgiftsintäkterna som svarar mot huvudmannens andel av de totala kostnaderna för begravningsverksamheten. Andelen framgår av de uppgifter om kostnadernas fördelning mellan huvudmännen som Kammarkollegiet enligt 9 kap. 14 § begravningslagen ska lämna i samband med att avgiftsatsens storlek bestämts.

Se även författningskommentaren till ändringarna i 4 §.

8.3 Förslaget till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144)

1 kap.

1 §

I denna lag avses med

- *begravningsverksamhet*: de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser,
- *församling*: församling eller kyrklig samfällighet inom Svenska kyrkan,
- *huvudman*: församling inom Svenska kyrkan eller kommun som ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom ett visst geografiskt avgränsat förvaltningsområde,
- *begravningsplatser*: områden eller utrymmen som är behörigen anordnade för förvaring av avlidnas stoft eller aska och som har tagits i anspråk för detta ändamål, främst kyrkogårdar eller andra gravområden, minneslundar, kolumbarier eller urnmurar,
- *allmänna begravningsplatser*: sådana begravningsplatser som är anordnade av församlingar, av kommuner eller annars av det allmänna,
- *enskilda begravningsplatser*: andra begravningsplatser än allmänna,
- *gravrätt*: den rätt som uppkommer när en bestämd gravplats på en allmän begravningsplats upplåts av den som förvaltar begravningsplatsen till någon för gravsättning,
- *kremering*: förbränning av stoftet efter en avliden person,
- *gravsättning*: placering av stoft eller aska inom en bestämd gravplats eller inom ett gemensamt gravområde utan bestämda gravplatser eller utströende av aska i minneslund eller på någon annan plats än begravningsplats,
- *andra begravningsmetoder*: andra sätt att ta hand om stoftet efter en avliden person än de som regleras i denna lag,
- *gravanordningar*: gravvårdar och andra gravöverbyggnader, stenramar, staket eller andra liknande anordningar på en gravplats.

I paragrafen införs en *ny definition*: andra begravningsmetoder. Våra överväganden finns i kapitel 4.

Av definitionen framgår att det rör sig om andra metoder än de som regleras i begravningslagen, nämligen jordbegravning och kremering. Vilka nya begravningsmetoder det kan bli fråga om saknas det för närvarande kunskap om. Följaktligen går det inte att göra en

närmare definition av begreppet. Klart är dock att det gäller nya sätt att ta hand om avlidna.

Förslaget är ett led i vårt huvudsakliga förslag om nya bestämmelser i begravningslagen som reglerar ett ansöknings- och prövningsförfarande för nya begravningsmetoder. En sådan ordning medför behov av en definition av begreppet i 1 kap. 1 § begravningslagen.

Närmare beskrivning av förfarandet och förutsättningarna för tillåtlighet till nya begravningsmetoder behandlas i författningskommentaren till 5 a kap.

5 kap.

6 §

Sådana delar av stoftet som inte har förbränts vid kremeringen *ska* tillföras askurnan.

Metall som inte förbränts vid kremeringen ska skiljas från askan efter stoftet och återvinnas. Sedan askan tillförts askurnan, får utsortering inte ske.

Ersättningen från återvinningen ska tillföras Allmänna arvsfonden.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om askberedning och återvinning.

Ändringarna i *första stycket* är av språklig karaktär. Paragrafens *andra stycke* har fått en ny lydelse. *Tredje och fjärde styckena* är också nya. Motiven finns i avsnitt 3.4.

Enligt bestämmelsens nuvarande *andra stycke*, ska sådana delar av stoftet som inte har förbränts vid kremeringen och som inte kan tillföras askurnan förstöras eller gravsättas inom en allmän begravningsplats. Ändringarna i *andra stycket* innebär att metallföremål som inte förbränts vid kremeringen och som skiljs från askan, i stället ska återvinnas. Bestämmelsen är tvingande.

Utgångspunkten är att askberedningen avgör vad som utgör del av askan och inte. De metallföremål som på grund av sitt omfång sorteras bort från askan anses inte längre som en del av askan och ska återvinnas. Närmare beskrivning av tillämpningen vid askberedning finns i förslaget till ny bestämmelse i 9 a § begravningsförordningen (1990:1147). Se även författningskommentaren till den bestämmelsen.

Av andra stycket framgår vidare att askan inte får sorteras sedan den tillförts askurnan. Det gäller exempelvis metallföremål som smycken och andra sådana personliga ting som därför bör tillföras askurnan först efter askberedningen.

Av tredje stycket följer att ersättningen från återvinningen ska tillföras Allmänna Arvsfonden. Det är avgörande att återvinning i det nu berörda fallet inte drivs av ekonomisk vinning.

Enligt fjärde stycket meddelar regeringen närmare föreskrifter om förfarandet. Således finns bestämmelser i 9 a–9 c §§ begravningsförordningen.

5 a kap. Andra begravningsmetoder

1 §

Regeringen får föreskriva att andra begravningsmetoder får tillåtas.

En ansökan om tillåtlighet till andra begravningsmetoder ges in till länsstyrelsen.

Tillåtlighet får sökas av den som innehar en allmän begravningsplats, en församling eller den vars ansökan biträds av minst en av dessa.

Paragrafen är ny, liksom 5 a kap. i övrigt.

Förslaget innebär att det i lagstiftningen införs en möjlighet att ansöka om tillåtlighet till andra begravningsmetoder än de som regleras i begravningslagen. Våra överväganden finns i avsnitt 4.4.

Enligt *första stycket* kan regeringen genom föreskrifter på förordningsnivå besluta att andra begravningsmetoder får tillåtas.

Prövningen inleds hos länsstyrelsen enligt *andra stycket*. Se författningskommentaren till tillägget i förordningen (2012:358) om behörig länsstyrelse i begravningsärenden. Där framgår att det är Länsstyrelsen i Västra Götalands län som handlägger dessa ärenden.

Behörig sökande är enligt *tredje stycket* den som innehar en allmän begravningsplats, en församling eller någon vars ansökan biträds av minst en av dessa. Till stöd för att en huvudman biträder ansökan krävs det att sökanden kan visa en handling som utvisar att huvudmannen har fattat beslut i behörig ordning att biträda ansökan.

2 §

Tillåtlighet får föreskrivas om metoden innebär en värdig behandling av avlidna och är lämplig ur miljömässiga och ekonomiska hänseenden.

Om patent beviljats för metoden, ska sökanden styrka sin rätt att använda den.

Paragrafen anger de grundläggande kraven för att en ny begravningsmetod ska tillåtas. Våra överväganden finns i avsnitt 4.4.2.

En ansökan om tillåtlighet till en ny begravningsmetod ska prövas utifrån etiska, miljömässiga och ekonomiska aspekter. Endast om metoden är förenlig med kravet på en värdig behandling av avlidna samt är lämplig utifrån miljömässiga och ekonomiska aspekter får den enligt *första stycket* tillåtas. I fråga om de ekonomiska aspekterna bör sökanden t.ex. presentera en analys av förväntade kostnader. Sökanden bör också redovisa hur finansieringen ska lösas. En närmare beskrivning av de centrala komponenterna som ansökan ska innehålla finns i föreslagna 45 a § begravningsförordningen. Se författningskommentaren till den bestämmelsen.

Av *andra stycket* framgår att sökanden måste styrka sin rätt att använda den nya metoden. I de fall det finns patent för metoden och sökanden inte är patentinnehavaren, krävs ett samtycke från patentinnehavaren för att sökanden ska anses som behörig sökande.

3 §

Sökanden ska betala en ansökningsavgift.

Paragrafen anger att sökanden ska betala en ansökningsavgift. Enligt 5 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om bl.a. avgiften. I förslaget till ny bestämmelse i 45 f § begravningsförordningen finns således uppgift om avgiftens storlek, liksom hur avgiftsförordningen (1992:191) ska tillämpas vid förfarandet.

Våra överväganden finns i avsnitt 4.4.3.

4 §

Anläggning för andra begravningsmetoder får anordnas och hållas bara av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling.

Paragrafen behandlar förutsättningarna för att anordna och driva den anläggning som ska användas för en ny begravningsmetod. Motiven till paragrafen finns i avsnitt 4.4.3.

Av bestämmelsen framgår att en anläggning för andra begravningsmetoder enbart får anordnas och hållas av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling. Ordningen är densamma som för krematorier enligt 3 kap. 1 § begravningslagen. Enskilda får således inte driva sådana anläggningar.

5 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om metoden, ansökan och avgifter.

Av bestämmelsen framgår att regeringen får meddela närmare föreskrifter om metoden, ansökan och ansökningsavgiften. I fråga om avgiften hänvisas till förslaget till 45 f § begravningsförordningen.

8.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:379) om ändring i begravningslagen (1990:1144)

9 kap.

4 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får på grundval av huvudmännens beräknade kostnader meddela föreskrifter om den avgiftssats enligt vilken begravningsavgift ska betalas. Avgiftssatsen ska grundas på en särredovisning av verksamhetens intäkter och kostnader.

Avgiften ska bestämmas på grundval av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna för de avgiftsskyldiga på det sätt som anges i lagen (1965:256) med särskilda bestämmelser om kommuns eller annan menighets utdebitering av skatt, m.m. I den lagen finns också bestämmelser om beräkning och utbetalning av begravningsavgiften till huvudmännen.

Första stycket har ändrats på så sätt att andra meningen, som stadgar att i de fall en kommun är huvudman fastställer den alltid avgiftssatsen, har upphävts.

Ändringen är en följd av att även Stockholms och Tranås kommuner inlemmas i systemet med en enhetlig avgiftssats. Detta innebär att Stockholms och Tranås kommuner inte längre fastställer avgiftssatsen. I stället är det Kammarkollegiet som fastställer en enhetlig avgiftssats för hela riket enligt första stycket samt 2 § förordningen (1999:729) om begravningsavgift.

14 §

Svenska kyrkan och andra huvudmän för begravningsverksamheten ska på medium för automatisk databehandling underrätta regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, om respektive huvudmans beräknade kostnader för det följande beskattningsåret. Sedan regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har fastställt avgiftssatsen ska regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, på samma sätt underrätta Skatteverket om den avgiftssats som ska gälla för det följande beskattningsåret och respektive huvudmans andel av de totala kostnaderna. *Svenska kyrkan och andra huvudmän för begravningsverksamheten* ska till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämna de ytterligare uppgifter som behövs för att fastställa en avgiftssats.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om när och hur uppgifterna ska lämnas.

Första stycket har ändrats och *tredje stycket* har upphävts.

Ändringarna i första stycket innebär till en början att även Stockholms och Tranås kommuner ska till regeringen eller den myndighet om regeringen bestämmer (Kammarkollegiet) lämna uppgift om beräknade kostnader för det följande beskattningsåret. Vidare ska även kommunerna lämna de ytterligare uppgifter som behövs för att fastställa en avgiftssats. Ändringen föranleds av att Stockholms och Tranås kommuner inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats.

Tredje stycket, som stadgar att bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter när kommun är huvudman finns i lagen med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m., har upphävts. Förslaget föranleds av att samma regler för uppgiftslämning som gäller övriga huvudmän för begravnings-

ningsverksamheten ska tillämpas även i de fall en kommun är huvudman.

Då Kammarkollegiet har fastställt avgiftssatsen ska Skatteverket underrättas dels om denna, dels om respektive huvudmans andel av de totala kostnaderna. De senare uppgifterna är nödvändiga för att Skatteverket ska kunna fördela de uppburna avgifterna till huvudmännen utifrån deras andel av de totala kostnaderna enligt 4 a § lagen om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

8.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden

1 §

Allmänna arvsfonden består av egendom som tillfallit fonden genom

- *arv,*
- *gåva,*
- *testamente,*
- *förmånstagarförordnande i försäkringsavtal,*
- *ersättning från återvinning enligt 5 kap. 6 § andra stycket begravningslagen (1990:1144),*
- *domstolsbeslut, eller*
- *enligt 32 kap. 14 § aktiebolagslagen (2005:551).*

Vad som sägs om egendom som har tillfallit fonden genom arv gäller också egendom som har tillfallit fonden enligt 1 kap. 11 § lagen (1937:81) om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo.

Paragrafen har ändrats redaktionellt. Nytt i sak är den femte strecksatsen i *första stycket* som hänvisar till 5 kap. 6 § begravningslagen.

Tillägget innebär att egendom som tillfallit fonden även kan vara ersättning från återvinning av metall som inte förbränts vid kremering. Motiven till bestämmelsen har behandlats i avsnitt 3.4.2. Överväganden finns även i författningskommentaren till 5 kap. 6 § begravningslagen.

8.6 Förslaget till förordning om ändring i begravningsförordningen (1990:1147)

Återvinning av metall som inte förbränts vid kremering

9 a §

Metall ska maskinellt sorteras ut och skiljas från askan. Om det behövs, får manuell beredning av askan ske.

Paragrafen är ny, liksom mellanrubriken och de närmast följande paragraferna. Våra överväganden finns i avsnitt 3.4.

Bestämmelsen reglerar beredningen av askan efter stoftet i de nu berörda fallen. Innan stoftet tillförs askurnan ska metallföremål som sorteras bort vid askberedningen tas om hand för att återvinnas. Det är askberedningen som avgör vad som utgör del av askan och vad som därmed ska tillföras askurnan. Samtidigt avgör askberedningen vad som inte utgör del av askan och vad som därmed ska skiljas från askan. Som huvudregel ska sortering ske maskinellt i en askberedare. Viss manuell hantering före den maskinella beredningen går emellertid inte att undvika när det gäller skrymmande metallföremål, exempelvis beslag från kistan. Metallföremål av viss större storlek får därför avlägsnas redan innan askan bereds i askberedaren. Manuell hantering av askan ska emellertid alltid ske med restriktivitet.

9 b §

Varje huvudman för begravningsverksamheten upphandlar inom sitt förvaltningsområde tjänsten att återvinna metall som inte förbränts vid kremering.

Paragrafen behandlar på vilket sätt upphandling av tjänsten att återvinna metall ska ske. I avsnitt 3.4.2 behandlas motiven till bestämmelsen.

Av bestämmelsen framgår att respektive huvudman ansvarar för att tjänsten upphandlas inom sitt förvaltningsområde. Det är alltså inte fråga om någon central upphandling. Däremot hindrar paragrafens lydelse inte att flera huvudmän går samman och upphandlar tjänsten.

I de fall Svenska kyrkan är huvudman tillämpas kyrkoordningen vid upphandlingsförfarandet. I fråga om de kommunala huvudmännen tillämpas i stället lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU).

9 c §

Krematorierna ska särredovisa ersättningen från återvinningen och utan dröjsmål överföra den till Allmänna arvsfonden.

Paragrafen reglerar hur krematorierna ska hantera den ersättning som återvinningen inbringar. Våra överväganden finns i avsnitt 3.4.2.

Av bestämmelsen framgår att krematorierna ska särredovisa ersättningen och genast överföra den till Allmänna arvsfonden.

Se även författningskommentaren till 5 kap 6 § begravningslagen.

5 a kap. Andra begravningsmetoder

45 a §

Ansökan enligt 5 a kap. 1 § begravningslagen (1990:1144) ska innehålla

- en beskrivning av metoden,*
- ritningar,*
- dokumenterade och kvalitetssäkrade tester som visar att metoden fungerar som det redovisats i ansökan och*
- de övriga uppgifter som behövs för att bedöma om kraven i 5 a kap. 2 § första stycket begravningslagen är uppfyllda.*

Paragrafen är ny, liksom kap. 5 a i övrigt. Våra överväganden finns i avsnitt 4.4.2.

I bestämmelsen anges de centrala komponenter som ansökan ska innehålla. Det är en grundläggande förutsättning att metoden är beprövad. Ansökan ska vidare innehålla de uppgifter som krävs för att en fullständig prövning av metoden utifrån etiska, miljömässiga och ekonomiska hänseenden ska kunna ske.

45 b §

För att bedöma de etiska aspekterna av metoden, ska länsstyrelsen inhämta yttranden från Svenska kyrkan, andra trossamfund än Svenska kyrkan, livs-åskådningsorganisationer, organisationer som företräder begravningsentreprenörerna, Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund.

Paragrafen reglerar det remissförfarande som ingår som ett led i länsstyrelsens handläggning av ansökan. Utredningen har behandlat motiven till paragrafen i avsnitt 4.4.2.

Av bestämmelsen framgår att länsstyrelsen ska inhämta yttranden från ett antal berörda på området för att bedöma de etiska aspekterna av en ny begravningsmetod. Till en början bör församlingar och samfälligheter inom Svenska kyrkan yttra sig. Även andra trossamfund än Svenska kyrkan, liksom livsåskådningsorganisationer, bör representeras bland remissinstanserna. Vidare finns de organisationer som företräder begravningsentreprenörerna, Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund. Jfr 50 § begravningsförordningen.

Syftet är att inhämta synpunkter från dem på området som kan bidra till att den etiska bedömningen blir mångsidig och komplett.

45 c §

Om det behövs en särskild utredning för att bedöma de miljömässiga konsekvenserna av metoden, får länsstyrelsen förordna en eller flera sakkunniga att avge utlåtande. Kostnaden för de sakkunniga betalas av sökanden.

Även ifråga om de miljömässiga övervägandena krävs noggranna analyser. Eftersom prövningen rör metoder som ännu inte är upptäckta eller närmare kända, kan det förutses att särskilda analyser behöver göras inom ramen för tillåtlighetsprövningen. Ibland behöver länsstyrelsen göra en särskild utredning för att bedöma den nya metodens konsekvenser för människors hälsa och miljön. Då kan myndigheten förordna en eller flera sakkunniga med uppgift att göra en förberedande undersökning och avge utlåtande i saken.

Kostnaden för en sådan särskild undersökning belastar sökanden. Våra överväganden finns i avsnitt 4.4.2.

45 d §

När länsstyrelsen berett ärendet ska den med eget yttrande överlämna frågan till regeringens avgörande. Länsstyrelsens yttrande ska innehålla ett motiverat förslag till avgörande.

Om det behövs, ska länsstyrelsens yttrande innehålla författningsförslag.

Länsstyrelsens yttrande ska innehålla underlag för ändring av miljöprövningsförordningen (2013:251) med förslag till verksamhetsbeskrivning, verksamhetskod och prövningsnivå A, B eller C som bör gälla för en anläggning för andra begravningsmetoder.

Paragrafen behandlar länsstyrelsens prövning av ansökan. Våra överväganden finns i avsnitt 4.4.1.

Enligt *första stycket* ska länsstyrelsen bereda ansökan i vanlig ordning för att sedan överlämna ärendet till regeringen med eget yttrande. Länsstyrelsens beredning av ärendet och motiverade yttrande utgör en förhandsprövning och fungerar som underlag för regeringens prövning.

Enligt *andra stycket* ska länsstyrelsen vid behov lämna författningsförslag.

Av *tredje stycket* framgår att länsstyrelsen vid sina miljömässiga överväganden ska ange förslag på vilken miljöprövning som ska ske i fråga om den anläggning som ska användas. För krematorier gäller exempelvis prövningsnivå B enligt miljöprövningsförordningen. Det innebär att krematorier betecknas som miljöfarliga verksamheter för vilka en miljöprövningsdelegation vid länsstyrelsen gör tillståndsprövningen. Vilken miljöprövning som ska ske av en annan, ny anläggning kan avgöras först när det finns kunskap om den nya metoden och dess konsekvenser för människors hälsa och miljön. När länsstyrelsen har kännedom om dessa förhållanden, gör myndigheten sin bedömning. Regeringen faller det slutliga avgörandet.

45 e §

Länsstyrelsen får meddela de föreskrifter som behövs för verkställighet av 5 a kap. begravningslagen (1990:1144) och denna förordning.

Angående den närmare regleringen av ärendehantering hos länsstyrelsen, får myndigheten meddela föreskrifter.

45 f §

Bestämmelserna om ansökningsavgifter i 9–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191) är tillämpliga vid förfarandet.

För ansökan tillämpas avgiftsklass 10.

Paragrafen behandlar de närmare bestämmelserna kring den ansökningsavgift som sökanden ska betala. Motiven till paragrafen finns i avsnitt 4.4.3.

Enligt *första stycket* är det 9–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191) som är tillämpliga på förfarandet. Bestämmelserna i 10–14 §§ avgiftsförordningen gäller, när det är särskilt föreskrivet, avgifter som statliga myndigheter ska ta ut för prövning av ärenden. Detta framgår av 9 § förordningen. Av 11 § framgår att avgiften ska betalas när ansökan ges in och att ansökan kan avvisas, om inte föreläggande att betalning ska ske följs. I 12 § anges att ansökningsavgift ska betalas för varje avgiftsbelagt ärende som en ansökan avser och 13 § behandlar förutsättningarna för återbetalning av avgiften. Bestämmelsen i 14 § rör överklagande av myndighets beslut om ansökningsavgift.

I 10 § stadgas avgiftsklasserna. För det nu berörda ärendet ska enligt *andra stycket* avgiftsklass 10 tillämpas. Det innebär en ansökningsavgift om för närvarande 38 000 kr.

8.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2013:807) om ändring i förordningen (1999:729) om begravningsavgift

3 §

Huvudmännen för begravningsverksamheten ska senast den 1 november underrätta Kammarkollegiet om respektive huvudmans kostnadsberäkningar avseende begravningsverksamheten för det följande beskattningsåret. Om *huvudmannen är en församling eller kyrklig samfällighet* som vid denna tidpunkt inte beslutat om sin budget, ska Svenska kyrkan i stället underrätta Kammarkollegiet om den kostnadsberäkning som framgår av upprättat förslag till budget. I sådana fall ska Svenska kyrkan senast den 15 november underrätta Kammarkollegiet om den fastlagda kostnadsberäkningen, om denna avviker från den som framgår av förslaget till budget.

Kammarkollegiet ska senast den 1 december underrätta Skatteverket och *huvudmännen för begravningsverksamheten* om den avgiftssats för begravningsavgiften som ska gälla för det följande beskattningsåret och respektive huvudmans andel av de totala kostnaderna.

I paragrafen har gjorts ändringar till följd av att Stockholms och Tranås kommuner inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats.

Ändringarna i *första stycket* innebär att även Stockholms och Tranås kommuner ska redovisa sina kostnadsberäkningar för begravningsverksamheten till Kammarkollegiet.

Kammarkollegiet har sedan, enligt *andra stycket*, att underrätta Skatteverket och huvudmännen för begravningsverksamheten om den avgiftssats som Kammarkollegiet har bestämt för det följande beskattningsåret samt respektive huvudmans andel av de totala kostnaderna.

Se även författningskommentaren till ändringarna i 9 kap 4 § och 14 §§ begravningslagen.

4 §

Huvudmännen för begravningsverksamheten ska till Kammarkollegiet lämna de ytterligare uppgifter som behövs för att fastställa avgiftssatsen. Kammarkollegiet får meddela närmare föreskrifter om hur uppgifterna ska lämnas till kollegiet.

Även denna paragraf har ändrats med avseende på att samtliga huvudmän för begravningsverksamheten, dvs. även Stockholms och Tranås kommuner, omfattas av systemet med en enhetlig avgiftssats. Samtliga huvudmän ska till Kammarkollegiet lämna de ytterligare uppgifter som behövs för att fastställa avgiftssatsen.

8.8 Förslaget till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

138. utredning i frågor som rör ärenden om tillåtlighet till andra begravningsmetoder enligt 5 a kap. begravningslagen (1990:1144)

Punkten är ny och innebär att det i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen har gjorts ett tillägg.

Genom tillägget omfattas utredning i frågor som rör ärenden om tillåtlighet till andra begravningsmetoder enligt 5 a kap. begravningslagen (1990:1144) av den sekretess som följer av 9 § i förord-

ningen. Enligt den paragrafen gäller sekretess, i den utsträckning som anges i bilagan till förordningen, i statliga myndigheters verksamhet, bl.a. om det gäller uppgift om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs. Föreskrifterna i 9 § får meddelas med stöd av 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Ansökningar om tillåtlighet till andra begravningsmetoder kan innehålla känsliga uppgifter i form av exempelvis forskningsresultat och uppfinningar. Det finns därför skäl att göra ett tillägg i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen så att sekretess gäller för sådana uppgifter vid ärendehantering hos länsstyrelsen respektive regeringen.

8.9 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2012:358) om behörig länsstyrelse i begravningsärenden

1 a §

Frågor om tillåtlighet till andra begravningsmetoder enligt 5 a kap. begravningslagen (1990:1144) handläggs av Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Paragrafen är ny och innebär att uppgiften att handlägga ärenden om tillåtlighet till andra begravningsmetoder enligt 5 a kap. begravningslagen åligger Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Särskilt yttrande

av Eddy Strykowski

I punkten 5.2.5 på sidan 9 anges att utredningen väljer att inte ta ställning till om begravningsavgiften ska ses som en avgift eller som en skatt. Enligt min mening är det en synnerligen viktig fråga som man måste ta ställning till. Nedan kommer jag att redovisa min åsikt i denna fråga.

Jag börjar med att redogöra för om begravningsavgift ska ses som skatt eller avgift i det nuvarande begravningsavgiftssystemet.

Eberstein anger i sin bok "Om skatt till stat och kommun" utgiven 1929, första delen sidan 6 följande definition: "Uppbörd i statens verksamhet eller, såsom dessa inkomster även brukas benämnas, *publika avgifter*, erlägga däremot medborgarna såsom ersättning för en prestation från det allmännas sida."

I 9 kap. 6 § begravningslagen anges vilka tjänster som ingår i begravningsavgiften som exempel kan nämnas gravöppning och återfyllning. Enligt min mening är detta ett skolexempel på vad som Eberstein benämner publika avgifter. Avgiften avser specifika tjänster som det allmänna tillhandahåller.

I prop. 1998/99:38 s. 108–109 kan följande av intresse utläsas:

Begravningsverksamheten är idag skattefinansierad genom församlings-skatt eller kommunalskatt. Detta innebär att kostnaderna tas ut av alla skattskyldiga i förhållande till inkomsten och enligt likformiga grunder. En utgångspunkt för regeringen är att samma principer ska gälla efter relationsändringen (mellan staten och kyrkan).

En annan utgångspunkt för förslaget rörande finansieringen av begravningsverksamheten är enligt 1995 års principbeslut ska de som tillhör Svenska Kyrkan betala sina avgifter via kyrkoavgiften. Vad som behöver övervägas närmare är således hur de som inte tillhör och de som bor i en kommun som är huvudman för begravningsverksamheten ska betala sin del av kostnaderna. Principerna om att alla människor ska bidra till begravningsverksamheten på ett likformigt sätt i förhållande till sin inkomst leder enligt regeringens uppfattning till att verksamheten bör finansieras genom en särskild avgift, som ska betalas av

alla och som i hanteringshänseende behandlas som en skatt. För att markera att alla bidrar till verksamheten på samma villkor bör den finansieras genom en sådan avgift även i de fall en kommun är huvudman.

Att begravningsavgiften *i hanteringshänseende behandlas som en skatt* betyder inte att det är frågan om en skatt.

Jämförelse med annan lagstiftning

I mervärdesskattelagen 3 kap. 23 § med rubriken ”Undantag för vissa andra varor och tjänster” anges under punkten 6 följande: ”tjänster som avser gravöppning eller gravskötsel på allmän begravningsplats när tjänsten tillhandahålls av huvudmannen för eller innehavaren av begravningsplatsen.”

I förarbetena till ovan anförd lagrum anges i prop. 1989/90:111 följande på s. 139–140:

2.8.2 Kyrkogårdsförvaltning

Mitt förslag: Tjänst som avser gravöppning eller gravskötsel undantas från skatteplikt när tjänsten tillhandahålls av huvudman för allmän begravningsplats.

Skälen för mitt förslag: Frågan om skattskyldighet för kyrkogårdsförvaltningen har tidigare behandlats i mervärdesskatteutredningen betänkande (SOU 1987:45) Översyn av mervärdesskatten del XI s. 111 ff.

Dåvarande riksskattenämnden uttalade i anvisningar (RSN 1969.65.10) följande i fråga om tjänster som avser gravar.

Gravöppning samt plantering, sådd gräsklippning och annat som utförs för gravplatsinnehavarens räkning är att hänföra till skattepliktig tjänsteprestation avseende mark. Sådan tjänst medför skattskyldighet enligt MF. Beskattningsvärdet utgör 60 procent av vederlaget. Vad nu sagts gäller även om tjänsteprestationen utförs av kyrkogårdsförvaltningen eller motsvarande myndighet.

I uttalandet avsedda tjänster tillhandahålls regelmässigt av huvudmännen för de allmänna begravningsplatserna och flertalet av förvaltningarna synes ha registrerats som skattskyldiga. I åtskilliga fall har dock beskattningsmyndigheterna avstått från registrering eftersom verksamheterna med hänsyn till prissättningen som tillämpats inte bedömts som yrkesmässiga.

I landet finns över 3000 allmänna begravningsplatser. Enligt 2 § gravrättslagen (1963:537) åligger det församlingen, eller om regeringen för särskilt fall så förordnat, borglig kommun att hålla allmän begravningsplats, Enligt 9 § andra stycket får gravöppning endast ske genom upplåtarens försorg.

Några särskilda bestämmelser om skyldighet för kyrkogårdsförvaltningar att tillhandhålla gravskötsel finns inte. Flertalet förvaltningar har dock åtagit sig gravskötsel i betydande omfattning och vanligen genom mycket långfristiga åtaganden.

Intäkter hos den som förvaltar allmän begravningsplats och som avser ersättning för gravöppning eller gravskötsel medför inte skattskyldighet enligt KL. Den återstående grunden för att verksamheten skall räknas som yrkesmässig är därför att den skall anses bedriven under rörelseliknande former.

Det bör inte vara i överensstämmelse med grunderna för ML att verksamhet i vilken huvudman för allmän begravningsplats utför gravöppning skall medföra skattskyldighet. I lagrådsremissen har därför föreslagits att omsättning av tjänst som avser gravöppning eller gravskötsel under vissa förutsättningar inte skall räknas som yrkesmässig verksamhet. Lagrådet har anfört att ifrågasvarande tjänster är att betrakta som yrkesmässiga och att i den mån ett undantag på denna punkt är behövlig detta bör ske i form av ett undantag från skatteplikt. Jag ansluter mig till lagrådets uppfattning i denna del och föreslår därför att tjänst avseende gravöppning och gravskötsel undantas från skatteplikt när tjänsten tillhandahålls av huvudmannen för allmän begravningsplats.”

Med hänvisning till vad som har sagts ovan framgår det enligt min mening att begravningsavgiften som används för exempelvis gravöppning ska ses som ersättning för utförd tjänst, vilket i sin tur leder till att det måste vara frågan om begreppet avgift. Hade ersättningen haft karaktären av skatt hade det varit helt onödigt att föra ett resonemang om huruvida skatteplikt eller ej föreligger i den ovan anförda propositionen.

Begravningsavgift ska enligt min mening i det nuvarande systemet ses som en avgift. Man erlägger en avgift för en specificerad tjänst vars kostnad täcks av avgiften.

Skulle man införa ett enhetligt system med en begravningsavgift på 0,22 procent i hela riket så skulle detta medföra en ökning av begravningsavgiften i Stockholms kommun för inkomståret 2016 med 365,4 mnkr, från 153,3 mnkr till 518,7 mnkr. Stadens finansavdelning har beräknat ökningen för inkomståret 2017 till 383 mnkr.

Inför man ett enhetligt system med begravningsavgift blir det för Stockholms kommun inte längre frågan om en avgift som ska täcka särkostnaderna för begravning utan avgiften får därför anses ändra karaktär till begreppet skatt. Det blir frågan om en överdebitering som inte motsvarar de verkliga kostnaderna. Stockholms kommun kommer att subventionera andra rättssubjekt med nästan 400 mnkr per år.

Principen om den kommunala självstyrelsen

Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår det att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som nödvändigt med hänsyn till ändamål som har föranlett den, den s.k. proportionalitetsprincipen.

I regeringsformen 14 kap. 4 § anges att kommuner får ta ut skatt för skötsel av sina angelägenheter. Genomförs förslaget med ny begravningsavgift medför detta att Stockholms kommun måste ta ut extra skatt från kommunmedlemmarna med nästan 400 mnkr per år, detta medför ett ökat skatteuttag på 15 öre per 100 kronor. Denna skatt ska gå till att finansiera andra rättssubjekts begravningsverksamhet.

I regeringsformen 14 kap. 5 § anges att kommuner i lag får åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter, om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Genomförs förslaget om ny begravningsavgift medför detta att Stockholms kommun ska subventionera andra rättssubjekts begravningsverksamhet med 400 mnkr per år.

Eftersom Svenska Kyrkan inte är en kommun kan bidrag från Stockholms kommun till Svenska Kyrkan inte ske med stöd av detta lagrum.

Med hänvisning till vad som har sagts ovan är det min uppfattning att förslaget om ny begravningsavgift strider mot regeringsformen. Förslaget kan därför inte genomföras.

Kommittédirektiv 2012:118

Begravningsfrågor

Beslut vid regeringssammanträde den 29 november 2012.

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över vissa frågor på begravningsområdet. Syftet med översynen är att utveckla en flexibel och modern begravningslagstiftning.

Utredaren ska analysera

- behovet av ändrad lagstiftning i syfte att uppnå en miljömässig hantering av metaller efter kremering, och
- hur ansökningsförfarande och prövning av nya begångelsemetoder skulle kunna gå till.

Utredaren ska föreslå lämpliga förändringar och lämna de författningsförslag som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2013.

Bakgrund

Det allmänna har ett ansvar för att det finns en fungerande begravningsverksamhet som omfattar alla som är folkbokförda i landet.

Begravningsverksamheten regleras i begravningslagen (1990:1144) och begravningsförordningen (1990:1147). Bestämmelser som rör begravningsverksamheten finns även i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. samt i plan- och bygglagen (2010:900).

Begravningslagen reglerar en rad olika frågor på begravningsområdet. Förutom övergripande bestämmelser om huvudmanna-

skap, begravningsplatser, begravningsombud och begravningsavgift finns bestämmelser om bl.a. förfarandet i samband med dödsfall, upplåtelse av gravrätt, kremering och gravsättning samt utförelse från och införelse till landet av stoft och aska.

Svenska kyrkan har under lång tid varit huvudman för den övervägande delen av begravningsverksamheten i landet. Regeringen kan besluta att en kommun ska vara huvudman för begravningsverksamheten inom ett visst område. Detta gäller för Stockholms och Tranås kommuner som sedan 1886 respektive 1885 är huvudmän. Med begravningsverksamhet avses de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av de allmänna begravningsplatserna.

Huvudmannen ska utan kostnad tillhandahålla dödsboet ett antal tjänster såsom:

- gravplats eller motsvarande på allmän begravningsplats under en tid av 25 år,
- gravsättning,
- kremering,
- vissa transporter av kistan eller urnan,
- lokal för förvaring och visning av stoftet, och
- lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler.

I huvudmannaskapet ligger också att tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet samfund. I frågor som rör förvaltningen av sådana gravplatser bör samråd ske med företrädare för personer som inte tillhör till Svenska kyrkan.

Krematorier är tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken. Tillståndsplikten framgår av bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Återvinning och annan hantering av metaller efter kremering

Bakgrund

Begravningslagen definierar kremering som förbränning av stoftet efter en avliden person. Kremering får bara ske i krematorier. Krematorier får bara anordnas och hållas av den som har en allmän begravningsplats eller av en församling, det vill säga av någon som

räknas som begravningshuvudman. Vidare klargör begravningslagen att den avlidnes önskan om kremation och gravsättning om möjligt bör följas av den som i egenskap av anhörig eller närstående eller annars ordnar med gravsättningen. Stoftet efter en avliden eller dödfödd ska kremeras eller gravsättas snarast och senast en månad efter dödsfallet. I avvaktan på gravsättning ska askan förvaras av en innehavare av krematorium. Askkan får även förvaras av en huvudman för begravningsverksamheten.

Efter kremering finns normalt i askkan en del metallrester av olika slag, t.ex. tandguld, metallimplantat och kistbeslag. Enligt 5 kap. 6 § begravningslagen ska sådana delar av stoftet som inte har förbränts vid kremering tillföras askurnan. Vidare framgår av paragrafen att om det inte kan ske, ska innehavaren av krematoriet låta förstöra delarna eller gravsätta dem inom en allmän begravningsplats.

Möjligheten att förstöra delarna om de inte kan tillföras askurnan infördes i begravningslagen 1990 (prop.1990/91:10). Av propositionen framgår att syftet med tillägget var att förhindra tillgrepp och handel av främst ädelmetaller samt att värna om pieteten och respekten för den avlidne. Ändringen innebär dock att överblivna metalldelar alltid permanent ska tas ur kretsloppet. Återvinning av dessa stoftdelar är således inte möjlig.

Utredningsbehov

Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF), Sveriges begravningsbyråers förbund, Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation m.fl. har i en skrivelse (S2011/675/PBB) framfört att ca 22 ton metaller tas om hand och grävs ner i marken inom en allmän begravningsplats varje år som en följd av kremering av ca 70 000 avlidna per år. Mot denna bakgrund föreslår de en översyn av 5 kap. 6 § begravningslagen i syfte att möjliggöra återvinning av metaller efter kremering av avlidna.

Regeringen konstaterar att en hållbar hantering, inklusive återvinning av vissa metaller, är en del i arbetet för en hållbar utveckling. Normalt kan metallrester återvinnas ett oändligt antal gånger, vilket spar energi och minskar miljöpåverkan. Regeringen ser det som viktigt att i samhället eftersträva återvinning i allt högre grad. Frågan om att möjliggöra en miljömässig hantering av metaller efter kremering bör därför utredas.

Uppdraget

Utredaren ska analysera om det från etisk synpunkt är lämpligt att införa en från miljösynpunkt bra hantering av metaller efter kremering. I detta sammanhang ska utredaren överväga vad som är förenligt med en värdig behandling av de avlidna samt ta hänsyn till de etiska, miljömässiga och ekonomiska värdena. Om utredaren bedömer att det är lämpligt att återvinna metaller efter kremering ska utredaren se över behovet av dels att ändra begravningslagstiftningen för att införa en sådan möjlighet, dels behovet av andra åtgärder. Utredaren ska lämna förslag till behövliga författningsändringar.

Nya begängelsemetoder

Bakgrund

Begravningslagen utgår från att det finns två sätt att ta hand om kroppen efter döden. Antingen gravsätts stoftet av den avlidne i en kista (jordbegravning) eller så sker kremering av stoftet till aska. Några andra begängelsemetoder än kremering för att förbereda stoftet för gravsättning kan inte anses tillåtna.

Mot bakgrund av en skrivelse från Svenska kyrkans Församlingsförbund om en ny begängelsemetod gav regeringen 2008 en utredning (Begravningsutredningen) i uppdrag att se över bl.a. frågan om ny begängelsemetod. Begravningsutredningen fick i uppdrag att förutsättningslöst analysera den s.k. frystorkningsmetoden (promession) utifrån bl.a. juridiska, etiska, ekonomiska, tekniska och miljömässiga aspekter och redovisa för- och nackdelar med metoden samt föreslå de eventuella författningsändringar som analysen skulle leda till.

I betänkandet Några begravningsfrågor (SOU 2009:79) redovisade utredningen att det inte hade varit möjligt att analysera den s.k. frystorkningsmetoden på det sätt som angivits i direktiven då det saknades resultat från försök med metoden. Utredningen föreslog därför att det skulle utformas en generell reglering för andra begängelsemetoder än kremering. Regeringen skulle bemyndigas att meddela tillstånd för en sådan metod och tillstånd skulle få sökas av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling. Vidare föreslog utredningen att en tillståndsprövning enligt miljöbalken skulle ske av anläggningar ämnade för andra begängelsemetoder än kremering.

Utredningsbehov

Regeringen ser Begravningsutredningens förslag om införandet av tillståndsprövning av andra begängelsemetoder än kremering som intressant. Utredningens förslag har dock föranlett en rad frågor.

Utredningen föreslog att regeringen utifrån etiska, miljömässiga och ekonomiska hänseenden skulle pröva metoden som sådan. Därvid skulle regeringen inhämta yttranden från olika remissinstanser. En sådan prövning rymmer många viktiga och svårbedömda frågor. Det kan ifrågasättas om regeringen ensam bör göra denna prövning av metoden eller om prövningen i stället bör göras av en expertmyndighet. Frågan uppkommer då om en sådan expertmyndighet bör inhämta utlåtande från andra berörda myndigheter, från t.ex. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten samt länsstyrelserna.

Det är tänkbart att den som ansöker om att få en ny begängelsemetod godkänd även söker patent på sin metod. Frågan är då vad ett eventuellt patent skulle få för effekt på prövningen av begängelsemetoden och andras möjlighet att använda en sådan metod. Frågan är även hur ett patent förhåller sig till eventuell skyldighet att ansöka om tillstånd enligt miljöbalken för den anläggning som ska användas.

När det gäller frågan om vem som ska få söka tillstånd eller godkännande för en ny begängelsemetod har utredningen föreslagit att denna möjlighet endast bör ges till den som innehar en allmän begravningsplats eller församling. Frågan är dock om denna begränsning är motiverad.

Slutligen har Begravningsutredningen föreslagit att samma regler som gäller vid kremering och aska efter kremering ska gälla för nya begängelsemetoder och de stoftrester som uppkommer efter processen. Vid närmare överväganden av utredningens förslag har det framkommit att en sådan lösning inte är genomförbar. I vissa fall kan det vara omöjligt eller direkt olämpligt att tillämpa de bestämmelser som gäller för kremering och aska. Det finns ett flertal bestämmelser i begravningslagen och begravningsförordningen om aska efter kremering, bl.a. vad som ska tillföras en askurna, förvaring och spridning av aska samt in- och utförsel av aska till och från Sverige. Exempelvis kan det vara olämpligt att sprida vissa stoftrester av sanitära skäl och av hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön. Detta kan dock vara svårt att bedöma, eftersom det inte på förhand går att förutse vilka nya begängelsemetoder som kan bli aktuella. Det går följaktligen inte heller att säga något

om de stoftrester som uppkommer efter processen. Med anledning av att det är okänt vilka stoftrester som uppkommer har utredningen föreslagit att ett tillstånd för en ny begängelsemetod skulle kunna förenas med särskilda villkor, t.ex. att stoftrester inte får spridas utan måste grävas ned. Sådana frågor bör övervägas med beaktande av de straff- och vitesbestämmelser som finns i begravningslagen i fråga om kremering och aska.

Sammanfattningsvis konstaterar regeringen att frågan om hur en reglering av en prövning av nya begängelsemetoder ska utformas behöver utredas ytterligare.

Uppdraget

Utredaren ska analysera och redovisa dels hur ett ansökningsförfarande och en prövning av tillstånd för nya begängelsemetoder ska gå till, dels hur ett sådant ansökningsförfarande och en sådan prövning ska regleras. En analys av någon särskild begängelsemetod ska inte göras utan utredaren ska lämna förslag på hur en ansökan om tillstånd för andra begängelsemetoder än kremering generellt kan prövas. Vid utformandet av ett ansökningsförfarande ska utredaren särskilt ta hänsyn till hur prövningen ska gå till avseende om metoden är förenlig med kraven på en värdig behandling av avlidna samt om den i övrigt är lämplig ur t.ex. etiska, miljömässiga och ekonomiska hänseenden. En bedömning måste också göras av huruvida den anläggning som ska användas för den nya begängelsemetoden ska prövas enligt miljöbalken. Utredaren ska lämna förslag till behövliga författningsändringar i begravningslagen och annan relevant lagstiftning.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar som förslagen medför i enlighet med kommittéförfordningen (1998:1474).

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med bl.a. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna, Svenska kyrkan, Stockholms och Tranås kommuner, Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation, Sveriges kyrkogårds- och kremationsförbund samt andra berörda myndigheter och organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2013.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2013:67

Tilläggsdirektiv till Begravningsmetodsutredningen (S 2012:10)

Beslut vid regeringssammanträde den 13 juni 2013

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 29 november 2012 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över vissa frågor på begravningsområdet (dir. 2012:118) i syfte att utveckla en flexibel och modern begravningslagstiftning. Utredaren ska analysera behovet av ändrad lagstiftning i syfte att uppnå en miljömässig hantering av metaller efter kremering och hur ansökningsförfarande och prövning av nya begängelsemetoder skulle kunna gå till. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2013.

Uppdraget utvidgas nu genom att utredaren får i uppdrag att också utreda frågan om hur avgifterna även för begravningsverksamheten i Stockholms och Tranås kommuner kan inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats.

Utredaren ska föreslå lämpliga förändringar och lämna de författningsförslag som behövs.

Utredningstiden förlängs och uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2013.

Bakgrund

Enligt 9 kap. 1 § begravningslagen (1990:1144) ska den som är folkbokförd i Sverige betala en avgift för begravningsverksamheten (begravningsavgift). Skyldigheten gäller således för alla, dvs. oavsett medlemskap i Svenska kyrkan. Begravningsavgiften ska betalas till

den huvudman – en församling inom Svenska kyrkan eller en kommun – inom vars förvaltningsområde den avgiftsskyldige är folkbokförd. Avgiftssatsen beräknas genom att den totala nettokostnaden för en huvudmans begravningskostnader divideras med det totala beskattningsunderlaget för personer som är folkbokförda inom huvudmannens förvaltningsområde.

Regeringen beslutade den 21 mars 2013 propositionen Folkbokföringen i framtiden (prop. 2012/13:120). Riksdagen fattade beslut avseende propositionen den 29 maj 2013 (bet.2012/13:SkU25, rskr. 2012/13:254) I propositionen föreslås att folkbokföring inte längre ska ske i en församling inom Svenska kyrkan utan i en kommun. Att folkbokföring inte längre ska ske i territoriell församling inom Svenska kyrkan får konsekvenser främst för Svenska kyrkan och för hanteringen av begravningsavgifterna.

I propositionen lämnas förslag som innebär att en enhetlig begravningsavgiftssats ska gälla för den begravningsverksamhet som bedrivs av huvudmännen inom Svenska kyrkan. Stockholms och Tranås kommuner, som är huvudmän för begravningsverksamheten inom sina förvaltningsområden, omfattas dock inte av förslaget. I propositionen aviserar regeringen att frågan hur avgifterna även för begravningsverksamheten i Stockholms och Tranås kommuner kan inlemmas i systemet med enhetlig begravningsavgiftssats bör utredas.

Uppdraget

Utredaren ges nu i uppdrag att, utöver det som framgår av redan beslutade direktiv, se över frågan om hur avgifterna även för begravningsverksamheten i Stockholms och Tranås kommuner kan inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats. Utredaren ska lämna förslag till behövliga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Det som anges om konsekvensbeskrivningar i ursprungsdirektiven gäller i tillämpliga delar också för dessa tilläggsdirektiv. Om något av förslagen påverkar det kommunala självstyret, ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Det som anges om samråd i ursprungsdirektiven gäller i tillämpliga delar också för dessa tilläggsdirektiv.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2013.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa –
en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst
+ Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.
42. Tillsyn över polisen. Ju.
43. Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. M.
44. Ansvarsfull hälso- och sjukvård. S.

45. Rätt information
– Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. S.
46. Beskattning av mikroproducerad el m.m. Fi.
47. Effektivare bredbandsstöd. N.
48. Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. Ju.
49. Nämndemannauppdraget
– breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. Ju.
50. En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. S.
51. Skydd för geografisk information. Fö.
52. Moderniserad studiehjälp. U.
53. Privata utförare – kontroll och insyn. Fi.
54. Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. S.
55. Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. S.
56. Friskolorna i samhället. U.
57. Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. S.
58. Lättläst. + Lättläst version + Daisy. Ku.
59. Ersättning vid rådighetsinskränkningar
– vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? M.
60. Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. M.
61. Försvarsfastigheter i framtiden. S.
62. Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. Fi.
63. Verkställighet av utländska domar och beslut – en ny Bryssel I-förordning m.m. Ju.
64. Pensionärers och förtrouendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. S.
65. Förstärkta kapitaltäckningsregler. Fi.
66. Översyn av det statliga stödet till dagspressen. Ku.
67. Flygbuller och bostadsbyggande. S.
68. Synliggöra värdet av ekosystemtjänster
– Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster. M.
69. Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. M.
70. Säker utveckling!
– Nationell handlingsplan för säker användning och hantering av nanomaterial. M.
71. Viltmyndigheten
– jakt och viltförvaltning i en ny tid. L.
72. Ut ur skuldfällan. Ju.
73. En utvecklad budgetprocess
– ökad tydlighet och struktur. Fi.
74. Unga som varken arbetar eller studerar
– statistik, stöd och samverkan. U.
75. Organisering av framtidens e-förvaltning. N.
76. Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning. U.
77. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – IT-standardisering inom socialtjänsten. N.
78. Överskuldssättning i kreditsamhället? Ju.
79. Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. Ju.
80. Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen. N.
81. När vi bryr oss – förslag om samverkan och utbildning för att effektivare förebygga våldsbejakande extremism. Ju.
82. Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats. S.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Tillstånd och medling. [4]
Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
Internationell straffverkställighet. [21]
E-röstning och andra valfrågor. [24]
Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
En ny lag om personnamn. [35]
Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]
Tillsyn över polisen. [42]
Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. [48]
Nämndemannauppdraget
– breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. [49]
Verkställighet av utländska domar och beslut
– en ny Bryssel I-förordning m.m. [63]
Ut ur skuldfällan. [72]
Överskudsättning i kreditsamhället? [78]
Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. [79]
När vi bryr oss – förslag om samverkan och utbildning för att effektivare förebygga våldsbejakande extremism. [81]

Försvarsdepartementet

- Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÄ. [18]
En myndighet för alarmering. [33]
Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]
Skydd för geografisk information. [51]

Socialdepartementet

- Patientlag. [2]
Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]
En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]
Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]
Ansvarsfull hälso- och sjukvård. [44]
Rätt information
– Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. [45]
En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. [50]
Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. [54]
Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. [55]
Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. [57]
Försvarsfastigheter i framtiden. [61]
Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. [64]
Flygbuller och bostadsbyggande. [67]
Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats. [82]

Finansdepartementet

- Förändrad hantering av importmoms. [1]
Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]

Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
Budgetramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? [32]
Beskattning av mikroproducerad el m.m. [46]
Privata utförare – kontroll och insyn. [53]
Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. [62]
Förstärkta kapitaltäckningsregler. [65]
En utvecklad budgetprocess
– ökad tydlighet och struktur. [73]

Utbildningsdepartementet

Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]
Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]
Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. [30]
Förskolegaranti. [41]
Moderniserad studiehjälp. [52]
Friskolorna i samhället. [56]
Unga som varken arbetar eller studerar
– statistik, stöd och samverkan. [74]
Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning. [76]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]
Viltmyndigheten
– jakt och viltförvaltning i en ny tid. [71]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.
Slutförvarsansökan under prövning:
kompletteringskrav och framtidsalternativ. [11]

Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. [43]
Ersättning vid rådhetsinskränkningar
– vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? [59]
Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. [60]
Synliggöra värdet av ekosystemtjänster
– Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster. [68]
Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. [69]
Säker utveckling!
– Nationell handlingsplan för säker användning och hantering av nanomaterial. [70]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. [22]
En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. [31]
Effektivare bredbandsstöd. [47]
Organisering av framtidens e-förvaltning. [75]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– IT-standardisering inom socialtjänsten. [77]
Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen. [80]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]
Lättläst. + Lättläst version + Daisy. [58]
Översyn av det statliga stödet till dagspressen. [66]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det svenska medborgarskapet. [29]