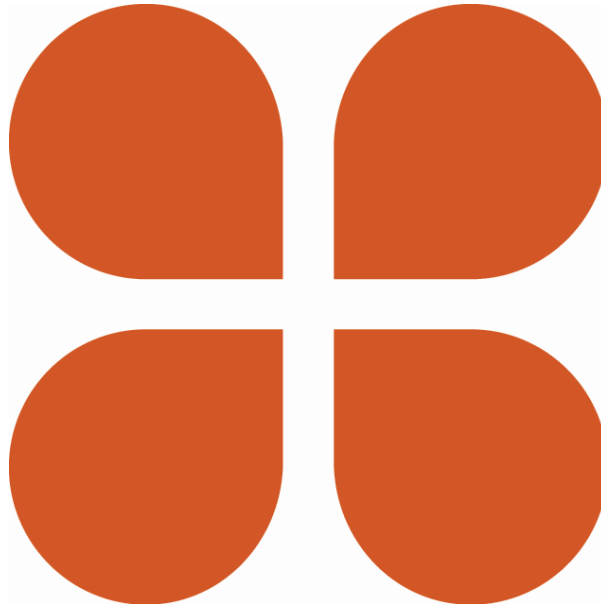


Vägledning för tillämpning av Kulturminneslagen

Kyrkliga kulturminnen (4 kap. 1-18 §§)



Denna publikation ingår i serien Vägledning för tillämpning av KML och finns även publicerad på webbplatsen: www.raa.se

Innehåll -

1	Inledning	6
1.1	Syfte	6
1.2	Läsanvisning	6
1.2.1	Vägledningens giltighet	6
1.2.2	Avgränsning av vägledningen	7
1.2.3	Juridisk status	7
2	Bakgrund till 4 kap. kulturminneslagen.....	8
3	Utgångspunkter och förhållningssätt	11
3.1	De kyrkliga kulturminnena och de kulturpolitiska målen	11
3.2	Strategiska samtids- och framtidsfrågor	14
3.2.1	Aktuella samhällsförändringar	14
3.2.2	Kunskap och delaktighet	16
3.2.3	Strategisk förvaltning	17
3.2.4	Att ta en kyrka ur bruk	18
3.2.5	Aktuella ärendetyper	20
4	Roller och ansvar.....	21
4.1	Ägande och förvaltning	21
4.1.1	Förvaltaren	22
4.2	Råd och stöd	22
4.2.1	Svenska kyrkan: stift och nationell nivå	22
4.2.2	Regionala museer och fristående konsulter	22
4.3	Tillämpningen av 4 kap. kulturminneslagen.....	23
4.3.1	Länsstyrelsen	23
4.3.2	Riksantikvarieämbetet	24
5	Kulturhistoriska värden	25
5.1	Generell lagstiftning – individuella värden	25
5.2	Bedömning av kulturhistoriska värden	25
5	Kyrkliga kulturminnen 1 §	28
6	Kyrkobyggnader och kyrkotomter.....	29
(2-5 §§)	29
6.1	Kyrkobyggnad enligt KML	30
6.1.1	Fast inredning	31
6.1.2	Kyrkor i annan ägo, andra religiösa samfunds byggnader och andra byggnader i kyrkomiljön.....	31
6.2	Kyrkotomt enligt KML	32
6.2.1	Några tillämpningsproblem.....	33
6.2.2	Ett preciserat kyrkotomtsbegrepp.....	33
6.3	Vård och underhåll	34
6.4	Tillståndsprovning för kyrkobyggnader och kyrkotomter	35
6.4.1	Tillståndspliktiga åtgärder.....	35
6.4.2	Åtgärder som alltid kräver tillstånd vid ändring av kyrko- byggnad... 36	
6.4.3	Åtgärder som alltid kräver tillstånd vid ändring av kyrkotomt..... 39	
6.5	Kyrkobyggnader och kyrkotomter uppförda eller tillkomna efter 1939	40
6.6	Sedvanliga underhållsarbeten och brådskande repara-tionsåtgärder	41
6.6.1	Underhåll	41
6.6.2	Brådskande repara-tionsåtgärder	41
6.6.3	Material och metoder.....	42
7	Kyrkliga inventarier (6-10,15 §§)	43
7.1	Vilka inventarier omfattar lagen?	43
7.1.1	Begreppet annan kyrklig byggnad.....	45
7.1.2	Inventarier på kyrkotomt eller begravningsplats.....	45

7.2	Förvaring och vård	46
7.3	Inventarieförteckning	47
7.3.1	Syftet med inventarieförteckning	47
7.3.2	Vem ansvarar för urvalet?	48
7.3.3	Vilka uppgifter ska vara med?	48
7.4	Kontroll av inventarieförteckning	49
7.5	Tillståndsprövning för inventarier	49
7.5.1	Att avyttra inventarier	49
7.5.2	Att avföra inventarier i förteckningen	50
7.5.3	Reparera och ändra	51
7.5.4	Flytta föremål	52
7.5.5	Villkor	52
7.6	Besiktning och beslut om att ta upp föremål i förteckningen	53
7.7	Föremål på begravningsplats eller i byggnad på begravningsplats som förvaltas av borg- erlig kommun	54
8	Begravningsplatser (11-14 §§)	55
8.1	Vård och underhåll av begravningsplatser	55
8.2	Begravningsplatsens omfattning	56
8.2.1	Begravningsplats enligt begravningslagen	56
8.2.2	Avgränsning av begravningsplats	57
8.2.3	Fasta anordningar och byggnader på begravningsplats	57
8.3	Tillståndsprövning för begravningsplatser	59
8.3.1	Tillståndspliktiga åtgärder	59
8.3.2	Åtgärder som alltid kräver tillstånd vid ändring av begravningsplats	60
8.4	Begravningsplatser tillkomna efter 1939	61
9	Beredskapsförberedelser 15 a §	62
10	Kyrkoantikvarisk ersättning (16 §)	63
10.1	Användning	63
10.2	Fördelning	64
10.3	Redovisning, uppföljning och utvärdering	65
11	Ingripande för att åstadkomma rättelse (17 §)	66
12	Tillståndsprövningen	67
12.1	Tidig dialog med länsstyrelsen	67
12.2	Tidigt yttrande från länsstyrelsen	67
12.3	Ansökan till länsstyrelsen	68
12.3.1	Länsstyrelsens beslutsunderlag	68
12.3.2	Beskrivning och motivering till åtgärderna	69
12.3.3	Redovisning av arbetsmetod och materialval	69
12.3.4	Antikvarisk konsekvensbeskrivning	69
12.3.5	Antikvarisk-teknisk förundersökning	69
12.3.6	Remiss till Riksantikvarieämbetet	69
12.3.7	Remiss till länsmuseum eller annan instans	70
12.3.8	Remiss till stiftet	70
12.3.9	Övriga beslutsunderlag	70
12.4	Beslut	70
12.4.1	Vilka ska ta del av beslutet	70
12.4.2	Giltighetstid	70
12.4.3	Villkor	71
12.4.4	Dokumentation	72
12.4.5	Motivering	73
12.4.6	Överklagande	73
12.4.7	Beslutsdokumentets innehåll	73
13	Tillsyn	74
13.1	Händelsestyrd – målstyrd tillsyn	75
13.2	Tillsynsplan	75
13.3	Tillsynsvägledning	75
13.4	Underlag och dokumentation vid tillsyn	75

14	Samordning med andra lagbestämmelser	77
14.1	Kulturminneslagen	77
14.1.1	2 kap. Fornminnen	77
14.1.2	3 kap. Byggnadsminnen	80
14.1.3	5 och 6 kap. Utförelse respektive återlämnande av kulturföremål 81	
14.2	Förordning (1988:1229) om statliga byggnads- minnen m.m.....	82
14.3	Lagar som reglerar säkerhet och skydd för miljön och människors hälsa mm	82
14.4	Plan- och bygglagen	82
14.5	Miljöbalken	86
Litteratur	87

1 Inledning

I denna vägledning ger Riksantikvarieämbetet handledning om tillämpningen av bestämmelser i 4 kap. kulturminneslagen och förordningen om kulturminnen

I detta kapitel ges en beskrivning av vägledningens syfte samt en läsanvisning som bland annat behandlar hur vägledningen har avgränsats.

1.1 Syfte

Vägledningen behandlar tillämpningen av de bestämmelser rörande kyrkliga kulturminnen som finns i 4 kap. kulturminneslagen och i 18-22 §§ förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m.. Vägledningen är i första hand avsedd för länsstyrelserna men kan även fylla en funktion som informationskälla för fastighetsägare, brukare och andra intresserade som söker information om de kyrkliga kulturminnena.

Det övergripande syftet med vägledningen är att ge handledning som underlättar tillämpningen av 4 kap. kulturminneslagen så att den blir mer enhetlig över landet, till exempel vid prövning av tillståndsansökningar. Målet är att vägledningen ska vara tydlig och entydig ur så många aspekter som möjligt. En vägledning kan dock inte täcka alla skilda situationer och frågeställningar som kan uppstå vid tillämpningen av bestämmelserna, och det är därför inte möjligt att ge råd i alla frågor som kan uppkomma. Vid handläggning av ärenden behöver alltid en bedömning ske i varje enskilt fall utifrån de specifika förutsättningar och förhållanden som råder för aktuellt objekt, dock med beaktande av såväl ett lokalt som nationellt perspektiv. Vägledningen ska uppdateras regelbundet, så att den speglar aktuell kunskap och praxis när det gäller tillämpningen av 4 kap. kulturminneslagen.

1.2 Läsanvisning

Avsikten med vägledningens disposition är att kapitlen ska kunna läsas fristående och att vägledningen i stor utsträckning ska kunna användas som en uppslagsbok. Detta medför att det i visa fall förekommer upprepningar när en viss fråga berörs ur skilda aspekter i olika kapitel.

Vägledningens kapitelindelning följer indelningen i lagtexten där detta varit tillämpligt. Utöver kapitlen med kommentarer till respektive paragraf i lagtexten finns kapitel som behandlar *Utgångspunkter och förhållningssätt, Roller och ansvar, Kulturhistoriska värden, Tillståndsprövning, Tillsyn och Samordning med andra lagbestämmelser*.

1.2.1 Vägledningens giltighet

Vägledningen utgår från gällande lagtext, förordning och föreskrifter den 1 juni 2012. Författningsändringar kan dock komma att ske, varför senast gällande författningar alltid bör finnas till hands vid användning av vägledningen.

1.2.2 Avgränsning av vägledningen

Kapitlet avseende 4 kap. 16 § kulturminneslagen om ersättning till Svenska kyrkan är endast en informativ text angående den kyrkoantikvariska ersättningens användning, fördelning och redovisning. Riksantikvarieämbetet avser att framöver utarbeta vägledning även för tillämpningen av paragrafens bestämmelser avseende länsstyrelsernas möjlighet att yttra sig över fördelningen i respektive län.

Tillsyn av de kyrkliga kulturminnena behandlas endast schematiskt i denna vägledning.

Riksantikvarieämbetet har inte enligt kulturminneslagen eller tillhörande förordning någon tillsynsvägledande uppgift.

1.2.3 Juridisk status

Vägledningen utgör Riksantikvarieämbetets rekommendationer om hur bestämmelserna i 4 kap. kulturminneslagen bör tillämpas, men är inte juridiskt bindande eller rättsligt avgörande.

2 Bakgrund till 4 kap. kulturminneslagen

Merparten av Sveriges kyrkor omfattas av skydd enligt 4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. allmänt kallad kulturminneslagen (KML). Lagen innehåller bestämmelser för skydd av ortnamn, fornminnen, byggnadsminnen, kyrkliga kulturminnen samt om utförelse och återlämnande av kulturföremål.

De kyrkor som ägdes av Svenska kyrkan i samband med relationsändringen med staten, år 2000, omfattas idag av 4 kap. KML. Denna omständighet är avhängig av att kyrkorna historiskt har betraktats som offentliga byggnader där staten har haft stor insyn över den kyrkliga utvecklingen, såväl byggnadsmässigt, kyrkopolitiskt som ekonomiskt. Kyrkor uppförda efter 2000, då Svenska kyrkan blev ett enskilt samfund och inte längre en statskyrka, omfattas emellertid inte av bestämmelserna i 4 kap. KML. I de fall ett lagskydd anses motiverat för denna kategori kyrkor, liksom för andra byggnader, kan länsstyrelsen besluta om byggnadsminnesförklaring enligt 3 kap. KML.

Lagskyddet för kyrkor kan föras tillbaka till landets medeltida landskapslagar, men det är först under 1600-talet som de antikvariska frågorna, och skyddet av fornlämningar och äldre byggnader, blir föremål för mer ingående diskussion och reglering. År 1630 utfärdades ett *Memorial om Allehanda Gamble Monumenter och Saker* och år 1666 kom även den mer omfattande *Placat och Påbudh om Gamble Monumenter och Antiquiteter*, vilka utgör grunden för lagstiftningen på området. Prästerna uppmanades i nämnda skrivelser bland annat att förteckna "notable ting" som fanns i församlingskyrkorna, men denna uppmaning följdes endast i begränsad omfattning. Ett visst skydd för kyrkorna infördes emellertid med 1686 års kyrkolag som mer precist påbjöd vård av kyrkor och kyrkliga inventarier.

Uppförandet av en ny kyrka samt eventuella större reparationer på befintlig kyrkobyggnad skulle, enligt beslut av Kungl Maj:t, från år 1740 föregås av granskning av både landshövding och domkapitel. Denna uppgift överfördes år 1759 till Överintendentsämbetet. Överintendentsämbetet har sitt ursprung i återuppbyggnaden av Stockholms slott efter branden 1697 då Nicodemus Tessin d y utnämndes, efter franskt mönster, till överintendent. Denna institution växte successivt under hela 1700-talet och blev först 1818 en egen myndighet med ansvar för det offentliga byggnadsväsendet i landet. Syftet med denna myndighet, som från och med år 1776 hade i uppgift att granska samtliga ritningar till såväl det kyrkliga som det profana offentliga byggandet i Sverige, var att garantera varaktiga, brandsäkra och vackra byggnader till rimliga kostnader.

År 1828 utfärdades *Förordning angående forntida Minnesmärkens fredande och bewarande*, en förordning som fick viss betydelse för landets kyrkliga kulturminnen. I samband med nämnda förordning utfördes nämligen en riksomfattande inventering av landets kyrkor och deras respektive inventarier. Dessa inventeringar skulle förvaras hos församlingarna, men skulle även finnas hos domkapiteln och i Kungl. Vitterhets-, Historie- och Antikvitetsakade-

miens arkiv. Denna inventering var ett första försök, utifrån myndighetsperspektiv, att skapa en grundläggande överblick över landets kyrkor. Ett cirkulär, utfärdat 1840, innehöll vidare föreskrifter om att församlingsprästerna före en ombyggnad eller reparation skulle beskriva kyrkans arkitektur och utsmyckning. Denna beskrivning skulle ligga till grund för Vitterhetsakademiens yttrande i antikvariska frågor före det att förslagsritningen skickades vidare till Överintendentsämbetet för granskning. I praktiken innebar Vitterhetsakademiens granskning emellertid ingen reell skillnad mot tidigare då man saknade såväl ekonomiska som praktiska förutsättningar att bevara de kyrkliga kulturminnena vid hot om rivning eller ombyggnad.

Diskussionerna om en ny fornminneslagstiftning tog ny fart i mitten av 1800-talet och 1867 kom så ytterligare en ny fornminnesförordning som starkare än tidigare verkade för ett mer omfattande skydd, bland annat för kyrkorna. Genom denna förordning fick Kungl. Vitterhets-, Historie- och Antikvitetsakademien det mer formella myndighetsansvaret för landets fornminnen och så alltså även för de kyrkliga kulturminnena. Överintendentsämbetet kom nu på ett mer formellt plan än tidigare att samarbeta med Vitterhetsakademien som sakkunnig instans för kyrkornas vård. Likväl fick dock akademien, i praktiken, endast tillfälle att yttra sig i rivningsärenden och endast i undantagsfall i restaureringsärenden där Överintendentsämbetet behöll det huvudsakliga inflytandet.

Diskussionerna om en mer reglerad monumentvård fördes som mest intensivt decennierna runt sekelskiftet 1900. De så kallade stilrestaureringarna av landets församlings- och domkyrkor, samt slott och andra profana byggnadsminnen, hade framkallat en massiv kritik av då rådande skyddslagstiftning. Ur denna kritik växte en tydlig insikt om behovet av en mer reglerad byggnadsvårdslagstiftning. Flera utredningar gjordes därför under tidigt 1900-tal vilka kom att ligga till grund för 1920 års *kungörelse med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet* som lade fast riktlinjerna för den statliga byggnadsminnesvården. Denna föreskrev bland annat att nybyggnad av kyrka, utvidgning av kyrkogårdar eller ändring av kyrkobyggnad var tillståndspliktiga. År 1930 inleddes i sin tur en ny utredning om skyddslagstiftning på området, nämligen *förslag om reviderad fornminneslagstiftning m m*. Detta förslag resulterade i en ny lag, *lag om fornminnen* samt *lag om skydd av kulturhistoriskt märkliga byggnader*, vilka trädde i kraft 1943.

Lagen från 1943 föreskrev bland annat tillståndskrav från regeringen för avyttring av kyrkligt inventarium, krav på inventarieförteckning för varje kyrka samt krav på tillstånd från Riksantikvarieämbetet avseende ombyggnad eller reparation. Överintendentsämbetet, som 1918 omvandlats till Kungl Byggnadsstyrelsen, var fram till 1967 den formella tillsyns- och tillståndsmyndigheten avseende kyrkliga kulturminnen, men nämnda år övertog Riksantikvarieämbetet denna uppgift. År 1988 lades de olika bestämmelserna om kulturminnen samman i den nu gällande KML.

4 kap. KML har samlat skyddslagstiftning rörande kyrkobyggnad, kyrkotomt, kyrkliga inventarier samt begravningsplatser. En viktig förändring mot 1920 års kungörelse är att statens

tillsyn nu begränsar sig till att endast gälla kulturhistoriskt riktad tillsyn och inte längre teknisk, eller konstruktionsmässig tillsyn. Justeringar har gjorts 1995, då tillsynen av kyrkorna överfördes till länsstyrelserna och år 2000 i samband med relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten.

3 Utgångspunkter och förhållningssätt

3.1 - De kyrkliga kulturminnena och de kulturpolitiska målen

Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling.

För att uppnå målen ska kulturpolitiken:

- främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor,*
- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse,*
- främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas,*
- främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan,*
- särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.*

(Prop. 2009/10:3)

Riksdagens kulturpolitiska mål utgör grunden i all kulturpolitik. Dessa är övergripande till sin karaktär och har till syfte att styra, inspirera, beskriva och prioritera kulturverksamheten inom myndigheter och institutioner.

De kyrkliga kulturminnena och hanteringen av dessa är en del av den nationella kulturpolitiken och omfattas av de kulturpolitiska målen. Den offentliga kulturmiljövården bidrar till samhällsutvecklingen. KML är ett verktyg i detta arbete, medan målen för kulturpolitiken anger riktning och fokus för insatserna. Riksantikvarieämbetet har, som central myndighet för kulturmiljö- och kulturarvsfrågor, uppdraget att uttolka hur de kulturpolitiska målen påverkar och kan få genomslag i lagtillämpningen.

Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling.

Genom de kyrkliga kulturminnena uttrycks tidigare generationers synsätt och värderingar, både vad gäller religion och samhället i övrigt. De kyrkliga kulturminnena är komplexa och väcker känslor. Det offentliga kulturmiljöarbetet har en viktig uppgift att visa att kyrkobyggnaderna, begravningsplatserna och inventarierna utgör en grund för en mångfald av tolkningar och berättelser. För att alla människor ska ha möjlighet att känna delaktighet och sammanhang i kulturlivet behöver olika perspektiv på de kyrkliga kulturminnena få utrymme.

- *främja allas möjligheter till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor*

Alla medborgare, oavsett religiös tillhörighet, har rätt att ta del av de kyrkliga kulturminnena. Kyrkobyggnader och begravningsplatser har i dag inte enbart en funktion som religiösa rum. De har även en historisk och en existentiell dimension som intresserar många. Kyrkor och begravningsplatser är välbesökta av människor – inte minst i städerna – som söker en plats för lugn och eftertanke. Det är därför viktigt att de kyrkliga kulturminnena är tillgängliga för alla.

- *främja kvalitet och konstnärlig förnyelse*

Det är viktigt att kontinuerligt diskutera vad kvalitet innebär i olika situationer. I samband med ett förändringsförslag har kulturmiljövården möjlighet att skapa tid och utrymme för grundligare överväganden och att öppna upp för fler perspektiv och på så sätt bidra till att god kvalitet uppnås avseende t.ex. gestaltning, utförande och långsiktighet.

Konsten spelar, och har alltid spelat, en central roll i kyrkobyggnaderna och på begravningsplatserna. Den speglar och kommenterar sin samtid. Ny konst i äldre kyrkorum är ett led i arbetet att främja ett levande kulturarv.

- *främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas*

Kulturmiljövårdens arbete handlar om att finna balans och dynamik i relationen mellan bevarande och utveckling. Kulturarvet är till sin natur föränderligt; något som ständigt omskapas och omprövas. Människor omformar sin omgivning och förändrar byggnader, platser och föremål utifrån rådande samhällsideal. Detta gäller inte minst de kyrkliga kulturminnena. Förändring kan ibland vara en förutsättning för ett bevarande. Att anpassa ett äldre kyrkorum så att det fungerar för dagens gudstjänstbruk är ett sådant exempel, likaså att hårdgöra ytor på en begravningsplats för att öka tillgängligheten. Genom förändringar som dessa är det möjligt att på samma gång bevara, använda och utveckla kulturarvet.

Kulturmiljövården ska i sin lagtillämpning ta hänsyn till samhällets skiftande behov. I dag har miljö- och klimatfrågorna stor betydelse, liksom arbetet för mångfald och mot utanförskap. Krav och önskemål utifrån dessa frågeställningar kan tillmötesgå på olika sätt.

Alla kyrkor behöver inte användas på samma sätt. Vissa kyrkor kan göras mer flexibla och anpassas till nyare gudstjänstformer eller inrymma nya verksamhetsutrymmen medan andra är mer känsliga för förändringar. Många församlingar och samfälligheter tillämpar redan i dag ett varierat bruk av sina kyrkobyggnader.

– *främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan*

En ständig diskussion kring kulturarvets betydelse och samhällsrelevans i en global värld är nödvändig – och här är de kyrkliga kulturminnena en tillgång – eftersom de i hög grad är produkter av internationella och interkulturella impulser och utbyten genom tiderna.

I en värld som i snabb takt blir allt mer internationell har intresset för historia och kulturarv vuxit sig starkt. Detta intresse ses ofta som positivt, men kan också bottna i en hotbild mot det nya och främmande och vara ett uttryck för den känsla av otrygghet och brist på kontinuitet som många känner. Det förflutna kan i det sammanhanget felaktigt framställas som något stabilt, enat och fast, vilket i sin tur kan leda till likriktning och i värsta fall kulturell intolerans. Därför är det mycket viktigt att kulturmiljövården främjar en internationell och interkulturell syn på kulturarv, ett kulturarv som inte binds av nationens gränser.

– *särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur*

Kulturarvet kan ge perspektiv på samtiden och tillvaron. Därför är det särskilt angeläget att barn och unga har tillgång till de kyrkliga kulturminnena, deras berättelser och tolkningar, men också som rum för stillhet och existentiella frågor. Den statliga kulturmiljövården har en viktig uppgift att lyfta fram barnens perspektiv och behov samt stötta verksamheter som främjar en dialog med barn och unga kring de kyrkliga kulturminnena.

3.2 Strategiska samtids- och framtidsfrågor

3.2.1 Aktuella samhällsförändringar

”Som Riksantikvarieämbetet framhåller är det viktigt att både Svenska kyrkan och myndigheterna på kulturmiljöområdet har beredskap för en utveckling med kyrkobyggnader som nyttjas i mindre utsträckning och för att kyrkorummen kan komma att användas på nya sätt. Detta är en strategisk framtidsfråga. Riksantikvarieämbetet bör också kunna ta hänsyn till denna utveckling vid utarbetandet av föreskrifter och allmänna råd.”

Ur Regeringsskrivelsen 2008/09:220

De lagskyddade kyrkobyggnaderna har tillkommit under nära tusen år av kyrklig expansion och för en befolkning som huvudsakligen bodde på landsbygden. Sedan 1900-talets mitt har förutsättningarna för de lokala församlingarna att använda och förvalta kyrkobyggnaderna förändrats. Befolkningsstillväxten sker idag i tätorter, medan många kyrkor ligger i områden som kan betecknas som gles- eller avfolkningsbygd.

Andelen svenska medborgare som tillhör Svenska kyrkan har under en längre tid minskat. Sedan 1996 föds man inte längre in i Svenska kyrkan. Istället blir man medlem genom dopet. En stor del av dagens svenskar har annan religiös tillhörighet eller väljer medvetet att inte tillhöra något samfund alls.

Som svar på dessa förändringar har Svenska kyrkan under det senaste årtiondet genomfört stora förändringar av församlingsstrukturen. Små församlingar har tillsammans med andra bildat större enheter. Svenska kyrkan är i dag organiserad så att varje församling utgör en egen ekonomisk enhet, vars ekonomi är beroende av befolkningens mängd och antalet kyrkotillhöriga. Detta påverkar förvaltningen av kulturarvet eftersom ekonomiskt svaga församlingar inom sitt geografiska område kan ha ansvar för flera kostnadskrävande kyrkor med höga kulturhistoriska värden.

Befolkningsomflyttningarna, de minskande medlemstalen och strukturförändringarna påverkar bevarandefrågorna på flera sätt. En förändring handlar om bruket av kyrkobyggnaderna, vilket sannolikt i en förlängning har ett samband med engagemanget för ett bevarande. En sammanläggning av två eller flera församlingar innebär att den nya församlingen får fler kyrkor att förvalta. Detta kan också resultera i en minskad användning av kyrkorna och att möjligheterna att hålla dem tillgängliga förändras. Enligt Svenska kyrkans statistik har antalet kyrkor som betecknas som ”låganvända” ökat och kyrkor öppna för ”spontanbesök” minskat under de senaste åren.

En annan tendens är att kyrkor idag används på ett mera varierat sätt. Utöver församlingarnas organiserade verksamhet är troligen enskilda besök i kyrkorna vanligast. Någon systematisk mätning av detta har inte gjorts. En fingervisning ger uppgifterna i Kulturbarometern för år 2002, där knappt hälften eller 44 procent av de tillfrågade (9-79 år) svarade att de besökt en kyrka någon gång det senaste året och 31 procent det senaste halvåret. Svenska kyrkans verksamhetsstatistik visar att antalet huvudgudstjänster och besökare vid dessa minskar, medan andra förrättningar, som dop, vigsel och begravning, håller sig på en förhållandevis konstant nivå. En markant ökning uppvisar konsertverksamheten i kyrkorna. Under tidsintervallet 2004-2007 ökade antalet tillfällen med c:a 75 procent, samt antalet besökare med 46 procent. Verksamhet bedrivs också i samverkan med andra religiösa samfund eller skolan, kulturföreningar och hembygdsföreningar. Slutligen kan också församlingens kyrkoråd besluta om att upplåta kyrkan till annan brukare om man finner att det är förenligt med kyrkans tro och kyrkorummets helgd.

Samhällsförändringarna har också betydelse för de ekonomiska förutsättningarna för ett bevarande av de kyrkliga kulturminnena. Med ett mindre befolkningsunderlag, färre medlemmar och flera kyrkobyggnader per församling att vårda och underhålla kan de kyrkliga kulturminnena, trots sina många positiva värden, också upplevas som en belastning i ekonomiskt hänseende.

Grundläggande för förvaltningen av kyrkobyggnader är nu, som det alltid varit, församlingens (eller samfällighetens) egen ekonomi. En tendens som blivit allt tydligare i församlingarnas/samfälligheternas förvaltning under senare år är att man av ekonomiska skäl avyttrar delar av sitt fastighetsbestånd. Det handlar då i första hand om t.ex. prästgårdar och församlingshem, som kan användas som privatbostäder eller för annan offentlig verksamhet. Vanligtvis omfattas inte dessa byggnader av KML:s bestämmelser. Genom att de inrymt funktioner som varit väsentliga i församlingslivet i stort, är det inte ovanligt att en avyttring i ett senare skede leder till ett önskemål om att istället förlägga kontors- och samlingsrum i kyrkorummet.

Svenska kyrkan och staten har enligt en gällande överenskommelse ett delat ekonomiskt ansvar för vården av de kyrkliga kulturminnena (se avsnittet *Roller och ansvar*). Svenska kyrkan har rätt till ekonomisk kompensation för de merkostnader som följer av KML:s bestämmelser (se avsnittet *Kyrkoantikvarisk ersättning*). Nivån på den kyrkoantikvariska ersättningen fastställs efter förhandlingar mellan staten och Svenska kyrkan. Däremot är det Svenska kyrkans eget ansvar att se till att det i övrigt finns ett system inom kyrkan som ger en rimlig ekonomisk fördelning mellan resursstarka och resurssvaga församlingar.

Enligt regeringens skrivelse (2008/09:220) är inte problematiken med "övertalighet" utbredd idag. Det nuvarande systemet med överenskommelse och kyrkoantikvarisk ersättning reglerar på ett tydligt sätt ansvaret för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Riksantikvarieämbetet delar dock regeringens bedömning att de strategiska frågor som lyfts fram

kommer att bli viktigare i framtiden och att en beredskap att möta utvecklingen måste finnas. Det handlar dels om att kyrkor kommer att användas i mindre utsträckning och på nya sätt, dels att ekonomiska svårigheter kan leda till bristande underhåll och att kyrkor avyttras.

Grundorsakerna till denna utveckling kan kulturmiljövården inte påverka med sin lagstiftning. Däremot kan problematiken och dess påverkan på kulturhistoriska värden mötas med olika förebyggande åtgärder. Slutligen påverkar också dessa omvärldsförändringar tillämpningen av den befintliga KML på flera punkter.

3.2.2 Kunskap och delaktighet

Kunskapen om kyrkornas kulturhistoriska värden och kompetensen i förvaltningsfrågor har under det senaste årtiondet växt och finns idag hos flera aktörer. Här kan t.ex. nämnas Sockenkyrkoprojektets rapporter som beskriver och analyserar kyrkomiljöernas framväxt och förändringar i ett bebyggelsehistoriskt perspektiv under tusen år, de så kallade karaktäriseringsprojekten (se avsnittet *Kulturhistoriska värden*) som ger såväl stiftet som den regionala kulturmiljövården ett underlag för kulturhistoriska bedömningar samt vård- och underhållsplaner som försett de enskilda församlingarna/samfälligheterna med ett verktyg för praktisk förvaltning. Som ett resultat av relationsändringen och hanteringen av den kyrkoantikvariska ersättningen har Svenska kyrkans kompetens stärkts, dels på nationell nivå, dels genom att stiftsantikvarier anställts.

I skrivelsen om kyrkoantikvariska frågor (2008/09:220) betonar regeringen vikten av fortsatt kunskapsutveckling då det gäller det kyrkliga kulturarvet. Utredningen "Kunskapsuppbyggnad kring kyrkomiljöerna som kulturarv" togs fram 2009 på initiativ av Riksantikvarieämbetet. Utredningen ger viktiga utgångspunkter för fortsatta samtal om hur kunskapsuppbyggnad kan stärkas i samverkan mellan framför allt Svenska kyrkan, myndigheterna på kulturmiljöområdet och universitet och högskolor.

En annan aspekt på kunskap ska särskilt lyftas fram. Engagemanget för ett bevarande är beroende av att de kyrkliga kulturminnena förstås, men också att de tolkas på nya sätt. Det handlar inte bara om att kommunicera kunskap till allmänhet, brukare och förvaltare, utan i lika hög grad om att finna former för ett lokalt/regionalt deltagande. Former för detta bör utvecklas och samordnas i bred samverkan mellan lokala och regionala aktörer, t.ex. stift, läns museer, kommuner och hembygdsrörelser.

Sådana insatser är viktiga ur flera synvinklar. Genom att Svenska kyrkans församlingar/samfälligheter själva är delaktiga i att formulera kulturhistoriska värden är sannolikheten större att de får genomslag i praktisk förvaltning. Att främja en dialog med barn och unga om de kyrkliga kulturminnena är särskilt viktigt för att värdena ska framstå som angelägna i framtiden.

Om det nuvarande systemet med KML och kyrkoantikvarisk ersättning ska behålla sin legitimitet, är det viktigt att de kyrkliga kulturminnenas framstår som angelägna för allmänheten, oavsett religiös tro. Den offentliga kulturmiljövården har därför en viktig uppgift i att lyfta fram de kyrkliga kulturminnena i ett brett perspektiv, t.ex. som uttryck för internationella och interkulturella impulser genom tiderna, samt för allmänmänskliga existentiella frågor om liv och död.

3.2.3 Strategisk förvaltning

Enligt KML ska alla kyrkobyggnader som lagen omfattar vårdas och underhållas så att de kulturhistoriska värdena inte minskar eller förvanskas. Överenskommelsen mellan Svenska kyrkan och staten reglerar parternas ansvar för att detta lagenliga krav ska kunna förverkligas.

KML:s bestämmelser ger skydd åt kulturhistoriska värden och varje kyrkobyggnad måste därför hanteras individuellt och utifrån sina specifika förutsättningar. Vid samråd och tillståndsprövning utifrån KML:s bestämmelser ska länsstyrelsen hävda kulturhistoriska värden, i en dialog kring förvaltning och förändring, där den antikvariska bedömningen utgör en viktig utgångspunkt. Strategiska överväganden är nödvändiga (se avsnittet *De kyrkliga kulturminnena och de kulturpolitiska målen*). Ett långsiktigt bevarande med KML som verktyg kan i vissa fall innebära att en ansökan om tillstånd till ändring avslås med hänsyn till påverkan på viktiga kulturhistoriska värden, i andra fall att tillstånd lämnas för att möjliggöra kontinuerligt eller förnyat bruk.

Som framgått av ovan finns en tydlig tendens till att kyrkor idag används olika mycket och på ett mer varierat sätt. För kyrkobyggnader med olika nyttjandegrad och användningssätt kan det också finnas förutsättningar för olika förvaltningsmodeller, inom ramen för KML:s bestämmelser.

Försök att finna modeller för hur kulturhistoriska värden kan samverka med kyrkans nyttjande, gjordes i det s.k. "Tidaholmsprojektet" 1993.¹ Frågeställningarna är än mer aktuella idag. Genom förändringarna av församlingsstrukturen förvaltas idag kyrkobyggnaderna i större enheter. Detta ger för många församlingar/samfälligheter naturliga utgångspunkter för tankar om ett differentierat nyttjande av kyrkobyggnaderna, t.ex. att vissa kyrkor används ofta och för nya gudstjänstformer, andra som mer traditionella förrättningskyrkor, medan ytterligare andra används endast sporadiskt eller kanske t.o.m. läggs i "malpåse". De kulturhistoriska värdena bör naturligtvis vara en viktig utgångspunkt vid strategiska överväganden om hur kyrkorna ska bevaras och utvecklas i framtiden. Målsättningarna för användningen av kyrkobyggnaden bör också påverka formerna för förvaltning.

Sedan relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan kan ytterligare en dimension kopplas till denna företeelse, nämligen fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen. När hänsyn till de kulturhistoriska värdena innebär inskränkningar i användningen kan i princip större ersättning utgå vid vård och underhållsåtgärder, än för en kyrka som anpassas till en ny tids bruk.

Stiften och den regionala kulturmiljövården bör i ökad utsträckning samverka i projekt som har som mål att ta fram strategiska dokument för en hållbar förvaltning i samfälligheter/församlingar som förvaltar flera kyrkobyggnader.

3.2.4 Att ta en kyrka ur bruk

Avyttring av kyrkobyggnader förekommer idag i relativt liten omfattning. Huvudsakligen har det rört sig om kyrkobyggnader som inte omfattas av tillståndsplikt enligt 4 kap. 3 § KML. Bland det dryga tiotalet avyttrade kyrkor som omfattas av tillståndsplikt är flertalet kapell utan omgivande begravningsplats. Sådana kapell har i flera fall sålts till privatpersoner och tagits i bruk för bostadsändamål. Avyttring av församlingskyrkor är direkt ovanligt. Ett exempel utgörs av Allhelgonakyrkan på Ven som sålts till Statens fastighetsverk och som sedan 2005 används som Tycho Brahemuseum.

KML:s bestämmelser reglerar inte i något avseende kyrkobyggnadens användning och inte heller kyrkobyggnadens avyttring. Skulle däremot den förändrade användningen eller avyttringen leda till behov av väsentliga ändringar enligt lagens mening, gäller sedvanlig tillståndsprövning. Kyrkobyggnader, som efter den 1 januari 2000 överlåtits till annan ägare än Svenska kyrkan, omfattas fortfarande av KML.

Kyrkoordningen, dvs. Svenska kyrkans egna föreskrifter, behandlar beslut om att ta kyrkobyggnader ur bruk. I 27 kap. 3 § sägs bl.a. att när ett kyrkorum inte längre ska användas för församlingens gudstjänster ska det tas ur bruk vid en gudstjänst där detta tillkännages. Det är enligt 40 kap. 7-8 §§ församlingen som beslutar om att kyrkobyggnaden ska tas ur bruk. Om församlingen ingår i en samfällighet, ska beslutet dock fattas av samfälligheten. Om församlingen inte godkänner att kyrkobyggnaden tas ur bruk, får samfälligheten besluta detta endast om det finns särskilda skäl. Församlingens eller samfällighetens beslut om att en kyrkobyggnad ska tas ur bruk ska prövas av stiftsstyrelsen. Före beslut i stiftsstyrelsen ska domkapitlet och länsstyrelsen ges tillfälle att yttra sig. Stiftsstyrelsen ska fastställa ett beslut att ta en kyrkobyggnad ur bruk, om det inte finns synnerliga skäl mot detta.

Följderna av att ta en kyrka ur bruk kan se mycket olika ut. Församlingen vill kanske hålla kyrkobyggnaden låst, anpassa underhåll och klimat så att inget förstörs, men i övrigt avvakta

1 Fädernas kyrkor - och framtidens. Betänkande av 1993 års kyrkobyggnadsutredning, Svenska kyrkans utredningar 1996:1

vidare beslut. I andra fall finns kanske redan färdiga tankar om alternativ användning eller försäljning.

Länsstyrelsen ska alltså beredas möjlighet att yttra sig före stiftsstyrelsens beslut. I vissa fall kanske länsstyrelsen finner att underlaget för att kunna bedöma påverkan på kulturhistoriska värden är allt för bristfälligt. Länsstyrelsen bör då rekommendera församlingen/samfälligheten eller stiftet att ta fram en konsekvensanalys av de alternativ som är aktuella. Om man planerar att ställa av kyrkan bör konsekvenserna av ett ändrat inomhusklimat analyseras. Andra frågor att belysa kan vara hur en försäljning och eventuell alternativ användning påverkar hanteringen av inredning och inventarier.

Ur församlingens/samfällighetens och stiftets synvinkel bör en sådan konsekvensanalys ha ett stort värde. Det ger en möjlighet för församlingen/samfälligheten att värdera och förstå konsekvenserna av olika handlingsalternativ. Vid en eventuell försäljning är det också viktigt att upplysa köparen om de begränsningar som 4 kap. KML kan innebära vid behov av väsentliga ändringar.

I sitt yttrande bör länsstyrelsen, liksom vid tillståndsprövningen, utgå ifrån de kulturhistoriska värdena i det individuella fallet och hur de långsiktigt bevaras på bästa sätt. Det kan vid höga kulturhistoriska värden innebära t.ex. att länsstyrelsen rekommenderar ett närmast musealt bevarande av kyrkobyggnaden med krav på regelbunden uppföljning av inomhusklimat och eventuell påverkan på inredning och inventarier. I andra fall kan en avyttring och ett alternativt bruk vara ett tänkbart, eller till och med ett nödvändigt sätt att långsiktigt bevara väsentliga värden hos kyrkobyggnaden, även om det t.ex. innebär stora förändringar av interiören och att inredning och inventarier måste omhändertas på annat sätt.

Vid en eventuell försäljning är det viktigt att församlingen/samfälligheten upplyser köparen om de begränsningar som 4 kap. KML kan innebära vid behov av väsentliga ändringar. Länsstyrelsen bör ges möjlighet att närvara vid ett sådant informationstillfälle. Länsstyrelsen bör också meddelas när en kyrkobyggnad formellt övergått i annans ägo.

Att ta en kyrkobyggnad ur bruk eller att avyttra en kyrkobyggnad är ett genomgripande beslut. Som framgått är det ett helt och hållet inomkyrkligt ställningstagande; för att vara valbar till de olika instanser som fattar beslut i denna fråga måste man vara medlem i Svenska kyrkan. Allmänintresset för de kyrkliga kulturminnena representeras i denna process av länsstyrelserna.

Vid ställningstaganden om alternativt bruk och avyttring av kyrkobyggnader kan det vara önskvärt att på ett tidigt stadium involvera flera aktörer, t.ex. kommunala instanser och allmänheten i vid mening. Vilka värden har kyrkobyggnaden i lokalsamhället och för den kommunala planeringen? Hur ser allmänheten på kyrkobyggnadens framtid? Går det att med en ny användning tillvarata kyrkobyggnaden som ett offentligt rum, dit alla har tillträde? Gäl-

lande regelverk ger inga utgångspunkter för sådana insatser. Stiften och den regionala kulturmiljövården, eller aktörerna i samverkan, bör inom ramen för sitt arbete kunna ta initiativ till t.ex. samråd, utställningar, debatter eller enkäter i denna fråga. En bred diskussion ger ur alla parter synvinkel ett bättre förankrat och mer långsiktigt beslut.

3.2.5 Aktuella ärendetyper

De omvärldsfaktorer som beskrivits bidrar till att olika typer av tillståndsärenden blir vanligare. Det kan t.ex. handla om klimatrelaterade frågor när kyrkobyggnaden används mindre eller tas ur bruk, stöldskydd i kyrkobyggnader som står utan daglig tillsyn, önskan att inrymma nya funktioner i kyrkorumen i takt med att församlingens andra byggnader säljs av eller ansökan om tillstånd till flyttning eller avyttring av inventarier. De ärendetyper som är aktuella behandlas i de kommentarer till lagtexten som handlar om kyrkobyggnader och kyrkotomter, begravningsplatser och kyrkliga inventarier.

4 Roller och ansvar

4.1 Ägande och förvaltning

Svenska kyrkan svarar för att ha tillgång till erforderlig kompetens i frågor som rör förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena.

Ur Överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan, undertecknad i februari 2000:

Genom sina församlingar, samfälligheter och stift äger och förvaltar Svenska kyrkan huvuddelen av de kyrkliga kulturminnen som 4 kap. KML omfattar. Andra ägare kan också komma ifråga (se *Kommentarer till 2, 6, 7 och 12 §§*).

En överenskommelse om frågor som rör de kulturhistoriska värdena finns mellan staten och Svenska kyrkan. Här framgår tydligt Svenska kyrkans förvaltningsansvar. Svenska kyrkan ska svara för att ha tillgång till erforderlig kompetens i frågor som rör förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena. Det handlar då givetvis om en förvaltning av helheten, det vill säga de fastigheter, byggnader och föremål som omfattas av 4 kap. KML, inklusive de egenskaper som skänker dem kulturhistoriskt värde. Ansvar innebär att se till att nödvändig förvaltningskompetens finns tillgänglig. Kompetensen kan finnas i kyrkans egen organisation eller hos annan part.

Det ekonomiska ansvaret för förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena delas mellan Svenska kyrkan och staten. Genom medlemsavgifter från dem som bor i församlingen, samt viss omfördelning mellan församlingarna, står Svenska kyrkan för huvuddelen av kostnaderna för förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena. Statens ekonomiska ansvar inskränker sig till vården och underhållet av de kulturhistoriska värdena. Den s.k. kyrkoantikvariska ersättningen är statens sätt att kompensera Svenska kyrkan för de inskränkningar och fördyringar som bestämmelserna i 4 kap. KML kan medföra (se avsnittet *Kyrkoantikvarisk ersättning*).

För begravningsverksamheten gäller andra villkor. Alla folkbokförda i Sverige betalar en begravningsavgift, som ska täcka den allmänna begravningsverksamheten samt skötsel, vård och underhåll av såväl begravningsplats som kulturhistoriskt värdefulla gravvårdar (se avsnittet *Begravningsplatser*).

4.1.1 Förvaltaren

Alla har enligt 1 kap.1 § KML ett ansvar att skydda och vårda vår kulturmiljö. Den som planerar eller utför ett arbete ska, enligt lagens formulering, se till att skador på kulturmiljön så vitt möjligt undviks eller begränsas.

Förvaltaren av ett kyrkligt kulturminne har ett mer preciserat ansvar enligt 4 kap. KML bl.a. då det gäller vård och underhåll, att hålla förteckning och förvara inventarier väl, samt att söka tillstånd för väsentliga ändringar och vissa typer av åtgärder (se *Kommentarer till 2, 6, 7 och 12 §§*).

Kyrkobyggnaderna med dess inventarier och närbelägna miljö är ofta komplexa anläggningar i förvaltningshänseende. I de flesta fall måste utomstående konsulter anlitas för projektering av vård och underhåll samt för att upprätta åtgärdsprogram. Den enskilda förvaltaren uppträder i dessa fall som beställare eller byggherre. Detta gäller också i de fall som länsstyrelsen i sitt beslut föreskriver att arbetet ska ske under antikvarisk medverkan (se avsnittet *Tillståndsprövning*). Antikvarien bekostas då av byggherren och fungerar som dennes expert.

4.2 Råd och stöd

4.2.1 Svenska kyrkan: stift och nationell nivå

Under senare år har flera av stiftet förstärkt den antikvariska kompetensen inom sin organisation, genom att anställa stiftsantikvarier. Stiftsantikvarien kan bistå församlingarna/samfälligheterna med råd i kyrkobyggnadsfrågor, samt stödja dem i dialogen med de antikvariska myndigheterna. I de frågor som följer av huvudmannaskapet för begravningsverksamheten kan de enskilda församlingarna/samfälligheterna också få av Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation.

Svenska kyrkan på nationell nivå beslutar om fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning mellan stiftet, medan stiftet fattar beslut om fördelning till konkreta vård- och underhållsprojekt (se avsnittet *Kyrkoantikvarisk ersättning*). Formen för fördelning är ett uttryck för Svenska kyrkans förvaltningsansvar i alla led. Genom att fördela medlen kan Svenska kyrkan uppnå en ändamålsenligt och effektiv förvaltning av egendomen utifrån de krav som ställs i KML.

4.2.2 Regionala museer och fristående konsulter

I de frågor som följer av förvaltaransvaret kan de enskilda församlingarna/samfälligheterna få råd och hjälp från det regionala museet eller en fristående konsult.

De regionala museerna används ofta av länsstyrelserna som stöd i antikvariska frågor. Enligt 2 § förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. ska länsstyrelsen samverka med kulturminnesvårdande organ i länet, särskilt läns museet och motsvarande museer.

4.3 Tillämpningen av 4 kap. kulturminneslagen

Det offentligt finansierade myndighetsarbetet utgår ytterst från de mål som riksdagen beslutat om för kulturpolitiken. Avsnittet *De kyrkliga kulturminnena och de kulturpolitiska målen* visar hur målen ger viktiga utgångspunkter för myndighetsarbetet rörande de kyrkliga kulturminnena.

KML:s bestämmelser syftar till att tillvarata och bevara kulturhistoriska värden för såväl dagens som framtidens människor. Statens intresse, det vill säga det allmännas, företräds i detta arbete av länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet.

4.3.1 Länsstyrelsen

Länsstyrelsen svarar för den statliga förvaltningen i länet och ska arbeta för att de nationella politiska målen får ett genomslag i respektive län. De ska även samordna länets olika intressen. Kulturmiljö är ett av många verksamhetsområden som länsstyrelserna har ett ansvar för och ska samordna i sitt län.

Länsstyrelsen har enligt 1 kap. 2 § KML tillsyn över kulturminnesvården i länet. Enligt 4 kap. ska länsstyrelsen fatta beslut i tillståndsärenden och kan då ställa villkor om hur ändringar ska utföras och vilken dokumentation som behövs. Länsstyrelsen har rätt att besiktiga inventarier och besluta om att inventarier ska tas upp i inventarieförteckningen, samt ska ges tillfälle att yttra sig över upprättade vård och underhållsplaner och förslag till fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning i länet (se avsnitten *Tillståndsprövning*, *Tillsyn* och *Kyrkoantikvarisk ersättning*).

Som stöd i kunskaps- och expertfrågor använder sig länsstyrelsen i första hand av de lokala eller regionala museerna. Enligt kulturminnesförordningens 2 § ska länsstyrelsen vid sin tillsyn över kulturminnesvården samverka med kulturminnesvården inom länet, särskilt läns museerna och motsvarande museer. Inom ramen för sitt tillsynsansvar ska varje länsstyrelsen enligt 12 § föreskrifterna för kyrkliga kulturminnen föra en förteckning över de kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser som avses i 4 kap. 3, 4, 13 och 14 §§ KML som finns i länet.

4.3.2 Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet är central förvaltningsmyndighet med ansvar för frågor som rör kulturmiljö och kulturarv. Myndigheten lyder under Kulturdepartementet och uppdraget fastställs av regeringen.

Enligt 1 kap. 2 § KML har Riksantikvarieämbetet överinseende över kulturminnesvården i landet. Riksantikvarieämbetet får enligt samma lagrum överklaga beslut av domstol eller annan myndighet enligt KML.

Vilket innehåll som skall läggas i överinseenderollen är en fråga för myndighetens samtliga verksamhetsområden. Det innebär bl.a. att utveckla samarbetet mellan aktörer inom området, att analysera och följa upp och utvärdera konsekvenserna för kulturmiljön av förändringar i samhället, att fungera som centralt expertorgan då det gäller system- och principfrågor vid tillämpningen av KML, att vid behov ge ut föreskrifter, allmänna råd och handböcker till stöd för tillämpningen av denna lag samt att initiera och stödja relevanta FoU-projekt. Det yttersta redskapet för att kunna sätta makt bakom överinseendet är möjligheten att överklaga länsstyrelsens beslut eller ett beslut av domstol. Målsättningen med ett överklagande från Riksantikvarieämbetets sida bör likaså i första hand vara att pröva system- och principfrågor i tillämpningen av KML.

Riksantikvarieämbetet har några mer preciserade uppgifter enligt 4 kap. KML, däribland att besluta att tillståndsprovning ska tillämpas också i fråga om en kyrkobyggnad, kyrkotomt eller begravningsplats som har tillkommit efter utgången av år 1939 och som är märklig genom sitt kulturhistoriska värde, att besiktiga inventarier och yttra sig över fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning i landet (se avsnitten om *Tillståndsprovning*, *Tillsyn* och *Kyrkoantikvarisk ersättning*). Enligt kulturminnesförordningens 22 § har Riksantikvarieämbetet möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter för 4 kap. KML.

5 Kulturhistoriska värden

5.1 Generell lagstiftning – individuella värden

KML:s generella skydd är ett uttryck för att de kyrkliga kulturminnena anses ha ett högt kulturhistoriskt värde. Nära hälften av våra församlingskyrkor har sitt ursprung i medeltiden, vilket ger dem en särställning bland våra idag bevarade och brukade byggnader. I det mönstret som byggnadsbeståndet som helhet bildar kan vi avläsa förändringar i liturgi, sociala och ekonomiska strukturer och arkitektoniska uttryck under tusen år och i hela landet.² De kyrkliga inventarierna kan i sin rikedom jämföras landets museisamlingar. Här finner vi exempel på tidens största konstfärdighet både i arbeten av lokala bygdesnickare och i importarbeten. Begravningsplatsernas många gånger obrutna användning genom århundradena ger en särskild och från vardagen avskild upplevelse av kontinuitet.

4 kap. KML ger enligt 1 § skydd åt *kulturhistoriska värden* i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser. Att identifiera och beskriva kulturhistoriska värden är därför en viktig uppgift för att kunna hantera förändringar och att fatta beslut i frågor som rör vård och underhåll, ekonomisk ersättning m.m.

5.2 Bedömning av kulturhistoriska värden

Under det senaste decenniet har flera metoder utvecklats för att beskriva kulturhistoriska värden framförallt i den byggda miljön.³ De har gett myndigheter och antikvarier verktyg att identifiera, analysera och kommunicera kulturhistoriska värden både i bevarandearbete och vid förändringsprocesser.

Riksantikvarieämbetet har i handledningen *Kulturhistorisk karakterisering och bedömning av kyrkor* (2002) utvecklat en metod, som använts vid så kallade karakteriseringsprojekt i flertalet av landets stift.⁴ Projekten har syftat till en översiktlig kulturhistorisk inventering med inriktning på att tydliggöra de specifika kulturhistoriska karaktärsdragen för varje kyrka samt att peka på de kvaliteter som är särskilt viktiga att ta hänsyn till i förvaltning och användning. I handledningen rekommenderas att projekten genomförs som samverkansprojekt mellan kulturmiljövården och Svenska kyrkan. Den förvaltande församlingen/samfälligheten bör också vara delaktig i arbetet.

2 Sockenkyrkorna. Kulturarv och bebyggelsehistoria, Riksantikvarieämbetet, 2008.

3 Se främst Axel Unnerbäck: Kulturhistorisk värdering av bebyggelse, Riksantikvarieämbetet, 2002. Beträffande kyrkobyggnaders kulturhistoriska värden se särskilt Ingrid Schwanborg: Kulturhistorisk karakterisering och bedömning av kyrkor. En handledning för kulturmiljövården och Svenska kyrkan, 2002. Den s.k. DIVE-modellen har utvecklats för att kunna beskriva och tillvarata kulturhistoriska värden bl.a. bebyggelsemiljöer i en förändringsprocess: Bærekraftige historiske byer - med kulturarven som utviklingsressurs, Riksantikvaren, [2005].

Karakteriseringarna och de kulturhistoriska bedömningarna utgör viktiga underlag för myndighetsarbetet. Däremot föregriper de inte länsstyrelsens handläggning, varken då det gäller vad som är tillståndspliktigt eller ställningstaganden vid en eventuell tillståndsprövning. I samband med en specifik förändringsprocess kan det också vara nödvändigt att komplettera med andra kunskapsunderlag.

Genom samfällighetens/församlingens medverkan syftar karakteriseringsprojekten till att få med även förvaltnings- och brukarperspektiven. Denna ambition bör på olika sätt vidareutvecklas och inte bara inkludera de kyrkligt aktiva, utan också andra intresserade medborgare.⁵ I rapporten för projektet *Utvärdering och utveckling av karaktäriseringar och prioriteringar*, som bedrivits vid Kyrkokansliet i Uppsala, lägger Svenska kyrkan fram förslag för att uppnå delaktighet från flera aktörer. Denna ambition är helt i linje med de kulturpolitiska målen (se avsnittet *De kulturpolitiska målen och de kyrkliga kulturminnena*).

Flertalet av karakteriseringsprojekten har till största delen eller i sin helhet bekostats av kyrkoantikvarisk ersättning (se avsnittet *Kyrkoantikvarisk ersättning*). Det är därför viktigt att resultaten på olika sätt kommer allmänheten till del. Flertalet beskrivningar, karakteriseringar och bedömningar är idag tillgängliga i Bebyggelseregistret, ett informationssystem som administreras av Riksantikvarieämbetet och är allmänt åtkomligt genom Internet.

Enligt handledningen till karakteriseringsprojekten bör det framgå när den kulturhistoriska bedömningen gjorts och vilka som har ansvarat för den. Detta signalerar en medvetenhet om att bedömningarna kan vara mer eller mindre tidsbundna och beroende av vem/vilka som gjort den. En beredskap bör alltså finnas för att resultaten så småningom ska ses över, antingen för att åter bekräftas eller för att revideras. Eventuella revideringar av de kulturhistoriska bedömningarna bör liksom de ursprungliga karakteriseringsprojekten ske i samverkan mellan parterna.

En principiell diskussion om de kulturhistoriska värdena och olika bruks- och förvaltningsperspektiv bör samtidigt hållas levande. Forum för sådana diskussioner finns t.ex. genom de samrådsgrupper som tillkom vid relationsändringen (se avsnittet *Kyrkoantikvarisk ersättning*).

Metoderna för kulturhistoriska bedömningar behöver hela tiden utvecklas och kompletteras utifrån de situationer och frågor man vill ha belysta. Riksantikvarieämbetets modell för karakteriseringar är utvecklad med fokus på kyrkobyggnaderna. De projekt som bedrivits på regional nivå har emellertid i många fall inkluderat även kyrkotomt och begravningsplats.

4 Schwanborg 2002

5 En diskussion har på senare tid förts om betydelsen av att förvaltarna/brukarna deltar i processerna kring att formulera kulturhistoriska värden, se t.ex. Lindblad, Henrik: *Utvärdering och utveckling av karaktäriseringar och prioriteringar*, delrapport 1, Svenska kyrkan, 2009 och där anförd litteratur.

Karakteriseringsprojekten är ett sätt att i samverkan formulera de kulturhistoriska värden som särskilt bör beaktas vid tillämpningen av 4 kap. KML.⁶ De kulturhistoriska värdena bör vara en viktig utgångspunkt även för den praktiska förvaltningen. Detta kan bl.a. uppnås genom att karakteriseringarna integreras i och tas som utgångspunkt för vård- och underhållsplaner (se vidare *Kommentar till 2 §*).

Det är möjligt använda karakteriseringsprojektens resultat som utgångspunkt för mer övergripande och strategiskt inriktade dokument. Det är då viktigt att målsättningen är tydlig och faller inom ramen för KML:s bestämmelser. Församling/samfällighet eller stift respektive regional kulturmiljövård kan t.ex. samverka i projekt som handlar om hållbar förvaltning av ett större antal kyrkobyggnader i ett visst område (se avsnittet *Strategiska samtids- och framtidsfrågor*). Vid utarbetande av sådana strategiska dokument bör såväl kulturhistoriska värden, målsättningar för användningen och fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning vägas in.

⁶ Enligt Svenska kyrkans rapport till regeringen för år 2008 har ca 2600 kulturhistoriska bedömningar gjorts av kyrkliga kulturminnen i landet, varav den helt övervägande delen är kyrkobyggnader. I denna summa inkluderar Svenska kyrkan även kulturhistoriska bedömningar som gjorts med annan metod, t.ex. Axel Unnerbäck's modell från 2002. Alla bedömningar har heller inte skett genom samverkansprojekt.

5 Kyrkliga kulturminnen 1 §

1 § Kulturhistoriska värden i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser är skyddade enligt bestämmelserna i detta kapitel.

Den första paragrafen ger en yttre ram för de kommande bestämmelserna om kyrkobyggnader, kyrkotomter, begravningsplatser och kyrkliga inventarier, det vill säga de typer av objekt som generellt räknas som kyrkliga kulturminnen. Bestämmelserna i 4 kap. KML gäller oavsett ägare för kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser och för kyrkobyggnader enligt 4 kap. 2 §.

Prästgårdar, före detta prästgårdar och kyrkstäder omfattas inte av 4 kap. KML, även om de ingår som viktiga delar i den kyrkliga kulturmiljön.⁷ I likhet med andra byggnader och bebyggelsemiljöer som inte omfattas av reglerna i 4 kap. KML, t.ex. frikyrkliga kapell, kan prästgårdar, kyrkstäder m.m. skyddas som byggnadsminnen enligt 3 kap. 1 §. KML. (se avsnitten *Kyrkobyggnader och kyrkotomter* och *Samordning med andra lagbestämmelser*)

Svensk lag gäller enbart i Sverige. Därför tillämpas inte 4 kap. KML då det gäller Svenska kyrkans kyrkor i utlandet (SKUT) och de kyrkotomter, begravningsplatser och kyrkliga inventarier som hör till dem.⁸

7 Enligt 41 kap. kyrkolagen (1992:300) skulle förvaltningen av den kyrkliga jorden ske med beaktande av naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. För prästgårdar och f.d. prästgårdar gällde dessutom att stiftens egendomsnämnder fick meddela särskilda föreskrifter för vården och användningen. Dessa regler upphörde vid relationsändringen mellan stat och kyrka. Frågan om skyddet för bl.a. prästgårdar och kyrkstäder övervägdes senast i den s.k. kulturbebyggelseutredningen, SOU 2003:81, SOU 2004:94.

8 Riksantikvarieämbetet dnr 312-4570-2004.

6 Kyrkobyggnader och kyrkotomter (2-5 §§)

2 § Kyrkobyggnader och kyrkotomter skall vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas.

Kyrkobyggnader enligt denna lag är byggnader som före den 1 januari 2000 har invigts för Svenska kyrkans gudstjänst och den 1 januari 2000 ägdes eller förvaltades av Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar.

Kyrkotomt är ett område kring en kyrkobyggnad som hör samman med byggnadens funktion och miljö och som inte är begravningsplats.

Både på landsbygd och i tätort utgör kyrkomiljöerna centralpunkter som andra samhällsfunktioner och annan bebyggelse under lång tid förhållit sig till. Kyrkan och dess närområde är en resurs för vår förståelse av nutid och historia, vilket påtagligt berikar vår livsmiljö.

Nära hälften av de ca 3000 skyddade kyrkobyggnaderna har sitt ursprung i medeltiden. Efter reformationen introducerades ny inredning och kyrkorna byggdes om för förändrade krav och en växande befolkning. Under det sena 1700-talet och 1800-talet blev det statliga Överintendentsämbetet riksläkare för den "prydliga och beständiga" arkitektur som i form av drygt 700 nya församlingskyrkor och åtskillig ny fast inredning spreds över hela landet.

Under 1940-talet byggdes få nya kyrkor. När kyrkobyggandet åter ökade under 1950-talet ändrades kyrkornas karaktär och gudstjänstrummet ingick oftast som en del i en gemensam byggnad för kyrka och församlingsarbete. Av de kyrkobyggnader som uppfördes efter 1939 är ett urval skyddade på ett likartat sätt som de äldre. Bland de yngre kyrkobyggnader som omfattas av tillståndsplikt enligt KML finner vi uttryck för såväl ny gestaltning som förnyade gudstjänstformer.

Kyrkobyggnaderna omges av antingen en begravningsplats eller en kyrkotomt. Kyrkotomten är ett markområde som avsatts kring kyrkobyggnaden, men som inte används för begravingar. Kyrkotomter förknippas framförallt med de kyrkor och kapell som uppfördes i städer och stadsnära lägen under 1900-talet.

6.1 Kyrkobyggnad enligt KML

En kyrkobyggnad enligt KML:s mening ska ha invigts för Svenska kyrkans gudstjänster före den 1 januari 2000. Vidare ska kyrkobyggnaden den 1 januari 2000 ha ägts eller förvaltats av Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar. Av 13 § lagen (1998:1593) om trossamfund framgår att med Svenska kyrkans organisatoriska delar avses församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift.

Avgränsningen till årtusendeskiftet 2000 markerar en viktig historisk brytpunkt. KML:s bestämmelser gäller alltså de kyrkobyggnader som uppförts och/eller använts av Svenska kyrkan under dess tid som statskyrka, och som fortfarande ägdes eller förvaltades av det enskilda samfundet Svenska kyrkan den 1 januari 2000.

Vad som fordras för en kyrkoinvigning har styrts och styrs fortfarande av kyrkans egna regler. Kyrkoordningens 27 kap. ger anvisningar för invigningshandlingarna. Invigning av ett kyrkorum innebär allmänt att församlingen genom läsning av Guds ord, bön och nattvardsfirande tar kyrkorummet och allt som används i gudstjänsterna i bruk.

Eventuell osäkerhet huruvida byggnad är invigd eller inte prövas mot Kyrkoordningens definition. En kyrkobyggnad som under överskådlig tid använts som gudstjänstlokal i Svenska kyrkans ordning bör vid tillämpningen av KML räknas som invigd, även om tidpunkten för när detta skett inte är känd.

År 2000 ändrades relationen mellan staten och Svenska kyrkan. Ett flertal utredningar företogs, bl.a. beträffande den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och dess fortsatta förvaltning. I vissa avseenden var det nödvändigt att precisera ägoförhållandena. Svenska kyrkans organisatoriska delar blev den 1 januari 2000 entydigt ägare av den egendom som tidigare förvaltats av motsvarande enheter.⁹ Tidigare stiftelseliknande egendom, däribland församlingskyrkor äldre än 1817 på landet och 1843 i stad, förklarades också som församlings egendom.

Däremot innebar inte relationsändringen någon väsentlig ändring då det gällde själva förvaltarskapet. Förvaltningen av kyrkobyggnaderna har under nära tusen år knutits till den lokala församlingen, även om de praktiska uppgifterna ofta upplåtits åt en kyrklig samfällighet. Även de icke-territoriella församlingarna¹⁰ är ansvarig för förvaltningen av sina respektive kyrkobyggnader.

En kyrkobyggnad kan innehålla fler funktioner än det invigda kyrkorummet, t ex lokaler för församlingsverksamhet. Det finns inte i lagens formulering stöd för att allmänt betrakta

⁹ 9-11 §§ lag (1998:1592) om införande av lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

dessa delar som mindre väsentliga, t.ex. att tillståndsplikt enligt 4 kap. 3 § KML inte skulle omfatta församlingshemsdelarna. Däremot kan de kulturhistoriska värdena variera i olika delar av kyrkobyggnaden. Länsstyrelsen måste i det enskilda fallet bedöma kyrkobyggnadens värden och utifrån dessa fatta beslut och ställa villkor.

En kyrkobyggnad uppförd före 1940 eller som omfattas av skydd enligt 4 kap. och som byggts till omfattas i sin helhet av bestämmelserna om tillståndsprövning för ändring. För en kyrkobyggnad som helt eller delvis skadas av t.ex. brand bör tillstånd krävas av länsstyrelsen för rivning och återuppförande, om kyrkobyggnaden omfattades av tillståndsplikt vid skadetillfället. Bestämmelserna bör omfatta även den återuppförda kyrkobyggnaden om den uppförts på lämningar av den skadade kyrkan även om återuppförandet skett 1940 eller senare.

En kyrkobyggnad enligt lagens mening omfattas av bestämmelserna i 4 kap. KML, även om kyrkans användning ändras eller upphör samt om den överläts till annan ägare (se avsnittet *Strategiska samtids- och framtidsfrågor*). De kyrkobyggnader som Svenska kyrkan uppför eller inviger efter år 2000 betraktas däremot i KML inte på något annat sätt än andra samfunds kyrkobyggnader eller andra religiösa byggnader.

Vid tillämpningen av 4 kap. KML ska alltid klockstapel i anslutning till kyrkobyggnaden räknas som en del av kyrkobyggnaden. För andra fristående byggnader kan tillståndsplikt gälla enligt 4 kap. 3 och 13 §§ och då i egenskap av byggnad på kyrkotomt eller begravningsplats.

6.1.1 - Fast inredning

Gränsdragningsproblem kan uppstå mellan det som räknas som fast inredning i kyrkobyggnaden, dvs. "varmed byggnaden blivit försedd" och "avsett för stadigvarande bruk för byggnaden eller del av denna" enligt jordabalkens bestämmelser, respektive kyrkligt inventarium. Exemplifieringen i Förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. 19 § ger allmänna utgångspunkter. Länsstyrelsen måste utöver detta ta ställning utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet (se avsnittet *Kyrkliga inventarier*).

6.1.2 - Kyrkor i annan ägo, andra religiösa samfunds byggnader och andra byggnader i kyrkomiljön

Några av de kyrkor som Svenska kyrkan ägt, brukat och förvaltats under sin tid som statskyrka hade före den 1 januari 2000 övergått i annans ägo. De är därmed inte kyrkobyggnader enligt 4 kap. 2 § KML och de kulturhistoriska värdena måste hanteras genom andra

bestämmelser. De lagar som i första hand är aktuella är 3 kap. KML (enskilt ägda byggnader) samt förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m. m. (statligt ägda byggnader).

Kyrkor tillhöriga andra kristna samfund kan, i likhet med dem som invigs eller uppförs för Svenska kyrkans bruk efter år 2000, förklaras för byggnadsminnen enligt 3 kap. 1 § KML. Detta gäller också byggnader för religiöst bruk som tillhör andra samfund än kristna, t.ex. synagogor och moskéer.¹¹

6.2 Kyrkotomt enligt KML

Kyrkotomt är enligt lagtexten ett område kring en kyrkobyggnad som hör samman med kyrkobyggnadens funktion och miljö och som inte är begravningsplats. Det ska alltså finnas ett funktionellt sammanhang mellan kyrkobyggnaden och kyrkotomten.

I en översyn av Plan- och bygglagen (1987:10) sägs allmänt om begreppet "tomt" att det ska ha: "... samma innebörd som i dagsläget, dvs. den mark som använts för bebyggelsen och sådan mark som ligger i nära anslutning till denna eller behövs för att bebyggelsen ska kunna användas för avsett ändamål. Inom områden med sammanhållen bebyggelse är tomten i allmänhet lika med berörd fastighet."¹²

I överförd bemärkelse kan kyrkotomt i KML förstås som den mark som används för kyrkobyggnaden och sådan mark som ligger i nära anslutning till denna och behövs för att kyrkobyggnaden ska kunna användas för avsett ändamål. Kyrkotomt inom områden med sammanhållen bebyggelse är i allmänhet lika med berörd fastighet. Ägandet ska inte tillmätas någon betydelse för avgränsningen av kyrkotomten. Det område som avses är alltså inte alltid del av samma fastighet som kyrkobyggnaden. I de fall kyrkotomt inte sammanfaller med fastighetsgräns, måste länsstyrelsen utgå ifrån den enskilda kyrkobyggnadens funktionella och miljömässiga sammanhang, för att precisera vilket område som är aktuellt.

Begreppet kyrkotomt bör inte användas om ett område utanför en begravningsplats. Några undantag från denna regel finns emellertid:

- ett område kring en fristående klockstapel. En klockstapel som är uppförd ett stycke från kyrkobyggnaden och begravningsplatsen, står på en kyrkotomt

¹¹ En byggnad kan enligt 3 kap. KML 1 § förklaras som byggnadsminne av länsstyrelsen om den bedöms som synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller som ingå i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde. Motsvarande bedömningsgrund gäller för de byggnadsminnen som hanteras av förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m. m. I det senare fallet prövas byggnadsminnesförklaringen av regeringen efter framställning från Riksantikvarieämbetet.

¹² Får jag lov? Om planering och byggande, SOU 2005:77, D 1, s 376.

- en begravningsplats som delvis överlåtits eller lagts ned efter tillstånd från länsstyrelsen enligt 2 kap. 14 § begravningslagen (1990:1144). Våra äldre stadskyrkor omges inte sällan av parkliknande kyrkotomter, som fram till 1700- eller 1800-talen fungerat som begravningsplatser. Har begravningsplatsen endast nedlagts delvis, kan vid en sådan kyrkobyggnad finnas både begravningsplats och kyrkotomt.

6.2.1 Några tillämpningsproblem

Ett problem vid tillämpningen av kyrkotomtsbegreppet har varit huruvida kyrkobyggnad omges av antingen begravningsplats eller kyrkotomt, eller om det vid kyrkobyggnad kan finnas både begravningsplats och kyrkotomt.

Någon entydig definition av begreppet kyrkotomt ges inte i KML. Av lagens förarbeten framgår att begreppets vida innebörd delvis var medvetet vald. En allt för distinkt definition eller gränsdragning, menade man, skulle kunna medföra att något av det man ville skydda föll utanför. Några större problem förmodade man inte skulle uppstå vid tillämpningen, eftersom den nya lagstiftningen hade ett tydligt syfte att värna kulturhistoriska värden.

Begreppet kyrkotomt infördes i lagstiftningen 1961 genom en ändring av den då gällande 1920 års kungörelse med föreskrifter om det offentliga byggnadsväsendet. Det framgår av kungörelsen att kyrkotomt också kunde vara begravningsplats. Enligt förslaget till nuvarande kulturminneslag önskade man en snävare definition av begreppet. Den förordade tillsynen enligt 4 kap. 2-5 §§ KML skulle därmed gälla, utöver själva kyrkobyggnaden, ett område kring kyrkobyggnaden som inte samtidigt är begravningsplats, medan begravningsplatserna skulle hanteras enligt 4 kap. 11-15 §§ KML. Det talas ingenstans i förarbetena om kyrkotomt som ett vidare område kring begravningsplats.

Frågan om kyrkotomts avgränsning har betydelse även för fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning. Ersättningen ska i första hand gå till objekt som omfattas av tillståndsplikt (se avsnittet *Kyrkoantikvarisk ersättning*). Ersättning kan därmed även gå till antikvariska merkostnader vid vård och underhåll av byggnad eller fast anordning på kyrkotomt.

6.2.2 Ett preciserat kyrkotomtsbegrepp

Begreppet kyrkotomt bör enligt ovanstående tolkning vanligtvis användas vid tillämpningen av 4 kap. KML då det gäller kyrkobyggnader som inte omges av en begravningsplats. Kyrkotomt utanför begravningsplats bör i huvudsak bara komma ifråga då det gäller ett område kring en fristående klockstapel. Avsikten har varit att precisera kyrkotomtsbegreppet för att uppnå en enhetligare tillämpning i linje med de avsikter som uttalats i lagens förarbeten.

Som framgår av kommentarerna till 1 § (se avsnittet *Kyrkliga kulturminnen*) avser inte 4 kap. KML att ge skydd för kyrkliga kulturmiljöer, utan är specifikt inriktat på kyrkobyggnader, kyrkotomter, begravningsplatser och kyrkliga inventarier. Det innebär att ett flertal karaktärsbyggnader i en traditionell kyrkomiljö alltid faller utanför det som ska hanteras av 4 kap., t.ex. prästgårdar och kyrkstäder. Andra byggnadstyper, t.ex. sockenmagasin, uppträder ibland inom det område som avsatts som begravningsplats, och omfattas då av bestämmelserna i 4 kap. 11-14 §§ (se avsnittet *Begravningsplatser*). Ligger däremot sockenmagasinet avskilt från begravningsplatsen omfattas det inte av skydd enligt 4 kap. KML. I likhet med prästgårdar och kyrkstäder kan ett sådant sockenmagasin skyddas som byggnadsminne enligt 3 kap. 1 §. KML (se avsnittet *Samordning med andra lagbestämmelser*).

6.3 Vård och underhåll

4 kap. 2 § KML inleds med krav på vård och underhåll av samtliga kyrkobyggnader och kyrkotomter. Länsstyrelsernas tillsyn enligt 1 kap. 2 § KML bör, då det gäller kyrkobyggnader och kyrkotomter, inriktas på de objekt som omfattas av tillståndsplikt (se kommentar till 3-4 §§).¹³

Den som är ansvarig för förvaltningen av en kyrkobyggnad eller kyrkotomt ska vårda och underhålla denna så att de kulturhistoriska värdena inte minskar och utseendet och karaktären inte förvanskas. För att förvaltaren ska kunna leva upp till kraven bör det finnas någon form av kunskapsunderlag som tydliggör de kulturhistoriska värdena samt vilket utseende och vilken karaktär som kännetecknar den aktuella kyrkobyggnaden eller kyrkotomten (se avsnittet *Kulturhistoriska värden*).

Vilka vård- och underhållsåtgärder som krävs för att kyrkobyggnadens eller kyrkotomtens kulturhistoriska värden och karaktär ska upprätthållas varierar från objekt till objekt och ska preciseras i en vård- och underhållsplanen enligt 11 § föreskrifter för kyrkliga kulturminnen (KRFS 2012:2). Det är ägaren till kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser enligt 4 kap. 3, 4, 13 och 14 §§ KML som ansvarar för att en vård- och underhållsplan finns för dessa objekt. Planen ska redovisa hur objekten ska vårdas och underhållas så att de kulturhistoriska värdena inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas. Såväl sedvanligt underhåll som tillståndspliktiga åtgärder enligt 4 kap. 3 och 13 §§ KML ska framgå av planen som ska uppdateras med intervall om högst 10 år. Länsstyrelsen ska ges möjlighet att yttra sig över planen.

¹³ Thomas Adlercreutz: Kulturregdomsrätt. Med en kommentar till kulturminneslagen, 2001, s. 278. För byggnaders yttre och tomter i allmänhet gäller enligt 3 kap. 13, 17 §§ Plan- och bygglagen (1987:10) att de ska hållas i vårdat skick (se avsnittet om förhållande till annan lagstiftning). För byggnaders yttre gäller vidare att underhållet skall anpassas till byggnadens värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt samt till omgivningens karaktär.

Sedan 2006 gäller att kyrkoantikvarisk ersättning endast kan utgå till vård- och underhållsåtgärder som ingår i en av förvaltaren antagen vård- och underhållsplan. För allmänna exempel på vård och underhållsåtgärder se kommentar till 5 §.

6.4 - Tillståndsprovning för kyrkobyggnader och kyrkotomter

3 § Kyrkobyggnader som är uppförda och kyrkotomter som har tillkommit före utgången av år 1939 får inte på något väsentligt sätt ändras utan tillstånd av länsstyrelsen.

I fråga om en kyrkobyggnad krävs alltid tillstånd för rivning, flyttning eller ombyggnad av byggnaden liksom för ingrepp i eller ändring av dess exteriör och interiör med dess fasta inredning och konstnärliga utsmyckning samt för ändring av dess färgsättning.

I fråga om en kyrkotomt krävs alltid tillstånd för utvidgning av tomten samt för uppförande eller väsentlig ändring av byggnader, murar, portaler eller andra fasta anordningar på tomten.

Länsstyrelsen får ställa de villkor för tillståndet som är skäligen med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. Villkoren får avse hur ändringen skall utföras samt den dokumentation som behövs.

6.4.1 - Tillståndspliktiga åtgärder

Det grundläggande kravet för tillståndsplikt är att åtgärden i fråga medför en väsentlig ändring. Det är inte ändringens fysiska omfattning som avgör om den är väsentlig, utan dess påverkan på kulturhistoriska värden. Bestämmelserna bör läsas tillsammans med 4 kap. 5 §, som rör reparations- och underhållsarbeten som inte är tillståndspliktiga.

Den generella tillståndsplikten behöver inte vara ett hinder för mera omfattande byggnadsåtgärder. Den generella tillståndsplikten kräver alltid en provning utifrån de kulturhistoriska värdena i varje enskilt fall (se avsnittet *Kulturhistoriska värden*).

En kyrkobyggnad som uppförts före 1940 och byggts till omfattas i sin helhet av bestämmelserna om tillståndsprovning för ändring. Detta gäller också en kyrkotomt som tillkommit före 1940 och som därefter utvidgats. Vissa kyrkobyggnader och kyrkotomter tillkomna efter

1940 omfattas också av tillståndsplikt (se kommentar till 4 §). Även då det gäller dessa yngre kyrkobyggnader och kyrkotomter bör samma princip tillämpas.

6.4.2 - Åtgärder som alltid kräver tillstånd vid ändring av kyrkobyggnad

I 3 § preciseras några typer av åtgärder på kyrkobyggnader som ska betraktas som väsentliga och därmed alltid är tillståndspliktiga.

Rivning

Beslut om rivning av kyrkobyggnader enligt KML är ovanliga. Det har i vissa fall rört sig om kyrkor eller kapell av mycket enkel eller provisorisk karaktär, eller svårt brandskadade kyrkor där ett bevarande av kvarstående delar framstått som byggnadstekniskt oförsvärligt eller ändamålslost.

För en kyrkobyggnad som helt eller delvis skadats av t.ex. brand bör tillstånd krävas av länsstyrelsen för rivning men också för ett eventuellt återuppförande, om kyrkobyggnaden omfattades av tillståndsplikt vid skadetillfället. Den nya kyrkobyggnaden omfattas därefter av tillståndsplikt, i egenskap av byggnad på kyrkotomt eller begravningsplats (se kommentar nedan och till 12 §).

I en uppmärksammat dom den 10 juni 2005 biföll regeringsrätten rivningen av Maglarps nya kyrka (RÅ 2005 ref. 55). Maglarps nya kyrka hade stått oanvänd och utan underhåll under lång tid. Även med beaktande av kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde menade regeringsrätten att sådana särskilda skäl fanns att tillstånd till rivning borde ges. I domen väger regeringsrätten de kulturhistoriska värdena mot församlingens svårigheter att bekosta en restaurering och förhållandet att det är en liten församling med underhållsansvar för ytterligare sju kyrkor. En ledamot, regeringsrådet Dexe, anmälde skiljaktig mening. Han var ense med majoriteten om att rättsfrågan var huruvida bevarandekostnaderna för församlingen vid ett bevarande inte skulle vara försvarbara i förhållande till kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde. Dexe konstaterade i likhet med majoriteten att de förväntade kostnaderna för renoveringen inte klarlagts i målet men att kostnaderna kunde förväntas bli påfallande höga. Dexe konstaterade emellertid också att skälet till de höga kostnaderna är att kyrkobyggnaden inte vårdats eller underhållits sedan 1968. Dexe kommenterade även systemet med kyrkoantikvarisk ersättning och att ersättningen i vissa fall kan uppgå till 90 eller 100 % av kostnaden för den föreslagna åtgärden och att det eventuellt även kan utgå inomkyrkliga bidrag. Mot bakgrund av detta så ansåg han inte att bevarandet av kyrkobyggnaden ovillkorligen leder till sådana ekonomiska konsekvenser för församlingen att de inte var försvarbara med hänsyn till byggnadens kulturhistoriska värde.

Att riva en kyrka innebär att kulturhistoriska värden går förlorade. Rivning står alltså i strid mot de mål för vård och underhåll som uttalas i 4 kap. 2 § KML, det vill säga att de kyrkliga kulturminnena kulturhistoriska värden inte ska minskas. Svenska kyrkans förvaltningsansvar för de skyddade kyrkliga kulturminnena framgår av den överenskommelse som träffades med staten vid relationsändringen (se avsnittet *Roller och ansvar*). Här fastställs också att Svenska kyrkan har rätt till viss ekonomisk kompensation för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Bristande underhåll ska alltså inte vara ett skäl för rivning.

Flyttning

De kulturhistoriska värdena i en kyrkobyggnad är till väsentliga delar förbundna med platsen och den omgivande miljön. Flyttning av kyrkor är idag ingen vanlig företeelse. I den mån det förekommer rör det sig ofta om prefabricerade yngre kyrkobyggnader, byggda för att vara flyttbara, och som vanligen inte omfattas av 4 kap. 3 § KML. I sällsynta fall kan det bli tal om flyttning av kyrkobyggnader med tillståndsplikt för att säkra ett bevarande, när inga andra alternativ står till buds. Exempelvis kommer det i en nära framtid bli aktuellt att överväga flyttning av Kiruna kyrka.

Ombyggnader

Ombyggnader rör olika typer av ingrepp i eller tillägg till kyrkobyggnadens planlösning eller stomme, det vill säga bärande delar och konstruktioner. Exempel på ombyggnader kan vara att skapa utrymningsvägar, inbyggnader för att inrymma toaletter, ekonomiutrymmen och samtalsrum samt tillbyggnader för likartade ändamål. Vid åtgärder under jord, t.ex. kyrkobyggnadens grundkonstruktion, kan det också bli aktuellt med beslut enligt 2 kap. KML (se avsnittet *Samordning med andra lagbestämmelser*). Mindre tillståndspliktiga stomingrepp kan förekomma vid håltagningar för tekniska installationer, som t.ex. ändring av uppvärmningssystem eller installation av inbrotts- och brandlarm.

Ingrepp i eller ändring av exteriör och interiör med dess fasta inredning, konstnärliga utsmyckning, samt ändring av färgsättning

Merparten av ombyggnaderna innebär också en ändring av kyrkobyggnadens exteriör och interiör. Därutöver inbegrips i dessa åtgärder även sådant som berör kyrkobyggnadens ytskikt, fasta inredning och konstnärliga utsmyckning.

Med exteriör avses kyrkobyggnadens alla utvändiga delar: ytterväggar, tak, skorstenar, fönster, ytterdörrar, grund och trappor med mera. Hit hör också dekorativa detaljer på byggnaden, t.ex. vindflöjlar och skulpturer. Bland tillståndspliktiga åtgärder som berör exteriören kan nämnas att göra ingrepp, ändra eller komplettera utvändiga byggnadsdelar, att byta ytskiktets material eller färgtyp och att ändra färgsättning. Sedvanliga underhållsarbeten eller brådskande reparationsåtgärder kräver däremot inte tillstånd (se kommentar till 5 §).

Med interiör avses kyrkobyggnadens alla invändiga delar, det vill säga såväl kyrkorum som andra utrymmen som hör till byggnaden, t.ex. sakristia, tornrum etc. Till den fasta inredningen hör bl.a. snickerier, dörrar, fönster, listverk, trappor, räcken och golvbeläggning, men också t.ex. bänkinredning, altarring, predikstol, altaruppsats och läktarorgel.

Önskan om att göra omdisponeringar i kor och kyrkorummets främre delar samt borttagande av bänkar med anledning av ökad musikverksamhet i kyrkan är vanligt förekommande, liksom önskemål om bättre utrymme för de sörjande att defilera runt kistan i samband med begravning. Förändringar i liturgin kan också medföra krav på förändringar i kyrkorummet, t.ex. införandet av ett fristående, vanligen flyttbart altare, ofta kompletterat med önskemål om borttagande av befintlig altarring och knäfall.

När länsstyrelsen ger tillstånd till att demontera delar av den fasta inredningen bör de därefter hanteras som kyrkliga inventarier och om de bedöms ha ett kulturhistoriskt värde förtecknas på församlingens förteckning över kulturhistoriskt värdefulla inventarier (se avsnittet *Kyrkliga inventarier*).

Förbättring av tekniska installationer, som utbyte av värmesystem eller komplettering av belysning, kräver tillstånd liksom skydds- och säkerhetsåtgärder som t.ex. förhöjning av läktarbarriär eller handledare till predikstolstrappa. Anpassningar för tillgänglighet t.ex. i form av ramper, utjämning av nivåskillnader och ledmarkeringar är också tillståndspliktiga. I 8 kap. 1-2 §§ plan- och bygglagen (2010:900) anges att en byggnad ska vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. I lokaler dit allmänheten har tillträde ska hinder mot tillgänglighet till eller användning av lokalerna alltid avhjälpas, om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt avhjälpta. Länsstyrelsen bör medverka till att kulturhistoriska miljöer i största möjliga mån görs tillgängliga för alla (se avsnittet *De kyrkliga kulturminnena och de kulturpolitiska målen*).

Även invändigt är det tillståndspliktigt att byta ytskiktets material eller färgtyp och att ändra färgsättning. Konserveringsåtgärder kan beröra olika delar av kyrkobyggnaden, t.ex. inner-taket, den fasta inredningen eller kyrkliga inventarier (se kommentar till 9 §). Konservering innefattar en rad av åtgärder som vanligen syftar till att stoppa eller fördröja en pågående nedbrytning. Ofta innebär sådana åtgärder att främmande material tillförs eller att bortfall retuscheras eller kompletteras, vilket är tillståndspliktigt.¹⁴ Vid tveksamhet om en åtgärd är tillståndspliktig bör samråd ske med länsstyrelsen.

Att ändra interiörens konstnärliga utsmyckning kan dels innebära fysiska ingrepp, men också på ett väsentligt sätt påverka upplevelsen av kyrkorummets kulturhistoriska och konstnärliga värden. Av detta skäl bör tillståndsprövningen även gälla för konstnärlig ut-

¹⁴ RAÅ har utarbetat Handbok för beställning och utförande av konservering av kyrkliga kulturminnen (2010) som beskriver ett konserveringsärendes gång samt krav på handlingar och dokument.

smyckning som inte innebär fysiska ingrepp i kyrkobyggnaden, t.ex. fristående skulpturer, eller endast marginella sådana, som t.ex. upphängning av tavlor.

Länsstyrelsens prövning bör som alltid utgå ifrån påverkan på befintliga kulturhistoriska värden i det individuella fallet (se kommentar till 1 §). Konstnärliga uttryck har från första början spelat en avgörande roll för kyrkorummens funktion och utsmyckning. Nya konstnärliga uttryck har därför en självklar plats även i dagens och morgondagens kyrkorum (se avsnittet *De kyrkliga kulturminnena och de kulturpolitiska målen*).

6.4.3 Åtgärder som alltid kräver tillstånd vid ändring av kyrkotomt

I 3 § preciseras några typer av åtgärder på kyrkotomter som ska betraktas som väsentliga och därmed alltid är tillståndspliktiga. Till dessa räknas utvidgning av tomten och uppförande eller väsentlig ändring av byggnader, murar, portaler eller andra fasta anordningar på tomten

Vanliga skäl till att en församling/samfällighet önskar förändra befintliga kyrkotomter är behov av parkeringsplatser eller liknande, samt åtgärder för att vinna en enklare och mer rationell skötsel av området. Andra motiv kan vara krav på tillgänglighetsanpassning. Länsstyrelsen bör medverka till att kulturhistoriska miljöer i största möjliga mån görs tillgängliga för alla (se avsnittet *De kyrkliga kulturminnena och de kulturpolitiska målen*).

Till väsentlig ändring av kyrkotomter bör även räknas borttagande av växtlighet, exempelvis trädfällning samt borttagande av staket. Ändring av ytmaterial på gångstråk räknas också som väsentlig ändring liksom att tillfoga eller ändra fast konstnärlig utsmyckning. Även anläggande eller ändring av belysning räknas som väsentlig ändring. Andra ingrepp i kyrkotomt är uppförande av nya byggnader, anläggande av vägar eller väsentlig nyplantering av växtlighet.

6.5 Kyrkobyggnader och kyrkotomter uppförda eller tillkomna efter 1939

4 § Om Riksantikvarieämbetet beslutar det, skall bestämmelserna i 3 § om tillståndsprövning tillämpas också i fråga om en kyrkobyggnad eller en kyrkotomt som har tillkommit efter utgången av år 1939 och som är märklig genom sitt kulturhistoriska värde.

Även efter 1939 har kyrkobyggnader av stort kulturhistoriskt värde uppförts. Liksom de äldre avspeglar också de yngre kyrkobyggnaderna samhällets, gestaltningens och liturgins förändringar. Det är Riksantikvarieämbetet som avgör om en kyrkobyggnad från tiden efter 1939 har det kulturhistoriska värde som motiverar särskild statlig tillsyn. Enligt prop. 1987/88:104 kan förutom kyrkor med betydande konstnärligt värde, också sådana kyrkor komma ifråga som speglar de olika liturgiska idéer som gjort sig gällande vid utformningen. Urvalet enligt 4 § sker bland de kyrkobyggnader som omfattas av 2 §.

Totalt omfattas idag 140 kyrkobyggnader (inklusive kapell och kapellkrematorier) tillkomna efter 1939 av tillståndsplikt. Detta urval har skett vid ett antal samlade beslutstillfällen på initiativ av Riksantikvarieämbetet. Som underlag inför beslutet har förslag/yttranden begärts in från länsstyrelserna. Förslagen har också remitterats till berörda stift och församlingar samt till Arkitekturmuseet innan slutgiltigt beslut fattats.

I en skrivelse från Riksantikvarieämbetet till samtliga länsstyrelser 2008 introducerades nya handläggningsrutiner.¹⁵ Det är nu länsstyrelserna som lämnar förslag på yngre kyrkobyggnader och begravningsplatser som bör omfattas av tillståndsplikt. Ärendena kan då tas upp när de är aktuella, t.ex. efter att en inventering är slutförd, och länsstyrelserna behöver inte som tidigare invänta en uppmaning från Riksantikvarieämbetet att vid en viss tidpunkt inkomma med förslag/yttranden. Förslaget ska enligt 6 § föreskrifterna för kyrkliga kulturminnen innehålla en beskrivning av kyrkobyggnaden och kyrkotomten, skäl för förslaget utifrån ett läns- eller stiftsperspektiv och yttrande från berört museum, stift och fastighetsägare. Vid sin prövning ställer Riksantikvarieämbetet i princip motsvarande krav på kyrkobyggnaden eller kyrkotomen som vid en byggnadsminnesförklaring enligt 3 kap. 1 § KML.

¹⁵ RAÄ diariernr 312-01739-2008.

6.6 - Sedvanliga underhållsarbeten och brådskande reparationsåtgärder

5 § Sedvanliga underhållsarbeten eller brådskande reparationsåtgärder får utföras utan tillstånd. Sådana åtgärder skall utföras med material och metoder som är lämpliga med hänsyn till byggnadens eller anläggningens kulturhistoriska värde.

6.6.1 - Underhåll

Med underhåll menas åtgärder för skötsel, som behövs för att vidmakthålla tekniska egenskaper och utseende hos en byggnad eller anläggning. Underhåll avser både arbeten som måste göras vid upprepade tillfällen under en byggnads brukstid och speciella åtgärder som ska hålla byggnaden i gott tekniskt skick. Exempel på underhållsåtgärder är: ommålning, putslagning, lagning av tak. Till underhåll räknas inte åtgärder som tillför en byggnad eller anläggning nya egenskaper, t.ex. ny färgtyp eller kulör, eller funktioner (jämför kommentar till § 3).

6.6.2 - Brådskande reparationsåtgärder

Brådskande reparationsåtgärder bör avhjälpas omedelbart för att undvika akut skada på byggnaden eller anläggningen. Till brådskande reparationsåtgärder räknas t.ex. takläckage. Har läckaget pågått en längre tid är risken stor att skador uppkommit på takstolsvirke, i murverk, på kalkmålningar med mera. Eventuella skador i takstolar måste i många fall åtgärdas omgående och lämpligast i samband med lagning av takläckaget. Ingrepp i takstol kräver i allmänhet tillstånd från länsstyrelsen. Handlingar ska upprättas och tillstånd sökas i samband med att arbetena påbörjas. Skadorna i murverk och på kalkmålningar kan inte anses vara i samma brådskande behov av reparation eller konservering. Tid bör istället finnas för arkitekt antikvarie respektive konservator och antikvarie att undersöka skadorna och upprätta ett åtgärdsprogram samt med detta ansöka om tillstånd. Arbetenas utförande skall sedan göras efter av länsstyrelsen godkända arbets- och materialbeskrivningar.

Under senare år har antalet stölder av kopparplåt ökat. Det är allt från stuprör, muravtäckningar och åskledare till delar av taktäckningen som stjäls. Att ersätta stulna delar med likvärdigt material och teknik är inte tillståndspliktigt inte heller att akut avhjälpas skada med en tillfällig lösning för att utreda en alternativ lösning med eventuellt materialbyte till följd. Länsstyrelsen bör informeras om åtgärderna.

6.6.3 Material och metoder

Vilka byggnadsmaterial som är lämpliga med hänsyn till byggnadens eller anläggningens kulturhistoriska värden måste bedömas från fall till fall.

I äldre handledningar i byggnadsvård anges ofta att vård och underhåll skall ske med traditionella material och metoder. Denna formulering är problematisk, eftersom det även finns kulturhistoriskt värdefulla byggnader från modern tid, eller med delar från olika tidsperioder, för vilka "traditionella material och metoder" inte är relevanta. Kyrkobyggnadens eller kyrkotomtens kulturhistoriska värden och egenart bör preciseras i kunskapsunderlag, t.ex. en karakterisering och en vård- och underhållsplan (se kommentarer till 1-2 §§). Grundprincipen är att material och metoder som använts vid byggnadens uppförande är de mest lämpliga att fortsätta med. I många fall är sekundära material eller färgtyper som finns på byggnaden inte de mest lämpliga från antikvarisk eller teknisk synpunkt. I vissa fall skadar de uppenbart kyrkobyggnaden eller förvanskar dess karaktär. Materialen bör i sådana fall ersättas med till byggnaden anpassade material.

Av miljöhänsyn bör användningen av bly på sikt avvecklas. I regeringens förslag till nationella miljö kvalitetsmål (prop. 1997/98:145), i det avsnitt som berör blyavvecklingen, anges dock att hänsyn bör tas till vissa krav på traditionella metoder och material inom kulturmiljövården. Det kan alltså vara berättigat från kulturhistorisk och teknisk synpunkt att t.ex. fortsätta använda blymönja på ett äldre järnplåtstak (svartplåt) eller smidesdetaljer i järn i stället för att rostskyddsbehandla järnet med en modern färg. Byte av blymönja mot annan färgtyp är alltså tillståndspliktigt eftersom färgtypen inte är anpassad till objektets egenart.

7 Kyrkliga inventarier (6-10,15 §§)

6 § Inventarier av kulturhistoriskt värde, som hör till kyrkobyggnad eller annan kyrklig byggnad, kyrkotomt eller begravningsplats, skall förvaras och vårdas väl.

I kyrkorna finns ett stort antal föremål, uppskattningsvis över en halv miljon, som kan komma ifråga för skydd enligt KML. Många är unika och av stort internationellt intresse, som t.ex. medeltida textilier och träskulpturer. I kyrkorna finns även bruksföremål avsedda för gudstjänst och kyrkliga förrättningar som utgör betydelsefulla delar i helhetsmiljön.

De kyrkliga inventarierna har mycket att berätta om hur kyrkan har använts, om konst- och hantverkshistoria, om människor som har levt och verkat i bygden, om sociala och ekonomiska förhållanden och internationella förbindelser.

7.1 Vilka inventarier omfattar lagen?

Med kyrkliga inventarier enligt KML avses föremål som hör till kyrkobyggnad eller annan kyrklig byggnad, kyrkotomt eller begravningsplats och som är avsedda att användas i samband med gudstjänster och övriga kyrkliga handlingar, till inredning och utsmyckning eller som minnesmärke.

Vilka typer av föremål som kan vara aktuella ges exempel på i *Förordningen om kulturminnen m m* (1988:1188) "... äldre skrudar, rökelsekar, kärl, böcker, altartavlor, kors och krucifix, dopfuntar, andra målningar och konstarbeten, avlatsskrin, förvaringskistor, fattigbössor, ljuskronor och ljusstakar, epitafier, vapensköldar, banér, sorgfanor, vapen, rustningar, votivskepp, kyrkklockor, musikinstrument samt vissa äldre gravvårdar".

Det kulturhistoriska värdet hos ett kyrkligt inventarium hänger inte enbart samman med dess egenskaper i sig utan även, och kanske framförallt, med dess betydelse i ett sammanhang och på en bestämd plats.

Äldre och hantverksmässigt utförda föremål i kyrkorna omfattas vanligen av lagen. Urvalet blir svårare när det gäller enklare eller industriellt producerade föremål från 1900-talet och framåt. Föremål som är representativa på olika sätt, unika, av hög konstnärlig kvalitet eller är viktiga för berättelserna om platserna och människorna, bör skyddas. Som exempel kan nämnas inventarier som anskaffats i samband med en kyrkas tillkomst eller i samband med en större ombyggnad eller renovering av kyrkan och som därför vittnar om en viktig händelse. Andra exempel är föremål som är representativa för en viss tidsperiod eller en viss konstnär.

Kulturhistoriskt värdefulla inventarier tillhörande kyrkobyggnader uppförda före år 2000 men som inte omfattas av tillståndsplikt enligt KML ska tas upp i församlingens inventarieförteckning.

Det finns ingen tidsgräns för inventarieskyddet i kyrkor tillkomna före 2000 (6 §), utan senare anskaffade inventarier kan tas upp i förteckningen. Bestämmelsen är motiverad eftersom nyanskaffade inventarier efterhand inkluderas som en del av det historiska sammanhanget.

I kyrkorna kan finnas föremål som har kulturhistoriskt värde men som inte är kyrkliga enligt ovanstående definition. Det kan gälla äldre brandredskap eller andra föremål som har använts för kyrkans eller kyrkogårdens skötsel eller på annat sätt är förknippade med kyrkans historia. Lagen ger inte stöd för att ta upp sådana föremål i inventarieförteckningen.

Deponerade eller utlånade inventarier av kulturhistoriskt värde omfattas av bestämmelserna.

Kyrkobyggnader som uppförts efter utgången av 1999 är inte "kyrkobyggnad enligt denna lag" (2 §) och omfattas inte av 4 kap. KML, varför inventarier som hör till sådana kyrkor inte heller kan omfattas. Ej heller inventarier som hör till sjukhus-, fängelse- eller slottskyrkor, eftersom dessa inte ägs av Svenska kyrkan eller utgör "annan kyrklig byggnad" (se vidare 7.1.1).

Inventarier på begravningsplatser tillhörande andra religiösa samfund än Svenska kyrkan är inte heller "kyrkliga" i KML:s mening och omfattas därför inte av 4 kap. KML.

Det är Jordabalkens definition (2 kap. 2 § Jordabalk (1970:994)) som ligger till grund för uppdelningen i fast inredning och lösa inventarier. Det är ändå inte alltid självklart vad som är det ena och det andra. En ljuskrona fäst på en kedja i taket är löst inventarium medan fast installerad armatur är fast inredning. En stendopfund är löst inventarium och en orgel på läktaren är fast inredning. Om det gäller en kororgel som inte är avsedd att flyttas utan har fått en bestämd plats i kyrkorummet och vars gestaltning har anpassats till denna plats bör även den räknas som fast inredning. Gäller det en mindre kororgel, kanske försedd med hjul och avsedd att vara flyttbar, så får den räknas till inventarierna. Kistor och sarkofager som är uppställda i kyrkorum får bedömas utifrån samma principer. En altarpopsats som fästs i väggen eller är sammanfogad med altarbordet är fast inredning, medan ett flyttbart altarskåp hör till inventarierna.

Fast inredning eller byggnadsdelar som demonterats bör om de har ett kulturhistoriskt värde omfattas av bestämmelserna om kyrkliga inventarier och föras upp på inventarieförteckningen.

7.1.1 Begreppet annan kyrklig byggnad

Med annan kyrklig byggnad avses enligt 15 § föreskrifterna för kyrkliga kulturminnen byggnad på begravningsplats eller kyrkotomt som invigts för Svenska kyrkans gudstjänster eller övriga kyrkliga handlingar, oavsett ägare.

4 kap 6 § KML innehöll redan i samband med antagandet av KML 1988 begreppet "annan kyrklig byggnad". I remissförslaget (prop. 1987/88:104 s. 98) hade bestämmelsen lydelsen: "Kyrkliga inventarier av kulturhistoriskt värde skall förvaras och vårdas väl". Lagrådet, som granskade förslaget, uttalade emellertid (s. 110): "Förevarande avsnitt av 4 kap. handlar om kyrkliga inventarier under det att det följande avsnittet rör begravningsplatser. Med den uppbyggnaden av lagtexten uppstår tveksamhet om vad som gäller beträffande kulturhistoriskt värdefulla inventarier på begravningsplatser. För att den tveksamheten skall undanröjas föreslår lagrådet att 6 § ges följande lydelse: Inventarier av kulturhistorisk värde, som hör till kyrkobyggnad, eller annan kyrklig byggnad eller begravningsplats, skall förvaras och vårdas väl". 4 kap 6 § KML fick alltså vid sin tillblivelse den av lagrådet föreslagna lydelsen. Vid lagändringen 1999 tillfogades ordet "kyrkotomt".

Av ovan nämnda förarbeten framgår att begreppet "annan kyrklig byggnad" infördes i 4 kap 6 § KML som en följd av Lagrådets övervägande beträffande otillräckligt skydd för inventarier på begravningsplatser. En faktor som kan ha bidragit till förtydligandet var att tillsynen av kyrkobyggnader och inventarier å ena sidan och begravningsplatser å den andra låg hos olika myndigheter före 1995. Då ansvaret för de förstnämnda var Riksantikvarieämbetets och för de sistnämnda länsstyrelsens, fanns risk för att inventarier på begravningsplatser och i byggnader på dessa skulle falla mellan stolarna.

Förarbetena ger däremot inte uttryck för att avsikten med tillägget av "annan kyrklig byggnad" var att utöka skyddet för inventarier till att även omfatta inventarier i kyrkor som inte var kyrkobyggnader enligt 4 kap 2 § KML, t.ex. slottskyrkor och fängelsekyrkor. Inte heller i samband med lagändringen 1999 har någon sådan avsikt framkommit.

7.1.2 Inventarier på kyrkotomt eller begravningsplats

I förordning om kulturminnen m.m. (1988:1188), Kyrkliga kulturminnen, 19 § nämns "vissa äldre gravvårdar" som exempel på inventarier som avses i 6-10 §§ KML. Äldre gravvårdar som kan komma ifråga som kyrkliga inventarier är musealt uppställda eller monterade gravstenar eller löst placerade sådana i kyrkobyggnaden eller på kyrkogården.

En praxis som har tillämpats sedan tillkomsten av KML är att även äldre gravvårdar på en grav, det vill säga gravvårdar som utgör gravanordningen eller del av sådan, har ansetts kunna vara kyrkliga inventarier. Förklaringen till detta synsätt är att skyddet för kulturhistoriskt värdefulla äldre gravvårdar inte ansetts tillräckligt starkt i 11-15 §§. Synsättet är inte

förenligt med Jordabalkens 2 kap. RAÅ anser därmed att man bör frångå ovanstående praxis och definiera gravanordning som tillfallit upplåtaren som fast anordning (se avsnittet *Begravningsplatser*).

Inventarier som hör till kommunala begravningsplatser och har ett kulturhistoriskt värde omfattas av KML. Trots att kommunala begravningsplatser innefattas i begreppet begravningsplatser och inventarier på dessa följaktligen borde kunna skyddas enligt 6 § har dessa inventarier fått en egen paragraf i 15 §, (se avsnittet *Begravningsplatser*). För dessa föremål tillämpas bestämmelserna i 6,7,9 och 10 §§. Kommunen har ansvar för förteckning, förvaring och vård av föremålen.

7.2 Förvaring och vård

Föremålets fortbestånd ska säkras genom väl vald förvaring och placering i kyrkan. Stöld- och brandrisk och klimat bör ses över med hänsyn till olika material och egenskaper. Föremål som används ofta bör vara lätt tillgängliga så att slitage genom transporter i möjligaste mån undviks. Länsstyrelsen kan vid tillsynsbesök besikta förvaringen och vid behov lämna råd.

En god vård omfattar allt från att hålla uppsikt på begynnande skador och slitage, varsam hantering, konservera, reparera och laga om det behövs, till städmetoder som är anpassade efter material och känslighet. Länsstyrelsen kan vid tillsynsbesök besikta vården och lämna råd samt upplysa om vilka åtgärder som är tillståndspliktiga.

Demonterade byggnadsdelar och byggnadstillbehör bör om möjligt förvaras i eller i anslutning till kyrkobyggnaden.

Kistor i gravkamrar och gravvalv i gravkor och under kyrkans golv bör betraktas som nedlagda i jord och griftefriden respekteras. Länsstyrelsens bör därför vara återhållsamma med att ställa krav på reparationer av sådana kistor. En bedömning får göras från fall till fall.

7.3 Inventarieförteckning

7 § För varje församling skall det finnas en förteckning över inventarier som avses i 6 §. I förteckningen skall anges om ett föremål ägs eller förvaltas av någon annan än församlingen och om det förvaras på någon annan plats än i kyrkan.

I varje församling skall det utses två personer som har ansvar för att föra förteckningen. De skall också se till att föremålen förvaras och vårdas väl. Församlingen skall anmäla till länsstyrelsen vilka som har utsetts.

7.3.1 Syftet med inventarieförteckning

Det primära syftet med bestämmelsen om inventarieförteckning är att det ska vara klart för alla, speciellt för ägaren (församling eller annan) och för de antikvariska myndigheterna (länsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet), vilka föremål som omfattas av KML.

Det finns även andra viktiga skäl att föra inventarieförteckning. Den utgör en viktig kunskapskälla om föremålen, var de finns samt vem som äger dem. Inventarieförteckningen utgör även underlag vid utredningar om stöld eller annan förlust.

Enligt KML ska det "för varje församling" finnas en inventarieförteckning. Formuleringen är relevant så länge församlingen äger endast en kyrka. På senare år har det blivit vanligt med sammanslagningar av församlingar, vilket kan medföra att det blir oreda ifråga om inventarieförteckningarna. Det finns risk för att man inte håller isär föremål som hör till de olika kyrkorna. Lagen uttrycker i andra delar uppfattningen att det är viktigt att hålla samman det föremålsbestånd som är knutet till en viss kyrka. Förteckningen ska ju innehålla uppgifter om inventarier som "hör till kyrkobyggnad ..." osv. Tillstånd krävs för att flytta ett föremål "från den plats där det sedan gammalt hör hemma". Av detta kan man dra slutsatsen att lagens mening är att inventarieförteckningen ska vara kopplad till en särskild kyrka. Av församlingarnas inventarieförteckningar ska det därför tydligt framgå till vilken kyrkobyggnad, annan kyrklig byggnad, kyrkotomt eller begravningsplats föremålet hör.

Församlingarna lever i allmänhet upp till kravet att föra inventarieförteckning, men dessa kan se ut på lite olika sätt. De kan vara manuella eller digitala, de kan innehålla endast de inventarier som omfattas av KML eller alla kyrkans inventarier och kanske även församlingshemmets. En del innehåller också fast inredning, som predikstolar, och det förekommer att t.ex. kalkmålningar är med. Det är dock viktigt för tydlighetens skull att den inventarieförteckning som avses här endast har med sådana lösa föremål som definieras i 6§. För övriga föremål eller inredningar kan man upprätta särskilda förteckningar om behov finns.

7.3.2 Vem ansvarar för urvalet?

Ansvar för att en förteckning över kulturhistoriskt värdefulla inventarier enligt 6 § finns vilar på församlingen. Församlingen ska utse två personer som har ansvar för att föra förteckningen. Enligt 40 kap. 2 § kyrkoordningen ansvarar kyrkoherden och en av kyrkorådet utsedd kyrkvärd, som är ledamot eller ersättare i kyrkorådet, för kyrkobyggnadernas inventarier i enlighet med bestämmelserna i lagen om kulturminnen m.m. Kyrkoherden får utse någon annan präst i församlingen att ansvara i stället för kyrkoherden. Att bedöma vilka föremål som är kulturhistoriskt värdefulla kräver dock särskild kompetens. Om kompetensen inte finns inom församlingen bör den anlita eller rådfråga personer med sådan kompetens.

Länsstyrelsen får enligt 10 § besluta att ett föremål ska tas upp i förteckningen. Vidare ska förteckningen enligt 8 § vart sjätte år, efter kontroll av stiftet, sändas till länsstyrelsen. Dessa bestämmelser uttrycker länsstyrelsernas ansvar i frågan. De har alltså stora möjligheter att påverka innehållet i förteckningarna. Länsstyrelsen har enligt 16 § Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen möjlighet att avföra föremål från inventarieförteckningen om man bedömer att föremål som förtecknats inte uppfyller kriterierna för kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga inventarier. Kopia av beslutet att avföra föremål ska skickas till församlingen.

7.3.3 Vilka uppgifter ska vara med?

KML reglerar inte vilka uppgifter som ska vara med i inventarieförteckningen. Många förteckningar är ganska knapphändiga och inte tillräckligt utförliga för de syften som ska uppnås. Riksantikvarieämbetet har i 14 § föreskrifter för kyrkliga kulturminnen preciserat vilka uppgifter en förteckning över kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga inventarier ska innehålla för att vara ändamålsenlig utifrån KML:s synvinkel. Dessa uppgifter är:

- uppgift om vilka inventarier som församlingen förvaltar samt till vilken kyrkobyggnad, annan kyrklig byggnad, kyrkotomt eller begravningsplats inom församlingen som respektive föremål hör,
- en beskrivning av varje föremål med uppgift om material, mått, tillkomstår, anskaffningsår, upphovsman, stämplor, inskriptioner och andra märkningar samt fotografisk dokumentation. Om uppgift saknas anges detta.
- uppgift om vem som äger föremålet, om det ägs av någon annan än församlingen, och
- uppgift om var föremålet förvaras om det inte förvaras i eller på den kyrkobyggnad, annan kyrklig byggnad, kyrkotomt eller begravningsplats som det hör till.

Om ett föremål avförs från förteckningen bör detta antecknas med orsak samt datum och diarienummer för länsstyrelsens tillstånd till att avföra objektet. Vid stöld av ett föremål ska en kopia av polisanmälan skickas till länsstyrelsen.

7.4 Kontroll av inventarieförteckning

8 § Stiftet skall minst vart sjätte år kontrollera att alla föremål i förteckningen finns kvar. Sådan kontroll skall också göras vid byte av någon av de personer som har utsetts enligt 7 § andra stycket. Efter varje kontroll skall en kopia av förteckningen sändas till länsstyrelsen.

För att underlätta länsstyrelsens tillsyn finns bestämmelsen att en kopia av inventarieförteckningen ska sändas till länsstyrelsen efter stiftets kontroll och efter byte av ansvariga personer.

7.5 Tillståndsprovning för inventarier

9 § I fråga om ett föremål i förteckningen, som inte ägs av någon enskild person eller släkt, krävs tillstånd från länsstyrelsen

- för att avyttra det,
- för att avföra det från förteckningen,
- för att reparera eller ändra det, eller
- för att flytta det från den plats där det sedan gammalt hör hemma.

Länsstyrelsen får, i fråga om första stycket 3 och 4, ställa de villkor för tillståndet som är skäligen med hänsyn till de förhållanden som föranleder åtgärden. Villkoren får avse hur åtgärden skall utföras samt den dokumentation som behövs.

Tillstånd krävs inte för mera obetydliga reparationer. Sådana reparationer får inte utföras så, att föremålets kulturhistoriska värde minskas.

För de inventarier som har tagits upp i inventarieförteckningen och inte ägs av någon enskild person eller släkt krävs tillstånd från länsstyrelsen för sådana åtgärder som anges i punkt 1 – 4. Inventarier i gravkor, som begravningsvapen, epitafier, värjor och rustningar, betraktas i de allra flesta fall som kyrkliga inventarier som den enskilde inte förfogar över.

7.5.1 Att avyttra inventarier

Att avyttra inventarier innebär att sälja eller skänka bort dem. Såväl kyrkan som staten har sedan århundraden förbjudit avyttring. Skälen har i huvudsak varit ekonomiska, antikvariska och vördnad för religiösa ting. Kyrkliga inventarier är intimt förknippade med sin kyrka och dess historia samt med människor som bott och verkat inom församlingen. Lagens syfte är

bl.a. att hålla samman inventarierna med sin kyrka och ”den plats där de sedan gammalt hör hemma”

Ärenden gällande avyttring har inte varit vanliga. När de har förekommit har antikvariska myndigheter tillämpat en restriktiv hållning. En viss ökning tycks ha skett på senare år. Fler-talet ansökningar om avyttring torde hänga samman med att kyrkan ifråga står inför en minskad användning eller att tas ur bruk. I andra fall har det rört sig om föremål som församlingen inte har bruk för längre och som det finns andra intressenter till, t.ex. när bänkar har borttagits eller om ett orgelverk har bytts ut.

Vid handläggning av en ansökan om avyttring av ett föremål i förteckningen gäller det att noga överväga föremålets kulturhistoriska värde. Även andra faktorer bör vägas in vid tillståndsprövningen, bland annat hur församlingens möjligheter att ha kvar föremålet ser ut. Om det är ett mycket stöldbegärligt och samtidigt kulturhistoriskt värdefullt föremål som församlingen av olika skäl har svårigheter att stöldskydda så kanske man i stället för avyttring kan försöka finna en annan förvaring, t.ex. deposition hos något museum eller i annan kyrka inom församlingen.

Om en församling har beslutat att ta en kyrka ur bruk ska länsstyrelsen enligt kyrkoordningens 40 kapitel ges tillfälle att yttra sig (se vidare avsnitt 2.2.4). Som underlag för ett sådant yttrande bör länsstyrelsen bl.a. få en konsekvensbedömning gällande inventarierna. Säljs kyrkan och inventarierna inte ska vara kvar där, är överflyttning till en annan kyrka inom församlingen en lösning som i de flesta fall bäst tillvaratar de kulturhistoriska värdena. Länsstyrelsen ska i dessa fall fatta beslut om flytt enligt 9 § stycke 4. Uppgifter om de flyttade inventarierna bör antecknas i inventarieförteckningen.

Om inventarier avyttras exempelvis till privatperson eller företag och inte längre ”hör till kyrkobyggnad etc” omfattas de inte längre av 4 kap. KML.

Länsstyrelsen bör i beslut om avyttring meddela om föremålet efter försäljning omfattas av 4 kap. KML eller inte.

7.5.2 Att avföra inventarier i förteckningen

Länsstyrelsens beslut krävs alltid för att få avföra föremål från förteckningen, oavsett orsaken till önskemålet.

Inventarier försvinner eller förstörs ibland, t.ex. genom stöld och brand eller skadedjursangrepp. Händelsen ska antecknas i inventarieförteckningen. Om församlingen önskar avföra föremålet bör länsstyrelsen som underlag för beslutet begära en grundlig undersökning och redogörelse. Vid stöld ska församlingen skicka en kopia av polisanmälan till länsstyrelsen. Först när utsikterna till ett återförande eller återställande bedöms vara obefintliga bör till-

stånd till avförande övervägas. Det händer att stulna föremål kommer till rätta eller hittas efter lång tid och att brandskadade föremål genom skickliga konservatorer kan räddas. Beslutet om att stryka ett föremål i förteckningen bör därför inte tas förrän det kan konstateras att det inte finns möjlighet att rädda eller återfå det.

En annan orsak till att ansöka om att avföra inventarier i förteckningen kan vara att församlingen inte anser det kulturhistoriska värdet är tillräckligt högt.

Länsstyrelsen kan också på eget initiativ enligt 16 § Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen besluta att ett föremål ska avföras från förteckningen om man bedömer att föremål som förtecknats inte uppfyller kriterierna för kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga inventarier. Kopia av beslutet att avföra föremål ska skickas till församlingen.

Föremål som har avförts omfattas inte längre av bestämmelserna i 4 kap. KML.

7.5.3 Reparera och ändra

Kyrkliga inventarier är oftast föremål som används och hanteras i kyrkans verksamhet. Detta medför slitage och skador som ibland måste åtgärdas om föremålet fortsatt ska kunna användas. Andra skadeorsaker kan vara klimatet i kyrkan eller städmetoder som inte är anpassade efter föremålens egenskaper.

Tillstånd krävs för reparation och ändring. För obetydliga reparationer krävs inte tillstånd men de får inte utföras så att det kulturhistoriska värdet minskas. Länsstyrelsen kan begära att information om åtgärden skickas in för bedömning av huruvida tillstånd behövs.

Vid tillståndsprövningen görs en vägning mellan behovet av åtgärden och den eventuella minskning av det kulturhistoriska värdet som föreslagen åtgärd kan medföra.

Om reparationen ska utföras på annan plats än där föremålet sedan gammalt hör hemma, eg. kyrkobyggnad, annan kyrkliga byggnad, kyrkotomt eller begravningsplats, krävs även tillstånd till flyttning.

För museer som innehar deponerade eller lånade föremål finns det inte sällan behov av att reparera föremålen och ofta finns relevant konservatorskompetens hos museet. Församlingen ska även i sådant fall ansöka om tillstånd hos länsstyrelsen för reparationen om den är tillståndspliktig.

RAÄ har utarbetat *Handbok för beställning och utförande av konservering av kyrkliga kulturminnen* (2010) som beskriver ett konserveringsärendes gång samt krav på handlingar och dokument.

7.5.4 Flytta föremål

Att flytta ett föremål kan handla om allt från flyttning inom kyrkorummet till att flytta ut det från kyrkan till annan byggnad i kyrkomiljön, till annan kyrka eller begravningsplats eller flytt i samband med konservering eller utlåning och deposition till museum.

Huruvida flytt av ett föremål inom kyrkorummet är tillståndspliktigt eller ej bör bedömas utifrån föremålets betydelse för helheten eller konsekvenser för vård och säkerhet.

Så snart det gäller att flytta ut ett föremål från kyrkobyggnaden, oavsett syftet, bör länsstyrelsen tillståndspröva det, antingen den nya permanenta eller tillfälliga placeringen är ett begravningskapell på kyrkogården, församlingshemmet, prästgården, annan kyrka i församlingen, konserveringsateljé, utställning eller ett museum..

Vid utförelse till annat land kan även utförelsetillstånd enligt 5 kap. KML krävas. Tillståndsansökan om utförelsetillstånd ska ges in Riksantikvarieämbetet. Till ansökan om utförelsetillstånd ska länsstyrelsens tillstånd till flytt av berört föremål enligt 4 kap. KML bifogas.

7.5.5 Villkor

Tillstånd enligt 9 § punkt 3-4 får förenas med villkor. Villkoren ska vara skäliga i förhållande till de förhållanden som föranleder åtgärden. Villkoren får avse hur åtgärder ska utföras samt den dokumentation som behövs.

Länsstyrelsens beslut om flytt av inventarier enligt 9 § stycke 4 bör innefatta villkor om att flyttningen ska antecknas i inventarieförteckningen. Gäller det flytt på grund av utlåning till utställning eller museum kan andra villkor behövas, t.ex. att föremålet och dess skick ska besiktas och dokumenteras av konservator före och efter utlåningen, att det ska emballeras och transporteras under kontroll av konservator m.m. Vidare bör villkoren innefatta att datum och diarienummer för länsstyrelsens beslut ska antecknas i inventarieförteckningen.

När länsstyrelsen lämnar tillstånd till avyttring kan inte beslutet förenas med villkor. Däremot bör länsstyrelsen uppmana församlingen att anteckna datum och diarienummer för länsstyrelsens beslut samt datum för avyttringen, liksom vem som är köpare, i inventarieförteckningen. Har föremålet sålts till annan församling inom Svenska kyrkan för bruk i en annan kyrka, annan kyrklig byggnad, kyrkotomt eller begravningsplats som omfattas av bestämmelserna om inventarieförteckning så kan länsstyrelsen besluta att det ska tas upp i den nya församlingens inventarieförteckning. Det beslutet adresseras till den nya ägaren.

Länsstyrelsens beslut om att avföra föremål från inventarieförteckningen kan inte förenas med villkor. Länsstyrelsen bör uppmana församlingen att anteckna datum för beslutet och diarienummer i inventarieförteckningen liksom motivet för beslutet.

7.6 Besiktning och beslut om att ta upp föremål i förteckningen

10 § Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet får besikta kyrkliga inventarier.

Länsstyrelsen får också besluta att ett föremål skall tas upp i förteckningen.

Om det finns allvarig fara för att ett föremål skadas, får länsstyrelsen tills vidare ta hand om det eller vidta någon annan nödvändig åtgärd för att skydda eller vårda det. Innan en sådan åtgärd vidtas, skall samråd ske med stiftet och, om föremålet ägs av någon enskild, med denne.

Beslut om att ett föremål ska tas upp i förteckningen kan aktualiseras vid exempelvis demontering av fast inredning (se vidare 7.1). Ibland händer det att tillståndsansökningar gällande föremål som inte är upptagna i förteckningen inkommer till länsstyrelsen. Länsstyrelsen bör för varje ansökan kontrollera om föremålet finns i förteckningen, och i de fall de saknas, ta ställning till om de ska tas upp i förteckningen enligt 10 § innan tillståndsansökan enligt 9 § handläggs.

Länsstyrelsen får efter samråd med stiftet ta hand om ett kyrkligt inventarium av kulturhistoriskt värde om det finns risk för att det skadas. Åtgärden bör självklart även föregås av ett samråd med ägaren. Länsstyrelsen bör genom ett beslut skriftligen meddela berörda parter om åtgärden.

Länsstyrelsen får även ta hand om ett föremål som ägs av någon enskild person eller släkt om det finns allvarig fara för att det skadas och efter samråd med ägaren. Detta trots att tillstånd inte krävs för att avyttra det, avföra det från förteckningen, reparera eller ändra det eller flytta det. Föremålet ska också förvaras och vårdas väl (6 §). Logiken i detta torde vara att så länge föremålet hör till kyrkobyggnad ... etc får det inte utsättas för risk att skadas. Såväl kyrkan som staten åläggs här ett visst ansvar för de privatägda kulturhistoriskt värdefulla inventarierna.

7.7 Föremål på begravningsplats eller i byggnad på begravningsplats som förvaltas av borgerlig kommun

15 § Om det på en begravningsplats eller i en byggnad på en begravningsplats som ägs och förvaltas av en borgerlig kommun finns föremål av kulturhistoriskt värde, tillämpas bestämmelserna i 6, 7, 9 och 10 §§ också på sådana föremål.

Kommunen skall därvid ansvara för förteckningen samt förvaringen och vården av föremålen. I stället för vad som anges i 7 § skall i förteckningen anges om ett föremål ägs eller förvaltas av någon annan än kommunen.

Det finns två borgerliga kommuner, Stockholm och Tranås, som förvaltar begravningsplatser med byggnader och föremål. Om det finns inventarier av kulturhistoriskt värde ska de enligt 7 § tas upp i en inventarieförteckning. Enligt 6 § ska dessa föremål förvaras och vårdas väl. I förteckningen ska anges vem som äger eller förvaltar föremålet om det är någon annan än kommunen. Kommunen ska utse två personer som har ansvar för att föra förteckningen. Kommunen ska anmäla till länsstyrelsen vilka som har utsetts. Se vidare kommentarer till 6, 7, 9 och 10 §§. Kulturhistoriskt värdefulla föremål som skulle kunna omfattas av 15 § är föremål för begravning, för byggnadens inredning, utsmyckning eller som minnesmärken.

På begravningsplats som förvaltas av borgerlig kommun finns ingen lagstadgad kontroll av inventarierna enligt 8 §. Här måste kommunen själv ta ansvar för att kontrollera att inventarierna i förteckningen finns kvar. Länsstyrelsens bör på samma sätt som med kyrkorna regelbundet genomföra tillsyn av kommunala begravningsplatser och deras inventarier.

8 Begravningsplatser (11-14 §§)

Flertalet av våra skyddade kyrkobyggnader omges av en begravningsplats med vilorum för avlidna. Begravningsplatserna anlades vanligen i samband med att den första kyrkan på platsen uppfördes. Äldre begravningsplatser har successivt förändrats genom att nya gravar och gravkvarter tillkommit. Begravningsplatserna speglar gångna tiders samhällsstruktur, men också vår tids föreställningar och gestaltungsprinciper.

Begravningsplatserna är en viktig del av det religiösa kulturarvet. De har hos oss en huvudsakligen kristen förankring där religionens betydelse för det kulturella livet och traditionens framväxt kommer till uttryck. Svenska kyrkan har idag statens uppdrag att sköta begravningsverksamheten i landet, utom i Tranås och Stockholms kommuner, där kommunerna har motsvarande ansvar. I uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten ligger också att ordna gravplats för invånare med annan trosinriktning.

8.1 Vård och underhåll av begravningsplatser

11 § I vården av en begravningsplats skall dess betydelse som en del av vår kultur- miljö beaktas. Begravningsplatserna skall vårdas och underhållas så att deras kultur- historiska värde inte minskas eller förvanskas.

Att vårda och underhålla en begravningsplats så att dess kulturhistoriska värden inte minskar innebär att bevara den gestalt, struktur och det innehåll som begravningsplatsen har samt den spegling av samhällsstrukturen som kan avläsas. Beroende på karaktärsdrag, samt historiskt och miljömässigt sammanhang, varierar de kulturhistoriska värdena från objekt till objekt (se avsnittet *Kulturhistoriska värden*). För att kunna bevara begravningsplatsens kulturhistoriska värden bör en kulturhistorisk inventering och dokumentation genomföras där värdena definieras och beskrivs.¹⁶ För inventering av gravanordningar finns en handbok framtagen av Centrala gravvårdskommittén: Handbok för kulturhistorisk inventering, bevarande och återanvändning av gravanordningar.

Vilka vård- och underhållsåtgärder som krävs för att de kulturhistoriska värdena och de specifika egenskaperna ska upprätthållas ska preciseras i en vård- och underhållsplan enligt 11 § föreskrifter för kyrkliga kulturminnen (KRFS 2012:2). Det är ägaren till kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser enligt 4 kap. 3, 4, 13 och 14 §§ KML som ansvarar för att en vård- och underhållsplan finns för dessa objekt. Planen ska redovisa hur objekten ska vårdas och underhållas så att de kulturhistoriska värdena inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas. Såväl sedvanligt underhåll som tillståndspliktiga åtgärder enligt

¹⁶ Mer om begravningsplatsens vård och underhåll finns att läsa i *Kyrkogårdens form och miljö, planering och vård av begravningsplatser och deras byggnader*. 1991, Kulturmiljövård 1986:6.

4 kap. 3 och 13 §§ KML ska framgå av planen som ska uppdateras med intervall om högst 10 år. Länsstyrelsen ska ges möjlighet att yttra sig över planen. Kravet på vård och underhåll gäller för alla begravningsplatser oavsett ägare.

8.2 Begravningsplatsens omfattning

12 § Begravningsplatser enligt detta kapitel är sådana områden eller utrymmen som avses i 1 kap. 1 § begravningslagen.

Bestämmelserna om begravningsplatser omfattar också sådana byggnader på begravningsplatsen som inte är kyrkobyggnader samt fasta anordningar såsom murar och portaler.

8.2.1 Begravningsplats enligt begravningslagen

KML hänvisar i sin definition av begravningsplats till sådana områden eller utrymmen som omfattas av begravningslagen. En begravningsplats är enligt 1 kap. 1 § begravningslagen ett område eller utrymme som är behörigen anordnat 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. Vidare definierar begravningslagen följande två typer av begravningsplatser:

Allmänna begravningsplatser är begravningsplatser som är anordnade av församlingar, av kommuner eller av det allmänna.

Enskilda begravningsplatser är andra begravningsplatser än allmänna. De får anordnas och hållas bara av trossamfund eller stiftelser som har fått länsstyrelsens tillstånd till det. Enskilda begravningsplatser kan i vissa fall ligga i anslutning till allmän begravningsplats, ibland med bara en mur emellan. Till enskilda begravningsplatser hör även äldre mausoleum, gravkor eller gravmonument, för en eller flera gravsättningar, som kan förekomma på annan plats än i kyrkobyggnad eller på begravningsplats, t.ex. i en park i anslutning till slott eller större gård eller på annan plats. De enskilda begravningsplatserna kan förvaltas av privatpersoner.

Frågan om vad som är att anse som allmänna och enskilda begravningsplatser hanteras av begravningslagen och inte av KML. Det är därmed inte primärt kulturmiljövården som avgör denna fråga. Däremot bidrar kulturmiljövården med uppgifter om begravningsplatsens kulturhistoriska värden. Länsstyrelsen är den myndighet som enligt begravningslagen har tillsyn i länet över begravningsverksamheten.

Begravningsplatser som tas ur bruk

Begravningslagen öppnar för möjligheten att lägga ner en begravningsplats efter ansökan och tillstånd från länsstyrelsen. Länsstyrelsen får förena detta tillstånd med villkor för nedläggningen och området framtida användning. Av begravningslagen framgår dock inte om samråd bör ske med kulturmiljövården när en sådan ansökan har inkommit till länsstyrelsen. KML omfattar begravningsplatsens kulturhistoriska värden. Dessa värden finns kvar oavsett om begravningsplatsen brukas för sitt ursprungliga ändamål eller inte. Ett samråd bör ske med kulturmiljövården om att ta en begravningsplats ur bruk.

En begravningsplats i anslutning till en kyrkobyggnad som efter tillstånd från länsstyrelsen överlåtit, lagts ner helt eller delvis betraktas enligt KML som kyrkotomt.

Begravningsplatser vid kyrkor som blivit ruiner, sjukhuskyrkogårdar och t.ex. kolerakyrkogårdar är i de flesta fall att betrakta som fasta fornlämningar och omfattas därmed av bestämmelserna i 2 kap. KML.

8.2.2 Avgränsning av begravningsplats

Begravningsplatsen omfattar de ytor som behövs för de anläggningar och byggnader som hör samman med begravningsplatsens funktion och miljö, vare sig de ligger inom eller utom hägnat område (se § 2). Om det finns en detaljplan över begravningsplatsen räknas området som avgränsas i planen som begravningsplats. I de fall begravningsplatsen ligger i anslutning till kyrkobyggnad och området i planen avsatts för kyrkligt ändamål, eventuellt i kombination med begravningsändamål, räknas området i sin helhet som begravningsplats om inte särskilda omständigheter innebär en annan tolkning.

I samband med och efter relationsändringen mellan kyrka och stat har många begravningsplatser numera en avgränsning för den mark som begravningsplatsen omfattar. Tidigare kan denna gräns ha uppfattats som flytande då området även omfattade mark t.ex. till prästgården. Här bör dock observeras att tomtgräns för en medeltida begravningsplats som följer kyrkogårdsmuren kan innebära att äldre gravar finns under och utanför muren.

8.2.3 Fasta anordningar och byggnader på begravningsplats

Förutom mark för gravplatser ingår i begravningsplatsen ofta ytor för begravningskapell, personal-, ekonomi- och andra servicebyggnader, vägar, parkeringsplatser, upplag samt allmänna ytor. Allmänna ytor, inne på begravningsplatsen, är t.ex. utsmyckningsplatser, dammar, rygghäckar och ytor för lapidarium.

Till fasta anordningar på en begravningsplats hör murar, portaler, fasta hägnader, staket, häckar, träd, dammar och andra anordningar för utsmyckning av begravningsplatsen. I skyddet av begravningsplatser bör även ingå områdets gestaltning avseende gravkvarter, gångar, vegetation m.m. Skyddet bör även omfatta gravanordningar som tillfallit upplåtaren.

På begravningsplatserna finns en stor grupp av gravanordningar av konstnärligt och lokalhistoriskt värde som av olika skäl bör bevaras på sin plats. Det finns i allmänhet ett stort intresse både hos förvaltare av begravningsplatser och hos allmänheten för att skydda sådana värden. Det kan innebära att gravkvarter bibehålls och att värdefulla gravvårdar konserveras och bevaras på sin plats. Detta gäller för återlämnade gravplatser utan gravrättsinnehavare där upplåtaren, det vill säga kyrkogårdsförvaltningen, har förfoganderätt över gravanordningarna. Gravanordningar där gravrätten har upphört blir upplåtarens egendom och denne måste nu ta hänsyn till de regler som finns till skydd för kulturmiljön – för gravanordningen i den miljö som den befinner sig i. (7 kap. 37 § begravningslagen). Enligt denna paragraf framgår att om en gravanordning har tillfallit upplåtaren och den är av kulturhistoriskt värde eller av något annat skäl bör bevaras för framtiden, ska upplåtaren om möjligt lämna kvar den på gravplatsen. Gravanordningar som tillfallit upplåtaren och bedöms ha ett kulturhistoriskt värde bör enligt KML räknas som fast anordning på begravningsplats. Till gravanordningen räknas enligt begravningslagen gravvårdar och andra gravöverbyggnader, stenramar, staket eller liknande anordningar på en gravplats. Om gravanordningen ändå måste föras bort från gravplatsen, ska den åter ställas upp inom begravningsplatsen eller på någon annan lämplig och därtill avsedd plats.

Vissa äldre gravvårdar, som inte utgör fast anordning på begravningsplats, kan enligt 19 § förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m. räknas som kyrkligt inventarium och tas upp i församlingens inventarieförteckning (se vidare kommentar till § 6),

På begravningsplatser finns ofta gamla gravbyggnader och gravar av speciellt slag som gravkor, gravkammare, gravvalv och gravmonument. Dessa kan vara såväl fristående byggnader/anläggningar på begravningsplatsen som inrymda i kyrkobyggnaden eller sammanbyggda med denna. Denna typ av anläggningar har tillkommit fram till början av 1900-talet.

Gravkor kan antingen vara fristående på begravningsplatsen eller utgöra en del av kyrkobyggnaden. I sistnämnda fall hanteras gravkoret som en del av kyrkobyggnaden (se vidare kommentar till 2-5 §§).

Gravkor på begravningsplats kan närmast ses som en överbyggnad av grav. Det friliggande enskilda gravkoret intar en särställning genom att underhållsskyldigheten anses vara knuten till ättlingarna efter den person eller släkt som låtit uppföra gravkoret. Ärenden rörande gravkor måste oftast, med hänsyn till gamla urkunder, bedömas från fall till fall.

Gravkammaren under gravkoret är tillkommen för att inrymma kistor och är därmed en gravplats. Enligt 7 kap. 3 § begravningslagen ska innehavaren av gravrätten hålla gravplatsen i ordnat och värdigt skick. Eventuell undersökning och dokumentation av kistorna bör göras av konservator.

Gravkor som inte används för sitt ursprungliga ändamål har ibland fått en annan funktion som t.ex. sakristia, dopkapell eller redskapshus. Förutsättningen för att gravkoret ska få en annan användning är att gravrätten har upphört.

8.3 Tillståndsprovning för begravningsplatser

13 § I fråga om begravningsplats som anlagts före utgången av år 1939 krävs tillstånd av länsstyrelsen

för att utvidga eller på annat sätt väsentligt ändra begravningsplatsen, för att där uppföra någon ny byggnad eller fast anordning eller riva eller väsentligt ändra befintlig byggnad eller fast anordning.

Länsstyrelsen får ställa de villkor för tillståndet som är skäligen med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. Villkoren får avse hur ändringen skall utföras samt den dokumentation som behövs.

8.3.1 Tillståndspliktiga åtgärder

Tillståndsprovningen innefattar bedömningar av såväl lämpligheten av föreslagna åtgärder som sättet på vilket dessa åtgärder ska utföras. Väsentlig ändring innefattar ändringar som kan minska eller förvanska de kulturhistoriska värden som finns på begravningsplatsen.

Tillstånd från länsstyrelsen krävs för begravningsplats som anlagts före utgången av år 1939 oavsett om den är allmän eller enskild. Vissa yngre begravningsplatser anlagda efter 1939 omfattas också av tillståndsplikt efter beslut av Riksantikvarieämbetet.

En begravningsplats anlagd före utgången av år 1939 eller som omfattas av skydd efter beslut av Riksantikvarieämbetet som utvidgas bör i sin helhet omfattas av bestämmelserna om tillståndsplikt för ändring/utvidgning. Tillståndsplikten omfattar även en begravningsplats som överlåtits eller används för annat än det avsedda ändamålet samt även för begravningsplats som har nedlagts helt eller delvis enligt tillstånd från länsstyrelsen, men då i egenskap av kyrkotomt om den ligger invid en kyrka (se vidare kommentarer till 2 §).

8.3.2 Åtgärder som alltid kräver tillstånd vid ändring av begravningsplats

I 13 § preciseras några typer av åtgärder på begravningsplatser som alltid är tillståndspliktiga.

Utvidga eller på annat sätt väsentligen ändra begravningsplatsen

Vanliga skäl för att en förvaltare önskar utvidga en befintlig begravningsplats är anläggande av nya gravkvarter, ofta med platser för nya begravningsformer. Andra skäl kan vara anläggande av parkeringsplatser, ekonomibyggnader eller kompostanläggning.

Till väsentlig ändring av begravningsplatser räknas konstnärlig utsmyckning, anläggande av lapidarium och anläggande eller förändring av minneslund, askgravlund, askgravplatser eller liknande. Ändring av markbehandling och vegetation samt tillgänglighetsanpassning kan vara tillståndspliktigt och får avgöras från fall till fall.

Åtgärder som i sig själva inte är väsentliga men som får betydelse för anläggningens helhetsverkan såsom upprepat borttagande av t.ex. gravramar, häckar och staket liksom igenläggning av hela eller delar av gravkvarter med t.ex. gräs kan vara tillståndspliktiga. Åtgärder på träd och annan växtlighet är andra sådana exempel. För att länsstyrelsen ska kunna ta ställning till sådana åtgärders påverkan på begravningsplatsens kulturhistoriska värden ska de ingå i en långsiktig vård- och underhållsplan över vilken länsstyrelsen ges möjlighet att yttra sig.

Uppföra, riva eller väsentligt ändra byggnad eller fast anordning

För att uppföra ny byggnad på befintlig begravningsplats krävs alltid tillstånd även om uppförandet av en ny kyrkobyggnad i sig inte omfattas av reglerna i 4 kap KML.

Tillstånd krävs även för att riva eller väsentligt ändra befintlig byggnad det vill säga att bygga om, bygga till eller på annat sätt ändra exteriör på befintlig byggnad men även att ändra, riva eller flytta befintliga byggnader så att helhetskaraktären påverkas. Även arbeten som berör inredning och konstnärlig utsmyckning i ceremonirum och andra inomhusutrymmen som är tillgängliga för allmänheten kräver tillstånd i den mån de berör kulturhistoriska värden. Avsikten med denna tillståndsprövning är att värna begravningsplatsens helhetsgestaltning samtidigt som funktionella aspekter beaktas.

Tillstånd krävs för att uppföra ny fast anordning eller riva eller väsentligt ändra fast anordning vilket kan beröra permanenta eller tillfälliga fasta anordningar som t.ex. hägnader, dammar, skulpturer, skyltar, belysning, träd och buskar samt gravanordningar som tillfallit upplåtaren.

8.4 Begravningsplatser tillkomna efter 1939

14 § Om Riksantikvarieämbetet beslutar det, skall bestämmelserna i 13 § tillämpas också i fråga om en begravningsplats som tillkommit efter utgången av år 1939, om begravningsplatsen ligger invid en kyrkobyggnad som uppförts dessförinnan eller är märklig genom sitt kulturhistoriska värde.

Även efter 1939 har ett antal begravningsplatser av stort kulturhistoriskt värde anlagts, såväl invid befintliga kyrkobyggnader som friliggande. För att dessa yngre begravningsplatser ska omfattas av tillståndsplikt krävs ett beslut av Riksantikvarieämbetet. Det är Riksantikvarieämbetet som avgör om en kyrkobyggnad från tiden efter 1939 har det kulturhistoriska värde som motiverar särskild statlig tillsyn.

Totalt omfattas idag 12 begravningsplatser tillkomna efter 1939 av tillståndsplikt. Detta urval har skett vid ett antal samlade beslutstillfällen på initiativ av Riksantikvarieämbetet. Som underlag inför besluten har förslag/yttranden begärts in från länsstyrelserna. Förslagen har också remitterats till berörda stift och församlingar samt till Arkitekturmuseet innan slutgiltigt beslut fattats.

I en skrivelse från Riksantikvarieämbetet till samtliga länsstyrelser 2008 introducerades nya handläggningsrutiner.¹⁷ Det är nu länsstyrelserna som lämnar förslag på yngre kyrkobyggnader och begravningsplatser som bör omfattas av tillståndsplikt. Ärendena kan då tas upp när de är aktuella, t.ex. efter att en inventering är slutförd, och länsstyrelserna behöver inte som tidigare invänta en uppmaning från Riksantikvarieämbetet att vid en viss tidpunkt inkomma med förslag/yttranden. Förslaget ska enligt 6 § föreskrifterna för kyrkliga kulturminnen innehålla en beskrivning av begravningsplatsen, skäl för förslaget utifrån ett läns- eller stiftsperspektiv och yttrande från berört museum, stift och fastighetsägare. Vid sin prövning ställer Riksantikvarieämbetet i princip motsvarande krav på begravningsplatsen som vid en byggnadsminnesförklaring enligt 3 kap. 1 § KML.

¹⁷ RAÄ diariernr 312-01739-2008.

9 Beredskapsförberedelser 15 a §

15 a § Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar skall vidta de beredskapsförberedelser som under höjd beredskap behövs för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena.

Av 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap framgår att höjd beredskap föreligger när Sverige är i krig eller krigsfara råder.

Vid höjd beredskap är det kommunstyrelsen som ska verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för samverkan mellan dem som bedriver verksamheten. Det framgår av 4 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Av 5 § samma lag följer att varje kommun ska hålla länsstyrelsen informerad om beredskapsläget och övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen. Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet.

10 Kyrkoantikvarisk ersättning (16 §)

16 § Svenska kyrkan har rätt till viss ersättning av staten för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena.

Svenska kyrkan beslutar om fördelning av ersättningen mellan stiftet. Stiftet beslutar om fördelning inom sitt område.

Riksantikvarieämbetet skall ges tillfälle att yttra sig över fördelningen i landet. Länsstyrelsen skall ges tillfälle att yttra sig över fördelningen i länet.

10.1 Användning

Med den kyrkoantikvariska ersättningen ges Svenska kyrkan möjlighet att vårda och underhålla de kyrkliga kulturminnena utifrån de krav som följer av KML:s bestämmelser. Avsikten från statens sida är att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för Svenska kyrkan att fortsätta vårda de kyrkliga kulturminnena. Genom ersättningen kompenseras Svenska kyrkan för de inskränkningar i föfoganderätten och eventuella fördyringar av vård och underhåll som KML innebär.

Mellan åren 2002-2009 utbetalades 1,9 miljarder i kyrkoantikvarisk ersättning till Svenska kyrkan. Regeringen beslutade i höstbudgeten 2009 om en tilldelning för år 2010 med 460 miljoner och uttalade samtidigt en målsättning om att detta årliga belopp ska gälla till och med 2014. Ersättningsformen ska enligt den överenskommelse som träffats mellan staten och Svenska kyrkan (se avsnittet *Roller och ansvar*) utvärderas vid återkommande s.k. kontrollstationer.

Den kyrkoantikvariska ersättningen kan endast gå till kyrkliga kulturminnen enligt 4 kap. KML.¹⁸ Den ska användas för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll, det vill säga endast till den del av kostnaderna som uppkommer till följd av KML:s bestämmelser. Denna allmänna utgångspunkt förtydligas och utvecklas i Svenska kyrkans *Villkor och allmänna råd* (2001-03-15).¹⁹ Vilka typer av åtgärder som kan komma ifråga och hur handläggning och samrådsförfaranden ska ske framgår också av detta dokument. För

18 Prop. 1998/99:38

19 En särskild utredning rörande kyrkoantikvarisk ersättning i praktiken gjordes av en arbetsgrupp bestående av företrädare för Svenska kyrkan och kulturmiljövården och med Erik Nordin som särskild utredare. Utredningen Kyrkoantikvarisk ersättning – förslag till regelverk samt riktlinjer för fördelning och handläggning, låg färdig i remissupplaga 2000-11-16. Avsikten var att förslaget efter remissbehandling skulle antas av Svenska kyrkan som riktlinjer för parternas arbete med den kyrkoantikvariska ersättningen och i tillämpliga delar som villkor kopplade till Kyrkofondens beslut om fördelning av medel. Riksantikvarieämbetet yttrade sig 2001-01-30 och tillstyrkte förslaget i sin helhet. Dokumentet låg sedan till grund för Villkor och allmänna råd, beslutade av Kyrkofondens styrelse 2001-03-15.

närvarande pågår en revidering av dokumentet med utgångspunkt från fördelningen under den tioårsperiod som ersättningen funnits.

Den kyrkoantikvariska ersättningen är inte avsedd för övriga kostnader för de kyrkliga kulturminnena. Inte heller för förvaltning av annan kyrklig egendom, för att bedriva verksamhet eller för administration. Vidare får den kyrkoantikvariska ersättningen inte användas för åtgärder som står i konflikt med KML:s bestämmelser och den får inte bli en komponent i ett inomkyrkligt ekonomiskt utjämningsystem. För ytterligare exempel på sådant som ingår i förvaltarens egna ekonomiska åtagande, och därmed inte bör bekostas med kyrkoantikvarisk ersättning, se vidare Svenska kyrkans *Villkor och allmänna råd* (2001-03-15).

10.2 Fördelning

Svenska kyrkan beslutar om fördelning av den kyrkoantikvariska ersättningen mellan stiftet. Stiftet i sin tur beslutar om fördelning inom sitt område.

Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna har emellertid, som en del av myndighetsutövningen på nationell och regional nivå, genom sina yttranden möjlighet att påverka fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen, så att den får den effekt som staten eftersträvar.

Länsstyrelserna ska enligt lagtexten yttra sig över fördelningen i länet. Enligt Svenska kyrkans *Villkor och allmänna råd* (2001-03-15) ska yttrandena bl.a. avse i vilken mån kostnaden för åtgärden är att betrakta som en antikvarisk kostnad samt åtgärdens prioritet ur kulturmiljösynpunkt. Då det gäller den antikvariska kostnaden ska den enligt anvisningarna anpassas till den kulturhistoriska nyttan med arbetena. Prioriteringarna av åtgärderna sker i tre nivåer. Normalt ska prioritet 2 användas, 1 för akuta arbeten eller arbeten av synnerlig kulturhistorisk betydelse, 3 för mindre angelägna åtgärder som kan ske i mån av medelstillgång.

Riksantikvarieämbetet betonar vikten av att länsstyrelserna följer de instruktioner som Svenska kyrkan lämnar avseende prioritet för att möjliggöra en jämförelse över landet.

Riksantikvarieämbetet ska enligt 16 § yttra sig över fördelningen i landet. I remissen preciserar vanligen Svenska kyrkan några frågeställningar som man vill ha belysta. Det kan gälla stiftens och länsstyrelsernas prioriteringar, samt huruvida det finns projekt och åtgärder att särskilt ta hänsyn till i fördelningen.

KML utgår från att samtliga kyrkobyggnader som omfattas av 4 kap. ska vårdas och underhållas. Länsstyrelsernas bedömning av ersättningens storlek baseras på den enskilda åtgärdens kulturmiljönytta och prioritet. Detta utesluter inte ett aktivt arbete också med olika typer av strategiska dokument, som t.ex. dem som tagits fram för länsstyrelsernas arbete med kulturmiljövårdsbidraget. Olika typer av användning, tillsammans med kyrkobyggnad-

dens tålighet för förändringar, kan ligga till grund för olika förvaltningsmodeller och ersättningsnivåer (se avsnittet *Strategiska samtids- och framtidsfrågor*). Sådana strategiska bevarandedokument i t.ex. församlingar/samfälligheter eller stift, bör utvecklas gemensamt av länsstyrelserna och berörda enheter inom Svenska kyrkan.

10.3 Redovisning, uppföljning och utvärdering

Det är Svenska kyrkan som ansvarar för att den kyrkoantikvariska ersättningen används till avsett syfte. Enligt den överenskommelse som träffats med staten ska Svenska kyrkan årligen lämna en redovisning till regeringen i frågor som rör de kyrkliga kulturvärdena. Av redovisningen ska bl.a. framgå hur den kyrkoantikvariska ersättningen har använts och vilka resultat som har uppnåtts. Redovisningen ska göra det möjligt att göra en uppföljning och utvärdering av den kyrkoantikvariska ersättningen från såväl ekonomisk som antikvarisk synpunkt. I besluten om kyrkoantikvarisk ersättning är det enligt prop. 1998/99:38 viktigt att Svenska kyrkan tar hänsyn till de synpunkter som länsstyrelser och Riksantikvarieämbetet lämnar genom yttranden.

11 **Ingripande för att åstadkomma rättelse (17 §)**

17 § Länsstyrelsen får förelägga den som är ansvarig för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne att vidta rättelse eller avbryta pågående åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av föreskrifter och beslut enligt detta kapitel. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

I de fall som avses i första stycket får länsstyrelsen i stället hos kronofogdemyndigheten begära särskild handräckning enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning mot den som ansvarar för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne. Lag (1999:304).

I enlighet med 4 kap. 17 § KML får länsstyrelsen förelägga den som är ansvarig för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne att vidta rättelse eller avbryta pågående åtgärder för att säkerställa att föreskrifter och beslut följs. Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Det är fastighetsägaren/församlingen/samfälligheten som har ansvaret för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne.

Länsstyrelsen kan alltså förelägga förvaltaren att rätta till sådant som blivit fel, till exempel när man utfört tillståndspliktiga åtgärder utan tillstånd eller utfört åtgärder man fått tillstånd till på ett felaktigt sätt. Länsstyrelsen kan också förelägga förvaltaren att upphöra med pågående regelstridiga åtgärder. Men det är också möjligt att förelägga förvaltaren att utföra en åtgärd som krävs för att de kyrkliga kulturminnenas kulturhistoriska värde inte ska minska och deras utseende och karaktär inte ska förvanskas. Ett exempel på en sådan åtgärd kan vara lagning av tak. Föreläggandet måste röra en specifik åtgärd, man kan till exempel inte förelägga församlingen att vårda kyrkobyggnaden rent allmänt. Föreläggandet kan förenas med vite. Det är viktigt att vitesföreläggandet är riktat mot en eller flera fysiska eller juridiska personer. Om vitet gäller viss åtgärd, så ska det framgå av föreläggandet vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist adressaten ska ha utfört åtgärden. Mer information om vite finns i viteslagen (1985:206).

12 Tillståndsprövningen

Tillståndsprövningen enligt 4 kap. KML varierar i omfattning beroende på objektets och åtgärdernas art. Vid större renoveringar och förändringsarbeten är ofta tillståndsprocessen komplicerad och många parter inblandade. Det finns inga generella regler eller principer för vad som kan tillåtas eller inte tillåtas när det gäller de kyrkliga kulturminnena. Varje objekt ska i lagtillämpningen hanteras utifrån sina egna förutsättningar och utifrån ett samhälleligt helhetsperspektiv. Det är viktigt med bra kunskapsunderlag och att dessa är brett förankrade. I tillståndsprövningen ska länsstyrelsen ta ställning till objektets kulturhistoriska värden, sökandens behov samt hur långsiktigt hållbara åtgärderna är. Ändringar som kan fungera mycket bra i en viss kyrkomiljö kan vara mindre lämplig i en annan. (Se avsnittet *De kyrkliga kulturminnena och de kulturpolitiska målen*).

Vid all ärendehantering ligger förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser till grund för myndighetens handläggning.

12.1 Tidig dialog med länsstyrelsen

För att uppnå bästa resultat i ett förändringsarbete är det viktigt med en tidig dialog mellan den sökande och länsstyrelsen. Genom att tillsammans på plats diskutera behoven av förändring och de aktuella kulturhistoriska värdena är det lättare att komma fram till bra och hållbara lösningar. Vid större förändringsarbeten kan det också vara bra att i ett tidigt stadium av diskussionen ha med en arkitekt, antikvarisk expert, konservator eller teknisk sakkunnig.

Det är mycket viktigt att sökanden inledningsvis informeras av länsstyrelsen om KML:s bestämmelser och de involverade parternas olika roller.

Vad som överenskommit och annat av vikt som framkommit under den tidiga dialogen bör av länsstyrelsen dokumenteras i en tjänsteanteckning, som delges sökanden.

12.2 Tidigt yttrande från länsstyrelsen

Sökanden kan i vissa fall i ett tidigt skede ha behov av att lämna in handlingar, som är mer översiktliga till sin karaktär, för att få ett skriftligt yttrande från länsstyrelsen med en bedömning av projektets lämplighet och förutsättningar att få tillstånd. I ett yttrande kan länsstyrelsen lämna synpunkter på förslaget, t.ex. att detta kan godtas (tillstyrkas) som grund för vidare bearbetning eller att förslaget i vissa delar eller som helhet inte är lämpligt (avstyrkes) från kulturhistorisk synpunkt. Länsstyrelsen kan i yttrandet precisera krav och villkor för en kommande tillståndsprövning, t.ex. angående utförande av detaljer, antikvarisk (-teknisk) förundersökning eller konsekvensbeskrivning, om en sådan inte redan gjorts. Med utgångs-

punkt i de krav och villkor som ställs i yttrandet kan sökanden upprätta ett reviderat förslag eller mer detaljerade arbetshandlingar som lämnas till länsstyrelsen för slutlig prövning.

12.3 Ansökan till länsstyrelsen

Ansökan om tillstånd enligt 4 kap. KML ska göras av behörig företrädare för ägaren. Det underlättar för både sökanden och länsstyrelsen om det finns en särskild ansökningsblankett framtagen, där det framgår vilka uppgifter som krävs och vilka handlingar som ska bifogas.

Underlaget som tillställs länsstyrelsen skall vara så detaljerat att beslut kan fattas. Det är sökandes ansvar att ta fram och bekosta erforderligt underlag för länsstyrelsens tillståndsprövning.

En ansökan om tillstånd enligt 4 kap. 3 §, 9 § första stycket 3 och 13 § KML ska innehålla

- en beskrivning av och en motivering till den föreslagna åtgärden,
- en redovisning av tilltänkt arbetsmetod och materialval, och
- en beskrivning av den föreslagna åtgärdens påverkan på byggnadens, föremålets eller anläggningens kulturhistoriska värden.

Vid arbeten som kräver konservatorskompetens bör ansökan innehålla en objektsbeskrivning samt ett åtgärdsprogram upprättat av konservator i enlighet med Riksantikvarieämbetets skrift *Handbok för beställning och utförande av konservering av kyrkliga kulturminnen*.

Om en ansökan inte är komplett bör länsstyrelsen snarast begära in komplettering. Enligt förvaltningslagen (1986:223) skall myndigheten/länsstyrelsen i de fall det behövs ytterligare information och kompletteringar för handläggning av ärende informera sökande om detta. Om komplettering uteblir eller är bristfällig bör ärendet *avvisas*, inte *avslås*, då det inte prövats i sak enligt 4 kap. KML.

12.3.1 Länsstyrelsens beslutsunderlag

För att kunna göra en professionell bedömning krävs bra beslutsunderlag. Det är de kyrkliga kulturminnenas kulturhistoriska värden som är skyddade enligt KML. Länsstyrelsen måste därför känna till och kunna definiera dessa i värden i varje enskilt ärende (se avsnittet *Kulturhistoriska värden*)

Förutom de kulturhistoriska värdena måste länsstyrelsen ta ställning till de behov och önskemål som brukarna har samt hur långsiktigt hållbara de föreslagna åtgärderna är. Det finns inga standardlösningar, utan varje kulturminne måste behandlas utifrån sina individuella förutsättningar och sitt specifika sammanhang.

12.3.2 Beskrivning och motivering till åtgärderna

En beskrivning av de föreslagna åtgärderna och motiven till dessa är ett viktigt beslutsunderlag. Det är med utgångspunkt i de särskilda skäl som motiverar åtgärden och dess påverkan på de kulturhistoriska värdena som tillståndsprövningen bör göras. I beskrivningen bör eventuell skadebild framgå.

12.3.3 Redovisning av arbetsmetod och materialval

Beskrivningen av arbetsmetoder och materialval kan se olika ut beroende vilken åtgärd det är man avser att göra och vilket objekt det rör sig om. Det kan i vissa fall handla om en mycket enkel beskrivning upprättad av entreprenören och i andra fall vara ett mycket specificerat åtgärdsprogram av en specialist, exempelvis en konservator.

12.3.4 Antikvarisk konsekvensbeskrivning

Ansökan ska innehålla en beskrivning av den föreslagna åtgärdens påverkan på byggnadens, föremålets eller anläggningens kulturhistoriska värden en s.k. antikvarisk konsekvensbeskrivning. När det gäller kyrkobyggnader har Riksantikvarieämbetet tagit fram en handledning i kulturhistorisk karakterisering och bedömning. De flesta stift har i samverkan med berörda länsstyrelser och läns museer arbetat med sådana karakteriseringsprojekt både för kyrkobyggnader och begravningsplatser och till viss del även inventarier (se avsnittet *Bedömning av kulturhistoriska värden*). En sådan kulturhistorisk karakterisering kan delvis ligga till grund för den antikvariska konsekvensbeskrivning.

12.3.5 Antikvarisk-teknisk förundersökning

I vissa fall behövs det en antikvarisk-teknisk förundersökning för att det ska vara möjligt för länsstyrelsen att bedöma om projektet överhuvudtaget är genomförbart. Exempelvis skulle en antikvarisk-teknisk förundersökning vara relevant när byggnadshistorien och/eller de tekniska egenskaperna är oklara eller okända. Förundersökningen bör utföras innan projektering påbörjas och ligga till grund för denna. Kyrkoantikvarisk ersättning kan utgå till en sådan undersökning.

12.3.6 Remiss till Riksantikvarieämbetet

Enligt förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m. ska länsstyrelsen samråda med Riksantikvarieämbetet om ett beslut enligt KML kan medföra ersättningsskyldighet (gäller ej 4 kap.) eller är av större vikt. Riksantikvarieämbetet anser att begreppet "av större vikt" är frågor som har att göra med tolkningen och tillämpningen av lagen och inte primärt avväg-

ningar i enskilda ärenden. När ett ärende remitteras till Riksantikvarieämbetet bör länsstyrelsen precisera vilka frågor länsstyrelsen önskar ha besvarade eller belysta.

12.3.7 Remiss till läns museet eller annan instans

Länsstyrelserna remitterar ofta ärenden enligt KML till läns museerna och motsvarande museer för yttrande. Länsstyrelsen har också möjlighet att remittera ärenden till annan instans, exempelvis fristående konsult.

12.3.8 Remiss till stiftet

Enligt förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m. ska länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet i ärenden enligt 4 kap. KML samråda med stiftet, om det behövs.

12.3.9 Övriga beslutsunderlag

Andra viktiga beslutsunderlag kan vara aktuella forskningsresultat kring material och metoder eller miljöfrågor. Det kan också vara resultat från medborgardialoger i olika former som t.ex. enkätsvar eller intervjumaterial eller expertutlåtanden som länsstyrelsen låter ta fram i det aktuella ärendet.

12.4 Beslut

Beslutet är en juridisk handling. Skrivningarna i beslutet bör så långt som möjligt följa formuleringarna i KML. Vad länsstyrelsen får ställa för krav blir då tydligare och det behöver inte råda något tvivel om vad beslutet avser vid en eventuell granskning i domstol.

12.4.1 Vilka ska ta del av beslutet

Beslutet med bilagor ska ställas till ägaren/förvaltaren. Det kan vara en församling, en kyrklig samfällighet, eller en annan ägare. Kopia av beslutet ska sändas till Riksantikvarieämbetet, berört museum, stiftet och kommunen. Den sistnämnda ska ha en kopia eftersom åtgärderna även kan kräva bygglov eller annat kommunalt tillstånd.

12.4.2 Giltighetstid

Länsstyrelsens beslut vinner laga kraft tre veckor efter beslutsdatum, om det inte överklagats (se *Överklagande*). Ett tillstånd bör alltid tidsbegränsas. De kan tidsbegränsas ifråga om när åtgärderna senast ska ha påbörjats eller avslutats. Skälet för detta kan vara att rådande förutsättningar kan förändras med tiden. Beslut kan också gälla för en bestämd tid för en provisorisk åtgärd.

12.4.3 Villkor

Tillstånd enligt 4 kap. KML får förenas med villkor. Villkoren får avse hur ändringen ska utföras samt den dokumentation som behövs. Villkoren ska vara skäliga med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. Länsstyrelsen får inte ställa högre krav än vad som är motiverat utifrån aktuellt objekt och föreslagna åtgärder. Länsstyrelsen bör inte med villkorsskrivelse kompensera för brister i beslutsunderlaget utan i sådana fall begära kompletterande handlingar innan beslut fattas.

Vanliga villkor är t.ex. att arbetet ska utföras i enlighet med inkomna handlingar samt med antikvarisk medverkan.

Antikvarisk medverkan

För att få ett gott resultat vid vård- och underhåll samt ändring av kyrkliga kulturminnen är det angeläget att antikvarisk expertis medverkar under hela eller delar av planerings- och ändringsprocessen, från det att projektet aktualiseras till den avslutande besiktningen. En annan viktig uppgift som den antikvariska experten ofta har är att dokumentera arbetet.

Ett beslut om tillstånd till ändring kan förenas med villkor om att åtgärderna ska följas av antikvarisk expertis, så kallad antikvarisk medverkan. Det är sedan sökandens ansvar att se till att en kompetent och lämplig expert anlitas enligt de villkor som länsstyrelsen ställt i sitt beslut. Expertens arbetar således på uppdrag av sökanden. Länsstyrelsen bör ställa som villkor att sökanden ska anmäla till länsstyrelsen vilken antikvarisk expert de avser att anlita. Länsstyrelsen får då en möjlighet att bedöma den föreslagna expertens kompetens och lämplighet för uppgiften.

Den antikvariska experten bör ha en lämplig utbildning och erfarenhet av antikvarisk medverkan. Riksantikvarieämbetet bedömer att de kompetenskrav som finns i Boverkets certifieringssystem av sakkunniga kontrollanter av kulturvården vid ändring av byggnadsverk också i de flesta fall bör kunna tillämpas då villkor ställs om antikvarisk medverkan enligt KML (se vidare <http://www.boverket.se/Bygga--forvalta/hitta-kvalitetsansvariga-kontrollanter-intygsgivare/Sakkunniga-kulturvarden/>).

Uppdraget att svara för antikvarisk medverkan kan ges till såväl ett länsmuseum eller ett kommunalt museum som en privat konsult. Vissa mer komplicerade projekt kan kräva flera olika kompetenser/personer.

Hur omfattande den antikvariska medverkan blir varierar i hög grad mellan olika projekt. Den kan innefatta allt från att enbart göra enstaka besiktningar till att kontinuerligt följa och dokumentera arbetena och delta i byggmöten. En klar skiljelinje bör dock finnas mot vad som

omfattas av länsstyrelsens egen myndighetsutövning. Det finns inte något stöd i KML för länsstyrelsen att delegera sin myndighetsutövning.

Vanligt förekommande uppgifter för den antikvariska experten är bl.a. att:

- bistå byggherren med råd
- delta i byggmöten och besiktningar
- lämna detaljanvisningar, t.ex. den exakta dragningen av en ledning eller placeringen av en nytillkommande byggnadsdetalj
- bevaka vad som framkommer under arbetet, t.ex. när ytskikt eller senare tillägg avlägsnas eller murverk friläggs och dokumentera iakttagelser av kulturhistoriskt art
- uppmärksamma planerade och gjorda avvikelser från tillståndsbeslutet
- se till att material som ska återanvändas demonteras varsamt och förvaras på lämpligt sätt tills det återmonteras
- ställa samman rapport efter avslutat arbete.

(Se vidare Riksantikvarieämbetets Vägledning Antikvarisk medverkan http://www.raa.se/publicerat/varia2012_4.pdf).

12.4.4 Dokumentation

Normalt villkoras dokumentationen som en del av antikvarisk medverkan och utförs av den antikvariska experten. Men i vissa fall kan den utföras av t.ex. konservator eller sökanden själv. I de fall länsstyrelsen villkorar om dokumentation ska villkoren ange vilka dokument som ska tas fram och vad de ska innehålla.

Den rapport som upprättas bör i huvudsak innehålla följande:

- administrativa uppgifter (objektets adress, socken och kommun, fastighetsägare/byggherre, entreprenör, datum och diarienummer för länsstyrelsens beslut, datum för åtgärdernas utförande)
- objektshistorik av relevans för ärendet
- utförda åtgärder och motivering för åtgärderna
- kulturhistoriska iakttagelser under arbetet
- eventuella avvikelser från länsstyrelsens tillstånd
- kulturhistorisk bedömning av utförda åtgärder
- foton före, under och efter arbetet

Dokumentationens omfattning och inriktning ska stå i relation till det aktuella ärendet och objektets kulturhistoriska värde. Denna kunskapsuppbyggnad är viktig för planering av kommande underhåll och önskemål om förändringar.

Sökanden ska skicka in dokumentationen till länsstyrelsen som i sin tur ska tillstålla Riksantikvarieämbetet samt berört museum varsitt exemplar av dokumentationen.

12.4.5 Motivering

Det är mycket viktigt att länsstyrelserna tydligt motiverar sina tillståndsbeslut, vare sig det gäller tillstånd eller avslag. Det är en demokratisk rättighet att få veta bakgrunden till en myndighets ställningstagande. Transparens i bedömningsprocessen bidrar också till en ökad förståelse och acceptans för kulturmiljövårdens arbete. Dessutom utgör motiveringen ett viktigt underlag inför framtida beslut.

12.4.6 Överklagande

Beslut enligt 4 kap. KML får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår och om beslutet gått denne emot. Beslut får även överklagas av Riksantikvarieämbetet. Överklagandetiden för enskilda löper ut tre veckor efter att man fått ta del av beslutet. För myndigheter gäller att överklagandetiden går ut tre veckor efter beslutsdatum varför det är viktigt att tillstålla Riksantikvarieämbetet kopia av beslut snarast efter beslutstillfället.

12.4.7 Beslutsdokumentets innehåll

Ett beslutsdokument enligt 4 kap. KML bör innehålla följande punkter (1-10):

1. Uppgift om vilken kyrkobyggnad, anläggning eller objekt som beslutet berör samt administrativa uppgifter om socken, kommun och län.
2. Beslutsmening med hänvisning till aktuell paragraf.
3. Eventuella villkor som förenas med beslutet.
4. En kortfattad redogörelse för bakgrunden till ärendet samt hur processen fram till beslutet gått till.
5. En kortfattad beskrivning av åtgärderna.
6. En tydlig motivering till beslutet.
7. Uppgift om beslutets giltighetstid.
8. Upplysning om hur man överklagar.
9. Upplysning om att det även kan krävas tillstånd från kommunen eller annan myndighet.

13 Tillsyn

Enligt de inledande bestämmelserna i KML har länsstyrelsen tillsyn över kulturminnesvården i länet och Riksantikvarieämbetet har överinseende över kulturminnesvården i landet (se avsnittet *Roller och ansvar*).

Tillsyn är ett förvaltningspolitiskt styrmedel som syftar till att skapa en god efterlevnad av lagar och förordningar. Medborgarna ska genom den offentliga tillsynen kunna vara förvisade om att deras intressen tas tillvara.

Under de senaste decennierna har statliga myndigheters tillsyn behandlats i flera sammanhang: utredningar, regeringsuppdrag, regeringsskrivelse m.m. Det finns där ett stort material som pekar ut problem och brister i tillsynen på ett generellt plan och som diskuterar vad som bör avses med begreppet tillsyn. Det har också framkommit att begreppet tillsyn uppfattas på olika sätt vid olika länsstyrelser. Trots ställningstaganden som gjorts i de dokument som tagits fram finns alltså fortfarande en osäkerhet om vad som kan omfattas av tillsyn.

I *Tillsyn - förslag om en tydligare och effektivare tillsyn (SOU 2004:100)* definieras tillsyn: ”Oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige”.

I regeringens skrivelse fem år senare, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (Skr 2009/10:79)*, konstateras att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Definitionerna enligt ovan bör gälla för den större delen av länsstyrelsernas kulturmiljötillsyn som riktar sig mot tillsynsobjekt. För miljöer skyddade enligt KML betraktas även uppföljning av villkor i fattade beslut som tillsyn, medan själva beslutsfattandet enligt KML, liksom förarbete till beslutsfattande och tillståndsgivning, inte utgör tillsyn. Länsstyrelsen följer upp fattade beslut genom slutbesiktning och/eller granskning av en antikvarisk slutrapport. Direkt rådgivning, tillsynsvägledning, information etc. är inte tillsyn såvida lagstiftningen inte definierar annorlunda. Med direkt menas att samband saknas med genomförd granskning och kontroll.

13.1 Händelsestyrd – målstyrd tillsyn

Inom länsstyrelsernas kulturmiljöarbete kan man tala om händelsestyrd/ärenderelaterad respektive målstyrd/egeninitierad tillsyn. Händelsestyrd tillsyn är sådana granskande åtgärder som sker på grund av en specifik händelse som initierats av någon utanför länsstyrelsen. Det kan handla om att länsstyrelsen följer upp att villkor som angivits i ett tillståndsbeslut efterlevs eller att den utför slutbesiktning. Slutbesiktning kan ske genom besök på plats men även genom granskning av en antikvarisk rapport. Vidare kan händelsestyrd tillsyn avse besiktning av ett objekt efter anmälan från allmänheten och också åtgärder som föreläggande (se kommentarer till 17 §).

Målstyrd tillsyn sker på länsstyrelsens eget initiativ och enligt en tillsynsplan. Den har ett större oberoende än den händelsestyrda tillsynen genom att den inte är slumpmässig och inte initierats av någon annan. Det kan gälla besök på plats vid objekt. Målstyrd tillsyn kan också utgöras av en enkätundersökning som syftar till att ta fram ett material som kan ligga till grund för att välja ut ett antal objekt/verksamheter för tillsynsbesök.

13.2 Tillsynsplan

Länsstyrelsernas "Tillsynsgrupp" tog 2003, i enlighet med regleringsbrev 2003, fram en gemensam mall för tillsynsplaner. Den har sedan använts efter modifiering för de egna behoven i respektive län. En tillsynsplan ska enligt mallen innehålla årliga planer för hur tillsynen i länet ska bedrivas, avrapporteras och följas upp. De olika tillsynsområdena (forntinnen, byggnadsminnen, kyrkliga kulturminnen, kulturresevat och objekt som omfattas av bidragsförordningen) har sina egna planer.

13.3 Tillsynsvägledning

En statlig myndighets stöd, uppföljning, samordning m.m. av andra tillsynsorgan bör kallas tillsynsvägledning. Beskrivningen av rollerna överensstämmer väl med förhållanden inom kulturmiljövården där Riksantikvarieämbetet ska ge tillsynsvägledning för länsstyrelsens tillsyn.

Riksantikvarieämbetet har utarbetat tillsynsvägledning för uppdragsarkeologi enligt 2 kap. KML. För övriga områden inom KML har ännu inte sådana vägledningar tagits fram.

13.4 Underlag och dokumentation vid tillsyn

Bland de underlag som används vid tillsynsbesök av kyrkor bör vård- och underhållsplan och inventarieförteckning ingå.

Tillsynen av de enskilda objekten bör dokumenteras och rapporterna utgöra underlag för årliga sammanställningar och utvärderingar av tillsynen inom respektive område.

Inom ramen för sitt tillsynsansvar ska varje länsstyrelsen enligt 12 § föreskrifterna för kyrkliga kulturminnen föra en förteckning över de kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser som avses i 4 kap. 3, 4, 13 och 14 §§ KML som finns i länet.

14 Samordning med andra lagbestämmelser

14.1 Kulturminneslagen

14.1.1 2 kap. Fornminnen

Vid ett förändringsarbete i ett kyrkligt kulturminne kan i vissa fall fasta fornlämningar komma att beröras. Enligt 2 kap. 10 § KML bör den som avser att genomföra ett arbetsföretag i god tid ta reda på om någon fast fornlämning kommer att beröras och i så fall snarast samråda med länsstyrelsen. Innan en åtgärd får göras, som kan beröra en fast fornlämning, ska arbetsföretaget (församling/samfällighet/kyrkogårdsförvaltning/kommun) ansöka om tillstånd hos länsstyrelsen om att få göra ingrepp i fornlämningen (12 §). Som villkor för tillstånd enligt 12 § får länsstyrelsen ställa skäliga krav på särskild undersökning för att dokumentera fornlämningen (13 §).²⁰

Kända fornlämningar och kyrkliga kulturminnen

I 2 kap.1 § KML definieras fasta fornlämningar som lämningar efter människors verksamhet under forna tider, som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna. De kända fornlämningarna finns redovisade i det digitala fornminnesinformationssystemet FMIS. De vanligaste förekommande fornlämningstyperna i kyrkliga sammanhang är runstenar, ruiner och förhistoriska gravfält och boplatser. Runstenarna kan stå på eller strax utanför kyrkotomten eller begravningsplatsen men de kan också vara inmurade i kyrkan eller inlagda i bogårdsmuren.

I vissa fall ligger kyrkobyggnaden, kyrkotomten eller begravningsplatsen inom en äldre stadskärna eller bytomt som är fast fornlämning²¹. I dessa fall ingår såväl den yta som upptas av kyrkobyggnaden som kyrkotomten/begravningsplatsen i den fasta fornlämningen. Alla markarbeten inom den äldre stadskärnan respektive bytomten är tillståndspliktiga, vilket innebär att även alla markarbeten i och utanför kyrkan kräver tillstånd enligt 2 kap. KML.

20 Beträffande detta avsnitt se vidare Vägledning för tillämpning av Kulturminneslagen Uppdragsarkeologi (2 kap, 10-13 §§). Avsnitt 1: Vägledning till samråd och tillståndsprövning inför arbetsföretag.

21 En bytomt är det område inom vilket byns bebyggelse låg från tidig medeltid fram till skiftesreformerna under 1800-talets första hälft och inom vilket lämningar efter byns medeltida bebyggelse kan finnas kvar. De äldre städernas fornlämningsområde har avgränsats med hjälp av den äldsta kända stadskartan och arkeologiska undersökningar. Inom dessa områden är kulturlagren skyddade.

Förväntade fornlämningar och kyrkliga kulturminnen

Marken under en kyrkobyggnad, kyrkotomt eller begravningsplats utgör i sig inte någon fast fornlämning (om den inte ligger inom en äldre stadskärna eller bytomt). Däremot uppfyller en kyrkomiljö, där olika spår av en äldre kyrkostruktur finns under mark, kriterierna för fast fornlämning. Med äldre kyrkostruktur avses lämningar från tiden före ca 1800. Att betrakta äldre strukturer under en kyrkobyggnad, kyrkotomt eller begravningsplats som fast fornlämning kan jämföras med hur vi ser på kulturlager i städerna.

Den fasta fornlämningen kan utgöras av murrester, äldre golvnivåer, raseringslager från en äldre eller delar av en befintlig kyrkobyggnad och/eller gravar i anslutning till denna. Det kan också röra sig om murrester från stigluckor, gravkapell, klockstapel, kastal etc. Eftersom det inte är ovanligt att en äldre kyrka anlagts på en förhistorisk boplats eller ett förhistoriskt gravfält kan det också förekomma förhistoriska boplatslämningar och gravar.

Äldre strukturer under mark kan även förekomma i angränsande områden till ett kyrkligt kulturminne. Utanför kyrkotomten/begravningsplatsen låg ofta stenkyrkans byggnadshytta liksom klockgjuteri, prästgård, tiondelada etcetera. I den här typen av område kan också en äldre kyrka med tillhörande kyrkogård påträffas. Eftersom många kyrkor uppförts som privatkyrkor i nära anslutning till stormansgårdar kan denna typ av spår också påträffas.

När fornlämningen inte är känd, men man kan förvänta fornlämning, är det viktigt att länsstyrelsen argumenterar tydligt för vad som kan framkomma i samband med de planerade markarbetena. Varje beslut om arkeologisk undersökning måste motiveras mycket noggrant. Som underlag för en sådan argumentation har länsstyrelsen flera källor att tillgå som kyrkans byggnadshistoria, skriftliga källor, arkivalier, äldre kartor, kyrkoberivningar, tidigare undersökningar etcetera.

Områden att särskilt beakta vid markarbeten i kyrkliga kulturminnen

I en äldre kyrkomiljö ska alla markingrepp inne i kyrkan eller i direkt anslutning till kyrkobyggnaden föregås av eller följas av någon form av arkeologisk dokumentation. Vanliga åtgärder som kan föranleda markingrepp inne i kyrkobyggnaden är VVS-installationer medan åtgärder utanför kyrkobyggnaden oftast utgörs av dränerings- och ledningsarbeten, byggnation av handikappramper eller nedläggning av åskledare. Även andra förändringar exempelvis trädfällning/trädplantering och ändring av ytmaterial på gångstråk då markarbeten krävs bör föregås av arkeologisk dokumentation. Gravsättning på begravningsplatsen kräver dock inget tillstånd enligt 2 kap. KML. Begravningsverksamheten är i detta sammanhang att likställa med pågående markanvändning.

Tidigt samråd enligt 2 kap. 10 § KML

Inför en väsentlig ändring av ett kyrkligt kulturminne är det viktigt att församlingen/samfälligheten på ett så tidigt stadium som möjligt redovisar planerade markarbeten så att länsstyrelsen kan meddela vilka åtgärder som kräver tillstånd enligt 2 kap. KML.

Vid ett tidigt samråd har länsstyrelsen möjlighet att klargöra vilken arkeologisk dokumentation som krävs och därmed kan församlingen/samfälligheten lägga in detta i sin planering. Påträffas däremot en tidigare okänd fornlämning under pågående markarbeten måste arbetet omedelbart avbrytas och den som leder arbetet anmäla förhållandet hos länsstyrelsen.

En viktig uppgift för länsstyrelsen är att verka för att arbetsföretaget i så liten omfattning som möjligt berör någon fornlämning.

Villkor om arkeologisk undersökning enligt 2 kap 12 § KML

Innan en åtgärd får göras, som kan beröra en fast fornlämning, ska arbetsföretaget (församling/samfällighet) enligt 2 kap. 12 § KML ansöka om tillstånd hos länsstyrelsen om att få göra ingrepp i fornlämningen. Som villkor för tillstånd enligt 12 § får länsstyrelsen ställa skäligena krav på särskild undersökning för att dokumentera fornlämningen (13 §).²²

Innan länsstyrelsen fattar beslut om ingrepp i fornlämning enligt 2 kap. 12 §, kan länsstyrelsen besluta om arkeologisk förundersökning enligt 2 kap 13 § KML. En förundersökning kan även genomföras för att avgränsa fornlämningen och för att bedöma behovet av att ställa krav på särskild undersökning i samband med borttagandet av fornlämningen.

En schaktningsövervakning är en arkeologisk metod, som förutsätter att länsstyrelsen har god kännedom om fornlämningens art och betydelse. Lämpligt beslut är förundersökning i form av schaktningsövervakning. En förutsättning för beslut om schaktningsövervakning är att länsstyrelsen bedömer att delar av fornlämningen kan få tas bort.

Beslut om arkeologisk utredning enligt 2 kap 11 § KML

Ibland finns det önskemål från församlingen/samfälligheten att utvidga den befintliga kyrkogården. Församlingen kan också vilja uppföra ett nytt församlingshem eller anlägga en parkeringsplats utanför kyrkotomten/begravningsplatsen. Även i dessa områden kan lämningar tillhörande en äldre kyrkostruktur påträffas liksom lämningar efter en förhistorisk boplats eller ett förhistoriskt gravfält.

Utanför kyrkotomten/begravningsplatsen kan det vara svårt att motivera en arkeologisk undersökning enligt 2 kap. 13 § KML eftersom det är svårt att peka ut var mer exakt man

kan förvänta sig påträffa sådana lämningar. I dessa fall kan länsstyrelsen istället fatta beslut om en arkeologisk utredning enligt 2 kap. 11 §. Enligt bestämmelserna ska företagaren (församlingen/samfälligheten) stå för kostnaden för utredningen om arbetsföretaget berör ett större markområde. Om det finns behov av att utreda fornlämningsförekomst inför en exploatering som berör ett mindre markområde kan länsstyrelsen på egen hand bekosta denna.

När ska man fatta beslut enligt 2 resp. 4 kap. kulturminneslagen?

Generellt gäller att strukturer ovan jord (kyrkan m.m.) omfattas av 4 kap. KML medan strukturer under mark (fornlämningen) omfattas av 2 kap. KML. I samband med ändringar av en kyrkobyggnad, kyrkotomt eller begravningsplats ovan mark ska därför länsstyrelsen ställa villkor enligt 4 kap. 3 och 13 §§. Om ändringen innebär markingrepp är det beslut enligt 2 kap. KML som ska förenas med villkor om arkeologisk dokumentation. I vissa fall kan även markarbeten tillståndsprövas enligt 4 kap. KML. Det gäller markingrepp som berör delar av den nuvarande kyrkobyggnaden som ligger under mark t ex grundmurar eller gravkor. När man fattar beslut enligt 4 kap KML kan man dock inte ställa villkor om arkeologisk undersökning. Däremot kan man villkora att ingreppet ska dokumenteras enligt 4 kap. 3, 4,13 och 14 §§.

Ibland kan ett skydd enligt 4 kap. KML övergå i ett skydd enligt 2 kap. t ex för övergivna begravningsplatser som inte längre omfattas av begravningslagen.

Hur ska beslutet utformas?

I samband med ändringar av en kyrkobyggnad, kyrkotomt eller begravningsplats kan länsstyrelsen behöva fatta beslut både enligt 2 och 4 kap. KML. Om länsstyrelsen gör detta i två separata beslut eller i ett och samma spelar ingen roll så länge det är tydligt vilka lagrum som beslutet gäller. Detta kan t.ex. tydliggöras genom att besluten enligt 2 och 4 kap. KML får separata diarienummer. Detta förenklar också hanteringen vid ett eventuellt överklagande.

14.1.2 3 kap. Byggnadsminnen

Vissa kyrkobyggnader och kyrkotomter omfattas inte av 4 kap. KML. Detta gäller t.ex. sådana kyrkor som Svenska kyrkan förvaltat under sin tid som statskyrka men som före den 1 januari 2000 övergått i annans ägo. Det gäller också för kyrkor som invigts eller uppförts för Svenska kyrkans bruk efter år 2000, liksom för andra byggnader som tillhör något annat samfund än Svenska kyrkan. Sådana kyrkobyggnader med sina kyrkotomter kan, om de inte är statligt ägda och om de har högt kulturhistoriskt värde, förklaras som byggnadsminnen enligt 3 kap. KML.

Lösa inventarier i byggnader som förklaras som byggnadsminnen enligt KML kan däremot inte skyddas. Om skyddsbestämmelserna i en byggnadsminnesförklaring innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras har fastighetsägaren rätt till ersättning.

Om kyrkan är statligt ägd kan den vara statligt byggnadsminne enligt förordning (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. (se nedan).

14.1.3 5 och 6 kap. Utförsel respektive återlämnande av kulturföremål

Enligt 5 kap. KML får inte vissa äldre kulturföremål, föras ut ur landet utan särskilt tillstånd. Kyrkliga inventarier omfattas av utförsel och exporttillstånd oavsett om föremålet är upptaget i inventarieförteckningen eller inte. Om föremålet är upptaget i inventarieförteckningen krävs först länsstyrelsens tillstånd till flyttning innan en prövning av utförseltillstånd kan bli aktuellt. Om föremål ska tas till ett annat land för konservering eller utställning krävs ett tillstånd. Om föremålet ska lämna EU-området fordras förutom utförseltillstånd dessutom ett så kallat exporttillstånd, enligt rådets förordning (EG) nr 116/2009. Kriterierna för exporttillstånd ser lite annorlunda ut än kriterierna för utförseltillstånd, bl.a. ligger tyngdpunkten mer på föremålets värde än på dess ålder. Ansvaret för att besluta om utförsel och export från Sverige är fördelat på fem olika tillståndsmyndigheter med sakkunskap inom olika föremålskategorier. Tillståndsmyndigheter är Kungl. biblioteket, Riksarkivet, Nordiska museet, Nationalmuseum och Riksantikvarieämbetet. Information och ansökningsblanketter finns på Riksantikvarieämbetets hemsida www.raa.se. Ansökan om utförsel och exporttillstånd skickas till Riksantikvarieämbetet.

Enligt 6 kap. KML ska ett kulturföremål som efter 1994 olagligt förts bort från ett EU-land och som finns i Sverige på begäran återlämnas till detta land. Bestämmelserna reglerar hur talan om återlämnande kan väckas och när ersättning kan utgå till den som innehar föremålet. Motsvarande regler finns införda i övriga EU-länder i enlighet med Rådets direktiv 93/7/EEG. Dessa lagliga möjligheter förutsätter att församlingen har en förteckning över kyrkans inventarier och att det finns ett foto på varje föremål. Riksantikvarieämbetet har möjlighet att skicka information om stulna kyrkliga inventarier till EU:s medlemsländer. Särskilt värdefulla kyrkliga inventarier kan även anmälas av polisen till Interpols eftersöksdatabas.

För att reglera olagligt utförda kulturföremål mellan länder i övrigt finns Unescokonvention från 1970 (Konvention om åtgärder för att förbjuda och förhindra olovlig införsel, utförsel och överlåtelse av äganderätten till kulturegendom) och Unidroitkonventionen från 1995 (Konventionen om återlämnande av stulna eller olagligt utförda kulturföremål), som Sverige har ratificerat. Konventionerna gäller dock endast mellan konventionsstater och omfattar endast de föremål som fört till landet illegalt efter det att konventionen tillträdde.

14.2 - Förordning (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m.

Motsvarande regler som i 3 kap. KML ägnas de enskilt ägda byggnadsminnena, finns för de statligt ägda byggnadsminnena i *Förordning om statliga byggnadsminnen (1988:1229)m.m.* En viktig skillnad i tillämpningen av bestämmelserna är att det i det senare fallet är Riksantikvarieämbetet och inte länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet. Några av de statligt förvaltade kyrkorna är skyddade som statliga byggnadsminnen, bl.a. Riddarholmskyrkan och Skeppsholmskyrkan. Den fasta inredningen ingår i skyddet men inte inventarierna. Dessa är heller inte skyddade enligt KML (se avsnittet *Kyrkliga inventarier*).

14.3 - Lagar som reglerar säkerhet och skydd för miljön och människors hälsa mm

I några lagar, bl.a. lag om skydd mot olyckor (SFS 2003:778), miljöbalken samt arbetsmiljölagen (1977:1160) regleras frågor som rör brandskydd, miljöfarlig verksamhet och arbetsmiljön. Grundregeln i dessa lagar är att ägaren till byggnader och andra anläggningar eller verksamhetsutövaren ska vidta de åtgärder som behövs för att förebygga eller begränsa skador på människor och miljö. Det allmänna (stat eller kommun) utövar tillsyn över efterlevnaden av lagreglerna. Åtgärder på kyrkliga kulturminnen som behöver vidtas till följd av dessa lagar, t ex brandskyddsåtgärder eller säkerhetsutrustning kan behöva tillståndsprövas enligt 4 kap KML.

14.4 - Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen (2010:900) är en lagstiftning som i första hand tillämpas av kommunerna. Den har stor betydelse för möjligheterna att säkerställa och hävda kulturhistoriska värden vid bevarande och förändring av den fysiska miljön. Plan- och bygglagens krav på samråd med berörda intressenter och politisk förankring i planerings- och beslutsprocesserna är viktiga i dessa sammanhang. Nedan görs en kortfattad genomgång av paragrafer i plan- och bygglagen som kan beröra de kyrkliga kulturminnena. Lagen kompletteras med en regeringsförordning samt Boverkets föreskrifter och allmänna råd.

Allmänna intressen

I 2 kap. plan- och bygglagen återfinns lagbestämmelser som gäller de olika allmänna och enskilda intressen som ska beaktas vid planering och byggande, bl.a. ska hänsyn tas till kulturvärdena på platsen och till stads- och landskapsbilden. Hänvisning görs till miljöbalken

och det skydd mot påtaglig skada som där regleras för värdefulla kulturmiljöer och för riksintressen för kulturmiljövården.

I 8 kap. plan- och bygglagen finns bestämmelser om byggnadsverk och tomter, bl.a. ska en byggnad enligt 1 § ha en god form-, färg och materialverkan. I 4 § regleras de tekniska egenskaper som en byggnad ska ha, bl a säkerhet i händelse av brand, energihushållning och tillgänglighet. I Boverkets byggregler anges i vilken utsträckning dessa krav ska uppfyllas vid ändring av en byggnad. I 13 § finns det så kallade förvanskningsförbudet för kulturhistoriskt särskilt värdefulla byggnader, tomter eller bebyggelseområden. I 14-16 §§ finns krav på vård och underhåll av kulturhistoriskt värdefulla byggnader samt tomter och allmänna platser. I 17-18 §§ finns det s.k. varsamhetskravet som gäller vid ändring och flyttning av en byggnad eller anläggning.

I 10 kap. plan- och bygglagen regleras frågor som rör kontrollplan och kontrollansvarig i byggprocessen. Bland annat krävs att sakkunniga kontrollanter av kulturvården ska vara certifierade.

Översiktsplanering

I 3 kap. plan- och bygglagen regleras översiktsplaneringen som ska ge vägledning för beslut om mark- och vattenanvändningen i kommunen samt om hur bebyggelsen ska utvecklas och bevaras. I översiktsplanen ska kommunen i samråd med länsstyrelsen ange vilka kulturmiljöer som är av riksintresse och hur dessa intressen avses tillgodoses. Översiktsplanen ska aktualiseras minst en gång per mandatperiod och länsstyrelsen ska då också göra en sammanfattande redogörelse om relevanta statliga och mellankommunala intressen.

Översiktsplanen kan ändras/fördjupas för en viss del av kommunen t ex en tätort eller stadsdel. I översiktsplanen kan den långsiktiga förändringen av en kyrkomiljö och dess omgivning behandlas. Till exempel kan diskuteras hur en kyrkobyggnad kan vara en del i en framtida exploatering eller vilka kyrkor som i första hand bör säkerställas vid avfolkning i en landsbygdsdel. Inför en planerad ändrad användning, avyttring eller rivning av en kyrka bör länsstyrelsen i samverkan med kommunen försöka utnyttja de möjligheter till samråd med olika intressegrupper, offentlig medborgardialog och politisk förankring som kan erbjudas i pågående översiktsplaneringsprocesser (se avsnittet *Strategiska samtids- och framtidsfrågor*).

Översiktsplanen kan kompletteras genom tillägg för att tillgodose ett särskilt allmänt intresse. Till exempel kan ett kulturmiljöprogram processas och förankras som ett sådant tillägg till kommunens översiktsplan.

I översiktsplanen bör kommunen ange vilka byggnader som man anser har sådana kulturhistoriska värden så att de inte får förvanskas, såväl sådana kyrkor som har ett skydd enligt KML och sådana som inte har det.

Detaljplan och områdesbestämmelser

Detaljplan och områdesbestämmelser enligt 4 kap. plan- och bygglagen är rättsverkande planinstitut som ger möjlighet att med bindande verkan reglera bevarandet av byggnader och områden.

Kommunen kan besluta om skyddsbestämmelser, både avseende exteriör och interiör, samt rivningsförbud, hänsynsregler och utökad lovplikt, bl.a. för inre och yttre underhållsåtgärder. För kulturhistoriskt värdefulla kyrkor kan således motsvarande skydd och lovplikt införas med stöd av plan- och bygglagen för byggnader, tomter och begravningsplatser. Detta kan t ex behöva göras för värdefulla kyrkor som inte omfattas av tillståndsplikt enligt 4 kap. KML. När det gäller inventarierna finns dock inte dessa möjligheter. I detaljplan kan också den närmaste omgivningen till en kyrka regleras med avseende på placering, utformning och utförande av intilliggande byggnader, allmänna platser, kvartersmark, etc.

Vid införande av rivningsförbud eller skyddsbestämmelser enligt plan- och bygglagen finns möjlighet för fastighetsägaren att få ersättning efter samma kriterier som vid byggnadsminnesförklaring enligt KML.

Lovprövning

Generell bygglovplikt föreligger för de flesta större ändringsåtgärder på en byggnad och anläggning, för ändrad användning, samt inom detaljplanelagt område även för vissa mindre åtgärder, t ex omfärgning och skyltar (regleras i PBL-förordningen). Vissa undantag finns för en- och tvåbostadshus. Utökad bygglovplikt kan införas genom detaljplan eller områdesbestämmelser i områden som utgör en värdefull miljö.

Rivningslov krävs för rivning av byggnad inom detaljplanelagt område men inte för byggnader som ligger utanför detaljplan. Rivningslovsplikt kan dock införas genom områdesbestämmelser även utanför detaljplan.

Marklov krävs i princip för schaktning och fyllning inom detaljplanelagt område. Marklovplikten kan utvidgas till att omfatta även trädfällning och skogsplantering.

Vid lovprövningen görs en allmän lämplighetsbedömning av lokalisering och mark- och vattenanvändning med stöd av de allmänna bestämmelserna i 2 kap. plan- och bygglagen samt med vägledning av översiktsplanen. Inom detaljplan är denna lämplighetsprövning redan gjord och byggrätterna är således reglerade. Därutöver görs såväl inom som utanför detalj-

panelagt område en prövning mot bestämmelserna i 8 kap. plan- och bygglagen (egenskapskraven) med stöd av översiktsplanen. Ofta har vissa av egenskapskraven, t.ex. förvanskningsförbudet, reglerats i detaljplan.

Lagbestämmelsen om förvanskningsförbudet prövas dock ibland först i samband med handläggningen av en lovpliktig åtgärd på en värdefull byggnad. Om kommunen har stöd i sin översiktsplan, t.ex. genom att man har pekat ut vilka byggnaderna är efter en systematisk inventering/värdering, så bör kommunen kunna hävda ett relativt långtgående bevarande även vid bygglovet.

En yngre kyrka som inte är tillståndspliktig enligt KML har således ett visst skydd även utan att skyddsbestämmelser eller utökad lovplikt införts i detaljplan eller områdesbestämmelser. Dock är den generella lovplikten begränsad, t.ex. gäller inte rivningslovsplikt för byggnader utanför detaljplan.

Länsstyrelsens roll

Länsstyrelsen har en tillsynsroll i plan- och bygglagstiftningens tillämpning som regleras i 11 kap. plan- och bygglagen. Bl.a. ska länsstyrelsen i samrådet bevaka att riksintressena tillgodoses i planering och tillståndsprövning. Länsstyrelsen ska i ett särskilt granskningsyttrande till den kommunala översiktsplanen redovisa hur man anser att de statliga intressena har tillvaratagits. Länsstyrelsen kan också överpröva rättsverkande planer och, efter ett särskilt förordnande, även lovbeslut om t ex riksintressen inte tillgodosetts. Dessutom är länsstyrelsen första överprövningsinstans vid överklaganden av kommunala beslut enligt plan- och bygglagen.

Länsstyrelsen bör således i sina samråd med kommunerna bevaka att kulturminnena kan säkerställas, tillgängliggöras och användas i samhällsutvecklingen. Regionala program och strategier för tillämpningen av KML bör kunna utgöra bra kunskaps- och planeringsunderlag i sådana situationer. Om statens prioriteringar kommer in tidigt i den kommunala planeringen ökar möjligheterna att få genomslag för kulturmiljöintressena.

Ändringar av kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser kan vara både tillståndspliktiga enligt KML och lovpliktiga enligt plan- och bygglagen. Enligt 2 kap. 11§ plan-och bygglagen ska man vid planläggning och annan prövning av åtgärder, som även ska prövas enligt annan lag, sträva efter att på lämpligt sätt samordna arbetet. Vid lovprövningen ska byggnadsnämnden enligt 9 kap. 23 § upplysa den sökande om huruvida den tänkta förändringen även kan kräva tillstånd enligt annan lagstiftning. Det är lämpligt att länsstyrelsen i sina beslut enligt KML på motsvarande sätt upplyser fastighetsägaren när en eventuell lovprövning enligt plan- och bygglagen kan behövas. Länsstyrelsen bör också förmedla kopia på sitt tillståndsbeslut till byggnadsnämnden och vice versa. Samråd med länsstyrelsen vid kommunernas lovprövning krävs i övrigt normalt inte, t.ex. av åtgärder på kyrkor som inte är

skyddade enligt KML. I de fall kommunen remitterar ett sådant ärende till länsstyrelsen så bör länsstyrelsen kunna bidra med underlag såsom inventeringar, värderingar, etc.

Länsstyrelsen bör alltid utnyttja möjligheten att påverka kommunernas prövning i tidigare skeden t.ex. då utpekanden av 3:12-byggnader sker i översiktsplaneringen eller då skyddsbestämmelser övervägs i detaljplan.

14.5 Miljöbalken

Miljöbalken är en bred miljölagstiftning som bl.a. innehåller generella regler om miljöhänsyn, samråd, miljökonsekvensbeskrivningar och planeringsunderlag vid olika typer av planer och tillståndsbeslut som påverkar den fysiska miljön. I ett antal andra lagar, t.ex. plan- och bygglagen och väglagen, hänvisas till miljöbalken och dess bestämmelser.

Miljöbalken anger bl.a. att områden med stora kulturvärden så långt möjligt ska skyddas mot påtaglig skada och att områden som är av *riksintresse* för kulturmiljövärden ska skyddas mot påtaglig skada. Kyrkor kan ingå i sådana kulturmiljöområden och kan utgöra väsentliga delar av områdenas värden.

I miljöbalken finns krav på att det ska finnas *miljökonsekvensbeskrivningar* vid prövning av åtgärder som kan innebära betydande miljöpåverkan. Till exempel bör konsekvenserna för ett kyrkligt kulturminne redovisas när en större anläggning, t.ex. en tunnel, avses byggas i anslutning till kulturminnet. Samråd ska ske med länsstyrelsen som då har att bevaka att erforderliga åtgärder vidtas och villkor ställs vid tillståndsprövningen som säkerställer att skada inte uppkommer.

Länsstyrelsen ska enligt 6 kap. 12§ miljöbalken ställa samman och tillhandahålla statligt planeringsunderlag till bl.a. kommunerna och myndigheter som tillämpar miljöbalken. I detta underlag ska bl.a. finnas regionala kulturmiljöprogram och motsvarande.

I miljöbalken regleras natur- och kulturreservat som en länsstyrelse eller en kommun kan inrätta för att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. Ett kyrkligt kulturminne kan ingå i ett sådant område, som genom reservatsbildningen får kompletterande skydd och vård i sin omgivning.

Länsstyrelsen har vissa tillsynsuppgifter enligt miljöbalken och bör i sina samråd med tillståndsprövande myndigheter på motsvarande sätt som vid samråden enligt plan- och bygglagen bevaka kulturmiljövårdens intressen, t.ex. de kyrkliga kulturminnena.²³

23 Beträffande detta avsnitt se vidare Vägledning för tillämpning av Kulturminneslagen Uppdragsarkeologi (2 kap, 10-13 §§). Det uppdragsarkeologiska systemet.

Litteratur -

Adlercreutz, Thomas: *kulturegendomsrätt: Med en kommentar till kulturminneslagen*, Stockholm, 2001

De norrländska kyrkstäderna. Delbetänkande av Kulturbebyggelseutredningen, SOU 2003:81

Får jag lov?: om planering och byggande. Slutbetänkande D 1 av PBL-kommittén, SOU 2005:77

Fädernas kyrkor – och framtidens. Betänkande av 1993 års kyrkobyggnadsutredning, Svenska kyrkans utredningar 1996:1

Handbok för beställning och utförande av konservering av kyrkliga kulturminnen, Riksantikvarieämbetet, 2010

K-märkt: förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Slutbetänkande av kulturbebyggelseutredningen, SOU 2004:94

Kyrkogårdens form och miljö: planering och vård av begravningsplatser och deras byggnader. Boverket, Riksantikvarieämbetet och Svenska kyrkans kyrkogårdsdelegation, 1991

Lindblad, Henrik: *Utvärdering och utveckling av karaktäriseringar och prioriteringar, delrapport 1*, Svenska kyrkan, 2009

Riksantikvaren. Erlien, Gisle, Koksвик, J . B., Reinart, Dag Arne. *Bærekraftige historiske byer – med kulturarven som utviklingsressurs*. Slutrapport fra Norges del av Interreg IIIB-prosjektet 2003-2005.

Schwanborg, Ingrid: *Kulturhistorisk karakterisering och bedömning av kyrkor: en handledning för kulturmiljövården och Svenska kyrkan*. Riksantikvarieämbetet, 2002

Sockenkyrkorna. Kulturarv och bebyggelsehistoria, Riksantikvarieämbetet, 2008

Svenska kyrkans redovisning för år 2010.angående de kyrkliga kulturvärdena och användningen av kyrkoantikvarisk ersättning. Svenska kyrkan, 2011

Unnerbäck, Axel: *Kulturhistorisk värdering av bebyggelse*. Riksantikvarieämbetet, 2002