

Begravning

*– återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig
begravningsavgiftssats*

*Betänkande av Utredningen om vissa
begravningsfrågor*

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:82

Sammanfattning

Uppdraget

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

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

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

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

Återvinning av metaller efter kremering

Nuvarande ordning

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

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

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

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

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

En miljövänlig ordning präglad av respekt för den avlidna

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

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

Förutsättningar för ett etiskt försvarbart återvinningsförfarande

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

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

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

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

Prövning av nya begravningsmetoder

Länsstyrelsen i Västra Götalands län gör en förhandsprövning varefter regeringen avgör

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

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

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

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

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

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

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

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

Förutsättningar för tillåtlighet

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

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

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

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

Enhetlig begravningsavgiftssats

Gällande rätt

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

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

En enhetlig avgiftssats för hela riket

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

därom. Alla kommuninvånare betalar därmed begravningsavgift enligt samma avgiftssats.

Intresseavvägning mellan intresset av nationell enhetlighet och den kommunala självstyrelsen

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

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

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

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

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

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