

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark
Pb. 2076
3103 TØNSBERG

Deres ref

Vår ref
25/1374-

Dato
11. april 2025

Svar på spørsmål om avsatt gravplassareal må være regulert til formålet i reguleringsplan

Vi viser til spørsmål 27. februar 2025 om avsatt gravplassareal må være regulert til formålet i reguleringsplan. Vi søker i det følgende å svare på spørsmålet og gi noen kommentarer som spørsmålet reiser.

Om reguleringsplan

Gravplassloven § 2 første ledd lyder: «I hver kommune skal det være en eller flere gravplasser av slik størrelse at det til enhver tid er ledige graver for minst 3 pst av kommunens befolkning.» Bestemmelsen er utdypet i gravplassforskriften § 2 første ledd første og andre punktum:

«Kommunen skal sørge for at det er tilstrekkelig areal til gravplass og skal selv, i samråd med gravplassmyndigheten, regulere slikt areal etter [kapittel 12 i lov 27. juni 2008 nr. 71](#) om planlegging og byggesaksbehandling ([plan- og bygningsloven](#)).

Regulert areal til ny gravplass eller utvidelse av gravplass skal om mulig også omfatte en buffersonne mellom gravplassareal og naboskap.»

Vi forstår gravplassforskriften § 2 slik at areal som skal inngå i gravreserven som loven § 2 krever, må være regulert til gravplassformål i en reguleringsplan. Arealformålet heter «grav- og urnelunder» i plan- og bygningsloven § 12-5. Det er ikke tilstrekkelig at arealformålet framgår av kommuneplan. Plikten etter gravplassforskriften § 2 til å regulere arealet hviler uttrykkelig på kommunen. Dette antas å ha bakgrunn i at kommunene i større grad enn de kirkelige fellesrådene har interne kompetansemiljøer på reguleringsprosesser og følgelig vil kunne utarbeide en reguleringsplan langt rimeligere enn om kompetansen måtte kjøpes i

markedet. Det har også betydning at areal til gravplasser inngår i kommunens generelle samfunnsplanleggingsoppgaver.

Forskriften § 2 kan ikke leses slik at alt gravplassareal som faktisk tas i bruk skal være regulert til «grav- og urnelunder» i reguleringsplan.

Graver som kan tas i bruk

Etter gravplassloven § 2 første ledd skal det være «ledige graver for minst 3 pst av kommunens befolkning». Ordvalget «ledige graver» innebærer at gravene skal kunne tas i bruk. En grav er ikke ledig dersom feltet må dreneres først eller steiner og røtter må fjernes. Denne forståelsen er også lagt til grunn i litteraturen, se Helge Klingberg: *Gravplassen – en håndbok* (2016) side 34. En forutsetning for at graver skal kunne tas i bruk er at arealet er opparbeidet med f.eks. drenering og egnede masser i tilstrekkelig dybde. Loven krever med andre ord at arealet er omfattet av en gravplassplan etter gravplassforskriften § 2 andre ledd og det er gitt tillatelse fra statsforvalteren til anlegg, utvidelse, nedleggelse eller annen vesentlig endring.

Vi går ikke her inn på om fordelingen av ledige urne- og kistegraver kan basere seg på gjeldende gravferdspraksis (kremasjonsprosent) eller om man i et beredskapsperspektiv bør ha noe flere kistegraver og enkelte felt med jord egnet for kistegraver som holdes ubrukt lengst mulig.

Bare et krav om areal eller krav om en plan for å gravlegge?

I tillegg til at det tar tid å regulere og opparbeide nytt gravareal, er kravet om «ledige graver for minst 3 pst av kommunens befolkning» også begrunnet i at det ikke er utenkelig at det i løpet av et kort tidsrom kan være behov for å gravlegge mange. Gravplassloven stiller ikke uttrykkelig krav om at gravplassmyndigheten skal ha planlagt for hvordan hendelser med høy dødelighet skal håndteres, med det kan ligge en underforstått forventning om at gravplassmyndigheten har en plan for dette.

Nærmere om plikten etter gravplassloven § 2 første ledd

Plikten etter gravplassloven § 2 første ledd til å sørge for en eller flere gravplasser av slik størrelse at det til enhver tid er ledige graver for minst 3 prosent av kommunens befolkning, er formulert uten uttrykkelig pliktsubjekt. I og med at kommunen har ansvaret for å regulere arealet og ansvaret for å finansiere det, jf. gravplassloven § 3 andre ledd første punktum, er det nærliggende at plikten hviler på kommunen. Dette er også lagt til grunn i NOU 2023: 9 *Generalistkommunesystemet* punkt 3: «Kommunene skal gi tilskudd til bygging, vedlikeholde og drift av kirkebygg, samt at de skal sørge for tilstrekkelig med gravplasser til kommunens befolkning.» Kommunen har visse tilgrensede plikter etter sivilbeskyttelsesloven kapittel V (kommunal beredskapsplikt) som ansvaret etter gravplassloven § 2 kan ses i sammenheng med.

Lovbestemmelsen bør ses i sammenheng med gravplassforskriften § 2 tredje ledd som lyder: «Gravplassmyndigheten er ansvarlig for utarbeidelse av plan for gravplassen og

gravkart og for igangsetting av arbeidet.» (Denne regelen er ikke omfattet av momentene i forskriftshjemmelen i loven § 2, og har sin hjemmel i gravplassloven § 30 om forskrifter til gjennomføring og utfylling av bestemmelsene i loven.) Det er etter forskriften § 2 tredje ledd gravplassmyndigheten som har ansvar for å sette i gang arbeidet med gjøremålene regulert i bestemmelsen. I og med at kommunen har finansieringsansvaret for anskaffelse og opparbeiding av gravplassareal, innebærer dette leddet at gravplassmyndigheten skal synliggjøre behov for nytt gravplassareal og ev. behov for investeringer i sitt budsjettforslag til kommunen, jf. § gravplassloven § 3 andre ledd. Det er nærliggende at behovet synliggjøres inntil det er ivaretatt.

Fordi det er kommunen som har virkemidlene (finansieringsansvaret og planleggingsoppgavene etter plan- og bygningsloven kapittel 10 til 12), er det etter vår vurdering mest nærliggende å tolke gravplassloven § 2 første ledd slik at det er kommunen som har plikt til å sørge for at det i kommunen er en eller flere gravplasser av slik størrelse at det til enhver tid er ledige graver for minst 3 prosent av kommunens befolkning.

Avslutning

Gravplassloven § 2 er et meget viktig krav for å sikre beredskapen ved overdødelighet. Dette ble omtalt som sikkerhetshensyn i NOU 1989: 7 side 306. Det heter videre at 3 prosent ledige graver «er ikke å betrakte som en gravreserve for krig, men ved natur- og industrikatastrofer». Utvalget må antakelig ha ment at det var behov for enda flere graver i tilfelle krig.

SSBs framskrivninger av dødstallene de neste tiårene gjør dette viktigere. En rask beregning av dødstall i prosent av befolkning i kommunene, viser at om lag 25 kommuner har over 1,5 prosent dødelighet per år. Det tilsier at gravarealet raskt vil bli oppbrukt om en ikke har ubrukte gravarealer utover 3 prosent. Gjenbruk kan dempe utfordringen noe.

Med hilsen

Ellen Ur (e.f.)
avdelingsdirektør

Martin Hill Oppegaard
utredningsleder

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer