



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

Romssa ja Finnmárkku stáhtahálddašeaddji
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija

Vår dato:

11.11.2025

Vår referanse

2024/8676

Deres dato:

Deres referanse

Gamvik kommune
Vevikv. 6
9770 Mehamn

Telefonnummer til saksbehandler

Tor Asbjørn Aslaksen Simonsen, 78 95 03 14

Avslag på søknad fra Gamvik kommune om å få beholde asfaltdekke på grusveg i Slettnes naturreservat

Det vises til søknad fra Gamvik kommune datert 23. mai 2025 om å få beholde asfaltdekke på grusveg i Slettnes naturreservat (deres ref.: 23/300-3).

Vedtak

Statsforvalteren avslår søknaden fra Gamvik kommune datert 23. mai 2025 om dispensasjon til asfaltering av grusveg i Slettnes naturreservat.

Avslaget er begrunnet i følgende forhold:

1. Statsforvalteren vurderer at det ikke er hjemmel i naturmangfoldloven § 48 til å gi dispensasjon til asfaltering av grusveger i Slettnes naturreservat.
2. Statsforvalteren vurderer at en dispensasjon til asfaltering av grusveger i Slettnes naturreservat kan føre til presedensvirkninger for tilsvarende verneområder.
3. Med hensyn på de få inngrepene som finnes i Slettnes naturreservat, og det særpregete strand- og heilandskapet med myrer og små vann, mener Statsforvalteren at en dispensasjon til asfaltering av grusveger vil føre til flere inngrep og til at verneområdet får et mer urbant preg. Dette er en utvikling Statsforvalteren ikke vil tilrettelegge for gjennom dispensasjoner fra naturmangfoldloven § 48.

Vedtaket er fattet med hjemmel i § 48 i lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) av 19. juni 2009 nr. 100.



Innledning

Gjennom en avisartikkel i avisen Finnmarken 22. august 2024 og befarings til Slettnes naturreservat 23. august 2024, ble Statsforvalteren gjort oppmerksom på at det var lagt asfalt på en grusveg i Slettnes naturreservat, jf. vedlegg

1. Statsforvalteren kom frem til at tiltaket var forbudt etter kapittel IV nr. 2 i forskrift om fredning av Slettnes naturreservat av 7. november 1996 nr. 1037.

I brev av 4. mai 2025 sendte vi forhåndsvarsel med pålegg om retting av det ulovlige tiltaket i Slettnes naturreservat til Gamvik kommune (vår ref.: 2024/8676-8). Kommunen fikk frist til 30. mai 2025 med å uttale seg i saken. Gamvik kommune gav tilbakemelding på forhåndsvarslet om retting i brev av 23. mai 2025. De søkte samtidig om dispensasjon fra verneforskriften for Slettnes naturreservat til å beholde asfaltdekket som var lagt på grusvegen (deres ref.: 23/300-3).

Statsforvalteren har i brev datert 22. september 2025 orientert Gamvik kommune om at vi vil behandle søknaden om dispensasjon fra verneforskriften før vi tar opp igjen spørsmålet om retting (vår ref.: 2024/8676-19).

Bakgrunn

Som nevnt under innledningen søkte Gamvik kommune i brev av 23. mai 2025 (deres ref.: 23/300-3) om dispensasjon fra verneforskriften for Slettnes naturreservat til å beholde det etablerte asfaltdekket.

Gamvik kommune begrunnet søknaden på denne måten:

1. Et pålegg om tilbakeføring av asfaltdekke til grusveg vil medføre en miljøbelastning som er større enn den opprinnelige påvirkningen gjennom etableringen av asfalt på grusvegen.
2. Veggen til Slettnes fyr har stor samfunnsmessig betydning som kritisk infrastruktur.
 - a. Veggen må håndtere en stadig økende trafikkmengde.
 - b. Veggen må sikre trygg ferdsel slik at trafikkulykker kan unngås.
 - c. Veggen benyttes av både lokalbefolkning og besøkende.
 - d. Grusvegen har dårlig standard.
3. Det er store vedlikeholdskostnader knyttet til driften av grusvegen.
4. Kommunen mener tiltaket vil ha positiv effekt på miljøet, herunder:
 - a. Redusert støvmengde.
 - b. Bedre vannavrenning.
 - c. Redusert behov for omfattende fremtidig vedlikehold ved bruk av blant annet tunge anleggsmaskiner.
 - d. Redusert erosjon og slitasje.
5. Kommunen vurderer at tiltaket ikke vil ha nevneverdig påvirkning på verneverdiene og at det er forenlig med verneformålet.



Utdrag fra verneforskriften for Slettnes naturreservat

Formålet med vernet er ifølge verneforskriften kapittel III å bevare et særpreget, lavtliggende strand- og heilandskap på ytterkysten, med flere vann og partier med myr og vierkratt som utgjør hekke- og rasteplasser for flere vade- og andefuglarter.

Vegetasjonen er fredet mot skade og ødeleggelse, jf. verneforskriften kapittel IV nr. 1.

Etter verneforskriften kapittel IV nr. 2 må det ikke iverksettes tiltak som kan endre eller forstyrre naturmiljøet, herunder tiltak som for eksempel oppføring av bygninger, uttak, fremføring av luftledninger og jordkabler og bygging av veger. Opplistingen er ikke uttømmende.

Bruk av motorkjøretøy på barmark er forbudt etter verneforskriften kapittel IV nr. 3.

Bestemmelsene i kapittel IV er ikke til hinder for bruk og nødvendig vedlikehold av eksisterende elektriske anlegg, veg, bygninger og anlegg, jf. verneforskriften kapittel V nr. 4.

Etter kapittel VI kan forvaltningsmyndigheten gi tillatelse til motorisert ferdsel på land i næringsøyemed, ved henting av drivved fra stranda eller i andre særlige tilfeller.

Statsforvalterens vurdering

Søknaden er behandlet etter forskrift om fredning av Slettnes naturreservat av 7. november 1996 nr.1037 og lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) av 19. juni 2009 nr. 100.

Innledningsvis vil vi påpeke at Statsforvalteren behandler en søknad om et tiltak som vi antar ble gjennomført i august 2024.

Statsforvalteren har vurdert tiltaket og kommet frem til at asfalteringen av grusvegen i Slettnes naturreservat er forbudt etter verneforskriften kapittel IV nr. 2. Det følger av bestemmelsen at gjennomføring av tiltak som kan forstyrre eller endre naturmiljøet er forbudt. Bestemmelsen inneholder en rekke eksempler på tiltak som er forbudt, men opplistingen er ikke uttømmende. Etter vår vurdering vil asfaltering av grusvegen forstyrre og endre naturmiljøet. Asfalteringen er dermed i strid med verneforskriften kapittel IV nr. 2.

Bestemmelsene i forskriften kapittel IV er ikke til hinder for bruk og nødvendig vedlikehold av eksisterende veger, jf. kapittel V nr. 4. Asfaltering av vegen er etter vår vurdering ikke nødvendig vedlikehold av vegen, men en oppgradering i strid med verneforskriften.



Dette har vi også gjort Gamvik kommune oppmerksom på tidlig i saken. Den 27. april 2023 henvendte Gamvik kommune seg til Statsforvalteren vedrørende regler rundt vedlikehold av veger i Slettnes naturreservat. Statsforvalteren gav et foreløpig svar til Gamvik kommune i brev datert 12. mai 2023 (vår ref.: 2023/4683-2), sitat:

Asfaltering av grusveger er etter Statsforvalterens vurdering forbudt, jf. verneforskriften kapittel IV nr. 2. Og videre, sitat: Dersom Gamvik kommune ønsker å asfaltere grusveger i Slettnes naturreservat, må de sende søknad til Statsforvalteren om å gjennomføre tiltaket.

Denne vurderingen er også i tråd med *Forvaltningsplan for Slettnes naturreservat* datert 6. mai 2014 hvor det redegjøres nærmere for veger, herunder hva som må forstås med nødvendig vedlikehold av veg og hvilke tiltak som er søknadspliktige. På side 17 i forvaltningsplanen står det følgende, sitat:

Som nødvendig vedlikehold av veg forstås grusing av veg, vegetasjonsfjerning i grøft og vedlikehold av stikkrenner. Tiltak som er søknadspliktige er asfaltering, anlegg av nye grøfter og stikkrenner samt oppføring av skilt eller bom. Her står det klart og tydelig at asfaltering av grusveg er et søknadspliktig tiltak.

Ettersom asfaltering av vegen er forbudt etter forskriften, er en tillatelse til tiltaket avhengig av at det kan gis dispensasjon fra forbudet i verneforskriften kapittel IV nr. 2.

Aktiviteter og tiltak som ikke omfattes av verneforskriftens unntaksbestemmelser krever dispensasjon. Det følger av forvaltningsloven § 40 at en forskrift ikke kan fravikes med mindre forskriften eller vedkommende hjemmelslov gir adgang til det. En dispensasjon for et tiltak eller en aktivitet i et verneområde forutsetter at det er hjemmel i verneforskriften eller naturmangfoldloven § 48 til å gi dispensasjon.

Etter verneforskriften kapittel VIII kan forvaltningsmyndigheten gjøre unntak fra fredningsforskriften når formålet med fredningen krever det, for vitenskapelige undersøkelser, og arbeider av vesentlig samfunnsmessig betydning og i andre særlige tilfeller dersom det ikke strider mot formålet med fredningen (generell dispensasjonsbestemmelse).

Det følger av overgangsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 77 at den generelle dispensasjonshjemmelen i naturmangfoldloven § 48 også må gjelde foran eldre vernevedtak. Dette medfører at den generelle dispensasjonsbestemmelsen i verneforskrifter vedtatt før naturmangfoldlovens ikrafttredelse ikke gjelder lenger, og at søknader om dispensasjon som ikke omfattes av spesifiserte dispensasjonsbestemmelser i disse forskriftene må vurderes etter naturmangfoldloven § 48.



Forskriften om fredning av Slettnes naturreservat trådte i kraft 07.11.1996, altså før naturmangfoldlovens ikrafttredelse. Det betyr at søknaden i vår sak må vurderes etter naturmangfoldloven § 48.

Statsforvalteren kan opplyse at terskelen for å få dispensasjon til et tiltak etter naturmangfoldloven § 48 som regel er høyere enn etter spesifiserte bestemmelser i en verneforskrift.

Dette skyldes blant annet at spesifiserte bestemmelser er vurdert på vernetidspunktet, og at det da ble åpnet opp for at forvaltningsmyndigheten kunne gi tillatelse til spesielle tiltak eller aktiviteter. Da flere verneforskrifter er vedtatt for mange år siden og samfunnet i mellomtiden har endret seg betydelig, er imidlertid ikke dette alltid tilfelle lenger. Det er kanskje ikke like aktuelt å benytte motorkjøretøy for å hente drivved i Slettnes naturreservat i dag som tidlig på 1990-tallet, jf. verneforskriften kapittel VI. I dag vil det kanskje tas mer hensyn til vegetasjonen i området dersom en søknad om motorferdsel til dette formålet skulle behandles, jf. verneforskriften kapittel IV nr 1.

Verneforskriften for Slettnes naturreservat ble vedtatt 7. november 1996, mens naturmangfoldloven ble vedtatt 19. juni 2009. Det betyr at naturmangfoldloven § 48 kommer til anvendelse i denne saken, og ikke verneforskriften kapittel VIII.

Naturmangfoldloven § 48 inneholder tre alternativer for dispensasjon fra et vernevedtak. Bestemmelsen åpner for at det kan gis dispensasjon dersom:

1. Det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig.
2. Dersom sikkerhetshensyn gjør det nødvendig.
3. Dersom hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.

Annet alternativ er at sikkerhetshensyn gjør det nødvendig å iverksette tiltak som trenger dispensasjon. Sikkerhetshensyn kan innebære både personskade og tingskade. Det kan for eksempel gjelde sikkerhet for liv og helse, smittsomme sykdommer fra dyr og omfattende skade på eiendom. I nødvendighetskriteriet ligger både at sikkerhetshensynene må være av kvalifisert art, og at det ikke er praktisk mulig å ivareta dem ved tiltak utenfor verneområdet eller ved tillatte eller mindre inngripende tiltak innenfor verneområdet. Ett eksempel som kan gå innunder dette alternativet er sikring av dam i verneområde mot dambrudd og flom.



Det tredje alternativet er at hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør tiltaket nødvendig. Som ved annet alternativ må samfunnsinteressene være av kvalifisert art, og lar det seg gjøre å ivareta dem på annen måte, er ikke nødvendighetskriteriet oppfylt. Behovet for sikker energiforsyning kan være et eksempel: Det er bare adgang til å gi dispensasjon for fremføring av nye overføringslinjer gjennom et verneområde dersom en annen trasé er utelukket.

Statsforvalteren kan ikke se at annet og tredje alternativ kommer til anvendelse i denne saken.

En dispensasjon fra vernebestemmelsene er utøvelse av offentlig myndighet i henhold til naturmangfoldloven § 7, slik at også de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven må vurderes. Det fremgår av naturmangfoldloven § 8 at kravet til kunnskapsgrunnlaget skal være oppfylt før myndighetene fatter vedtak i saken. Det foreligger god kunnskap om verneverdiene i Slettnes naturreservat gjennom Forvaltningsplan for Slettnes naturreservat, Naturbase, Norsk rødliste for arter 2021, Artsdatabanken m.v. Statsforvalteren vil på dette grunnlaget fastslå at kunnskapsgrunnlaget etter naturmangfoldloven § 8 er oppfylt. Det tillegges dermed noe mindre vekt på føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9.

Av naturmangfoldloven § 48 første alternativ fremgår at dispensasjon bare kan gis dersom tiltaket ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig. Vilkårene er kumulative, det vil si at begge vilkårene må være oppfylt for at Statsforvalteren kan dispensere for omsøkt tiltak. Det at vilkårene er oppfylt gir ikke krav på dispensasjon. I avveiningen av om dispensasjon skal gis må det foretas en skjønnsmessig vurdering. Det skal også vurderes om en eventuell innvilgelse av søknaden kan føre til presedensvirkninger.

Det følger av forarbeidene til naturmangfoldloven at den generelle dispensasjonsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 48 ikke kan anvendes for å utvide rammen som er trukket opp i vernevedtaket. Bestemmelsen skal være en sikkerhetsventil for tiltak som ikke kunne forutses eller spesielle/særskilte tilfeller som ikke ble vurdert på vernetidspunktet, i første rekke bagatellmessige inngrep eller forbigående forstyrrelser.

Dispensasjon etter § 48 første alternativ omfatter tiltak som er forenlig med verneformål og verneverdier i det aktuelle området. Dette vil i noen grad avhenge av verneform. Generelt vil det ikke være adgang til å dispensere for tiltak og bruk som forutsetter større tekniske inngrep.



Bygging, vedlikehold og oppgradering av grusveger må etter Statsforvalterens vurdering ha vært tema under verneprosessen for Slettnes naturreservat. I verneforskriften kap. IV nr. 2 står det for eksempel at det ikke må iverksettes tiltak som kan endre eller forstyrre naturmiljøet. Et av de oppgitte eksemplene er bygging av veger. Videre kommer det frem at bestemmelsene i kap. IV ikke skal være til hinder for bruk og nødvendig vedlikehold av eksisterende veger, jf. verneforskriften kap. V nr. 4.

Verneforskriften for Slettnes naturreservat legger ikke opp til at forvaltningsmyndigheten skal kunne gi tillatelser til utvidelser, oppgraderinger og lignende av eksisterende veger. Tvert imot er det kun *nødvendig vedlikehold* av veger som er tillatt, jf. verneforskriften kap. V nr. 4.

Begrepet *nødvendig vedlikehold* innebærer etter vår vurdering at veger kan vedlikeholdes slik at den samme vegstandarden som var på vernetidspunktet opprettholdes. Det vil for eksempel ikke være tillatt å skifte til nytt vegdekke, utvide vegen i bredden, etablere nye grøfter m.v. Begrepet *nødvendig* innsnevrer etter vår vurdering vedlikeholdsarbeidet til det aller nødvendigste.

I Regjeringens resolusjon av 7. november 1996 i forbindelse med opprettelse av Slettnes naturreservat står det følgende merknad til verneforslaget, som vi antar er Miljøverndepartementets syn, sitat:

Fredningsforskriften tillater ikke større tekniske inngrep, og er restriktive med hensyn til motorferdsel.

Vi legger til grunn at oppgradering av vegen, herunder asfaltering, må ha vært vurdert i verneprosessen. Dersom det var lagt opp til at grusvegene skulle kunne få asfaltdekke eller lignende, burde det i verneforskriften ha vært åpnet opp for oppgradering av veger i naturreservatet.

Vi vurderer at etableringen av asfalt som toppdekke på en grusveg i Slettnes naturreservat strider mot formålet i verneforskriften.

Det står også at naturmangfoldloven § 48 i første rekke er ment for bagatellmessige tiltak eller forbigående forstyrrelser. Asfaltering av en 1,6 km grusveg i 3 meters bredde er etter Statsforvalterens vurdering ikke et bagatellmessig tiltak eller en forbigående forstyrrelse. Det er et omfattende og permanent tiltak, men i dette tilfelle ikke et irreversibelt tiltak. Slettnes naturreservat er vernet etter den strengeste verneformen vi har. I tillegg er det et Ramsar-område.



Vi vurderer at etableringen av asfalt som toppdekke på en grusveg i Slettnes naturreservat strider mot formålet i verneforskriften, og at vi ikke har adgang til å dispensere for tiltak som forutsetter større tekniske inngrep etter § 48 i naturmangfoldloven.

Formålet med fredningen er som tidligere nevnt å bevare et særpreget, lavtliggende strand og heilandskap på ytterkysten, med flere vann og partier med myr og vierkratt som utgjør hekke- og rasteplass for flere vade- og andefugler, jf. verneforskriften kapittel III og vedlegg 2.

I vedlegg 3 har vi lagt ved noen bilder som viser situasjonen før- og etter asfaltering. Det er etter vår vurdering helt klart at asfalteringen fremstår som et fremmedelement i dette landskapet som i dag inneholder svært få større tekniske inngrep. Det er også lagt ved bilder som viser ulike deler av landskapet og kulturminnene i området, jf. vedlegg 2.

Når det gjelder selve asfalten, så vil vi med bakgrunn i *Veileder i gjenbruk av asfalt* (April 2023) legge til grunn at asfalten ikke direkte skader jordsmonn, dyr og planter. Dette understrekes ved at asfalten er lagt på en eksisterende grusveg, at det er en kant med grus på hver side av asfalten og at grunn/vegetasjon ved siden av vegen ser ut til å være uberørt av tiltaket.

Når det er sagt, vil vi likevel påpeke at asfalt er et fremmed stoff i naturreservatet, og at stoffer og materialer som asfalten består av som utgangspunkt ikke hører hjemme i et naturreservat. Vi må kunne anta at asfaltkanten på sikt vil slites, spesielt når biler må kjøre ut til siden ved møtende trafikk. Dette kan resultere i at biter av asfalten kommer vekk fra vegen og ut i naturen. Vi antar at dette vil skje i begrenset grad, men over tid med stadig større og tyngre biler og økende trafikkmengde, vil også asfalten slites ned og det vil oppstå behov for vedlikehold av vegen.

Statsforvalteren vurderer at landskapet påvirkes negativt ved at grusveger i naturreservatet asfalteres, både fordi asfalt har en annen farge, innhold og konsistens enn grus og stein som allerede finnes i verneområdet, fordi det er et fremmedelement i naturen, fordi det i motsetning til en enkel grusveg gir et urbant preg på området og fordi oppfatningen og opplevelsen av det særpregede hei- og slettelandskapet påvirkes negativt av den asfalterte grusvegen.

Vi vurderer at etableringen av asfalt som toppdekke på en grusveg i Slettnes naturreservat vil kunne påvirke verneverdiene nevneverdig.



Statsforvalteren skal også vurdere presedensvirkninger når vi fatter vedtak etter verneforskriftene. Det finnes flere verneområder i fylket som har grusveger, for eksempel Komagværstranda naturreservat, Barvikmyran og Blodskytodden naturreservat og Tanamunningen naturreservat. Det kan tenkes at både privatpersoner og offentlige instanser kan ha et ønske om å oppgradere grusvegene i verneområdene med hensyn på for eksempel lettere vegvedlikehold og bedre standard på vegene.

Vi vurderer at en dispensasjon til asfaltering av grusveger i Slettnes naturreservat etter naturmangfoldloven § 48 vil kunne føre til presedensvirkninger for samme tiltak i tilsvarende verneområder.

Konklusjon

Statsforvalteren vurderer at asfaltering av grusveg i Slettnes naturreservat er et nytt større inngrep i verneområdet, som er i strid med verneformålet og kan påvirke verneverdiene nevneverdig, og at det derfor ikke er hjemmel etter § 48 i naturmangfoldloven til å gi dispensasjon til denne type tiltak.

Statsforvalteren vurderer at landskapet påvirkes negativt ved at grusveger i naturreservatet asfalteres, både fordi asfalt er et fremmedelement i naturen, fordi det gir et mer urbant preg på området og fordi oppfatningen og opplevelsen av det særpregede hei- og slettelandskapet endres.

Statsforvalteren vurderer også at en dispensasjon til asfaltering av grusveger i Slettnes naturreservat kan føre til presedensvirkninger for behandling av tilsvarende saker i andre verneområder.

Vilkårene for å gi dispensasjon er dermed ikke oppfylt, og vi avslår derfor søknaden.

Klageadgang

Vedtaket kan påklages til Miljødirektoratet innen 3 uker, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Klagen skal være skriftlig og begrunnet og sendes til Statsforvalteren i Troms og Finnmark, jf. forvaltningsloven § 32.

Med hilsen

Katrine Storeheier (e.f.)
assisterende statsforvalter

Tor Asbjørn Aslaksen Simonsen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent



Vedlegg:

- 1 Vedlegg 1 Foto og kart over asfaltert grusveg i Slettnes naturreservat
- 2 Vedlegg 2 Foto fra Slettnes naturreservat
- 3 Vedlegg 3 Foto før- og etter asfaltering