

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

23/6381-

22. juni 2026

Endringer i verneforskrift og retningslinjer for behandling av søknader om tillatelse til transport til og guiding - forskrift om vern av Hornøya og Reinøya naturreservat

Departementet vil i det følgende informere om tre mindre endringer i verneforskriften, og samtidig gi mer utfyllende retningslinjer om behandling av søknader etter bestemmelser som ble fastsatt i 2025.

Departementet forventer at ny bestemmelse om fremskyndet søknadsfrist vil bidra til at vedtak om tillatelse til transport og guiding, og eventuelle klager på slike vedtak, kan avgjøres i god tid før sesongstart februar/mars.

Departementet forventer at det med presiseringene i retningslinjene vil bli gitt tillatelse til et betydelig lavere antall aktører enn for 2026. Videre forventer vi at den enkelte tillatelse åpner for drift gjennom hele sesongen, innenfor rammene av naturmangfoldloven og verneforskriften. Derfor skal antall turer og gjester normalt ikke begrenses utover det som følger av krav i forskriften. Departementet vektlegger også at økt profesjonalisering og volum til hver aktør gjennom sesongen kan gi bedre og tryggere besøksopplevelser og bidra til mer informasjon om og bedre ivaretagelse av verneverdier.

Foruten det som er nevnt i forskriften punkt IX er Vardø kommune forvaltningsmyndighet etter verneforskriften og naturmangfoldloven kapittel V. Kommunen er også forvaltningsmyndighet for hele naturreservatet i felt. Departementet understreker at kommunen fortsatt har en sentral rolle i å bidra til å avdekke ulovlige forhold og ha dialog med Statsforvalteren om dette.

Endringer i verneforskriften

Kongen i statsråd fastsatte 19. juni 2026 forskrift om endringer i forskrift om vern av Hornøya og Reinøya naturreservat, se vedlegg.

Endringene medfører at søknad må sendes forvaltningsmyndigheten innen 15. august året før søknaden gjelder for. Bakgrunnen for dette er at vedtak i førsteinstans for sesongen 2026 ble truffet kort tid før sesongstart, og at klager på disse følgelig ble avgjort etter at virksomhetene var i gang med å transportere turister til Hornøya. Fremskyndet søknadsfrist skal bidra til at søknader sluttbehandles i god tid før sesongstart februar/mars.

Videre åpnes det nå for at forvaltningsmyndigheten kan gi flerårige tillatelser til transport og guiding etter forskriften punkt VI nr. 4. Se under om hvilke hensyn som skal vektlegges i vurderingen av varigheten av hver tillatelse.

Det er også fastsatt et nytt unntak for nødvendig tilsyn med eksisterende bygninger og anlegg.

Verneforskriften videreføres ellers slik den ble vedtatt 15. august 2025, inkludert krav om søknad og tillatelse til transport til og guiding på Hornøya, se kongelig resolusjon 15. august 2025: [Fastsetting av forskrift om endring i forskrift 28. januar 1983 nr. 120 om fredning for Hornøya og Reinøya naturreservat.](#)

På bakgrunn av Statsforvalterens ansvar for høring av saken ber vi Statsforvalteren kunngjøre forskriftsendringen i lokalpressen og orientere alle som har hatt den på høring og eventuelt andre berørte interesser.

Retningslinjer for behandling av søknader

Innledning

Av verneforskriften punkt III fremgår det at formålet med forskriften «er å bevare et viktig fuglefjell med tilhørende plantesamfunn, fugleliv og annet dyreliv som naturlig er knyttet til området. Videre er formålet å bevare et referanseområde for å følge utviklingen i naturen, særlig hekkende sjøfugl.» Viktige virkemidler for å nå disse målene er den særlige beskyttelsen fuglene i forskriften har fått mot skade og unødig forstyrrelser, samt bestemmelser om ferdsel og ferdselssoner i den sårbare hekketiden. Frem til 2025 var imidlertid ikke disse bestemmelsene tilpasset den kraftige økningen i turismen på Hornøya. Derfor ble det innført et generelt forbud mot ferdsel og aktivitet i sjøen. Videre ble stien gjennom fuglefjellet og sonene nedenfor stengt for ferdsel og aktivitet.

I forskriften punkt VI nr. 4 ble det åpnet opp for at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til transport og guiding i hekketiden, etter nærmere angitte vilkår for slik aktivitet. Forvaltningsmyndighetens avgjørelse av om og hvor mange søkere som skal få tillatelse, samt varigheten av hver tillatelse og fastsetting av andre vilkår, hører i stor grad til forvaltningens frie skjønn. Vurderingene må samtidig baseres på lovlige og saklige hensyn,

og vedtakene må samlet sett være innenfor rammene av naturmangfoldloven og verneformålet. Naturmangfoldloven § 37 tredje gir ledd en absolutt ramme for i hvor stor grad forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra forbudet mot aktivitet og ferdsel dersom dette kan medføre risiko for å skade eller forstyrre fuglene i hekketiden. Som det fremgår av bestemmelsen plikter forvaltningsmyndigheten å hindre at omfang av tiltak og aktivitet «forringer verneverdiene angitt i verneformålet». Dette er uttrykk for at hensynet til verneverdiene er overordnet andre samfunnshensyn, og at det er annen aktivitet og virksomhet som må tilpasse seg hva som er nødvendig for å ivareta verneverdiene, ikke omvendt. Departementet understreker derfor at ingen har rettskrav på få tillatelse til aktivitet og tiltak i et naturreservat, selv om vilkår for å få tillatelse er oppfylt. Avhengig av utviklingen i hekkesuksess på Hornøya, kan naturmangfoldlovens krav til beskyttelse av verneverdiene medføre at tidligere tillatelser må trekkes tilbake, eller at samtlige nye søknader en sesong må avslås.

Naturmangfoldloven §§ 8 til 12 skal trekkes inn i den skjønnsmessige vurderingen av både hvem som får tillatelse, vilkår i tillatsen og i hvilket omfang det samlet gis tillatelse til transport og guiding i hver søknadsrunde.

Hvor mange aktører som kan få tillatelse til transport og guiding

Basert på erfaringene med behandling av søknader for sesongen 2026 må det påregnes at forvaltningsmyndigheten fortsatt kan motta et stort antall søknader. Departementet mener naturmangfoldloven § 12 (miljøforsvarlige driftsmetoder og teknikker), er særlig relevant i denne sammenheng. Bestemmelsen lyder:

«For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater.

Valg av driftsmetoder, teknikk og lokalisering skal skje etter en samlet vurdering av naturmangfold og økonomiske forhold og gi de beste samfunnsmessige resultater. Videre fremgår det av naturmangfoldloven § 10 at det skal legges vekt på den samlede belastningen som verneområdet er eller vil bli utsatt for. Etter departementets vurdering betyr dette at forvaltningsmyndigheten må vektlegge hvordan selve organiseringen av turistvirksomheten på Hornøya samlet sett i hver sesong, alle tillatelser tatt i betraktning, kan gi de beste resultatene for samfunn, samtidig som verneverdiene ivaretas.

Verneformålet, retningslinjene i § 10 og § 12 og det lovbestemte minimumsvernet i naturmangfoldloven § 37, taler etter departementets vurdering for å unngå at det legges opp til at mange aktører bringer gjester til fuglefjellet samtidig i hekketiden. Besøkstrykket må holdes jevnt lavt både hver dag og gjennom sesongen, for på den måten å redusere risikoen for å skade eller forstyrre fuglelivet. Bestemmelser i verneforskriften bidrar til å holde besøkstrykket jevnt lavt forutsatt at antall aktører som får tillatelse begrenses. Begrensninger i antall aktører som får tillatelse er derfor helt avgjørende for å ivareta verneformålet, formålet

med den guidebaserte søknadsordningen og den lovbestemte beskyttelsen som følger av naturmangfoldloven § 37 tredje ledd. Når færre gjester ferdes på fuglefjellet samtidig, vil det også være enklere for guiden å påse at gjestene ikke forstyrrer fuglene, og ellers overholder andre bestemmelser i verneforskriften. Det vil også lette naturoppsynets kontroll med at forskriften overholdes.

For regjeringen er det i strategien [Norge i Nord – Nordområdepolitikken i en ny virkelighet](#) et mål å ha lønnsomt og mangfoldig næringsliv i nord som bidrar til bosetting, verdiskaping, beredskap og sikkerhet. Som det er vist til i strategiens innledning, har også *Totalberedskapskommisjonen* understreket betydningen av bosettingen i Øst-Finnmark. Årets sesong viser at tildeling av tillatelser til et stort antall aktører, men med et relativt lite antall turer totalt til hver aktør, kan være til hinder for naturbasert reiseliv på Hornøya bidrar til å nå målene i regjeringens strategi for Nord-Norge. Departementet viser også til at det etter naturmangfoldloven § 1 er et mål å ta vare på naturen slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden. I likhet med naturmangfoldloven § 12 og § 14 åpner denne bestemmelsen vektlegging av tema som nevnt i regjeringens strategi for Nord-Norge. Målene i strategien er etter departementets vurdering også hensyn som taler for å begrense antall aktører som får tillatelser, slik at de som får tillatelse har tilstrekkelig grunnlag for virksomhet gjennom hele sesongen.

Departementet har vurdert om det burde vært forskriftsfestet et øvre tak for hvor mange aktører som kan få tillatelse, men har funnet at dette ikke er hensiktsmessig eller nødvendig. Et tallfestet «tak» her i retningslinjene eller i forskriften kan være for høyt eller for lavt alt etter omstendighetene, og ikke gi uttrykk for hva som til enhver tid er tålbart samlet belastning i naturreservatet. Forvaltningsmyndigheten er nærmere til å vurdere dette konkret ut fra forholdene i hver søknadsrunde. Som nevnt over, gir naturmangfoldloven § 37 og verneforskriften absolutte rammer for det samlede omfanget av næringsaktivitet som kan tillates i naturreservatet. Naturmangfoldloven § 9 taler for at det de første årene med transport- og guideordning gis tillatelse til et svært begrenset antall aktører, og at det senere kan vurderes å utvide omfanget dersom erfaring eller ny kunnskap tilser at dette er forsvarlig.

Departementet understreker at et velfungerende hekkeområde med et rikt fugleliv på Hornøya også er en forutsetning for bærekraftig fugletursisme på Hornøya. Derfor bidrar god ivaretagelse av verneverdiene gjennom sterkere regulering av turismen også til å nå regjeringens mål i strategien for Nord-Norge.

Prioritering av søkere

Når forvaltningsmyndigheten som følge av ovennevnte ikke kan gi tillatelse til alle som søker, må forvaltningsmyndigheten prioritere blant søkerne. I den skjønnsmessige vurderingen av hvem som skal få tillatelse, skal det legges særlig vekt på om virksomheten (og dennes medarbeidere eller underleverandører) har kunnskap om Hornøya og Reinøya naturreservat (verneforskriften, verneverdier og påvirkningsfaktorer) og andre lokale forhold. Kunnskap om naturreservatet og lokale forhold er viktig for ivaretagelse av både fuglelivet i hekketiden og gjestenes sikkerhet (se omtale om sikkerhet under). Videre bør det blant annet legges vekt

på om virksomheten har annen relevant kunnskap om naturmangfold, særlig om sjøfugl og påvirkningsfaktorer. Kunnskap eller relevant erfaring som nevnt bør så langt råd er sannsynliggjøres eller dokumenteres.

Etter naturmangfoldloven § 14 skal tiltak etter loven også avveies mot andre viktige samfunnshensyn. Vær og vind er en stor utfordring for transporten til Hornøya, særlig i vinterhalvåret. Etter det departementet forstår er det ikke alle dager forsvarlig å transportere besøkende til Hornøya. Forvaltningsmyndigheten bør derfor legge vekt på sikkerhetshensyn. Eksempel på dette er om søkeren disponerer eller har tilgang til båt som ivaretar sikkerhet for de reisende, og som kan benyttes gjennom hele perioden tillatelsen gjelder for. Som et minimum må søker legge frem dokumentasjon om at fartøyet er klassifisert for det antall passasjerer som skal være med i hvert turfølge og at aktøren oppfyller de krav satt til persontransport jf. forskrift om fartøy under 24 meter som fører 12 eller færre passasjerer. Dette innebærer at aktør skal være registrert hos Sjøfartsdirektoratet i tråd med forskriftens § 3. Også når det gjelder sikkerhet bør det legges særlig vekt på erfaring og kunnskap om lokale forhold, inkludert vær og vind.

Departementet viser til krav i verneforskriften om at tillatelse bare kan gis samlet for transport og guiding. Transport- eller guideaktør kan benytte underleverandør til henholdsvis guiding eller transport. Det er virksomheten som får tillatelse etter forskriften som er part i saken, og som må legge frem relevant informasjon og dokumentasjon fra eventuell underleverandør. Virksomheten som får tillatelse, er ansvarlig for at forutsetningene for tillatelsen er oppfylt gjennom hele tillatelsens varighet. Underleverandør eller den enkelte ansatte er ikke part i saken, men vedkommende sin kompetanse, egnethet eller fartøy er en del av de faktiske forhold som ligger til grunn for avgjørelsen. Søkeren skal legge ved en forpliktelseserklæring fra underleverandøren hvor det kommer frem at vedkommende underleverandør som tilbyr transport vil stå for den aktuelle tjenesten i perioden det søkes for. Dersom det er tvilsomt om aktøren har tilgang til sikker båt eller guide med relevant kunnskap gjennom hele sesongen, kan det ikke gis tillatelse til samlet transport og guiding, jf. verneforskriften punkt VI nr. 4 bokstav a.

Virksomheter som kan operere etter forskriften punkt VI nr. 4 gjennom hele sesongen kan ha bedre forutsetninger for lønnsom drift og attraktive arbeidsplasser enn virksomheter som bare tilbys et lite antall turer gjennom mindre deler av sesongen. Stabil drift gjennom hele sesongen kan også bidra positivt til bosetting i tråd med regjeringens strategi. Videre kan økt profesjonalisering gjennom et visst omfang på virksomheten også bidra til økt kunnskap om naturmangfold og bedre formidling om og ivaretaking av verneverdier. Dette kan også gi bedre reiselivsprodukt og bedre omdømme for Hornøya og Vardø som turistdestinasjon. Etter departementets vurdering bør forvaltningsmyndigheten derfor prioritere virksomheter som kan opprettholde et tilbud med god kvalitet gjennom hele eller store deler av sesongen, innenfor rammene av naturmangfoldloven og verneforskriften.

Det skal i prioriteringen av søkere også vektlegges hvordan den aktuelle aktøren, dersom denne har drevet søknadspliktig guiding i området tidligere, har overholdt regelverk og

føringer i forskriften og tillatelser i tidligere sesonger. Aktører som følger opp bestemmelser i eller i medhold av forskriften på en god måte skal prioriteres blant søkere, mens aktører som ikke gjør dette må påregnes å ikke få fornyet sin tillatelse. Aktører som i det vesentlige ikke har gjennomført transport og guiding i henhold til tidligere tillatelse, kan ikke regne med å få ny tillatelse. Derfor skal søkerne så langt råd er gjøre rede for sin aktivitet i tidligere sesonger. Aktører som ikke overholder bestemmelser må også påregne å få sin tillatelse opphevet eller endret underveis i sesongen, se omtale av dette under.

Omfanget av aktivitet og omgjøring av tillatelse

Departementet viser til at det følger direkte av forskriften punkt VI nr. 4 hvor mange gjester og antall turer hver aktør kan transportere daglig. I tillegg følger det av ovennevnte at det bare skal gis tillatelse til et svært begrenset antall aktører. Departementet legger derfor til grunn at det i utgangspunktet derfor ikke er nødvendig begrensning i selve tillatelsen antallet turer og gjester hver aktør totalt kan transportere hver sesong.

Forskriften åpner nå for at det *kan* gis flerårige tillatelser. Dersom forvaltningsmyndigheten reduserer besøkstrykket gjennom å begrense antall aktører som får tillatelse, er det mer forsvarlig å gi tillatelser som varer i flere år. Flerårige tillatelser gir virksomhetene mer forutsigbare rammevilkår i tråd med regjeringens strategi for Nord-Norge, samtidig som det gjør det mulig å revurdere situasjonen i lys av ny kunnskap om påvirkning på verneverdier. Departementet antar femårige tillatelser kan være et utgangspunkt, men dette må forvaltningsmyndigheten vurdere konkret i hver enkelt sak ut fra hvordan verneverdiene er og forventes å bli påvirket i den aktuelle perioden det søkes om tillatelse for. Videre må momentene om søkerens egnethet og kvalifikasjoner nevnt over også vektlegges ved fastsetting av tillatelsens varighet.

Tillatelser kan oppheves eller endres, og vi antar dette kan bli særlig aktuelt for flerårige tillatelser. Dersom det er nødvendig for å hindre uforutsette vesentlige skadevirkninger på verneverdiene, åpner naturmangfoldloven § 67 første ledd bokstav a for å oppheve eller endre vilkår i tillatelsen før tillatelsen utløper. Aktører som ikke overholder bestemmelser må også påregne å få sin tillatelse opphevet eller endret underveis i sesongen, jf. § 67 første ledd bokstav e. § 67 bokstav f viser videre til andre omgjøringsregler. Eksempler på dette er adgangen til å omgjøre vedtak dersom sentrale forutsetninger for vedtaket svikter, for eksempel dersom parten ikke lenger har egnet guide eller sikker båt, eller «overdrar» tillatelsen til aktører som ikke har vært gjenstand for vurdering etter forskriften og retningslinjene her. En eventuell kjøper av tillatelsen har ikke rettigheter og plikter i henhold til vedtaket.

Dersom det avdekkes aktivitet basert på kjøpt tillatelse, må Statsforvalteren vurdere om det skal reageres på overtredelser av bestemmelser om ferdsel og aktivitet, med sanksjoner som nevnt i naturmangfoldloven kapittel IX. Dersom det tidlig viser seg at en søker ikke har til hensikt å gjennomføre transport og guiding i henhold til tillatelsen, vil det kunne anses som at forutsetningene for tillatelsene ikke lenger er til stede. Statsforvalteren bør i slike tilfeller raskt

varsle vedkommende om at tillatelsen kan bli omgjort, og at andre kvalifiserte søkere i stedet kan få tillatelse.

Forvaltningsmyndigheten for verneområdet

Miljødirektoratet delegerte i vedtak 10. november 2023 forvaltningsmyndigheten fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark til Vardø kommune for fire verneområder i kommunen, se vedlegg. Her fremgår det også at Statsforvalteren skal behandle saken som førsteinstans der kommunen selv er part eller tiltakshaver. Forskriften punkt IX om ansvar for å behandle søknader om tillatelse til transport og guiding presiser derfor det som siden delegeringen i 2023 har vært gjeldende når kommunen selv anses som søker.

Av vedtaket om delegering fremgår det videre at Statsforvalteren fortsatt har delegert myndighet etter naturmangfoldloven kap. IX om håndheving og sanksjoner i disse verneområdene. Miljødirektoratet oppfordret derfor den gang kommunen til å ha dialog med Statsforvalteren om oppfølging av ulovlige forhold. Departementet understreker at kommunen fortsatt har en sentral rolle i å bidra til å avdekke ulovlige forhold i verneområdene og ha dialog med Statsforvalteren om dette, selv om Statsforvalteren behandler søknader om tillatelse etter forskriften punkt VI nr. 4. Eksempler på hendelser kommunen bør ha dialog med Statsforvalteren om, er om kommunen avdekker at aktører gjentatte ganger har med seg turister som ferdes utenfor tillatte områder. Kommunen bør også varsle Statsforvalteren dersom kommunen observerer nye aktører som ikke selv har fått tillatelse, men har kjøpt denne av andre. Det er kun den virksomheten som har fått tillatelse til samlet transport og guiding som er part i saken, og som har rettigheter og plikter i henhold til tillatelsen. Det er ellers SNO, og ikke Statsforvalteren, som normalt er kontrollmyndighet i felt i verneområdene, også der kommunen er forvaltningsmyndighet.

Med hilsen

Øivind Dannevig (e.f.)
avdelingsdirektør

Ernst Inge Espeland
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Vedlegg:

Endringsforskrift 19. juni 2026

Kongelig resolusjon 19. juni 1016

Vedtak 10. november 2023 om delegering av myndighet til Vardø kommune

Kopi:

Miljødirektoratet

Adresseliste

Statsforvalteren i Troms og Finnmark	Postboks 700	9815	VADSØ
Vardø kommune	Postboks 292	9951	VARDØ