



KONGELIG RESOLUSJON

Klima- og miljødepartementet
Statsråd: Andreas Bjelland Eriksen

Ref.nr.:
Saksnr.: 23/6381
Dato: 15. august 2025

Fastsetting av forskrift om endring i forskrift 28. januar 1983 nr. 120 om fredning for Hornøya og Reinøya naturreservat

1. Innledning

Klima- og miljødepartementet foreslår å fastsette forskrift om endring av forskrift om fredning for Hornøya og Reinøya naturreservat. Det er bare Kongen i statsråd som kan fastsette forskrift om større endringer i eksisterende verneforskrifter, jf. naturmangfoldloven § 34.

2. Forslag

2.1. Hovedinnhold i forslaget

Hornøya og Reinøya naturreservat ble vernet ved kongelig resolusjon 28 januar 1983 med hjemmel i naturvernloven (1970) § 8, jf. § 10. Formålet med vernet var «å bevare et viktig fuglefjell med tilhørende plantesamfunn, fugleliv og annet dyreliv som naturlig er knyttet til området». Det har vært betydelig økning i turismen på Hornøya siden 2016. Feltstudier viser at turister ikke overholder ferdselsbestemmelser i verneforskriften, forstyrrer fuglelivet og bruker areal fuglene ellers ville benyttet til hekking. Siden 2016 har det vært dårlig og nedadgående hekkesuksess for sterkt og kritisk truede fuglearter. Forskriften regulerer i dag ikke ferdsel til og fra Hornøya, og det er opp til eier av flytebryggen (Vardø havn) å eventuelt begrense ferdselen til øya. Det er i dag ikke etablert noe system for å sikre at turistene overholder ferdselsbestemmelsene. For å styrke ivaretagelsen av verneformålet foreslår departementet at turister bare kan ferdes i mindre grupper i følge med guide gjennom fuglefjellet i hekketiden. Departementet foreslår blant annet:

- Forbud mot ferdsel til og fra Hornøya, samt forbud mot ferdsel gjennom og ved fuglefjellet i hekketiden.
- Statsforvalteren kan gi tillatelse til ferdsel med båt til flytebryggen nedenfor fuglefjellet på vestsiden av Hornøya, og videre guidet ferdsel til fots på land i merket sone og merket tursti ved fuglefjellet opp mot traktorvegen til Vardø fyr.
- Tillatelse kan bare gis samlet for transport og guiding, for maksimalt fire ankomster daglig per tillatelse og innenfor tidsrommet kl. 0900 – 1700.
- Det skal ikke være mer enn 11 personer i hver ankomst og minst én guide i følge med hver slik gruppe på land.

- Guiden skal så langt mulig påse at fuglene ikke forstyrres unødig, at ingen personer ferdes utenom områder og tidspunkt ferdsel ikke er tillatt, at det ikke oppstår trengsel mellom ulike turfølger og at turfølget returnerer samlet sammen med guide til flytebryggen.
- Tillatelse kan gis med inntil ett års varighet.
- Søknad må sendes forvaltningsmyndigheten innen 1. desember året før tillatelsen gjelder for.

Videre foreslår departementet at forbudet mot bruk av fiskeredskaper sjøfugl kan drukne i (garn og kilenot) utvides noe. Departementet foreslår at Vardø kommune fortsatt er forvaltningsmyndighet for naturreservatet. For å ivareta krav til habilitet, får Statsforvalteren i Troms og Finnmark myndighet til å gi tillatelse til guidet transport og ferdsel på Hornøya. Kommunen beholder annen forvaltningsmyndighet etter verneforskriften.

Verneformålet utvides til at formålet også er å bevare et referanseområde for å følge utviklingen i naturen, særlig hekkende sjøfugl.

2.2.Hjemmelsgrunnlag

Forskriften fastsettes med hjemmel i naturmangfoldloven (nml.) §§ 34, 37, 62 og 77. Nml. § 34 har generelle regler om hva en verneforskrift kan og skal inneholder bestemmelser om, inkludert at visse tiltak ikke må utføres uten at søknad på forhånd er sendt forvaltningsmyndigheten og denne deretter har gitt tillatelse. Vilåårene for vern av naturreservat følger av § 37 første ledd:

«Som naturreservat kan vernes områder som

- a. inneholder truet, sjelden eller sårbar natur,*
- b. representerer en bestemt type natur,*
- c. på annen måte har særlig betydning for biologisk mangfold,*
- d. utgjør en spesiell geologisk forekomst, eller*
- e. har særskilt naturvitenskapelig verdi.»*

Det er tilstrekkelig at ett av vilåårene er oppfylt.

Av § 37 tredje ledd følger det videre at

«I et naturreservat må ingen foreta noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet. Et naturreservat kan totalfredes mot all virksomhet, tiltak og ferdsel.»

Bestemmelsen medfører et lovpålagt minstenivå av beskyttelse i alle naturreservat. Det betyr at verneforskriften skal inneholde bestemmelser som bidrar til at verneverdiene ikke forringes, og motsatt at verneforskriften ikke kan inneholde unntak som bidrar til at verneverdiene forringes.

Departementet viser til at sterkt og kritisk truede fuglearter bruker Hornøya store deler av året, og at området inneholder naturtypen *fugleffell-eng og fugletopp*. Videre har området på grunn av overvåkning av fuglelivet over lang tid også særskilt naturvitenskapelig verdi.

Forslaget pålegger søknadsplikt for ferdsel til og fra fuglefjellet i hekketiden, og forventes å gi mindre negativ påvirkning på verneverdiene enn gjeldende verneforskrift. § 62 gir hjemmel for å tildele forvaltningsmyndighet gjennom endring i verneforskriften. § 77 viderefører og gir hjemmel til å endre eldre verneforskrifter. Departementet vurderer at vilkårene for å fastsette endringer i verneforskriften i samsvar med det vedlagte forslaget er oppfylt.

2.3. Begrunnelse for forslaget

Forslaget vil gi grunnlag for fortsatt ivaretaking av viktige verneverdier samtidig som det i tråd med naturmangfoldloven § 34 og § 37 tredje ledd fastsettes nye rammer for naturbasert reiseliv i naturreservatet. Departementet vurderer at krav om guidet turisme vil gi bedre ivaretaking av sterkt og kritisk truet fugleliv.

Forslaget vil også bidra til å nå de nasjonale målene og andre mål for naturmangfold som Stortinget sluttet seg til gjennom bl.a. behandlingen av Meld. St. 35 (2024-2025) *Bærekraftig bruk og bevaring av natur - Norsk handlingsplan for naturmangfold*. De nasjonale miljømålene for naturmangfold er:

1. Økosystemene skal ha god tilstand og levere økosystemtjenester
2. Ingen arter og naturtyper skal utryddes, utviklingen til truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres og
3. Et representativt utvalg av norsk natur skal tas vare på for kommende generasjoner.

Ved at verneforskriften styrker ivaretakingen av truet fugleliv, forventes forskriften å særlig bidra til at nasjonalt mål 2 nås.

Verneområdet bidrar til å nå bevaringsmålene i naturmangfoldloven § 33, særlig bokstav c (truet natur) og bokstav h (referanseområde for å følge utviklingen i naturen). Departementet forslår at bokstav h synliggjøres i verneformålet i verneforskriften.

Departementet viser også til FNs bærekraftsmål 15, spesielt de delmålene som omhandler

- beskyttelse, gjenoppretting og bærekraftig bruk av økosystemene
- å redusere ødeleggelsen av habitater
- å stanse tap av biologisk mangfold

2.4. Verneverdier

Naturreservatet består av øyene Hornøya og Reinøya, de to holmene Prestholmen og Avløysa samt noen mindre holmer mellom Hornøya og Reinøya. Naturreservatet dekker et areal på 1968 dekar, hvorav ca. 1500 dekar er landareal og ca. 500 dekar er sjøareal. Formålet med vernet er å bevare et viktig fuglefjell med tilhørende plantesamfunn, fugleliv og annet dyreliv som naturlig er knyttet til området.

De viktigste vernekvalitetene på Hornøya og Reinøya er knyttet til hekkende sjøfugl og den truede naturtypen *fuglefjell-eng og fugletopp*. Hornøya er hekkeområde for bl.a. krykkje, lomvi, polarlomvi, alke, lunde og havhest. Samtlige av disse artene er vurdert

som truet på den norske rødlista for arter. Lomvi og polarlomvi er kritisk truet, havhest, krykkje og lunde er sterkt truet og alke er vurdert som sårbar.

Siden 1980 har Hornøya vært ett av referanseområdene i det nasjonale overvåkingsprogrammet for sjøfugl, og en rekke arter blir overvåket og forsket på. Arbeidet med å overvåke sjøfuglbestandene i Norge gjennomføres nå hovedsakelig gjennom programmet SEAPOP (SEAbird POPulations), som ble etablert i 2005. SEAPOP er et helhetlig og langsiktig overvåkings- og kartleggingsprogram for norske sjøfugler. Programmet har bidratt med betydelig ny kunnskap om utbredelsen av, tilstanden til og utviklingen av norske sjøfuglbestander. I 2005 ble Hornøya en av nøkkellokalitetene i SEAPOP. Hornøya har noen av de lengste tidsseriene på bestandstall, overlevelse og hekkebiologi hos sjøfugl i Norge. Hornøya er også referanseområde i en langsiktig overvåking av miljøgifter i sjøfuglegg. Kunnskapsgrunnlaget om sjøfugl på Hornøya vurderes derfor som svært god. De artene som overvåkes er toppskarv, krykkje, lomvi, lunde, svartbak og gråmåke. SEAPOP registrerer også hekkesuksess for arter som overvåkes. Data i Miljødirektoratets tilråding viser i hovedsak dårlig hekkesuksess for alle vurderte arter i perioden 2007 til 2024.

2.5. Påvirkningsfaktorer

Artenes bestandsreduksjon har ulike årsaker. Det er summen av påvirkningsfaktorer som avgjør bestandsutviklingen. NINA utarbeidet i 2014 en litteraturstudie om effekter av forstyrrelser på kolonihekkende fugl og effekter av avbøtende tiltak (Lorentsen og Follestad 2014). NINA skriver i sitt sammendrag at menneskelige forstyrrelser, spesielt i hekketiden kan være negativt for mange arter. De vanligste effektene er at fuglene slutter å hekke i de mest forstyrrede områdene, at hekkesuksessen reduseres, at ungeveksten reduseres, eller at voksenfuglenes energiforbruk øker. Alle artene responderer på forstyrrelser, men spesielt for alkefugl er kunnskapen om mulige forstyrrelser mangelfull.

NINA publiserte i 2018 NINA-rapport 1528 "*Effektstudie av turisme på sjøfugl. Hvordan påvirker ferdsel hekkende sjøfugl på Hornøya*" (Reiertsen et al. 2018). Resultatene viser at forstyrrelse av ferdsel hadde en betydelig negativ effekt på hekkesuksessen hos lomvi og toppskarv. Tilsvarende effekter ble ikke funnet hos krykkje, men det var en svak trend mot lavere hekkesuksess også hos denne arten.

NINA-rapport 1528 gir en konkret vurdering av effekter av ferdsel på Hornøya, noe som er verdifullt i en vurdering av ferdselsbestemmelser i dette aktuelle området. Sammen med internasjonal forskning sammenstilt i NINA-rapport 1033 vurderes kunnskapsgrunnlaget om effekter av ferdsel på hekkesuksess for sjøfugl på Hornøya som relativt god. Det finnes imidlertid undersøkelser fra andre hekkekolonier for sjøfugl som viser at tilstedeværelse av folk kan gi positivt utslag på hekkesuksess (Hentati-Sundberg et al. 2021). Fravær av folk førte til økt tilstedeværelse av havørn og redusert hekkesuksess til lomvi. Ørnen tok ikke lomvi, men skremte lomvi fra reiret slik at gråmåke og ravn kunne røve egg.

I en vitenskapelig artikkel fra mars 2023 "*Your place or mine? Exploring birdwatching tourists' behavior disturbing birds in a nature reserve*" (Aas et al. 2023) undersøkes besøkendes adferd på Hornøya. De fleste besøkende forholder seg til de regler som

gjelder. Likevel ble det i studieperioden registrert 21 tilfeller av ulovlig adferd og 23 tilfeller av upassende adferd. Det siste er i hovedsak forstyrrelse av hekkende fugl innenfor areal hvor ferdsel er tillatt. Besøkende ble kategorisert i gruppene generalister, fuglekikkere og fuglefotografer. Ulovlig og upassende adferd ble registrert hos samtlige grupper, men det var en overvekt av slik adferd hos fuglefotografer.

Hornøya er en viktig attraksjon for besøkende. I sluttanalysen for verdiskapningsprogrammet (Haukeland og Brandtzæg 2014) ble det påpekt at et resultat var at fugleturismen på Hornøya økte betraktelig, samtidig som det skapte et dilemma på Hornøya fordi belastningen ble stor.

Vardø havn har siden 1991 registrert antall besøkende på Hornøya. I 1991 var det om lag 250 besøkende, og antallet besøkende har steget jevnt frem til 2015, da om lag 1600 personer besøkte øya. I 2016 sendte NRK serien «Fuglefjellet Hornøya – minutt for minutt». Hornøya hadde da 2000 besøkende. Besøkstall har siden 2016 med enkelte unntak steget betydelig:

År	Turister
2017	2300
2018	1445
2019	2233
2020	1470
2021	1200
2022	3048
2023	3447
2024	4064

Foreløpige tall fra Vardø havn for 2025 indikerer 40 prosent økning sammenlignet med samme periode i 2024. Departementet antar nedgang i besøkstall 2020 og 2021 skyldes koronapandemien. Tallene for 2021 er usikre.

Departementet finner det lite tvilsomt at økt ferdsel på Hornøya gir økt forstyrrelse i hekketiden, og dermed økt belastning på verneverdiene. Samtidig utelukker ikke departementet at økt tilstedeværelse av folk kan føre til mindre ørn i området, og dermed mindre røving av reir.

Det er også en del aktivitet på sjøen som kan gi negative effekter, dette omfatter bl.a. båttrafikk, snorkling, svømming sammen med fugl på matsøk, fiske mm. På global skala er bifangst av sjøfugl i ulike fiskerier en av de største påvirkningsfaktorene. Dette er også en viktig påvirkningsfaktor i Norge (Kilde: *Nasjonal handlingsplan for bedre situasjonen for sjøfuglbestandene 2025-2035*).

I NINA-rapport 1528 er det gjort nærmere rede for påvirkningen fra båtkjøring og annen ferdsel i sjøen i naturreservatet. Feltstudien viser turister som fraktes ut og svømmer med lomvi, som er kritisk truet. NINA skriver:

«Dette er et område hvor sjøfuglene, særlig alkefugler som lomvi, polarlomvi, alke og lunde benytter til hvile og beiting. Frakt av turister til Hornøya foregår med båt gjennom dette området, og på travle dager i høysesongen kan denne båttrafikken opptre så ofte som 7-10 ganger per dag. Alkefugler som befinner seg på vannet når båter kommer forbi, responderer ved å forsøke å svømme, dykke eller fly unna. Det finnes et par studier som har sett på effekter av båttrafikk på sjøfugl. Blant annet et studie på marmordvergteist (*Brachyramphus marmoratus*) som viste at fugler som holder fisk i nebbet (som skal gis til ungen) svelger som oftest denne når de blir forstyrret av båter (Speckman m.fl. 2004), noe som kan påvirke det normale beiteregimet deres og dermed føre til energetiske kostnader for individene. Dette kan være kritisk særlig i sesonger med begrenset mattilgang. Et annet studie på kort-nebbdvergteist (*Brachyramphus brevirostris*) viste at også deres beiteadferd ble forstyrret av passerende båter (Agness m.fl. 2008). Hekking og å bringe mat til ungene koster mye for sjøfugl, og særlig alkefugl som har spesielt høye kostnader med å fly. Hvile og beiting for å opprettholde sin egen kroppskondisjon er derfor svært viktig for disse fuglene, og forstyrrelser som kan ødelegge deres mulighet til hvile og restitusjon er derfor bekymringsfullt. I tillegg til båttrafikk ved frakt av turister til og fra Hornøya har det også startet opp en turistaktivitet hvor turister fraktes ut for å svømme og dykke med lomvi. Hvordan båttrafikk, svømming og dykking med lomvi eventuelt påvirker fuglene har vi ikke sett på i dette studiet, men det ble gjort observasjoner av at lomvi flyktet fra svømmende turister og båter (se figur 13). I løpet av juli hopper lomviunger som enda ikke er flyvedyktige ut fra fuglefjellet, og legger på svøm sammen med faren sin ut til beiteområder i det sør-østlige Barentshavet. Enkelte dager kan tusenvis av unger hoppe, og befinne seg på vannet. Dette er en særlig sårbar og kritisk tid for disse ungene, da forstyrrelser fra båter og svømmende kan hindre dem i å finne eller komme bort fra faren sin. I dette stadiet er de fortsatt ikke blitt gode dykkere og av-henger fullt og helt av faren for å finne mat.»

2.6. Effekter av forslaget

Verneforskriften åpner i dag for ferdsel gjennom fuglefjellet i hekketiden, og har i dag ingen begrensninger i antall besøkende verken til øya eller på selve fuglefjellet. Videre er det heller ikke i dag etablert noe system for oppsyn som sikrer at turistene overholder ferdselsbestemmelsene. I lys av utviklingen i antall besøkende gir dette en svak ivaretaking av verneverdiene.

Ferdselsforbudet i sjø og krav om søknad og tillatelse for persontransport til Hornøya vil gi bedre kontroll med trafikken til Hornøya og mindre belastning i sjøen. Utvidelse av forbudet mot garn og kilenot vil redusere risikoen for drukning. Videre forventes et generelt forbud mot ferdsel ved og gjennom fuglefjellet uten følge med guide i hekketiden å gi vesentlig bedre ivaretaking av verneverdiene enn dagens forskrift. For det første vil antall besøkende begrenses til en fast mengde for hver transport, for hver dag og for året samlet. For det andre forventes guidens veiledning og informasjon om verneverdier, trusler og ferdselsbestemmelser, samt tilsyn med turistene, å gi betydelig bedre etterlevelse av vernebestemmelsene enn om turistene kan vandre «fritt» og i større mengder.

Fuglene tar i bruk hekkeområdene noe tidligere enn dagens forskrift tar høyde for. Ved at ferdselsforbudet fremskyndes til 15. februar, vil forskriften gi bedre ivaretagelse av verneverdiene.

2.7. Andre interesser

Fuglelivet på fuglefjellet på Hornøya og Reinøya naturreservat tiltrekker seg stadig flere turister. Turismen og de som tilbyr turistene opplevelser, varer og tjenester vil dermed bli påvirket ikke bare av endringer i verneforskriften, men også bestandsutviklingen for fugl på Hornøya. Departementet vurderer at økt ivaretaking av sterkt og kritisk truet fugleliv vil bidra til å sikre det fremtidige naturgrunnlaget for en viktig del av reiselivet i Vardø kommune. Det er ikke reindrift på verken Hornøya eller Reinøya. Forslaget har ingen direkte konsekvenser for Kystverkets utleie og vedlikehold av Vardø fyr. Det gjeldende unntaket for ferdsel fra Landingen til fyret videreføres. I hekketiden må gjester som skal gå gjennom fuglefjellet fra flytebryggen til fyret og tilbake ha følge med guide. Det samme gjelder gjester som har besøkt fyret via Landingen og som ønsker å returnere gjennom fuglefjellet og videre fra Hornøya via flytebryggen (sone C i vernekartet).

2.8. Naturmangfoldloven kapittel II

Departementet har gjennomgående gjort vurderinger av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12, se særlig punkt 2, 3 og 8. Departementet vil her oppsummere disse vurderingene:

Forslaget bygger på tilgjengelig kunnskap om naturmangfoldet og effekten av tiltak (§ 8), inkludert samlet belastning (§ 10). Etter departementets vurdering foreligger det tilstrekkelig kunnskap både om dagens situasjon og om hvilke virkninger forslaget antas å ha for verneverdiene. Det forventes redusert samlet belastning og bedre ivaretaking av verneverdier. Det er derfor mindre grunn til å legge vekt på føre-var-prinsippet (§ 9). Stadig økt turisme på Hornøya har gitt økt miljøforringelse i naturreservatet. Kostnadene ved å begrense miljøforringelsen vil med forslaget dekkes av turistene gjennom betaling for transport, guiding, informasjon og naturveiledning (§11). Departementet foreslår begrensninger i ferdselen og driftsmetoder som både gir langsiktig grunnlag for reiseliv og som begrenser skade på verneverdier (§ 12).

3. Samfunnsnytte og konsekvenser av verneforslaget

I punk 3.1 til. 3.6 gis en vurdering av hovedspørsmålene i utredningsinstruksen. I punkt 3.7 gis det en kort samfunnsøkonomisk vurdering av forslaget.

3.1. Hva er problemet og hva man vil oppnå

Den samlede belastningen på sjøfugl i Norge er stor, og for en del sjøfuglarter er situasjonen kritisk (Kilde: *Nasjonal handlingsplan for å bedre situasjonen for sjøfuglbestandene 2025–2035*). Siden 2010 har sjøfuglene i Norge hatt en negativ utvikling. På Hornøya og Reinøya hekker lomvi og polarlomvi som er kritisk truet (CR), havhest, krykkje og lunde som er sterkt truet (EN) og alke som er sårbar (VU). Årsakene til den nasjonale bestandsreduksjonen er sammensatt og omfatter predasjon, forurensing, forstyrrelser i hekketid både på land og ved næringssøk i sjøen, klimaeffekter, næringstilgang, drukning i fiskeredskaper med flere. På Hornøya er sterkt og kritisk truede fuglearter påvirket av ferdsel, og hekkesuksessen er nedadgående. Ørn har også vært en utfordring, men etter det departementet forstår har Vardø havn observert lite ørn i 2025 sammenlignet med foregående år. Forstyrrelser i form av ferdsel fra besøkende har antakelig økt i takt med betydelig økning av antall besøkende på Hornøya senere år. Det er

også en del aktivitet på sjøen som kan gi negative effekter, dette omfatter bl.a. båttrafikk, snorkling, svømming sammen med fugl på matsøk, fiske mm.

Det er behov for å redusere den samlede belastningen for å øke hekkesuksessen og bedre ivaretagelsen av verneverdiene.

3.2. Hvilke tiltak er relevante?

Miljødirektoratet har vurdert ulike alternativer for regulering av ferdsel i naturreservatet. Felles for samtlige alternativer er at ferdselsforbudet på land utvides til 15. februar – 31. august, og at det blir forbudt å ferdes på stien gjennom fuglefjellet i hekketiden. Videre foreslår Miljødirektoratet et nytt forbud mot ferdsel i sjøen i samme periode. Forbudet omfatter motorferdsel inkludert vannskuter, bruk av båt og kajakk, fiske, kiting, dykking, snorkling og lignende.

Forskjellen mellom alternativene er i hovedsak knyttet til regulering av ferdsel nedenfor fuglefjellet. Alle alternativene viderefører utgangspunktet i dagens verneforskrift med et generelt ferdselsforbud for ferdsel på land, men med ulike bestemmelser om unntak fra ferdselsforbudet ut fra en avveining mellom hensynet til fuglelivet og hensynet til reiselivsnæringen og opplevelsesverdier.

Nullalternativet innebærer at gjeldende forskrift videreføres. Det betyr at det ikke er noen begrensninger i ferdselen til sjøs til og fra Hornøya, at det er ferdselsforbud i perioden 1. mars – 15. august og unntak fra dette ferdselsforbudet i nærmere angitte deler av naturreservatet, nær fuglenes hekkelokaliteter. Den samlede belastningen i den sårbare hekketiden er fra før stor, og må forventes å øke ytterligere i dette alternativet.

Alternativ 1 – Unntak fra ferdselsforbudet i avgrensede kartfestede områder

Alternativ 1 følger i stor grad anbefalingene fra Statsforvalterens tilråding og innebærer direkte unntak fra ferdselsforbudet på land for oppsyn, og i to avgrensede kartfestede områder. (Området rundt Landingen, vegen opp til Vardø fyr og området rundt fyret, samt området nedenfor fuglefjellet på vestsiden av Hornøya.) Det tillates ikke ferdsel gjennom fuglefjellet i hekketiden.

Alternativ 2 – Unntak fra ferdselsforbudet i avgrenset område og åpning for dispensasjon (Miljødirektoratets anbefaling)

Alternativ 2 gir også direkte unntak fra ferdselsforbudet i forbindelse med oppsyn og i kartfestet område rundt Landingen, vegen opp til Vardø fyr og området rundt fyret. Det foreslås at ferdsel ut over dette kreves dispensasjon fra forvaltningsmyndigheten, inkludert ferdsel i sjø. Forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til ferdsel med båt til flytebryggen nedenfor fuglefjellet og ferdsel i sone avmerket på vernekart. Tillatelse kan gis innenfor tidsrommet kl. 10.00-16.00.

Alternativet åpner for videre turistvirksomhet på Hornøya, men regulert gjennom søknad og innenfor avgrenset areal og tidsrom. Dette gir mulighet til å sette vilkår for tillatelse. Aktuelle vilkår kan være begrensning i antall besøkende pr dag, krav til gruppeansvarlig (guide), tidsbegrensninger mv. Stien fra flytebryggen til Landingen og fyret stenges i hekketiden.

Alternativ 3 – Unntak fra ferdselsforbudet for nødvendig ferdsel

Alternativ 3 innebærer et generelt ferdselsforbud nedenfor fuglefjellet, og kun hjemmel til å gi dispensasjon til ferdsel i forbindelse med kartlegging, overvåking og forskning. Alternativ 3 innebærer en vesentlig endring av gjeldende forskrift og forslaget som ble sendt på høring. Dette alternativ vil antakelig kreve ny høring.

Alternativ 4 – Håndstiging og ferdsel gjennom fuglefjellet i hekketiden kun i følge med guide som har fått tillatelse (Klima- og miljødepartementets forslag)

Departementet har etter dialogmøte med Vardø kommune vurdert dette som et fjerde alternativ. I forbindelse med verdiskapingsprogrammet, "Naturarven som verdiskaper" (2009-2013), er ulike typer vertskaps- og guide-ordninger på Hornøya diskutert, uavhengig av bestemmelser i verneforskriften. Dette kunne sikret at personell var til stede for å informere om naturverdiene og samtidig påse at besøkende forholdt seg til de bestemmelser som gjelder. Det har ikke lyktes å få på plass noen slik ordning. Til en viss grad gjennomføres det organiserte turer, fotokurs og lignende med guide/instruktør. Dette omfatter imidlertid en begrenset andel av de besøkende og guidene og instruktørene har formelt sett ingen rolle i å sikre at bestemmelser blir overholdt.

Alternativ 4 innebærer at dagens mer eller mindre frie ferdsel til sjøs og transport av turister til flytebryggen opphører. I tillegg opphører den frie ferdsel på turstien. Forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til persontransport til flytebryggen og guidet ferdsel gjennom fuglefjellet i perioden 0900 - 1700. Guiden plikter å påse at turistene ikke ferdes utenfor tillatte områder og returnerer fra Hornøya sammen med guide. Dette vil etablere en formell og rettslig ramme for guideordning på Hornøya, og ordningen vil finansieres av virksomheten og turistene gjennom betaling for tjenestene. Guidene vil være forpliktet til å følge bestemmelser i eller i medhold av verneforskriften.

Supplerende alternativ – uttak av ørn

Både studier og observasjoner viser at besøk fra havørn på Hornøya fører til at lomvi forlater reiret, som da ble utsatt for predasjon fra gråmåke og ravn. Vardø kommune, som også er forvaltningsmyndighet for naturreservatet, har både skriftlig og muntlig i møte anmodet om at verneforskriften endres slik at det åpnes for skyting av ørn.

3.3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene

Forslaget reiser spørsmål ved om det er i tråd med EØS-avtalen å gi virksomheter eksklusiv rett til transport og guiding av turister til og fra og på selve Hornøya. Videre reiser forslaget spørsmål ved om kommunen som forvaltningsmyndighet kan gi slik tillatelse til Vardø havn, et kommunalt foretak under kommunen som hittil har forestått denne transporten. Kommunen vil på grunn av krav til habilitet ikke kunne behandle søknader fra Vardø havn. Spørsmålet er om hele eller deler av forvaltningsmyndigheten må overføres til Statsforvalteren i Troms og Finnmark.

Videre reiser forslaget spørsmål ved om det er rimelig å kreve inngangspenger for å besøke et verneområde, og at allemannsretten på den måten begrenses. Dette er nærmere omtalt i punkt 8.4.3.

Hornøya og Reinøya er tradisjonelt brukt av samiske interesser. Ifølge eldre kilder har Hornøya vært et samisk offersted (Vorren og Eriksen 1993), men det er ukjent hvor på øya

dette kan ha vært. Hornøya og Reinøya ligger innenfor Varangerhalvøya reinbeitedistrikt, men benyttes i dag ikke til reinbeite.

3.4. Positive og negative virkninger av forslaget

Undersøkelser på Hornøya har vist at besøkende på Hornøya forstyrrer fuglelivet på en måte som fører til redusert hekkesuksess for sjøfugl.

Med bakgrunn i målsettingene for vernet er det vurdert fire ulike alternativ for å redusere negative forstyrrelser, i tillegg til nullalternativet. Alternativ 1 vil redusere forstyrrelsene minst. Alternativ 4 vil etter departementets vurdering gi større reduksjon i forstyrrelser enn nullalternativet og alternativ 1 og 2. Alternativ 3 vil i praksis medføre et forbud mot all turisme nedenfor fuglefjellet, og vil av samtlige alternativ gi minst forstyrrelse forutsatt at de som ankommer via Landingen ikke ferdes fra fyret gjennom fuglefjellet uten i følge med guide.

Turisme

Hornøya er viktig i reiselivssammenheng og mange benytter sti fra vestsiden av fuglefjellet og opp til Vardø fyr. Det er bekymring for at stenging av stien vil medføre færre besøkende til Hornøya og dermed gi konsekvenser for reiselivsnæringen. I perioden 2017-2019 var stien stengt av sikkerhetshensyn som følge av steinras. Det var fortsatt et høyt antall besøkende på Hornøya i denne perioden og i snitt høyere enn i tidligere år. Tilgjengelige besøkstall tyder dermed ikke på at stenging av stien fører til en reduksjon i antall besøkende til Hornøya. En stenging av sti kan imidlertid føre til redusert besøk på Vardø fyr. Det vil fortsatt være anledning å benytte seg av havn på Landinga, men denne havna er mer værutsatt og avhengig av flo/fjære og kan derfor ikke alltid benyttes. I slike situasjoner kan gjester på fyret gå fra flytebryggen i følge med guide fra virksomhet som har fått tillatelse til dette.

Fugleliv

Samtlige alternativ innebærer at forskriften ikke har unntak for ferdsel på sti gjennom fuglefjellet og mot Vardø fyr. Det går her en sti gjennom hekkekolonien hvor besøkende kommer tett innpå hekkende sjøfugl. Det er dokumentert at ferdsel langs stien påvirker hekkesuksess negativt. Ved å redusere ferdselen forventes det positiv effekt på hekkesuksess i det aktuelle areal. Det forventes også at sjøfugl tar i bruk arealer som i dag er utilgjengelig eller mindre attraktive som følge av dagens omfattende frie ferdsel.

Selv om undersøkelser på Hornøya har påvist at ferdsel fører til redusert hekkesuksess, utelukker ikke departementet at menneskelig aktivitet også kan ha en positiv effekt i gitte tilfeller. Dette er godt kjent for ærfugl og dunværene. I en undersøkelse fra Sverige (Hentati-Sundberg et al. 2021) ble det påvist at folk skremte bort havørn og at det ga økt hekkesuksess hos lomvi. Havørn tok ikke lomvi, men besøk fra havørn førte til at lomvi forlot reiret som da ble utsatt for predasjon fra gråmåke og ravn. Tilsvarende effekt ble ikke registrert på Hornøya, hvor menneskelig ferdsel ga redusert hekkesuksess. Det kan likevel ikke utelukkes at ferdsel også på Hornøya skremmer bort havørn, men ferdselen bør kanaliseres til arealer hvor menneskelig forstyrrelse ikke fører til redusert hekkesuksess, eller legger beslag på egnete hekkeplasser.

Formålet med vernet av Hornøya er å bevare et viktig fuglefjell med tilhørende plantesamfunn, fugleliv og annet dyreliv som naturlig er knyttet til området. Bruk av området må skje innenfor de rammer som er bærekraftig. Det er påvist at ferdsel fører til redusert hekkesuksess på fuglearter som er truet og det er behov for å styre ferdsel mot områder hvor negative effekter unngås. Samtidig er det ønskelig at besøkende skal kunne oppleve fuglefjellet, noe som også gir mulighet for naturbasert reiseliv. Avhengig av hvilket alternativ som gjennomføres kan dette ha konsekvenser for besøkende, og dermed også for reiselivsnæringen. Dersom det ikke gjøres tiltak må det forventes at dagens situasjon med redusert hekkesuksess videreføres. Det må også forventes at effekten øker i tråd med økt antall besøkende og i tråd med den pågående bestandsnedgangen til de aktuelle arter. Det kan igjen true grunnlaget for turisme på Hornøya.

Fiske og ferdsel i sjø

Sammenlignet med nullalternativet medfører alle alternativ en forlengelse av tidsperioden med forbud mot fiske med garn og kilenot. I gjeldende forskrift er denne perioden 1. april - 31. august, og den foreslås utvidet til 15. februar - 31. august. Sjøområdene hvor fiske med garn og kilenot kan foregå er svært begrenset, og siden både alke, toppskarv, lomvi og lunde dykker etter mat, vil fiske med garn og kilenot i de begrensede sjøområdene kunne medføre drukning eller stor skade på sjøfugl. Samtidig er det i dag et svært begrenset fiske innenfor området og det forventes at tiltaket i begrenset grad vil påvirke næringsinteressene. For ferdsel på sjøen er det foreslått en regulering hvor bruk av båt kan benyttes innenfor angitte soner. Videre foreslås det et forbud mot ulike vannaktiviteter. Det har i perioder vært dykking og snorkling i sjøarealene nedenfor fuglefjellet. Dette for å observere og fotografere sjøfugl på næringssøk. Det antas at slik aktivitet kan påvirke næringsopptaket til sjøfuglene negativt. Denne typen aktivitet kan også ha en svært negativ effekt for fugleunger som nylig har kommet på sjøen.

Beite

Hornøya og Reinøya ligger innenfor Varangerhalvøya reinbeitedistrikt, men det pågår ikke reinbeite innenfor verneområdet. Det er heller ikke kjent at øyene historisk er brukt til reinbeite. Reindrift vurderes av den grunn ikke å bli påvirket av endringsforslaget. Det er ikke kjent annen historisk beitebruk. I perioden 2000-2009 var det gitt grunneiertyllatelse til slipp av inntil 10 værer. Denne tyllatelsen ble trukket i 2009 grunnet skader på kulturminner.

Kulturminner

På Reinøya ligger det to gammer som ble etablert på slutten av 1800-tallet, og på Hornøya ligger Vardø fyr som ble etablert i 1896. Det skal etter eldre kilder være et samisk offersted på Hornøya, men det er ukjent hvor dette er. I tråd med verneforskriften kan bygninger og anlegg vedlikeholdes og det foreslås ingen endringer på det. Det vil i perioden med ferdselsforbud være behov for tilgang til Vardø fyr og til gammene på Reinøya. Det går sti fra Landinga til Vardø fyr som ikke er underlagt ferdselsrestriksjoner og som kan benyttes. For gammene på Reinøya er det i endringsforslaget lagt til grunn at grunneier kan føre tilsyn med og vedlikeholde gammene. Dette gjelder også i den perioden det er ferdselsforbud.

Vurdering av ulike alternativ

Departementet vurderer i lys av den alvorlige situasjonen at nullalternativet ikke er en aktuell løsning.

Alternativ 1 gir adgang til turisme og reiseliv på Hornøya, samtidig som tiltaket vil gi en bedret situasjon for sjøfugl, sammenlignet med nullalternativet. I alternativet begrenses ferdselen til en sone på 20-30 meter ganger 100 meter. Sammenlignet med nullalternativet vil arealet som er utsatt for forstyrrelser reduseres. De besøkende vil fortsatt komme nært fuglelivet og få store naturopplevelser, men begrensningen kan ha en viss betydning for fotografer. Alternativet vil medføre at besøkende ikke kan benytte sti fra fuglefjellet til Vardø fyr. Med erfaring fra den perioden stien var stengt så forventes det i liten grad at alternativet vil medføre redusert antall besøkende til Hornøya, men det kan påvirke antall besøkende til Vardø fyr. Basert på tidligere feltobservasjoner må det forventes at en del turister ikke overholder forbudet mot ferdsel utenfor den tillatte sonen.

Alternativ 2 vil gi besøkende adgang til å oppholde seg nedenfor fuglefjellet i opptil 6 timer, samtidig som forstyrrelse reduseres i en betydelig del av døgnet, gitt at ferdselsforbudet overholdes. Et alternativ til forskriftsfestet tidsbegrensning er at dette vurderes som del av søknadsbehandlingen. Miljødirektoratet sin anbefaling er at tidsrommet forskriftsfestes, men at det innenfor dette tidsrommet kan gis en innskrenking dersom forvaltningsmyndighet finner det nødvendig. Søknadsplikten medfører at den besøkende selv søker om adgang til ferdsel innenfor angitt sone/tidspunkt, eller at de benytter seg av aktør som har søkt og fått innvilget tillatelse tidligere. Slike aktører kan f.eks. være tilbydere av båttransport fra Vardø til Hornøya. Søknadsplikt medfører at forvaltningsmyndigheten kan nå ut med informasjon til de besøkende. Søknadsplikten gir forvaltningsmyndighet adgang til å vurdere ny kunnskap om effekter av forstyrrelser på sjøfugl opp mot vilkår i tillatelsene. Tidsbegrensningen i alternativ 2 forventes å gi en reduksjon i menneskelige forstyrrelser, og dermed gi en positiv effekt på hekkesuksess. Det forventes ikke at restriksjonene vil medføre vesentlig mindre antall besøkende på Hornøya, sammenlignet med dagens besøkstall, men som for alternativ 1 kan det medføre et redusert antall besøkende til Vardø fyr. Basert på tidligere feltobservasjoner må det forventes at en del turister ikke overholder forbudet mot ferdsel utenfor den tillatte sonen.

Alternativ 3 medfører at det ikke tillates allmenn ferdsel nedenfor eller gjennom fuglefjellet i hekketiden. Forstyrrelser av hekkende sjøfugl vil dermed reduseres til et minimum som følge av allmenn ferdsel. Besøkende kan fortsatt ferdes fra Landinga og opp til Vardø fyr, men de vil i liten grad oppleve fuglefjellet med de arter som hekker der. Tiltaket vil med stor sannsynlighet være positivt for sjøfugl, men vil i betydelig grad redusere Hornøya som en attraksjon for besøkende. Det forventes av den grunn en betydelig reduksjon i antall besøkende på Hornøya. Basert på tidligere feltobservasjoner må det forventes at en del turister ikke overholder forbudet mot ferdsel utenfor den tillatte sonen.

Alternativ 4 medfører krav om søknad og tillatelse til persontransport til Hornøya og ferdsel gjennom fuglefjellet i hekketiden, kun i følge med guide. Dette alternativet inneholder elementer av alternativ 2. Krav om guiding kan også kombineres med de andre alternativene Uansett hvilket alternativ et krav om guiding kombineres med, forventes det

mer kontroll med ferdselen til og fra Hornøya og betydelig bedre etterlevelse av ferdselsreglene ved fuglefjellet enn alternativ 1 og 2 alene.

Departementet mener det ikke foreligger kunnskap som underbygger at skyting av ørn vil bedre hekkesuksessen på Hornøya. Hornøya og Reinøya naturreservat er en del av et større økosystem. Havørn og kongeørn benytter store arealer og det er en individflyt mellom ulike områder. Det vil derfor raskt komme nye individer til Hornøya og Reinøya fra omkringliggende områder dersom det gjennomføres uttak av enkeltindivider. Eventuell effekt av uttak vil dermed være kortvarig og tvilsom.

3.5. Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor

Situasjonen for sjøfugl er kritisk, og det er pågående nedgang i bestandene. På Hornøya hekker lomvi og polarlomvi som er kritisk truet, havhest, krykkje og lunde som er sterkt truet og alke som er sårbar. Disse artene er kolonihekkende og store ansamlinger av fugl samles på svært begrenset areal. Dette gjør at fuglefjellet har svært stor betydning, men det er samtidig sårbart. På Hornøya er det påvist at besøkende forstyrrer hekkende fugl og at det fører til redusert hekkesuksess. Alternativ 1 og 2 medfører fortsatt besøk direkte til sonen nedenfor fuglefjellet, men uten noen form for kontroll med at besøkende overholder ferdselsreglene. Alternativ 4 forventes derfor å gi større reduksjon av negative effekter på hekkesuksess som følge av bedre besøkskontroll og redusert menneskelig forstyrrelse. Det forventes også at en slik løsning gjør at sjøfugl tar i bruk arealer som i dag i liten grad er benyttet som hekkeplass på grunn av forstyrrelser eller ferdsel utenfor tillatte områder.

Denne løsningen er også den som etter departementets vurdering gir best grunnlag for naturbasert reiseliv på lang sikt. I tillegg vil forvaltningsmyndigheten få god kontroll med eventuell økning i turismen på Hornøya. Det foreligger ikke kunnskap som tilsier at uttak av ørn vil ha effekt. Departementet anbefaler derfor ikke dette. Departementet viser til punkt 2.4 til 2.6 over samt punkt 8.4 under for nærmere redegjørelse.

3.6. Forutsetninger for vellykket gjennomføring

En forutsetning for vellykket gjennomføring er at innehaver av tillatelse til persontransport og guiding både informerer og veileder gjestene om verneverdier, trusler, ferdselsreglene og betydningen av disse, samt påser at ferdselsreglene overholdes. Besøkende bør gis god informasjon om Hornøya og fuglelivet, både før og under besøket. Det bør også informeres tydelig i terrenget hvor ferdsel kan skje. Bruk av gjerder eller tau i kombinasjon med skilting vurderes som aktuelt. Videre er det en forutsetning for vellykket gjennomføring at forvaltningsmyndigheten reagerer på eventuelle overtredelser, enten ved å kalle tilbake tillatelser til ansvarlig virksomhet eller ved bruk av andre reaksjoner etter naturmangfoldloven kapittel IX.

Det blir ingen ytterligere regulering av ferdselen til og fra Landingen. Det må forventes besøk på Vardø fyr via den åpne traktorveien fra Landingen i hekketiden. Til tross for krav om guiding av hoveddelen av besøket via flytebryggen, vil det fortsatt derfor være noe behov for oppsyn for å unngå uønsket ferdsel fra fyret og ned til fuglefjellet. Behovet for oppsyn vil imidlertid bli redusert som følge av betydelig merkontroll med hovedtyngden av besøk til Hornøya.

3.7. Samfunnsnytte og samfunnsøkonomiske konsekvenser

Departementet vurderer at forslaget vil gi bedre samfunnsnytte og bedre samfunnsøkonomiske konsekvenser enn nullalternativet. Samfunnsnyttene øker ved at forslaget bidrar til å bedre hekkesuksessen og dermed også vil bidra til å nå nasjonale og globale mål for naturmangfold.

Departementet utelukker ikke at stenging av stien fra flytebryggen til Vardø fyr i hekketiden og til Vardø fyr kan gi noe redusert besøk til Vardø fyr. Departementet viser samtidig til at fyret kan nås via Landingen hele året og ellers fra flytebryggen utenom hekketiden. I tillegg kan fyret nås fra flytebryggen i hekketiden i følge med guide.

Krav om guiding av turister vil gi økt sysselsetting og inntekter lokalt. Den samfunnsøkonomiske nytten vil øke ved at det sikres både forutsigbare rammebetingelser for reiselivet og bedre langsiktig bevaring av naturgrunnlaget for reiseliv i Vardø kommune.

4. Viktige endringer i verneprosessen

4.1. Avgrensing

Departementet foreslår ingen endringer i avgrensing av området.

4.2. Verneforskriften

Departementet foreslår flere endringer i verneforskriften. Forskriftens tittel endres til «Forskrift om vern av Hornøya og Reinøya naturreservat, Vardø kommune, Finnmark». Verneformålet tilføyes et nytt punktum: «Videre er formålet å bevare et referanseområde for å følge utviklingen i naturen, særlig hekkende sjøfugl.» Dette bidrar til å nå målet i naturmangfoldloven § 33 bokstav h. Det kan i hekketiden bare gis tillatelse til opphold ved og ferdsel gjennom fugleffjellet i følge med guide. Videre foreslår departementet å videreføre sluttiden på ferdselsforbudet på land og i sjø, det vil si frem til og med 15. august siden det etter denne tiden er lite fugl i området.

Departementet foreslår å ikke videreføre bestemmelsen i verneforskriften som gir Klima- og miljødepartementet myndighet til å regulere ferdsel, eggsanking og bruk av fiskeredskap. Etter naturmangfoldloven § 34 er det bare Kongen i statsråd som kan fastsette slike regler.

5. Forvaltningsmyndighet og budsjettmessige konsekvenser

Kommunen har siden 1. januar 2024 vært forvaltningsmyndighet etter verneforskriften. Før dette var Statsforvalteren i Troms og Finnmark forvaltningsmyndighet. I alternativ 2 og 4 foreslås det at søknadsplikt for de som skal drive transport til og fra Hornøya. I alternativ 4 kan det bare gis tillatelse til virksomhet som samlet tilbyr transport til og guiding på Hornøya. Det kan gis ettårige tillatelser, og søknad må sendes innen 1. desember året før tillatelsen gjelder for.

På grunn av krav til habilitet, kommunens eierskap til Vardø havn og dette foretakets rolle i transport til naturreservatet, foreslår departementet at Statsforvalteren gis myndighet til å gi tillatelse til transport og guiding av turister i hekketiden. Av samme grunn bør

Statsforvalteren lage retningslinjer om slike tillatelser. Vardø kommune opprettholder forvaltningsmyndighet for øvrige bestemmelser i verneforskriften.

Det er i dag bare tre kjente aktører som tilbyr transporttjenester til Hornøya. Departementet forventer derfor et lite antall søknader. Det er på grunn av områdets sårbarhet neppe aktuelt å gi tillatelse til et større antall aktører. Over tid forventes antallet søknader å forbli lavt. De foreslåtte endringene har begrensede budsjettmessige konsekvenser og løses uansett innenfor de ordinære budsjetttrammer.

6. Høring

Høringsforslaget innebærer et generelt forbud mot ferdsel på land 15. februar - 31. august (gjeldende 1. mars – 15. august). Et forbud som starter to uker tidligere enn gjeldende forbud er begrunnet med at sjøfuglene er sårbare overfor forstyrrelser den første tiden etter ankomst til naturreservatet. Det blir forbudt å fiske med garn og kilenot 15. februar - 30. september (gjeldende 1. april – 31. august). Utvidingen i forbudet foreslås for å redusere risikoen for at sjøfugl drukner i garn.

Det foreslås videreføring av generelt unntak fra ferdselsforbudet i bestemte områder avmerket på kart, men da med endret avgrensing. Dette omfatter et begrenset område rundt fugletitterskjulet på vestsiden av Hornøya samt fra Landingen og opp til Vardø fyr. Det foreslås at ferdsel på stien fra fugletitterskjulet til Vardø fyr ikke skal være tillatt innenfor denne tidsperioden.

I sjøområdene foreslås at ferdsel, inkludert ferdsel med båt, kajakk og lignende farkoster, samt aktiviteter som kiting, brettseiling, dykking, snorkling og lignende, skal være forbudt 15. februar - 31. august. Det foreslås et generelt unntak for ferdsel i forbindelse med oppsyn. I tillegg foreslås at nødvendig transport til og fra flytebrygga og Landingen skal være tillatt innenfor en avgrenset sone avmerket på kart, og med en maksimal hastighet på 5 knop. Resten av året, dvs. fra og med 1. september til og med 14. februar, vil ferdsel med båt være tillatt i hele naturreservatet. Det foreslås et generelt forbud mot bruk av vannskuter.

I høringsbrevet viser Statsforvalteren til at de er kjent med at Forsvarsbygg har satt i gang et arbeid med å restaurere gammene på Reinøya, og at bruk av gammene ifølge Forsvarsbygg har betydning for fremtidig vedlikehold. Høringsforslaget legger opp til at ferdsel på Reinøya vil være forbudt fra og med 15. februar til og med 31. august. Statsforvalteren oppfordrer samtidig Forsvarsbygg til å vurdere den foreslåtte forskriftsendringen i lys av behovene på Reinøya.

Høringen ble annonsert i lokalaviser og på Statsforvalterens nettside. I tillegg ble verneforslaget sendt på høring til Sametinget, Fiskeridirektoratet, Kystverket, Forsvarsbygg, Øst-Finnmark Tingrett, Troms og Finnmark fylkeskommune, Vardø kommune, Vardø Havn, Opplysningsvesenets Fond, Finnmarkseiendommen, Norsk institutt for naturforskning (NINA), Centre d'Ecologie Fonctionnelle et Evolutive, Norsk Ornitologisk Forening (NOF), Norsk Fyrhistoriske Forening, NIBIO – Svanhovd, Visit Varanger, Nye Vardø Næringsforening og Hornøyas venner.

7. Merknader til høringsforslaget

7.1. Fiske og ferdsel i sjø

Fiskeridirektoratet mener det bør synliggjøres hvordan forslaget bidrar til å ivareta formålet i verneforskriften. Selv om hensikten ikke er å forby fiske som sådan, innebærer forslaget likevel i praksis et forbud mot fiske, i og med at all ferdsel på sjøen er foreslått forbudt i perioden fra og med 15. februar til og med 31. august. Fiskeridirektoratet foreslår at det tas inn en unntaksbestemmelse i punkt IV nr. 6 som åpner for "erhvervsmessig fiske og ferdsel i forbindelse med dette fisket".

Visit Varanger foreslår at alt fiske skal være forbudt i perioden 15. april til 30 september, og ikke bare forbud mot bruk av garn og kilenot.

Statsforvalteren viser til at etter gjeldende verneforskrift pkt. IV nr. 4 er det forbud mot fiske med garn og kilenot 1. april til - 31. august. Dette foreslås endret til å gjelde 15. februar –30. september. I dag kommer sjøfuglene tilbake til reservatet så tidlig som i februar-mars, og i slutten av august er det bare et fåtalls sjøfugl igjen i reservatet. Endringen foreslås for å kunne ta tilstrekkelig hensyn til sjøfuglene. Sjøfuglene benytter sjøområdene i reservatet fra tidlig om våren til sent på høsten. Sjøområdene hvor fiske med garn og kilenot kan foregå er svært begrenset, og siden både alke, toppskarv, lomvi og lunde dykker etter mat, vil fiske med garn og kilenot i de begrensede sjøområdene kunne medføre skade på og forstyrrelse av sjøfugl. I perioden 1960 – 1980 pågikk et stort fiskeri etter havgående laks med flyteliner og drivgarn utenfor kysten av Nord-Norge. Det ble anslått at mellom 20 000 – 50 000 hekkende lomvi druknet i enkelte år i tillegg til andre alkefugler. På slutten av 1960-tallet ble det beregnet at opptil 40 000 dykkende fugler (alkefugler og skarv) kunne drukne i faststående laksebruk i løpet av én sommer. I april 1985 druknet flere hundre tusen lomvi i torskegarn utenfor Troms. Selv om tidligere fiskerier ikke er helt sammenlignbare med dagens situasjon i Hornøya og Reinøya naturreservat, vil Statsforvalteren anta at fiske med garn og kilenot i begrensede sjøområder tett opp til sjøfuglkolonier vil kunne ha potensiale til å medføre stor skade- og forstyrrelse på sjøfugl, jf. nml. § 9 om føre-var-prinsippet og § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning. Formålet med endringsforslaget er å forhindre aktiviteter på og i sjøen som kan virke forstyrrende og være til skade for sjøfuglene.

Når det gjelder innspill fra *Visit Varanger* om regulering av fiske vises til at sjøområdene hvor garn og kilenot kan benyttes, er svært begrenset i omfang (forholdsvis små- og grunne sjøområder). Aktuelle sjøområder for slikt fiske ligger mellom Hornøya og Reinøya samt sørøst for Hornøya. Statsforvalteren vil anta at fiske ved bruk av nevnte redskaper ikke har eller vil få noen større betydning i fremtiden. Områder hvor fiske kan foregå fra land, er også svært begrenset. På grunn av ferdselsforbudet i gjeldende verneforskrift kan fiske fra land kun foregå i perioden fra og med 16. august til og med 30. april. I områdene der det ikke er ferdselsforbud kan fiske fra land foregå hele året. Fra båt kan fiske i dag foregå i de begrensede sjøområdene mellom Hornøya og Reinøya samt mellom Hornøya, Store Avløysa og Avløysa (sørøst for Hornøya). Siden både fritids- og kommersielt fiske er begrenset etter gjeldende verneforskrift, mener Statsforvalteren at det i forhold til verneformålet vil være tilstrekkelig med et tidsavgrenset forbud mot garn og kilenot fra og med 15. februar til og med 30. september.

Miljødirektoratet viser til at sjøområdene rundt Hornøya benyttes av et betydelig antall sjøfugl på næringssøk og det vurderes som en betydelig risiko at fiske medfører forstyrrelse og bifangst av sjøfugl i en sårbar periode.

Klima- og miljødepartementet viser til at situasjonen for sjøfugl i Norge er kritisk (Nasjonal handlingsplan for bedre situasjonen for sjøfuglbestandene 2025), og at flere av fugleartene som hekker på Hornøya er sterkt eller kritisk truet. Se punkt 2.5 og 3.1 om situasjonen generelt for sjøfugl i Norge, og spesielt om den nedadgående hekkesuksessen for sjøfugl på Hornøya. Naturreservatet omfatter 2000 dekar, hvorav bare 500 dekar er sjøareal. Til tross for at også sjøarealet brukes av fuglene i hekketiden, er ferdselen i sjø i dag ikke regulert i verneforskriften. Departementet viser til at det allerede i dag gjelder et forbud mot fiske med garn og kilenot i naturreservatet. Dette forbudet fremskyndes noe for å ivareta fuglenes faktiske bruk av sjøområdet i hekketiden.

Formålet med revisjonen nå er å redusere belastningen for sterkt og kritisk sjøfugl, og å bedre hekkesuksessen. I NINA-rapport 1528 er det gjort nærmere rede for effektene av båtferdsel og annen aktivitet i sjøen i naturreservatet. Denne aktiviteten skremmer fuglene i en sårbar periode, og kan hindre næringsopptak. (Se punkt 2.5 over). Departementet antar at fiske i sjøen i hekketiden på samme måte som snorkling og annen ferdsel kan ha en svært negativ effekt for fugleunger som nylig har kommet på sjøen. Den alvorlige situasjonen for sjøfugl, føre var-prinsippet og prinsippene om samlet belastning og miljøforsvarlig lokalisering, taler etter departementets syn for at det ikke er aktuelt å gjøre unntak for annen type ervervsmessig fiske i dette begrensede sjøarealet som er forbeholdt sterkt og kritisk truet fugleliv. Dersom det skal gjøres unntak fra forbudet mot ferdsel i sjøen for ervervsmessig fiske slik Fiskeridirektoratet ønsker, kan det undergrave formålet med vernet og svekke virkningen av det generelle forbudet mot ferdsel i sjøen og andre effektive tiltak i tilrådingen her. Departementet slutter seg derfor til forslaget om et generelt nytt forbud mot ferdsel i sjøen i hekketiden. Dette omfatter ferdsel med båt, vannskuter, kajakk og lignende farkoster, samt aktiviteter som kiting, brettseiling, fiske, dykking, snorkling og lignende.

Forvaltningsmålet for arter (nml. § 5) og prinsippene om samlet belastning og om miljøforsvarlige teknikker og lokalisering (nml. § 11) taler for at forbudet mot bruk av fiskeredskap som det er stor risiko for sjøfugl kan drukne i, utvides noe. Departementet vektlegger at forslaget bidrar til å følge opp anbefalte tiltak i nevnte handlingsplan for sjøfugl og reduserer en del av påvirkningsfaktorene som det er vist til i NINA-rapport 1528. Departementet slutter seg ellers til Miljødirektoratets vurdering.

7.2. Ferdsel til gammene

Forsvarsbygg viser til at hele Reinøya er i Forsvarets eie. Det står to torvgammer sør på øya som eies av Vardøhus festning. Disse ble bygget på 1800-tallet til bruk i forbindelse med sanking av måseegg og molteplukking. Gammene er fredet etter kulturminneloven § 22 a. Gammene er i dårlig forfatning og har restaureringsbehov. *Forsvarsbygg* viser til at det er uklart hva som omfattes av unntaket for ferdsel i forbindelse med oppsyn og skjøtsel. Det er ønskelig å åpne opp for økt bruk av gammene og for å bevare gammene er en viss bruk nødvendig. Det er behov for jevnlig besøk for å lufte og fyre opp i ovnene, da

det oppstår mye fuktighet i gammene når de ikke brukes. Ideelt sett bør det også overnattes noen ganger i løpet av sommerhalvåret, for å få til skikkelig utlufting og oppvarming som sitter i veggene.

Dersom SNO, forskere og andre som har forvaltningsoppdrag på øyene kan bruke gammene vil det være positivt, men det er også ønskelig at private kan låne gammene etter avtale, og at det etableres en sone hvor det er tillatt å ferdes for de som bruker gammene. Eier av gammene må stå for avtaler med brukere. Forsvarsbygg viser til at det også er ønskelig som grunneier å opprettholde muligheten til å høste molter på Reinøya fra 15. august. Det er derfor ønskelig at ferdselsforbudet oppheves 15. august slik det er i dag. Det foreslås i tillegg et generelt forbud i forskriften mot å fly med droner i hele ferdselsforbudstiden for å ta hensyn til fuglene.

Statsforvalteren ser at endring av tidspunkt for ferdselsforbudet kan vanskeliggjøre tilsynet og vedlikeholdet av bygningsmassen. Vedlikehold av bygninger og anlegg er tillatt i ferdselsforbudstiden både etter gjeldende- og nytt forslag til forskrift, jf. pkt. V nr. 4, men tilsyn med gammene og øvrig bygningsmasse, herunder oppfyring i gammene (vedovn) for å bli kvitt fuktig luft, er etter Statsforvalterens vurdering ikke omfattet av dette unntaket.

Statsforvalteren har forståelse for at Forsvarsbygg ønsker å bevare gammene for fremtiden, og at det i den sammenheng er nødvendig med oppvarming og utlufting av gammene for å hindre at fuktig luft i gammene skal føre til skade på treverket som gammene delvis er bygd opp av. I området rundt gammene hekker det et fåtalls måker, hovedsakelig svartbak og gråmåke. Siden vernegrensen går helt inntil stranda i Gambukta der gammene ligger, og gammene ligger ca. 50 meter fra sjøkanten, vil begrenset ferdsel i dette området etter Statsforvalterens vurdering få begrenset innvirkning på sjøfuglene, jf. nml. § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning og § 12 om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder. Det foreslås et nytt pkt. V nr. 6 som gir Forsvaret mulighet til å besøke gammene på Reinøya uten søknad og når de måtte ønske det: *"Nødvendig tilsyn og jevnlig fyring av vedovn i gammene, for grunneier eller den grunneier tildeler rettighetene til"*. Ferdsel kan foregå på sti fra Gambukta og opp til gammene, og innenfor et avgrenset område rundt gammene. Det er også mulig å legge denne bestemmelsen til eksisterende bestemmelse om vedlikehold under pkt. V nr. 4 eller til pkt. VI.

Av hensynet til sjøfuglene i det aktuelle området, er det ikke aktuelt å foreslå at ferdselsforbudet på Reinøya kun skal gjelde til og med 15. august, jf. gjeldende forskrift pkt. IV nr. 5. Dette vil etter Statsforvalterens vurdering føre til økt forstyrrelse på sjøfugl, jf. nml. § 9 om føre-var-prinsippet og § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning. Når det gjelder bruk av droner vises til forskriftens forbud mot skade, ødeleggelse og unødig forstyrrelse. Som utgangspunkt innebærer ikke et forbud mot unødig forstyrrelse et generelt forbud mot bruk av droner. I praksis vil det derimot være et forbud mot bruk av drone i reservatet i hekketiden slik forskriften er utformet i dag. Statsforvalteren mener det i denne omgang ikke er aktuelt å foreslå egen bestemmelse om forbud mot bruk av droner, jf. gjeldende verneforskrift pkt. IV nr. 8.

Miljødirektoratet har forståelse for at tilsyn og en viss bruk er nødvendig for å ivareta gammene på Reinøya, samtidig vises det til Statsforvalter sin vurdering om at en begrenset ferdsel i liten grad forventes å ha negativ effekt på verneformålet. Miljødirektoratet er enig med Statsforvalter om at det bør gis en begrenset adgang til bruk av gammene og nærliggende areal også i perioden med ferdselsforbud. Det foreslås imidlertid en justert ordlyd til:

"Nødvendig ferdsel for grunneier på sti fra Gambukta og opp til gammene på Reinøya". Ferdselsforbudet i naturreservatet innebærer et behov for unntak for ferdsel på land. Unntaket vil også innebære at det er tillatt å oppholde seg i et avgrenset område rundt gammene i forbindelse med nødvendig tilsyn. Unntaket gjelder for Forsvarsbygg som grunneier. Dette innebærer at Forsvarsbygg kan utpeke hvem som utfører tilsynet på vegne av grunneier.

Klima- og miljødepartementet mener det er behov for å presisere i selve ordlyden i forskriften i hvilke situasjoner unntaket gjelder. Departementet foreslår at unntaket endres til «Nødvendig ferdsel på sti fra Gambukta og opp til gammene på Reinøya i forbindelse med grunneiers tilsyn og vedlikehold av gammene». Etter det departementet forstår er det lite sjøfugl i naturreservatet fra august. Departementet foreslår derfor at det generelle ferdselsforbudet også på Reinøya fortsatt skal gjelde frem til 15. august og ikke forlenges til 1. september. Departementet slutter seg ellers til Miljødirektoratets vurdering.

7.3. Besøksforvaltning

Vardø kommune viser til at vern og bruk lar seg kombinere godt i forvaltningen av området. De fleste artene har økt i antall, og samtidig har antall besøkende økt. Det er tilrettelagt for besøk og ferdsel på Hornøya gjennom flere tiltak, blant annet flytebrygge for ilandstigning, fugletitterskjul, toalett og informasjonsskilt. Besøkende ferdes langs sti, for å minimere forstyrrelsen for fuglene og menneskelig slitasje på vegetasjon. Forslaget er ikke godt nok forankret i kunnskap og forskning om bestandsutviklingen på Hornøya. Med økt antall besøkende fra 1990 og fremover har sjøfuglbestandene økt og hatt en positiv utvikling. Andre fuglefjell uten økning i antall besøkende har hatt dramatisk nedgang i bestanden av sjøfugler. Antall besøkende nådde en topp i 2016, samtidig med døgnkontinuerlig NRK-produksjon til stede. Samme året hadde alle artene god hekkesuksess, bedre enn tidligere og bedre enn senere år. Etter at en stein falt ned på stien og stien ble stengt og dermed ferdselen begrenset, har hekkesuksessen falt dramatisk. Dette samtidig med av havet bugner av mat. Hekkesuksessen for krykkje, alke, lomvi og lunde ser ut til å være positivt korrelert med besøkende til Hornøya og bruk av sti til fyrst. Samtidig med fall i antall besøkende og bruk av stien, har antall havørn økt dramatisk på Hornøya. Naboøya Reinøya, hvor turister ikke ferdes, er så å si tomt for sjøfugl, mens store bestander hekker på Hornøya hvor det er turister.

På denne bakgrunn er det grunn til å tro at besøkende på Hornøya virker avskrekkende på rovfugl, og samtidig ikke har for stor forstyrrende effekt på sjøfuglene. Det tar høringsforslaget ikke hensyn til. På denne bakgrunn må det gjennomføres betydelig større forskning på virkningen av menneskelig påvirkning på økosystemene på Hornøya. I høringsprosessen har det kommet flere innspill på alternativer og tiltak, blant annet økt tilstedeværelse av oppsyn, bedre skilting og informasjon, endring av stier, trafikkregulering, antall besøkende samtidig, bedre tilrettelegging for besøkende, tiltak for

reduksjon av predatorer mv. I tillegg etablering av et besøks-/informasjonssenter for sjøfugl i Vardø. Virkningen av tiltakene er ment å gi både bedre hekkesuksess for sjøfuglene, samtidig som det legges til rette for fortsatt forsvarlig bruk av naturreservatet. Ingen av disse tiltakene ser ut til å være vurdert eller utredet i høringsprosessen. Forslaget til forskriftsendring vil gjøre det betydelig vanskeligere å tilby denne spesielle naturopplevelsen til besøkende, noe som vil redusere antall turister, gjestedøgn og omsatte varer i Vardø. Det vil utvilsomt medføre et økonomisk tap, og det er uakseptabelt at utredning av alternative tiltak ikke er foretatt, og at erstatning som følge av forslag om endring av forskriften ikke er utredet. Videre er Utredningsinstruksen ikke fulgt. Utredningen må ha en bredere innfallsvinkel der også samfunnsøkonomisk perspektiv inkluderes, og forslag om avbøtende tiltak og erstatning omhandles. Kommunen krever at høringsforslaget trekkes tilbake.

Visit Varanger foreslår følgende endringer i forskriften som var sendt på høring:

- § 5 punkt b. foreslås endret fra "området rundt flytebryggen på vestsiden og området rundt fugletitterskjulet" til "området rundt flytebryggen på vestsiden". Dette innebærer at ordlyden "og området rundt fugletitterskjulet" utgår.
- I §6 foreslår *Visit Varanger* at dykking og snorkling fjernes fra de aktiviteter som er forbudt.
- I §9 foreslår *Visit Varanger* at forvaltningen av fredningsbestemmelsene tillegges fylkesmannen i Troms og Finnmark i tråd med forslag, men med høring i Hornøyrådet.

Statsforvalteren er enig med Vardø kommune om at arter som havørn, ravn, svartbak m.fl. har ført til store tap av egg og unger i fuglefjellet de siste årene, og i noen grad har det også vært predasjon på voksne sjøfugl. Det kan tenkes at ferdsel på stien mellom vestsiden av Hornøya og Landingen vil holde predatorer som havørn, ravn m.fl. borte fra deler av fuglefjellet, og dermed til at det nevnte tapet blir mindre. Hvor stor denne gevinsten blir, er imidlertid usikkert. Det minskede tapet som eventuelt kunne oppnås, må også ses i sammenheng med at arealer som kunne ha vært tatt i bruk av sjøfugl, istedet opptas av besøkende gjennom ferdsel og at denne ferdselen også fører til forstyrrelse av sjøfugl. Årsakene til nedgangen i sjøfuglbestandene kan skyldes flere forhold, herunder ferdsel, lite eller ikke tilgjengelig føde i havet, klimaendringer, rovfugl m.fl. Selv om ikke hovedårsaken til tilbakegangen hos sjøfuglene er forstyrrelse fra ferdsel, vil et ferdselsforbud i hekketiden kunne medføre at sjøfuglene blir mindre forstyrret enn før og at de kan ta i bruk nye områder, jf. nml. §§ 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning og 12 om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder. I tillegg til at Statsforvalteren deltar på befaringer i reservatet, er det først og fremst Statens naturoppsyn som har oppsyn med verneområdet. Statsforvalteren får også tilbakemeldinger fra besøkende i reservatet, slik at en kan holde seg nokså godt oppdatert om statusen i området. Statsforvalteren ser flere fordeler med økt oppsyn i hekketiden, men dette krever mer ressurser. Merkingen og informasjonen på Hornøya kan bli bedre og vil prioriteres i tiden fremover. På grunn av rasfare på vestsiden av Hornøya, vurderte Statsforvalteren å legge om stien for en tid tilbake, men det var et for omfattende arbeid og ble ikke gjort. Statsforvalteren utredet forslaget i henhold til utredningsinstruksen, jf. vedlegg 6. Statsforvalteren ga også tilbud til samtlige høringsinstanser om å delta i digitalt møte før

vi ferdigstilte tilrådingen til ny forskrift. Målet med møtene var å utrede saken i henhold til utredningsinstruksen.

Visit Varanger har foreslått justeringer i verneforskriften knyttet til besøksforvaltning. Siden dagens plassering av flytebrygge og fugletitterskjul kun ligger ca. 20 meter fra hverandre, kan høringsforslaget på dette punktet virke forvirrende. Statsforvalteren foreslår derfor at teksten i høringsforslagets pkt. IV nr. 5 bokstav b endres til: "*Området nedenfor fuglefjellet på vestsiden av Hornøya*". Ferdsel på merket sti fra området ved flytebrygga/fugletitterskjulet og østover til Landingen vil etter Statsforvalterens vurdering føre til forstyrrelse av sjøfuglene, og til at areal som sjøfuglene kunne ha benyttet reduseres i utstrekning. Statsforvalteren vil derfor ikke foreslå at det skal være tillatt med ferdsel i dette området. De begrensede sjøarealene som er vernet får derfor ekstra stor betydning for sjøfuglene i hekketiden. Dykking og snorkling er aktiviteter som etter Statsforvalterens vurdering kan medføre forstyrrelse av fuglelivet, og siden formålet med vernet er å bevare et viktig fuglefjell med fugleliv, mener Statsforvalteren at disse aktivitetene bør forbys i hekketiden. Deltakere i Hornøyrådet har som regel vært Statsforvalteren, Vardø Havn KF, næringslivet representert ved Vardø Næringsforening og Visit Varanger samt Norsk institutt for naturforskning. Hornøyrådet er et sted der representanter for ulike interesser møtes og tar opp aktuelle saker som angår naturreservatet. Aktuelle saker kan tas opp i rådet, men det vurderes ikke som aktuelt å forskriftsfeste at saker må høres av Hornøyrådet før det kan fattes vedtak.

Miljødirektoratet viser til Statsforvalteren sin vurdering av temaet. Vardø kommune viser til at hekkesuksessen for krykkje, alke, lomvi og lunde ser ut til å være positivt korrelert med besøkende til Hornøya og bruk av sti til fyret. Miljødirektoratet kan ikke se at det er en positiv korrelasjon mellom antall besøkende og hekkesuksess for de arter som overvåkes. Det vises også til NINA-rapport 1528 hvor den sterkeste negative effekten av forstyrrelse ble påvist i 2016-2017. Disse årene sammenfalt med år med sterkest turisttrafikk på Hornøya. Det er en rekke faktorer som påvirker bestandsutvikling og hekkesuksess for sjøfugl. For Hornøya er det påvist at forstyrrelse medfører redusert hekkesuksess på gitte arealer, i andre mer uforstyrrede deler av øya forventes andre påvirkningsfaktorer å være gjeldende. Vardø kommune har etter at Statsforvalteren oversendte sin tilråding til Miljødirektoratet kommet med utfyllende innspill som behandles i punkt 8.

Klima- og miljødepartementet slutter seg til Miljødirektoratets vurdering.

7.4. Guiding

Visit Varanger mener at det ensidig fokuseres mye på de negative innvirkninger på fuglelivet, og at det ikke legges så mye vekt på de positive virkningene ferdsel har. Målsettingen er at samlet effekt for fugler og natur helst skal være positiv. Tilrettelegging for ferdsel vil gi økt forståelse for vern av naturverdier, og samspill med lokalbefolkning, tilreisende og næringsinteresser er viktig. Det er ikke grunnlag for å endre regler om hvilke arealer som er tilgjengelig for turister. Derimot bør man utforme et regelverk om guideplikt som ivaretar at turistene oppfører seg på en god måte under besøk. Stien er viktig for adkomst til fyret. En forsvarlig ferdsel vil være med på å skape arbeidsplasser som regionen har behov for. Foreslått innskrenkning vil sterkt redusere interessen for å

besøke Hornøya og ramme næringslivet i regionen. Den nåværende størrelse på friarealet under fuglefjellet, sti fra friarealet ved flytebrygga og til gangvei opp til fyret bør beholdes. Visit Varanger har innspill til enkelte bestemmelser som ikke var på høring.

Statsforvalteren viser at det i denne omgang ikke har vært aktuelt med en full revisjon av verneforskriften. Dette forslaget gjelder regler om ferdsel på land og på sjøen samt tidsbruk av fiskeredskaper som kan skade fugl.

Miljødirektoratet viser til Statsforvalterens vurdering. Tema for høringen var endringer i ferdselsbestemmelsene på Hornøya, mens Visit Varanger har gitt innspill utover dette. Endringer eller fastsetting av slike bestemmelser vil kreve ny høring og vurderes ikke nærmere nå. Miljødirektoratet er positiv til en ordning med vertskap/guide, men foreslår ikke at dette skal stilles som et krav.

Klima- og miljødepartementet viser til at guiding også omtales under punkt 7.5 om ferdsel, og foreslår her at ferdsel nedenfor og gjennom fuglefjellet i hekketiden kun kan skje i følge med guide som har fått tillatelse. Departementet slutter seg ellers til Miljødirektoratets tilråding.

7.5. Ferdsel på land

Bjarne Riesto mener ferdsel har minimal effekt på bestandsutviklingen og at klimaendringer, overfiske og rovfugl har større påvirkning. Ferdselsrestriksjoner vil derfor ha begrenset effekt. Antall besøkende har økt dramatisk og sesongen er kraftig utvidet. De fleste tar hensyn, men noen overholder ikke reglene for å få de bildene de vil ha. En mulig løsning er å begrense antall besøkende og tidspunkt, stille krav om følge med guide og tillatelse til persontransport.

Kystverket mener det er viktig å fortsatt kunne vedlikeholde fyrlykten på Reinøya og Vardø fyrstasjon, samt tilrettelegge for utleie på fyret uten krav om dispensasjon. Forskriften bør åpne for å etablere, flytte og fjerne navigasjonsinstallasjoner.

NINA har ansvar for feltarbeid og langtidsovervåkning av sjøfugl på Hornøya. Denne overvåkingen har foregått siden 1980-tallet, og gir viktig kunnskap om sjøfuglenes tilstand og hvilke påvirkninger de utsettes for. På Hornøya hekker 10 sjøfuglarter, hvorav 7 er truet. Overvåkingen gjennom SEAPOP bidrar til viktig kunnskap om disse artenes tilstand. Studier av effekter av menneskelig ferdsel i hekketiden har vist negative effekter på unge-overlevelsen til en rekke sjøfuglarter. Med bakgrunn i denne kunnskapen støtter NINA forslaget til revidert forskrift for naturreservatet slik det foreligger, da dette vil bidra til å sikre vern av truede sjøfuglarter mot forstyrrelser fra menneskelig ferdsel i den sårbare hekketiden. Videre anbefales at det settes opp et stort og tydelig informasjonsskilt rett ved landingen fra flytebrygga med informasjon om hvor ferdsel er tillatt/ikke tillatt, tidsrom med ferdselsbegrensninger og informasjon om hvorfor fuglene er sårbare i hekketiden.

Kongsfjord Gjestehus viser til at det vil ha negativ økonomisk effekt dersom nærheten til fuglelivet på Hornøya blir borte. I dag er trafikken ukontrollert, det er ingen guide og opp til den enkelte å ta hensyn. Fast guiding kan finansieres ved betaling til Hornøya. Satsningen i regionen vil være med på å skape flere arbeidsplasser, og guidetjeneste på

Hornøya vil også være med på å skape arbeid. Hornøya som attraksjon representerer en betydelig verdi, som årsak til besøk, for det lokale og regionale reiselivet. Det bes om at stien og tilgjengelig ferdselsareal opprettholdes som i dag. Det vil ellers være fint om det tilrettelegges faste plasser på eller ved stien hvor det kan være mulighet for fotografering.

Troms og Finnmark fylkeskommune er tilfreds med endringene i verneforskriften og mener det er viktig med begrensninger for å verne dyrelivet. Fylkeskommunen ønsker tilrettelegging for friluftsliv innenfor rammene av forskriften og at publikum kan ferdes fra fuglekikkerskjulet til fyret.

Larssen Varjjat Ferie & Fritid viser til at stenging av stien vil ha negativ effekt på turisttilstrømmingen. Stien og ferdselsareal på Hornøya må opprettholdes som i dag.

Hornøyas venner er en ideell forening som har avtale med Kystverket om leie av fyrboligen. Adkomsten via Landingen er begrenset på grunn av vær, flo og fjære. Stien fra flytebryggen til fyret må derfor bestå. Boligen skal brukes av lokalbefolkningen, forskere, fyrentusiaster og andre turister. Hornøyas venner har investert og oppgradert boligen bl.a. til reiselivsformål, flere aktører har meldt sin interesse. Vardø bygger opp sin reiselivssatsing og Hornøya er en viktig del av helheten. Hornøyas venner har ikke registrert at sjøfuglene blir negativt påvirket av folk på denne begrensede stien, men har registrert at det blir færre ørner når det er mer folk.

Statsforvalteren kan til dels være enig i at det nok ikke er de besøkende til Hornøya som er hovedårsaken til den store tilbakegangen hos enkelte sjøfuglarter, men dette betyr ikke at en skal unnlate å innføre restriksjoner for å ivareta sjøfuglene på en bedre måte enn i dag. Strengere ferdselsrestriksjoner på Hornøya fører til at besøkende ikke får komme så tett inn på fuglene som tidligere ved at områder der ferdsel er tillatt hele året reduseres i utstrekning. Dette kan virke negativt inn på turistnæringen i form av færre besøk. Siden det legges opp til at det fortsatt skal være ferdsel på vestsiden av Hornøya samt fra Landingen og opp til fyret, mener Statsforvalteren at besøkende til reservatet fortsatt vil få muligheten til å oppleve den unike naturen, det rike fuglelivet og kulturverdien på øya, om enn på lengre avstand enn tidligere. Statsforvalteren erkjenner at merkingen og informasjonen på Hornøya er mangelfull, og at dette kan føre til at besøkende uvitende bryter ferdselsreglene. Området hvor ferdsel er tillatt hele året på vestsiden av Hornøya har i dag en lengde på ca. 500 meter og en bredde på 50 – 80 meter. I høringsforslaget reduseres dette området til en lengde på ca. 70 meter og en bredde på 20-30 meter. Dette kan føre til tettere ansamlinger av mennesker, og til at Hornøya ikke blir like attraktiv som tidligere. Det kan også føre til større slitasje på grunn og vegetasjon og til brudd på vernebestemmelsene. Statsforvalteren vil derfor foreslå at området på vestsiden av Hornøya hvor ferdsel skal være tillatt, utvides i nordlig retning. Av hensyn til fuglelivet, vil det derimot ikke være aktuelt å åpne opp for ferdsel i skråningene opp mot fuglefjellet på vestsiden av Hornøya, i området fra flytebrygga/fugletitterskjulet og østover mot Landingen samt i fjærområdene nord- og sør for fugletitterskjulet. Statsforvalteren er i utgangspunktet positiv til etablering av guide-/vertskap på Hornøya som kan informere besøkende om natur- og kulturverdier, og om hvilke regler som gjelder for besøkende, men det er krevende å etablere en slik ordning og Statsforvalteren ikke har midler til å engasjere guide-/vertskap på Hornøya. Det har i denne omgang ikke vært aktuelt å foreslå

endringer i forskriften som tar sikte på å regulere hvor mange besøkende som kan være til stede på Hornøya til enhver tid. Dersom det skulle vise seg nødvendig å regulere ferdselen ytterligere, vil Statsforvalteren i første omgang vurdere tiltak i samråd med aktører som transporterer besøkende til Hornøya.

Statsforvalteren viser til at vedlikehold av eksisterende godkjente bygninger og anlegg er tillatt etter gjeldende verneforskrift, og det legges ikke opp til endringer på dette punktet. Området ved Landingen, veien opp til Vardø Fyr og området rundt fyret er unntatt fra ferdselsrestriksjoner. I høringsforslaget legges det ikke opp til at dette punktet skal endres, noe som betyr at Kystverket fortsatt kan benytte og leie ut Vardø fyrstasjon. Det legges imidlertid opp til at det skal være forbud mot ferdsel fra området like sør for flytebrygga/fugletitterskjulet på vestsiden av Hornøya og østover til området ved Landingen fra og med 15. februar til og med 31. august, jf. forslag til nytt punkt IV nr. 5. Dette betyr at besøkende til fyret må settes i land ved Landingen i denne perioden. Endringen er foretatt for å redusere forstyrrelsen av fuglelivet, og for at sjøfuglene i større grad skal kunne ta i bruk områder som tidligere har vært utilgjengelig på grunn av ferdsel. Dersom Kystverket har behov for å etablere innretninger/anlegg i reservatet som ikke finnes fra før og som ikke anses som vedlikeholdsarbeid, må det fortsatt søkes om tillatelse. Siden det ikke finnes spesifiserte bestemmelser for dette må søknaden behandles etter naturmangfoldloven § 48.

Statsforvalteren viser til at turismen på Hornøya har økt de senere årene, både i antall besøkende og ved at turistene kommer tidligere på året enn før. Den økte turisttilstrømmingen har også gitt seg utslag i mer ferdsel på stien mellom flytebrygga/fugletitterskjulet og Landingen. På grunn av bratt terreng og fuktige områder i området hvor stien går, er det bygd trapper og klopper. På deler av strekningen hekker det blant annet toppskarv som etter Statsforvalterens vurdering blir betydelig forstyrret av ferdsel. I perioden 2015 – 2017 gjennomførte NINA en undersøkelse for å se på hekkesuksessen hos sjøfugl som hekket nær stien hvor turistene ferdes. Rapporten viste at forstyrrelser fra ferdsel hadde en betydelig negativ effekt på hekkesuksessen hos lomvi og toppskarv. Tilsvarende effekter ble ikke funnet hos krykkje, men det var en svak trend mot lavere hekkesuksess også hos denne arten. Lunde, lomvi og alke holder også til langs stien, men i motsetning til toppskarven, hekker disse artene noe lenger unna stien. Områdene langs stien blir likevel benyttet av sjøfuglene, og i mange tilfeller skal det ikke mye forstyrrelse til før fuglene viser endret atferd som kan medføre at de forflytter seg til områder som ligger lengre unna der hvor ferdsel skjer. I tillegg til at ferdsel på stien forstyrrer sjøfugl, vil ferdselen etter Statsforvalterens vurdering også legge beslag på arealer som sjøfuglene ellers kunne ha tatt i bruk.

I perioden etter at stien ble stengt, har sjøfuglforskere fra NINA observert at sjøfuglene i større grad enn tidligere har tatt i bruk områder hvor det tidligere var ferdsel. Selv om ikke hovedårsaken til tilbakegangen hos sjøfuglene er forstyrrelse fra ferdsel, vil et ferdselsforbud i hekketiden der hvor stien går i dag, kunne gjøre levestandardene for sjøfuglene litt bedre enn i dag og legge til rette for at sjøfuglene kan etablere seg i nye områder. For å legge forholdene best mulig til rette for at sjøfuglene skal ha suksess på Hornøya, mener Statsforvalteren at det bør være ferdselsforbud på deler av områdene på vestsiden av Hornøya. Som en konsekvens av dette, vil det i ferdselsforbudstiden ikke

være mulig å gå fra flytebrygga/fugletitterskjulet på vestsiden av Hornøya og østover til Landingen. Dette betyr også at besøk til Vardø fyr i hekketiden for sjøfugl må foregå via Landingen.

Statsforvalteren er i utgangspunktet positiv til etablering av guide-/vertskap på Hornøya som kan informere besøkende om natur- og kulturverdier, og om hvilke regler som gjelder for besøkende, men det er både krevende å etablere en slik ordning og Statsforvalteren har ikke midler til å engasjere guide-/vertskap på Hornøya.

Hornøya og Reinøya naturreservat har et unikt dyre- og fugleliv som gjennom blant annet ulike TV-produksjoner, sosiale media, annonsering m.v. har ført til større tilstrømming av turister til Hornøya. Dette har gitt seg utslag i større slitasje på grunn og vegetasjon og mer forstyrrelse av sjøfuglene. Ferdselen i området har sannsynligvis også ført til at areal som sjøfuglene tidligere kunne benytte har blitt redusert i omfang som følge av ferdselen. I noen tilfeller må næringsinteresser vike helt eller delvis for at verneverdiene skal ivaretas på en tilstrekkelig måte. På grunn av økt forstyrrelse på sjøfuglene fra besøkende har Statsforvalteren foreslått å stenge stien-/området mellom flytebrygga/fugletitterskjulet og Landingen samt redusere areal tilgjengelig for ferdsel på vestsiden av Hornøya. Dette vil etter Statsforvalterens vurdering føre til at mer areal blir tilgjengelig for sjøfuglene.

Miljødirektoratet viser til Statsforvalter sin vurdering av temaet. Med dagens bestandssituasjon er det behov for å ta økt hensyn til de fuglearter som hekker på Hornøya. Menneskelig forstyrrelse er påvist å ha en negativ effekt på hekkesuksess og det er derfor foreslått endringer i ferdselsbestemmelsene. Miljødirektoratet ser positivt på bruk av guid eller vertskap. Dette kan gi besøkende en økt opplevelse, samtidig som det bidrar til næringsutvikling i regionen. Samtidig vurderes det som uheldig dersom attraktive områder forbeholdes besøkende med betalingsevne. I mange tilfeller vil også de mest attraktive besøksområdene være de mest sårbare områdene med mye fugl. Direktoratet ser derfor ikke grunnlag for å forskriftsfeste pliktig bruk av guide for deler av Hornøya.

Klima- og miljødepartementet foreslår flere redaksjonelle og innholdsmessige endringer i Miljødirektoratets forslag til bestemmelser om ferdsel. Departementet behandler dette mer utfyllende i punkt 8.4 under, i lys av innspill mottatt etter Statsforvalterens og Miljødirektoratets tilrådinger. Departementet slutter seg ellers til Miljødirektoratets tilråding når det gjelder behov for tiltak.

8. Merknader etter Statsforvalterens tilråding

8.1. Dialogmøter

Departementet har som del av sin sluttbehandling av forslaget hatt to dialogmøter med Vardø kommune, henholdsvis i Vardø 17. oktober 2024 og digitalt 2. juni 2025.

Møte 17. oktober 2025

Vardø kommune viste til at skipstrafikk og fiskeriaktivitet, særlig loddefiske, nær fuglereservatet påvirker fuglelivet på Hornøya. Derfor burde naturreservatet hatt en annen avgrensning. Mindre slakteavfall fra båter har også redusert fuglenes mattilgang. Det er

svært få besøkende utenom hekkesesongen og den foreslåtte, utvidede forbudstiden. Ferdselsforbudet bør ikke utvides til 31. august. Det er lite fugler i naturreservatet etter 15. august, samtidig er dette noen viktige uker for multeplukking. Det bør være mulig å plukke multer i perioden 1. august – 10. september.

Krykkja ligger i reir i skipsdekk på kaien og reagerer ikke på at skip legger til. Ørn derimot skremmer bort fuglene fra Hornøya. Kommunen er sterkt bekymret over økningen av rovfugl og andre predatorer. En forsker fra NINA har også pekt på at predasjon fra rovfugl påvirker hekkesuksessen. Kommunen ønsker derfor en forvaltning av rovfugl på Hornøya.

Antallet gjester på Hornøya har økt hvert år, og det må forventes at private aktører kan etablere nye besøkstilbud som øker trafikken ytterligere. Det er behov for oppsyn og ha en eller annen form for godkjenning av hvem som får frakte og guide turister til Hornøya. Kommunen ønsker primært en sertifiseringsordning for sertifisering av guiding eller naturveiledning. Miljødirektoratets forslag til søknadsplikt er et godt tiltak som langt på vei svarer på et slikt ønske. Dette kan kombineres med krav om guide og naturveiledning, slik at man unngår opphold og forstyrrelser på fuglefjellet på veg opp mot fyret. Stien fra flytebryggen gjennom fuglefjellet bygges nå om med fysiske barrierer, slik at det blir mindre ferdsel mot fuglenes hekkeplasser. Barrierer og naturveiledning kan finansieres gjennom påslag i prisen gjestene betaler for å fraktes til øya.

Hornøya er aktuell for besøk både på ettermiddagen og natten, bl.a. for overnatting i telt eller for å oppleve nordlys. Det er derfor ønskelig at det ikke gjelder noen begrensninger for når på døgnet det kan gis tillatelse til ferdsel og opphold. Det er generelt sett lite turister på øya etter kl. 1700, men det er noe overnattingsturisme på fyret. I høysesongen er det om lag 50 gjester hver dag på Hornøya. Den mest besøkte dagen har det vært 70 gjester. Tidevann og tung sjø gjør ilandstigning på Landingen vanskelig. Fortsatt ferdsel på stien fra flytebryggen via fuglefjellet til Vardø fyr er avgjørende for å kunne opprettholde turismen. Kommunen kan akseptere at det generelle ferdselsforbudet starter tidligere, allerede 1. januar, fremfor at ferdsel totalforbys på denne stien. Kommunen ønsker også at det åpnes for ferdsel og børsanking på Reinøya.

Departementet merket seg synspunktene, men viste til at forslaget som nå har vært på høring ikke omfatter endringer i forskriftens geografiske virkeområde eller mindre regulering av ferdsel på Reinøya. Departementet har i ettertid gitt kommunen informasjon om kommunens adgang til å regulere ferdsel i og bruk av sjø gjennom forskriftshjemler i havne- og farvannsloven.

Naturmangfoldloven hjemler krav om søknadsplikt i verneområder. Loven bruker ikke begrepet «sertifisering» om det å gi tillatelse til å frakte og guide turister. En årlig tillatelse med vilkår til en operatør som skal frakte og guide gjester, vil kunne tjene noe av det samme formålet som en sertifisering. Se nærmere om dette i pkt. 8.4.3.

Fuglene som er observert på Hornøya reagerer ulikt på ferdsel. Det som er akseptabelt for én art kan være skadelig for en annen. NINA har i en feltstudie observert hvordan ulike fuglearter reagerer på menneskelig forstyrrelser. Resultatene viste at forstyrrelser fra ferdsel hadde en betydelig negativ effekt på hekkesuksessen hos lomvi og toppskarv.

Lomvi er kritisk truet. Det betyr at det er 50% sannsynlighet for at lomvi vil dø ut innen tre generasjoner om de rådende forholdene fortsetter. Studien viser at krykkjer ikke reagerer på samme måte når det gjelder ferdsl.

Departementet er kjent med utfordringen med ørn på Hornøya. Dette er bare en av flere årsaker til redusert hekkesuksess. Å felle havørn som et skadeforebyggende tiltak overfor hekkende sjøfugl vil neppe alene bedre hekkesuksessen. I tillegg vil evt. skadefelling av ørn eller bestandsregulering av ørn kreve endringer i annet regelverk og avklaring med Stortinget. Samtidig ønsker departementet å få bedre oversikt over situasjonen og vil ha dialog med Miljødirektoratet om behov for å prioritere midler til mer overvåking ørn.

Departementet viste til at det er mange faktorer som påvirker fugleliv, inkludert både fiskerier og båttrafikk. Det er naturlig å komme tilbake til en vurdering av den samlede belastningen for sjøfugl mer generelt i den varslede tiltaksplanen for sjøfugl. Denne prosessen gjelder konkrete påvirkningsfaktorer på Hornøya.

Møte 2. juni 2025

Departementet gjorde rede for hovedinnholdet i forslaget om tillatelse til persontransport og guiding gjennom fuglefjellet i hekketiden, og hvorfor det er behov for delt forvaltning.

Vardø kommune uttrykte stor tilfredshet med forskriften åpner for å gi tillatelse til fortsatt ferdsel på den merkede turstien fra flytebryggen gjennom fuglefjellet. Kommunen pekte samtidig på noen utfordringer med ferdsel fra fyret via Landingen når det ikke er mulig å gå om bord eller lande her og det kan bli utfordrende å ha samtlige ankomster og avganger innen tidsrammen kl. 0900 – 1700 i tilfelle grov sjø. Videre pekte kommunen på at ilandstigningsområdet i sone D ikke er ideelt utformet i vernekartet. Kommunen uttrykte skepsis til ordningen med delt forvaltningsmyndighet.

Departementet viste til at presiseringene i verneforskriften om delt forvaltningsmyndighet ikke i seg selv har betydning for hvem som kan gi tillatelse etter verneforskriften. Det samme vil i hovedsak følge av ulovfestede regler om *myndighetsinhabilitet*: Kommunen kan som forvaltningsmyndighet for verneforskriften ikke behandle søknader som direkte eller indirekte har betydning for Vardø havn KF, som er en del av kommunen. I motsatt fall kan et slikt vedtak fort bli erklært ugyldig. Delt forvaltning vil forebygge slike konsekvenser og gi mer forutsigbarhet for alle berørte parter. Departementet noterte seg for øvrig innspillene om sone D og utfordringer med ferdsel ved grov sjø og transport via Landingen, og har omtalt endringer om dette i punkt 8.4.

8.2. Skriftlige innspill

Vardø kommune har gitt skriftlige innspill etter at Statsforvalterens i Troms og Finnmark sendte tilråding til Miljødirektoratet. Kommunen har også gitt to skriftlige innspill til departementet etter at Miljødirektoratet sendte sin tilråding til departementet.

I brev til Miljødirektoratet 28. mai 2021 uttrykker kommunen bekymring over Statsforvalterens forslag til ny verneforskrift for Hornøya og Reinøya naturreservat. Kommunen mener at det faglige grunnlaget for forslaget må styrkes med nye, uavhengige forskere. Menneskelig aktivitet kan beskytte sjøfuglene ved å skremme bort rovfugl.

Ferdselen har ikke økt de siste årene, men gått ned. Kommunen viser til at passasjertall fra Vardø Havn indikerer at besøkstallene har variert, med høyest besøkstall i 2016, som også var året med best hekkesuksess for fuglene. Kommunen er redd for at strengere ferdselsrestriksjoner vil redusere Hornøyas attraktivitet som reiselivsdestinasjon og gjøre det vanskeligere å bruke fyret. Statsforvalteren baserer sine forslag på en enkeltstudie fra NINA som ikke er fagfellevurdert. Det er ikke tatt hensyn til annen forskning og statistikk som viser positive effekter av menneskelig aktivitet på sjøfuglenes hekkesuksess. Kommunen har oversendt trafikkdata som viser en positiv korrelasjon mellom antall besøkende og hekkesuksess, men dette er ikke tatt hensyn til.

Videre påpeker kommunen at Statsforvalteren ikke har utredet konsekvensene for lokalsamfunnet, brukere, og næringsliv, eller foreslått avbøtende tiltak. Kommunen ber om at arbeidet med endringen av verneforskriften stanses og at det settes i gang et nytt arbeid med bedre utredning og vurdering av konsekvenser. Statsforvalteren bør iverksette skjøtsels- og informasjonstiltak, samt tilsyn og fysiske tiltak for å ivareta verneformålet og fremme opplevelser i naturreservatet.

I brev 21. august 2024 til Klima- og miljødepartementet uttrykker kommunen bekymring over den alvorlige situasjonen for de rødlistede sjøfuglbestandene i Reinøya og Hornøya naturreservat, spesielt lomvi, krykkje og alke. Kommunen rapporterer om en betydelig økning i havørnbestanden, som sammen med ravn utgjør en trussel mot sjøfuglene. Dette problemet rammer flere områder langs Finnmarkskysten. Kommunen foreslår derfor endringer i forskriften for å tillate uttak av havørn og kongeørn for å beskytte de truede sjøfuglene. De anbefaler også en grundig kartlegging av rovfuglbestanden og vurdering av kontrollerte uttak gjennom neste sesong. Det bør opprettes en arbeidsgruppe for å utarbeide konkrete tiltak for å redusere rovfuglbestanden og beskytte sjøfuglbestandene.

I brev 18. oktober 2024 til Klima- og miljødepartementet gir kommunen ytterligere innspill og en oppsummering av møtet 17. oktober 2024. Kommunen understreker viktigheten av at lokalbefolkningen får tilgang til Reinøya for børsanking fra 1. august, og at ferdselsforbudet ikke bør forlenges. På grunn av uforutsigbare værforhold er en rigid tidsbegrensning for ferdsel uheldig. Tidevann og tung sjø ved Landingen på østsiden av øya kan føre til farlige situasjoner ved på og avstigning fra båt. Stien mellom flytebryggen og fyret må derfor ikke stenges. Vardø kommune gjennomfører forbedringer på stien mellom østsiden og vestsiden av Hornøya for å veilede turister om hvor de kan og ikke kan oppholde seg. Det er behov for fartsbegrensning for båttrafikk for å unngå forstyrrelser av sjøfuglflokkene. Bruken av naturreservatene til næringsformål må godkjennes av kommunen gjennom dispensasjonssøknader. Loddegyteområdene må kartlegges og vurderes i sammenheng med sjøfuglenes hekkeområder. Reiseliv må være bærekraftig og pålegges strenge restriksjoner for å ivareta naturreservatet på en forsvarlig måte. Vardø kommune arbeider med å utvikle en besøksforvaltningsplan.

8.3. Miljødirektoratets vurdering

8.3.1. Forvaltningsmyndighet

I gjeldende verneforskrift står det at "Forvaltningen av fredningsbestemmelsene tillegges fylkesmannen i Finnmark". Statsforvalteren har foreslått å endre dette til at forvaltningen tillegges Statsforvalteren i Troms og Finnmark.

Standard formulering i verneforskriftene når det gjelder forvaltningsmyndighet er at det står "Miljødirektoratet fastsetter hvem som skal ha forvaltningsmyndighet for denne forskriften". Miljødirektoratet foreslår at denne formuleringen også tas inn i verneforskriften for Hornøya og Reinøya naturreservat. Dette gjør at forvaltningsmyndigheten ved behov kan endres, uten at dette krever endring i verneforskriften. Vardø kommune har i brev 17. august 2023 søkt om å overta forvaltningsmyndigheten for verneområder i Vardø kommune, herunder for Hornøya og Reinøya naturreservat. Miljødirektoratet har i brev 10. november 2023 delegert forvaltningsmyndighet til Vardø kommune, med virkning fra 1. januar 2024.

8.3.2. Avveining mellom hensynet til naturverdiene på Hornøya og reiseliv.

Hornøya er hekkeområde for bl.a. krykkje, lomvi, polarlomvi, alke, lunde og havhest, om alle er vurdert som truet. Disse artene er grunnlaget for den truede naturtypen "Fuglefjell-eng og fugletopp" på Hornøya. Forskning har vist at forstyrrelse fra ferdsel fører til redusert hekkesuksess hos lomvi og toppskarv.

Samtidig er Hornøya et populært reisemål. Det har siden 1991 vært en jevn økning i antall besøkende, og det forventes en videre økning fremover. Besøk til fuglefjellet gir store naturopplevelser for de besøkende og gir grunnlag for næringsutvikling.

Formålet med fredningen av Hornøya og Reinøya naturreservat er å bevare et viktig fuglefjell med tilhørende plantesamfunn, fugleliv og annet dyreliv som naturlig er knyttet til området. Dette skal igjen bidra til å oppfylle Norges miljømål for naturmangfold. Status på Hornøya er at hekkesuksess i dag reduseres som følge av forstyrrelse, noe som påvirker måloppnåelsen. Samtidig er det ønskelig at folk skal kunne oppleve fuglefjellet og de arter som lever der, noe som igjen kan gi næringsmessige ringvirkninger. Det ønskes derfor i så stor grad som mulig at området skal være tilgjengelig for allmennheten, men innenfor ett bærekraftig nivå.

For å ivareta verneformålet anbefaler Miljødirektoratet å endre ferdselsreglene. Det forventes at endringene vil medføre en forbedret situasjon for hekkende fugl på Hornøya, samtidig som det ikke kan utelukkes at det kan påvirke antall besøkende. Fra høringsinnspillene er stenging av sti fremhevet som problematisk. I perioden 2017-2019 var stien stengt, uten at dette medførte noen stor reduksjon i antall besøkende, sammenlignet med tidligere år. Miljødirektoratet vil videre påpeke at fuglefjellet på Hornøya er et sårbart hekkeområde for truede arter og at det vil være begrensninger på hva som er et bærekraftig antall besøkende. I dag vurderes denne grensen å være overskredet for deler av området. De reguleringer som er foreslått vurderes å bidra til at Hornøya og Reinøya naturreservat fremover vil opprettholde bestander av hekkende sjøfugl. Dette vil sikre opplevelsverdier for de besøkende og danne grunnlaget for næringsutvikling.

8.3.3. Forvaltning av ørn

Miljødirektoratet har i notat til departementet 20. september 2024 vurdert Vardø kommunes innspill om uttak og annen forvaltning av ørn i brev 17. november 2023.

Tiltak 1 – unntak i verneforskriften for uttak av ørn av hensyn til sjøfugl

Andre lover og forskrifter gjelder også innenfor verneområdet. Bestandsregulering av arter gjøres gjennom forskrift om jakt, felling og fangst, mens uttak av skadegjørende enkeltindivider reguleres gjennom viltforskriften og rovviltforskriften. Statsforvalteren kan etter viltforskriften gi tillatelse uttak av havørn for å "beskytte naturlig forekommende planter, dyr og økosystemer". Tillatelsen er knyttet til skadegjørende enkeltindivider og ikke som bestandsregulering. Kongeørn forvaltes etter forskrift om forvaltning av rovvilt. Skadefelling av kongeørn er knyttet til enkeltindivider som volder vesentlig skade på bufe eller tamrein, det kan dermed ikke gis tillatelse til uttak av kongeørn av hensyn til sjøfugl. Verneformålet for Hornøya og Reinøya naturreservat er "Formålet med fredningen er å bevare et viktig fuglefjell med tilhørende plantesamfunn, fugleliv og annet dyreliv som naturlig er knyttet til området." Formålet med fredningen er å ivareta hele økosystemet, dette inkluderer også ivaretagelse av naturlig forekommende predatorer som havørn og kongeørn. Det vises i den forbindelse også til naturmangfoldlovens §1, §33 og §37.

Hornøya og Reinøya naturreservat er en del av et større økosystem. Havørn og kongeørn benytter store arealer og det er en individflyt mellom ulike områder. Det vil derfor raskt komme nye individer til Hornøya og Reinøya fra omkringliggende områder dersom det gjennomføres uttak. Eventuell effekt av uttak av enkeltindivider vil dermed være kortvarig og tvilsom. Med bakgrunn i formålet med vernet og forventet effekt av tiltaket tilrår ikke Miljødirektoratet endring av forskrift som åpner for uttak av havørn og kongeørn.

Tiltak 2 – Umiddelbar kartlegging av havørn og annen rovfugl

Havørnen hekker langs kysten fra Oslofjorden til Sør-Varanger i Finnmark. På slutten av 1800-tallet forsvant havørnen som hekkefugl i det meste av Vest-Europa og i deler av Norge. Etter at den ble fredet i 1968, har havørnbestanden tatt seg opp og blitt livskraftig. Siste bestandsstatus for havørn er nedfelt i rapporten Conservation status of birds of prey and owls in Norway (Norsk Ornitologisk Forenings rapport 1-2014). Dagens bestand teller mellom 2700-4000 par, der rundt 2500 kan sies å være voksne territorielle par (par som er knyttet til ett hekkeområde med reir og som aktivt forsvaret dette). Utover dette finnes et ukjent antall ungfugler under reproduktiv alder som benytter store deler av kysten og må avvente tilgang på ledige territorier før de kan gå til hekking. Dette er gjerne selvregulerende gjennom aktive kamper mellom etablerte og ikke-etablerte par. Særlig kysten av Nord-Norge er attraktive i sommerhalvåret for disse individene i ikke-reproduktiv alder pga. næringsrike sjøarealer og lyst gjennom hele døgnet.

Siste fylkesvise bestandsestimater fra 2015, tilsier en hekkebestand på 144 bekreftede og sannsynlige territorielle par i Finnmark, mens estimat ligger på mellom 200-300 par. Det er likevel store variasjoner fra sesong til sesong og år til år på grunn av den store ukjente bestanden av ungfugler og mellomvoksne fugler i bestanden som søker lett tilgjengelig mat av både sjøfugl, fisk og åtsler i Finnmark.

Kunnskapen om bestandsstørrelse og utvikling for havørn og kongeørn vurderes som relativt god. Miljødirektoratet vurderer det som positivt å få frem ny kunnskap om bestandsstørrelser og utvikling for rovfugl og andre arter. Rovfugler er arter som benytter store arealer og bestandsvurderinger må gjennomføres for større regioner. Det gjennomføres i dag kartlegging og overvåking innenfor de budsjetter som er tilgjengelig til formålet, dette omfatter også kartlegging/overvåking av ulike arter rovfugl.

Tiltak 3 – kontrollerte uttak sesongen 2025

Vardø kommune ønsker kontrollert uttak gjennom hele 2025-sesongen. Både forskning og erfaring gjennom slike uttak tilsier at ved å ta ut de territorielle parene, som beskytter og jager bort andre individer, vil en få en høyere tetthet av ungfugler i området som igjen både forstyrrer og predaterer mer. Siden disse ungfuglene beveger seg over større områder til enhver tid vil en avskyting av disse være lite målrettet. Årsakene til bestandsnedgangen for sjøfugl er komplekse og kan ikke tilskrives havørn og andre predatorer alene.

Næringsmangel gjør sjøfugl mer sårbare for andre stressorer som predasjon og forurensning. Næringsmangel i hekkesesongen fører for eksempel til at de voksne fuglene oftere forlater egg og unger, og dermed gjør dem mer utsatt for predasjon. I tillegg fører redusert utkast fra fiskeriene og næringsmangel i sjøen til at store måker i større grad livnærer seg av egg og unger fra andre sjøfugl, og dermed øker predasjonstrykket. Økt predasjon fra for eksempel mink, rev, kråkefugl, store måker eller havørn kombinert med næringsmangel, kan derfor ha sterke negative konsekvenser for enkelte bestander av sjøfugl. Uttak av rovfugl på Hornøya og Reinøya forventes å ha liten om noen effekt på sjøfuglbestandene.

Tiltak 4 – arbeidsgruppe med deltaking fra bl.a. Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet

Vardø kommune har foreslått å opprette en arbeidsgruppe som skal utarbeide konkrete tiltak for å redusere rovfuglbestanden i og rundt Hornøya og Reinøya naturreservat. Eventuelle tiltak for å redusere rovfuglbestanden vil kreve tillatelse etter verneforskriften. Vardø kommune er forvaltningsmyndighet for naturreservatet og Miljødirektoratet er klagemyndighet. For å opprettholde Miljødirektoratet sin habilitet i en eventuell klagebehandling finner ikke direktoratet det mulig å delta i en slik arbeidsgruppe. Miljødirektoratet ser heller ikke se at det er faglig og juridisk grunnlag for ett slikt arbeid.

8.4. Klima- og miljødepartementets vurdering

8.4.1. Innledning

Departementet viser til at den samlede belastningen for hekkende sjøfugl er stor på Hornøya, og at det er høy risiko for ytterligere redusert hekkesuksess for truede fuglearter her dersom det ikke iverksettes tiltak. Departementet viser til at det er mange årsaker til at situasjonen for sjøfugl i Norge overordnet sett er alvorlig. I *Nasjonal handlingsplan for å bedre situasjonen for sjøfuglbestandene (2025)* er det gjort nærmere rede for dette, og ulike typer tiltak. Departementet viser til at det er i tråd med handlingsplanen å blant annet vurdere endringer i ferdselsreguleringer i sjøfuglreservat langs norskekysten. Videre peker handlingsplanen på behov for bedre informasjon om ferdselsreguleringer.

8.4.2. Uttak av og annen forvaltning av ørn

Departementet kan ikke se at det gjennom denne verneprosessen har kommet frem kunnskap som tilsier at uttak av ørn på Hornøya vil gi ønsket effekt. Videre er dette et inngripende tiltak som ikke vært tema for høring av forskriftsendringen. Departementet ser derfor ikke grunn til å gå nærmere inn på dette. Følgelig er det heller ikke grunnlag for å delta i en arbeidsgruppe med sikte på å redusere bestanden av ørn. Departementet slutter seg for øvrig til Miljødirektoratets vurderinger av temaet, se punkt 8.3.3 over.

8.4.3. Nye rammer for ferdsel til og fra og på Hornøya

Departementet mener det er grunn til å vurdere tiltak som har bedre dokumentert effekt enn uttak av ørn. Ifølge *NINA Rapport 1528 (Effektstudie av turisme på sjøfugl. Hvordan påvirker ferdsel hekkende sjøfugl på Hornøya)* har forstyrrelser fra ferdsel en betydelig negativ effekt på hekkesuksess hos lomvi og toppskarv. Da stien gjennom fuglefjellet ble stengt etter et steinras, tok lomvi og lundefugl mer i bruk dette området. NINA skriver:

«Etableringsadferd hos både lomvi (eks. parringer) og lunde (gaping, hode-kasting og slåsskamper om reirplasser) ble observert. Dette tyder på at dette er et område som er en attraktiv del av fuglefjellet og som ikke har vært tilgjengelig tidligere pga menneskelig ferdsel før stengingen. Dette viser at ferdselen ikke bare påvirker hekkesuksessen, men også bestandenes mulighet til utvidelse av hekkeområder. For toppskarv ble det også observert at forstyrrelser førte til at hekkefugler flyttet til områder med mindre grad av forstyrrelser.»

NINA mener forstyrrelser forbundet med økt ferdsel i området har vært belastende og gått ut over foreldrenes evne til å fø opp unger. Antall besøkende på Hornøya har steget mye de siste årene, og har nådd en foreløpig topp med 4000 besøkende i 2024. Foreløpige tall for 2025 indikerer 40 prosent økning sammenlignet med 2024. Departementet er derfor enig med Miljødirektoratet at det er behov for å redusere belastningen fra ferdselen som turismen på Hornøya medfører.

Departementet oppfatter fra dialogmøte oktober 2024 at kommunen er konstruktiv og positiv til en tillatelsesordning for frakt av passasjerer til flytebryggen og ferdsel på land ved og gjennom fuglefjellet, og viser også til at dette er foreslått av flere høringsinstanser.

Departementet vurderer at naturmangfoldloven §§ 34 og 37 åpner for å regulere og stille krav til den som skal tilby fugleturisme på Hornøya. § 34 fjerde ledd lyder (med departementets understrekninger):

«Innenfor den rammen som gjelder for den enkelte vernekategori, kan Kongen i forskriften forby eller regulere virksomhet eller ferdsel som i seg selv eller sammen med annen bruk kan motvirke formålet med vernet. Det kan også gis bestemmelser om at visse tiltak ikke må utføres uten at søknad på forhånd er sendt forvaltningsmyndigheten og denne deretter har gitt tillatelse. Det kan fastsettes særskilte regler for forskjellige deler av området når det er forenlig med delområdets funksjon for verneformålet.»

§ 37 fastsetter rammer for vern av naturreservater. Tredje ledd lyder:

«I et naturreservat må ingen foreta noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet. Et naturreservat kan totalfredes mot all virksomhet, tiltak og ferdsel. I forskriften kan det gis bestemmelser om vern av kulturminner i reservatet.»

Handlingsrommet for å regulere tiltak og aktivitet er i utgangspunktet altså stort, samtidig som loven pålegger Kongen i statsråd å fastsette vernebestemmelser som hindrer forringelse av verneverdiene. Det er liten forvaltningspraksis å finne etter naturmangfoldloven om krav til aktører som får tillatelse til å drive besøksturisme i verneområder. Regjeringen har i 2024 fastsatt endringer i eksisterende verneforskrifter

etter svalbardmiljøloven. Formålet med endringene er bl.a. å redusere belastningen på naturen og dyrelivet i lys av sterk vekst i turismen på Svalbard. På denne bakgrunn fastsatte regjeringen:

- Et generelt forbud mot ilandstigning i turistvirksomhet og opphold på land
- Enkelte unntak fra forbudet, bl.a. kan ilandstigning og opphold bare skje sammen med guide med kunnskap om natur- og kulturmiljøet
- Ved ilandstigning og opphold på land i områder markert i kart skal det være én guide per 12 personer og maksimalt 39 personer i land samtidig.

Departementet begrunnet dette bl.a. slik i foredraget til kongelig resolusjon:

«For de mest sårbare områdene foreslås en antallsbegrensning som innebærer at maksimalt 39 personer kan gå i land samtidig. Dette tiltaket vil trolig bidra til å redusere trykket på disse lokalitetene. Reguleringen innebærer at ilandstigning må skje sammen med guide som har kunnskap om natur- og kulturmiljø. Det må forventes at guidene sørger for at ferdselen på landstigningslokalitetene skjer på en så skånsom måte som mulig for naturen.»

Departementet mener denne tilnærmingen også bør vurderes for Hornøya. Etter det departementet forstår, transporteres det i dag turister til Hornøya i tidsrommet kl. 0900 – 1700, til sammen fire turer hver dag. Noen av gjestene tilbringer hele dagen på øya før siste retur med båt kl. 1700. Båten som benyttes i dag er sertifisert for 12 passasjerer, samt fører. På det meste har inntil 70 personer besøkt Hornøya i løpet av en dag. Vardø havn eier flytebryggen på Hornøya og har siden oppstarten av fugleturismen i 1991 fraktet passasjerene. I senere tid har to andre operatører begynt å frakte turister til Hornøya.

I lys av kommunens signaler om ønske om en særskilt tillatelsesordning, anbefaler departementet at ferdselsrestriksjoner på vestsiden av Hornøya i hekketiden fastsettes i form av krav søknadsplikt for virksomhet som skal tilby transport og opplevelser på Hornøya kombinert med nærmere angitte krav til virksomheten.

Tillatelsen gjelder for den ansvarlige virksomheten, og samlet for ferdsel både med båt i sjø og videre guidet på land, jf. forskriften punkt VI nr. 4 bokstav a. På den måten vil det ikke være anledning til å transportere gjester til Hornøya i hekketiden uten at virksomheten i tillegg sørger for guiding for hvert turfølge som transporteres til Hornøya. Innehaver av tillatelsen kan bruke underleverandør til guiding. Hver tillatelse omfatter maksimalt fire ankomster daglig med turfølge på maksimalt 11 personer per guide. Dette er i tråd med retningslinjene om miljøforsvarlige driftsmetoder i naturmangfoldloven § 12.

Forvaltningsmyndigheten bør legge vekt på at virksomhet som søker om tillatelse til transport og guiding har relevant kunnskap om naturmangfold generelt, særlig sjøfugl og påvirkningsfaktorer, og kunnskap om lokale forhold på Hornøya. Det bør 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. Av hensyn til den samlede belastningen kan det bare gis et begrenset antall tillatelse hver sesong. Aktører som følger opp bestemmelser i eller i medhold av forskriften på en god måte bør prioriteres blant søkere, mens aktører som ikke gjør dette må påregnes å få sin

søknad om ny tillatelse avslått. Aktører som ikke overholder bestemmelser må også påregne å få sin tillatelse opphevet eller endret underveis i sesongen, jf. naturmangfoldloven § 67. Departementet vurderer at dette vil bidra til at målet med guideordningen oppnås, og at det ikke er behov for en sertifiseringsordning for godkjenning av guider til området.

Virksomheten som får tillatelse og turistene som betaler for guiding dekker i tråd med naturmangfoldloven § 11 (miljøforringer betaler) kostnadene med guiding. Tillatelsen og vilkårene i tillatelsen retter seg mot virksomheten som er ansvarlig for transporten og guidingen. Den enkelte turist plikter samtidig å følge forskriftens alminnelige bestemmelser, som ferdselsforbud og forbud mot å skade og forstyrre fugler, egg eller reir. Overtredelsesgebyr og andre reaksjoner ved overtredelse av bestemmelser i eller i medhold av verneforskriften kan derfor rettes mot både virksomheten, båtfører, guide og den enkelte gjest.

Forslaget medfører at privatpersoner ikke kan få tillatelse til å gå i land på flytebryggen og ferdes på turstien ved fuglefjellet. Forskriften åpner kun opp for guidet ferdsel her og på den merkede turstien. Privatpersoner kan som i dag likevel ferdes med båt og gå i land på Landingen, og ferdes videre til fots på traktorvegen til Vardø fyr. I tillegg er det adgang til å ankomme flytebryggen og ferdes på Hornøya utenom hekketiden.

Forvaltningsmyndigheten må ut fra den samlede belastningen vurdere hvor mange virksomheter som i samme periode kan få tillatelse til å utføre guidet turistvirksomhet på fuglefjellet. Krav om søknad innen 1. desember året før tillatelsen gjelder for, vil bidra til å få vurdert dette helhetlig i tråd med naturmangfoldloven § 10. Det følger av forslaget til bestemmelse at det ikke er adgang til å ferdes fra sone A (traktorveien og fyret) til sone C (stien gjennom fuglefjellet og området på vestsiden av fuglefjellet) uten følge med guide i henhold til gitt tillatelse. Videre følger det av forslaget at det skal være maksimalt 11 personer per guide. Dersom det oppstår trengsel, vil det øke risikoen for at besøkende ferdes utenom tillatte områder. Departementet foreslår derfor at det også presiseres i forskriften at guiden så langt mulig skal påse at det ikke oppstår trengsel.

Departementet vurderer at EØS-avtalen ikke er til hinder for forslaget om å gi visse virksomheter tillatelse til turistvirksomhet i området. Hornøya og Reinøya er vernet som naturreservat. EØS-avtalen har ikke regler om slike bevaringstiltak for natur. Verken naturforvaltning som sådan eller EUs fugle- og habitatdirektiver er en del av EØS-avtalen. Transport til og guiding på Hornøya må derimot anses som en økonomisk aktivitet som er regulert i EØS-avtalen, og da særlig reglene om fri tjenesteyting. Disse reglene åpner for tillatelsesordninger og -krav som er ikke-diskriminerende, ivaretar et legitimt formål og forholdsmessige (ikke mer begrensende enn nødvendig for å oppnå formålet). Tillatelseskravet som foreslås for Hornøya anses å oppfylle disse vilkårene. Det er ikke noe krav til nasjonalitet eller bo- eller forretningssted. Vektlegging av relevant kunnskap om naturmangfold og påvirkningsfaktorer, også om lokale forhold, er i likhet med tillatelseskravet i seg selv egnet og nødvendig for å oppnå formålet med vernet.

Allemannsretten er en viktig del av norsk friluftslivstradisjon og nedfelt i friluftsloven. I Meld. St. 18 (2015-2026) *Friluftsliv* skriver regjeringen at «Det er viktig med enkel tilgang til naturen, og at det er gratis å ferdes og oppholde seg i utmark.» Allemannsretten gir alle

rett til å ferdes og oppholde seg i naturen, inkludert bading, dykking eller snorkling i sjøen. Den gir også rett til å høste fra naturen, for eksempel saltvannsfisk og bær. En løsning der ferdsel innenfor hekketiden kun blir tillatt i følge med guide, reiser derfor noen prinsipielle og juridiske spørsmål om allemannsretten. Det samme gjør de nye reglene om ferdsel og opphold i sjø i hekketiden.

Allemannsretten følger av alminnelig lov, og er generelle regler som ved motstrid kan vike for regler i eller i medhold av spesiallovgivningen. Dette følger både av det alminnelige prinsippet «lex specialis» og er uttrykkelig nevnt i friluftsløven § 19, og er bakgrunnen for at både denne verneforskriften og en rekke andre verneforskrifter har bestemmelser som i stor grad kan innskrenke allemannsretten. Slike begrensninger er særlig aktuelt i sjøfuglreservat. Departementet vurderer at allemannsretten viker for nye regler om begrensninger i retten til å ferdes og oppholde seg på land og i sjø i Hornøya og Reinøya naturreservat.

Friluftsløven har i § 14 også viktige begrensninger i adgangen til å kreve betaling for tilgang til naturområder. Det kan kun kreves betaling for «adgangen til badestrand, teltplass eller annet opparbeidet friluftsområde», ikke andre naturområder som ikke er opparbeidet, eller generelt for tilgang til stier og løyper. Videre krever bestemmelsen at det må det gis løyve fra kommunen for betalingsordning på de aktuelle arealene. Det kan stilles spørsmål ved om turistene gjennom betaling for transport- og guidetjenester i praksis betaler en avgift for å få adgang til Hornøya, som omfattes av de vilkår og begrensninger denne bestemmelsen oppstiller. Departementet vurderer at friluftsløven § 14 som mindre relevant siden krav om guiding ikke er i kjerneområdet for bestemmelsen, men et krav om miljøforsvarlig virksomhet i et naturreservat som ellers ville blitt stengt for alminnelig ferdsel av hensyn til verneverdiene.

Guidingen skal bidra til å hindre skade på verneverdiene som turismen ellers ville medført. I tråd med naturmangfoldloven § 11 er det uavhengig av friluftsløven § 14 rimelig at miljøpåvirker dekker «kostnader ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder». Under enhver omstendighet medfører både «lex specialis» og ev. friluftsløven § 19 at friluftsløven § 14 ikke er til hinder for at de besøkende indirekte må betale for å ferdes på Hornøya i hekketiden gjennom betaling for transport til og guiding gjennom fuglefjellet.

For øvrig viser departementet til at Hornøya og Reinøya er tilgjengelig for allmenheten fra 15. august til 14. februar, samt i området fra Landingen til fyret også i hekketiden. Dette bidrar til ivaretaking av allemannsretten og gratis ferdsel og opphold på Hornøya og Reinøya naturreservat.

Forslaget medfører at det fortsatt blir ferdsel på stien i hekketiden, noe som isolert sett kan medføre en svekket ivaretagelse av verneverdiene sammenlignet med Statsforvalterens og Miljødirektoratets forslag, gitt at ferdselsforbudet de forslår ville blitt overholdt. Et eventuelt ferdselsforbud på stien er imidlertid sannsynligvis ikke i seg selv til hinder for ferdsel på turstien eller utenfor de åpne sonene. I studien omtalt i NINA Rapport 1528 ble det gjennom hele studieperioden observert turister som brøt ferdselsforbudet og ikke overholdt påbudet om å kun holde seg på stien. I deler av området var den ureglementerte

trafikken så stor at det ble dannet en ny sti. Fysiske sperringer ble krysset. NINA vurderer at dette kan ha negative effekter på bestandsnivå.

Departementet vektlegger at krav om guiding vil være en god anledning til å informere publikum om særlig sårbart fugleliv og at ferdsel utenom angitt tidspunkt og utenom merket område er forbudt, samt at fugler, reir og egg «er fredet mot enhver form for skade, ødeleggelse og unødig forstyrrelse», jf. forskriften punkt IV nr. 2. Sammen med krav til guiden om å påse at gjestene ikke ferdes utenom angitte tider og steder, vil dette etter departementets vurdering øke sannsynligheten for at ferdselsforbud og hensynskrav overholdes, ikke bare ved turstien, men også i områdene nedenfor fugleffjellet. En forutsetning for å kunne påse at ferdselsforbudet overholdes er at hver gruppe ikke er for stor. Et maksimalt antall besøkende per guide, og begrensninger i antall turer per dag per tillatelse, bidrar til å redusere negative effekter av ferdsel gjennom fugleffjellet.

Krav om søknad og tillatelse til persontransport og begrensninger i antall besøkende vil også bidra til å få bedre oversikt og kontroll på den samlede belastningen på Hornøya. Departementet finner derfor å kunne imøtekomme kommunens ønske om å utvide tidsrommet for besøk. Departementet foreslår turer i henhold til tillatelsen skal gjennomføres i tidsrommet kl. 0900 - 1700 (direktoratet anbefalte kl. 1000 - 1600, uten forbehold). Departementet er enig med Vardø kommune at det bør være mulig å gjøre unntak fra dette for eksempel dersom været medfører at ankomster eller avreiser må fremskyndes eller utsettes. Innehaver av tillatelsen skal gi forvaltningsmyndigheten melding om turer som det er nødvendig å gjennomføre utenom kl. 0900 – 1700. Begrensningen i antall turer per dag gjelder også for turer som det er nødvendig å gjennomføre utenom kl. 0900-1700. Tidsbegrensningen sammen med begrensningen i antall turer per dag og plikten til å varsle forvaltningsmyndigheten, vil fortsatt bidra til å hindre forstyrrelser i store deler av døgnet.

Departementet foreslår at bestemmelsen om unntak fra det generelle ferdselsforbudet i hekketiden skal lyde:

«Statsforvalteren kan etter søknad gi tillatelse til: (...)

Ferdsel med båt til flytebryggen nedenfor fugleffjellet på vestsiden av Hornøya, og videre guidet ferdsel til fots på land i sone og tursti avmerket på vernekart ved fugleffjellet opp mot traktorvegen til Vardø fyr. Følgende gjelder for slike tillatelser:

- a. Tillatelse kan bare gis samlet for transport og guiding, for maksimalt fire turer daglig per tillatelse. Turene skal gjennomføres innenfor tidsrommet kl. 0900 – 1700. Innehaver av tillatelsen skal gi Statsforvalteren melding dersom sikkerhetshensyn gjør det nødvendig å gjennomføre turer utenom dette tidspunktet.*
- b. Gjester som har besøkt fyret ved ankomst fra Landingene skal returnere via Landingene. Gjester som har ankommet via Landingene, kan likevel returnere fra fyret på merket tursti gjennom fugleffjellet og flytebryggen (sone C) innenfor rammene av forskriften og tillatelsen.*
- c. Sone og sti for ferdsel til fots på land og motorferdsel i sjø etter tillatelsen, er avmerket som sone C på vedlagte vernekart merket Klima- og miljødepartementet august 2025.*
- d. Det skal ikke være mer enn 11 personer i hver ankomst og minst én guide i følge med hver slik gruppe på land.*

- e. Guiden skal så langt mulig påse at fuglene ikke forstyrres unødig, at ingen personer ferdes utenom områder og tidspunkt ferdsel ikke er tillatt, at det ikke oppstår trengsel og at turfølget returnerer samlet sammen med guide til flytebryggen.*
- f. Tillatelse kan gis med inntil ett års varighet.*
- g. Søknad må sendes forvaltningsmyndigheten innen 1. desember året før tillatelsen gjelder for.»*

Departementet viser til at myndigheter etter loven (kommunen, Statsforvalteren i Troms og Finnmark, Miljødirektoratet eller departementet) kan oppheve eller endre vilkårene i tillatelsen, eller om nødvendig kalle tilbake tillatelsen bl.a. dersom tiltakshaveren overtrer bestemmelser i forskriften eller vilkår i tillatelsen, se naturmangfoldloven § 67.

Departementet viderefører unntaket for ferdsel til Vardø fyr via Landingen. Gjester som primært besøker Vardø fyr for overnatting bør i hekketiden bruke denne adkomsten for å redusere belastningen gjennom fuglefjellet i hekketiden.

Av forslaget til forskrift følger det at det i hekketiden i utgangspunktet ikke er tillatt for gjester som besøker Vardø fyr via Landingen (sone A og B) å ferdes på land utenom sone A. Gjester som har ankommet via Landingen, kan likevel returnere fra fyret på merket tursti gjennom fuglefjellet og flytebryggen (sone C) innenfor rammene av forskriften og tillatelsen. Det betyr blant annet at ferdsel gjennom fuglefjellet skal skje i følge med guide som har fått tillatelse og i henhold til begrensninger i antall turer og personer per guide i hvert følge. Det er viktig at turoperatører som velger å sette gjester i land på Landingen på forhånd undersøker varsel om flo og fjære og vær for å forsikre seg om at det også er mulig å hente passasjerene tilbake fra Landingen, dersom det ikke er avsatt plass til de aktuelle passasjerene i en guidet gruppe via fuglefjellet. Departementet understreker at ferdsel gjennom fuglefjellet i hekketiden, uten følge med guide som har fått tillatelse, vil være en klar overtredelse av forskriften som kan medføre overtredelsesgebyr eller andre reaksjoner etter naturmangfoldloven kapittel IX.

Departementet er oppmerksom på at det er en viss risiko for at unntaket for søknadsfri persontransport til Landingen kan brukes som en omgåelse av bestemmelsene om ferdsel gjennom fuglefjellet. Departementet vil vurdere behov for endringer av dette unntaket i lys av hvordan den nye ordningen fungerer. I denne vurderingen inngår blant annet eventuelle overtredelser av bestemmelser i eller i medhold av verneforskriften, og den samlede belastningen på Hornøya mer generelt. En alternativ løsning som i så fall kan være aktuelt å vurdere er å innføre krav om søknad og tillatelse også for persontransport via Landingen.

Departementet viser til at det i dag ikke er tillatt å telte på Hornøya og Reinøya, og at forslag om å åpne for slik aktivitet ikke har vært utredet og omfattet av denne høringen. Dette er aktivitet som mest sannsynlig vil ha betydelige negative effekter for fuglene i hekketiden, og som vil motvirke andre positive effekter av forslag til endringer i verneforskriften. Departementet ser derfor ikke grunn til å åpne opp for telting. Departementet viser til at forskriften fortsatt åpner for ferdsel til og overnatting på Vardø fyr hele året, også i hekketiden.

Når det gjelder varigheten av det generelle ferdselsforbudet viser departementet til at forslaget om utvidelse er grunnlagt med at endrede tidspunkt for fuglenes bruk av området, særlig i starten på hekketiden. Etter det departementet forstår er det imidlertid lite hekkende sjøfugl igjen i området etter 15. august. Området har en avtagende betydning utover høsten, men det vil fortsatt være en del ungfugl eller unger som benytter området. Departementet viser derfor til at forskriftens bestemmelser om å unngå unødig forstyrrelse av fuglelivet gjelder året rundt. Departementet vurderer derfor under noe tvil at dagens lengde på ferdselsforbudet, 15. august, kan videreføres. På grunn av klimaendringene kan fuglenes bruk av området endre seg også i denne delen av hekketiden, slik at det kan bli behov for å forlenge ferdselsforbudet. I tillegg kan den samlede belastning og nye data om hekkesuksess føre til at dette må revurderes på et senere tidspunkt.

I lys av at departementet ikke foreslår endringer i tidspunktet for ferdselsforbud i august, ser departementet ikke grunn til å innføre søknadsplikt for bærplukking i perioden 16. – 31. august. Både Reinøya og Hornøya vil dermed være tilgjengelig for bærplukking og annet friluftsliv i perioden 16. august – 14. februar.

Departementet viser for øvrig til den alvorlige situasjonen for sjøfugl på Hornøya, og vil vurdere ytterligere endringer i verneforskriften dersom forslagene i denne tilrådingen ikke gir ønsket effekt. Departementet utelukker ikke at det kan bli nødvendig å stenge all ferdsel på stien gjennom fuglefjellet til traktorveien i hekketiden, både i forskriften og med betydelige fysiske tiltak. Det er derfor viktig at innehavere av tillatelse til persontransport og guidet ferdsel gjennom fuglefjellet informerer om ferdselsreglene og påser at besøkende overholder disse, slik at det i fremtiden ikke blir behov for ytterligere tiltak.

Videre tar departementet også forbehold om at stien tidligere har vært stengt og igjen kan bli stengt av hensyn til sikkerheten. Dersom det er behov for å gjennomføre sikkerhetstiltak, viser departementet til at nye fysiske inngrep utenom ordinære tilretteleggingstiltak etter naturmangfoldloven § 47, må vurderes etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i § 48.

8.4.4. Referanseområde for å følge utviklingen i naturen

Siden 1980 har Hornøya vært et av referanseområdene i det nasjonale overvåkingsprogrammet for sjøfugl, og en rekke arter blir overvåket og forsket på. I 2005 ble Hornøya en av nøkkellokalitetene i sjøfuglprogrammet SEAPOP. Hornøya har noen av de lengste tidsseriene på bestandstall, overlevelse og hekkebiologi hos sjøfugl i Norge. Hornøya er også referanseområde i en langsiktig overvåking av miljøgifter i sjøfuglegg. Departementet mener dette bør reflekteres i verneforskriftens verneformål. Departementet foreslår å tilføye at formålet også er å bevare et referanseområde for å følge utviklingen i naturen, særlig hekkende sjøfugl, jf. naturmangfoldloven § 33 bokstav h. Departementet viser samtidig til at dette ikke har betydning for restriksjonsnivået i verneforskriften.

8.4.5. Forvaltningsmyndighet

Vardø havn er en del av kommunen og ikke et eget rettssubjekt. Vardø havn forestår i dag en stor del av persontransporten til og fra Hornøya. Det må påregnes at Vardø havn vil fremme søknad slik at foretaket kan fortsette sin virksomhet når forskriften trer i kraft. Andre virksomheter som søker forvaltningsmyndigheten om tillatelse til persontransport

og guiding vil være direkte konkurrenter av det kommunale foretaket. Kommunen kan ikke behandle søknader om å gi tillatelse til aktiviteter som gir økonomisk gevinst til virksomhet underlagt kommunen. Departementet foreslår derfor at myndigheten til å avgjøre søknader om transport til og fra og guidet ferdsel på Hornøya etter denne bestemmelsen legges til Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Dette betyr at eventuelle retningslinjer til denne bestemmelsen også må utarbeides av Statsforvalteren.

8.4.6. EØS-høringsloven

Enkelte nye reguleringer kan være omfattet av meldeplikt etter EØS-høringsloven. Loven skal motvirke handelshindringer. Etter § 17 bokstav a skal det sendes melding til EFTAs overvåkningsorgan ESA om innføring av krav til å starte og utøve tjenestevirksomhet dersom kravene omfatter kvantitative eller geografiske begrensninger. Departementet foreslår her en endring i et eksisterende ferdselsforbud i naturreservatet. Departementet vurderer at slike generelle reguleringer i verneområdene ikke medfører handelshindringer og ikke er i kjerneområdet for den type regulering som er omfattet av EØS-høringsloven § 17 bokstav a. Videre foreslår departementet at forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra ferdselsforbudet, i form av å gi tillatelse til guidet ferdsel der det gjelder ferdselsforbud. Departementet kan heller ikke se at en slik tillatelsesordning er omfattet av meldeplikten etter § 17 a.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r:

Det fastsettes forskrift om endring i forskrift 28. januar 1983 nr. 120 om fredning for Hornøya og Reinøya naturreservat, Vardø kommune, Finnmark. Forskriften fastsettes i samsvar med vedlegg til resolusjonen.