



KONGELIG RESOLUSJON

Klima- og miljødepartementet
Statsråd: Andreas Bjelland Eriksen

Ref.nr.:
Saksnr.: 23/6381
Dato: 19. juni 2026

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

1. Innledning

Klima- og miljødepartementet foreslår å fastsette forskrift om endringer forskrift om vern av Hornøya og Reinøya naturreservat. Departementet foreslår at fristen for å søke om tillatelse til transport og guiding fremskyndes fra 1. desember til 15. august, og at det kan gis flerårige tillatelser. Vedtaket fattes med hjemmel i naturmangfoldloven §§ 34, 37 og 77. Myndigheten til å fastsette slike bestemmelser ligger til Kongen i statsråd, jf. naturmangfoldloven § 34.

2. Nærmere om forslaget

I 2025 ble bestemmelsene om ferdsel og aktivitet i Hornøya og Reinøya naturreservat endret for å gi sterkt og kritisk truede fuglearter bedre beskyttelse i hekketiden. Bakgrunnen for dette var kraftig økning i turismen på Hornøya og stadig dårligere hekkesuksess. Økt turisme er en av flere årsaker til dette. Fuglefjellet og sjøområdene rundt, som har særlig betydning for disse fuglene, ble med endringene stengt for vanlig ferdsel i hekketiden. Det ble innført krav om søknad og tillatelse for å transportere gjester til vestsiden av naturreservatet og guide dem derfra gjennom fuglefjellet til Vardø fyr. Se nettsaken «Betre vern av truga sjøfugl på Hornøya» på departementets nettsider, med videre lenke til Kongelig resolusjon og endringsforskrift.

Formålet med forslaget her er å sikre at tillatelse til transport og guiding, og eventuelle klager på slike vedtak, avgjøres i god tid før sesongstart for turisme på Hornøya februar/mars. Departementet foreslår derfor å fremskynde fristen for å sende søknad fra 1. desember til 15. august (året før tillatelsen gjelder for). Bakgrunnen for dette er at vedtak i førsteinstans for sesongen 2026 ble truffet kort tid før sesongstart, og klager på disse følgelig ble avgjort etter at virksomhetene var i gang med å transportere turister til Hornøya.

Statsforvalteren fikk i 2025 langt flere søknader enn departementet la til grunn for endringen i 2025. Mens det tidligere bare var tre kjente aktører i området, søkte hele 21 aktører om tillatelse etter de nye reglene. Dette medførte omfattende arbeid med behandling av søknader. Departementet foreslår derfor at det ikke lengre skal være krav

om at tillatelse som nevnt bare gjelder for ett år om gangen. Departementet foreslår i stedet en bestemmelse om at forvaltningsmyndigheten kan gi flerårige tillatelser. Formålet er å redusere administrative byrder for både det offentlige og private, og gi reiselivsvirksomhetene større forutsigbarhet. Forvaltningsmyndigheten må ut fra samlet belastning og naturmangfoldlovens og verneforskriftens krav til ivaretagelse av verneverdiene vurdere hvor mange aktører som kan få tillatelse, samt varigheten av hver tillatelse. Dette betyr at ikke alle som søker kan påregne å få tillatelse.

3. Høring, departementsforeleggelse og dialogmøte

Forslaget gjelder to mindre endringer i en forskrift som på en rekke punkter ble endret i august 2025 innen rammen av en tidligere høring. Det var i denne prosessen de aktuelle bestemmelsene som nå foreslås justert, ble fastsatt. Departementet vurderer at det er viktig å få endret de aktuelle bestemmelsene i god tid før ny søknadsfrist, og at alminnelig høring med tre måneders høringsfrist vil vanskeliggjøre dette. Departementet vektlegger også at de to endringene ikke har kjente ulemper utover det som er nevnt i punkt 4 under, og at forslaget samlet sett har større fordeler enn eventuelle ulemper for private. Statsforvalteren gjennomførte på denne bakgrunn en begrenset høring 5. til 18. mai 2026 og sendte forslaget til 29 aktører og andre mulige berørte. Vardø kommune, Vardø turistinformasjon og Kystverket sendte høringssvar.

Forslaget har etter departementets vurdering ikke nevneverdige virkninger for andre departementer, og har derfor ikke vært på departementsforeleggelse.

Departementet hadde 4. juni 2026 dialogmøte med Vardø kommune om forslaget her og om nye retningslinjer om behandling av søknader. Disse skal fastsettes særskilt.

4. Merknader til forslaget

4.1. Fremskyndet søknadsfrist

Høringsinstansenes synspunkter

Vardø kommune har forståelse for behovet for mer forutsigbarhet og bedre tid til saksbehandling. *Vardø turistinformasjon* støtter forslaget.

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren støtter forslaget og viser til at det vil gi bedre tid til saksbehandling og eventuell klagebehandling før turistsesongen begynner i februar. Tidligere søknadsfrist gir også oppfordring om å søke tidligere.

Miljødirektoratets vurdering

Miljødirektoratet viser til høringsinnspillene og Statsforvalterens anbefaling, og tilrår derfor at søknadsfristen endres fra 1. desember til 15. august.

Klima- og miljødepartementets vurdering

Fordelene med endringen er bedre tid til behandling av søknader og eventuelle klager før turistsesongen starter. Dette gir også bedre ivaretagelse av virksomhetenes interesser ved at man kan få avklart svar på søknadene tidligere. Ulempene er at virksomhetene må planlegge turistsesongen noe tidligere. Departementet mener at i dette tilfellet må det

legges mer vekt på ivaretagelse av aktørenes interesser ved klage. Departementet slutter seg til direktorats vurdering og tilrår at søknadsfristen endres til 15. august.

4.2. Fra ettårig til flerårige tillatelser

Høringsinstansenes synspunkter

Vardø kommune er bekymret for forvaltningen av verneområdet og mener flere operatører som har fått tildeling for sesongen 2026 fremstår som useriøse. Dette skaper stor uro for naturbelastning, sikkerhet, kvalitet på tilbudene og manglende lokal tilknytning.

Kommunen er særlig bekymret for at slike operatører kan få flerårige tillatelser uten at kommunen har noen reell mulighet til å utøve lokal forvaltningsmyndighet eller bidra til at useriøse aktører fjernes fra ordningen. *Vardø turistinformasjon* mener flerårige tillatelser gir forutsigbarhet, men peker på at dette også kan lukke for normal konkurranse blant reiselivsaktører. Dette kan hindre nye reiselivsbedrifter i å etablere seg i Vardø. Systemet må sikre at det er mulig å komme seg inn for nye, seriøse bedrifter og at useriøse aktører ikke får drive i mange år.

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren er positiv til endringen og viser til at dette fører til mindre behov for saksbehandling, og mindre prosess og mer forutsigbarhet for private. Samtidig kan det hindre nye aktører adgang til Hornøya. Det presiseres i endringen at det *kan* gis flerårige tillatelser. Dette gir forvaltningsmyndigheten valgmuligheten til å gi både ettårige og flerårige tillatelser. Basert på tidligere erfaringer vil det dermed være mulig å gjøre individuelle vurderinger av hver søknad.

Miljødirektoratets vurdering

Miljødirektoratet viser til høringsinnspillene og Statsforvalterens anbefaling, og tilrår endringen. Tillatelsens varighet vurderes ved dispensasjonsbehandlingen.

Departementets vurdering

Departementet ser at flerårige tillatelser kan gjøre det vanskeligere for nye virksomheter å etablere seg. I et naturreservat er det imidlertid ikke påregnelig å etablere stadig nye virksomheter, siden behov for ivaretagelse av verneverdiene her normalt er overordnet andre samfunnshensyn. Dette følger av naturmangfoldloven § 37 tredje ledd.

Departementet vektlegger at flerårige tillatelser gir mer forutsigbarhet for virksomhetene. Videre viser departementet til at tillatelser kan oppheves eller endres, og at dette kan bli særlig aktuelt for flerårige tillatelser. Dersom det er nødvendig for å hindre uforutsette vesentlige skadevirkninger på verneverdiene, åpner naturmangfoldloven § 67 første ledd bokstav a for å oppheve eller endre vilkår i tillatelsen før tillatelsen utløper. Aktører som ikke overholder bestemmelser må også påregne å få sine tillatelser opphevet eller endret, jf. § 67 første ledd bokstav e. § 67 bokstav f viser videre til andre omgjøringsregler.

Eksempler på dette er adgangen til å omgjøre vedtak dersom sentrale forutsetninger for vedtaket svikter, for eksempel dersom parten ikke lenger har kompetent guide eller sikker båt, eller «overdrar» tillatelsen til aktører som ikke har vært gjenstand for vurdering etter forskriften. En eventuell kjøper av tillatelse til samlet transport og guiding kan uansett ikke gjøre gjeldende rettigheter etter tillatelsen.

4.3.Andre merknader

Høringsinstansenes synspunkter

Kystverket har i dag unntak for vedlikehold av eksisterende bygninger og anlegg, men trenger også å gjennomføre tilsyn for å kunne utføre og planlegge dette arbeidet. Kystverket oppfatter at forslaget åpner for flerårige tillatelser også til tilsyn, og at dette i noen grad kan ivareta Kystverkets behov. Kystverket ønsker primært at forskriften også gjør unntak for tilsyn. *Vardø kommune* ønsker å være forvaltningsmyndighet i sin helhet for naturreservatet, inkludert behandle søknader om transport og guiding. Bare der kommunen anses inhabil behandler Statsforvalteren saken. Det må etableres en forvaltningsmodell som gir lokal kontroll. Det må sikres at lokalbefolkningen fortsatt har tilgang til øya, og at reguleringene ikke hindrer tradisjonell lokal bruk og ferdsel. *Vardø turistinformasjon* peker på at det mange dager ikke er noe transport til Hornøya og ingen forutsigbarhet på når det går turer. Enkelte dager er det alt for mange besøkende som heller ikke har fått god nok informasjon før overfart. Det bør også åpnes for drop in-turer, og forvaltningsmyndigheten må i større grad styre besøkstrykket gjennom begrensninger i antall besøkende per dag.

Miljødirektoratets vurdering

Miljødirektoratet viser til at forslaget til bestemmelse om flerårig tillatelse gjelder transport og guiding, og ikke omfatter aktiviteten Kystverket omtaler. Søknader om tiltak utover det som er angitt i forskriften kan behandles etter naturmangfoldloven § 48. Det er ikke søknadsfrist etter § 48 og det kan gis flerårige tillatelser.

Departementets vurdering

Lokalbefolkningens tilgang til Hornøya

Naturmangfoldlovens grunnleggende krav til ivaretagelse av verneverdier i naturreservat gjelder generelt, og følgelig enhver som ønsker å ferdes i verneområdet. Dette er konkretisert i verneforskriften med bestemmelser om blant annet ferdselsforbud i hekketiden, slik det er i svært mange sjøfuglreservat over hele landet. Det vil undergrave vernet om verneforskrifter ikke skal gjelde for lokalbefolkningen. Det er også noe uklart om det rettslig sett er adgang til slik forskjellsbehandling. Lokalbefolkningen og alle andre kan ferdes og oppholde seg på Hornøya utenom hekketiden, og ellers besøke Vardø fyr året rundt gjennom ankomst på bryggen «Landingen». Etter departementets vurdering har følgelig lokalbefolkningen god tilgang til naturreservatet. Departementet foreslår derfor ingen endringer om dette i forskriften.

Unntak for tilsyn av eksisterende bygg og anlegg

Departementet viser til at Kystverket etter gjeldende forskrift kan gjennomføre vedlikehold av eksisterende bygg og anlegg, også i hekketiden, når ferdsel og opphold ikke er tillatt i det meste av naturreservatet. Det kan fremstå som noe uhensiktsmessig at Kystverket ikke har anledning til å gjennomføre nødvendig tilsyn med eksisterende bygninger og anlegg for å avdekke behov for slikt vedlikehold, eller at det ikke kan gjennomføres tilsyn i tilknytning til vedlikeholdsarbeid. Departementet antar at vedlikeholdsarbeid i hekketiden alt etter omstendighetene kan ha mer omfattende konsekvenser for sjøfugl enn et tilsyn som relativt raskt lar seg gjennomføre. Videre vektlegger departementet at tilsyn kan avdekke mangler og avvik før større skade oppstår, noe som igjen kan redusere behovet for mer omfattende og forstyrrende vedlikeholdsarbeid i hekketiden. Departementet foreslår på

denne bakgrunn at gjeldende unntak for vedlikehold av eksisterende bygninger og anlegg tilføyes «nødvendig tilsyn». Departementet forutsetter gjennom presiseringen «nødvendig» at unntaket bare kommer til anvendelse når det ikke er hensiktsmessig eller mulig å gjennomføre tilsynet i tiden uten ferdselsforbud. Videre forutsetter departementet at den som gjennomfører tilsyn etter unntaket, unngår enhver form for skade, ødeleggelse og unødig forstyrrelse av vilt, deres hi, reir og egg. Dette er særlig viktig i hekketiden 15. februar – 15. august.

Behov for større endringer i verneforskriften

Når det gjelder Vardø kommunes og Vardø turistinformasjons ønsker om større endringer i forskriften nå, viser departementet til at Statsforvalteren er bedt om å gjennomføre en begrenset høring av kun to mindre endringer i forskriften. Endringene er av mer administrativ karakter og berører ikke hovedinnretningen på ordningen guiding og transport i hekketiden. Departementet erkjenner at denne reguleringen av turismen medfører ulemper for både reisende og virksomheter. Samtidig må verneforskriften på grunn av grunnleggende krav i naturmangfoldloven § 37 tredje ledd gi verneverdiene en bedre beskyttelse enn hva som inntil august 2025 var gjeldende på Hornøya. Departementet vurderer derfor at det ikke er grunnlag for andre endringer i verneforskriftens bestemmelser om søknad og tillatelse til transport og guiding nå.

Departementet vil imidlertid etter fastsetting av endringene i forskriften også gi tydeligere retningslinjer om blant annet naturmangfoldlovens krav til ivaretagelse av verneverdier og behandling av søknader. Målet er å redusere ulemper for både reisende og virksomheter, samt redusert samlet belastning og bedre ivaretagelse av sjøfugl. Departementet forventer at det med tydeligere retningslinjer gis tillatelse til langt færre aktører kommende sesonger sammenlignet med årets, og at hver aktør også får grunnlag for drift gjennom hele sesongen. Dermed vil antall besøkende per dag og eventuelle kommersielle vurderinger avgjøre om aktørene tilbyr transport hver dag, i stedet for begrensninger i tillatelsene, slik tilfellet er i dag. Videre følger det allerede av krav i gjeldende forskrift punkt VI nr. 4 hvor mange turer og hvor mange gjester hver aktør kan frakte per dag i naturreservatet. Dette er helt sentralt for å holde kontroll på samlet belastning, slik blant annet Vardø turistinformasjon påpeker. Med tydeligere retningslinjer forventer departementet at besøkstrykket dermed fordeles jevnere i sesongen, slik at det ikke blir for mange gjester samtidig i naturreservatet. Videre forventer departementet et bedre tilbud til besøkende.

Forvaltningsmyndighet og oppfølging av ulovlige forhold

Vanligvis vil de som søker om tillatelse til et begrenset gode stå i et gjensidig konkurranseforhold overfor hverandre. De kan dermed anses som parter i samme sak. Dette gjelder også søknader om tillatelse etter forskriften punkt VI nr. 4. Vardø havn KF er en del av Vardø kommune, og den av aktørene som i hovedsak har drevet kommersiell persontransport til Hornøya. Kommunen er dermed part, eller i det minste svært nærstående av en part, i alle sakene, og bør derfor ikke behandle søknader om tillatelse til Vardø Havn KF eller andre søkere. Det er påregnelig at mange av søkerne ikke kan få tillatelse. Da er det særlig viktig at alle parter i saken og publikum har tillit til at beslutningene bygger på saklige hensyn og at det ikke kan stilles spørsmål ved om vedtaksmyndigheten eller dennes nærstående har en klar egeninteresse i utfallet av saken. Departementet foreslår derfor ingen endringer i forskriftens bestemmelse om

forvaltningsmyndighet for behandling av søknader om tillatelse til transport og guiding. Statsforvalteren i Troms og Finnmark har fortsatt denne myndigheten, mens Vardø kommune har annen myndighet etter forskriften og naturmangfoldloven kapittel V. Dette omfatter blant annet ansvar for skjøtsel, tilrettelegging og merking, også i sonen turister kan ferdes i sammen med guide.

Miljødirektoratet delegerte i vedtak 10. november 2023 forvaltningsmyndighet til Vardø kommune for fire verneområder i kommunen. Her fremgår det også at Statsforvalteren skal behandle saken som førsteinstans der kommunen selv er part eller tiltakshaver. Forskriften punkt IX om forvaltningsmyndighet presiser derfor det som siden delegeringen i 2023 har vært gjeldende.

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

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget forventes å redusere antall søknader over tid sammenlignet med 2025, og redusert offentlig ressursbruk til saksbehandling. Det forventes reduserte administrative byrder for private. Flerårige tillatelser vil også gi mer forutsigbarhet for private.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r:

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