



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Miljøverndepartementet  
Postboks 8013 Dep  
0030 OSLO

Deres ref.  
200600228

Vår ref.  
12/4283 – AEA/HMI/ANES

Dato  
18.12.2012

**Innspill til høring - endringer i forskrift 5. mai 1995 om vern av miljøet i Antarktis**

**1. INNLEDNING**

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) viser til ovennevnte høring, herunder Miljøverndepartementets brev 8. juni 2012, og til avtale om utsatt frist for innspill. Vi beklager at vårt svar har latt vente på seg.

Innledningsvis vil vi understreke at vi er svært fornøyd med at Miljøverndepartementet (MD) har utarbeidet forslag til endringer i forskrift om vern av miljøet i Antarktis. Særlig er det positivt at regler som vil gjennomføre innholdet i Annex VI (det såkalte Ansvarsvedlegget) til miljøprotokollen til Antarktistraktaten om ansvar for tiltak ved akutte miljøskader i Antarktis nå kommer på plass. Dessuten er det positivt at det også inntas regler som skal gjennomføre Measure IV (det såkalte Tiltak 4) om beredskapsplaner mv. Dette er regler som ble vedtatt på samrådsmøtet under Antarktistraktaten i 2004 og som skal bidra til å ivareta sikkerhet for liv og helse ved aktivitet i Antarktis. Forslagene til forskriftsendringer gir etter vårt syn langt på vei gode løsninger. Utkastet har likevel noen elementer, særlig når det gjelder gjennomføringen av Ansvarsvedlegget, som etter vår vurdering bør bearbeides ytterligere. Vi har også kommentarer til enkelte andre elementer i utkastet. Nedenfor følger våre merknader.

## 2. FORSLAG OM Å INNFØRE KRAV OM TILLATELSE FOR Å GJENNOMFØRE AKTIVITET I ANTARKTIS

I høringen foreslår MD at dagens ordning, der aktivitet som skal utføres i Antarktis skal meldes til norske myndigheter på forhånd, endres til et system der slik aktivitet må ha en egen tillatelse, jf. forslaget § 9. Det fremgår i høringsnotatet at hensynene bak forslaget først og fremst er å tydeliggjøre at aktiviteter i Antarktis skal være underlagt en faglig vurdering og være godkjent av Norsk Polarinstitutt (NP) før aktiviteten kan igangsettes. Forslaget er også begrunnet i ønsket om å styrke forutberegneligheten for søkeren ved at de forvaltningsrettslige rammene tydeliggjøres. Det anføres likevel at forslaget ikke vil medføre noen vesentlig realitetsendring for søkeren eller myndighetene, siden kravene til innholdet i søknad om tillatelse og NPs håndhevelseskompetanse vil være den samme som etter dagens krav om melding.

Forskrift om vern av miljøet i Antarktis er hjemlet i bilandsloven § 7 (lov 27. februar 1930 nr. 3). Det følger av § 7 annet ledd at Kongen kan «gi bestemmelser til gjennomføring av mellomfolkelige overenskomster, anbefalinger og bestemmelser som Norge har sluttet seg til. Kongen kan herunder fastsette bestemmelser om ansvar og krav til effektive mottiltak ved hendelser som har eller kan ha miljøskadelige følger, og fastsette bestemmelser om forebyggende tiltak. Kongen kan fastsette plikt til å tegne forsikring til dekning av slikt ansvar.»

Denne bestemmelsen gir således hjemmel for å gjennomføre bindende folkerettslige forpliktelser som Norge har påtatt seg. I 2008 ble det foretatt en endring i § 7, da annet ledd annet punktum ble tilføyd, fordi det på bakgrunn av legalitetsprinsippet ble vurdert som nødvendig å ha en klar hjemmel for å kunne fastsette bestemmelser om ansvar og krav til effektive mottiltak, jf. Ot.prp. nr. 62 (2007-2008) Om lov om endring i lov 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud land m.m.

I henhold til miljøprotokollen artikkel 13 (1), jf. Antarktistraktaten artikkel X, skal partslandene ha tilstrekkelige håndhevelsesmekanismer for å sikre etterlevelse av protokollen. Det er imidlertid ikke fastsatt krav til hvordan partene skal utforme disse mekanismene. Selv om partene må forutsettes å ha ordninger på plass for å oppfylle kravet i Antarktistraktaten artikkel 7 nr. 5 om at aktivitet skal meldes inn til traktatsystemet, noe dagens forskrift legger til rette for gjennom en meldepliktordning, er partene ikke pålagt å innføre noen form for særskilt autorisasjonsordning. Innføring av et tillatelsesregime er etter vårt syn noe mer enn en «tilstrekkelig håndhevelsesmekanisme». Vi mener også at et system der aktivitet kun kan skje etter tillatelse fra norske myndigheter, noe som i realiteten innebærer at aktivitet er forbudt med mindre det er gitt slik tillatelse, må vurderes som inngripende for private rettssubjekter og dermed innenfor legalitetsprinsippets område. Det er derfor spørsmål om det bør innføres en uttrykkelig hjemmel i bilandsloven § 7 dersom det skal stilles krav om tillatelse ved gjennomføring av aktivitet i Antarktis. Dersom det fremdeles skulle være ønskelig å innføre et slikt tillatelsesregime for aktivitet i Antarktis i forskriften, vil JD som ansvarlig for bilandsloven, kunne sette i gang en prosess med å

utarbeide forslag til en slik lovendring. En slik prosess vil likevel nødvendigvis ta noe tid.

Det er i høringsnotatet anført at det er ønskelig å klargjøre de forvaltningsrettslige rammene rundt den aktivitet som utøves i Antarktis, og som reguleres av forskriften. Mens MD mener disse rammene må klargjøres gjennom å innføre et tillatelsesregime, er vår vurdering derimot at en slik klargjøring kan ivaretas gjennom justeringer i forskriften. En slik forvaltningsrettslig forbedring kan etter vårt syn være at det innføres en bestemmelse om tidsfrister for NPs behandling av de meldinger som sendes inn. En slik bestemmelse kan for eksempel tilføyes som et nytt siste punktum i § 9 og lyde:

*«Dersom Norsk Polarinstitutt ikke fatter vedtak på bakgrunn av meldingen senest innen to måneder [eller annen tidsfrist etter nærmere vurdering] for aktiviteten er planlagt igangsatt, kan aktiviteten gjennomføres i samsvar med det som er beskrevet i meldingen».*

Også andre bestemmelser som klargjør forvaltningsrettslige rammer kan vurderes tatt inn i forskriften, jf. vårt forslag nedenfor (i pkt. 4.2) til § 12 om at forsikring skal foreligge på et bestemt tidspunkt. Når det gjelder forholdet til klageadgang som det vises til i høringsnotatet, viser vi til at klageadgang allerede er regulert i forskriften § 30. Etter vårt syn er denne bestemmelsen sammenfallende med forvaltningslovens regler om klage på vedtak. Dette gjelder også i den utstrekning en eventuell unnlattelse av å fatte vedtak kan være gjenstand for klage.

### **3. PERSONELLSIKKERHET**

I høringsnotatet fremgår det at forskriften, i tillegg til å være en miljøforskrift, nå foreslås endret til også å inneholde bestemmelser om sikkerhet for den som oppholder seg i Antarktis. Dette er også foreslått gjenspeilet i forskriftens tittel. Forskriften vil dermed få et klart preg av å være en sikkerhetsforskrift der sikkerhet for så vel miljø som for liv og helse («health and safety» - heretter omtalt som personellsikkerhet) reguleres. Denne endringen har sin bakgrunn i Tiltak 4, som har som formål å sikre at aktivitet utføres på en sikker og selvforsynt måte og har bestemmelser om plikt til å ha beredskapsplaner mv. for å sikre liv og helse ved aktivitet i Antarktis. Siden forskriften foreslås å få denne nye «bjelken», har vi forslag til endringer slik at dette aspektet reflekteres bedre i selve forskriften. Vi foreslår for det første at forskriftens formålsbestemmelse endres slik at den ligger så nært opp til ordlyden i Tiltak 4 som mulig. Vi foreslår også at forskriften § 5, som omhandler generelle føringer for hvordan aktivitet i Antarktis skal planlegges og gjennomføres, får et tillegg om personellsikkerhet. Nedenfor følger våre forslag til endringer på disse områdene.

### 3.1 Formålsbestemmelsen

I Tiltak 4 annet avsnitt heter det at partene ønsker å « ensure that tourists or other non-governmental activities undertaken in Antarctica are carried out in a safe and self-sufficient manner». I MDs utkast til revidert § 1 annet ledd er hensynet til sikkerhet formulert på følgende måte: «Forskriften har videre som formål å ivareta sikkerheten til den som oppholder seg i Antarktis». For at forskriften skal ligge så tett opp til ordlyden i Tiltak 4 som mulig, foreslår vi at ordlyden i § 1 annet ledd endres og inntas som nytt annet punktum i første ledd, og lyder som følger (våre forslag til endringer i kursiv):

*«Forskriften har også som formål at all aktivitet i Antarktis som omfattes av forskriften skal gjennomføres på en sikker og selvforsynt måte.»*

Ved å innta vårt forslag som nytt annet punktum vil bestemmelsen bedre reflektere at også sikkerhet skal være et grunnleggende hensyn ved planlegging og gjennomføring av all aktivitet i Antarktis i henhold til forskriften (jf. nåværende annet punktum).

### 3.2 Generelt om aktivitet i Antarktis

Vi mener videre at personellsikkerhet bør omtales i § 5. Denne bestemmelsen gir generelle føringer for hvordan aktivitet skal planlegges og gjennomføres av hensyn til miljøet. Her er det etter vårt syn naturlig at det i tillegg omtales hvordan aktivitet skal planlegges og gjennomføres av hensyn til sikkerheten til de som oppholder seg i Antarktis. En slik bestemmelse vil etter vår mening understreke viktigheten av at også sikkerhet for personell må hensyntas, og dermed bidra til at formålet i § 1 oppnås.

Som nevnt ovenfor fremgår det i Tiltak 4 annet avsnitt at målsettingen er å sikre at turistaktivitet og annen ikke-statlig aktivitet i Antarktis skal skje på en sikker og selvforsynt måte. I Tiltak 4 tredje avsnitt er det gitt en omtale av hvordan identifisering av risiko knyttet til aktiviteter skal inkluderes i planleggingen av disse: «Desiring further to ensure that the risks associated with tourism or other non-governmental activities are fully identified in advance, and minimised». I lys av dette, og av hensyn til å utforme en ordlyd som ligger så nært opp til Tiltak 4 som mulig, foreslår vi at det vurderes å innta et nytt annet ledd i § 5 med følgende ordlyd:

*«Aktiviteter i Antarktis skal videre planlegges og gjennomføres på en sikker og selvforsynt måte. Mulig risiko for skade på liv og helse ved aktiviteten skal identifiseres og i så stor grad som mulig reduseres.»*

## 4. TYDELIGGJØRING AV PLIKTSUBJEKT OG PLIKTER

Vi har merket oss at MD har foreslått endringer i forskriften som klargjør hvem som er pliktsubjekt etter forskriften, jf. forslaget til definisjon i § 2 annet ledd. Etter vår vurdering er det ønskelig å gjøre det enda tydeligere hvem som er pliktsubjekt etter forskriften, og hvilke plikter som påhviler disse. Dersom det skulle oppstå en hendelse

som fører til at ansvarsreglene i forskriften kommer til anvendelse, er det av stor betydning at det er helt klart hvem som må anses som pliktsubjekt. Det er etter vårt syn også viktig at det tydeliggjøres at det er den aktivitetsansvarlige som har et slikt ansvar, og ikke for eksempel norske myndigheter, selv om aktiviteten er faglig vurdert på forhånd og det ikke er nedlagt forbud mot denne. For at disse klare forutsetningene skal komme enda tydeligere frem i forskriften har vi nedenfor enkelte forslag til endringer i forskriften.

#### 4.1 Tydeliggjøring av pliktsubjekt

For det første er forståelsen av hvem som er å anse som pliktsubjekt i henhold til forskriften et praktisk område hvor tvister kan oppstå. Det vil være svært uheldig dersom det i det enkelte tilfellet oppstår tvil om hvem som er ansvarlig, og dermed også økonomisk forpliktet til å gjøre opp for seg. På grunn av Antarktis' internasjonale karakter, vil organiserte aktiviteter ikke sjelden skje i et samarbeid med borgere eller selskaper fra mange land, og hvor aktivitet til sjøs med bruk av fartøy kan være kombinert med aktivitet på land. I Ansvarsvedlegget artikkel 2 bokstav c er det lagt opp til en kanalisering av ansvaret etter forskriften. For å unngå tvil om hvem som er ansvarlig, mener vi derfor at hele den definisjonen av «operator» som benyttes i Ansvarsvedlegget bør inntas i forskriften. Vi foreslår på denne bakgrunn følgende formulering i § 3 bokstav b (våre forslag i kursiv):

*«ansvarlig for aktiviteten, aktivitetsansvarlig e.l.: enhver statlig eller ikke-statlig, juridisk eller fysisk person som organiserer aktivitet som skal gjennomføres i Antarktis. Som aktivitetsansvarlig regnes ikke fysiske personer som er ansatt, er leverandør eller underleverandør, agent eller som på annen måte yter tjenester for en fysisk eller juridisk person, som er statlig eller ikke-statlig, og som organiserer aktivitet som skal gjennomføres i Antarktis. Som aktivitetsansvarlig regnes heller ikke juridiske personer som er leverandør eller underleverandør av aktivitet som organiseres på vegne av en statlig aktivitetsansvarlig.*

## 4.2 Tydeliggjøring av pliktene etter forskriften – forskriftens kapittel 3

For å tydeliggjøre at det er pliktsubjektet som har ansvaret etter forskriften, må kravet til meldeplikt i medhold av § 9 knyttes opp til den som *organiserer* aktiviteten i Antarktis. Slik forslaget til § 9 nå er utformet er det selve aktiviteten som er meldepliktig. Vi mener også at beredskapsplanene (jf. §§ 10 og 11) bør inkluderes som en del av meldingen, samt at den meldepliktige må klargjøre hvordan kravet til forsikring i medhold av § 12 skal oppfylles. Slik § 12 er utformet nå, stilles det kun krav til at forsikring skal foreligge på det tidspunkt aktiviteten igangsettes. Siden melding (evt. søknad) til NP skal gis senest 1 år før aktiviteten planlegges igangsatt, mener vi det i § 9 bør fremgå at det på meldings-/søknadstidspunktet ikke (nødvendigvis) må foreligge en forsikring e.l., men likevel en beskrivelse av hvordan kravet skal oppfylles. Vi foreslår også at det i § 12 bør oppstilles et krav til endelig frist for når forsikring må foreligge. Dette gir NP anledning til å nedlegge forbud mot gjennomføringen av aktiviteten, jf. § 13.

### 4.2.1 Forslag til endring i § 9

På bakgrunn av ovennevnte vurderinger foreslår vi at § 9 endres slik:

«Den som organiserer alle former for aktivitet i Antarktis, henhold til forskningsprogrammer, turisme og all annen aktivitet i Antarktis krever tillatelse skal gi melding til fra Norsk Polarinstitutt senest 1 år før aktiviteten planlegges igangsatt. Krav om tillatelse gjelder også for tiltak etter §§ 18 annet ledd og 33 tredje ledd. Det samme gjelder planer om enhver ikke tidligere meldt endring i tillatt aktivitet. Norsk Polarinstitutt kan i det enkelte tilfellet sette vilkår for tillatelsen.

Søknad skal være innsendt senest 1 år før aktiviteten tenkes igangsatt. Norsk Polarinstitutt kan godta en kortere frist, jf. § 36.

Søknaden/Meldingen skal inneholde opplysninger om hvem som er ansvarlig for aktiviteten, aktivitetens omfang, herunder en foreløpig konsekvensvurdering, jf. § 16, og hvilken teknologi og tiltak som vil bli benyttet for å begrense eventuelle skadelige virkninger. Meldingen skal også inneholde opplysninger om hvordan kravet til forsikring eller likeverdig garanti i medhold av § 12 skal være oppfylt før aktiviteten igangsettes.

Beredskapsplaner i henhold til §§ 10 og 11 skal legges ved meldingen.

Norsk Polarinstitutt kan gi fastsette nærmere retningslinjer om hvilke opplysninger og vurderinger en søknad/melding skal inneholde.»

### 4.2.2 Forslag til endring i § 11

MD har foreslått at det i § 10 inntas bestemmelser om plikt til å iverksette tiltak for å redusere risiko for akutte situasjoner og miljøskade som følge av slike situasjoner. Vi

foreslår, i lys av våre merknader i pkt. 4.2, at det pålegges en tilsvarende og overordnet plikt i § 11 til å forebygge og redusere den risiko som denne bestemmelsen omhandler, altså sikkerheten for liv og helse. Vi mener et slikt første ledd i bestemmelsen vil bidra til bedre å reflektere at personellsikkerhet nå er inntatt i forskriften, og at det dermed blir en bedre balanse i forholdet mellom miljø sikkerhet og personellsikkerhet. Vi foreslår at bestemmelsen får en ny paragrafoverskrift, at § 11 får et nytt første ledd, og en språklig endring i annet ledd, (våre forslag i kursiv):

«§ 11 Krav om beredskap for å ivareta sikkerhet for liv og helse-og sikkerhet  
Den ansvarlige for aktiviteten skal treffe tiltak for å redusere risikoen for skade på liv og helse for den som deltar i aktiviteten.

Den ansvarlige for aktiviteten skal før aktiviteten igangsettes ha tilstrekkelige beredskapsplaner og -ordninger ~~som dekker områdene for å ivareta sikkerheten for liv og helse-og sikkerhet~~, søk og redning, samt medisinsk behandling og evakuering.»

#### 4.2.3 Forslag til endring i § 12

På bakgrunn av våre innledende vurderinger i pkt. 4.2 foreslår vi at § 13 får et nytt annet punktum i siste ledd:

«Norsk Polarinstituttt kan videre fastsette en frist for når forsikring eller likeverdig garanti skal foreligge før aktiviteten igangsettes»

#### 4.2.4 Forslag til endring i § 13

På bakgrunn av vår generelle tilbakemelding om at personellsikkerhet bør reflekteres enda bedre i forskriften, foreslår vi at NP - på lik linje som av hensynet til miljøet - kan gi pålegg, utsette eller forby aktivitet dersom dette vurderes som nødvendig av hensynet til sikkerheten for de som skal delta i aktivitet i Antarktis. Vi foreslår følgende ordlyd (forslag i kursiv):

«Norsk Polarinstituttt kan gi pålegg om endringer i aktivitet, utsette aktiviteten eller helt forby den dersom iverksettelse av aktiviteten vil eller kan føre til virkninger på miljøet i Antarktis eller avhengige eller tilknyttede økosystemer eller **sikkerheten for liv og helse** som er i strid med forskriftens formål, bestemmelsene i denne forskrift eller bestemmelser gitt i medhold av forskriften, eller internasjonale vedtak, anbefalinger og rekommandasjoner som er besluttet av partene i antarktistraktatsystemet.»

## **5. DEFINISJON AV BEGREPET «AKTIVITET»**

«Aktivitet» er et begrep som benyttes gjennomgående i utkastet. I någjeldende § 9 er begrepet omtalt på følgende måte: «aktivitet i henhold til forskningsprogrammer, turisme og all annen aktivitet». Vi foreslår at begrepet aktivitet gis en tydelig definisjon i definisjonskatalogen § 3. Dette er i tråd med den finske loven om miljøvern i Antarktis. Vi foreslår at aktivitet defineres i ny § 3 bokstav b), og vi har følgende forslag til formulering:

*«aktivitet: enhver form for virksomhet som finner sted i Antarktis, herunder turisme og forskning, med unntak av fiskeriaktivitet eller fartøy i seilas på det åpne hav jf. § 2.»*

## **6. FORSLAG TIL DEFINISJON AV «AKUTT SITUASJON» SAMMENHOLDT MED BEGREPET «NØDSSITUASJON»**

Definisjonene av «nødssituasjon» og «akutt situasjon» i forslagets § 3 bokstav c) og d) overlapper hverandre delvis. En «nødssituasjon» kan i følge definisjonen blant annet være en situasjon hvor naturmiljøet er truet. Tilsvarende kan en «akutt situasjon» blant annet være en hendelse hvor det er en overhengende fare for betydelig og skadelig innvirkning på miljøet. Begge bestemmelsene regulerer med andre ord situasjoner hvor miljøet er truet ved at det kan skje en skade. Konsekvensen av dette blir dermed at regelverket ikke kommer til anvendelse i slike situasjoner som er omtalt i § 8, samtidig som hele forslagets kapittel 7. mv. om ansvar for mottiltak jo er forutsatt å skulle anvendes nettopp da. Vi er derfor litt i tvil om hvilke situasjoner § 8, sammenholdt med kapittel 7. er ment å skulle omfatte. Dette gjelder også spesifikt for forholdet mellom § 30 om unntak fra ansvar, sammenholdt med § 8, jf. § 3 bokstav c). Vi har på bakgrunn av ovenstående ingen konkrete forslag til alternativ tekst, men ber MD vurdere hvordan denne overlappingen kan unngås.

## **7. DEFINISJON AV BEGREPET «MOTTILTAK» SAMMENHOLDT MED FORSLAGETS § 26**

Forslag til innføring av ansvar ved akutte situasjoner og krav til mottiltak er en av de viktigste endringene av dagens forskrift, og gjennomfører Ansvarsvedlegget som nevnt innledningsvis. Det er derfor av stor betydning at bestemmelsene utformes så nært opp til reglene i dette vedlegget som mulig. Vi ser i den forbindelse at ordlyden i definisjonen av mottiltak i forslagets § 3 bokstav e) sammenholdt med de materielle kravene til gjennomføringen av mottiltak i forslagets § 26, slik disse bestemmelsene nå er utformet, ikke er i samsvar med formuleringene i Ansvarsvedlegget. Forslaget § 26 oppstiller et krav om at: «den ansvarlige for aktiviteten uten unødig opphold skal treffe rimelige og effektive mottiltak» (vår utheving). I Ansvarsvedlegget artikkel 5 skal «response action» være «prompt and effective», mens response action i artikkel 2 f) er definert som «reasonable measures taken after an environmental emergency».



Bruken av begrepet «rimelige» i § 26 (sammenholdt med det økonomiske ansvaret som følger av bestemmelsene i kap 7.) gir etter vår mening assosiasjon til at det aktuelle mottiltaket skal være rimelig i *økonomisk* forstand. I henhold til artikkel 5 er også begrepet «rimelig» overflødig her, siden begrepet benyttes for å definere «mottiltak» i artikkel 2. Vi foreslår derfor at ordet «rimelige» flyttes til definisjonen i § 3 e) og at det strykes i § 26, slik at bestemmelsene dermed bør få følgende ordlyd (vårt forslag i kursiv):

§ 3 litra e): «mottiltak: *rimelige* tiltak som treffes etter at det er oppstått en akutt situasjon og som har som mål å hindre, redusere eller begrense virkningen av den akutte situasjonen. Mottiltak omfatter fastsetting av omfanget og virkningen av den akutte situasjonen og kan omfatte opprydning.»

§ 26: «den ansvarlige for aktiviteten skal uten unødig opphold treffe effektive mottiltak».

## **8. ANSVARSBEGRENSINGSREGLENE – FORSTÅElsen AV VEDLEGGETS ARTIKKEL 9**

Ansvarsbegrensningsreglene i artikkel 9 i Ansvarsvedlegget er foreslått gjennomført i forslaget § 31. Slik denne bestemmelsen er utformet, er det imidlertid etter vårt syn langt på vei ikke samsvar mellom forslag til § 31 og artikkel 9. Vi vil nedenfor forklare dette nærmere, og komme med forslag til alternative formuleringer i § 31 som kan ivareta et slikt samsvar.

### **8.1 Retten til ansvarsbegrensning**

Forslaget § 31 første til fjerde ledd søker å gjennomføre artikkel 9(1) og (2). Etter vårt syn kommer ikke det systemet som ligger til grunn for og kommer til uttrykk i artikkel 9 tilstrekkelig klart til frem i det foreliggende utkastet til bestemmelser.

Formålet med ansvarsvedlegget er å etablere et eget rammeverk for hendelser som medfører akutt fare for forurensning i Antarktisområdet. Mens det på skipsfartsområdet er vedtatt en rekke ansvarsregimer for skipseier/reder i regi av IMO, fantes det tidligere ikke tilsvarende regler for hendelser forårsaket av personell på land eller til sjøs i Antarktis av skip hvor den aktivitetsansvarlige - og dermed ansvarlige for eventuelle miljøskader - ikke var skipseier/reder.

Dette er bakgrunnen for at artikkel 9 i ansvarsvedlegget sonderer mellom hendelser som involverer skip, jf. artikkel 9(1) (a), jf. artikkel 9(2), og andre hendelser, jf. artikkel 9(1) (b).

Selve skipsbegrepet er nærmere definert i artikkel 9(5) (a). Det fremgår at begrepet omfatter ethvert fartøy som opererer i det marine miljø. Samtidig spesifiseres det at

særskilte typer av fartøy, som det tradisjonelt har vært stilt spørsmål ved om er å regne som skip eller ikke, *skal* anses for skip under Ansvarsvedlegget. Det oppstilles heller ingen nedre tonnasje/størrelsesgrense for skipsbegrepet. I utgangspunktet vil også lystfartøy dermed omfattes av ansvarsregimet.

For hendelser som ikke involverer skip, er ansvaret oppad begrenset til 3 millioner SDR, jf. artikkel 9(1) (b). For hendelser som involverer skip, må det sondres mellom maritime (dvs. der aktivitetsansvarlig (også) er skipseier/reder) operatører og ikke-maritime operatører. For *ikke-maritime* operatører fastsettes det særskilte ansvarsbegrensningsbeløp som legges på nivå med begrensningsbeløpene for tingsskade i Konvensjon om begrensning av ansvaret for sjørettslige krav, 1976, som endret ved 1996-protokollen (1996 LLMC), jf. artikkel 9(1) (a). For *maritime operatører* følger det av ansvarsvedlegget at man legger til grunn at internasjonale ansvarskonvensjoner vil komme til anvendelse, jf. artikkel 9(2) (a), der de maritime operatørene er hjemmehørende i stater som er part til slike konvensjoner, jf. artikkel 9(2) (a), jf. (b), forutsatt at ansvarsgrensene minst er på nivå med ansvarsgrensene for tingsskader i 1996 LLMC.

Selv om artikkel 9(2) (a) (i) er generelt utformet og viser til «any applicable international limitation of liability treaty», må dette rent praktisk først og fremst forstås som en henvisning til Konvensjon om begrensning av ansvaret for sjørettslige krav, 1976 (1976 LLMC) og Konvensjon om begrensning av ansvaret for sjørettslige krav, 1976, som endret ved 1996-protokollen (1996 LLMC), men likevel slik at det uansett er ansvarsgrensene for tingsskader i 1996-protokollen som skal legges til grunn ved hendelser omfattet av Ansvarsvedlegget. 1996 LLMC artikkel 1(1) oppstiller regler om ansvarsbegrensning for skipseiere og bergere. Det presiseres at det med skipseier siktes til eier, befrakter, disponent og reder av et *sjøgående* skip, jf. 1996 LLMC artikkel 1(2). Konvensjonen oppstiller ingen nedre grense for skipsbegrepet, men den åpner for at en konvensjonspart i nasjonal lovgivning kan regulere hvilket system for ansvarsbegrensning som skal gjelde for skip som er på mindre enn 300 tonn, jf. 1996 LLMC artikkel 15 nr. 2 bokstav b. Norge er part i 1996 LLMC og har gjennomført konvensjonsreglene i sjøloven kapittel 9. Med unntak for at de forhøyede ansvarsgrensene for opprydningstiltak etter sjøulykker ikke gjelder for skip på 300 tonn eller mindre, jf. nedenfor, har Norge ikke fastsatt egne regler for slike skip.

Etter artikkel 9(2) (a) (ii) er Ansvarsvedlegget ikke til hinder for anvendelsen av forbehold om fastsettelse av andre grenser enn de som følger av slike internasjonale ansvarsbegrensningskonvensjoner. Dette er i praksis en referanse til adgangen for en part til LLMC om å ta forbehold om å fastsette *egne, høyere ansvarsgrenser* for opprydningstiltak etter sjøulykker nasjonalt. De kontraherende stater til 1996 LLMC har etter artikkel 18 nr. 1 adgang til å ta forbehold om å unnta de kravene som er nevnt i konvensjonen artikkel 2 nr. 1 bokstav d og e, jf. sjøloven § 172 første ledd nr. 4 og 5 (kostnader og annet tap som følge av fjerning av skip og last og andre opprydningstiltak etter sjøulykker), fra konvensjonsbindingen. Norge tok den 28. juni 2002 slikt forbehold

som nevnt, og har innført høyere ansvarsgrenser for opprydningstiltak etter sjøulykker, jf. sjøloven § 172 a og § 175a. De forhøyede ansvarreglene i sjøloven gjelder for skip på over 300 bruttotonn, jf. sjøloven § 172a første ledd. For skip på 300 bruttotonn eller mindre gjelder de alminnelige ansvarsgrensene i sjøloven § 175 også for krav etter opprydningstiltak m.m. nevnt i sjøloven § 172 a, jf. sjøloven § 172 tredje ledd. Det nevnes at IMO våren 2012 vedtok å revidere ansvarsgrensene i LLMC 1996 artikkel 6, slik at de om kort tid vil bli oppjustert med 51%.

Vi foreslår i lys av dette å endre utformingen av forslaget § 31 første til fjerde ledd. For det første er det etter vårt syn mye som taler for at gjennomføringsbestemmelsen bygges opp slik at man først fastslår hvilken rett en aktivitetsansvarlig har til ansvarsbegrensning for hendelser som ikke involverer skip (3 millioner SDR), og deretter regulerer retten til ansvarsbegrensning for hendelser som involverer skip.

For det andre bør sondringen mellom maritime og ikke-maritime aktivitetsansvarlige etter vår oppfatning fremgå klarere. Vi foreslår at det inntas et nytt annet ledd i § 31 som fastslår at sjøloven kapittel 9 gjelder for hendelser med skip der den aktivitetsansvarlige tilhører kretsen med personer som kan kreve ansvarsbegrensning etter sjøloven § 171. Ved å henvise til sjøloven kapittel 9 på denne måten, vil de særskilte ansvarsgrensene for opprydningstiltak etter sjøulykker uten videre komme til anvendelse der vilkårene for dette foreligger. Dette behøver altså ikke presiseres uttrykkelig. Dersom man, etter en nærmere vurdering av intensjonen om enhetlig regulering av aktiviteten i dette området og behovet for å unngå forum-shopping ved melding av aktivitet, likevel ikke ønsker at de forhøyede ansvarsgrensene skal gjelde for aktivitet i Antarktis, vil det derimot være nødvendig å presisere dette.

Videre foreslår vi et nytt tredje ledd som slår sammen utkastet § 31 første og andre ledd, men slik at det presiseres at de spesifikt angitte ansvarsgrensene gjelder for aktivitetsansvarlige som ikke omfattes av sjøloven kapittel 9. Bakgrunnen for dette forslaget er som følger:

Kjernen i artikkel 9(2) bokstav a) er at 1996 LLMC går foran reglene i Ansvarsvedlegget, men likevel slik at ansvarsgrensene for tingsskade i 1996 LLMC utgjør en nedre grense for ansvaret. Artikkel 9(2) (a) (i) fastslår at Ansvarsvedlegget ikke griper inn i maritime operatørers (en maritim aktivitetsansvarlig) rettigheter etter internasjonale ansvarsbegrensningsregler. Retten er imidlertid begrenset, ettersom Artikkel 9(2) (a) (ii) gir en part til Ansvarsvedlegget, som også er part til 1996 LLMC, rett til å gjøre gjeldende høyere nasjonale ansvarsgrenser fastsatt i medhold av en reservasjon til 1996 LLMC.

Ut fra sammenhengen er det klart nok at anvendelsen av internasjonale ansvarsbegrensningskonvensjoner og reservasjoner tatt i medhold av disse kun gjelder for parter til slike konvensjoner, jf. artikkel 9(2) (b), og dermed for maritime aktivitetsansvarlige hvis aktivitet omfattes av slik nasjonal lovgivning. Internasjonale

konvensjoner kommer ikke direkte til anvendelse, men må gjennomføres i den nasjonale lovgivningen til en konvensjonspart. På samme måte er det en forutsetning at en stat har fastsatt egne nasjonale ansvarsgrenser i medhold av en reservasjon for at disse skal kunne påberopes. Skal en maritim aktivitetsansvarlig kunne påberope seg en ansvarsbegrensningskonvensjon er det en forutsetning at vedkommende er underlagt nasjonal lovgivning hvor denne gjennomføres.

Selv om 1996 LLMC artikkel 15 nr. 1 åpner for at en konvensjonspart kan begrense anvendelsen av reglene til skipseiere og bergere som har tilknytning til en konvensjonspart på det tidspunktet konvensjonens regler blir påberopt, er sjølovens kapittel 9 generelt utformet og får anvendelse i alle tilfelle hvor begrensning av ansvar gjøres gjeldende for norsk domstol, jf. sjøloven § 182 første ledd første punktum. Etter sjøloven § 182 første ledd kommer reglene i kapittel 9 til anvendelse i alle tilfelle hvor begrensning av ansvar gjøres gjeldende for norsk domstol. I hvilken utstrekning norsk domstol har saklig og stedlig domsmyndighet følger normalt av tvisteloven. Ansvarsvedlegget artikkel 7(1) og (2) fastsetter imidlertid særskilte vernetings- og jurisdiksjonsregler, som etter artikkel 9(2) (b) går foran andre ansvarskonvensjonsregler.

Ansvarsvedlegget artikkel 7(1) er gjennomført i forskriftsutkastet § 32 tredje ledd. Som alminnelig utgangspunkt anlegges søksmål for domstolene til den part hvor den aktivitetsansvarlige har hovedforretningssted eller bosted. Såfremt den aktivitetsansvarlige ikke har hovedforretningssted eller bosted i en part, skal søksmål anlegges for domstolene til den part fra hvis territorium den aktivitetsansvarlige har organisert ekspedisjonen til Antarktis. Med andre ord er det stedet for organiseringen av ekspedisjonen som benyttes for å etablere det nødvendige tilknytningsforholdet for saksanlegg.

Etter Ansvarsvedlegget artikkel 7(2) skal den enkelte part sørge for at dens domstoler har nødvendig jurisdiksjon for å kunne behandle slike søksmål. Antarktis er et område med uløste suverenitetsspørsmål og hvor partene til Antarktistraktaten har påtatt seg et forvaltningsansvar gjennom internasjonalt traktatgrunnlag. Lovgivningsmyndighet, domsmyndighet og tvangsmyndighet må derfor forankres på annet grunnlag.

Ved aktivitet organisert fra Norge, kan tre alternative situasjoner tenkes. For det første den situasjon at den aktivitetsansvarlige er norsk borger/norsk foretak. Etter Ansvarsvedleggets system kan søksmål anlegges for norske domstoler som vil anvende norsk rett. For det andre kan det tenkes at den aktivitetsansvarlige er utenlandsk borger/utenlandsk foretak, men at vedkommende er hjemmehørende i en annen part til konvensjonsvedlegget. I disse tilfellene følger det av Ansvarsvedleggets system at et søksmål kan anlegges for domstolen i den aktuelle staten. Det beror på denne statens interlegale rett hvorvidt norske materielle regler vil komme til anvendelse. For det tredje kan det tenkes at den aktivitetsansvarlige er utenlandsk person/utenlandsk foretak, som ikke er hjemmehørende i en part til Ansvarsvedlegget. Problemet med at

aktiviteten i Antarktis utøves av fremmede borgere eller foretak som ikke er hjemmehørende i en av partene til Ansvarsvedlegget, er bakgrunnen for at man gjennom Ansvarsvedlegget søker å etablere en tilknytning basert på hvor virksomheten i Antarktis organiseres fra. I disse tilfellene skal søksmål etter Ansvarsvedleggets system anlegges for domstolene til den part fra hvis territorium den aktivitetsansvarlige har organisert ekspedisjonen til Antarktis. For Norges vedkommende betyr det at sjølovens ansvarsbegrensingsregler vil komme til anvendelse, jf. sjøloven § 182. Spørsmålet om anerkjennelse og fullbyrdelse av en norsk rettsavgjørelse i en stat som ikke er part til Ansvarsvedlegget, må løses på grunnlag av gjeldende rett i den staten det gjelder.

Vi har merket oss at flere av partene til Ansvarsvedlegget i sin gjennomføringslovgivning ikke har hensyntatt unntaket for maritime aktivitetsansvarlige, uten at vi er kjent med bakgrunnen for dette. Vi har videre merket oss at Finland, i sin gjennomføring av Ansvarsvedlegget, har hensyntatt unntaket ved kort å fastslå at den aktivitetsansvarlige, uavhengig av andre ledd, for hendelser som involverer skip, kan påberope seg retten til ansvarsbegrensning etter enhver anvendelig internasjonal ansvarsbegrensningskonvensjon, forutsatt at begrensningsbeløpene etter en slik konvensjon minst tilsvarer beløpene fastsatt i andre ledd. Etter vårt syn vil en gjennomføringsbestemmelse etter mønster av Finland være lite pedagogisk/vanskelig tilgjengelig, og krever i det minste at forskriften suppleres med veiledende merknader til bestemmelsen som begrunner regelutformingen og hvem regelen i praksis kommer til anvendelse på. Videre tydeliggjør ikke en slik løsning den underliggende forutsetningen om tilhørighet til en konvensjonsstat og nasjonal gjennomføring av konvensjonsreglene i slik stat. Det er også slik at denne løsningen ikke tar høyde for at Norge har tatt forbehold etter 1996 LLMC og innført høyere nasjonale ansvarsgrenser for opprydningstiltak etter sjøulykker.

Formålet med sondringen mellom maritime og ikke-maritime aktivitetsansvarlige i Ansvarsvedlegget var å unngå dobbeltregulering og dobbeltforsikring. For maritime aktivitetsansvarlige vil forsikringskravet være oppfylt så fremt de har ansvarsforsikring for ansvaret etter LLMC 1996. Vårt forslag til forskriftstekst fremkommer under pkt. 8.2 fremgår.

## **8.2 Vilkår for ansvarsgjennombrudd**

Utkastet § 31 femte ledd synes å skulle gjennomføre reglene om ansvarsgjennombrudd i artikkel 9(3). Etter sin ordlyd er forslaget § 31 femte ledd, som gjør unntak fra retten til ansvarsbegrensning der den akutte situasjonen er forårsaket av «en forsettlig eller uaktsom opptreden fra den ansvarlige for aktiviteten», ikke i samsvar med artikkel 9(3).

Av artikkel 9(3) fremgår det eksplisitt at den ansvarliges rett til ansvarsbegrensning faller bort i to situasjoner. For det første der den ansvarlige forsettlig har forårsaket den akutte situasjonen. For det andre der den ansvarlige har forårsaket situasjonen

«recklessly and with knowledge that such emergency would probably result.» Det sistnevnte alternativet, som altså er en standardformulering, krever «bevisst» uaktsomhet for at ansvarsgjennombrudd skal kunne skje. Dette er noe annet og mer enn simpel uaktsomhet, slik utkastet § 31 femte ledd krever. Etter ordlyden i artikkel 9(3) faller retten til ansvarsbegrensning – etter begge alternativer - bort både ved aktiv handling og bevisst unnlattelse fra den ansvarliges side.

Ansvarsgjennombruddreglen inntatt i artikkel 9(3) er en standardformulering som gjenfinnes i andre ansvarskonvensjoner. Fra sjørettens område nevner vi her LLMC, (for så vidt også) 2001-bunkerskonvensjonen (som bygger på begrensningsreglene i LLMC) og CLC (oljesølskonvensjonen). Ansvarsgjennombruddreglene i IMOs ansvarskonvensjoner er gjennomført i hhv sjøloven § 174 (LLMC), § 185 siste ledd (2001-bunkerskonvensjonen), som viser til begrensningsreglene i kapittel 9 og dermed § 174, og § 194 tredje ledd (CLC).

Vi foreslår at forslaget § 31 femte ledd omformuleres slik at det er i tråd med kravene i artikkel 9(3), etter mønster av tilsvarende bestemmelser i sjøloven, jf. §§ 174 og 194 tredje ledd: «grovt uaktsomt og med forståelse av at slik skade sannsynligvis ville oppstå».

På bakgrunn av merknadene i pkt. 8.1 og her i pkt. 8.2 over, foreslår vi følgende alternative utforming av utkastet § 31:

*«§ 31 Ansvarsbegrensning*

*For hendelser som ikke involverer skip, er erstatningsansvaret for den aktivitetsansvarlige etter § 27 eller § 28 første ledd oppad begrenset til 3 millioner SDR i det enkelte tilfellet.*

*For hendelser som involverer et skip gjelder reglene i sjøloven kapittel 9 så langt de passer der den aktivitetsansvarlige er en av personene som etter sjøloven § 171 kan begrense sitt ansvar etter disse reglene.*

*For hendelser som involverer et skip der den aktivitetsansvarlige ikke er omfattet av sjølovens kapittel 9, er erstatningsansvaret for den aktivitetsansvarlige etter § 27 og § 28 første ledd oppad begrenset til 1 million SDR for skip med tonnasje opp til 2000 tonn. For skip med tonnasje på mer enn 2000 tonn, forhøyes ansvarsgrensen slik:*

- a) for hvert tonn fra 2001 til 30 000 tonn, med 400 SDR*
- b) for hvert tonn fra 30001 til 70 000 tonn, med 300 SDR og*
- c) for hvert tonn som overstiger 70 000 tonn, med 200 SDR.*

*Ansvarsgrensene i første og tredje ledd gjelder summen av alle krav mot den enkelte aktivitetsansvarlige som oppstår ved en og samme hendelse.*

*Retten til begrensning av ansvaret gjelder ikke dersom det godtgjøres at den ansvarlige for aktiviteten selv har forårsaket den akutte situasjonen forsettlig eller grovt uaktsomt og med forståelse av at slik akuttsituasjon sannsynligvis ville oppstå.»*

## 9. ØVRIGE INNSPILL

### 9.1 Paragrafoverskriftene i §§ 27 og 28

For å tydeliggjøre innholdet i bestemmelsene, bør overskriften § 27 endres til: «Ansvar for mottiltak *truffet av andre*» og overskriften i § 28 endres til: «Ansvar når mottiltak ikke er truffet *av noen*», eller tilsvarende formuleringer.

### 9.2 Ordlyden i § 30 1. ledd

Enten bør ordet «en» fjernes, eller så bør «situasjonen» endres til «situasjon» i følgende sitat «dersom en akutt situasjonen er forårsaket av».

## 10. OPPSUMMERING

Som det fremgår av det ovenstående har vi i våre merknader tatt utgangspunkt i at dagens meldepliktssystem videreføres. Dette har som nevnt sin bakgrunn i at det etter vår vurdering kreves hjemmel i lov for å gjennomføre et tillatelsessystem i medhold av bilandsloven. Dersom MD likevel ønsker å innføre et system med tillatelse, og hjemmel for dette innføres i bilandsloven, vil vi forbeholde oss retten til å kunne komme med eventuelt ytterligere innspill på endringer av forskriften.

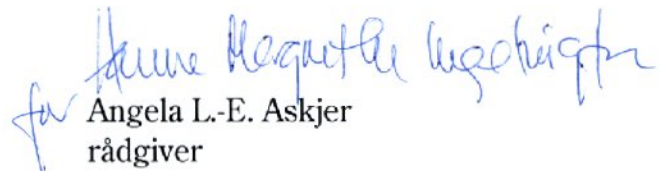
For øvrig har vi gjort oss kjent med og støtter Utenriksdepartementets høringsinnspill, og vi vil særlig peke på merknaden om krav om varsling ved akutt situasjon for enhver person ihht § 26 annet ledd.

Ut over dette har vi ingen merknader.

Med hilsen



Kjerstin Askholt  
ekspedisjonssjef



for Angela L.-E. Askjer  
rådgiver