



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

# 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.

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 30. mai 2008,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

I denne proposisjonen fremmer Justis- og politidepartementet forslag om endring i lov 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud land m.m. (heretter kalt bilandsloven). Formålet med endringen er å få en klar hjemmel for i forskrift å ivareta Norges folkerettslige forpliktelser vedrørende ansvarsregler etter miljøprotokollen til Antarktistraktaten.

Lovendringsforslaget har sin direkte foranledning i at ansvarsvedlegget til miljøprotokollen til Antarktistraktaten ble fremforhandlet under ATCM (Antarctic Treaty Consultative Meeting) XXVIII i Stockholm i juni 2005 og vedtatt etter konsensus fra traktatpartene.

Ansvarsvedleggets bestemmelser skal implementeres av Miljøverndepartementet i forskrift 5. mai 1995 nr. 408 om vern av miljøet i Antarktis. Denne forskriften er hjemlet i bilandsloven § 7 som gir Kongen adgang til å gi «nærmere regler til utfylling og gjennomføring av [...] mellomfolkkelig overenskomst og anbefalinger og bestemmelser som Norge har sluttet seg til.»

Ansvarsvedlegget innebærer blant annet at det *kan* pålegges plikter for private rettssubjekter. Slike plikter er blant annet av økonomisk art, for eksempel gjennom ansvar for å bekoste tiltak i krisesituasjoner, og for at det legges til rette for en tvun-

gen forsikringsordning. Det anses derfor hensiktsmessig å endre bilandsloven § 7 ved at det tilføyes en bestemmelse som klart hjemler adgang til å pålegge slike plikter. Justisdepartementet vil foreslå at bestemmelsen formuleres som en fullmaktsbestemmelse, slik at den også kan gi hjemmel for fremtidige forskrifter etter hvert som det oppnås folkerettslig enighet om mer omfattende ansvarsregler i Antarktis.

Proposisjonen foreslår også at «bilandsloven» innføres som offisiell korttittel. «Bilandsloven» vil dermed stå i parentes, slik at man ved henvisning til loven kan benytte denne korttittelen uten nærmere forklaring.

### 2 Bakgrunnen for forslaget

#### 2.1 Ansvarsvedlegget til miljøprotokollen til Antarktistraktaten

På ATCM i 1990 ble det utarbeidet et utkast til forhandlingstekst om et omfattende og forpliktende miljøregime, som ble lagt til grunn for de videre drøftelser på oppfølgingsmøtet i 1991. Partene lyktes på dette møtet å komme fram til en omforent tekst (miljøprotokollen) som knesatte viktige prinsipper for vern av miljøet i Antarktis og som forbød enhver form for mineralvirksomhet, bortsett fra i vitenskapelig forskningsøyemed. Antarktistraktaten

med tilhørende protokoller og vedlegg gjelder for området syd for 60 grader sydlig bredde, inkludert både land- og havområder.

Miljøprotokollen innebærer at bevaring av miljøet, villmarks karakteren og estetiske verdier, samt verdien av Antarktis som et område som kan benyttes til vitenskapelig forskning, skal være de grunnleggende hensyn i planlegging og gjennomføring av all virksomhet i området. Miljøprotokollen er gjennomført i norsk rett ved forskrift om vern av miljøet i Antarktis (jf korrekt henvisning ovenfor). Denne forskriften gjelder imidlertid ikke for Bouvet-øya, som ligger utenfor antarktistraktatområdet.

Arbeidet med regelverk om ansvar for miljøskade ble startet i 1992 som et ledd i utfyllingen av miljøprotokollen for Antarktis. Bakgrunnen for drøftelsene er artikkel 16 i miljøprotokollen, hvor partene forplikter seg til å «utrede regler og prosedyrer vedrørende ansvar for skader som måtte oppstå på grunn av virksomhet i antarktisområdet og som omfattes av denne protokoll.» Disse «reglene og prosedyrene skal utformes som ett eller flere vedlegg til miljøprotokollen.»

Fordi det viste seg vanskelig å forhandle frem et regelverk som regulerer alle sider ved ansvaret, ble det besluttet å foreta en mer skrittvis tilnærming ved å i første omgang regulere ansvaret for de tilfeller hvor det ikke iverksettes krisetiltak i samsvar med bestemmelsene i miljøprotokollen art 15. Dette ble ansett som det mest praktiske tilfellet og det som det lettest kunne foretas økonomiske beregninger i forhold til. En fullstendig regulering ville også gitt bestemmelser om ansvaret for å gjenopprette miljøtilstanden etter forvoldt skade, samt ansvar for skader på miljøet som oppstår uavhengig av om dette skjer i krisesituasjoner. Fiskerivirksomhet eller skip i transitt omfattes heller ikke av regelverket. På ATCM XXVIII i Stockholm kom partene til enighet om et slikt begrenset regelverk om ansvar for iverksetting av tiltak mot akutte miljøskader gjennom vedlegg VI av juni 2005 om ansvar i krisesituasjoner der det er akutt fare for skade på miljøet, altså ansvarsvedlegget. Selv om det kun er enkelte sider ved erstatningsspørsmålet som reguleres i ansvarsvedlegget, utgjør dette en reell merverdi i forhold til rettstilstanden i Antarktis. Ved vedtagelsen av ansvarsvedlegget har imidlertid partene forpliktet seg til å forhandle videre om de øvrige delene av erstatningsspørsmålet på et senere stadium.

Ansvarsvedlegget vil formelt bli godkjent av Stortinget ved St.prp. nr. 64 (2007–2008) om samtykke til godkjenning av vedlegg VI av juni 2005 om ansvar i krisesituasjoner der det er akutt fare for skade på miljøet til Protokoll til Antarktistraktaten om miljøvern av 4. oktober 1991. Sttingsproposisjonen vil

bli forelagt Stortinget samtidig med denne odelsingsproposisjonen slik at godkjenningen av vedlegget og vedtakelsen av lovendringen skjer samtidig.

Hovedinnholdet i vedlegget er at operatører for virksomhet i Antarktis er ansvarlig for å treffe raske og effektive mottiltak i krisesituasjoner der det er akutt fare for skade på miljøet i antarktistraktatområdet, og hvor denne faren er forårsaket av operatørens virksomhet. Dersom operatøren unnlater å treffe mottiltak i en slik situasjon, blir vedkommende ansvarlig for kostnadene dersom andre må utføre mottiltak i operatørens sted. I tilfeller hvor nødvendige mottiltak ikke treffes overhodet, fastslår vedlegget at operatøren skal utbetale erstatning til et fond som skal administreres av Antarktistraktatens sekretariat. Ansvarsvedlegget stiller også krav til at operatører i Antarktis skal utarbeide beredskapsplaner og gjennomføre forebyggende tiltak for å minske risikoen for krisesituasjoner, der det er akutt fare for skade på miljøet. I tillegg oppstiller vedlegget en forsikringsplikt for operatørene. For en nærmere redegjørelse for innholdet i ansvarsvedlegget vises det til St.prp. nr. 64 (2007–2008).

## 2.2 Høringen

Forslag til endring i bilandsloven § 7 ble sendt på alminnelig høring med Justisdepartementets brev av 14. mars 2008 til følgende høringsinstanser:

- Departementene
- Direktoratet for naturforvaltning
- Kystverket
- Norsk Polarinstitut
- Norsk utenrikspolitisk institutt
- Riksantikvaren
- Sjøfartsdirektoratet
- Statens forurensningstilsyn
- Fraktefartøyenes Rederiforening
- Hurtigbåtenes Rederiforbund
- Miljøstiftelsen Bellona
- Natur og ungdom
- Nordisk institutt for sjørett
- Norges Naturvernforbund
- Norges Rederiforbund
- Rederienes Landsforening
- WWF Verdens Naturfond

Det kom inn i alt 17 høringsuttalelser hvorav 12 ikke hadde merknader. De øvrige høringsinstansene stiller seg positive til forslaget. Sjøfartsdirektoratet uttaler dessuten at de er positive til at det gis en vid hjemmel for å kunne gi forskrifter om fremtidige forpliktelser etter miljøprotokollen til Antarktistraktaten, men reiser enkelte spørsmål om den nærmere ordlyden i høringsforslaget.

### 3 Departementets vurderinger

---

Formålet med lovendringen er å sikre en klar hjemmel for de bestemmelser i ansvarsvedlegget som innebærer økonomiske plikter, samt å gi en hjemmel for fremtidige forskrifter som har sin bakgrunn i miljøprotokollen til Antarktistraktaten. Behovet for lovendring støttes av uttalelser om bilandsloven § 7 i Ot.prp. nr. 41 (1989–1990) om lov om endringer i lov av 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud Land m.m. Det uttrykkes blant annet følgende:

«Justisdepartementet har funnet det mest hensiktsmessig å foreslå en generell fullmakts-hjemmel. Man kan da på en fleksibel måte tilpasse de internasjonale avtaler etterhvert. Det vil dreie seg om spesialiserte bestemmelser, et helt avgrenset geografisk område og får bare betydning for en liten personkrets. På denne bakgrunn anses det ubetenkelig å foreslå relativt vide fullmakter.

Traktatsamarbeidet utvides stadig. Dersom Norge slutter seg til traktat eller bestemmelser som innskrenker privates rettigheter slik at det vil kreve særskilt lovhjemmel, vil departementet komme tilbake med forslag om slike lovendringer.»

Ansvarsvedlegget pålegger som nevnt operatører med virksomhet i Antarktis ansvar for å treffe raske og effektive mottiltak i krisesituasjoner der det er akutt fare for skade på miljøet i antarktistraktatområdet, og hvor krisesituasjonen er forårsaket av operatørens virksomhet. Dette er plikter som i sin karakter vil innskrenke privates rettigheter, og det er således behov for lovendring. Fremtidige norske forpliktelser etter miljøprotokollen vil også kunne være inngripende for privates rettigheter og forpliktelser. Fullmaktsbestemmelsen som foreslås, søker å ta høyde for også dette.

Det foreslås derfor et nytt annet ledd i § 7 i bilandsloven. Departementet er enig i Sjøfartsdirektoratets merknad om at det er noe uklart om den foreslåtte formuleringen kan sies å omfatte pålegg om å treffe effektive mottiltak som reguleres i ansvarsvedlegget artikkel 5. På denne bakgrunn foreslås det derfor at «Kongen kan herunder fastsette bestemmelser om ansvar [*nytt:*] og krav til effektive mottiltak ved hendelser som har eller kan ha miljøskadelige følger, og fastsette bestemmelser om forebyggende tiltak». Med «bestemmelser om ansvar» siktes det til operatøransvaret og følgene av dette ansvaret som opprettes i ansvarsvedlegget. Passusen «krav til effektive mottiltak» er tatt inn etter Sjøfartsdirektoratets merknad og henviser til artikkel 5. Til sist er passusen «bestemmelser om forebyggende til-

tak» ment å inkludere kravene i artikkel 3 og 4 i ansvarsvedlegget om krav til forebyggende tiltak for miljøskader og til beredskapsplaner.

Videre foreslås det i neste setning at Kongen kan fastsette plikt til å tegne forsikring for dekning av ansvar etter ansvarsvedlegget. Denne bestemmelsen tar først og fremst sikte på å regulere operatørens plikt til å forsikre seg etter dagens regler i ansvarsvedlegget. Den vide formuleringen innebærer imidlertid at den også tar høyde for ytterligere forsikringsplikt i tråd med at ansvaret eventuelt blir mer omfattende på et senere tidspunkt.

Som følge av at ansvarsvedlegget, så vel som miljøprotokollen, skal gjelde i hele området som er omfattet av Antarktistraktaten, er det nødvendig at loven åpner for at det kan gis regler som får anvendelse også for andre deler av Antarktis enn de norske bilandene i området. En slik bestemmelse finnes allerede i bilandsloven § 7, første ledd annet punktum. For den nærmere vurderingen av bestemmelsen, se Ot.prp. nr. 41 (1989–90) Om lov om endringer i lov av 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud land m.m. For oversiktens skyld foreslås det at denne bestemmelsen plasseres i et nytt tredje ledd. I tillegg er det i samme setning foreslått at slike regler skal kunne gis på «alle norske biland». Med denne passusen siktes det til at det kan gis tilsvarende regler for Bouvet-øya som ligger utenfor Antarktistraktatområdet. Norge er ikke folkerettslig forpliktet til å gjøre tilsvarende regler gjeldende der, men dersom det anses hensiktsmessig eller andre hensyn gjør seg gjeldende, er det nå tatt høyde for å kunne gjøre dette.

Som nevnt innledningsvis foreslås det også å innføre «bilandsloven» som offisiell korttittel. I praksis er det stort sett slik loven blir omtalt. Forslaget vil dermed føre til at det vil bli enklere å hen- vise til loven, i tråd med det begrepet som benyttes.

### 4 Økonomiske og administrative konsekvenser

---

Lovendringen vil ikke få noen direkte økonomiske og administrative konsekvenser, da den nye bestemmelsen i § 7 er utformet som en fullmaktsbestemmelse.

Forskrifter hjemlet i bilandsloven § 7 vil imidlertid kunne få administrative og økonomiske konsekvenser for den norske virksomheten som drives i Antarktis, som i hovedsak vil være turistnæringen og skipsfartsnæringen, forskningsvirksomhet og satellittvirksomhet. Fiskerivirksomhet omfattes som nevnt ikke av ansvarsvedlegget.

For operatører vil nye forskrifter kunne innebæ-

re et skjerpet ansvarsgrunnlag, blant annet ved at det i ansvarsvedlegget åpnes for et objektivt ansvar og økte kostnader gjennom at det åpnes for krav til obligatorisk forsikring. Videre inneholder ansvarsvedlegget krav til forebyggende tiltak og beredskapsplaner, noe som ved ny forskrift også vil få konsekvenser for operatørene.

Det er Norsk Polarinstitutt som i dag godkjenner norsk aktivitet i Antarktis. Arbeidet knyttet til slike meldinger antas ikke å øke slik at det medfører nevneverdige budsjettmessige konsekvenser ut i fra dagens norske aktivitetsnivå i Antarktis.

De administrative og økonomiske konsekvensene som følger av forskrift som gjennomfører ansvarsvedlegget og eventuelle senere forskrifter, vil

bli vurdert i tilknytning til høringene av disse. Den enkelte forskrift vil på vanlig måte være gjenstand for en alminnelig høringsrunde.

Justis- og politidepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i lov 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud land m.m.

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i lov 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud land m.m. i samsvar med et vedlagt forslag.

## Forslag

### til lov om endring i lov 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud land m.m.

#### I

Lovens tittel skal lyde:

Lov 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud land m.m. (*bilandsloven*)

#### II

I lov 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud land m.m. skal § 7 lyde:

*Kongen kan gi nærmere regler til utfylling og gjennomføring av denne lov.*

*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.*

*Bestemmelser som nevnt i annet ledd kan gis for alle norske biland og andre deler av Antarktis.*

#### III

Loven trer i kraft straks.