



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDPARTEMENT

Meld. St. 33

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Norske interesser og politikk for Bouvetøya



Innhold

1	Innledning og oppsummering ..	5					
					Folkerettslige rammer		24
					Generelt om folkerettslige		
					forpliktelser for Bouvetøya		24
2	Om Bouvetøya og hav-				Havrettslige spørsmål – Havretts-		
	områdene rundt	7			konvensjonen		24
2.1	Innledning	7			Sjøterritorium og økonomisk		
2.2	Geografi, geologi og topografi	8		5.2.1	sone		24
2.3	Hvordan Bouvetøya ble norsk	9			Kontinentalsokkel		25
2.4	Flora, fauna og havbunn	11		5.2.2	Andre konvensjoner av betydning		
2.5	Miljøverdier	12		5.3	for Bouvetøya		26
2.5.1	Miljøverdiene – målsettinger og			5.3.1	Konvensjonen for bevaring av de		
	utfordringer	12			marine levende ressurser		
2.5.2	Vernetiltak	13			i Antarktis (CCAMLR)		26
2.5.3	Nominasjon til UNESCOs			5.3.2	Konvensjonen for bevaring av		
	verdensarvliste	14			albatrosser og petreller (ACAP) ...		27
3	Aktivitet på Bouvetøya og				6		
	i havområdene rundt	15			Lovgivning og administrasjon ..		28
3.1	Forskning og overvåking	15		6.1	Innledning		28
3.2	Fiskerier	17		6.2	Bilandsloven		28
3.3	Skipsfart	18		6.2.1	Lovens innledende bestemmelser		28
3.4	Turisme	18		6.2.2	Øvrige bestemmelser i bilands-		
3.5	Radioamatørvirksomhet	18			loven		28
3.6	Logistikk og beredskap	18		6.3	Fredningsforskriften		29
				6.4	Forskrift om ferdselsbegrensning		
					i Nyrøysaområdet.		29
4	Forvaltning, forskning,			6.5	Behov for gjennomgang av		
	overvåking og kunnskaps-				lovgivningen for Bouvetøya		30
	behov	20		6.5.1	Generelt		30
4.1	Helhetlig og økosystembasert			6.5.2	Bouvetøyas statsrettslige stilling ..		30
	forvaltning	20		6.5.3	Regulering av annen aktivitet		31
4.2	Overvåking, forskning og			6.5.4	Administrative forhold		31
	forvaltning	20		6.5.5	Oppsummering		31
4.3	Kunnskapsbehov – forskning,						
	kartlegging mv	21		7	Økonomiske og administrative		
4.3.1	Økosystemene	21			konsekvenser		32
4.3.2	Seismisk aktivitet	22					
4.3.3	Kontinentalsokkelen	22					



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 33

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Norske interesser og politikk for Bouvetøya

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 12. juni 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning og oppsummering

Helt siden Bouvetøya ble norsk biland i 1930 har denne øya langt sør i Atlanterhavet vært del av vår polare identitet og historie. Gjennom tidene har øya likevel ikke vært gjenstand for stor oppmerksomhet. Siden 1930 har det heller ikke vært gitt noen samlet omtale til Stortinget av forhold som angår forvaltningen av dette området. Regjeringen mener det nå er tid for å gjøre Bouvetøya bedre kjent gjennom en melding til Stortinget. Denne meldingen har derfor som mål å beskrive Bouvetøya, og gi en bred fremstilling av ulike forhold når det gjelder rettslige rammebetingelser, forvaltning og aktivitet på øya og i havområdene rundt.

Regjeringen fremmer også en melding til Stortinget som omhandler norske interesser og politikk i Antarktis, herunder de norske bilandene Dronning Maud Land og Peter I Øy, heretter omtalt som Antarktismeldingen.¹ Tradisjonelt har de tre bilandene Bouvetøya, Dronning Maud Land og Peter I Øy vært omtalt sammen. Bouvetøya ligger nord for Antarktistraktatens virkeområde, og er ubestridt norsk territorium. Regjeringen har

derfor funnet det hensiktsmessig å legge frem en egen melding om norske interesser og politikk for Bouvetøya.

Spørsmål som gjelder Bouvetøya håndteres som en integrert del av norsk politikk. Dette innebærer å gjøre norsk lovgivning gjeldende for øya i den grad det er hensiktsmessig, og å sørge for at lovgrunnlaget er tilpasset behovene. I denne meldingen om Bouvetøya beskrives intern lovgivning så vel som det folkerettslige rammeverket, og rettighetene og pliktene som følger av dette, herunder retten til naturressurser og plikten til å ta vare på miljøet. Det gis en egen omtale av de statsrettslige sidene ved øya, og av at det vil bli vurdert om disse og andre forhold bør reguleres i en egen lov.

Meldingen vil legge føringer for politikken for Bouvetøya og havområdene rundt i årene som kommer. Norge etablerte i 1971 naturreservat på øya og i territorialfarvannet. Norge har også ansvar for forvaltningen av ressursene i havet utenfor og på kontinentalsokkelen. Dette ansvaret følger av havretten, som ikke bare gir Norge rettigheter til naturressurser, men også plikter. Det er fortsatt et stort og udekket kunnskapsbehov

¹ Meld. St. 32 (2014–2015) Norske interesser og politikk i Antarktis.

når det gjelder eventuelle ressurser så vel som ytterligere verneverdier på øya og i området rundt. Regjeringen legger vekt på at alle forvaltningstiltak skal være basert på et godt vitenskape- lig grunnlag. Kunnskapsbasert forvaltning vil derfor være et hovedelement i regjeringens politikk for Bouvetøya og havområdene rundt.

Forskning og miljøovervåking står sentralt i aktiviteten på øya og i havområdene rundt. Regje- ringens mål er å sørge for at Bouvetøya viderefø- res som plattform for forskning og miljøovervå- king. Dette er viktig for forvaltningen av økosys- temene i området, og gir grunnlag for økt kunn- skap om globale fysiske og biologiske prosesser og systemer.

Norsk politikk for Bouvetøya kan oppsumme- res på følgende måte:

Norge skal være en tydelig og gjenkjennbar aktør, i sør som i nord. Politikken for Bouvetøya og havområdene rundt skal være forankret i de samme prinsipper som gjelder for forvaltningen av polar- og havområdene for øvrig. Det legges opp til en forutsigbar og konsistent forvaltning, med vekt på å ta vare på de unike miljøverdiene på øya og i havområdene rundt, kunnskapsinnhen- ting og miljøovervåking. Regjeringen legger videre vekt på å beholde handlingsrom på øya innenfor de rammene øyas status som naturreser- vat setter, på kontinentalsokkelen og i havområ-

dene rundt. Dette for å kunne møte nye utfordrin- ger og muligheter, og benytte de til enhver tid beste virkemidler for forvaltning av øya og havom- rådene rundt.

Regjeringen har i tråd med dette formulert føl- gende hovedmålsettinger:

- Politikken for Bouvetøya og havområdene rundt skal være forutsigbar, med vekt på ansvarlig, kunnskapsbasert forvaltning, beva- ring av naturmiljøet og bærekraftig ressursut- nyttelse.
- I samsvar med våre rettigheter og plikter som kyststat skal vi ta vare på de unike miljøverdi- ene i naturreservatet, og legge til rette for kunnskapsinnhenting og miljøovervåking. Regjeringen vil også videreføre Bouvetøya som plattform for kartlegging, forskning og mil- jøovervåking på øya og i havområdene rundt.
- Regjeringen vil ivareta Norges rettigheter og plikter som kyststat og ansvarlig ressursforval- ter ved å legge til rette for videre utforskning og kartlegging av ressursene i havområdene, her- under på kontinentalsokkelen.
- Regjeringen legger også vekt på at regelverk og administrasjon skal være oppdatert og hen- siktsmessig. Berørte departementer vil derfor gjennomgå lovgivningen for Bouvetøya med sikte på en klargjøring, oppdatering og oppryd- ning i regelverk og administrative forhold.

2 Om Bouvetøya og havområdene rundt

2.1 Innledning

Bouvetøya ligger i Sør-Atlanteren. Med en beliggenhet på 54 grader sørlig bredde og 3 grader østlig lengde regnes den som den mest avsidesliggende øya i verden.² Den nås bare med båt. Overfarten fra Sør-Afrika, som er nærmeste bebodde fastland mer enn 2200 km unna, tar om lag fem dager.

Bouvetøya har historisk sett vært del av vår sørlige polartradisjon. Øya ligger imidlertid nord for området som omfattes av Antarktistraktaten, og er derfor ikke del av dette traktatsamarbeidet.

Nord for øya møter de kalde vannmassene fra Antarktis de varmere vannmassene fra Atlanterhavet. Dette havområdet kalles Antarktiskonvergenen, eller polarfronten. Sør for Antarktiskonvergenen er det særegne økosystemer. Øyas beliggenhet innebærer at de marine levende ressursene

² Bouvetøya er det landområdet som ligger lengst unna noen form for bosetting. Nærmeste bygd ligger 2260 km unna, på Tristan da Cunha. Bouvetøya er også det landområdet som ligger lengst unna noe annet land, med 1700 km til Dronning Maud Land som det nærmeste.

Boks 2.1

Havområdet sør for Antarktiskonvergenen er definert som et av de 64 store, marine økosystemene i verden som betegnes som LME (Large Marine Ecosystem). Dette er et konsept som legger til rette for økosystembasert forvaltning av større områder, dvs. over 200 000 km². Et LME er definert ut fra flere elementer: bunnforhold, sirkulasjon, kjemiske og fysiske forhold i havvannet, produktivitet og hvordan ulike næringskjeder er koblet sammen. Hvert LME består av flere mindre økosystemer av ulik størrelse, f.eks. iskantsonen, kystnært område, åpent hav mv.

på og rundt Bouvetøya inngår i de økosystemene som samarbeidet under Konvensjonen for bevaring av levende marine ressurser i Antarktis, CCAMLR, er rettet mot.

Norges interesser og politikk for Antarktis, herunder CCAMLR, er som tidligere nevnt omtalt



Figur 2.1 Bouvetøya regnes som den mest avsidesliggende øya i verden. Den er som oftest innhyllt i skyer eller tett tåke. Her er Bouvetøya fotografert på en sjelden klarværsdag.

Foto: Marius Bratrein, Norsk Polarinstitutt



Figur 2.2 Bouvetøya ligger sør for den antarktiske konvergens, eller polarfronten. Samtidig ligger den nord for 60 grader sørlig bredde, og er derfor utenfor virkeområdet for Antarktistraktaten.

Kart: Norsk Polarinstitutt

i en egen melding som legges frem for Stortinget (Antarktismeldingen). Forhold ved dette samarbeidet som spesielt gjelder forvaltningen av havområdene rundt Bouvetøya er likevel omtalt i meldingen her. Se bl.a. kap. 3.2 og 4.2.

Den 49 km² store øya er ubebodd, og er med territorialfarvannet rundt fredet som naturreservat.³ Naturmiljøet og geologien både på øya og i havområdene rundt har flere særtrekk som gjør at området er interessant for forskning og overvåking. Klimaet er maritimt antarktisk, med en middeltemperatur på -1 °C. Øya ligger som oftest innhyllet i skyer eller tett tåke.

2.2 Geografi, geologi og topografi

Bouvetøya er toppen av en vulkan som stikker opp av havet, og ligger i et område hvor tre jordskorpeplater møtes. Den er den sørligste øya på det som kalles Den midtatlantiske ryggen, en undersjøisk fjellkjede som har oppstått som følge av vulkansk aktivitet. Bouvetøya ligger på det punktet der denne ryggen møter to andre såkalte midthavsrygger; Den sørvestindiske ryggen og Sør-

³ Til sammenligning er Nøtterøy i Vestfold 44 km²

Boks 2.2

Øya og det sentrale vulkankrateret ble første gang kartlagt fra fly av piloten Hjalmar Riiser-Larsen under den tredje Norvegia-ekspedisjonen i 1929. Norvegia-ekspedisjonene samlet de første steinprøver tatt fra øya noensinne, og på grunnlag av disse fastslo og publiserte Professor Olav Holtedahl allerede i 1929 den spesielle geologiske karakteren som Bouvetøya har. Norsk Polarinstitutt er Norges hovedprodusent av topografiske kart i norske polarområder, og er hovedansvarlig for den topografiske kartleggingen av Bouvetøya.



Figur 2.3 Kart over Bouvetøya.

Kart: Norsk Polarinstitutt

Amerika-Antarktis-ryggen. Både denne plasseringen og det at Bouvetøya ligger langt fra alle kontinenter, gjør øya til et spesielt interessant sted for observasjon av jordklodens seismiske aktivitet (jordskjelvbølger).

Øya har en total kystlengde på snaut 30 km. Hele 93 prosent er dekket av is. De isfrie områdene finnes spesielt på vestsiden, men også innenfor klippekysten på nordsiden av øya. Det høyeste punktet, Olavtoppen, ligger 780 meter over havet og danner østveggen av et vulkankrater. De bratte fjellveggene som stiger opp av havet på nesten alle kanter gjør at det er vanskelig å komme i land.

Bouvetøya har fortsatt vulkansk aktivitet både over og under vann. Øya ble dannet ved at den sentrale vulkanen i en svært aktiv periode på noen få millioner år bygget seg opp fra havbunnen. Ut fra alderen på bergartene antas det at vulkanen dukket opp over havnivå for ca. 1,4 millioner år siden. Det er nå lenge siden det var vulkanutbrudd i det sentrale krateret, antagelig flere hun-

dre tusen år. Siden den gang har den vulkanske aktiviteten vært avtagende, med mindre utbrudd av lava bare på flankene av vulkanen. Nyrøysa, som er en ny terrasse som ble dannet i 1955–57 langs nordvestkysten av øya, kan ha blitt dannet ved et slikt lite utbrudd, selv om det er mer trolig at terrassen har blitt til som følge av en stor utrasing av de bratte skrentene. Fjellskrentene er spesielt høye og bratte på denne siden av øya. Havet står hardt på fra vest hele tiden, og dette gjør fjellsidene ustabile. Så sent som i 1964 lekket det fortsatt ut vulkanske gasser i Nyrøysaområdet, og i 1978 ble det målt en temperatur på hele 25 °C 30 cm under jordoverflaten. Det finnes også mange fumaroler, som er hull eller revner i jordskorpen hvor det strømmer ut vulkanske, svært varme gasser og damp. Disse finnes særlig langs kysten i nord og nordvest.

De nære havområdene rundt Bouvetøya har også interessante geologiske forhold. Topografien på havbunnen er svært variert, med systemer av rygger, forkastningsskrenter, rift-daler, og undersjøiske fjell. Dette har betydning for det lokale strømmønsteret, som igjen påvirker leve- og vekstforhold og transport av organismer til og fra området, og med dette også den samlede mengden av organismer der. Det er sterke indikasjoner i området på at det finnes varme kilder, såkalte hydrotermale skorsteiner, langs midthavsryggene som Bouvetøya er en del av. Dette er naturlige skorsteiner som blir til ved undersjøisk vulkanaktivitet på havbunnen. Bouvetøya ligger, som nevnt ovenfor, i et område der tre midthavsrygger møtes. Dette gjør at forholdene er gunstige for dannelse av havbunnsmineraler. I tillegg har øya en unik posisjon for observasjon av seismisk aktivitet. Nærmere omtale av disse forholdene er gitt i kap. 4.3.2 og 4.3.3. Siden 1930-tallet har Bouvetøya sporadisk vært gjenstand for geologiske undersøkelser, bl.a av British Antarctic Survey på 1950-tallet og av både NTNU og Universitetet i Bergen på 1970-tallet. I de senere årene har det vært gjort geologiske undersøkelser i nærliggende havområder av bl.a. Woods Hole Oceanographic Institution i USA og av Det russiske vitenskapsakademiet.

2.3 Hvordan Bouvetøya ble norsk

I likhet med andre landområder på de helt sørlige breddegrader var Bouvetøya en av mange brikker i det store spillet som foregikk mellom landene som hadde økonomiske interesser i dette området i de første tiårene av forrige århundre. Norsk hvalfangstnæring var da en av de sentrale aktørene i

havområdene rundt Antarktis-kontinentet, og for norske myndigheter var det viktig å ivareta næringen og sikre interessene særlig overfor Storbritannia, som hadde en dominerende posisjon. I Antarktismeldingen er det gjort utførlig rede for de historiske begivenhetene som førte frem til norske krav på landområder, både i havområdet utenfor Antarktis-kontinentet og på selve kontinentet. Disse hendelsene danner også bakteppet for at Bouvetøya ble norsk. I meldingen her gis det en kort fremstilling av de viktigste historiske fakta om hvordan dette gikk til, og det vises ellers til Antarktismeldingen for det historiske bakteppet.

Den 1. desember 1927 gikk for første gang en norsk ekspedisjon i land på Bouvetøya. Ekspedisjonen var den første i en rekke av oppdagerferder til havområdene i sør. Disse var utrustet av den norske hvalfangstrederen Lars Christensen, og blir omtalt som Norvegia-ekspedisjonene. Ekspedisjonslederen, kaptein Harald Horntvedt,

Boks 2.3 Oppdagelse – og noen gjenoppdagelser

1739: Øya ble sett første gang under den franske marinens tokt med fregattene «L'Aigle» og «La Marie» for å oppdage nytt land i sør. På grunn av værforholdene var ilandstigning ikke mulig. I ettertid fikk øya navnet Bouvetøya etter Jean-Baptiste Charles Bouvet de Lozier, som var toktleder og kaptein på «L'Aigle».

1770-årene: Det ble gjort flere forsøk på å søke etter oppdagelsen til Bouvet de Lozier, blant annet av briten James Cook, men uten hell.

1808: Bouvetøya ble gjenoppdaget av de britiske selfangerne Thomas Hopper og James Lindsay. De kalte øya for Lindsay Island, men klarte ikke å gå i land.

1822: Mannskapet fra den amerikanske selfangstskuten «Wasp» skal ha vært de første som gikk i land i desember 1822.

1825: Den britiske selfangeren George Norris gjorde krav på øya, som han kalte Liverpool Island, på vegne av kong George IV av Storbritannia.

1898: Den tyske Valdivia-ekspedisjonen ledet av Carl Chun, besøkte området og fant en øy som ble identifisert som Bouvetøya. Uten at det var mulig å gå i land, ble øyas nøyaktige posisjon fastslått for første gang.



Figur 2.4 Den første Norvegia-ekspedisjonen, her på Bouvetøya 1. desember 1927.

Foto: Norsk Polarinstittutt

hadde fullmakt fra det norske Utenriksdepartementet til å annektere nytt land som han måtte finne og gå i land på, og som ikke allerede var okkupert av et annet land. Kaptein Horntvedt okkuperte derfor Bouvetøya den 1. desember 1927. Anneksjonen skjedde så formelt ved kongelig resolusjon 23. januar 1928, som kunngjorde at øya var lagt under norsk statshøyhet. Ved lov 27. februar 1930 nr. 3 ble Bouvetøya norsk biland, se nærmere om dette i kap. 6.

Fra britisk side ble det protestert mot det norske kravet på Bouvetøya, under henvisning til at Storbritannia hadde førsterett til øya. Forhandlinger ble innledet, der tema også var andre landområder som Norge hadde interesser i. Bl.a. gjaldt dette Sverdrupøyene i nord, som Norge tidligere hadde fremsatt krav på. Resultatet var at Storbritannia i 1928 trakk protesten og frasa seg kravet på Bouvetøya, mot at Norge sa seg villig til å avstå fra eventuelle nye krav på land som britiske myndigheter hadde definert som britiske. Samtidig avsto Norge sitt krav på Sverdrupøyene. Dette skjedde 14. november 1928 i en egen erklæring fra den norske regjeringen til den britiske regjeringen, med denne ordlyden: «The Norwegian Government have not sufficient knowledge of the

basis upon which are founded the British claims to each one of the territories which the last Imperial Conference asserted to be British. The Norwegian Government however are prepared to express their willingness to refrain from occupying any land within these territories». Med dette var den norske overhøyheten over Bouvetøya ubestridt. Heller ikke i ettertid har det vært reist spørsmål ved denne.



Figur 2.5 Situasjonsbilde fra den første Norvegia-ekspedisjonens besøk til Bouvetøya 1927.

Foto: Privat

Etter annekasjonen ble øya de påfølgende årene besøkt flere ganger av Norvegia-ekspedisjonene. Den tredje ekspedisjonen i 1929–30 utførte også, som nevnt i kap. 2.2, kartlegging og flyfotografering.

Det er ingen spor fra disse ekspedisjonene på Bouvetøya i dag, og heller ingen andre kulturminner. En flaggstang og en liten «hytte» som ble satt opp da øya ble okkupert, ble antagelig allerede kort tid etter vasket bort av vær og bølger.

Selv om potensialet for hvalfangst var et viktig element i det norske kravet på Bouvetøya, ble det historisk sett aldri fangstet hval i stort omfang i farvannene rundt øya. På grunn av beliggenheten og værforholdene fikk heller ikke selfangst stort omfang. Kun to fangster er rapportert fra Bouvetøya før fangst av pels- og elefantsel ble forbudt i 1953.

Norsk Polarinstittutt satte opp den første værstasjonen på Nyrøysa i 1977, og i 1979 satte instituttet opp de første hyttene for bruk i den nasjonale forsknings- og overvåkingsaktiviteten på øya. Se kap. 3.1 for nærmere omtale av denne virksomheten.

2.4 Flora, fauna og havbunn

Den vegetasjonen som finnes på Bouvetøya består av alger, moser, lav og sopp. Dyrelivet på land består i all hovedsak av sel og pingviner i store kolonier. Pelssekolonien i Nyrøysaområdet er den nest største i global sammenheng, med om lag 64 000 individer. De to pingvinartene ringpingvin og gulltoppingvin har kolonier med henholdsvis om lag 400 og 4700 individer.

Det hekker sjøfugl flere steder på øya, men det er ingen samlet oversikt over disse, siden det bare er koloniene ved Nyrøysa som overvåkes.

Minst tolv fuglearter er registrert hekkende på øya. I tillegg til tidligere registreringer er åtte av disse registrert relativt nylig: ringpingvin, gulltoppingvin, sørhavhest, flekkpetrell, antarktishvalfugl, wilsonstormsvale, svartbukstormsvale og sørhavsjo. For fire andre arter er det bare eldre registreringer. I tillegg har 19 «besøkende» arter vært registrert, deriblant en rekke albatross- og petrellarter.

Kolonien med antarktisk pelssekolonien ved Nyrøysa ble i svært liten grad berørt av selfangsten i de sørlige havområdene. Det antas at denne kolonien har bidratt til at arten har holdt stand og reetablert seg i hele det sørlige Atlanterhavet og i



Figur 2.6 Pelssekolonien i Nyrøysaområdet er den nest største i global sammenheng.

Foto: Bjørn Krafft, Norsk Polarinstittutt

Antarktis, etter at pelsselel nærmest var utryddet på slutten av 1800-tallet og inn i 1900-tallet på Sør Georgia og i andre store kolonier. Den andre selarten med tilhold på Bouvetøya er sørlig elefantsele. Spekkhogger og knølhval har vært observert ved Bouvetøya. Andre bardehvaler (f.eks. vågehval, seihval og blåhval), kan forekomme i mesteparten av eller i hele området rundt øya, men det finnes få data om dette.

I nærområdene rundt Bouvetøya er det relativt grunt, noe som gjør at det er et rikt dyreliv på havbunnen. Ellers er artsvariasjonen middels høy, selv sammenlignet med mye større sokkelområder i tilgrensende havområder (Weddelhavet og Patagoniahavet). Det finnes bl.a. artsgrupper som pigghuder, amfipoder og mollusker, mens det er få av enkelte typiske antarktiske artsgrupper, som bunnlevende sekkedyr.⁴

I det øverste vannlaget finnes i all hovedsak to fiskefamilier: lysprikkfisk og isfisk. I dypere vannlag er det både patagonisk tannfisk og antarktisk tannfisk.

Krill kan forekomme i større ansamlinger i farvannene ved Bouvetøya. Krill er en nøkkelart i havområdene rundt Antarktis-kontinentet og Bouvetøya, og er den viktigste matkilden for mange arter av sel, hval og sjøfugl. Krillen ved Bouvetøya er større og i bedre hold enn flere andre steder i de sørlige havområdene som er undersøkt. Dette tyder på rikelig tilgang av næring, siden krillen blir mindre når den får lite mat over en lengre periode. Krill kommer inn fra Scotia Sea-komplekset og Weddelhavet lengre mot vest. I tillegg er det mye som tyder på at det produseres store mengder krill nord for kysten av Dronning Maud Land og i Lazarevhavet. I tillegg til krillen finnes andre dyreplanktonarter, som for eksempel sekkedyr.

2.5 Miljøverdier

2.5.1 Miljøverdiene – målsettinger og utfordringer

Bouvetøya er unik, fordi den er så isolert fra andre landområder, og på grunn av den geografiske plasseringen i forhold til hav- og landsystemene rundt. I tillegg er øya påvirket av vulkansk aktivitet. Den er også den eneste landflekken i et enormt havområde, og derfor en svært viktig plattform for landavhengige dyr. Dermed spiller

øya en sentral rolle for økosystemene i hele dette området. Bouvetøya er også ett av få steder i verden der det ikke er registrert noen introduserte, fremmede arter. Den fremstår derfor i relativt naturlig og upåvirket tilstand, noe som også bidrar til å gjøre den spesiell.

Tilførsel av smeltevann fra breene på Bouvetøya til sjøen omkring gir økt stabilitet i de øvre vannmassene. Havbunnen og strømforholdene i området skaper i tillegg såkalte fronter og blandingssoner, som fører næringsstoffer til de øvre vannlagene. Til sammen gir dette grunnlag for biologisk produksjon i havområdet ved Bouvetøya. Forholdene er spesielt gunstige for planteplankton, som er såkalte primærprodusenter. Dette er mikroskopiske organismer som er avhengige av å holde seg i den øvre delen av vannsøylen, der det er tilfredsstillende lysforhold for dem. Her er det derfor stor produksjon av planteplankton, som dyreplankton og større dyr er avhengig av som næring.

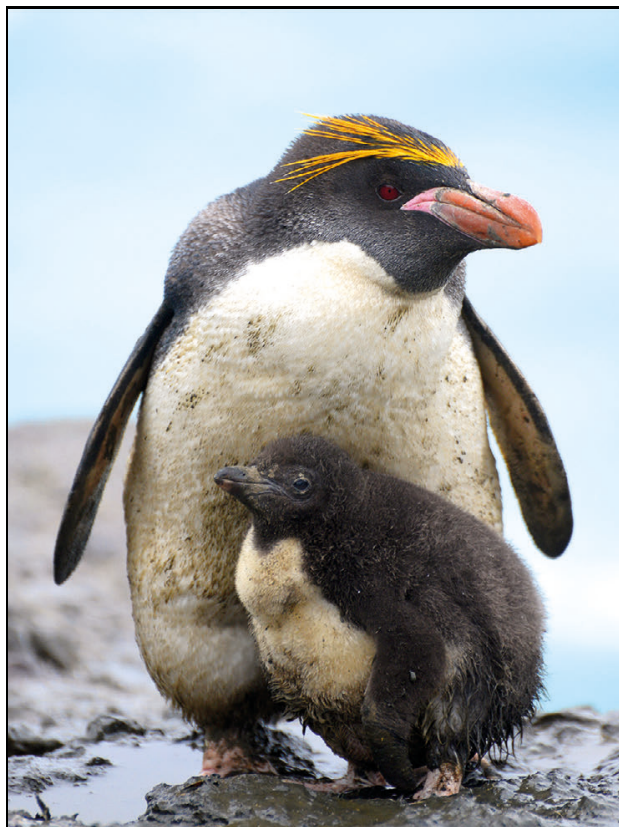
Bouvetøya ligger midt i den antarktiske sirkumpolare strømmen (Antarctic Circumpolar Current), som går rundt hele det antarktiske kontinentet, og i utkanten av den markerte strømvirvelen i Weddelhavet. Dette gjør havområdet rundt øya til et sentralt sted for utveksling av arter mellom ulike områder. Her finnes derfor flere arter innenfor gruppene fisk og bunndyr, som også finnes andre steder i de sørlige havområdene – som ved spissen av Sør-Amerika, den antarktiske halvøya, og i Weddelhavet.

Som nevnt i kap. 2.4 er det store kolonier med antarktispelessel og elefantsele på Bouvetøya. Disse får unger og gjennomgår også den årlige hårfellingen her. Pelsskiftet er svært energikrevende, og selene er avhengige av å ligge på land for at denne prosessen skal skje raskt. Ingen av de syv pattedyrartene på eller ved Bouvetøya er oppført på den internasjonale naturvernunionens (IUCN) såkalte rødliste⁵. Videre, som også nevnt i kap. 2.4, hekker en rekke fuglearter på Bouvetøya, deriblant de to pingvinartene ringpingvin og gulltoppingvin. Av de tolv hekkende sjøfuglartene på Bouvetøya vurderes gulltoppingvin ifølge rødlisten som sårbar.

Noen av artene albatrosser og petreller er blant de mest truede fuglearter i verden. Flere av dem omfattes av ACAP-avtalen (Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels, nærmere omtalt i kap. 5.3.2), og finnes i området

⁴ Innenfor gruppen sekkedyr finnes flere arter, både bunnlevende (bentiske) arter og arter i de frie vannmassene (planktoniske arter).

⁵ Rødlisten er en oversikt over arter som etter en omfattende faglig gjennomgang vurderes som truet, utsatt for betydelig reduksjon eller er naturlig sjeldne.



Figur 2.7 På Bouvetøya er det kolonier med til sammen om lag 4700 gulltoppingvinner.

Foto: Marius Bratrein, Norsk Polarinstitutt

rundt Bouvetøya. Det er bare registrert at sørkjempepetrelsen har hekket på øya.

Den antarktiske sirkumpolare strømmen er nå under oppvarming. På havdyp mellom 300 og 1000 meter ble det observert en temperaturøkning på 0,06 °C pr. tiår fra 1960-tallet til 2000-tallet, mens økningen fra 1980-tallet har vært på 0,09 °C pr. tiår. Temperaturøkningen er størst sør for Antarktiskonvergensens. I området mellom 40 og 60 grader sørlig bredde er det forventet en oppvarming i havoverflaten på mellom 0,75 °C og 2 °C i alle sesonger over de neste 100 år. Det antas at temperaturstigningen, som i denne sammenhengen anses som vesentlig, vil fortsette å spre seg nedover i dypet⁶. Det er samtidig stor variasjon når det gjelder oppvarming av havet i ulike deler av områdene rundt Antarktis-kontinentet. Dette gjelder også endringer i utbredelse og type sjøis, saltholdighet, tilførsel av ferskvann fra smeltende breer, tegn på forsuring av havet mv. Vi har i dag ikke kunnskap om hvordan dette vil påvirke de tilknyttede økosystemene, men det er tegn

⁶ Oppvarmingen har sammenheng med at denne havstrømmen har flyttet seg sørover, som følge av at vestavindsbeltet er flyttet sørover i samme periode.

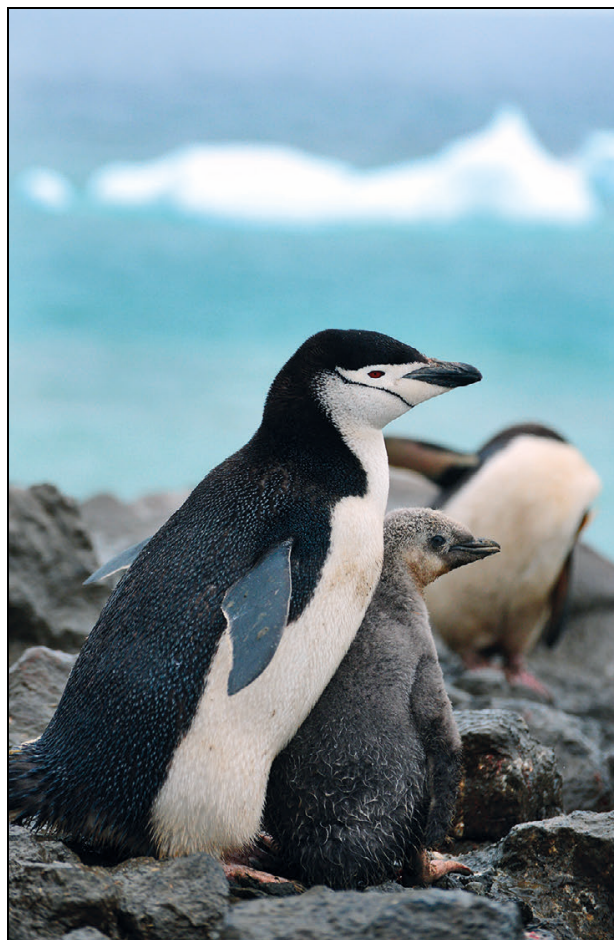
som tyder på at det er reduksjon i primærproduksjonen i enkelte av de åpne havområdene, noe som også kan ha sammenheng med mindre tilførsel av jern.

Selv om det ikke er noe som tilsier at det i nær fremtid kan forventes en stor økning i aktivitet her, er Bouvetøya og området rundt på mange måter blitt mer tilgjengelig. Det er dermed et potensial for mer aktivitet. Med dette følger en økt risiko for at de unike forholdene og miljøverdiene på og ved øya vil kunne bli påvirket, bl.a. ved introduksjon av fremmede arter og miljøskadelige utslipp. Et element i denne sammenheng er at tilsyn og kontroll i dette området byr på store praktiske utfordringer.

2.5.2 Vernetiltak

I 1953 ble det innført forbud mot fangst av pelsell og elefantsel på Bouvetøya og Peter I Øy.

Bouvetøya og territorialfarvannet rundt øya ble fredet som naturreservat i 1971. I 2005 ble det



Figur 2.8 Ringpingvinnen er den andre pingvinarten som hekker på Bouvetøya, med om lag 400 individer.

Foto: Marius Bratrein, Norsk Polarinstitutt



Figur 2.9 Mer enn 64 000 pelsseler har tilhold på Bouvetøya.

Foto: Greg Hofmeyr, Port Elizabeth Museum

i tillegg fastsatt en forskrift om ferdselsbegrensning i Nyrøysaområdet. Forskriftens formål er å sikre at utviklingen av sel- og sjøfuglbestandene i dette området påvirkes av menneskelig aktivitet i så liten grad som mulig.

2.5.3 Nominasjon til UNESCOs verdensarvliste

Som nevnt i kap. 2.2 ligger Bouvetøya på Den midtatlantiske ryggen. Det gjør også Jan Mayen, som ligger i Nord-Atlanteren. Den midtatlantiske ryggen er midthavsryggen som går gjennom hele Atlanterhavet. Enkelte steder stikker fjellkjeden over havflaten og danner øyer. Bouvetøya og Jan Mayen danner det søndre og nordre endepunktet for denne øyrekken. Mellom disse finner vi øyene Gough Island, Tristan de Cunha, St. Helena og Ascension Island (Storbritannia), St. Pauls Rock (Brasil), Azorene (Portugal) og Island. Storbritannia og bl.a. Island har tatt initiativ til et mulig samarbeid om nominasjon av Den midtatlantiske ryggen til UNESCOs verdensarvliste. Norge førte på bakgrunn av dette i 2007 opp både Bouvetøya og

Jan Mayen på en liste over områder Norge vurderer å nominere til denne verdensarvlisten i løpet av de nærmeste årene (Norges tentative liste). En eventuell slik nominasjon vil være ledd i en såkalt transnasjonal serienominasjon av hele Den midtatlantiske ryggen. Dette vil si en nominasjon av et område som omfatter arealer i flere land, som til sammen oppfyller kravene i UNESCO-konvensjonen til «fremragende universell verdi».

Det er ikke besluttet hvilke kriterier i konvensjonen som skal ligge til grunn for en eventuell nominasjon. I tillegg til geologi og geologiske prosesser vil biologisk mangfold, økosystemer og kulturarv være aktuelle temaer i en utredningsprosess.

Virkningene av en eventuell listeføring på UNESCOs verdensarvliste vil variere. Listeføring innebærer ikke i seg selv at ressurser ikke kan utnyttes.

Det har ikke vært noen aktivitet i dette mulige samarbeidet de senere årene. Norge vil ikke ta initiativ til å starte opp en nominasjonsprosess, men vil avvente eventuelle videre initiativ fra de øvrige landene.

3 Aktivitet på Bouvetøya og i havområdene rundt

3.1 Forskning og overvåking

Bouvetøya er på grunn av de spesielle naturforholdene i seg selv viktig for naturvitenskapelig forskning og overvåking. I tillegg gjør beliggenheten at øya er en plattform for innhenting av kunnskap for forvaltningen av de marine ressursene i havområdene rundt. Norsk Polarinstituttets feltstasjon på øya er base for forskere og ulike instrumenter som samler inn data fra et svært stort havområde.

Det har fra norsk side vært drevet forskning og overvåking på Bouvetøya siden 1976, særlig rettet mot antarktispelssel, ringpingvin og gulltoppingvin. Både næringsstrategier og utbredelse blir studert. I denne perioden er det observert en betydelig reduksjon av pingvinkoloniene i Nyrøysaområdet. Overvåkingen viser at pingvinene har god reproduksjon, noe som tyder på at nedgangen i bestandstallene ikke skyldes mangel på mat, men konkurranse om territoriet fra andre dyr – særlig pelssel. Pelsselbestanden har økt betydelig og arten har over tid overtatt territoriet fra pingvinene. Det er også tegn som tyder på at betydningen av krill som føde varierer mellom de ulike artene.

Siden sesongen 1998–99 har data fra Bouvetøya inngått i et internasjonalt miljøovervåkingsprogram i regi av Kommisjonen for bevaring av marine levende ressurser i Antarktis (CCAMLR). Programmet (CEMP) er nærmere omtalt nedenfor i kap. 4.2. Fra samme sesong har Norsk Polarinstitutt gjennom det såkalte NARE (Norwegian Antarctic Research Expeditions) hatt fem forskningsekspedisjoner til Bouvetøya. Overvåkingen inngår også i en egen forskningsavtale mellom Sør-Afrika og Norge. Med ujevne mellomrom gjør Norsk Polarinstitutt også registreringer av annen hekkende sjøfugl.

Bestandsutviklingen av sel og pingviner gir også et godt bilde av krillbestanden i havområ-

dene rundt Antarktis-kontinentet og Bouvetøya, som er en nøkkelart i de antarktiske økosystemene. Det er også økende interesse for kommersielt fiske etter krill, og forskningsvirksomheten på øya gir viktige innspill til kunnskapsgrunnlaget for forvaltningen av krillbestanden, herunder reguleringen av krillfisket under CCAMLR. Bouvetøya er viktig for innhenting av overvåkingsdata, som øker forståelsen av de marine økosystemene øya er en del av. Dataene inngår i miljøovervåkingsprogrammet CEMP og er viktige norske bidrag til forvaltningen av dette området. Se nærmere omtale i kap. 4.2 nedenfor.

Norge har gjennomført studier av krillforekomstene ved Bouvetøya i 1976–1977 og 2007–2008. I forbindelse med Det internasjonale polaråret 2007/2008 ble det også gjennomført studier av elefantsel fra Bouvetøya. Da brukte forskere fra Norsk Polarinstitutt elefantseler med satellittsendere til å skaffe klimadata om bl.a. havets temperatur, saltinnhold og dybde. Dataene ble sendt via satellitt til en bakkestasjon hver gang selene var oppe i overflaten og pustet. Slik informasjon blir brukt til værvarsling og modellering av klima og havstrømmer, og gir økt innsikt i hvordan disse selartene lever sine liv i havet.

Andre land, med Tyskland som fremtredende aktør, gjennomfører regelmessige oseanografiske tokt i områdene utenfor Bouvetøya, der det tas en rekke fysiske og biologiske prøver over et bredt felt.

På grunn av avstander og klimatiske forhold er det ikke aktuelt med helårlig nærvær med personell på Bouvetøya. Øya er utenfor rekkevidde for helikopter fra fastlandet, og det er ikke landingsforhold for fly. Forsknings- og overvåkingsaktiviteten er derfor basert på ekspedisjonstokt med båt om sommeren, med feltopphold i land i kortere eller lengre perioder.

Boks 3.1 Norvegiastasjonen

I 1979 satte Norsk Polarinstittutt opp tre hytter på Bouvetøya. Dette ble gjort som ledd i oppstarten av den nasjonale antarktisekspedisjonen NARE, for å understøtte forskningsarbeidet innen biologi, glasiologi og marine spørsmål. Disse hyttene gikk senere tapt på grunn av vær og vind. Norsk Polarinstittutt satte opp en ny hytte utstyrt som forskningsstasjon i Nyrøysaområdet i 1996, men stasjonen og en automatisk værstasjon forsvant i havet en gang i tidsrommet 2006–2007. Viktighe-ten av å ha en permanent bygning som plattform for gjennomføring av forskningsaktivitet på Bouvetøya, gjorde at Norsk Polarinstittutt prioriterte å sette opp et nytt bygg. I januar 2014 ble derfor feltstasjonen Norvegia satt opp. Stasjonen er utstyrt med kamera og meteorologiske sensorer som hele året sender data via satellitt. Energiforsyningen er basert på vindkraft som gjør det mulig å drive måleutstyr, også i de lange periodene når stasjo-nen er ubetjent. Den gir plass til seks personer og er konstruert og innredet for å tåle tøffe værforhold. Stasjonen består av containerbaserte bolig- og laboratoriemoduler, og er selvforsynt med energi fra vind- og solkraft. Pga. ekstreme fallvin-der fra Olavsbreen ned til Nordstranda er hele konstruksjonen dimensjonert for å tåle vindkast opp til det dobbelte av orkan.

Som ledd i det internasjonale værvarslings-samarbeidet gjennom World Meteorological Orga-nisation (WMO), er det også en automatisk vær-stasjon på Bouvetøya. Den første ble etablert alle-

rede i 1977, og den nyeste ble satt opp på Nor-vegiastasjonen i 2014. Gjennom dette samarbeidet, som bl.a. deler inn jorden i ulike værvarslingsom-råder, forplikter landene seg til å bidra med ulike typer værdata innen hvert sitt område. Sør-Afrika har ansvar for det området hvor Bouvetøya ligger. Den automatiske værstasjonen måler lufttempera-tur, fuktighet, trykk, vindretning og -hastighet og sollengde. Dataene skal overføres flere ganger i døgnet til Norsk Polarinstittutt, som gjør dem til-gjengelige for Met.no. Via WMO gjøres datastrøm-men tilgjengelig for alle landene i samarbeidet, herunder Sør-Afrika. Mer informasjon, bl. a lenke til siste utsendte varsel, kan finnes på <http://weather.gmdss.org/metareas.html>.

I tillegg overvåkes området med et kamera som tar bilde hver fjerde time som sendes til Norsk Polarinstittutt i Tromsø. Tilstand på batteri-bank, anlegg og omgivelser overvåkes fra teknisk avdeling ved instituttet. Det vil være mulig å utvikle dette overvåkingssystemet over tid, basert på erfaringen fra de første årene systemet er i drift.

Innenfor rammen av de norske NARE-ekspedi-sjonene, og som ledd i CEMP-programmet plan-legger Norsk Polarinstittutt forsknings- og overvå-kingsekspedisjoner hvert tredje år, hvor det leg-ges opp til å benytte blant annet laboratorier og boenheter i stasjonen. Forutsatt at varigheten av ekspedisjonene er en til to måneder, krever dette to skipsanløp med helikopteroperasjoner.



Figur 3.1 Feltstasjonen Norvegia ble oppført i 2014.

Foto: Marius Bratrein, Norsk Polarinstittutt

3.2 Fiskerier

De senere årene har både interessen og potensialet for kommersiell utnyttelse av fiske- og krillressursene i havområdene rundt Antarktis-kontinentet økt.

Havområdet rundt Bouvetøya ligger som nevnt i kap. 2.1 innenfor virkeområdet for CCAMLR. En egen kommisjon, også forkortet CCAMLR, forvalter disse ressursene, med unntak av sel, hval og sjøfugl.¹ Konvensjonsområdet er delt opp i nummererte underområder, hvor Bouvetøya ligger i underområdet med betegnelsen «48.6». Dette området er enormt, og strekker seg helt ned til Dronning Maud Land i Antarktis. Kommisjonen vedtar årlig totalkvoter for artene i de ulike underområdene, basert på forskning og

¹ Både konvensjonen og kommisjonen omtales til daglig som «CCAMLR». Når det er behov for å skille disse fra hverandre, benyttes gjerne henholdsvis CAMLR-konvensjonen og CAMLR-kommisjonen.

tilrådinger fra en egen vitenskapskomité. Det kan på vitenskapelig grunnlag fastsettes forbud mot å fiske på enkelte fiskeslag innen ett eller flere underområder.

I havområdene rundt Bouvetøya er det i liten grad kommersiell fiskeaktivitet, men det foregår noe forsknings- og prøvefiske. Etter en kartlegging under et norsk forskningstokt i 2008 (Antarctic Krill and Ecosystem Studies – AKES)², ble det samme år utstedt en prøvefiskekvote på 14 000 tonn krill. Ingen har til nå søkt om tildeling av lisens for prøvefiske i dette området, slik at denne kvoten hittil ikke er benyttet. Ut over dette foregår det noe prøvefiske av tannfisk i område 48.6, men dette finner først og fremst sted i områder nærmere Antarktis-kontinentet.

² Havforskningsinstituttet gjennomførte i 2008 et forskningstokt med fartøyet «G.O. Sars». En del av oppgaven til toktet var å gjennomføre undersøkelser for å øke forståelsen av økosystemene i området rundt Bouvetøya (<http://www.imr.no/antarktis/toktet>).



Figur 3.2 Kysten på Bouvetøya er bratt og vanskelig tilgjengelig.

Foto: Bjørn Frode Amundsen, Norsk Polarinstitutt

3.3 Skipsfart

Skipstrafikken i Sør-Atlanteren består i hovedsak av fiskefartøy, supplyskip som transporterer personell og forsyninger til forskningsstasjonene i Antarktis og cruiseskip. Avstander, værforhold, og lave temperaturer gjør at dette er et utfordrende område å operere i. Selv om skipstrafikken til Antarktis øker som følge av økt forsknings- og reiselivsvirksomhet, er det ikke samme utvikling i havområdene rundt Bouvetøya. Det er svært begrenset skipsfart her, noe som skyldes at øya er et lite utbredt reisemål, og at det er lite fiske i de nærliggende havområdene.

3.4 Turisme

Øyas beliggenhet gjør at den ikke er mye besøkt som turistmål, men med ujevne mellomrom er mindre såkalte ekspedisjonscruisefartøy innom. Selv om Bouvetøya er et naturreservat, er det ikke krav om egen tillatelse for å gå i land utenfor ferdselsforbudsområdet i Nyrøysa, eller for å gjennomføre aktivitet annet sted på Bouvetøya. Aktiviteten må likevel være i samsvar med fredningsbestemmelsene for naturreservatet, herunder forbudet mot landing av luftfartøy, jf. omtale i kap. 6.3 og 6.4. Det finnes derfor ikke statistikk over turisme på øya. Normalt går disse ekspedisjonene i land på noen av de små tilgjengelige strandflatene på nordsiden av øya. Ilandstigning er ellers svært vanskelig på grunn av de bratte fjellveggene, og øya ligger dessuten som tidligere nevnt som oftest innhyllt i skyer eller tett tåke.

3.5 Radioamatørvirksomhet

Bouvetøya regnes i radioamatørsammenheng som et eget radioland. Den isolerte beliggenheten

Boks 3.2

I februar 2012 besøkte ekspedisjonsskipet «Hanse Explorer» Bouvetøya, som ledd i ekspedisjonen «Expédition pour le Futur». Målet var å gå i land og bestige Olavstoppen, det høyeste punktet på øya. Den 20. februar nådde Aaron Halstead, Will Allen, Bruno Rodi og Jason Rodi toppen. De brukte til sammen omtrent 9 timer på denne turen, og er de første som har nådd Olavtoppen til fots.

og det faktum at det er vanskelig å komme dit, gjør at mange av de radioamatørene som samler på kontakter med radioamatører i andre land gjerne skulle hatt kontakt med noen som opererer ut fra Bouvetøya. Blant radioamatører regnes Bouvetøya derfor som et av de mest ettertraktede radioland i verden.

Det har likevel ikke vært mange ekspedisjoner med radioamatører til Bouvetøya. I følge rapporter fra radioamatører har fem ekspedisjoner vært på øya med større aktivitet (1977, 1978–1979, 1989–1990, 2000–2001 og 2007–2008). Noe radioamatørvirksomhet har også vært gjennomført som del av de statlige forsknings- og overvåkings-ekspedisjonene, der ekspedisjonsdeltakere har drevet med radioamatørvirksomhet på fritiden.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) tildeler midlertidige kallesignal for bruk på Bouvetøya. Tildelingen skjer i henhold til egne regler i forskrift 5. november 2009 nr. 1340 om radioamatørlisens. For utenlandske radioamatører vil Nkom tildele kallesignal for hver enkelt ekspedisjon. Alle kallesignal som blir tildelt utenlandske søkere er midlertidige og kan kun benyttes i en gitt periode. Det er gitt tillatelse til å ta i bruk kallesignalet 3Y0F for en ekspedisjon som er planlagt i perioden desember 2015 – januar 2016 og kallesignalet 3Y0G for en ekspedisjon som er planlagt i perioden januar – april 2016.

Som nevnt i 3.4 ovenfor er det i utgangspunktet ingen krav til ilandstigningstillatelse på Bouvetøya. Nkom tildeler imidlertid ikke kallesignal for Bouvetøya før den som søker kan vise at Norsk Polarinstitutt har vurdert aktiviteten, og funnet at den kan gjennomføres uten å være i strid med fredningsbestemmelsene.

Med ujevne mellomrom mottar norske myndigheter informasjon om planer om radioamatørvirksomhet på Bouvetøya, selv om gjennomføringsraten for disse planene foreløpig har vært relativt lav. De siste årene har det vært tegn som tyder på flere planlagte ekspedisjoner enn tidligere år.

3.6 Logistikk og beredskap

Overfarten med båt fra Cape Town til Bouvetøya tar som tidligere nevnt om lag fem dager. Vær- og vindforholdene på øya er ofte en utfordring, og bruk av helikopter fra båt er den mest forsvarlige måten å få personell og materiell i land under ekspedisjoner. Dette gir begrensninger på transport til og fra land, fordi det kreves fartøy med bl.a. godkjent helikopterdekk. Landing med heli-



Figur 3.3 Bouvetøya nås bare via sjøveien. Ekspedisjoner med ilandstigning krever god planlegging og egen logistikk.

Foto: Leif Raaen Hus, Norsk Polarinstitut

kopter krever dessuten tillatelse etter fredningsforskriften, omtalt i kap. 6.3. I tillegg må vær- og sjøforhold ligge til rette for ilandstigninger. Det må derfor beregnes en del ventetid. En båt- og helikopteroperasjon som starter og avslutter i Cape Town må ta høyde for at det til sammen tar alt fra ti til femten dager før fartøyet er tilbake i Cape Town.

Det er således krevende å gjennomføre ekspedisjoner med ilandstigning og opphold på Bouvetøya. Bortsett fra feltstasjonen i Nyrøysaområdet er det ingen infrastruktur på øya, og heller ingen

stedlig redningstjeneste. Alle som vil reise dit må derfor være selvforsynte med logistikk, og ha beredskap for å ivareta egen sikkerhet.

Dagens regelverk for ferdsel på øya er fastsatt for å ivareta naturmiljøet, og gir ikke grunnlag for vurderinger eller vedtak fra norske myndigheters side når det f. eks. gjelder krav til at den som skal utføre aktiviteten har beredskapsplaner eller har forberedt andre tiltak for å ivareta egen og andre deltakers sikkerhet. Se også omtale av dette i kap. 6.5.3.

4 Forvaltning, forskning, overvåking og kunnskapsbehov

4.1 Helhetlig og økosystembasert forvaltning

De overordnede hensyn i politikken for Bouvetøya og havområdene rundt er de samme som for polar- og havområdene for øvrig. Ansvarlig forvaltning, bærekraftig ressursutnyttelse og bevaring av naturmiljøet er sentrale elementer i politikken.

Norge skal være et foregangsland innen helhetlig og økosystembasert forvaltning av havområdene. Internasjonalt har Norge en ledende rolle i å utvikle kunnskap for forvaltningen av miljøet i havet og ressursene i havområdene og på kontinentalsokkelen. Det er et mål å sikre en helhetlig økosystembasert forvaltning som tar vare på naturmangfoldet og gir grunnlag for en bærekraftig utnyttelse av ressursene. Norge har interesse av å delta i den globale kunnskapsoppbyggingen om havet, og videreutvikle rollen som en ansvarlig forvalter av havet. Disse prinsippene gjelder også for forvaltningen av Bouvetøya og havområdene rundt.

Utgangspunktet for all god forvaltning av norske hav- og landområder er kunnskap om naturmiljøet og ressursene. Det er derfor viktig at vi fra norsk side som ansvarlig ressursforvalter legger til rette for en videre overvåking og kartlegging på øya, i havområdene og på kontinentalsokkelen.

4.2 Overvåking, forskning og forvaltning

Som tidligere omtalt er Bouvetøya med territorialfarvannet et naturreservat. De spesielle naturforholdene gjør at området i seg selv er viktig for naturvitenskapelig forskning og overvåking. Dataene om utviklingen av sel- og fuglebestandene som innhentes her gir kunnskap om miljøtilstanden i naturreservatet. Beliggenheten gjør dessuten Bouvetøya til en unik plattform for innhenting av overvåkingsdata som øker forståelsen av de marine økosystemene som øya er en del av. Krill er en nøkkelart i de antarktiske marine økosystemene. Det er økende interesse for kommersielt fiske etter krill i havområdene rundt Antarktis.

Bestandsutviklingen av sel og pingviner på øya gir et godt bilde av krillbestanden. Forskningsvirksomheten på Bouvetøya gir derfor viktige innspill til kunnskapsgrunnlaget for forvaltningen av krillbestanden, herunder reguleringen av krillfisket under CCAMLR.

Dataene går inn i CEMP-overvåkingsprogrammet på Bouvetøya, se nærmere omtale i tekstboks 4.1. Dette gir data og kunnskap om bestandsstørrelse, kondisjon og reproduksjonssuksess for arter som lever av krill i et område hvor påvirkningen fra fiskerier er relativt begrenset. Dette gir igjen verdifulle data som grunnlag for å vurdere eventuell effekt av fiskerier i andre områder hvor fiskeriaktiviteten er høy. Det er spesielt viktig at programmet har en god geografisk dekning. Bouvetøyas unike plassering gjør CEMP-overvåkingen her særlig betydningsfull. Deltakelse i CEMP-programmet er et viktig norsk bidrag til forvaltningen av de marine levende ressursene i disse havområdene.

Boks 4.1 Om CCAMLR Ecosystem Monitoring Program (CEMP)

CCAMLRs Ecosystem Monitoring Program (CEMP) ble etablert i 1985. CEMP er et program for å overvåke konsekvenser av fiskeriene for dyreliv som er avhengig av de ulike artene som det fangstes på, f.eks. krill. Overvåkingen er et av flere verktøy som CAMLR-konvensjonen har for å sikre at fiskeriene er i samsvar med CAMLR-kommisjonens formålsparagraf om vern og ansvarlig bruk av de marine levende ressursene i Antarktis. Målsettingen med CEMP er:

- å gjøre observasjoner for å avdekke betydelige endringer i kritiske bestanddeler i de marine økosystemene i konvensjonsområdet,
- å skille mellom endringer som følge av høsting av kommersielle arter, og endringer på grunn av både fysiske og biologiske miljømessige variasjoner.



Figur 4.1 En elefantsel veies og måles under det internasjonale polarår-programmet MEOP (2007–2008). Satellittsendere ble da festet på seler for å dokumentere oseanografiske forhold og for å samle data om selene selv.

Foto: Martin Biuw, Norsk Polarinstittutt

I global sammenheng spiller Norge en ledende rolle innen høsting og forsvarlig forvaltning av havets levende ressurser. I CCAMLRs virkeområde er Norge den største fiskerinasjonen målt i oppfisket kvantum, og det er for Norges del i første rekke krill det fangstes på. Norge stiller de samme krav til forsvarlig forvaltning av ressursene i dette havområdet, som i andre havområder hvor norsk fiskerinæring er aktiv. Norsk fiskeripolitikk er generelt tuftet på prinsippet om bærekraftig forvaltning, basert på vitenskapelig rådgivning, samt regelverket som er nedfelt i FNs havrettskonvensjon av 1982 og andre internasjonale avtaler.

4.3 Kunnskapsbehov – forskning, kartlegging mv.

4.3.1 Økosystemene

Det er behov for mer kunnskap om økosystemene rundt Bouvetøya og de faktorene som påvirker

disse. Siden Bouvetøya er del av de store antarktiske økosystemene, er forskning og miljøovervåking både når det gjelder forhold på land og i havområdene rundt viktig, også i en større sammenheng.

Det er gjort relativt begrenset med vitenskapelige undersøkelser i havområdene rundt øya, og det er fortsatt lite kunnskap om hvordan området bør forvaltes best mulig. Det finnes svært få data om krill, som er viktig mat for sel, pingvin og sjøfugl i området. Dette gjør det vanskelig å studere hvordan disse dyrene reagerer på variasjonen i utbredelse av byttedyr, særlig krill. Studier av sel, pingvin og sjøfugl fra land på Bouvetøya mens det samtidig gjøres storskala krillundersøkelser i havområdene rundt, vil være av stor nytte.

Videre vil det være av stor interesse å studere hvordan arter med tilhold på en slik isolert landmasse midt i et enormt havområde utvikler seg, sammenlignet med bestander av de samme artene i deler av Antarktis. Videre er det interessant å se dette i sammenheng med både biogeo-

kjemi¹, primærproduksjon, havforsuring og planktonsamfunn rundt Bouvetøya, i forhold til slike fenomener i havområdene rundt.

Det er stor mangel på gode data for miljøgifter i de antarktiske marine økosystemene. For å kartlegge tilstedeværelse og nivåer av disse vil det være interessant å samle inn biologiske prøver også fra havområdene rundt Bouvetøya.

Det er viktig å fortsette kartleggingen av miljøverdiene på øya og i havområdene rundt, for å identifisere særlig verdifulle og sårbare områder. På bakgrunn av denne kunnskapen vil regjeringen utrede om det bør iverksettes tiltak for bedre å forvalte og ta vare på miljøverdiene på land og til havs.

Regjeringen vil derfor fortsette å kartlegge miljøverdiene på øya og i havområdene rundt, og fortsatt innhente ny kunnskap om Bouvetøyas rolle for økosystemet i havområdene rundt øya. Regjeringen vil også videreføre Bouvetøya som plattform for forskning og overvåking som er viktig for de globale økosystemene.

4.3.2 Seismisk aktivitet

Bouvetøyas unike posisjon både i forhold til jordklodens havbunnsspredningsakser og plasseringen langt fra alle kontinenter, gjør øya til et spesielt interessant sted for observasjon av jordklodens seismiske aktivitet (jordkjelvbølger). En automatisk seismisk stasjon på øya ville dekket et gjenværende hull i et verdensomspennende nettverk av jordkjelvstasjoner. På denne måten ville man fått verdifull kunnskap om store områder i jordklodens indre. Dette kan gjøres i samarbeid med NORSAR med lignende utstyr som er installert på forskningsstasjonen Troll i Dronning Maud Land.

4.3.3 Kontinentalsokkelen

Norge har fremlagt dokumentasjon om kontinentalsokkelens utstrekning utenfor Bouvetøya for FNs kontinentalsokkelkommisjon. Dokumentasjonen gjelder sokkel utenfor 200 nautiske mil fra grunnlinjene, og er nærmere omtalt i kap. 5.2.2. Dette er begrunnet i at Bouvetøyas landmasse, som er dannet ved en spesiell type vulkansk aktivitet, har en undersjøisk forlengelse østover i form av et større undersjøisk høydeområde som helt i øst går over i en markant rygg, Shakaryggen (se Figur 4.2). Den vulkanske aktiviteten som har skapt landmassen og dennes undersjøiske forlen-

gelse, skyldes at jordas indre i dette området har hatt høyere temperatur enn det normale. Det er derfor dannet smeltetmasse, som har kommet opp som lava ved vulkanske utbrudd gjennom tidene.

I tillegg til den vulkanske aktiviteten knyttet til selve øya, er området rundt Bouvetøya som nevnt i kap. 2.2 påvirket av den vulkanske aktiviteten av de tre midthavsryggene som møtes her. Disse forholdene er gunstige for dannelse av metalliske havbunnsmineraler i form av såkalte polymetalliske sulfider og skorper. Interessen internasjonalt for denne typen havbunnsressurser har økt betydelig de siste årene, antagelig på grunn av sterkt økende forbruk og minkende tilgang på nye metallforekomster på land.

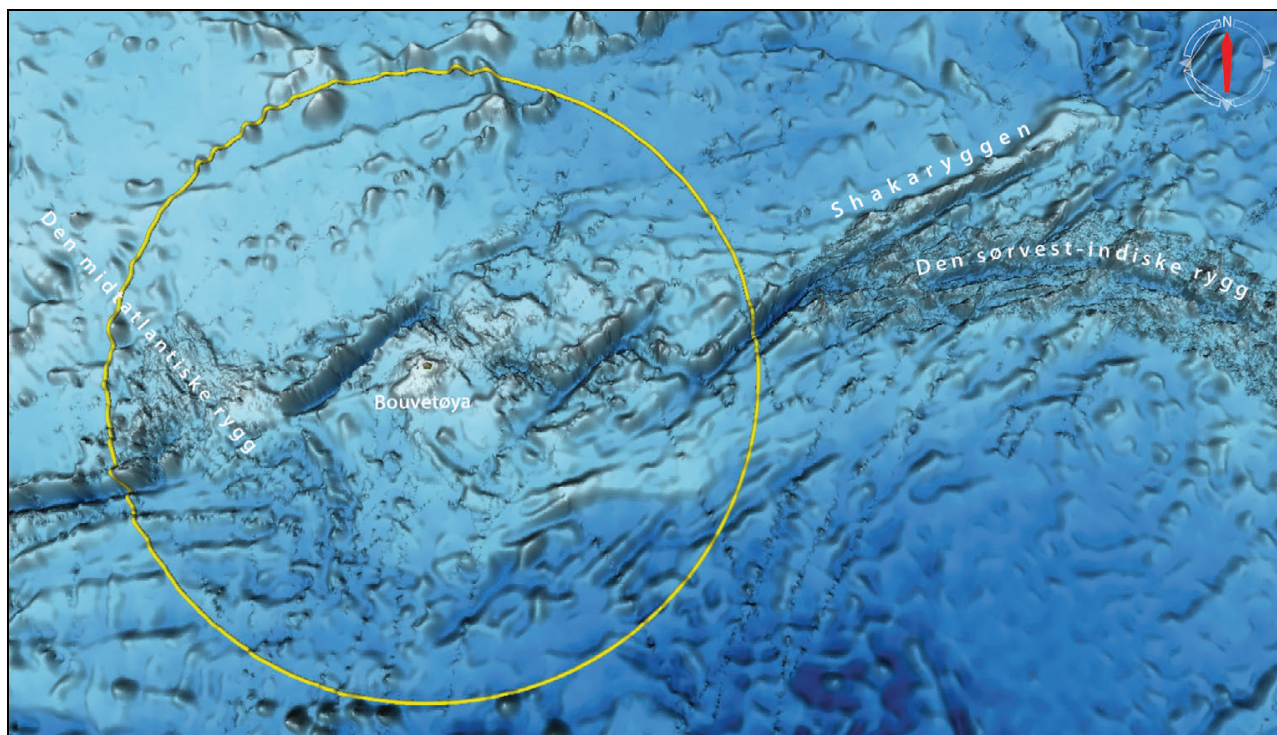
Polymetalliske sulfider dannes i varme kilder («hydrotermale skorsteiner») langs de sentrale, aktive delene av midthavsryggene, og påvises ved temperaturmålinger og videokamera. Disse sulfidholdige, varme kildene er også forbundet med et eget økosystem med en helt spesiell fauna og bakterieflora. Dette er et dyphavsøkosystem som kun finnes der man har slike varme kilder. En kartlegging av de metalliske sulfidforekomstene vil dermed også være en kartlegging av disse økosystemene.

Slike økosystemer representerer et genmateriale som det allerede er interesse for å studere nærmere også utenfor vitenskapelige miljøer. Det er blant annet interesse for å undersøke om enzymer fra disse miljøene kan brukes i industrielle prosesser.

Den andre typen mineraler, de metalliske skorperne, avsettes ved en helt annen mekanisme. Den vedvarende, høye vulkanske aktiviteten i området ved Bouvetøya avgir oppløst metall til vannmassene, og disse felles i sin tur ut som svart, metallrik skorpe på havbunnen der det er bart fjell. Siden området er langt fra nærmeste kontinent, er det her mest bart fjell og minimalt med sedimenter på havbunnen. På denne måten er det gunstige forhold for utfelling av polymetallisk skorpe. For leting etter begge typer avsetninger, både sulfider og skorper, er det en forutsetning å ha detaljerte kart over havbunnstopografien. Dette får man ved bruk av moderne dybdemålingsutstyr, såkalt multistråle-ekkolodd.

Kartlegging og undersøkelser av slike metallressurser er en ung disiplin og skjer internasjonalt i stor grad i form av vitenskapelig utforskning. En kartlegging av disse ressursene rundt Bouvetøya vil derfor måtte foregå i samarbeid med et vitenskapelig miljø med relevant faglig vitenskapelig kompetanse, samt teknisk innsikt og kapasitet.

¹ Læren om hvordan biologiske og geokjemiske prosesser påvirker grunnstoffenes kretsløp i naturen.



Figur 4.2 3-dimensjonalt perspektiv over havbunnstopografien rundt Bouvetøya sett skrått fra sør. Den gule sirkelen viser området som ligger innenfor 200 nautiske mil fra grunnlinjene rundt Bouvetøya.

Kart: Kartfiguren er sammenstilt av Oljedirektoratet på underlag av det globale topografiske datasettet ETOPO1¹.

¹ Amante, C. and B.W. Eakins, 2009. ETOPO1 1 Arc-Minute Global Relief Model: Procedures, Data Sources and Analysis. NOAA Technical Memorandum NESDIS NGDC-24. National Geophysical Data Center, NOAA. doi:10.7289/V5C8276M [26.05.2015].

Det er i dag tildelt mange letelisenser på slike metallressurser rundt om i verdenshavene, hvorav de fleste i de internasjonale havbunnsområdene. Regelverket for utvinning av slike ressurser i de internasjonale områdene er nå under utvikling. Dette skjer i Den internasjonale havbunnsmyndigheten (International Seabed Authority) som er opprettet under FNs havrettskonven-

sjon. I lys av en økende interesse for denne typen mineraler internasjonalt vil det være hensiktsmessig å kartlegge omfanget av ressursene på kontinentalsokkelen utenfor Bouvetøya. Regjeringen vil således legge til rette for geovitenskapelig forskning, og fortsatt innsamling av data og kunnskap om kontinentalsokkelen, geologi og geologiske prosesser.

5 Folkerettslige rammer

5.1 Generelt om folkerettslige forpliktelser for Bouvetøya

Norske traktatforpliktelser gjelder i utgangspunktet for Bouvetøya som del av norsk territorium. Det vil imidlertid ofte følge av en tolkning av den aktuelle traktatforpliktelsen at den etter sitt innhold ikke skal gjelde der, slik at det vil være overflødig å ta forbehold for Bouvetøya. For den enkelte avtale Norge blir part i bør det likevel uansett vurderes om den skal få anvendelse for Bouvetøya.

Sammenlignet med andre deler av norsk territorium er det relativt få folkerettslige forpliktelser som får praktisk betydning for dagens norske myndighetsutøvelse på Bouvetøya. Dette skyldes særlig øyas beliggenhet, begrenset aktivitet og at ingen er bosatt på øya.

FNs havrettskonvensjon av 10. desember 1982, heretter omtalt som Havrettskonvensjonen, er det overordnede rammeverket for all marin aktivitet, og inneholder detaljerte regler om staters rettigheter, plikter og ansvar for å fremme en fredelig og forsvarlig utnyttelse av alle havområder, samt ivaretagelse av miljøsyn og andre overordnede interesser. Andre folkerettslige avtaler knyttet til forvaltning av naturressurser og miljøvern kan også få praktisk betydning for norsk lovgivning og forvaltning.

Bouvetøya ligger utenfor Antarktistraktatens virkeområde, og traktaten gjelder dermed ikke for Bouvetøya. Antarktistraktatens Miljøprotokoll og dens overordnede forpliktelser gjelder imidlertid også avhengige og tilknyttede økosystemer. Bouvetøya ligger innenfor Antarktiskonvergensens, og er dermed en del av de antarktiske økosystemene. Aktivitet og tiltak på Bouvetøya må vurderes i lys av dette.

5.2 Havrettslige spørsmål – Havrettskonvensjonen

5.2.1 Sjøterritorium og økonomisk sone

Havrettskonvensjonen inneholder blant annet bestemmelser om hvilke rettigheter og plikter

kyststater har. Som kyststat kan Norge opprette sjøterritorium og tilstøtende sone utenfor Bouvetøya. Det er også klart at Bouvetøya er en øy som etter havretten genererer kontinentalsokkel og hvor kyststaten, dersom det er ønskelig, kan opprette økonomisk sone. Dette følger av Havrettskonvensjonens artikkel 121.

Bredden av sjøterritorium, tilstøtende sone og økonomisk sone angis i antall nautiske mil.

5.2.1.1 Sjøterritorium

Sjøterritoriet utenfor Bouvetøya var tidligere fire nautiske mil fra grunnlinjene. Dette ble ansett å følge av ordlyden i Cancelli-Promemoria av 1812. Ved lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsløven) ble sjøterritoriet utvidet til 12 nautiske mil. Loven trådte i kraft 1. april 2005 for Bouvetøyas del. Fra samme tidspunkt trådte forskrift 25. februar 2005 nr. 174 om grunnlinjene for sjøterritoriet ved Bouvetøya i kraft.

Fastsettelsen av grunnlinjene og opprettelsen av sjøterritorium ut til 12 nautiske mil er i henhold til Havrettskonvensjonens artikkel 3 flg. Det følger av havretten at Norge har suverenitet i sjøterritoriet utenfor Bouvetøya. Det innebærer blant annet at Norge har rett til å regulere aktivitet og utnyttelse av ressurser i området. Se i denne forbindelse omtale av fredningsforskriften i kap. 6.3. Skip har imidlertid rett til uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet.

5.2.1.2 Økonomisk sone

Etter Havrettskonvensjonens artikkel 55 flg. har Norge også rett til å opprette en økonomisk sone ut til 200 nautiske mil. I den økonomiske sonen har kyststaten blant annet suverene rettigheter over levende og ikke-levende naturforekomster.

Norge har så langt ikke opprettet en økonomisk sone, eller soner tilsvarende de som er opprettet rundt Svalbard og Jan Mayen, utenfor Bouvetøya. Det innebærer at Norge, som kyststat, ikke har rettigheter og plikter i vannmassene utenfor sjøterritoriet. Norge kan eksempelvis ikke

regulere utenlandske aktørers fiske i området. Derimot kan Norge, i kraft av såkalt flaggstatsjurisdiksjon, regulere fiske fra norske fartøy.

Uavhengig av om det opprettes en økonomisk sone har Norge rettigheter og plikter knyttet til kontinentalsokkelen, se kap. 4.3.3 og 5.2.2. I motsetning til økonomisk sone, som aktivt må opprettes, har kyststaten rettigheter på kontinentalsokkelen uten slik uttrykkelig etablering.

Selv om utenlandske aktører ikke må innhente tillatelse til aktivitet utenfor 12 nautiske mil så lenge aktiviteten ikke berører rettighetene på kontinentalsokkelen, blir Norge i noen tilfeller informert om aktiviteten. Dette gjelder blant annet noen utenlandske forskningstokt i området.

Aktiviteten i havområdene utenfor Bouvetøya har vært begrenset og av mindre økonomisk og annen betydning for Norge. Dette er noe av årsaken til at det ikke er opprettet en økonomisk sone. Endret aktivitetsnivå, nye typer aktiviteter, økt behov for ressursforvaltning og krav om ivaretagelse av miljøet kan innebære at Norge som kyststat må ta et større ansvar og utnytte sine rettigheter som kyststat. Dersom Norge aktivt skal kunne forvalte ressursene i området, er det i praksis en forutsetning at det opprettes en økonomisk sone.

Faktisk håndhevelse av suverene rettigheter er ikke en forutsetning for at Norge skal kunne opprette en økonomisk sone utenfor Bouvetøya. For Norge, som en ansvarlig kyststat, vil det likevel være viktig med god og effektiv regulering og kontroll. Bouvetøyas geografiske beliggenhet betyr at dette kan være utfordrende. Eksempelvis vil Kystvakten ikke kunne gjennomføre kontroller på samme måte som i Norges økonomiske sone, fiskevernesonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen. Satellitteknologi og eventuelt samarbeid med andre stater kan imidlertid gi nye muligheter for overvåking og oppfølging av aktivitet i fjerne havområder.

Regjeringen har ingen konkrete planer om å opprette en økonomisk sone utenfor Bouvetøya, men vil kontinuerlig vurdere behovet for dette. Før en eventuell opprettelse av en økonomisk sone må det gjennomføres grundige utredninger, også av behovet for regelverk.

5.2.2 Kontinentalsokkel

Etter havretten har kyststater suverene rettigheter knyttet til naturforekomster på kontinentalsokkelen. Dette innebærer rett til å utforske og utvinne mineralske og andre ikke-levende forekomster på havbunnen og i undergrunnen, samt levende organismer som etter Havrettskonvensjo-

nen anses som såkalte sedentære arter. Dette er organismer som, på det stadium da de kan utnyttes, enten er ubevegelige på eller under havbunnen, eller ute av stand til å bevege seg uten å være i konstant fysisk kontakt med havbunnen eller undergrunnen.

At kyststater har suverene rettigheter betyr at ingen kan utforske eller utvinne naturforekomstene der uten uttrykkelig samtykke fra kyststaten.

Alle kyststater har etter Havrettskonvensjonen kontinentalsokkel ut til 200 nautiske mil (370 km) fra grunnlinjene dersom det ikke må avgrenses mot andre lands sokkel. For Bouvetøya utgjør kontinentalsokkelen innenfor 200 nautiske mil omtrent 430 000 km².

Mange kyststater har en geologisk forlengelse under havet som strekker seg utenfor 200 nautiske mil. I slike tilfeller må kyststatene dokumentere dette i tråd med bestemmelsene i Havrettskonvensjonen. Det er opprettet en egen kommisjon under FN – Kontinentalsokkelkommisjonen – som vurderer kyststatenes dokumentasjon og gir en anbefaling om hvor langt ut kontinentalsokkelen strekker seg.

Det foreligger data som tilsier at sokkelen utenfor Bouvetøya strekker seg lenger ut enn 200 nautiske mil i nordøstlig retning. Norges dokumentasjon for kontinentalsokkelens utstrekning utenfor Dronning Maud Land og Bouvetøya ble overlevert Kontinentalsokkelkommisjonen 4. mai 2009.

På grunn av Antarktistraktatens artikkel IV og samarbeidet under traktaten har Norge anmodet Kontinentalsokkelkommisjonen om å avvente behandlingen av dokumentasjonen for sokkel utenfor Dronning Maud Land. Det foreligger derimot ingen grunn for kommisjonen til å avvente behandlingen av kontinentalsokkel utenfor Bouvetøya. Høsten 2013 ble det nedsatt en underkommisjon for å behandle den norske dokumentasjonen.

En norsk delegasjon, ledet av Utenriksdepartementet og med eksperter fra Oljedirektoratet og Universitetet i Oslo, har siden november 2013 hatt flere møter med underkommisjonen. Det har blant annet blitt overlevert supplerende datamateriale som ikke var tilgjengelig da det norske fremlegget ble overlevert i 2009. Målsettingen for dialogen med underkommisjonen er å dokumentere hvor langt ut kontinentalsokkelen utenfor Bouvetøya strekker seg.

Når underkommisjonen har ferdigstilt sitt arbeid, vil den komme med en anbefaling. Deretter blir det norske sokkelfremlegget behandlet av

Kontinentalsokkelkommisjonen i plenum. Når det foreligger en anbefaling fra kommisjonen, kan Norge ensidig fastsette kontinentalsokkelens utstrekning med endelig og bindende virkning.

Som kyststat har Norge en særlig forpliktelse til å ivareta ressurser innenfor norske jurisdiksjonsområder. Kontinentalsokkelen utenfor Bouvetøya er et slikt område. Norge må derfor vurdere hensiktsmessig regulering og håndheving av aktivitet på sokkelen. Dette kan gjennomføres uavhengig av prosessen knyttet til sokkelens utstrekning utenfor 200 nautiske mil.

Selv om det foreligger en del data om kontinentalsokkelen utenfor Bouvetøya, vil det være behov for å foreta ytterligere kartlegging og datainnhenting. Dette kan bli nødvendig for å ivareta de rettigheter og plikter Norge har som kyststat etter Havrettskonvensjonen, herunder særlig retten til naturressurser og plikten til å ivareta miljøet. Ytterligere kartlegging av havbunnen kan også bli ønskelig i tilknytning til Norges arbeid med å fastslå kontinentalsokkelens utstrekning.

5.3 Andre konvensjoner av betydning for Bouvetøya

5.3.1 Konvensjonen for bevaring av de marine levende ressurser i Antarktis (CCAMLR)

Konvensjonen for bevaring av de levende marine ressurser i Antarktis (Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources – CAMLR-konvensjonen) ble vedtatt 20. mai 1980 og trådte i kraft i 1982. Konvensjonen regulerer forvaltningen av marine levende ressurser i Antarktistraktatområdet og i havområdene sør for Antarktiskonvergensens. For praktiske formål er den nøyaktige grensen for konvergensens definert i konvensjonens artikkel I ved koordinater, og anses dermed for å følge denne linjen.

Konvensjonens formål er i henhold til artikkel II bevaring og ansvarlig bruk av de marine levende ressursene i Antarktis. Forvaltningen av hval og sel ligger imidlertid etter artikkel VI under henholdsvis Hvalfangstkonvensjonen og Konvensjonen for bevaring av antarktiske seler. CAMLR-konvensjonen legger til grunn at de antarktiske marine økosystemene forstås som et helhetlig, komplekst samspill mellom de levende ressursene og deres fysiske omgivelser. Dette innebærer en økosystembasert forvaltning, hvor målet er å opprettholde det naturlige innbyrdes forholdet mellom de forskjellige artene. Dette gjelder både de artene som er gjenstand for fangst, og



Figur 5.1 Krill er en nøkkelart i de antarktiske økosystemene, og er en av de artene som forvaltes under CCAMLR.

Foto: Tor Ivan Karlsen, Norsk Polarinstitutt

de artene som er avhengig av arter som det drives fangst på.

Forvaltningen skjer gjennom Kommisjonen for bevaring av de marine levende ressurser i Antarktis (CCAMLR)¹. Basert på vitenskapelige data som gjennomgås av CCAMLRs vitenskapskomité, vedtar kommisjonen blant annet reguleringer om adgang til å delta i fiske, kvoter, bifangst, redskaper, fiskeområder og -perioder. Det vedtas også ulike områdebaserte forvaltningsvedtak. CCAMLR har siden den ble etablert vært en viktig aktør i utviklingen av internasjonal havmiljøpolitikk. Kommisjonen har også hatt suksess med, og arbeider stadig aktivt for å bekjempe ulovlig, urapportert og uregulert fiske i konvensjonsområdet. 24 land og EU er medlemmer i kommisjonen, mens ytterligere 11 land er part i CAMLR-konvensjonen. Kommisjonen møtes en gang i året i Hobart, Australia. Her ligger også konvensjonens faste sekretariat. For ytterligere omtale av konvensjonen og norsk politikk i kommisjonen vises til Antarktismeldingen.

Fordi Bouvetøya ligger innenfor konvensjonsområdet, er det berøringspunkter mellom CAMLR-konvensjonen og norsk forvaltning av marine levende ressurser i havområdene rundt Bouvetøya. CAMLR-konvensjonen fastslår i artikkel IV nr. 2 b at hverken konvensjonen selv eller handlinger eller aktiviteter som finner sted mens konvensjonen er i kraft, skal tolkes som en oppgivelse eller svekkelse fra noen av medlemmenes side av kyststatenes rettigheter eller krav i henhold til folkeretten. CAMLR-konvensjonen ble inngått ved at partene ble enige om en slutterklæ-

¹ Både CAMLR-konvensjonen og -kommisjonen omtales til daglig med forkortelsen «CCAMLR», se omtale i kap. 3.2.

ring. Her utdypes forståelsen av rettighetene for medlemmene av konvensjonen i havområder som omgir øyer hvor disse har suverenitet. Slutterklæringens materielle innhold dreier seg konkret om bevaringstiltak («Conservation Measures») som CCAMLR måtte vedta. Det ble slått fast at det er opp til angjeldende kyststat selv å bestemme hvorvidt slike tiltak også skal få gyldighet innenfor dennes jurisdiksjonsområder.

For Bouvetøyas vedkommende betyr dette at det vil være et nasjonalt anliggende å innføre tiltak dersom det skulle bli aktuelt å vurdere spørsmålet om vern eller andre bevaringstiltak i havområdene rundt øya.

5.3.2 Konvensjonen for bevaring av albatrosser og petreller (ACAP)

I tillegg til CCAMLR er det også andre konvensjoner som har betydning for forvaltningen av Bouvetøya og havområdene rundt, særlig «Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels (ACAP)» som ble inngått i 2004.

Noen albatrosser og petreller er blant de mest truede fugler i verden, og flere av disse artene er nå nær utryddelse. 23 av 24 arter albatrosser er oppført som sterkt truede eller sårbare på den globale rødlisten (se kap. 2.5.1). Albatrossene er sårbare fordi bestandene for flere av artene i utgangspunktet er små. I tillegg er dette arter som lever lenge og får få unger. For eksempel er det kun én kjent hekkelokalitet for beltealbatross i hele verden, og bestanden der teller i dag om lag 25 hekkende par.

Albatrosser og petreller beveger seg over enorme avstander på sine vandringer, men i hekketiden samles de på noen få bestemte hekkeplasser. For at situasjonen for disse artene skal bli bedre er det derfor helt avgjørende med internasjonalt samarbeid gjennom ACAP. Målsettingen med avtalen er å sikre levedyktige bestander av albatrosser og petreller. Partene i avtalen skal både sammen og individuelt vurdere tiltak for å oppnå dette. Førre-var prinsippet skal ligge til grunn.



Figur 5.2 Albatrosser og petreller beveger seg over enorme avstander på sine vandringer. Her er en sørkjempetrell på vingene.

Foto: Øystein Overrein, Norsk Polarinstitutt



Figur 5.3 Svartbrynalbatross.

Foto: Øystein Overrein, Norsk Polarinstitutt

6 Lovgivning og administrasjon

6.1 Innledning

Bouvetøya er ifølge § 1 i lov 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter I's Øy og Dronning Maud Land m.m. (bilandsloven) underlagt norsk stats-høyhet som *biland*. Status som biland innebærer at Bouvetøya er en del av norsk territorium, men at øya ikke er en del av «Kongeriket Norge». I statsrettslig sammenheng kan ikke territorium som er en del av Kongeriket Norge avstås, mens det motsatte er tilfelle for biland. Det følger av Grunnloven § 1 at «Kongeriket Norge er et fritt, selvstendig, udelelig og uavhengelig rike».

Ut over denne statsrettslige betydningen, har ikke *statusen* som biland i seg selv noen betydning for norsk lovgivning for Bouvetøya.

6.2 Bilandsloven

6.2.1 Lovens innledende bestemmelser

Bilandsloven er en sentral lov for reguleringen av Bouvetøya, både fordi den i § 1 fastslår øyas statsrettslige stilling, og fordi den i § 2 angir utgangspunktet for lovers anvendelse der. Ifølge bilandsloven § 2 gjelder norsk privatrett og strafferett og den norske lovgivning om rettspleien for Bouvetøya. I hvilken utstrekning andre lover skal gjelde, bestemmes av Kongen. Bilandsloven § 2 angir med andre ord det metodiske utgangspunktet for den lovteknikk som skal benyttes for å klargjøre om en konkret lov eller forskrift gjelder for Bouvetøya. Bestemmelsen må forstås slik at dersom den aktuelle bestemmelsen ikke kan betraktes som privatrett, strafferett eller som lovgivning om rettspleie, gjelder den ikke for Bouvetøya med mindre Kongen har bestemt dette.

Metodikken med å skille privatrett, strafferett og reglene om rettspleien fra annen lovgivning er også brukt i Svalbardloven og i lov om Jan Mayen, jf. lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard og lov 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen.¹

I medhold av bilandsloven § 2 andre og tredje ledd får bestemmelser i Svalbardloven § 4 tilsvarende anvendelse for Bouvetøya. Svalbardloven § 4 gir Kongen kompetanse til å fastsette forskrif-

ter på en rekke områder, herunder for eksempel om turisme, luftfart og annen samferdsel. Kongen kan også gi forskrifter om miljøvern, jf. bilandsloven § 2 tredje ledd. Videre har Kongen kompetanse til å fastsette bestemmelser om straff ved eventuelle overtredelser av slike forskrifter.

Tradisjonelt har lovgivningen for Bouvetøya vært basert på formåls- og hensiktsmessighetsbetraktninger og praktiske hensyn, slik som for eksempel geografisk plassering, aktivitetsnivå og andre lokale forhold. Lovgivningen på en rekke rettsområder er således ikke gjort gjeldende for Bouvetøya.

6.2.2 Øvrige bestemmelser i bilandsloven

Ifølge § 3 er Bouvetøya statsgrunn, og det er ikke adgang for private til å hevde bruks- eller eiendomsrett på øya.

I bilandsloven §§ 4 til 6 er det gitt bestemmelser som bl.a. gjennomfører forpliktelser som følger av Antarktistraktaten. Dette gjelder forbud mot kjernefysiske sprengninger og lagring av kjernefysisk avfall, inspeksjonsrett og immunitet for statsborgere fra andre land.² Selv om bestemmelsene har sin bakgrunn i Norges folkerettslige forpliktelser i Antarktis, har lovgiver valgt å la disse bestemmelsene også gjelde for Bouvetøya. Bestemmelsene har ingen eller begrenset praktisk betydning for Bouvetøya.

I medhold av bilandsloven § 7 første ledd kan det gis bestemmelser om utfylling og gjennomføring av loven. Annet ledd gir adgang til å gi bestemmelser i norsk rett som gjennomfører folkerettslige forpliktelser. Bestemmelsen er begrunnet i behovet for gjennomføring av forpliktelsene som Norge har i Antarktis.³ Ordlyden er

¹ En nærmere beskrivelse av denne metodikken er gitt i St.meld. nr. 22 (2008–2009) Svalbard, kapittel 5. Selv om det rent metodemessig kan trekkes paralleller til Svalbardloven, er det likevel vesentlige forskjeller, bl.a. når det gjelder anvendelsen av lovgivningen. Offentligrettslig lovgivning gjøres gjeldende på Svalbard i langt flere tilfelle enn for Bouvetøya, selv om metodikken er den samme.

² Bestemmelsene er omtalt nærmere i Antarktismeldingen kap. 5.

imidlertid generell og omfatter også Bouvetøya. Bestemmelsen hjemler muligheten for å kunne gi regler om de konkrete forpliktelsene Norge har påtatt seg. Det er ikke hjemmel i bestemmelsen for å gi regler som er mer omfattende – eller som omhandler noe materielt annet – enn det forpliktelsene går ut på. For slike tilfeller må andre hjemmelsbestemmelser benyttes.

Bestemmelser som gis etter annet ledd kan ifølge § 7 tredje ledd gjøres gjeldende for «alle norske biland». Det er således adgang til å fastsette bestemmelser for Bouvetøya, selv om Norge bare er folkerettslig forpliktet til å gjøre dette i Antarktis.

6.3 Fredningsforskriften

Bouvetøya og territorialfarvannet rundt øya ble fredet som naturreservat i forskrift 17. desember 1971.

Bakgrunnen var ønsket om å beskytte det unike dyre- og plantelivet på øya. Territorialfarvannet rundt øya er også omfattet av vernet, bl.a. fordi dyrelivet som har tilhold på øya i stor grad er avhengig av farvannene rundt for å hente mat.

Forslaget om å frede Bouvetøya med tilleggende territorialfarvann ble fremmet av daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet, bl.a. på grunnlag av tilrådning fra Norsk Polarinstitut. Det fremgår av den kongelige resolusjonen fra 17. desember 1971 at formålet var å beskytte de særpregede og isolerte dyresamfunnene. Fredningen omfatter hele livsmiljøet (biotopfredning), fordi fredning av enkelte arter alene hadde vist seg å gi et utilstrekkelig vern. I resolusjonen utdypes bakgrunnen for forslaget ytterligere. Det er vist til Norsk Polarinstitutt's tilrådning, der instituttet peker på at i likhet med arktisk fauna og flora er plante- og dyresamfunn i de sørlige polarområder svært sårbare for påvirkninger. Videre heter det at «(i) tråd med det grunnsyn at de antarktiske landområders plante- og dyreliv representerer uerstattelige naturdokumenter, har oppmerksomheten også blitt rettet mot den rekke med små øyer og øygrupper i de omliggende antarktiske og subantarktiske havområder. En betydelig del av disse øyene har på grunn av sin lange isolasjon utviklet spesielle dyre- og plante-geografiske særegenheter. Noen av dem hører videre til de siste helt urørte naturområder på jorden». Det ble der-

for fremmet forslag om et naturreservat som omfattet hele naturmiljøet på Bouvetøya, etter tilsvarende bestemmelser som for Kong Karls Land på Svalbard, som var blitt midlertidig fredet som naturreservat ved kongelig resolusjon 23. april 1971.

Opprettelsen av Bouvetøya naturreservat tidlig på 1970-tallet skjedde i en periode med omfattende etablering av verneområder i Norge. Med opprettelsen av bl.a. to store naturreservater på Svalbard, ble Norge landet med størst avstand mellom sitt sørligste og nordligste naturreservat.

Forskriften fastslår at landskapet skal være fredet mot alle tekniske inngrep som veibygging, oppføring av bygninger og anlegg av enhver art, eller annen virksomhet som medfører terrenginngrep og forstyrrelser av naturmiljøet. Nødvendig husvære for oppsyn skal likevel kunne oppføres. En avtale om bygging av værvarslingsstasjon mellom Norge og Sør-Afrika berøres ikke av fredningen. Dyrelivet, inkludert fuglereir og -egg, er fredet hele året og det er forbud mot ilandføring av hunder. Plantelivet er fredet mot alle skader som ikke skyldes vanlig ferdsel. Bruk av terrenggående kjøretøy og landing med luftfartøy er forbudt uten særskilt tillatelse. Det kan gis dispensasjon fra de øvrige bestemmelsene i forskriften, bl.a. for vitenskapelige undersøkelser. Forvaltningsmyndighet etter forskriften er Klima- og miljødepartementet, som har delegert myndigheten til Norsk Polarinstitut.

6.4 Forskrift om ferdselsbegrensning i Nyrøysaområdet

Nyrøysaområdet på nordvestkysten av Bouvetøya er det viktigste området for dyrelivet på øya. Det er som omtalt i kap. 3.1 i dette området at miljøovervåkingen finner sted.

Det er ikke stor menneskelig aktivitet på øya i dag, men den aktiviteten som finnes er særlig konsentrert til Nyrøysaområdet, fordi dette er mest tilgjengelig. Ved forskrift 24. juni 2005 nr. 687 ble det fastsatt ferdselsbegrensning i dette området. Forskriftens formål er å sikre at utviklingen av sel- og sjøfuglbestandene påvirkes i så liten grad som mulig av menneskelig aktivitet på øya. På denne måten oppnås også et best mulig overvåkingsresultat. Siden dyrelivet på Bouvetøya også er relativt upåvirket av fiskerier og annen aktivitet, vil overvåkingsresultatene herfra være referanse for andre områder der dyrelivet er påvirket i større grad.

³ Jf. Ot.prp. nr. 41 (1989–90) om lov om endringer i lov 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud Land m.m.



Figur 6.1 I Nyrøysaområdet er det egne ferdselsregler av hensyn til overvåkningen av sel- og sjøfuglbestandene.

Foto: Øystein Mikelborg, Norsk Polarinstitutt

Det er særlig i den sørlige sommersesongen at det er behov for å sikre at dyrelivet er uforstyrret. I perioden 1. november til 15. mars kan ferdsel og opphold i Nyrøysaområdet derfor bare finne sted i forbindelse med miljøovervåkingsvirksomhet godkjent av Norsk Polarinstitutt. Det er også gitt særskilte regler for luftfartøy i perioden 1. november til 1. mai. Norsk Polarinstitutt kan gi dispensasjon fra bestemmelsene i forskriften for forskningsaktivitet som ikke kan utføres andre steder, og som ikke kommer i konflikt med miljøovervåkingsvirksomheten.

6.5 Behov for gjennomgang av lovgivningen for Bouvetøya

6.5.1 Generelt

I lys av bl.a. erfaring fra arbeidet med denne meldingen om Bouvetøya og med Antarktismeldingen, er det behov for å vurdere endringer i regelverket som gjelder for bilandene. Behovet for en

gjennomgang av bilandsloven er også omtalt i Antarktismeldingen kap. 5.

Når det gjelder Bouvetøya, er det behov for å skille mellom de bilandene som er omfattet av Antarktistraktatens virkeområde, dvs. Dronning Maud Land og Peter I Øy, og Bouvetøya som ligger utenfor traktatens virkeområde. Bouvetøya er som nevnt ubestridt norsk, og heller ikke underlagt de samme folkerettslige forpliktelsene som de andre bilandene.

Bilandsloven er i stor grad tilpasset behovet for reguleringer i Antarktis, se bl.a. omtalen av §§ 4 til 7 i kap. 6.2.2. Det vil derfor trolig være mest hensiktsmessig å regulere Bouvetøya i en egen lov. Dette vil gjøre det enklere å finne frem til relevant regelverk for Bouvetøya og gjøre det klart hvilket virkeområde de ulike bestemmelsene har.

6.5.2 Bouvetøyas statsrettslige stilling

Bouvetøya skiller seg fra øvrige norske biland fordi den ligger utenfor Antarktistraktatens virke-

område. I forlengelse av diskusjonen om egen lov for Bouvetøya, vil det være naturlig å stille spørsmål om Bouvetøya fremdeles skal ha status som biland, eller om territoriet bør innlemmes som en del av Kongeriket Norge.

Folkerettslig er det ikke noe til hinder for at Bouvetøya kan bli en del av Kongeriket Norge. Internrettslig betyr dette at territoriet vil bli omfattet av forbudet mot avståelse i Grunnloven § 1. En eventuell endring av status vil ikke i seg selv ha noen betydning for lovgivningssituasjonen. Det vil være samme adgang som i dag til å velge å la lovgivning som gjelder for Norge for øvrig få anvendelse også for Bouvetøya, dersom det er behov for dette.

Den geografiske beliggenheten og de historiske forhold medførte at Bouvetøya fikk en annen status enn de delene av territoriet som i dag utgjør Kongeriket Norge. Da øya ble norsk biland i 1930, ble det vist til beliggenheten: «Etter øens beliggenhet antas det ikke naturlig eller heldig at den (...) gjøres til del av riket og således uavhendelig efter grunnlovens § 1».⁴ Blant annet på bakgrunn av moderne kommunikasjonsmuligheter er de forholdene som lå til grunn for beslutningen om at øya skulle være norsk biland ikke lenger av samme betydning. Heller ikke andre forhold tilsier at Bouvetøya fortsatt må være biland. Dette gjør at det er naturlig å vurdere om øya nå bør endre status. En innlemmelse av Bouvetøya i Kongeriket Norge kan dessuten øke bevisstheten om at Bouvetøya er en del av Norge. Dette kan igjen gi større interesse og forståelse for at Norge har rettigheter og forpliktelser knyttet til denne delen av territoriet. Det kan i fremtiden komme til å oppstå større behov for å la flere norske lover og forskrifter få anvendelse for Bouvetøya. Den teknologiske utviklingen, økt reisevirksomhet, økt kunnskap om naturressursene, nye mulige sårbarheter og andre forhold kan komme til å skape et slikt mulig behov.

6.5.3 Regulering av annen aktivitet

Som nevnt i kap. 3.6 gir dagens regelverk for ferdsel på øya ikke grunnlag for vurderinger eller ved-

⁴ Jf. Ot.prp. nr. 5 (1930) Om lov om Bouvet-øya.

tak fra norske myndigheters side når det f.eks. gjelder krav til at den som skal utføre aktivitet må være selvforsynt og ivareta egen sikkerhet. Regler om dette er gitt i forskriften om miljø og sikkerhet i Antarktis, med utgangspunkt i at det ikke finnes egen redningstjeneste for dette området.⁵ I forskriften går det derfor klart frem at den som er ansvarlig for aktivitet også må ta ansvar for egen sikkerhet. Heller ikke på Bouvetøya er det etablert redningsberedskap, og det er derfor grunn til å vurdere om det bør fastsettes bestemmelser etter mønster fra Antarktis-forskriften for Bouvetøya. For nærmere omtale av forskriften, se Antarktismeldingen kap. 5.

6.5.4 Administrative forhold

Det er også behov for å gjennomgå bestemmelser som regulerer administrative forhold for Bouvetøya. Blant annet er det nødvendig å oppdatere regelverket for å sikre at dette er i samsvar med dagens behov når det gjelder forvaltning av området. For eksempel gjelder dette forskrift 19. september 1930 nr. 3663 om Bouvet-øya, som fastsetter at (daværende) Handelsdepartementet er gitt administrasjonsansvaret for øya. Nærings- og fiskeridepartementet utøver ikke administrasjonsmyndighet i dag. Det er også behov for å se på forskriftens bestemmelse om at «forretningene som politimester (politichef) (...) legges under Justisdepartementet». Det må videre antas det vil være aktuelt med en ytterligere gjennomgang av administrative forhold i forbindelse med en vurdering av Bouvetøyas statsrettslige stilling og spørsmålet om regulering i en egen lov.

6.5.5 Oppsummering

Det legges i lys av omtalen i dette kapitlet opp til en gjennomgang av bilandsloven og annet regelverk for Bouvetøya med sikte på oppdatering og opprydning i lovgivning og administrative forhold, herunder en vurdering av øyas statsrettslige stilling.

⁵ Kgl. res. 26. april 2013 nr. 412 (Antarktis-forskriften).

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

I denne meldingen til Stortinget gis en bred redegjørelse for ulike forhold, som rettslige rammebetingelser, forvaltning og aktivitet på øya og i havområdene rundt. Meldingen vil legge føringer for norsk politikk for området i årene som kommer. Denne politikken er forankret i de samme prinsipper som gjelder for polar- og havområdene for øvrig. Norge skal være en tydelig og forutsigbar aktør i sør som i nord, og føre en konsistent politikk. Kunnskapsbasert forvaltning, bærekraftig ressursutnyttelse og bevaring av naturmiljøet er sentrale elementer i denne politikken.

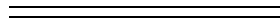
I meldingen gis det rammer for den videre forvaltningen av Bouvetøya og havområdene rundt.

Tiltakene og målsetningene som drøftes i meldingen vil i utgangspunktet ikke medføre nevneverdige merutgifter. I den grad tiltakene likevel medfører noen merutgifter, vil disse bli dekket innenfor berørte departementers gjeldende budsjett-rammer.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 12. juni 2015 om norske interesser og politikk for Bouvetøya blir sendt Stortinget.



Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Forsideillustrasjon: Norsk Polarinstitutt

Trykk: 07 Aurskog – 06/2015

