

Utrikesutskottets betänkande

1979/80:16

med anledning av propositionen 1979/80:43 med ändring av Sveriges sjöterritorium jämte motion

Propositionen

Regeringen har i propositionen 1979/80:43 föreslagit riksdagen att dels godkänna överenskommelsen den 25 juni 1979 mellan de svenska och danska regeringarna om genomfarten i svensk-danska sund.

dels anta ett inom justitiedepartementet upprättat förslag till lag om ändring i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium.

Sverige utvidgade den 1 juli 1979 sitt territorialhav från fyra till tolv nautiska mil (prop. 1978/79:27, UU 18, rskr 94). Utvidningen skedde som en följd av den internationella utvecklingen inom havsrätten, bl. a. förhandlingarna vid Förenta nationernas tredje havsrättskonferens, som har pågått sedan 1973. Trots att man vid konferensen ännu inte har nått fram till en konvention, står det klart att vissa delar av förhandlingstexten har stöd av en stor majoritet av de deltagande staterna. Det gäller bl. a. bestämmelserna om en territorialhavsbredd av tolv nautiska mil. Hit torde också höras de regler som har föreslagits om passage i s. k. internationella sund, dvs. sådana sund som används för internationell sjöfart mellan ett område av det fria havet eller en ekonomisk zon och ett annat område av det fria havet eller en ekonomisk zon. Bl. a. stormakterna fäster stort avseende vid dessa regler. Från vissa håll ser man regler om s. k. transitpassage i internationella sund som en förutsättning för att godta en territorialhavsbredd om tolv nautiska mil.

Enligt de nya reglerna är territorialhavets bredd i princip tolv nautiska mil. Territorialhavet sträcker sig dock längst till mittlinjen mellan de svenska baslinjerna och annan stats baslinjer. Om Danmark genomför en motsvarande utvidgning av sitt territorialhav, kommer vissa områden mellan Sverige och Danmark att bli helt eller så gott som helt täckta av svenskt resp. danskt territorialhav. Det gäller sunden mellan den svenska västkusten och den danska kusten vid Skagen, Læsø och Anholt, områdena närmast norr och söder om Öresund liksom sundet mellan den svenska kusten och Bornholm.

I Öresund, som redan tidigare till största delen har utgjort nationellt sjöterritorium, gäller sedan gammalt en särskild ordning som säkerställer obehindrad passage.

En utvidgning av de svenska och danska territorialhaven som medför att de båda ländernas sjöterritorier går ihop i de angivna områdena utgör i praktiken inte något större hinder för den internationella sjöfarten. Enligt

vedertagna havsrättsliga principer har nämligen fartyg från andra länder rätt till s. k. oskadlig genomfart genom territorialhavet.

Däremot kan en utvidning medföra vissa olägenheter för Sverige och Danmark, särskilt mot bakgrund av de nya havsrättsliga regler som håller på att utarbetas vid Förenta nationernas pågående havsrättskonferens. Dessa regler skulle ge främmande stater rätt till fri passage genom internationella sund (transitpassage), vilket innebär en ännu mer ohindrad passage än vad som följer av reglerna om oskadlig genomfart. Sådana bestämmelser skulle bl. a. medföra att undervattensbåtar fick passera i undervattensläge, vilket inte är tillåtet enligt reglerna om oskadlig genomfart. Vidare skulle kuststaterna inte som nu kunna kräva föranmälan av främmande örlogsfartyg som önskade passera genom internationella sund. Rätten till transitpassage avses gälla hela territorialhavet ända in till baslinjerna och också avse lufttrafiken över sunden. De nya reglerna väntas dock inte bli tillämpliga beträffande sund där genomfarten regleras av äldre avtal såsom är fallet med Öresund och Ålands hav. Inte heller skulle transitpassage behöva medges i sund som är belägna i områden där det finns en likvärdig möjlighet till genomfart genom fritt hav.

Vid överläggningar mellan företrädare för de svenska och danska regeringarna som inleddes våren 1979 befanns det vara en fördel om problemen med passage genom de svensk-danska sunden kunde lösas på ett sätt som tryggade genomfarten utan att transitpassage genom svenskt eller danskt territorialhav behövde medges. Transitpassage skulle som nämnts innebära en försämring i förhållande till vad som gäller för närvarande.

För att undgå de angivna olägenheterna kom man vid överläggningarna överens om att i de svensk-danska sunden behålla en ränna av fritt hav som är tillräckligt bred för den internationella sjöfarten och lufttrafiken. Man enades om att en ränna om sex nautiska mils bredd borde vara tillräcklig för att tillgodose rimliga anspråk i detta avseende.

Överenskommelsen, som ingicks den 25 juni 1979, innebär att Sverige och Danmark i sunden mellan den svenska kusten och den danska kusten vid Skagen, Læsø, Anholt och Bornholm begränsar sitt territorialhav så att det på vardera sidan av mittlinjen mellan de svenska och danska baslinjerna finns ett område av fritt hav som är minst tre nautiska mil brett. Vidare skall de båda länderna i områdena omedelbart norr och söder om Öresund tillämpa en ordning som gör det möjligt för främmande fartyg och luftfartyg att passera genom och över fritt hav. Överenskommelsen träder i kraft när båda staterna har meddelat att de konstitutionella villkoren för ikraftträdande är uppfyllda.

För att provisoriskt reglera genomfarten i den svenska delen av de svensk-danska sunden under tiden från utvidgningen av det svenska sjöterritoriet tills överenskommelsen med Danmark kan träda i kraft har regeringen utfärdat en förordning (1979:549) om tillfälliga passagezoner inom svenskt territorium, som gäller den 1 juli–den 31 december 1979.

Överenskommelsen föranleder vissa ändringar i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium. Bestämmelserna om begränsning av territorialhavet i de svenska-danska sunden bör tas in i 3 § andra stycket, där det redan nu anges vissa undantag från huvudregeln att territorialhavet är tolv nautiska mil brett. Bestämmelserna bör utformas efter mönster av de provisoriska reglerna om passagezoner i förordningen 1979:549 och bör kunna träda i kraft när förordningen upphör att gälla, dvs. den 1 januari 1980.

I propositionen tas också upp en fråga som gäller beräkningen av det svenska territorialhavet. Enligt 4 § första stycket i lagen om Sveriges sjöterritorium beräknas territorialhavet vid landområden från strandlinjen vid lågt vattenstånd. Från skär som höjer sig över vattenytan vid lågt vattenstånd men inte vid medelvattenstånd, s. k. lågvattensskär, räknas dock territorialhav bara om skäret ligger på ett avstånd av högst tolv nautiska mil från närmaste svenska landområde som höjer sig över vattenytan vid medelvattenstånd. Enligt andra stycket beräknas territorialhav vid inre vatten utmed kusterna från dessa vattenområdens yttergränser (räta baslinjer).

I den praktiska tillämpningen har det uppkommit tvivel om huruvida bestämmelsen om lågvattensskär är tillämplig även i sådana fall då territorialhav beräknas från räta baslinjer enligt andra stycket. Med hänsyn härtill föreslås i propositionen ett förtydligande tillägg i andra stycket i 4 §.

Motionen

I motionen 1979/80:100 av Sture Ericson m. fl. (s) hemställs att riksdagen beslutar

1. att inte godkänna överenskommelsen den 25 juni 1979 mellan de svenska och danska regeringarna om genomfarten i svensk-danska sund,

2. att avslå den i propositionen 1979/80:43 föreslagna ändringen av 3 § i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium.

Enligt motionärernas mening ger den i propositionen föreslagna minskningen av Sveriges territorialvatten inga egentliga fördelar för vårt land. Däremot innebär den en direkt försämring både för vårt miljöskydd och för våra försvarsintressen. Det finns heller inga omständigheter som skulle kräva ett omedelbart beslut av riksdagen i denna fråga.

Motionärerna delar inte propositionens bedömningar om det förväntade resultatet av havsrättskonferensen och vad detta kan få för följder för passagerätten i internationella sund. Det kan, heter det i motionen, kanske dröja flera år innan man vet om regeln om transitpassage blir allmänt accepterad.

Enligt motionärernas uppfattning ämnar Danmark inte inom någon nära framtid utvidga sin territorialgräns, och därmed uppstår inte heller de problem propositionen avser att lösa.

Motionärerna finner det utomordentligt anmärkningsvärt att propositio-

nen inte behandlar konsekvenserna för det svenska miljöskyddet. En indragning av Sveriges territorialhav skulle påtagligt öka riskerna för vår miljö, särskilt i de trånga vattenområden varom nu är fråga.

I stället för en förändring av territorialhavsgränserna förordar motionärerna att de nuvarande provisoriska passagezonerna bibehålls.

Det synes motiverat att inte genomföra den i propositionen föreslagna indragningen av territorialhavet, eftersom den folkrättsliga grunden för reformen är svagt underbyggd, eftersom det är oklart om Danmark inom förutserbar framtid kommer att utvidga sitt territorialhav i de områden förslaget avser och eftersom viktiga svenska miljöskydds- och försvarsintressen skulle bli lidande. Under alla omständigheter kan denna fråga skjutas på framtiden, heter det sammanfattningsvis i motionen.

Utskottet

Utvidgningen av Sveriges sjöterritorium trädde i kraft den 1 juli 1979. Kort tid dessförinnan ingicks, av skäl som redovisats i det föregående, en överenskommelse mellan de svenska och danska regeringarna, varigenom det svenska och framdeles även det danska sjöterritoriet på vissa sträckor vid Skagen, Læsø, Anholt och Bornholm åter begränsas så att ett område av minst tre nautiska mil behålls som fritt hav.

Motionärerna motsätter sig av olika skäl denna inskränkning av territorialhavet.

De ifrågasätter om de inom havsrättskonferensen framlagda förslagen om transitpassage i internationella sund har ett så starkt internationellt stöd att de kan förväntas bli antagna inom någon nära framtid.

Utskottet har inhämtat följande upplysningar i denna fråga.

Enligt nu gällande folkrätt har en stats fartyg rätt till s. k. oskadlig genomfart i annan stats territorialvatten. Genomfart anses oskadlig om den inte stör kuststatens lugn, ordning eller säkerhet. Sverige kräver att sådan genomfart skall vara beroende av föranmälan. Det är också en regel att u-båtar vid oskadlig genomfart skall framföras i övervattensläge. Rätten till oskadlig genomfart gäller dock inte luftfarten, för vilken krav på tillstånd – inte blott anmälningsplikt – föreligger.

Inom FN:s havsrättskonferens pågår överläggningar om en ny havsrättskonvention. I det konventionsutkast som nu föreligger och som åtnjuter starkt internationellt stöd finns bl. a. regler om s. k. fri transit genom internationella sund. Införandet av transitreglerna har krävts av vissa stormakter som ett villkor för att dessa skall godta en utvidgning av havsterritorierna till tolv sjömil. I viss utsträckning bygger de nya reglerna på redan existerande folkrätt.

Bestämmelserna om fri transit är oförmånligare för kuststaterna än den nu gällande ordningen med oskadlig genomfart.

Om förslagen i havsrättskonferensen om fri transit blir antagna kommer

Sverige inte längre att kunna kräva föransmälan för vare sig fartyg eller luftfartyg. U-båtar skulle få framföras i undervattensläge. Vidare kommer främmande stat att för genomfart kunna utnyttja hela territorialhavet ända in till kusten i sunden. Även andra olägenheter skulle uppstå.

De inom havsrättskonferensen utarbetade reglerna för fri transit är visserligen ännu inte gällande folkrätt. Av stor vikt för Sveriges överväganden måste emellertid också vara att det finns ett betydande stöd för sådana regler. Särskilt avgörande är det att stormakterna utgår från dessa regler och inte kan förväntas acceptera och respektera en ordning som inte ger möjlighet till fri transit. För en sådan inställning finns som nämnts dessutom visst stöd i existerande folkrätt.

I konventionsutkastet heter det emellertid att reglerna om fri transit inte skall tillämpas i sund där det alltså finns en ränna av fritt hav. Det är för att utnyttja denna undantagsmöjlighet som de svenska och danska regeringarna överenskommit om den redovisade inskränkningen i territorialhavsbredden i delar av Kattegatt och södra Östersjön.

Regeringen har gjort bedömningen att de militära och neutralitetspolitiska fördelar som står att vinna genom den i propositionen föreslagna ordningen överväger de eventuella fördelar som ligger i att de berörda områdena kvarstår inom territorialgränsen. Utskottet, som anser det väsentligt att bestämmelser som gäller Sveriges sjöterritorium respekteras av andra länder och kan hävdas gentemot dessa, delar regeringens bedömning.

Motionärerna anför att Danmark inte avser att utvidga sitt havsterritorium inom någon nära framtid och att något genomfartsproblem tills så skett inte heller uppstår på svensk sida. Det är emellertid enligt utskottets åsikt lämpligt att frågan regleras innan en utvidgning av det danska sjöterritoriet äger rum. Det är också danska regeringen som tagit initiativ till de förhandlingar som i juni resulterade i en överenskommelse. I avsaknad av en slutlig reglering av frågan får dessutom Danmark bära hela bördan av den fria genomfarten, vilket inte förefaller utskottet rimligt.

I motionen anförts också miljövårdsskäl mot den föreslagna ordningen. Endast territorialhav ger kuststaten ouppsägbara rättigheter att ingripa för att skydda miljön, heter det.

Utskottet vill inte utesluta att den föreslagna minskningen av vårt territorialhav kan komma att begränsa våra möjligheter att bedriva ett aktivt miljöskydd. Faran härför skall emellertid inte överdrivas. Den sammanlagda ytan på det område som enligt förslaget skall upphöra att utgöra svenskt territorium är av obetydlig storlek jämfört med de nya havsarealer som utvidgningen av sjögränsen till 12 sjömil ger oss miljövakterskontroll över. De trafikleder som den kommersiella trafiken oftast utnyttjar ligger huvudsakligen utanför svenskt territorium även med dagens tolvmilsgrens.

Därtill kommer att miljöskyddet i området redan i viss utsträckning är reglerat genom internationella miljövakterskonventioner.

Enligt 1954 års oljeskyddskonvention råder totalförbud mot oljeutsläpp i

de aktuella områdena. Konventionen om Östersjöns marina miljö, som beräknas träda i kraft under början av 1980, är tillämplig även i Kattegatt. Slutligen ger 1969 års ingreppskonvention vissa möjligheter för en kuststat att ingripa även utanför territorialhavet vid en sjöolycka.

Mot bakgrund härav kan utskottet inte finna att miljöskyddsskäl är något avgörande hinder mot den föreslagna förändringen av sjöterritoriet. Samtidigt vill utskottet framhålla vikten av att regeringen ägnar den marina miljön fortsatt uppmärksamhet, både genom att ta till vara de miljöskyddsfördelar som utflyttningen av sjögränsen till tolv sjömil redan givit oss och genom att undersöka vilka möjligheter som finns att utvidga miljöskyddet även till zoner utanför territorialgränserna.

I väntan på att överenskommelsen med Danmark träder i kraft har regeringen utfärdat en förordning (1979:549) om tillfälliga passagezoner inom svenskt territorium, gällande till utgången av innevarande år. I dessa zoner får främmande makts örlogsfartyg och militära luftfartyg passera utan föranmälan eller tillstånd. I motionen föreslås nu att ordningen med svenska passagezoner åtminstone t. v. ersätter den föreslagna inskränkningen av territorialhavet.

Enligt vad utskottet inhämtat är emellertid sådana nationella passagezoner inte förenliga med de bestämmelser om fri transit som ingår i förslaget till havsrättskonvention. En kuststat får nämligen enligt dessa bestämmelser inte dela upp ett internationellt sund och tillämpa transitreglerna enbart i del av det. Förordningen om den tillfälliga passagezonen bygger på förhållandet att Danmark ännu inte utvidgat sitt sjöterritorium.

Visserligen kan även i detta sammanhang invändas att konventionsförslaget ännu inte utgör gällande folkrätt men avgörande betydelse måste återigen tillmätas det förhållandet att en ordning med passagezoner inte kan förväntas bli allmänt accepterad och respekterad.

Utskottet har inte heller någon erinran mot det i propositionen föreslagna förtydligandet av 4 § i lagen om Sveriges sjöterritorium.

Med hänvisning till det ovan anförda tillstyrker utskottet propositionen 1979/80:43. Utskottet avstyrker följaktligen motionen 1979/80:100.

Utskottet hemställer att riksdagen med avslag på motionen 1979/80:100

1. godkänner överenskommelsen den 25 juni 1979 mellan de svenska och danska regeringarna om genomfarten i svensk-danska sund,
2. antar det i propositionen 1979/80:43 framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium.

Stockholm den 11 december 1979

På utrikesutskottets vägnar

ALLAN HERNELIUS

Närvarande vid ärendets slutbehandling: Allan Hernelius (m), Gertrud Sigurdson (s), Sture Palm (s), Georg Åberg (fp), Ingrid Sundberg (m), Mats Hellström (s), Gunnel Jonäng (c), Gunnar Ström (s), Per-Olof Strindberg (m), Jan Bergqvist (s), Sture Korpås (c), Björn Molin (fp), Axel Andersson (s), Paul Grabö (c) och Maj-Lis Lööw (s).

Reservation

av Jan Bergqvist (s), som anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Inom FN:s havsrättskonferens" och på s. 6 slutar med "avstyrker följaktligen motionen 1979/80:100." bort ha följande lydelse:

Inom FN:s havsrättskonferens pågår överläggningar om en ny havsrättskonvention. I det konventionsutkast som nu föreligger finns bl. a. regler om s. k. fri transit genom internationella sund. Införandet av transitreglerna har krävts av vissa stormakter, medan framför allt ett antal mindre kuststater starkt motsatt sig en sådan ordning.

Bestämmelserna om fri transit skulle bli mycket oförmånliga för kuststaterna i jämförelse med den nu gällande ordningen med oskadlig genomfart. Sverige borde därför ha all anledning att i förhandlingarna motsätta sig reglerna om fri transit. Den svenska regeringen tycks emellertid nu utgå ifrån att dessa bestämmelser får godtas av vårt land. Av den anledningen söker man för svensk del utnyttja en undantagsmöjlighet i konventionsutkastet, vilken emellertid innebär att vi måste inskränka vårt territorialhav. Om Sverige redan nu bestämmer sig för detta alternativ skapas dock ett prejudikat till förmån för stormakternas ståndpunkt inför havsrättsförhandlingarnas fortsättning. Detta skulle motverka både Sveriges och andra sundstaters intressen i en lång rad sund världen över.

Mot propositionens förslag talar vidare de militära och neutralitetspolitiska fördelar som står att vinna genom att de berörda områdena kvarstår inom territorialgränsen. De inom havsrättskonferensen utarbetade reglerna för fri transit är ännu inte gällande folkrätt, och det är inte säkert att de någonsin kommer att bli det. Risker för en eventuell regel om fri transit någon gång i framtiden kan inte motivera indragning av territorialgränsen redan nu.

Därtill kommer att Danmark knappast avser att utvidga sitt havsterritorium i berörda kustavschnitt inom en nära framtid. Så länge detta inte sker kan något genomfartsproblem inte heller uppstå på svensk sida.

Mot den föreslagna ordningen talar också miljövårdsskäl. Endast territorialhav ger kuststaten ouppsägbara rättigheter att ingripa för att skydda miljön.

Miljöskyddet i området är bara i viss utsträckning reglerat genom internationella miljövårdskonventioner. Visserligen pågår ett långsiktigt arbete i syfte att förbättra miljöskyddet, men samtidigt ökar problemen med bekvämlighetsfartyg.

I samband med att det svenska territorialhavet utvidgades den 1 juli 1979 utfärdade regeringen en förordning (1979:549) om tillfälliga passagezoner inom svenskt territorium, gällande till utgången av innevarande år. I dessa zoner får främmande makt örlogsfartyg och militära luftfartyg passera utan tillstånd eller föranmälan. Ordningen med svenska passagezoner bör åtminstone tills vidare kunna ersätta den föreslagna inskränkningen av territorialhavet.

Eftersom den i propositionen föreslagna indragningen av territorialhavet skulle strida mot viktiga svenska miljöskyddsintressen, eftersom den innebär nackdelar från försvars- och neutralitetssynpunkter, eftersom det är osäkert om havsrättsförhandlingarna leder till att fri-transit-formeln antas inom de närmaste åren, eftersom det vidare är osäkert om Danmark kommer att utvidga sitt territorialhav i berörda kustavsnitt inom förutsebar framtid och eftersom det är angeläget att inte skapa något olyckligt prejudikat inför de fortsatta havsrättsförhandlingarna, anser utskottet att de i propositionen 1979/80:43 föreslagna åtgärderna inte brådskar utan att det snarare vore en fördel att ytterligare följa utvecklingen en tid innan ställning tas till jurisdiktionen i berörda sund. Under tiden bör förordningen (1979:549) om tillfälliga passagezoner fortsätta att gälla efter förlängning av dess giltighetstid.

Utskottet har dock ingen erinran mot det i propositionen föreslagna förtydligandet av 4 § i lagen om Sveriges sjöterritorium.

dels att utskottets hemställer bort ha följande lydelse:

Utskottet hemställer följaktligen

1. att riksdagen med bifall till motionen 1979/80:100 yrkandet 1
 - a) beslutar att inte godkänna överenskommelsen den 25 juni 1979 mellan de svenska och danska regeringarna om genomfarten i svensk-danska sund.
 - b) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört beträffande reglering av jurisdiktionen i vissa sund i Skagerrack, Kattegatt och Östersjön.
2. att riksdagen med bifall till motionen 1979/80:100 yrkandet 2 antar det i propositionen 1979/80:43 framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium utom i vad avser 3 §.