

Kommittédirektiv



Översyn av Sveriges havsgränser

Dir.
2011:41

Beslut vid regeringssammanträde den 5 maj 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över de svenska baslinjerna och de olika jurisdiktionsgränserna till havs i syfte att ge dessa den precision som modern teknik medger. Utredaren ska också lägga fram förslag om inrättande av en angränsande zon runt Sveriges kuster.

Utredaren ska lämna de förslag till författningsändringar som översynen kan ge anledning till.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2013.

Bakgrund

Översyn av Sveriges gränser till havs

En förutsättning för att veta var svensk jurisdiktion kan utövas och var svenska lagregler är tillämpliga är att det finns klart och tydligt angivna geografiska gränser på land och till havs. Det praktiska behovet av tydliga gränser till havs dikteras också av den rättsliga och politiska utvecklingen på flera områden. För att regeringen t.ex. ska kunna inrätta särskilda marina miljöskyddsområden måste den veta exakt var de svenska jurisdiktionsgränserna rent geografiskt går. För att kunna genomföra EU:s gemensamma fiskeripolitik krävs också att gränserna anges på exakt sätt. Precist bestämda gränser är en avgörande faktor för att Sverige på ett adekvat sätt ska kunna påtala och agera mot kränkningar av svenskt territorium. Andra politikom-

råden som berörs av gränsproblematiken är migrations-, hälso-, tull- och skattefrågor, men även andra frågor såsom skyddet av det marina undervattenskulturarvet, läggande av rörledningar och kablar, ingripande mot transport av massförstörelsevapen och narkotikasmuggling.

Den nuvarande lagstiftningen är i stora delar föråldrad och svåröverskådlig. Den yttre gränsen för Sveriges sjöterritorium, det i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium benämnda territorialhavet, beskrivs som att det sträcker sig tolv nautiska mil från baslinjerna. Gränsen är däremot inte angiven med koordinater, vilket gör den svår att lagra i databaser och användas i digitala system.

Den nuvarande lagstiftningen behöver också förtydligas. Relationen mellan de begrepp som definierar Sveriges havs- och landgränser är i vissa avseenden oklar.

En otydlighet finns även i gränssnittet mellan havsgränslagstiftningen och fastighetslagstiftningen avseende förhållandet mellan fastighetsgräns och inre vatten i lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde. I betänkandet av den s.k. Havspaneringsutredningen (SOU 2010:91 Planering på djupet – fysisk planering av havet) föreslås också att frågan om äganderätten till allmänt vatten bör utredas. Havspaneringsutredningen motiverar utredningsbehovet med att rättsläget när det gäller statens rätt att bestämma över dispositionsrätten i allmänt vatten och att ta ut avgift för denna rätt är oklart samtidigt som möjligheten att ta ut avgift eller ersättning för att nyttja naturresurserna är ett viktigt medel för att göra havsförvaltningen ekosystembaserad.

Avgörande för beräkningen av Sveriges gränser till havs är de normala och räta baslinjernas sträckning. Det är utifrån baslinjerna och utanför dessa belägna lågvattenskar, så kallade cirkelbågepunkter, som samtliga suveränitetszoner och jurisdiktionszoner ska beräknas, såsom territorialhav, angränsande zon och ekonomisk zon. En förutsättning för en översyn av Sveriges gränser till havs är därför att en uppdatering görs av det baslinjesystem som i dag används. Baslinjesystemet reviderades senast på 1960-talet. Den dåvarande utredningen, Baslinjeutredningen, (SOU 1965:1) låg till grund för den nu gällande lagen

(1966:374) om Sveriges sjöterritorium och den till lagen knutna kungörelsen (1966:375) med närmare bestämmelser om beräkningen av Sveriges sjöterritorium. Även lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon med tillhörande förordning (1992:1226) bygger på det baslinjesystem som togs fram under 1960-talet. I Baslinjeutredningen uttalades att en översyn av baslinjesystemet bör ske vart trettionde år. Det angavs att kravet på en återkommande översyn främst motiveras av landmassans förändring, vilket innebär att många av de äldre baslinjepunkterna inte på ett adekvat sätt speglar Sveriges nuvarande geografiska förhållanden.

Därtill kommer att teknikutvecklingen på mät- och kartområdet sedan 1960-talet varit mycket snabb, bl.a. genom utvecklandet av digitala databaser, flygfotogrammetrisk informationsinsamling, allmänna geografiska informationssystem (GIS), elektroniska sjökort (ECDIS) och satellitbaserade navigationssystem (GPS/GNSS). I dag finns det således möjlighet till en helt annan precision vid fastställandet av olika gränser än tidigare.

Det är således såväl landmassans förändring som kravet på förbättrad geografisk information som motiverar behovet av en översyn av baslinjerna.

Inrättande av en angränsande zon

Begreppet angränsande zon, som först kodifierades genom FN:s havsrättskonvention från 1982, men som existerade på sedvannerättslig grund dessförinnan, avser numera ett område utanför territorialhavet där kuststaten har viss begränsad jurisdiktion inom områdena tull, skatt, invandring, hälsovård och skydd av arkeologiska samt historiska fynd i havet. Enligt havsrättskonventionen, i vilken Sverige är part, har stater möjlighet att enligt konventionens artikel 33 inrätta en angränsande zon som numera inte får sträcka sig utöver 24 nautiska mil från de baslinjer varifrån territorialhavets bredd beräknas.

Under det senaste decenniet har behovet av att tillsätta en utredning för att närmare granska frågan om inrättande av en så kallad angränsande zon utanför Sveriges kuster gjort sig alltmer

påmint. I prop. 1995/96:140 om svensk ratifikation m.m. av FN:s havsrättskonvention gjorde regeringen bedömningen (med stöd bl.a. av vad som framkommit under remissbehandlingen) att övervägande skäl talade för att en angränsande zon borde inrättas runt Sveriges kuster. Då frågan krävde ytterligare överväganden anmälde regeringen sin avsikt att återkomma till riksdagen med den vid en senare tidpunkt. Frågan om inrättade av en angränsande zon har även varit föremål för riksdagsfrågor. Senast år 2008 uppgav utrikesminister Bildt att inrättande av en angränsande zon i icke obetydliga avseenden skulle utvidga möjligheterna för tillsyn av överträdelser av svenska lagar och förordningar. Han noterade att juridiska och tekniska skäl talade för att frågan hanteras som en del av en på sikt nödvändig översyn av den svenska havsgränslagstiftningen. Även miljöminister Carlgren har uttalat sig i denna riktning.

Dessutom har olika myndigheter, däribland Kustbevakningen, vid upprepade tillfällen understrukit vikten av att inrätta en angränsande zon.

I direktiven till den nyligen framlagda Havsplaneringsutredningen (SOU 2010:91) ingick uppgiften att särskilt analysera och redovisa möjligheterna för Sverige att inrätta en angränsande zon enligt havsrättskonventionen. I utredningen ägnas omfattande utrymme åt behovet att inrätta en sådan zon. Utredningen noterar att frågan om en angränsande zon berör fler aspekter än som omfattas av utredningens uppdrag men har ändå valt att lägga fram lagförslag som bl.a. rör skydd av kulturminnen i en angränsande zon. Utredningen hade dessförinnan fäst regeringens uppmärksamhet på behovet av att fastställa Sveriges havsgränser eftersom det är en förutsättning för att korrekta havsplaner ska kunna fastställas och tillämpas (Skrivelse till regeringen 2010-05-12, Dnr 34/B1/2010).

Det finns därför skäl för Sverige att utöka den svenska jurisdiktionen genom att inrätta en angränsande zon.

Redovisning av havsgränser – internationell havsgränsdatabas

Många länder har sedan länge redovisat det egna landets havsgränser i officiella sjökort. Varje land har därmed kontroll över

den publicerade informationen och en erfaren sökare av information vet var vederhäftig information finns. Havsrättskonventionen anger dock en alternativ möjlighet att redovisa dessa gränser, nämligen att publicera dem i en förteckning med geografiska koordinater. Förutsatt att informationen även redovisas i sjökorten så ökar därmed tillgängligheten och användbarheten.

Inom sjökarteorganisationerna finns numera samverkan som innebär att produktionen av internationella sjökort, så kallade INT-kort, samordnas. Dessa INT-kort kommer i första hand att ersätta sjökort över områden som berör fler länder. Digitala sjökort produceras på ett motsvarande vis där publiceringsansvaret är uppdelat i geografiska områden, så kallade ENC-celler. Dessa digitala sjökort har officiell status och kan fullt ut ersätta tryckta sjökort. I dessa INT-kort och ENC-celler förväntas att alla berörda länders havsgränser redovisas.

Enkel åtkomst till havsgränsinformation oberoende av tillgång till sjökort är till nytta. I många sammanhang är de omkringliggande ländernas havsgränser av lika stort intresse som de nationella. Behov av en databas där alla berörda länders officiella havsgränser samlas har allt oftare signalerats från allt fler intressenter.

Övrigt

Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon är definierade bl.a. i avtal med grannländerna vid/runt Östersjön och Skagerack. Dessa avtal ligger fast men ett antal oklarheter och brister i havsgränsernas definitioner och utformning återstår att hantera tillsammans med berörda grannländer. Fristående från, men i samarbete med, utredaren kan Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) därför komma att föra förhandlingar med de länder som berörs.

Uppdraget att se över Sveriges havsgränser

Utredaren ska koncentrera sitt arbete till fem huvudområden:

- se över nuvarande gränslagstiftning,

- se över de svenska baslinjerna,
- föreslå en anpassning av den yttre gränsen för Sveriges sjöterritorium,
- föreslå inrättande av en angränsande zon i hela eller delar av det område som gränsar till svenskt territorialhav, samt
- föreslå författningsändringar som översynen kan ge anledning till.

Dessutom ska utredaren

- samverka med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) och på begäran ge underlag till stöd för Sveriges förhandlingar om gränsfrågor med berörda grannländer, samt
- bedöma samhällets behov av en internationell havsgränsdatabas, primärt för Östersjön, Kattegatt och Skagerack, och hur en sådan databas skulle kunna realiseras.

Utredaren får också ta upp andra frågor inom ramen för uppdraget, vilka aktualiseras under utredningsarbetet.

Översyn av nuvarande gränslagstiftning

Utredaren ska granska den nuvarande lagstiftningen om den svenska sjögränsen och ekonomiska zonen bl.a. mot bakgrund av 1982 års havsrättskonvention och andra länders gränslagstiftningar. Utredaren ska arbeta fram förslag till en reviderad havsgränslagstiftning. Indirekta definitioner och eventuella otydligheter ska om möjligt elimineras samt översikt och läsbarhet förbättras. Relationen mellan de begrepp som definierar havs- och landgränser ska förtydligas. Lagstiftningen ska så långt möjligt anpassas till aktuella behov och modern teknik vilket bland annat förväntas innebära att redovisning av entydigt koordinatangivna havsgränser medges. Förhållandet mellan fastighetsgräns och inre vatten samt frågan om äganderätt till allmänt vatten ska utredas. Utredaren ska även lämna förslag till hur de reviderade havsgränserna ska uppdateras och bevakas.

Översyn av de svenska baslinjerna

Utredaren ska, bl.a. baserat på lämpligt geografiskt underlag, föreslå en optimal reviderad baslinjesträckning. Strandlinjen, som utgör normal baslinje, ska identifieras och redovisas på ett korrekt och entydigt sätt, anpassat till aktuella behov och modern teknik.

Koordinaterna för baslinjerna ska redovisas i aktuellt geodetiskt referenssystem (latitud och longitud i SWEREF99). Lämpligt geografiskt underlag ska i första hand inhämtas genom Sjöfartsverkets och Lantmäteriets försorg.

Anpassning av den yttre gränsen för Sveriges sjöterritorium

En anpassad territoriell gräns till havs ska utarbetas mot bakgrund av det nya förslaget till baslinjesträckning. Gränsöverenskommelser och resultatet av de gränsförhandlingar som kan komma att ske med berörda grannländer ska i förekommande fall beaktas. Redovisning ska ske av anslutningspunkter mellan den yttre gränsen för Sveriges sjöterritorium och gränsen för Sveriges ekonomiska zon samt andra motsvarande punkter. Gränsen ska redovisas på ett korrekt och entydigt sätt, anpassat till aktuella behov och modern teknik, vilket bland annat innebär redovisning av koordinatangiven gräns i aktuellt geodetiskt referenssystem (latitud och longitud i SWEREF99). Tekniskt stöd fås i första hand genom Sjöfartsverkets försorg.

Inrättande av en angränsande zon

Utredaren ska också lägga fram förslag om inrättande av en angränsande zon runt Sveriges kuster och i samband med detta utreda vilken verksamhet som kan tänkas uppkomma för relevanta myndigheter vid inrättande av en sådan zon. Utredaren ska på basis av detta underlag och med beaktande av vad Havsplaneringsutredningen föreslagit lägga fram förslag till nödvändiga författningsbestämmelser om svensk jurisdiktion och annan verksamhet i en sådan zon. Koordinaterna för zonen ska redovisas i aktuellt geodetiskt referenssystem (latitud och longitud i SWEREF99).

Samverkan med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet)

Utredaren ska samverka med och på begäran ge underlag till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) till stöd för de gränsförhandlingar som kan bli aktuella med berörda grannländer. Resultatet av dessa förhandlingar ska ligga till grund för dragning av yttre gränsen för svenskt sjöterritorium och angränsande zon.

Bedömning av behovet av en internationell havsgränsdatabas, primärt för Östersjön, Kattegatt och Skagerack

Utredaren ska bedöma behovet av en internationell havsgränsdatabas, primärt för havsgränserna i Östersjön, Kattegatt och Skagerack samt vilken typ av gränser som databasen bör innehålla och vilka överenskommelser och rutiner som krävs för att hålla den aktuell. I denna bedömning ska utredaren beakta relevanta krav dels i lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation, dels i det pågående EU-rättsliga arbetet under det s.k. Inspire-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen).

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa en konsekvensanalys av förslagen som inkluderar beskrivning av eventuella organisatoriska förändringar samt eventuella omställningskostnader. Utredaren ska även bedöma tiden för genomförande av de förslag som lämnas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter. Lantmäteriet och Sjöfartsverket ska i enlighet med särskilt uppdrag från regeringen bistå utredaren och lämna utredaren det underlag denne begär. För detta tillförs 8 miljoner kronor 2011 och 7 miljoner kronor per år 2012–2013 till Lantmäteriet anslag

(prop. 2010/11:1, utg.omr. 18). Utredaren kan företa de fältstudier som behövs för uppdragets genomförande.

Om utredaren anser det lämpligt kan någon eller några delar av uppdraget redovisas i ett eller flera delbetänkanden. Utredaren ska årligen i lämplig form redovisa uppgifter om hur utredningen fortskrider.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2013.

(Utrikesdepartementet)