



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 35

(2002–2003)

Om lov om Norges territorialfarvann og
tilstøtende sone

Innhold

1	Innledning	5	6	Særlig om Svalbard, Jan Mayen og bilandene	12
1.1	Bakgrunn	5			
1.2	Høringen	5			
2	Utgangspunkt	7	7	Høringsinstansenes uttalelser	14
2.1	Folkerettslige rammer	7	7.1	Fiskerigrensen	14
2.2	Sjøterritoriet	7	7.2	Tilstøtende sone	14
2.3	Fiskerigrensen	8	7.3	Svalbard, Jan Mayen og bilandene	14
2.4	Tollgrensen	8	7.4	Konsekvenser for annet regelverk	16
2.5	Den økonomiske sone, fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen	8	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	17
3	Nærmere om grunnlinjene	9	9	Kommentarer til de enkelte bestemmelser i lovutkastet	18
4	Konsekvenser av et utvidet sjøterritorium	10		Forslag til lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone	20
5	Tilstøtende sone	11	Vedlegg		
			1	Kartillustrasjoner	22



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 35

(2002–2003)

Om lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone

*Tilråding fra Utenriksdepartementet av 17. januar 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Spørsmålet om å utvide sjøterritoriet fra 4 til 12 nautiske mil er aktualisert av behovet for mer effektivt å beskytte Norges kyst og det marine miljø, ved å forebygge skipsulykker samt å redusere forurensningsskader som følge av skipsulykker og ulovlige utslipp fra skip langs kysten og i de nære havområder. Regjeringen har senest gjennom Stortingsmelding nr. 12 (2001–2002) om et rent og rikt hav gitt uttrykk for at utvidelse av sjøterritoriet vurderes som et tiltak for å bidra til å styrke beskyttelse av miljøet langs kysten. En utvidelse av sjøterritoriet vil også kunne bidra til å styrke sikkerheten til sjøs.

Det er sikker folkerettslig adgang til å la sjøterritoriet strekke seg inntil 12 nautiske mil (22 224 meter) ut fra kysten, og langt de fleste kyststater har etterhvert fastsatt en slik grense.

Ved en utvidelse av sjøterritoriet, anses det formålstjenlig også å etablere en tilstøtende sone utenfor sjøterritoriet ut til 24 nautiske (44 448 meter) mil fra kysten. Det folkerettslige grunnlag for en slik sone er også klart.

1.2 Høringen

Departementet sendte 9. oktober 2002 ut et høringsbrev med utkast til odelstingsproposisjon om lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone. Høringsfristen ble satt til 22. november 2002. En valgte å foreta en meget bred høring og høringsbrevet ble sendt til følgende instanser og organisasjoner:

Akademikerne
Assuranceforeningen Gard
Assuranceforeningen Skuld
Befalets Fellesorganisasjon
Den norske Advokatforening
Departementene
Det norske maskinistforbund
Det norske Veritas
Direktoratet for naturforvaltning
Fellesforbundet
Fiskebåtrederne Forbund
Fiskeridirektoratet
Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening
Forbundet Kysten
Foreningen til norske Fortidsminnesmerkers Bevaring
Forsvarets forskningsinstitutt
Forsvarets overkommando

Forsvarets sivile tjenestemenns landsforbund	Oljearbeidernes Fellessammenslutning
Forsvarets tele- og datatjeneste	Oljedirektoratet
Fraktefartøyenes Rederiforening	Oljeindustriens Landsforening
Framtiden i våre hender	Oljeselskapenes Landsforbund
Fridtjof Nansens Institutt	Ombudsmannen for Forsvaret
Fylkesmennene	Politidirektoratet
Generaladvokaten	Politiets Sikkerhetstjeneste
Greenpeace Norge	Prio-Institutt for fredsforskning
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon	Rederienes Landsforening
Havforskningsinstituttet	Regjeringsadvokaten
Hurtigbåtenes Rederiforening	Riksadvokaten
Høyesterett	Riksantikvaren
Kommunenes Sentralforbund	Rogaland Statsadvokatembeter
Krigsskoleutdannede offiserers landsforening	Sjef Kystvakten
Kriminalpolitisenralen	Sjøassurandørenes Centralforening
Kystdirektoratet	Sjøfartsdirektoratet
Lagmannsrettene	Sjømannsforeningens Landsforbund
Landsorganisasjonen i Norge	Skipsregistrene i Bergen
Landsutvalget for tillitsvalgte i Forsvaret	Statens Forurensningstilsyn
Logistikk- og Transportindustriens Landsforening	Statens Helsetilsyn
Losbåtførernes Forbund	Statens Kartverk
Losoldermennenes Landsforening	Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Luftfartsverket	Sysselmannen på Svalbard
Maritime Trafikklederers Forening	Sør-Norges Trålerlag
Maritimt Forum	Telenor AS, Konsernledelsen
Miljøstiftelsen Bellona	Toll- og avgiftsdirektoratet
Natur og Ungdom	Transportbrukernes fellesorgan
Norges Båtbransjeforbund	Troms og Finnmark Statsadvokatembeter
Norges Fiskarlag	Universitetet i Bergen
Norges Fiskarkvinnelag	Universitetet i Oslo
Norges Forskningsråd	Universitetet i Tromsø
Norges Havneforbund	Universitetet i Trondheim
Norges Jeger- og fiskeforbund	Utlendingsdirektoratet
Norges Kystfiskarlag	WWF-Norge
Norges Miljøvernforbund	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Norges Naturvernforbund	Økokrim
Norges Offisersforbund	
Norges Rederiforbund	
Norges Transportforbund	
Norsk Bedriftsforbund	
Norsk Kommuneforbund	
Norsk Losforbund	
Norsk Oljeforening for rettighetshavere	
Norsk Olje- og petrokjemisk forbund	
Norsk Polarinstitutt	
Norsk Sjømannsforbund	
Norsk Sjøoffisersforbund	
Norsk Skipsmeglerforbund	
Norsk Utenrikspolitisk Institutt	
Norske Fiskeoppdretteres Forening	
Norske Operatørselskapers Arbeidsgiverforening	
Norske Reserveoffiserers forbund	
Norske Transportbedrifters landsforening	
Norske Trålrederiets Forening	
Næringslivets Hovedorganisasjon	

Alle instansene og organisasjonene som har gitt høringsuttalelse, er positive til utvidelse av Norges sjøterritorium fra 4 til 12 nautiske mil og til etablering av en tilstøtende sone. Mange høringsinstanser framhever særlig muligheten for bedre kontroll og sikring av miljøet i våre kystnære farvann ved at miljøbestemmelser kan gjennomføres i et større geografisk område enn i dag. Herunder framhever mange høringsinstanser spesielt den utvidete muligheten for etablering av påbudte skipsleder og trafikkseparasjonssystemer som vil kunne bidra til å bedre sikkerheten til sjøs og redusere risikoen for sjøulykker.

Under høringen framkom det enkelte merknader som det blir redegjort for i kapitlene 7 og 8. Høringsinstansenes rent tekniske merknader er vurdert og tatt hensyn til, uten at det blir konkret redegjort for dette nedenfor.

2 Utgangspunkt

2.1 Folkerettslige rammer

Folkeretten gir gjennom FNs havrettskonvensjon av 10. desember 1982 (heretter Havrettskonvensjonen), som ble ratifisert av Norge 24. juni 1996, se St.prp. nr. 37 (1995–1996) og Innst.S. nr. 227 (1995–96), sikre rammer for kyststatenes adgang til å fastsette sitt territorialfarvann, dvs. de indre farvann og sjøterritoriet, og tilstøtende soner. Kyststatene kan i henhold til Havrettskonvensjonens artikkel 3 opprette et sjøterritorium som strekker seg inntil 12 nautiske mil ut fra grunnlinjene. Territorialfarvannene innenfor grunnlinjene betegnes som indre farvann.

Denne regelen er også uttrykk for internasjonal sedvanerett. Den betraktes derfor som gjeldende folkerett uavhengig av Havrettskonvensjonen. Langt de fleste kyststater har etterhvert etablert et sjøterritorium på 12 nautiske mil. Pr. 11. oktober 2002 gjelder dette i alt 132 stater. I Europa er det foruten Norge kun Hellas (6 nautiske mil) og Tyrkia (6 nautiske mil i Egeerhavet) som ikke har 12 nautiske miles sjøterritorium. Av våre naboland utvidet Russland (Sovjetunionen) sitt sjøterritorium til 12 nautiske mil i 1909, Island og Sverige i 1979, Finland i 1995 og Danmark i 1999.

Videre gir Havrettskonvensjonens artikkel 33 adgang for kyststaten til å opprette en tilstøtende sone utenfor sjøterritoriet for nærmere angitte kontrollformål. Den tilstøtende sone kan strekke seg inntil 24 nautiske mil ut fra grunnlinjene. Pr. 11. oktober 2002 har 75 stater etablert en slik sone. Norge har hittil kun hatt en tollkontrollsonen på 10 nautiske mil fra grunnlinjene.

Norges sjøterritorium grenser opp mot henholdsvis Russland og Sverige, som begge har sjøterritorier på 12 nautiske mil.

Sjøgrensen mot Russland er regulert gjennom overenskomst av 15. februar 1957 mellom Norge og Sovjetunionen. Overenskomsten tar høyde for muligheten for fremtidig utvidelse av sjøterritoriet, ved å sette geografiske rammer for slike tiltak.

Sjøgrensen mot Sverige ble først fastlagt gjennom en internasjonal voldgiftsdom («Grisebå»-dommen) av 23. oktober 1909, da både Norge og Sverige hadde territorialfarvann på 4 nautiske mil. Grensen er også lagt til grunn i overenskomst av 5.

april 1967 om avgrensningen av Norges og Sveriges fiskeriområder i det nordlige Skagerrak. I en erklæring av samme dato om Norges og Sveriges sjøterritorier i det nordlige Skagerrak, forpliktet de to statene seg til ikke å utvide sine respektive sjøterritorier utover nærmere angitte linjer.

En utvidelse av norsk sjøterritorium er blitt vurdert opp mot de rammer som følger av avtalene som regulerer sjøgrensene mot Russland og Sverige. En utvidelse av norsk sjøterritorium til 12 nautiske mil vil ligge innenfor disse rammene.

2.2 Sjøterritoriet

Ved kongelig resolusjon av 22. februar 1812, gjen-gitt i Cancelli-Promemoria av 25. februar 1812, ble det besluttet at Norges sjøterritorium skal være på én geografisk mil, som tilsvarer 7420 meter eller ca. 4 nautiske mil (4 nautiske mil er 7408 meter). Grunnlinjene danner utgangspunktet for beregningen av territorialgrensen. For Fastlands-Norge (fastlandet samt øyene langs kysten) er de senest fastsatt ved kongelig resolusjon av 14. juni 2002. Ved kongelig resolusjon av 1. juni 2001 ble grunnlinjene fastsatt for hele Svalbard, og ved kongelig resolusjon av 30. august 2002 for Jan Mayen. Den nylig gjennomførte tekniske revisjonen av grunnlinjene, som ledd i forberedelsene til en utvidelse av sjøterritoriet, omtales nærmere nedenfor.

Grensen for sjøterritoriet angir yttergrensen for Norges territorium, og betegnes derfor også som territorialgrensen. Innenfor denne grensen har Norge suverenitet. Utgangspunktet er at kyststaten har samme myndighet i sjøterritoriet som på sitt landterritorium. Nasjonal lovgivning kan dermed gis anvendelse og det kan utøves tvangsmakt. Det viktigste unntak for sjøterritoriets vedkommende, er fremmede fartøyers rett til uskyldig gjennomfart, som følger av folkeretten.

Statens kartverk har beregnet at en utvidelse til 12 nautiske mil rundt Fastlands-Norge vil omfatte et område på tilsammen ca. 40.000 kvadratkilometer. For Jan Mayen vil en utvidelse omfatte et område på ca. 3.000 kvadratkilometer, og for Svalbard ca. 25.000 kvadratkilometer. Se for øvrig kartillustrasjoner i vedlegg 1 nedenfor.

2.3 Fiskerigrensen

Norge opprettet en særskilt fiskerigrense på 12 nautiske mil i 1961. En ny og mer detaljert fiskerigrenselov ble vedtatt i 1966, ved lov av 17. juni 1966 nr. 19. Denne fastsetter en fiskerigrense på 12 nautiske mil rundt Fastlands-Norge. Innenfor fiskerigrensen er det forbudt for den som ikke er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger å drive fiske eller fangst. Et viktig unntak er Skagerrakområdet, jf. artikkel 2 i overenskomst av 19. desember 1966 mellom Norge, Danmark og Sverige om gjensidig adgang til fiske i Skagerrak og Kattegat inntil 4 nautiske mil fra kysten. En utvidelse av sjøterritoriet til 12 nautiske mil vil ikke ha noen innvirkning på denne retten, som vil bli opprettholdt uendret i kraft av overenskomsten.

Da Norge opprettet 12 mils fiskerigrense i 1961 var det for området rundt Jan Mayen ved kronprinsregentens resolusjon av 30. juni 1955 bestemt at yttergrensen for fiskeriområdet skulle trekkes 4 nautiske mil fra grunnlinjene. Det tas sikte på å oppheve denne forskriften i forbindelse med ikrafttredelse av lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone. I fiskerisonen på 200 mil rundt Jan Mayen er en rekke andre stater tildelt fiskerettigheter gjennom kvoteavtaler. En utvidelse av sjøterritoriet til 12 nautiske mil (og dermed området for fiskeforbud for utlendinger) vil innebære en viss geografisk begrensning av disse parters muligheter til å utnytte de tildelte fiskerettigheter. Dette vil imidlertid være fullt ut i samsvar med folkeretten. Det kan heller ikke ses å få praktisk betydning, da satellittspøringsdata viser at utenlandsk fiskeriaktivitet har foregått utenfor 12 nautiske mil.

Ved en utvidelse av sjøterritoriet til 12 nautiske mil, vil behovet for en egen fiskerigrense på 12 nautiske mil bortfalle ved at dette geografiske området vil bli absorbert av sjøterritoriet. Det foreslås å endre fiskerigrenseloven av 1966 til å gjelde for territorialfarvannet med opprettholdelse av de materielle bestemmelser.

Enkelte lover og forskrifter viser i dag til 4 nautiske mil som grense for reglens anvendelsesområde. Slike regler berøres ikke av en utvidelse av sjøterritoriet.

2.4 Tollgrensen

Ved kongelig resolusjon av 28. oktober 1932 ble det etablert en særskilt tollkontrollgrense på 10 nautiske mil regnet fra grunnlinjene, med hjemmel i daværende lov om tollvesenet av 22. juni 1928 § 3. Den særskilte tollkontrollgrensen er nå hjemlet i tolloven av 10. juni 1966 nr. 5, § 2 nr. 1, jf. § 84. Av tolloven § 84 fremgår at forskrifter og bestemmelser gitt i medhold av den gamle lov om tollvesenet av 1928 fortsetter å gjelde inntil de oppheves. Tollovens bestemmelser om tollvesenets kontroll med fartøyer samt om lossing og lastning av varer fra eller til utlandet og innenriks sending av varer, kommer derfor til anvendelse i området innenfor tollkontrollgrensen.

Tollkontrollgrensen er knyttet opp mot det som defineres som «tollområdet» i tolloven § 1 nr. 1. Tollområdet angis her som «det norske fastland og alt område innenfor territorialgrensen».

En utvidelse av sjøterritoriet til 12 nautiske mil, vil innebære at behovet for en egen tollkontrollgrense på 10 nautiske mil bortfaller, og forskriften av 28. oktober 1932 bør oppheves samtidig med lovens ikrafttredelse. Samtidig anses det hensiktsmessig å utnytte mulighetene som den nyere havrett gir til etablering av en tilstøtende sone på 24 nautiske mil blant annet i tollkontrolløyemed. Ved opprettelse av en tilstøtende sone utenfor sjøterritoriet, kan tollovgivningen således for enkelte formål gis anvendelse ut til 24 nautiske mil fra grunnlinjene, se nærmere om dette nedenfor. Hjemmelen i tolloven § 2 nr. 1 om at Kongen kan fastsette en særskilt tollgrense utenfor territorialgrensen mot havet foreslås derfor opprettholdt. Det må vurderes eventuell fastsetting i forskrift av at denne særskilte tollgrensen sammenfaller med den tilstøtende sonens utstrekning.

2.5 Den økonomiske sone, fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen

Yttergrensen for Norges økonomiske sone, fiskerisonen ved Jan Mayen og fiskevernsonen ved Svalbard vil ikke berøres av en utvidelse av sjøterritoriet. En utvidelse av sjøterritoriet til 12 nautiske mil vil imidlertid innebære at bredden på de nevnte soner vil bli redusert fra 196 til 188 nautiske mil.

3 Nærmere om grunnlinjene

Grunnlinjene danner utgangspunktet for måling av sjøterritoriets bredde og av utstrekning av andre maritime jurisdiksjonsområder, herunder tilstøtende soner, kontinentalsokkelen og økonomiske soner. Den normale grunnlinje skal i henhold til Havrettskonvensjonens artikkel 5 være lavvannslinjen langs kysten. Også andre metoder kan etter omstendighetene brukes til å definere grunnlinjen. I Havrettskonvensjonens artikkel 7 angis vilkår for unntaksvis å kunne trekke rette grunnlinjer.

Bestemmelsene om grunnlinjer, herunder de rette grunnlinjer, gjenspeiler internasjonal sedvane rett på området. For de rette grunnlinjenes vedkommende, bygger den på dom avsagt av Den internasjonale domstols i den såkalte fiskerijurisdiksjonssaken av 1951 mellom Norge og Storbritannia. Den aktuelle kyststrekningen må, for å kunne danne grunnlag for rette grunnlinjer, ha dype innbuktninger og innskjæringer eller det må finnes en rad av øyer langs kysten i dens umiddelbare nærhet. Havområder innenfor grunnlinjene er såkalte indre farvann.

I Stortingsproposisjon nr. 37 (1995–96) om ratifikasjon av FNs havrettskonvensjon, ble det vist til at «[n]yere geodetiske målinger har påvist visse unøyaktigheter ved angivelsen av grunnlinjepunktene, og spørsmålet om justering av disse er derfor til vurdering» (s. 16). I tilknytning til en utvidelse av sjøterritoriet, vil det dessuten være nødvendig med behørig kunngjøring av den nye grenselinjen. Det er behov for å legge til grunn nøyaktige og oppdaterte grunnlinjer ved en slik kunngjøring. Disse forhold aktualiserte derfor en nærmere gjennomgang av alle grunnlinjer.

Grunnlinjene rundt Svalbard, som opprinnelig ble fastsatt i 1970, ble gjenstand for en gjennomgri-

pende revisjon i 2001, jf. forskrift av 1. juni 2001 nr. 556 om grensen for det norske sjøterritorium ved Svalbard. Grunnlinjene for Fastlands-Norge ble revidert i 2002, jf. forskrift av 14. juni 2002 nr. 625. Forskriften innebærer en oppdatering, teknisk justering og en viss forenkling av de tidligere grunnlinjepunktene. Den trådte i kraft 1. juli 2002 og erstattet de tidligere forskriftene av 12. juli 1935 om fiskerigrensen nord for Træna og av 18. juli 1952 om fiskerigrensen sør for Træna. Videre ble grunnlinjene ved Jan Mayen revidert gjennom forskrift av 30. august 2002 nr. 943. Forskriften trådte i kraft 1. oktober 2002, og erstattet forskriften fastsatt ved Kronprinsregentens resolusjon av 30. juni 1955.

Revisjonen av grunnlinjene medførte ikke nevneverdige endringer for henholdsvis den økonomiske sone (jf. lov av 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone og forskrift av 17. desember 1976 nr. 15 om iverksettelse av Norges økonomiske sone), fiskerisonen for Jan Mayen (jf. nevnte lov av 17. desember 1976 nr. 91 og forskrift av 23. mai 1980 nr. 4 om opprettelse av fiskerisone ved Jan Mayen) eller fiskevernsonen ved Svalbard (jf. nevnte lov av 17. desember 1976 nr. 91 og forskrift av 3. juni 1977 nr. 6 om fiskevernsonen ved Svalbard). Grunnlinjerevisjonen medførte heller ikke nevneverdige endringer for kontinentalsokkelen (jf. lov av 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster og lov av 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet).

De reviderte grunnlinjene utgjør et sikkert og nøyaktig grunnlag for beregningen av sjøterritoriet og andre maritime jurisdiksjonsområder.

4 Konsekvenser av et utvidet sjøterritorium

Som følge av statens suverenitet over sjøterritoriet vil et utvidet sjøterritorium gi et større geografisk virkeområde for norsk offentlig rett, herunder strafferetten og privatretten. Særlig betydning antas en utvidelse å kunne få for hensynet til miljøvern og sikkerheten til sjøs.

De miljøverntiltak man kan iverksette i territorialfarvannet, vil ved en utvidelse av sjøterritoriet kunne bli gitt anvendelse i et større område, lenger ute fra kysten. En utvidelse vil også gi bedre mulighet for kontroll av utenlandske skip, og for å anvende relevant norsk lovgivning i bestrebelsene på å bevare det marine miljø og å hindre forurensning.

Åpning for norsk suverenitetshevdelse i et geografisk større område, gir også mulighet til i enkelte tilfeller å gripe inn noe tidligere med håndhevelse av norsk lovgivning som blant annet skal ivareta miljø- og sikkerhetshensyn.

En vesentlig begrensning i kyststatenes suverenitet er imidlertid fremmede skips rett til såkalt uskyldig gjennomfart gjennom sjøterritoriet. Gjennomfarten er å betrakte som uskyldig så lenge den blant annet ikke er til skade for kyststatens fred, orden og sikkerhet, og så lenge vedkommende seilas har det formål å krysse sjøterritoriet. Ved slik gjennomfart er kyststatens kompetanse til både å gi nasjonalt regelverk anvendelse på fremmede skip, og særlig til å håndheve dette, meget begrenset. Regelen avspeiler en nøye avveining mellom den internasjonale skipsfarts interesse i opprettholdelse av mest mulig fri navigasjon basert på hevdvunne prinsipper og kyststatens adgang til å hevde suverenitet over sitt territorium og treffe tiltak for å beskytte viktige interesser knyttet til sistnevnte.

Retten til uskyldig gjennomfart er ikke til hinder for at det etableres påbudte skipsleder og trafikkseparasjonssystemer i sjøterritoriet. Trafikkseparasjonssystemer defineres gjerne som rutetiltak med sikte på å utskille motgående trafikkstrømmer ved etablering av trafikkleder og egnede midler. I henhold til Havrettskonvensjonens artikkel 22 kan kyststaten således av hensyn til navigasjonssikkerheten forlange at fremmede skip i uskyldig gjennomfart benytter særlige skipsleder og trafikksepa-

rasjonssystemer. Blant annet kan det pålegges at enkelte kategorier fartøyer med stort skadepotensiale begrenser sin gjennomfart til slike leder. Dette kan gjelde for tankskip, atomdrevne skip, fartøyer lastet med materialer eller stoffer som i seg selv er farlige eller skadelige, f.eks. kjemikaliefartøyer, eller skip med særlig høy tonnasje. Derved kan risikoen for skipssammenstøt og eventuelle miljøkonsekvenser av slike sammenstøt reduseres. En annen anvendelse vil kunne være å regulere visse typer skipstrafikk i særlig risikoutsatte farvann. Dette kan f.eks. være aktuelt i forhold til store skip langs norskekysten. Det forutsettes at etablering av skipsleder og trafikkseparasjonssystemer notifiseres Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO), og at man bygger på aksepterte IMO-standarder på dette feltet.

Et utvidet sjøterritorium og etablering av en tilstøtende sone vil også gi mulighet til å håndheve lovgivning for å bekjempe internasjonal narkotika- og menneskesmugling sjøveien i et større geografisk område enn i dag med muligheter for bedret reaksjonstid. Håndhevelse av Schengen-regelverk vil også kunne styrkes som følge av et utvidet sjøterritorium og muligheter for kontroll i den økonomiske sone. Også som ledd i bekjempelsen av internasjonal terrorisme anses det formålstjenlig å kunne utnytte de utvidede håndhevelsesmuligheter som havretten åpner for.

I et lengre tidsperspektiv kan også andre sikkerhetspolitiske og forsvarsmessige hensyn anføres til støtte for en utvidelse av sjøterritoriet. En utvidelse vil innebære en viss geografisk innskrenkning for fremmede militære sjø- og luftfartøyers aktiviteter i og over kystnære områder, og vil gi Forsvaret anledning til å iverksette nødvendige tiltak i et større område i eventuelle krisesituasjoner.

Fremmede undervannsfartøyer er pålagt å seile i overflatestilling og vise flagg i uskyldig gjennomfart gjennom sjøterritoriet, se også Havrettskonvensjonens artikkel 20. Dette er nødvendig for å gi kyststaten mulighet til å kontrollere at slike fartøyer overholder de skranker som gjelder for uskyldig gjennomfart.

5 Tilstøtende sone

Den moderne havrett åpner for etablering av en tilstøtende sone utenfor sjøterritoriet. I den tilstøtende sone kan kyststaten utøve den kontroll som er nødvendig for å hindre eller forfølge overtredelser på dens territorium eller sjøterritorium, av dens lover og forskrifter om toll, skatt, innvandring eller helse (jf. Havrettskonvensjonens artikkel 33). Det er således ikke tale om suverenitetsutøvelse eller alminnelig jurisdiksjon i den tilstøtende sone. Derimot er det kun adgang til å iverksette nødvendige tiltak i et utvidet kontrollområde for å hindre eller straffe lovovertridelser på de nevnte rettslige felter innenfor territorialgrensen. Kyststaten kan videre anse fjerning av gjenstander av arkeologisk og historisk art fra den tilstøtende sonen som overtredelse av lovgivning innenfor territorialgrensen, jf. Havrettskonvensjonens artikkel 303. Den tilstøtende sone kan strekkes inntil 24 nautiske mil ut fra grunnlinjene. Med et sjøterritorium på 12 nautiske mil vil den tilstøtende sone således kunne strekkes 12 nautiske mil utenfor territorialgrensen.

Enkelte argumenter nevnt ovenfor i forbindelse med spørsmålet om utvidelse av sjøterritoriet, får tilsvarende anvendelse for spørsmålet om en etablering av en tilstøtende sone. En tilstøtende sone åpner for en utvidet adgang til å håndheve relevante deler av Schengen-regelverket og utlendingslov-

givningen for øvrig. Etablering av en slik sone innenfor de rammer som er gitt av folkeretten må ses som et naturlig tiltak i forlengelsen av utvidelse av sjøterritoriet. Dette anses formålstjenlig også som ledd i bekjempelsen av internasjonal terrorisme. Tilsvarende vil tollmyndighetene kunne utføre kontroll i et område ut til 24 nautiske mil fra grunnlinjene, istedenfor kun 10 nautiske mil som i dag, eller 12 nautiske mil ved utvidelse av sjøterritoriet alene.

Havrettskonvensjonen inneholder ingen særlige regler om avgrensningen av den tilstøtende sone mot andre staters maritime soner. I samsvar med andre folkerettslige tolkingsfaktorer legges prinsippene i Havrettskonvensjonen for avgrensning av sjøterritoriet (artikkel 15) etter omstendighetene til grunn også for den tilstøtende sone. Disse bygger på anvendelse av midtlinjeprinsippet i mangel av særlig avtale med fremmed stat.

Det følger ingen særlige bebyrdende konsekvenser for kyststaten ved etablering av en tilstøtende sone. I lys av ovenstående anses det derfor hensiktsmessig å etablere en slik sone for de angitte formål, og gi Kongen fullmakt til å fastsette nærmere regler for kontrollvirksomhet i den tilstøtende sone. Om det geografiske anvendelsesområdet for en tilstøtende sone, se nedenfor under pkt. 6.

6 Særlig om Svalbard, Jan Mayen og bilandene

Sjøterritoriet er i dag på ca. 4 nautiske mil ved alle norske landområder, dvs. Kongeriket med Fastlands-Norge, Jan Mayen og Svalbard, samt bilandene Bouvetøya, Peter Is øy og Dronning Maud Land. Dette anses å følge av ordlyden i Cancelli-Promemoria av 1812.

Svalbardtraktaten av 9. februar 1920 gir særlige rettigheter for andre traktatparters borgere til viktige former for næringsvirksomhet på Svalbards land- og sjøterritorium. Disse rettighetene gjelder på øyene «og deres territoriale farvann». Størrelsen på sjøterritoriet er ikke bestemt i traktaten, men avgjøres innenfor de til enhver tid gjeldende rammer som følger av alminnelig folkerett av Norge i kraft av suvereniteten over området.

Utvidelse av sjøterritoriet ved Svalbard vil medføre en tilsvarende utvidelse av det geografiske virkeområdet for Svalbardtraktaten. Skrankene Svalbardtraktaten setter for norsk myndighetsutøvelse vil dermed komme til anvendelse i et større område enn i dag. Således vil det området hvor likebehandlingsprinsippet gjelder, bli utvidet. Også myndighetsområdet for Sysselmannen på Svalbard, herunder politi- og påtaleansvaret, vil bli utvidet parallelt med en utvidelse av sjøterritoriet.

I forhold til fiskeriene, slik vi kjenner dem i dag i Svalbards kystnære områder, antas en utvidelse av sjøterritoriet ikke å få konsekvenser av betydning. Det er i første rekke et rekefiske som foregår i området innenfor 12 nautiske mil, under reguleringer som vil kunne videreføres. Videre er store områder permanent stengt for annet fiske enn rekefiske. Også disse stenginger vil kunne videreføres.

På kontinentalsokkelen ved Svalbard utenfor sjøterritoriets yttergrense anses Norge å ha suverene rettigheter uten Svalbardtraktatens skranker. Et utvidet territorialfarvann vil innebære at Svalbardtraktatens likebehandlingsregler geografisk vil bli tilsvarende utvidet.

Både miljøhensyn og hensynet til likest mulig behandling av alle deler av Kongeriket Norge tilsier at utvidelsen av sjøterritoriet gjøres gjeldende for Svalbard.

For Jan Mayen anses ingen særlige hensyn å gjøre seg gjeldende hva angår en utvidelse av sjøterritoriet, foruten miljøhensyn og hensynet til mest mulig lik behandling av de ulike deler av Kongeriket.

Bilandene Bouvetøya, Peter Is øy og Dronning Maud Land er ikke en del av Kongeriket. Det er ikke gitt særlige bestemmelser om grunnlinjer, territorialfarvann eller maritime soner i disse områdene. Det legges som nevnt til grunn at den kongelige resolusjon av 22. februar 1812, gjengitt i Cancelli-Promemoria, får anvendelse også for bilandene, slik at sjøterritoriet der er på 4 nautiske mil. I lys av begrensede håndhevelsesmuligheter gjør behovet for en utvidelse av sjøterritoriet seg i praksis i mindre grad gjeldende for bilandene enn for Kongeriket.

Bilandet Bouvetøya ligger utenfor anvendelsesområdet til Antarktistraktaten av 1. desember 1959, og Norge står derfor fritt til å utvide kyststatsjurisdiksjon uten å måtte vurdere traktatens skranker. Selv om en utvidelse av sjøterritoriet ved Bouvetøya i prinsippet blant annet vil gi adgang til å regulere fisket i et større område, vil en effektiv håndhevelse av reguleringene selvsagt være problematisk å gjennomføre. Prinsipielle miljøhensyn og hensynet til konsekvens og harmoni i rettssystemet og likest mulig innhold i de faguttrykk som benyttes i forhold til ulike deler av norsk territorium, tilsier imidlertid også her at utvidelsen av sjøterritoriet i prinsippet gjøres gjeldende også for Bouvetøya.

Dronning Maud Land og Peter Is øy omfattes av Antarktistraktatens geografiske anvendelsesområde. Traktatens artikkel IV slår fast at ingen nye krav eller utvidelse av eksisterende krav må finne sted så lenge traktaten er i kraft. Kravet over sjøterritoriet er en del av selve territorialkravet. En avklaring av yttergrensen i samsvar med Havrettskonvensjonens artikkel 3 og dermed den alminnelige folkerettsutviklingen vil ikke utgjøre en utvidelse av eksisterende krav i traktatens forstand og derved stride mot Antarktistraktatens artikkel IV. Tre av de seks øvrige kravshavere i Antarktis har etter Antarktistraktatens ikrafttredelse (henholdsvis Frankrike i 1971, New Zealand i 1978 og Australia i 1990) uttrykkelig også latt utvidelse av sjøterritoriet formelt gjelde i områdene som faller inn under Antarktistraktatens virkeområde.

Statspraksis, folkerettsutviklingen og formålsbetraktninger tilsier med andre ord at en utvidelse som prinsipielt også omfatter bilandene er forenlig med gjeldende folkerett. Havrettskonvensjonens

regler for beregning av yttergrensen, basert på oppgivelse av grunnlinjer og en kunngjøring som sikrer egnet notoritet og publisitet (jf. artikkel 16) byr samtidig på store tekniske og vitenskapelige utfordringer på det antarktiske kontinentet som følge av at lavvannslinjen er permanent dekket av store ismasser. Det foreslås derfor i loven å åpne for senere ikrafttredelse for bilandene. I en slik sammenheng vil det eventuelt være naturlig å prioritere fastsettelse av en forskrift med presis angivelse av sjøterritoriet rundt Bouvetøya.

Hva angår etablering av en tilstøtende sone, anses det for tiden kun å foreligge slike praktiske behov i tilknytning til norsk tollområde, noe som i henhold til tolloven § 1 nr. 1 er angitt som «det norske fastland og alt område innenfor territorialgrensen», med andre ord det området som betegnes som Fastlands-Norge. Det antas å dekke det praktiske behov som også gjør seg gjeldende i relasjon til trafikk fra og til Svalbard og Jan Mayen.

7 Høringsinstansenes uttalelser

7.1 Fiskerigrensen

Fiskeridepartementet har i sin høringsuttalelse gjort oppmerksom på at en rekke forskrifter er fastsatt med hjemmel i fiskerigrenseloven av 17. juni 1966. Det påpekes at endringer i fiskerigrenseloven som foreslått ikke synes å foranledige noe behov for å endre forskriftene med henhold til hjemmelsgrunnlag, men at det bør gis anledning til en gjennomgang av disse forskriftene for å sjekke om det er behov for endringer før ikrafttredelse av lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone.

I lys av de konkrete endringer som foreslås i fiskerigrenseloven, anser Utenriksdepartementet det ikke nødvendig å utsette ikrafttredelsen av lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone til en eventuell gjennomgang av forskrifter med hjemmel i fiskerigrenseloven er fullført. Departementet anser det tilstrekkelig at en slik gjennomgang foretas som følge av ikrafttredelsen av loven og legger til grunn at en slik gjennomgang blir foretatt av berørte fagmyndigheter.

7.2 Tilstøtende sone

Fiskeridepartementet har i sin høringsuttalelse bedt om at det redegjøres nærmere for muligheten for å kunne gjennomføre kontrolltiltak i den tilstøtende sone for håndhevelsen av lovgivning på helseområdet og at det gis en nærmere beskrivelse av hva som legges i begrepet «helse» i lovutkastets § 4, annet ledd.

Utenriksdepartementet vil bemerke at det ikke anses mulig å gi en uttømmende beskrivelse av hva som legges i begrepet «helse» i denne sammenheng. Det gis ingen definisjon av begrepet i Havrettskonvensjonen eller i dens forhandlingsprotokoller. Det må imidlertid kunne legges til grunn at det sentrale formål med bestemmelsen er å gi stater en utvidet mulighet til å verne sin befolkning mot at eksempelvis smittsomme sykdommer eller helsefarlige stoffer kommer inn i landet. Dette gjøres ved å tillate tiltak i en tilstøtende sone for å forhindre og straffe overtredelser på sitt territorium av aktuell lovgivning på området. På den annen side

synes det klart at ikke all helselovgivning vil kunne danne grunnlag for slike tiltak i en tilstøtende sone. Eksempelvis kan det vanskelig tenkes tilfeller hvor overtredelser av lov om psykisk helsevern eller helseregisterloven vil være relevant, da det ovennevnte beskyttelsesbehovet ikke vil være til stede.

Riksantikvaren har i sin høringsuttalelse anført at det vil være i kulturminneforvaltningens interesse at det også opprettes en tilstøtende sone for Svalbard og Jan Mayen. Det vises i denne sammenheng til lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (Svalbardmiljøloven) og forskrift av 21. juni 1974 nr. 5792 om fredning av kulturminner på Jan Mayen.

Utenriksdepartementet vil bemerke at lovforslaget åpner for at tilstøtende soner også kan etableres for Svalbard og Jan Mayen. Kongen gis i lovens § 4 myndighet til bestemme hvilke havområder den tilstøtende sone skal omfatte og nærmere regulere hva kontrolltiltakene skal omfatte. Det er Utenriksdepartementets vurdering at spørsmålet om en tilstøtende sone, eventuelt for nærmere angitte formål, for Svalbard og Jan Mayen kan gjøres til gjenstand for videre vurderinger, men at det inntil videre bare etableres en tilstøtende sone ved Fastlands-Norge i forbindelse med lovens ikrafttredelse.

7.3 Svalbard, Jan Mayen og bilandene

Sysselmannen på Svalbard gjør i sin høringsuttalelse oppmerksom på at det på en rekke områder er fastsatt forskrifter i medhold av lov av 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard som det vil være et behov for gjennomgang av for å sikre at virkeområdet er i samsvar med en utvidelse av sjøterritoriet.

Sysselmannen viser videre til at en rekke lover har definert sitt virkeområde som sjøområdet ut til territorialgrensen og antar at disse automatisk får utvidet sitt virkeområde ut til 12 nautiske mil. Dette vil blant annet gjelde bestemmelsene i lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard. Det påpekes imidlertid at forskrifter gitt i medhold av svalbardmiljøloven definerer sitt virkeområde som «*sjøområdet ut til 4 nautiske mil*». I denne forbindelse

framheves forskrift av 1. juni 1973 nr. 3780 om opprettelse av fuglereservater og større naturvernområder på Svalbard og forskrift av 16. august 2002 nr. 903 om fredning av Bjørnøya naturreservat, som begge avgrenser verneområdene til 4 nautiske mil. Etter Sysselsmannens vurdering vil en utvidelse av virkeområdet for svalbardmiljøloven ikke automatisk bety en utvidelse av virkeområdet for forskriftene når disse konkret avgrenser virkeområdet til 4 nautiske mil. Sysselmannen forutsetter derfor at fagdepartementet vurderer behovet for å endre virkeområdet for de nevnte verneområdeforskriftene. Det framheves også at eventuelle forslag om å endre forskriftene må behandles som en egen sak og sendes på høring.

Miljøverndepartementet påpeker i sin høringsuttalelse at det i dag er fem store verneområder på Svalbard som har territorialgrensen som yttergrense (jf. forskrift av 1. juni 1973 nr. 3780 om opprettelse av fuglereservater og større naturvernområder på Svalbard). Det fremgår videre at dersom det ikke foretas en utvidelse av de aktuelle verneområdene, vil sjøområdene mellom 4 og 12 nautiske mil kunne bli åpnet for aktiviteter som er uforenlige med de aktuelle verneformål. Ved en utvidelse av sjøterritoriet bør det derfor etter Miljøverndepartementets syn foretas en tilsvarende utvidelse av de verneområdene som i dag har avgrenset sitt virkeområde til 4 nautiske mil.

Miljøverndepartementet varsler derfor at de snarlig vil igangsette en prosess for å få utvidet disse verneområdene fra 4 til 12 nautiske mil med sikte på at en slik utvidelse kan være på plass samtidig med ikrafttreddelsen av den nye loven om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone. Etter Miljøverndepartementets syn bør det også foretas en tilsvarende utvidelse av Bjørnøya naturreservat. Videre påpekes at dersom Hopen vernes, bør også dette verneområdet ha sitt virkeområde ut til 12 nautiske mil.

I sin høringsuttalelse foreslår også Norsk Polarinstittutt at verneområdeforskriftene for Svalbard og Bjørnøya endres slik at virkeområdet blir utvidet til 12 nautiske mil. Dersom Hopen vernes, er Polarinstittuttet av den oppfatning at virkeområdet også for dette verneområdet bør bli ut til 12 nautiske mil. Polarinstittuttet framholder at hvis en ikke endrer verneforskriftene, vil det rundt verneområdene oppstå et område på 8 nautiske mil hvor Svalbardtraktaten gjøres gjeldende uten nærmere reguleringer. Det vil etter Polarinstittuttets oppfatning kunne være uheldig i forhold til annen aktivitet som ikke er forenlig med verneformålet innenfor verneområdene.

Også Direktoratet for naturforvaltning har i sin høringsuttalelse ut fra tilsvarende hensyn anbefalt at en utvidelse av eksisterende verneområder blir foretatt samtidig med at en utvidelse av territorialfarvannet ved Svalbard trer i kraft.

Hva gjelder Fiskeridepartementet, vises det til deres merknader vedrørende verneplaner under kapittel 7.4 nedenfor. Utenriksdepartementet antar at Fiskeridepartementets merknader har tilsvarende relevans hva gjelder spørsmålet om verneområder på Svalbard.

Utenriksdepartementet deler den vurdering som gjøres av Miljøverndepartementet, Norsk Polarinstittutt og Direktoratet for naturforvaltning hva gjelder verneområdene på Svalbard etablert ved forskrift av 1. juni 1973 nr. 3780. Utenriksdepartementet anser således at det vil være hensiktsmessig med en samtidig ikrafttredelse av et utvidet sjøterritorium ved Svalbard og en utvidelse av de fem verneområdene ut til territorialgrensen. I hovedsak antas dette uansett å følge av at forskriften for det meste bruker betegnelsen «territorialfarvannet». Det vil likevel være behov for enkelte justeringer. Departementet legger her til grunn at Miljøverndepartementet som varslet i deres høringsuttalelse vil ta de skritt som er nødvendige i denne sammenheng. Verneområdet ved Bjørnøya og en eventuell senere etablering av vern av Hopen bør etter Utenriksdepartementets syn vurderes særskilt.

Norsk Polarinstittutt har i sin høringsuttalelse antatt at en utvidelse av territorialfarvannet rundt Bouvetøya automatisk vil medføre en utvidelse av Bouvetøya naturreservat (fastsatt gjennom forskrift av 17.12.1971 nr. 9 om fredning av Bouvetøya med tilliggende territorialfarvann som naturreservat). Polarinstittuttet framhever at en utvidelse av territorialfarvannet vil være gunstig i forhold til de verdier som en søker ivarettatt gjennom fredningen, da det dyreliv som har tilhold på øya i stor grad er avhengig av farvannene rundt øya for innhenting av føde. Polarinstittuttet mener derfor at det vil være av stor viktighet å fastsette en forskrift med presis angivelse av sjøterritoriet rundt Bouvetøya.

Utenriksdepartementet vil bemerke at en utvidelse av territorialfarvannet rundt Bouvetøya til 12 nautiske mil, som antatt av Norsk Polarinstittutt, automatisk vil medføre en tilsvarende utvidelse av Bouvetøya naturreservat. Det følger direkte av ordlyden i forskriftens § 1. For øvrig deler Utenriksdepartementet de vurderinger som gjøres av Polarinstittuttet.

7.4 Konsekvenser for annet regelverk

Flere høringsinstanser har bemerket at lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone også vil få betydning for annet regelverk enn det som foreslås endret i lovutkastets § 8.

Miljøverndepartementet har i sin høringsuttalelse generelt anført at en utvidelse av territorialfarvannet vil åpne for at etablering av særskilte marine verneområder i henhold til naturvernloven vil kunne skje i et større geografisk område enn i dag.

Direktoratet for naturforvaltning har i sin høringsuttalelse anført at arbeidet med en marin verneplan er igangsatt og at en utvidelse av sjøterritoriet vil få betydning for dette arbeidet ved at anvendelse av naturvernloven muliggjøres for et større område. Direktoratet påpeker videre at også andre lover vil bli vurdert i forbindelse med arbeidet med en marin verneplan.

Fiskeridepartementet har i sin høringsuttalelse anført at det er viktig at en utvidelse av territorialfarvannet ikke medfører at eventuelle verneplaner som benytter (eksisterende) territorialgrense som avgrensning uten etter nærmere vurdering får utvidet sitt virkeområde. Fiskeridepartementet legger videre til grunn at i de tilfeller det eventuelt måtte være saklig grunnlag for det, vil en utvidelse av eksisterende verneområder først kunne skje etter en forutgående saksbehandling etter vanlige regler. Fiskeridepartementet anfører videre at det ved en egnet anledning bør vurderes hvorvidt naturvernloven ut fra formålsangivelse og virkemidler er hensiktsmessig å anvende så langt ut som 12 nautiske mil eller om lovens virkeområde og/eller virkemidler bør endres eller begrenses. Olje- og energidepartementet har sluttet seg til denne uttalelse for så vidt gjelder petroleumsaktivitet.

Fiskeridirektoratet har i sin høringsuttalelse anført at det kan være aktuelt med noen redaksjonelle endringer i forskrift av 30. mars 2001 nr. 360 om utenlandsk vitenskapelig havforskning i Norges indre farvann, sjøterritorium, økonomiske sone og på kontinentalsokkelen. Det anses imidlertid ikke nødvendig med substansielle endringer.

Statens forurensningstilsyn har i sin høringsuttalelse anført at de har sett fram til en utvidelse av det sjøområde hvor forurensningsloven kan anvendes. Den foreliggende loven vil gi mulighet til å gi pålegg om tiltak overfor alle skip som forurenser eller utgjør en fare for forurensning lenger ut fra kysten. Derved øker myndighetenes handlingsområde og tiltak kan iverksettes tidligere i en akutt situasjon.

Politidirektoratet har i sin høringsuttalelse bemerket at utlendingsforskriftens definisjon av grensen i kontrollsammenheng bør justeres i samsvar med lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone. Det påpekes at håndhevelse av regelverket knyttet til grensekontroll, herunder Schengen-regelverket, bare er mulig hvis utlendingsforskriften endres.

Fiskeridepartementet har for øvrig anført at anvendelsesområdet for losloven samt havne- og farvannsloven vil bli utvidet som følge av utvidelsen av Norges territorialfarvann. Også Norsk Losforbund har i sin høringsuttalelse vist til at loslovens virkeområde utvides tilsvarende ved en utvidelse av territorialfarvannet.

Miljøverndepartementet har på sin side videre anført at kulturminnelovens anvendelsesområde vil bli utvidet, og at dette vil innebære et styrket vern for skipsfunn og andre kulturminner under vann. Dette anføres også i høringsuttalelsen fra Riksantikvaren.

Justisdepartementet har i sin høringsuttalelse fastslått at det i utgangspunktet vil være opp til de enkelte fagmyndigheter å vurdere behovet for endringer i andre lover enn de som foreslås endret i lovutkastets § 8.

Utenriksdepartementet slutter seg til Justisdepartementets vurdering. Det vil fra Utenriksdepartementets side ikke bli foreslått ytterligere endringer i annet regelverk i lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone. Departementet legger til grunn at berørte fagmyndigheter vil foreta den gjennomgang av annet regelverk som er nødvendig med tanke på eventuelle endringer.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

En utvidelse av sjøterritoriet og etablering av en tilstøtende sone vil ikke i seg selv medføre økonomiske eller administrative konsekvenser. Utgiftene ved revisjon av grunnlinjene og andre undersøkelser er allerede påløpt som ledd i utredningen av de spørsmål som er forbundet med en utvidelse, og dekket innenfor Utenriksdepartementets og andre fagmyndigheters budsjett. En utvidelse av sjøterritoriet og etablering av en tilstøtende sone vil imidlertid medføre kontroll- og håndhevelsesbehov i et større område.

Forsvarsdepartementet har i sin høringsuttalelse fremholdt at både Forsvarets fartøyer og Forsvarets elektroniske overvåking av kysten bidrar til kontroll og oversikt over havområdet og kan således forebygge kriser og ulykker. Fordi Forsvaret er en vesentlig bidragsyter ved suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse i sjøterritoriet, vil Forsvarets evne til å løse disse oppgavene påvirkes av et utvidet territorialfarvann.

Landsorganisasjonen i Norge har i sin høringsuttalelse forutsatt at Forsvaret tildeles tilstrekkelige ressurser til effektiv overvåking, kontroll og håndhevelse slik at ikke utvidelsen medfører et misforhold mellom Forsvarets pålagte oppgaver og dets evne til å løse disse.

Sysselmannen på Svalbard har i sin høringsuttalelse anført at en utvidelse av territorialfarvannet ved Svalbard vil innebære en utvidelse av myndighetsområdet for Sysselmannen, herunder politi- og påtaleansvaret. Det anføres videre at i henhold til kystvaktloven § 19, skal kontroll og håndhevelse i

Svalbards indre farvann og sjøterritorium skje i samsvar med direktiver gitt av Sysselmannen på Svalbard. Sysselmannen forutsetter at de årlige budsjettbehandlinger sikrer samsvar mellom pålagte oppgaver og budsjettmidler for å løse disse.

Justisdepartementet har i sin høringsuttalelse antatt at det i første omgang vil være Kystvakten som vil få økt ansvar ved en utvidelse av territorialfarvannet ved Svalbard og at det vil være Kystvakten som må bære eventuelle økte kostnader ved dette. Justisdepartementet savner imidlertid en nærmere drøftelse av dette spørsmålet, herunder hvordan fordelingen av oppgaver mellom Sysselmannen og Kystvakten vil være etter utvidelsen. Utenriksdepartementet antar at en slik avklaring i første rekke bør drøftes mellom de mest berørte fagmyndigheter.

I lys av at en utvidelse av sjøterritoriet og etablering av en tilstøtende sone vil medføre kontroll- og håndhevelsesbehov i et større område, har Politidirektoratet i sin høringsuttalelse anført at det bør tas høyde for en tilsvarende ressurstilførsel, dersom politiet skal kunne følge opp med kontroll og håndhevelse slik lovverket legger opp til.

De økonomiske og administrative kostnader som en utnyttelse av de økte muligheter for reguleringer, kontroll og håndhevelsestiltak som en utvidelse av sjøterritoriet vil medføre, vil måtte vurderes konkret i tilknytning til de aktuelle tiltak. De forutsettes dekket innenfor de til enhver tid gjeldende budsjettrammer.

9 Kommentarer til de enkelte bestemmelser i lovutkastet

Til § 1

Bestemmelsen definerer begrepet «Norges territorialfarvann» og beskriver grunnlinjenes betydning som yttergrense for de indre farvann og utgangspunktet for beregning av sjøterritoriet og maritime jurisdiksjonsområder. Den antas ikke å innebære noen endring i forhold til gjeldende rett. «Territorialfarvannet» omfatter alle havområder ut til sjøterritoriets yttergrense 12 nautiske mil utenfor og parallelt med grunnlinjene.

Kongen har kompetanse til å fastsette nærmere bestemmelser om grunnlinjene, som danner utgangspunktet for beregningen av sjøterritoriets utstrekning. Det legges til grunn at grunnlinjene fastsettes av Kongen. Der grunnlinjen ikke er fastsatt av Kongen, følger den lavvannslinjen langs kysten. Dette samsvarer med Havrettskonvensjonens regel om den normale grunnlinje, jf. Havrettskonvensjonens artikkel 5. Kongen har fastsatt grunnlinjer for Svalbard i forskrift av 1. juni 2001 nr. 556, for Fastlands-Norge i forskrift av 14. juni 2002 nr. 625 og for Jan Mayen i forskrift av 30. august 2002 nr. 943. Fram til særskilt vedtak om grunnlinjene ved Bouvetøya, Peter Is øy og Dronning Maud Land, vil grunnlinjene her følge lavvannslinjen langs kysten.

Til § 2

Bestemmelsen utvider det norske sjøterritoriet fra ca. 4 til 12 nautiske mil ut fra grunnlinjene. Yttergrensen for sjøterritoriet defineres i samsvar med artikkel 4 i Havrettskonvensjonen. Norges sjøgrenser mot Russland og Sverige er regulert henholdsvis gjennom overenskomst av 15. februar 1957 mellom Norge og Sovjetunionen og en internasjonal voldgiftsdom av 23. oktober 1909 mellom Norge og Sverige som senere er lagt til grunn blant annet i en deklarasjon av 5. april 1967 angående Norges og Sveriges sjøterritorier i det nordlige Skagerrak. Sjøgrensen mot henholdsvis Russland og Sverige vil bli fastlagt i tråd med overenskomsten og voldgiftsdommen. Bestemmelsen lovfester også fremmede fartøyers rett til uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet, som følger av folkeretten (jf. Havrettskonvensjonens artikkel 17). Forskrift av 23. desember 1994 nr. 1130 om fremmede ikke-militære fartøyers

anløp av og ferdsel i norsk territorialfarvann under fredsforhold og forskrift av 2. mai 1997 nr. 396 om fremmede militære fartøyers og luftfartøyers adgang til norsk territorium under fredsforhold, gir nærmere regler for rammene for gjennomfart. Disse forskriftene blir ikke berørt av lovforslaget. Det anses likevel formålstjenlig med en hjemmel i denne loven for Kongen til å gi nærmere forskrifter innen de grenser som følger av folkeretten.

Til § 3

Bestemmelsen fastsetter at alt farvann innenfor grunnlinjene er indre farvann. Dette samsvarer med gjeldende ulovfestet rett. Videre gir bestemmelsen Kongen fullmakt til å fastsette regler om fremmede fartøyers adgang til norsk indre farvann. Forskrift av 23. desember 1994 nr. 1130 om fremmede ikke-militære fartøyers anløp av og ferdsel i norsk territorialfarvann under fredsforhold og forskrift av 2. mai 1997 nr. 396 om fremmede militære fartøyers og luftfartøyers adgang til norsk territorium under fredsforhold inneholder slike regler.

Til § 4

Bestemmelsen etablerer en tilstøtende sone som støter opp til sjøterritoriet og strekker seg 24 nautiske mil ut fra grunnlinjene. I den tilstøtende sone kan norske myndigheter gjennomføre nødvendige kontrolltiltak knyttet til håndhevelsen av lovgivning på områdene toll, skatt, innvandring og helse. Dette er i samsvar med Havrettskonvensjonens artikkel 33, som gir kyststaten mulighet til å iverksette slike tiltak i en tilstøtende sone for å forhindre og straffe overtredelser på sitt territorium av slik lovgivning. Bestemmelsen gir i samsvar med folkeretten derimot ikke hjemmel til kontrolltiltak kun knyttet til overtredelser i den tilstøtende sone uten berøring til territoriet, siden kyststaten normalt bare kan gi sin lovgivning virkning innenfor sitt territorium. Kongen gis fullmakt til å gi forskrift som nærmere regulerer kontrolltiltakene. For så vidt gjelder tollbestemmelser, følger for øvrig slik hjemmel også av tolloven § 2 nr. 1. Kongen gis myndighet til å fastsette tidspunktet for opprettelsen av den tilstøtende sone og hvilke havområder den skal

omfatte. Det anses inntil videre kun aktuelt å etablere en tilstøtende sone rundt Fastlands-Norge, ved vedtakelse av kongelig resolusjon samme dag som sanksjonering av loven.

Annet ledd gir norsk lovgivning om fjerning av gjenstander av historisk og arkeologisk art anvendelse også i den tilstøtende sone, i tråd med Havrettskonvensjonens artikkel 303 nr. 2.

Til § 5

Bestemmelsen fastsetter lovens geografiske virkeområde. I tillegg til Fastlands-Norge gjelder loven også for Svalbard og Jan Mayen, samt bilandene Bouvetøya, Peter Is øy og Dronning Maud Land.

Til § 6

Kongen kunngjør grensene for sjøterritoriet og maritime soner. Etter Havrettskonvensjonens artikkel 16 skal kyststater på behørig måte offentliggjøre sjøkart eller lister med koordinatpunkter som angir grunnlinjene og/eller de aktuelle grenser for sjøterritoriet og maritime soner, og deponere en kopi av disse hos FNs generalsekretær.

Til § 7

Lovens ikrafttredelse settes til det tidspunkt Kongen bestemmer. Kongen gis fullmakt til å fastsette senere ikrafttredelsestidspunkt for bilandene.

Til § 8

Bestemmelsen opphever kongelig resolusjon av 22. februar 1812, gjengitt i Cancelli-Promemoria av 25. februar 1812, om sjøterritoriets utstrekning. Lov av 17. juni 1966 nr. 19 om fiskerigrensen endres slik at de materielle bestemmelsene i hovedsak opprettholdes, mens begrepsbruken endres for å reflektere at reguleringen gjelder i territorialfarvannet (dvs. ut til 12 nautiske mil som tidligere), uten noen særskilt fiskerigrense. Ved Jan Mayen – som hittil har hatt en fiskerigrense på 4 nautiske mil, jf. forskrift av 24. mars 1961 nr. 8954, vil fiskerigrenseloven få et utvidet geografisk anvendelsesområde ut til 12 nautiske mil. Lov av 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten endres slik at lovens stedlige virkeområde også omfatter den tilstøtende sone, samtidig som den endres for å reflektere at det ikke lenger eksisterer noen særskilt fiskerigrense. Lov av 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone endres for å reflektere den endrete tittel på lov av 17. juni 1966 nr. 19 om fiskerigrensen.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone

§ 1 Territorialfarvannet og grunnlinjene

Norges territorialfarvann består av sjøterritoriet og de indre farvann.

Grunnlinjene danner yttergrensen for de indre farvann og utgangspunktet for beregningen av sjøterritoriet og jurisdiksjonsområdene utenfor i samsvar med folkeretten.

Kongen fastsetter grunnlinjene i forskrift. Er grunnlinjen ikke fastsatt i forskrift, følger den lavvannslinjen langs kysten.

§ 2 Sjøterritoriet

Sjøterritoriet omfatter havområdet fra grunnlinjene ut til 12 nautiske mil fra disse. Sjøterritoriets yttergrense er en linje trukket slik at hvert punkt på linjen ligger i en avstand av 12 nautiske mil (22 224 meter) fra nærmeste punkt på grunnlinjen. Sjøterritoriets grense mot annen stat følger av gjeldende overenskomster med staten.

Fremmede fartøyer har rett til uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet og til stans eller ankring i sjøterritoriet når dette er nødvendig på grunn av force majeure eller havsnød, eller for å yte assistanse til personer, skip eller luftfartøyer som er i fare eller nød. Med uskyldig gjennomfart forstås navigasjon over sjøterritoriet, enten i transitt eller på vei til eller fra norsk indre farvann.

Kongen kan fastsette nærmere regler om fremmede fartøyers anløp av og ferdsel i sjøterritoriet.

§ 3 Indre farvann

De indre farvann er alt farvann som ligger innenfor grunnlinjene.

Kongen kan fastsette regler om fremmede fartøyers adgang til norsk indre farvann.

§ 4 Tilstøtende sone

Det opprettes en tilstøtende sone utenfor sjøterritoriet. Kongen fastsetter tidspunktet for opprettelsen av den tilstøtende sone, og hvilke havområder den skal omfatte.

I den tilstøtende sone kan det føres kontroll med lovgivning om toll, skatt, innvandring og helse. Den tilstøtende sone støter opp mot sjøterritoriet og har en yttergrense som ligger i en avstand av 24 nautiske mil (44 448 meter) fra nærmeste punkt på grunnlinjen.

Den tilstøtende sone likestilles med territorialfarvannet for så vidt gjelder lovgivning om fjerning av gjenstander av arkeologisk og historisk art.

Den tilstøtende sones avgrensning i forhold til fremmed stats jurisdiksjonsområde følger av overenskomst med fremmed stat. I mangel av overenskomst, følger avgrensningen midtlinjen i forhold til andre stater.

Kongen kan fastsette nærmere regler om etableringen av den tilstøtende sone og om utøvelse av kontrollmyndighet i denne.

Opprettelsen av den tilstøtende sone medfører ingen endring i reglene for den økonomiske sone eller kontinentalsokkelen.

§ 5 Lovens geografiske virkeområde

Loven gjelder også for Svalbard, Jan Mayen, Bouvetøya, Peter Is øy og Dronning Maud Land.

§ 6 Kunngjøring

Kongen kunngjør grenselinjene for sjøterritoriet og den tilstøtende sone i samsvar med folkeretten.

§ 7 Ikrafttredelse

Denne lov trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme senere ikrafttredelse for Bouvetøya, Peter Is øy og Dronning Maud Land.

§ 8 Endringer i annen lovgivning

1. Kongelig resolusjon av 22. februar 1812, gjengitt i Cancelli-Promemoria av 25. februar 1812, oppheves.

2. Lov 17. juni 1966 nr. 19 om Norges fiskerigrense og om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. innenfor fiskerigrensen skal lyde: Lovens tittel skal lyde: Lov om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann.

§ 1 skal lyde:

Denne lov gjelder fiske m.v. i Norges territorialfarvann, herunder territorialfarvannet ved Jan May-

en. Den gjelder likevel ikke for territorialfarvannet ved Svalbard.

§ 3 første ledd første og annet punktum skal lyde:

Det er forbudt for den som ikke er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger (jf. § 2), å drive fiske eller fangst i territorialfarvannet. Til fiske eller fangst i territorialfarvannet er det forbudt å nytte fartøy eller redskap som ikke er norsk (jf. § 2), eller nytte utlendinger som mannskap eller lottfiske i større utstrekning enn tillatt etter annet ledd.

I § 4, § 5 og § 6 endres uttrykket «innenfor fiskerigrensen» til «i territorialfarvannet».

I § 7 nr. 2 endres uttrykket «utenfor fiskerigrensen» til «utenfor territorialfarvannet».

§ 12, annet ledd, oppheves.

3. Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten skal lyde:

§ 3 første ledd bokstav a skal lyde:

i indre farvann og på sjøterritoriet, herunder i Svalbards indre farvann og sjøterritorium, samt i den til-

støtende sone etablert med hjemmel i lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone.

§ 3 første ledd bokstav b oppheves.

§ 3 første ledd bokstav c til e blir nye bokstav b til d.

§ 3 annet ledd første punktum skal lyde:

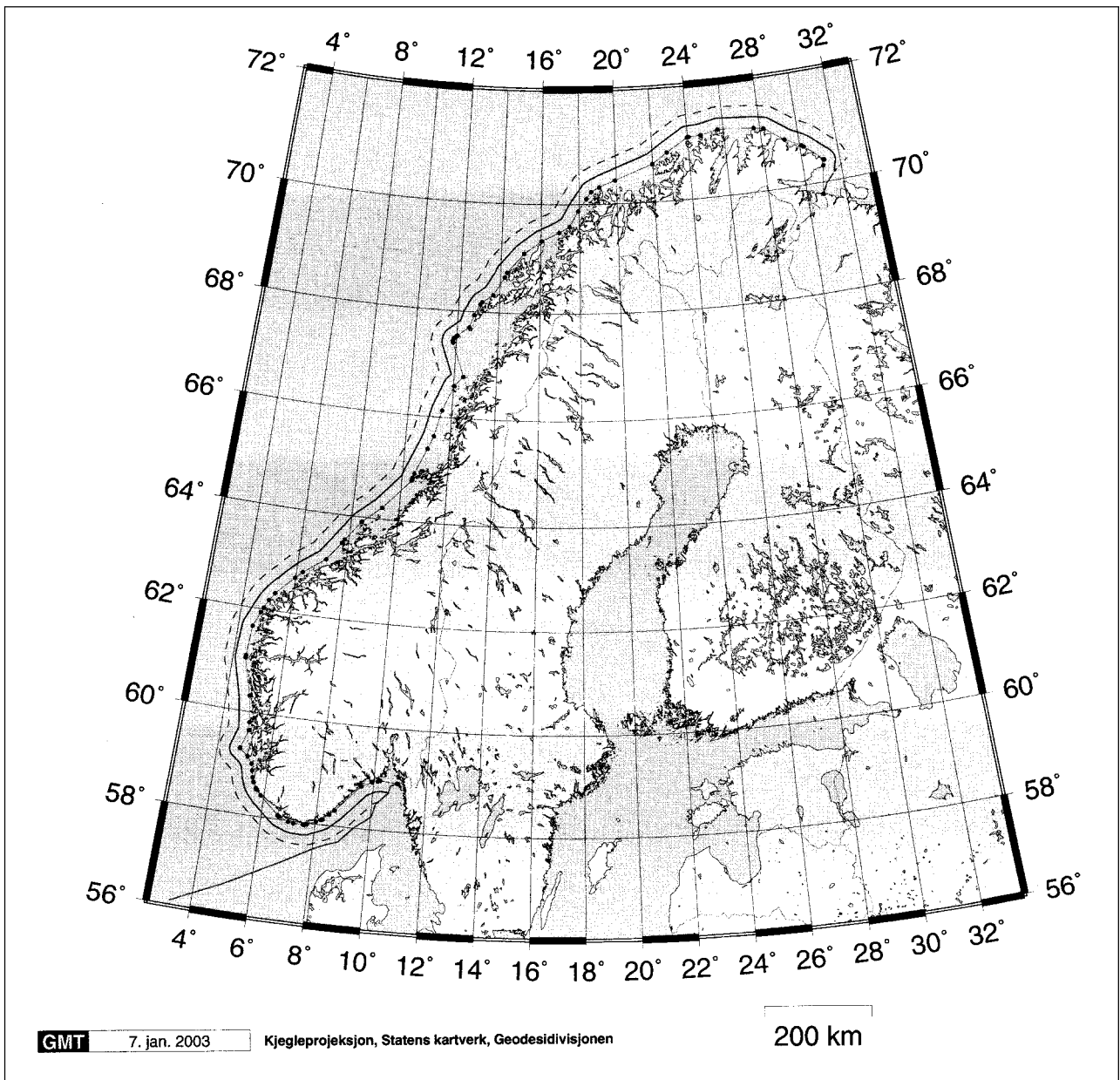
Ved kontroll som nevnt i §§ 9–12, 15 og 18, gjelder virkeområdet til vedkommende regelverk i stedet for første ledd bokstav a til c.

§ 9 annet ledd bokstav b skal lyde:

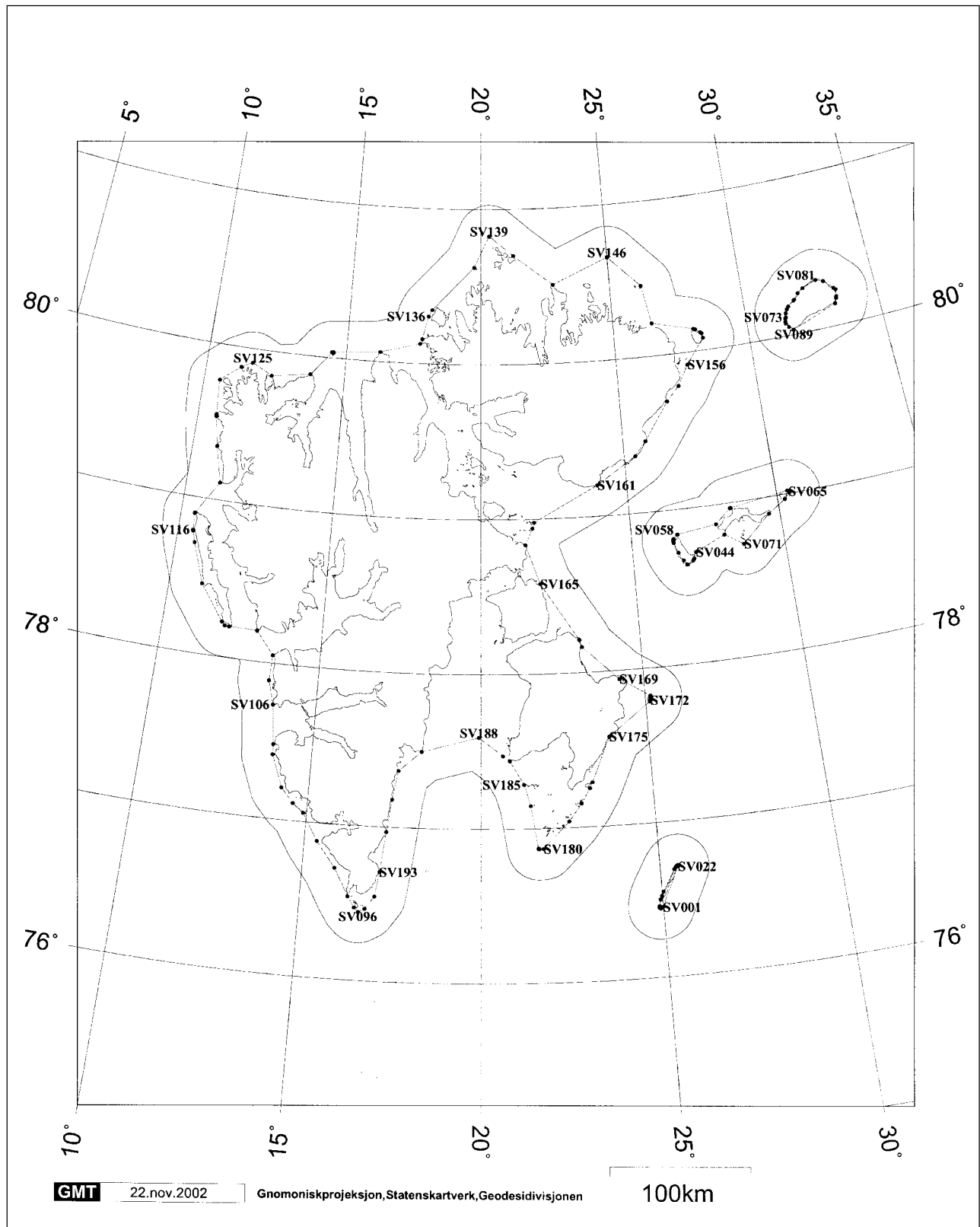
lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann.

4. Lov 17. desember 1976 nr 91 om Norges økonomiske sone skal lyde:

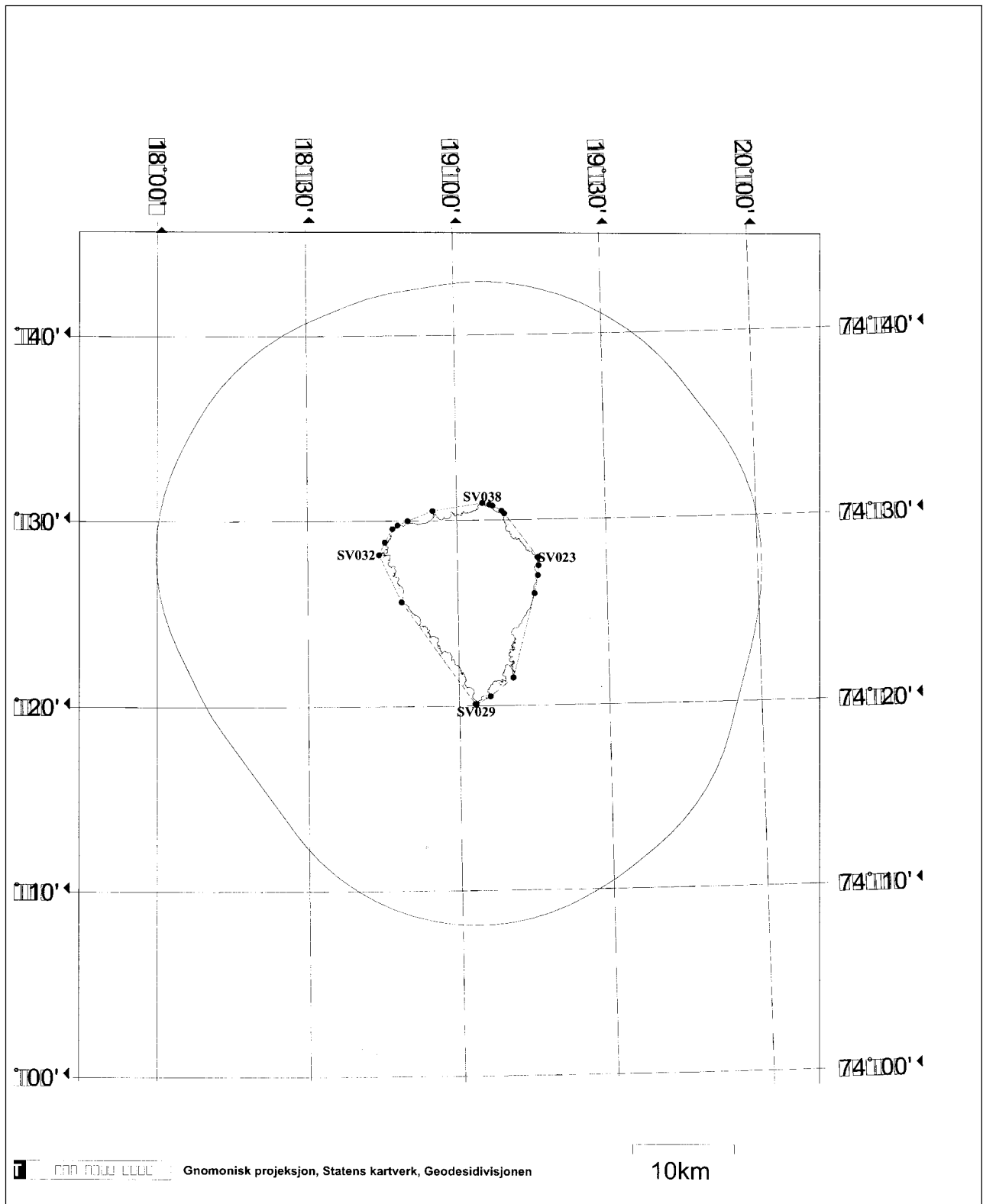
I § 3 og § 6 endres lovbetegnelsen «lov av 17. juni 1966 nr. 19 om Norges fiskerigrense og om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. innenfor fiskerigrensen» til «lov av 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann».

Vedlegg 1**Kartillustrasjoner**

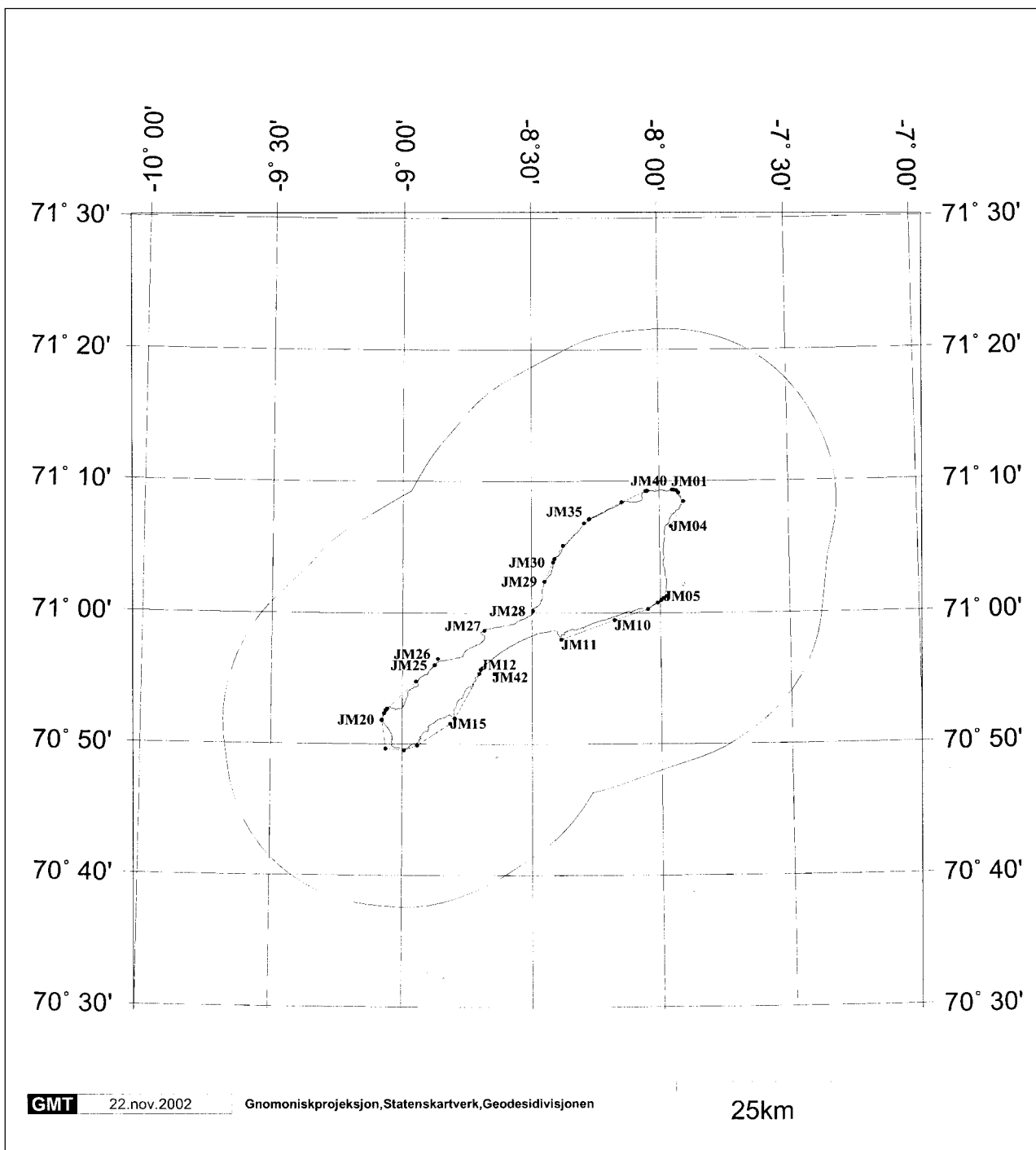
Figur 1.1 Fastlands-Norge med grunnlinjer og nye yttergrenser for sjøterritoriet (12 nautiske mil) og tilstøtende sone (24 nautiske mil)



Figur 1.2 Svalbard (uten Bjørnøya) med grunnlinjer og ny yttergrense for sjøterritoriet



Figur 1.3 Bjørnøya med grunnlinjer og ny yttergrense for sjøterritoriet



Figur 1.4 Jan Mayen med grunnlinjer og ny yttergrense for sjøterritoriet