

International havret – i et arktisk perspektiv

Af Jørgen Taagholt, Dansk Polarcenter

6.-8. januar 1992 afholdt Nordic Arctic Research Forum (NARF) sit første symposium med emnet »Nuttidige arktiske problemer og perspektiver – betingelser for overlevelse, vækst og velfærd i de circumpolare økonomier og samfund. På symposiet præsenterede Jørgen Taagholt et indlæg om international havret i arktisk perspektiv. Tidsskriftet Grønland har af forfatteren og NARF fået tilladelse til at bringe indlægget i dansk oversættelse.

Havene udgør mere end 70% af jordens overflade og bliver traditionelt anvendt til transport, såvel civil som militær sejlads, og som ressourcekilde primært til fiskeri og fangst af levende ressourcer, men i de seneste årtier tillige i forbindelse med udnyttelse af havbundens mineralske ressourcer.

I historien finder vi stormagter, der har underlagt sig hele havområder. For to årtusinder siden kontrollerede romerriget således hele Middelhavet, og det dansk-norske rige hævdede allerede i 1200-tallet overhøjhed over hele »Mare Zeptentrionale« det nordatlantiske område, som Storbritannien i 1600-tallet underlagde sig. Store havområder blev således kontrolleret af enkeltstater, og man talte om lukkede havområder »Mare Clausum«, – »Thi den, der behersker havet, behersker verdens handel, og den, der behersker handelen, behersker verdens rigdomme og dermed verden selv.«¹

I 1600-tallet ændredes ikke alene magtforholdene på havene, men udsprunget af hollandske ønsker om ekspansion i Ostindien udgav den hollandske retslærde Hugo Grotius i 1609 sit værk »Mare Liberum«, hvorved der blev grundlagt et princip, der gennem århundreder op til vore dage har været gældende »om havenes frihed for alle til sejlads og fiskeri«, et princip, der i 1958 blev medtaget i Genève Konventionen om det åbne hav.

Territorialfarvandet

Selvom man internationalt således accepterede det frie hav, havde kyststater dog suveræne rettigheder i de kystnære områder, »territorialfarvandet«, blot herskede der stor uenighed om, hvor bredt dette område skulle være. En række lande stillede krav om et territorialfarvand på 3 sømil svarende til den afstand, i hvilken en voksen person netop kan se horisonten ude over van-

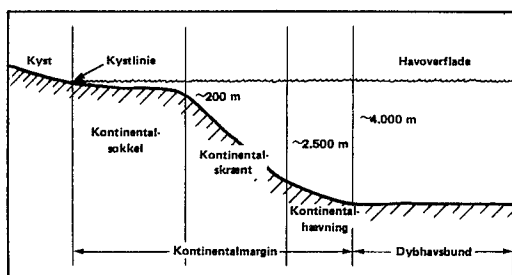


Fig. 2. Definition af kontinentalsokkelområder m.v. (Kilde: Polarområdet i Brændpunktet. Forsvarets Oplysnings- og velfærdstjeneste 1979).

len, således at man ved århundredskiftet var klar over, at kontinentalsoklen udgjorde et samlet hele med landmassen. En industriel udnyttelse af mineralske ressourcer her startede i forrige århundrede, hvor engelske kulminesakter strakte sig fra land ud under havet og muliggjorde en udnyttelse af kulforekomsterne i sokkelundergrunden. I begyndelsen af dette århundrede foretog USA de første boringer efter olie under havet, og i 1940 kunne man foretage olieboringer så langt som 1 sømil fra kysten, altså stadig inde i territorialfarvandet.

Behov for økonomiske zoner

Havenes frihed var således stadig det fremherskende princip, – et princip, der dog også blev misbrugt. De teknologisk førende lande anvendte i stigende grad deres avancerede teknologi til at »støvsuge« rige fiskerbanker på ulandenes kontinentalsokler. Den højteknologiske mineindustri begyndte at udvikle en teknik, der snart ville muliggøre en udnyttelse af havbundens mineralske ressourcer.

Den skæve fordeling af ressourcer og teknologiske muligheder for at udnytte

disse medførte, at flertallet af landene i den såkaldte tredje verden og måske specielt i Latinamerika fandt tiden inde til at søge at sikre sig rettigheder til nærliggende havområders ressourcer, mens mulighederne endnu forelå.

I den såkaldte Truman-doktrin fra 1945 gjorde USA krav på eksklusive ejendomsrettigheder i hele den amerikanske kontinentalsokkel ud til en dybde på 200 meter. Flere latinamerikanske stater etablerede i 1952 såkaldte maritime zoner ud til en afstand på 200 sømil, primært for at sikre eneret til fiskeri. Disse nye fiskerizoner skabte større internationale konflikter end de amerikanske krav på eneret til anvendelse af de mineralske ressourcer, fordi de levende ressourcer gennem årtusinder frit var blevet udnyttet af interesserede parter.

FN's første to havretskonferencer

I 1958 og 1960 afholdt FN de første to havretskonferencer i Geneve, hvor man behandlede en række emner. De vigtigste var drøftelser af maritime zoner med specielle fiskerettigheder, kontinentalsokkelrettigheder samt bredden af territorialfarvandet. Enighed om spørgsmålene opnåedes ikke.

Uenigheden førte til det, man kalder krybende jurisdiktion, idet f. eks. flere af de latinamerikanske stater etablerede brede zoner, hvorover de ville udøve jurisdiktionsfunktioner, langt ud over, hvad der sædvanligvis gælder for fiskerizoner. Således vil de ud over kontrol med fiskeriet og udnyttelse af de levende ressourcer tillige have kontrol med videnskabelige undersøgelser i havet og

af havbunden, udnyttelse af havbundens ressourcer, kontrol af miljøet m.v., således at der gradvist sker en udvidelse af territorialfarvandet til at omfatte hele fiskerizonen.

I det Nordatlantiske område indførte Island i 1958 12 sømils fiskerizone, – en fiskerizone, der i 1972 udvides til 50 sømil med den deraf følgende »torskekrig« med England. I 1975 etablerede Island som det første land i Norden en 200 sømils økonomisk zone rundt om hele øen.

Norge udvidede i 1976 sin fiskerizone til 200 sømil. I 1977 etableredes en fiskeribeskyttelseszone rundt om Svalbard på 200 sømil. Tilsvarende foretog Danmark i 1977 en delvis udvidelse af det grønlandske fiskeriterritorium fra 12 til 200 sømil i området syd for 75°N i Vestgrønland og syd for 67°N i Østgrønland. I juni 1980 blev fiskerizonen udvidet til at omfatte hele Grønland i en 200 sømils bred zone, hvor dette i forhold til nabolandsmidterlinien var muligt.²

FN's III. havretskonference 1973–1982

For at modvirke det kaos, der synes at opstå som følge af fortsatte nationale udvidelser af territorialfarvandet og indførelse af maritime fiskeri- og økonomiske zoner, startede FN i 1960'erne forberedelserne til FN's tredje havretskonference, der åbnedes i Caracas, hovedstaden i Venezuela, i 1974 og afsluttedes i april 1982. Under forløbet af denne langvarige konference gennemførte som ovenfor beskrevet mange lande betydelige udvidelser, specielt hvad angår fiskerizoner og økonomiske

zoner, således at konferencen i mange henseender stod over for et *fait accompli*.

Det første af en lang række vanskelige problemer ved havretskonferencen blev et rent procedurespørgsmål. Da ulandene repræsenterer mere end to trediedele af FN medlemslandene, vil de automatisk have et flertal. Dette forhold affinder industrilandene sig med ved FN's generalforsamlinger, hvor der kun vedtages relativt uforpligtende anbefalinger eller henstillinger. Men her ved havretskonferencen, hvor formålet er at skabe en ny bindende folkeret, har den eneste – men besværlige udvej – været at anvende konsensus-princippet, dvs. at der forhandles til enighed er opnået.

Territorialfarvande og internationale stræder

De væsentligste problemer, der blev behandlet ved den tredje havretskonference vedrører territorialfarvande, herunder gennemsejling af internationale stræder, økonomiske zoner, havbundens ressourcer samt havforurening. Den konvention, der i 1982 blev opnået enighed om, er et omfattende dokument med mere end 300 artikler.

Territorialfarvandsbegrebet adskiller sig væsentligt fra begrebet fiskerizone eller økonomisk zone, idet en udvidelse af fiskeri- eller økonomiske zoner folkeretsligt ikke i princippet vedrører havnes frihed, når det gælder anden aktivitet end ren kommerciel udnyttelse af områdets naturressourcer. Således kan såvel kommercielle skibe som statsskibe, og herunder militære fartøjer, fortsat frit operere i et andet lands økonomiske zone. I modsætning til territorialfarvan-

det, hvor kyststaten ikke alene suverænt kontrollerer al aktivitet i og på havet, men tillige kontrollerer luftrummet derover.

Man har i princippet godkendt en territorialzone på 12 sømil strækkende sig fra basislinier, der forbinder kyststatens yderste pynter og næs. For det arktiske område opstår der en række problemer i forbindelse med fastlæggelse af basislinier, hvor indlandsis over store strækninger går direkte ud i havet, eller hvor permanent havis dækker næs og skær, et problem, som Udenrigsministeriets retsafdeling har beskæftiget sig med.³ Problemet er ikke stort i det grønlandske område, hvor det nye grønlandske 200 sømils fiskeriterritorium er beregnet ud fra nye basislinier, der alle er trukket uden anvendelse af isforekomster som basispunkter, idet såvel gletscheris som permanent havis i Grønland kun forekommer inden for de nye basislinier. Dog kan tilstedeværelse af permanent vinteris have betydning for andre nationers passage af territorialfarvandet, fordi passage ikke kan kaldes uskadelig, hvis traditionelle slæderuter over havis ødelægges eller fangstrejser umuliggøres.

3 sømils territorialfarvandet i Grønland fastlægges ud fra andre, ældre basislinier, hvor isen kun i meget begrænset omfang ved Nordøstrundingen har indflydelse på basislinierne i overensstemmelse med almindelig folkeret. Problemet kan dog skabe usikkerhed i flere canadiske områder med deraf følgende uoverensstemmelser vedrørende fastlæggelse af økonomiske zoner, der strækker sig fra basislinien. Forhandlin-

ger vedrørende territorialfarvandet gav specielle problemer i relation til ø-havstater – arkipelager – hvor kompromisløsningen blev oprettelse af et ø-hav afgrænset af basislinier mellem de yderste øer, hvorfra territorialfarvandene fastlægges, men med pligt til østaten om at anvise korridorer åbne for fri sejlads for fremmede nationer.

Danske stræder

Øresund

Et forhold, som har haft speciel dansk interesse ved havretskonferencen, er fremmede nationers passage gennem nationale stræder. Som søfartsnation ønsker Danmark fortsat ret til uhindret passage af de mange stræder, der ved udvidelse af territorialfarvandet fra 3 sømil til 12 sømil vil falde under territorialfarvandets regler om fredelig, uskadelig passage. Samtidig med, at man ønsker at bibeholde gældende regler for passage af de danske bælter. Dette vil ikke kunne ske, medmindre der blev inført særlige regler for sådanne stræder. Det lykkedes at få medtaget et kompromis i konventionen vedrørende transitpassage, således at de nye regler ikke gælder for stræder, hvor gennemfarten er reguleret ved internationale aftaler, der længe har været i kraft. Det vil sige, som tilfældet er med de danske stræder, hvor aftalerne går tilbage til 1857 ved Øresundstoldens ophævelse. Sundtolden, der opkrævedes af alle ikke danske skibe, der i Øresund passerede linien Helsingør-Helsingborg, indførtes af Erik d. VII af Pommern i 1429 som en fast afgift pr. skib. Fra 1472 opkrævedes tillige afgift for enkelte varer, og endelig

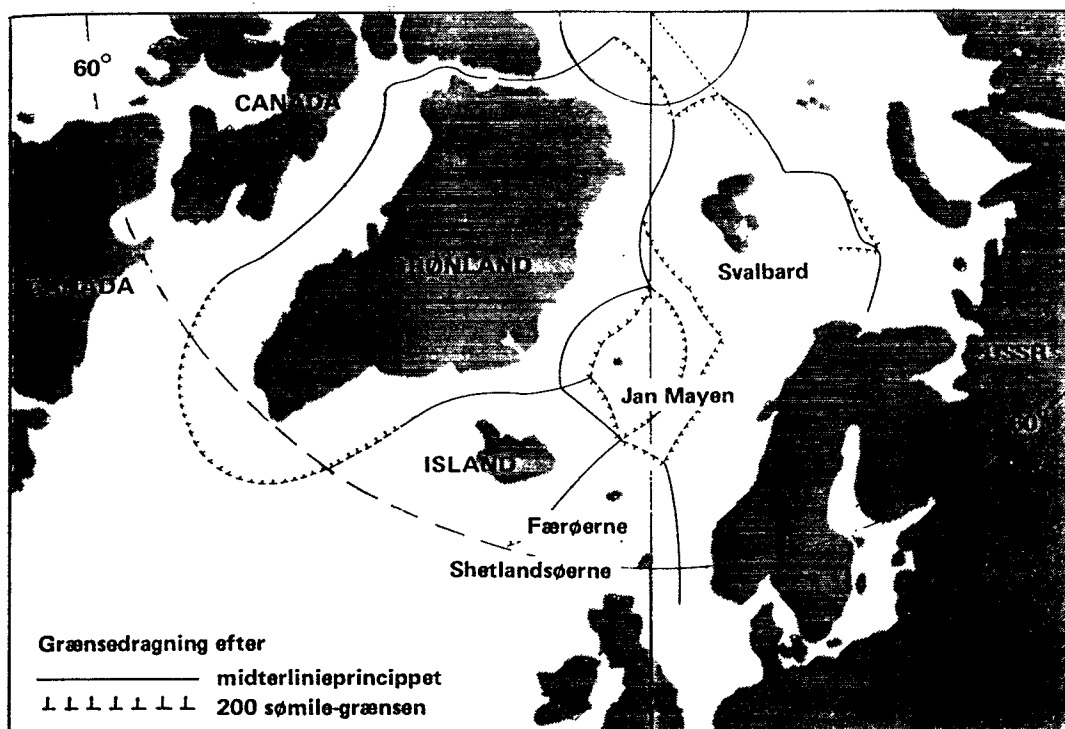


Fig. 3. To grænsedragningsprincipper i Nordatlanten m.v. Indføres 200 sømils økonomiske zoner overalt i Nordatlanten, er det et meget begrænset havområde mellem Norge og Jan Mayen, der forbliver åbent frit hav.

i 1567 indførtes en egentlig vareafgift. Christian d. IV forhøjede sundtolden kraftigt, hvilket medførte stridigheder med en lang række lande, specielt Holland, hvis skibe betalte størstedelen af afgiften. Ved Brømsebofreden i 1645 blev sundtolden mere selektiv, idet Sverige blev helt fritaget og Holland fik sin afgift nedsat. I 1800-tallet medførte den høje Øresundstold i stigende omfang problemer for Københavns havn til fordel for f.eks. Hamburg. I 1855 opsagde USA sin handelstraktat med Danmark af 1826 til ophør i 1856 med en erklæring om, at intet amerikansk skib herefter ville erlægge Øresundstold. På en af Danmark sammenkaldt international

konference i 1857 ophævedes Øresundstolden fra 1. april 1857.

Storebælt

For Storebælt gælder samme regler for international sejlads som gennem Øresund, men Storebælt har større vanddybde end Øresund. Her gælder f.eks. også, at russiske undervandsbåde må passere, men kun i overfladen og altså ikke neddykket. Selvom stræderne er internationale, kræver overflyvning dansk tilladelse. En planlagt bro over den internationalt anvendte sejlrende gennem Storebælt giver anledning til problemer, hvor i øjeblikket Finland og Tyskland er bekymrede for den frie sejlads gennem

Storebælt for fremtidige, store krydstogtskibe, LNG tankskibe samt specielt vedrørende store – op til 200 m høje – olieproduktions- eller hotelplatforme, der alle vil kunne få problemer med sejladss gennem sejlrenden, hvis der opføres en bro med deraf følgende begrænsninger i gennemsejlingshøjden.

Den 17. maj 1991 har man fra finsk side indstævnet Danmark for Den Internationale Domstol i Haag i forbindelse med opførelse af Storebæltsbroen. Finland nedlægger påstand om, at broen ikke må bygges, så den forhindrer fri passage gennem bæltet, hvilket efter finsk opfattelse vil være tilfældet med en brogennemsejlingshøjde på 65 m. Danske myndigheder har på forhånd været opmærksomme på, at fuldt monterede boreplatforme ikke ville kunne passere broforbindelsen. Men man har anset det for at ligge uden for folkerettens regler, idet sådanne platforme ikke kan betragtes som skibe i relation til gennemsejlingsreglerne og iøvrigt kan bugseres igennem i demonteret stand.

Fiskerizoner og økonomiske zoner

I forbindelse med ressourceudnyttelse anerkender konventionen muligheden for at etablere fiskerizoner op til 200 sømil fra basislinien, hvor kyststaten alene fastsætter såvel total fangstmængde som egen fangstkapacitet og dermed suverænt afgør, om der bliver fangstoverskud samt hvem, der skal have adgang til at udnytte eventuelt fangstoverskud. For så vidt angår udnyttelsen af ikke levende ressourcer, enedes man om at definere den økonomiske zone som en

særegen zone, hvor kyststaten har eneret til alle levende og mineralske ressourcer og til alle andre ressourceudnyttelser såsom bølge-, strøm- og vindenergi, samt beføjelser i relation til havforurening og havforskning. I zonen har fremmede nationer ret til fri sejlads, dvs. såvel med handelsskib som statsskib incl. orlogsfartøjer, ret til nedlægning af kabler og andre rettigheder, der gælder for det fri hav, herunder også rettigheder til overflyvning.

For mange farvande tillader afstandene ikke kyststaterne at etablere fulde 200 sømils økonomiske zoner, og ved havretskonferencen blev to principper drøftet: midterlinieprincippet, der deler havområdet rent geometrisk, og rimelighedsprincippet, der åbner mulighed for at inddrage geografiske, demografiske, historiske og økonomiske forhold. Danmark går i princippet ind for midterlinieprincippet, men argumenterer som flere andre nationer tillige for rimelighedsprincippet, f. eks. i relation til mindre øer og skær. Havretskommissionen anerkender da også, at skær, der ikke kan danne grundlæg for menneskelig beboelse eller økonomisk liv, ikke berettiger til fastlæggelse af økonomiske zoner. Danmark støttes således af den nye havretskonvention i konflikten over for England, hvor England gør krav på, at klippeskæret Rockall i Atlanten betinger ret til økonomisk zone, et krav, Danmark ikke kan godkende, da skæret ikke danner grundlag for menneskelig beboelse og efter dansk opfattelse ligger på den færøske kontinentalsokkel.

Tilsvarende har Danmark et uafkla-



Fig. 4. Luftfoto af Hans Ø. Klippeøen har stejle, næsten lodrette sider, der giver ideelle muligheder for måling af den kraft, drivisen påvirker øen med. Dette er af betydning for vurdering af den belastning, olieplatforme kan blive udsat for i arktiske, isfyldte farvande.

ret forhold til Canada, hvad angår den lille danske ø, Hans Ø, i Nares Strædet mellem Canada og Nordvestgrønland, omend følgevirkningerne af denne uoverensstemmelse er mindre, da man fra såvel dansk som canadisk side i overenskomst af 23. juli 1974 har anerkendt midterlinien gennem Nares Strædet defineret ved en række punkter, hvorved man helt har set bort fra eksistensen af Hans Ø, jf. fig. 4. Forbinder man punkterne A122 og B23, opstår der en grænselinie tværs gennem Hans Ø. Der

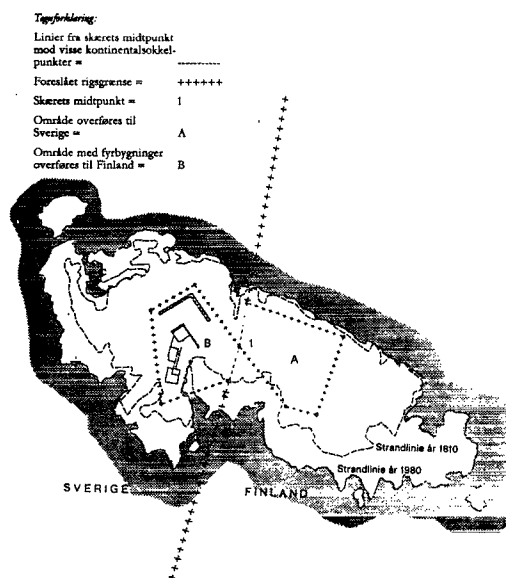


Fig. 5. Grænsedragningen over skæret Märket i Ålandshavet. Ved freden i 1809 mellem Sverige og Rusland blev grænsen mellem Sverige og Finland fastlagt, herunder også grænsedragningen i Ålandshavet mellem Ålandsøerne og Sverige. Et af grænsespunkterne er skæret Märket, der er på ca. 2 hektarer med højeste punkt 3,5 m over havoverfladen. Finland har i 1885 bygget et navigationsfyr på skæret i et område, der strækker sig fra 35 til 60 m inde på den svenske del af skæret. Siden 1979 har driften af fyret og en tilknyttet meteorologisk station været automatisk og skæret ubeboet. Midtpunktet af skæret Märket indgår også i 1972-overenskomsten mellem Sverige og Finland vedr. skillelinien for kontinentalsoklen i Ålandshavet.

17. maj 1984 har den svenske Rigsdag godkendt den svenske regerings forslag om fastlæggelse af rigsgrensen over skæret Märket, således at skæret deles ligeligt mellem Sverige og Finland, og således at det sikres, at det finske fyr er placeret i Finland. Grænsedragningen har derfor fået det på kortet viste ret specielle forløb. Herudover har medborgere og offentligt ansatte i såvel Sverige som Finland ret til at gå i land på skæret. (Kilde: Svenske Regeringens proposition 1983/84:202 & Lagutskottets betænkande 1984/85:16).

kendes eksempler på, at små øer, f. eks. i Ålandshavet jf. fig. 5, er delt mellem to nabonationer.

Vanskeligere er forholdene omkring den norske nordatlantiske ø, Jan Mayen, hvorom Norge proklamerede en 200 sømil fiskerizone i maj 1980. Dette medførte politiske og folkeretslige modsætninger mellem Norge og Danmark/Grønland, idet afstanden til Grønland er under 400 sømil. Øen er på 372 km², og der udføres ingen erhvervsaktivitet på og fra øen. På øen findes der en navigations- og meteorologisk station, som er bemannet med udsendt personel fra Norge. Striden mellem Norge og Danmark blev ikke løst trods årelange forhandlinger, og afgøres nu af Den Internationale Domstol i Haag. På grund af øens lille størrelse (372 km² mod Grønlands 2.186.000 km²), dens beliggenhed langt fra det norske hovedland, og det forhold, at den ikke har befolkning, kræver Danmark/Grønland 200 sømil fiskerizone og kontinentalsokkel over for øen, i modsætning til Norge, der ønsker en midtliniefgrænsning. Danmark/Grønland ønsker således en tilsvarende afgrænsning, som Norge har indrømmet Island i aftale fra 1980-81. Sagen forventes afgjort af Den Internationale Domstol i Haag i løbet af 1992, eller på grund af sagen vedr. Storebæltsbroen først i 1993.

Ved Truman-doktrinen fra 1945 gjorde USA krav på hele kontinentalsoklen ud til 200 meters dybde. En række lande som f.eks. Argentina, Australien, Canada, England, Indien, Norge og USA ønskede ved havretskonferencen rettigheder på kontinentalsoklen, hvor den strækker sig ud over 200 sømil, således som den jf. kortet fig. 3 gør det i store dele af Polhavet. Som en kompromis-

løsning indeholder konventionen forslag om, at kyststater får ret til hele kontinentalsoklen mod til gengæld at akceptere en international beskatning af de værdier, der frembringes ved ressourcudnyttelse uden for de 200 sømils økonomiske zone.

Havmiljøet

Et vigtigt spørgsmål under konferencen var havforurening, og der var almindelig tilslutning til, at konferencen skulle søge at fastlægge grundlæggende principper for kyststaternes rettigheder og forpligtelser til at iværksætte foranstaltninger mod havforurening. I 1970 indførte Canada ved ensidig national lovgivning vidtgående regler til beskyttelse af havmiljøet i en 100 sømils forureningszone. For at undgå en udvikling i retning af nationale reguleringer og for at opnå internationale aftaler, der kunne sikre ensartede normer for skibes konstruktion og udstyr, udarbejdede FN's søfartsorganisation IMO (International Maritime Organization)⁴ i 1973 en på mange måder krævende havforureningskonvention. Ved havretskonferencen blev denne stort set anerkendt, idet kyststaten dog fik visse rettigheder til at fastsætte strengere regler for udslip i territorialfarvandet. Men med hensyn til konstruktion, udstyr og bemanning skulle kyststaten både i territorialfarvande og i den økonomiske zone følge IMO-normerne. For at imødekomme Canada indførtes dog en speciel bestemmelse for arktiske områder, hvor lave temperaturer bevirker, at olie og andre forurenende stoffer nedbrydes overordentligt langsomt.

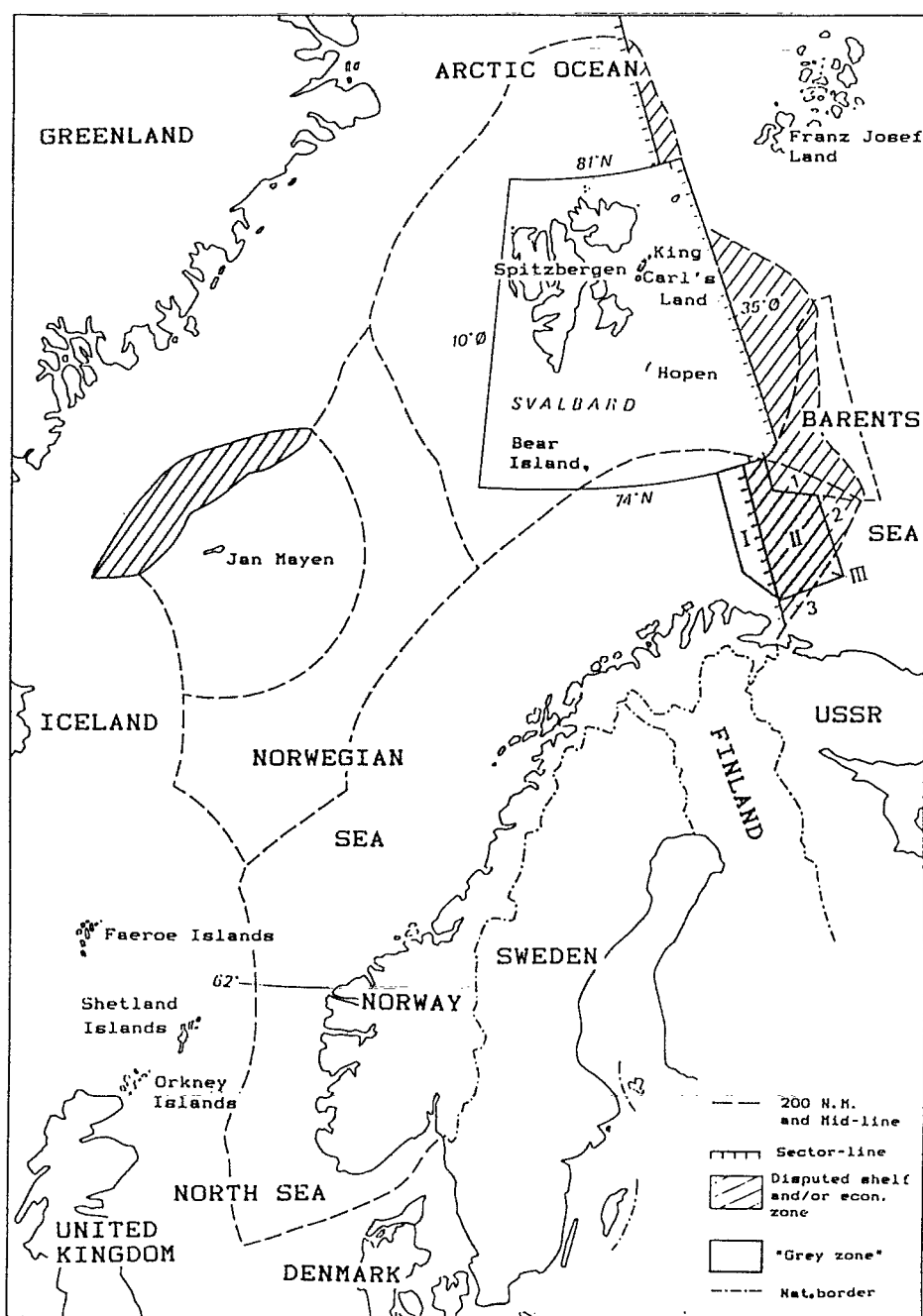


Fig. 6. De skraverede områder på kortet viser de geografiske områder i Nordatlanten, hvor der ikke er enighed for så vidt angår økonomiske zoner. Uenigheden mellem Norge og Danmark vedr. det skraverede område mellem Jan Mayen og Grønland afgøres nu af Den Internationale Domstol i Haag i løbet af 1993. Kortet viser også grå-zoneområdet i Barents Havet, hvor der er uenighed mellem Norge og USSR. (Kilde: Finn Sollie, *The Soviet Challenge in Northern Waters*, 1988).

Artikel 234 i De Forenede Nationers Havretskommission har således følgende ordlyd:

Isdækkede områder

Kyststaterne har ret til at udstede og håndhæve ikke-forskelsbehandlende love og forskrifter til forebyggelse, isdækkede områder inden for grænserne af den eksklusive økonomiske zone, hvor særligt strenge klimatiske forhold og tilstedeværelsen af is, som dækker sådanne områder det meste af året, skaber forhindringer eller usædvanlige farer for sejladsen, og hvor forurening af havmiljøet vil kunne forårsage betydelig skade på eller uoprettelig forstyrrelse af den økologiske balance. Sådanne love og forskrifter skal tage rimelige hensyn til sejladsen samt til beskyttelse af havmiljøet, baseret på de bedste foreliggende videnskabelige data.

For Grønlands vedkommende vil denne artikel kunne komme til at få afgørende betydning og give det grønlandske samfund et retsligt grundlag for at stille specielle krav i forbindelse med f.eks. eventuelle canadiske transporter af olie og naturgas gennem Davidstrædet, eller i forbindelse med ønsker om krydstogtskibes tvivlsomme sejlads gennem isfyldte farvande, f.eks. nord om Grønland.

Dette fordrer dog, at Danmark ændrer de 200 sømils fiskerizone rundt om Grønland til en 200 sømils økonomisk zone. En sådan ændring vil også give Danmark øgede beføjelser i relation til fremmede nationers gennemførelse af havforskning i området.

Mineralregimet

Forhandlinger om de mineralske ressourcer på det frie, åbne havs bund blev de vanskeligste ved hele havretskonferencen. Forslag om, at den formelle ejendomsret til dybhavsressourcerne skulle internationaliseres, mødte stor modstand fra en række industrilande, der var i gang med at forberede nationale love, der skulle muliggøre havbundsminedrift på national basis, i fald man ikke nåede til enighed på havretskonferencen. På konferencen opnåede man enighed om etablering af et internationalt, offentligt selskab, Produktionsselskabet, (The Enterprise), der skulle have ret til 50% af dybhavsbundressourcerne. Herigennem kunne også ulandene få adgang til industrilandenes teknologi og andel i produktionsoverskud. De andre 50% skulle være til rådighed for private eller statslige selskaber. Netop disse forslag mødte modstand fra USA, hvor Reagan-administrationen havde betænkeligheder med hensyn til den foreslåede produktionskontrol, teknologioverførsel samt den administrative styring af udnyttelsen af havets ressourcer.

Resultatet af FN's tredje havretskonference

Ved den i 1982 afsluttende tredje internationale havretskonference har man i vid udstrækning erfaret det, den norske ambassadør Helge Vindenes så rammen tidlige har kaldt »den konstruktive uklarhed«. Det vil sige, at man igennem bevidst uklarhed i formuleringen vedrørende kontroversielle emner, sikrer vedtagelsen f.eks. af en konvention, hvorom der er opnået enighed, for

så vidt angår de mest aktuelle og væsentligste problemer. Uklarheden må så senere, når problemstillingen bliver aktuel, afklares med nye forhandlinger eller evt. af en international domstol.

Havretskonventionen blev formelt godkendt i 1982, idet dog USA stemte imod og bl.a. Sovjetunionen undlod at stemme. Konventionen blev herefter fremlagt til underskrift i december 1982 og den danske regering har underskrevet. Herefter skal konventionen ratificeres. Det vil for Danmark og for de fleste demokratier sige, at konventionen skal forelægges og godkendes af de enkelte landes parlamenter. Folkeretslig vil konventionen først være bindende eet år efter, at den er ratificeret af 60 nationer, og da kun bindende for de nationer, der har ratificeret. I 1991 har i alt 47 nationer ratificeret, heriblandt kun Island fra den vestlige, industrialiserede verden. Ratificering mødte især modstand i USA, som ikke har underskrevet konventionen. Amerikanske firmaer ønsker at udnytte det åbne havs mineralrigdomme på havbunden, og den amerikanske industris teknologiske ekspertise. Danmark kan først forventes at ratificere, når der opnås enighed herom i den vestlige verden, specielt inden for EF.

Konsekvenser af udviklingen i Antarktis

Udviklingen omkring Antarktis kan også få stor betydning for det arktiske område. I 1959 blev under FN vedtaget en international Antarktis Aftale, der trådte i kraft i 1961, og danner det folkeretslige grundlag for aktiviteter i Antarktis, der begrænses til rent fredelige

formål, primært videnskabelig udforskning. Traktaten var gældende for en 30 års periode, og kunne således tages op til revision i 1991, hvilket imidlertid ingen af traktatparterne har anmodet om.

Wellington Konventionen

En række lande har gennem det seneste årti engageret sig i antarktisk forskning, bl.a. med henblik på at sikre nationale interesser. Alle FN medlemslande kan tiltræde traktaten, men kun lande, der kan dokumentere en betydelig selvstændig forskningsaktivitet, kan opnå konsultativ status. Der har internationalt været store forventninger til, at den i 1988 vedtagne såkaldte Wellington Mineral Konvention ville indebære mulighed for et »mineralregime« i Antarktis, således at de potentielle store ressourcer på land og i eller på havbunden ville kunne udnyttes kommercielt, evt. efter en international beskatning.

Det nationale forskningsengagement gennem det seneste årti har ikke været begrænset til de nationer, der traditionelt har stillet territoriale krav, men også, antagelig af langsigtede erhvervsmæssige grunde, af lande som Tyskland, Sverige, Finland, Polen, Indien og Japan.

En ændring i holdningen hos nogle af Antarktis-kravhaverlandene (Frankrig, Australien) motiveret af først og fremmest miljøbeskyttelseshensyn, førte imidlertid til, at disse lande ikke ville underskrive Wellington Konventionen, men ønskede en konvention om et omfattende »Miljøregime« for Antarktis. Forslag herom fremlagdes allerede i 1989. Det støttedes, navnlig efter at også

New Zealand tog afstand fra Mineral-konventionen, af flere lande. På et særligt møde mellem traktatstaterne i Chile i 1990 udarbejdedes en kompromistekst, der i 1991 førte til et protokoludkast, foreløbigt vedtaget af Antarktis-traktatparterne, på et møde i Madrid i april 1991. I forventning om regeringernes godkendelse af teksten skulle slutteksten have været undertegnet på 30-årsdagen for Antarktis Traktatens ikrafttræden, den 23. juni 1991. Protokollen ville betegne et afgørende brud med den hidtidige filosofi, idet den direkte forbyder al ikke-videnskabelig mineralaktivitet i Antarktis. En revision af aftalen kan først komme på tale om 50 år, og en ophævelse af forbudet vil kræve et flertal blandt de konsultative parter, og de ikke-konsultative parter tilgodeses ved krav om, at tillige et flertal af samtlige deltagere i protokollen skal tilslutte sig evt. forbudsophævelse. Da USA imidlertid ikke kunne godkende protokoludkastet, lykkedes det ikke at få slutteksten undertegnet, og sagen blev genoptaget i efteråret 1991, og et protokoludkast underskrevet i Madrid 4. oktober 1991.

Konsekvenserne af en skærpet miljøaftale for Antarktis kan få betydning for det arktiske område, idet store mineselskaber, der havde forventninger til et engagement i Antarktis, nu kan forventes at flytte interessen til det arktiske område med deraf følgende højere industrielt aktivitetsniveau.

International afspænding

Den seneste geopolitiske udvikling får også betydning for det arktiske område. En øget kommerciel interesse for ud-

nyttelse af arktiske ressourcer øger muligheden for grænsestridigheder landene imellem, i områder, der for blot få årtier siden af logistiske grunde var helt uden kommerciel interesse.

I den vestlige verden inden for NATO-samarbejdet har man gennem den »kolde krigs periode« kunnet iagttage, hvorledes nationer involveret i konflikter med nabolande har tillagt overordnede geopolitiske hensyn (som f.eks. samarbejdet NATO-landene imellem) større vægt end de direkte nationale, ofte kommercielle interesser. Et resultat af den geopolitiske udvikling med afspænding i forholdet mellem øst og vest kan blive, at de uundgåelige interessekonflikter eller stridigheder landene imellem fremover vil være vanskeligere at løse.

Ud over de tidligere nævnte konflikter omkring Jan Mayen, Hans Ø og Rockall i Nordatlanten eksisterer en række konfliktpotentialer i det arktiske område, f.eks. vedrørende fiskeriet i havet omkring Svalbard, grænsedragningen i kontinentalsokkel-området ved grænsen mellem Canada og Alaska, mellem Norge og USSR, og mellem USSR og Japan i forbindelse med øen Kunasjir øst for Hokkaido.

Transpolare søruter

Hvor tidligere meget store dele af polarregionen var nærmest utilgængelig på grund af isforholdene, har anvendelse af atomreaktoren som fremdrivningsmiddel helt ændret besejlingsmulighederne i Polhavet.

Verdens første atomdrevne skib, den amerikanske ubåd NAUTILUS, blev

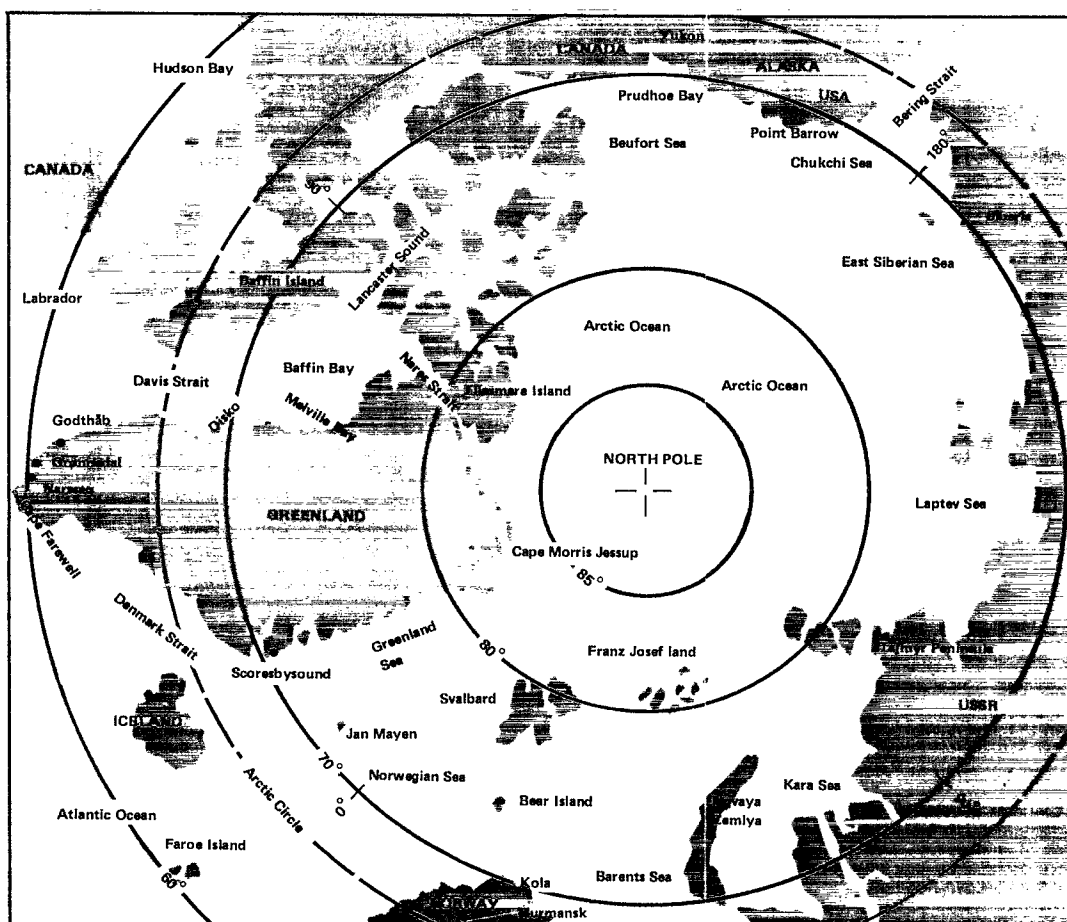


Fig. 7. Kort over polarområdet.

færdigbygget i 1954 og havde en hidtil ukendt aktionsradius på ca. 40.000 sømil (svarende til to gange jorden omkreds ved Ækvator). Dens driftsikkerhed blev demonstreret i august 1958 ved dens sejlads ind under Polhavets isdække nord for Alaska og ved i løbet af 96 timer at gennemsejle det centrale polbassin via Nordpolen til åbent farvand mellem Grønland og Svalbard. Denne færd blev ikke blot en teknisk triumf, men førte også til indsamling af ny værdifuld viden om havbunden og de

topografiske forhold i Polhavet samt ny viden om oceanografiske forhold i området, som f. eks. oplysninger om temperatur, saltholdighed, strømforhold og isdække. Denne udvikling er siden fulgt op af såvel USA som USSR samt andre nationer, heriblandt England, således at alene Murmansk i dag er hjemsted for omkring 120 atomdrevne eller konventionelle ubåde til arktiske operationer.⁵

Nordøstpassagen

Nordøstpassagen fra Atlanterhavet til

Stillehavet nord om Sibirien er flere tusinde sømil kortere end ruterne igennem Suezkanalen eller syd om Afrika. Denne passage blev første gang gennemsejlet af svenskeren A. E. Nordenskjöld i 1878-79, men har indtil nu ikke fået den betydning, Nordenskjöld forestillede sig.

Nordøstpassagen – eller den nordlige sørute, som den betegnes af Sovjetunionen – er blevet den vigtigste adgangsvej til Sibirien, dels til kystbyerne, dels til baglandet med alle dets mineralske ressourcer via de store sibiriske floder, der fører mange hundrede kilometer ind i landet. Mens sejsæsonen i 50'erne strakte sig over ca. 4 måneder var den i 70'erne øget til ca. 8 måneder (fra marts/april til december).

Sovjetiske ønsker om at holde ruten åben for trafik året rundt har resulteret i et omfattende skibsbygningsprogram, hvor f.eks. Finland har bygget serier af store isbrydere til Sovjet, hvorved der er sket en stor teknologioverførsel fra Vesten til USSR, der nu selv forestår bygning af meget store atomdrevne isbrydere, som f.eks. LENIN, ARKTIKA og SIBIR.

Atomdrevne isbrydere giver mulighed for sejlads over store afstande med fuld maskinkraft gennem isdækket hav, hvad en dieseldreven isbryder ikke kan, da den ikke kan medføre den nødvendige mængde af dieselolie. I august 1977 demonstrerede den sovjetiske atomisbryder ARKTIKA sin formåen ved som det første overfladeskib at sejle fra Murmansk via Taimyr-halvøen til Nordpolen og tilbage til Murmansk. Isbryderen gennemførte den 3.850 sømil lange tur

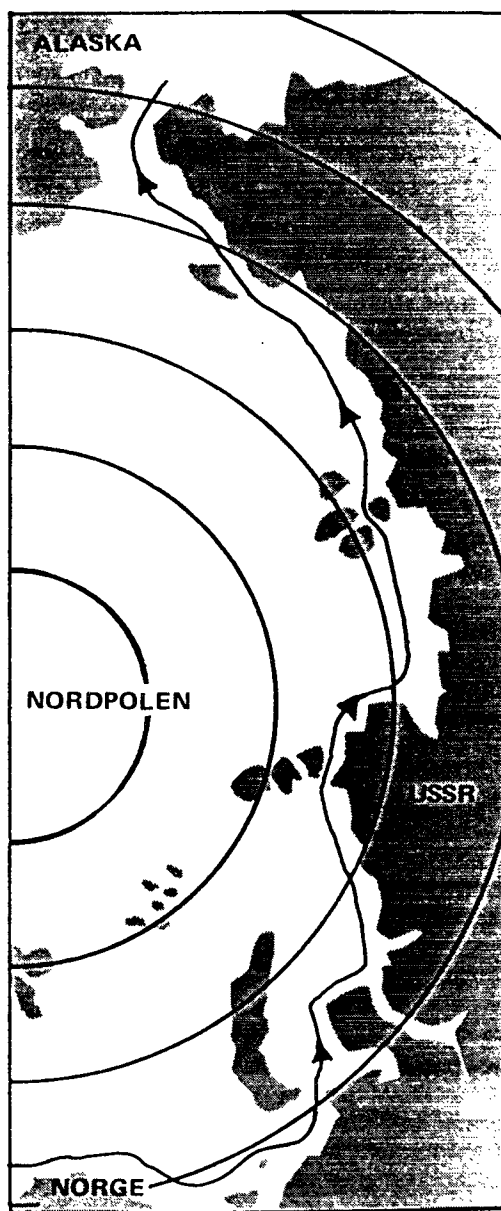


Fig. 8. Nordøstpassagen. Første gang gennemsejlet af den finsk-svenske opdagelsesrejsende N. A. F. Nordenskjöld i 1878-79. Nu overvejes mulighederne for kommerciel sejlads direkte mellem Berings Strædet og Nordatlanten.

med en gennemsnitshastighed i typisk 3-4 m tyk is på 11,5 knob.⁶

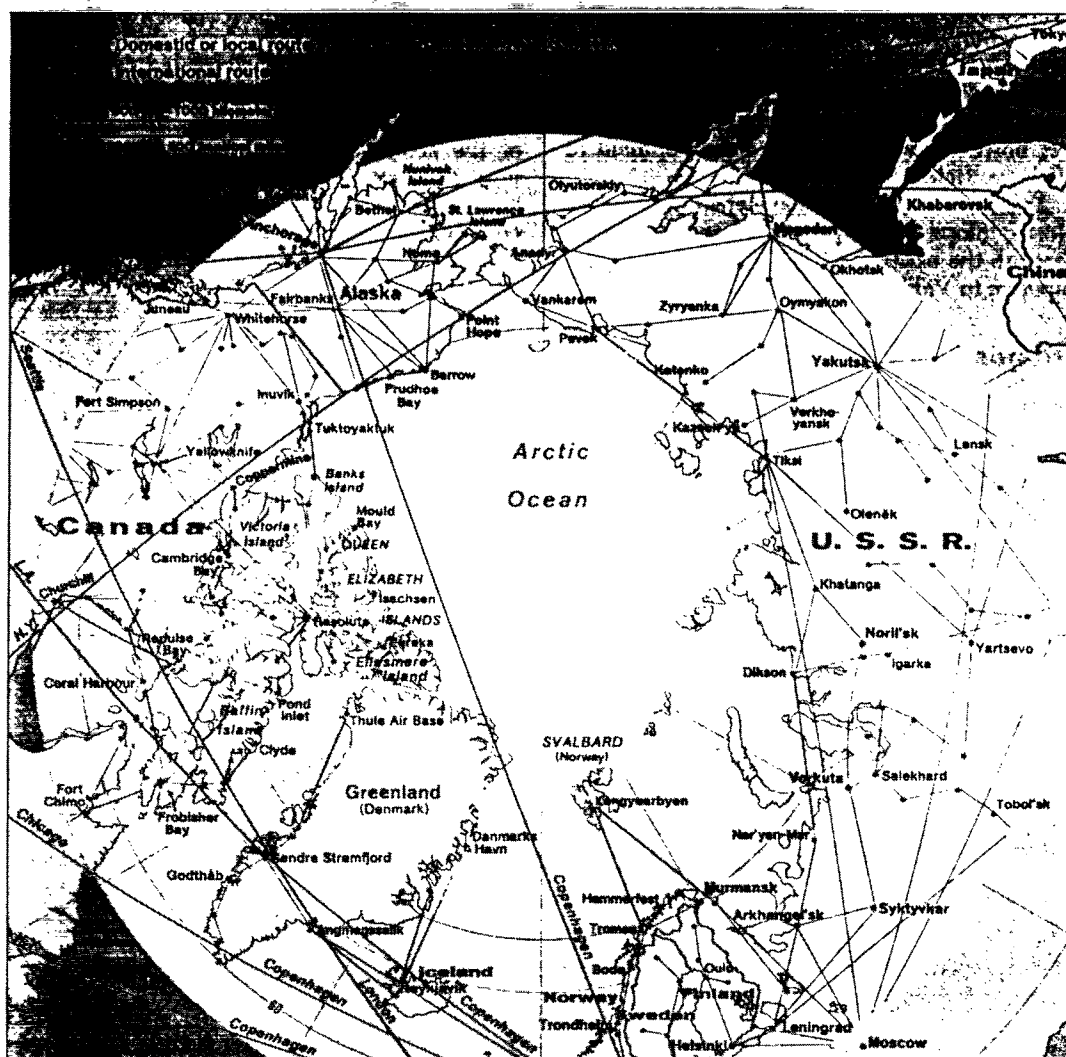


Fig. 9. Kort over nogle af de nationale og internationale flyruter i det arktiske område. Tendensen er, at flere og flere interkontinentale flyruter passerer polarområdet for flyvning non-stop mellem destinationerne. For container-fragtflyene gælder imidlertid, at det af økonomiske grunde er langt mere fordelagtigt at mellemlande for brændstoppåfyldning, for dermed at kunne tage større betalende last. Et kommercielt fly som Boeing 747-300 laster 72 t og har en rækkevidde på 10.500 km, og forbruger ca. 10 t brændstof i timen, hvorfor en mellemlanding midtvejs åbner mulighed for 50 t større betalende last. De største i dag anvendte transportfly er den russiske Antonov-124/Condor, der med max. last på 150 t har en rækkevidde på 4.200 km og den amerikanske C-5B Galaxy, der med max. last på 125 t også har en rækkevidde på 4.200 km.

Kortet kan findes i tidsskriftet GRØNLAND no. 5 1980 p. 144, Jørgen Taagholt: Forskning i Polhavet.

Sovjetiske isbrydere har gennem de efterfølgende år flere gange sejlet til Nordpolen, men i september 1991 har

de to første skibe fra den vestlige verden, den svenske statsisbryder ODEN og det tyske polarforskningskib PO-

LARSTERN været på Nordpolen som et led i deres videnskabelige arktiske togter.

Som følge af den teknologiske udvikling, hvor Polhavet i stigende grad kan besejles året rundt, og hvor USSR har høstet stor erfaring og ekspertise i forbindelse med besejling af den nordlige sørute nord om Sibiren, mere af hensyn til transport ind og ud af de sovjetiske nordområder end af hensyn til transittrafik Stillehavet-Atlantehavet, er der en øget international interesse for anvendelse af Nordøstpassagen.

Havretsproblemer omkring Nordøstpassagen

Som aftalt i afsnittet om territorialfarvandet og internationale stræder udvidede Sovjetunionen territorialfarvandet til 12 sømil i et dekret af 13. juni 1927. Udvidelsen af territorialfarvandet til 12 sømil fra hver kystlinie bevirker, at nationale stræder smallere end 24 sømil vil være at opfatte som territorialfarvande med deraf gældende regler om fredelig, uskadelig passage. I et efterfølgende dekret af 5. august 1960 fastslår USSR imidlertid, at have, havbugter og stræder, der historisk set altid har tilhørt Sovjet, betragtes som interne have, hvor Sovjet ikke accepterer fremmede skibes uskadelige, fredelige passage, i strid med international havret.

I 1960 forsøgte USA i overensstemmelse med international havret at gennemsejle Nordøstpassagen med en amerikansk statsisbryder, der imidlertid blev afvist fra sovjetisk side. Omkring 1978-80 forsøgte Sverige at få sovjetisk accept af fredelig passage med den svenske statsisbryder YMER udrustet

som forskningsskib med et internationalt sammensat hold af forskere repræsenterende arktiske forskningsgrene, som en mindeekspedition for Nordenskjolds første gennemsejling af Nordøstpassagen i 1878-79. Sverige, der ikke opnåede sovjetisk autorisation, måtte imidlertid opgive planerne, hvorefter YMER 80 ekspeditionen gennemførtes i farvandene omkring Svalbard og Nordøstgrønland.

Nye planer for Transpolare skibsruter

De ændrede geopolitiske forhold samt den teknologiske udvikling bl. a. inden for skibsbygning, atomenergi samt satellitnavigation og satellitsovervågning øger interessen for at vurdere de kommercielle aspekter i forbindelse med transpolare skibsruter for fragt mellem Stillehavet og Nordatlanten via det centrale polbassin. Der udføres i øjeblikket feasibility-studier i et samarbejde mellem forskellige institutioner i USA, Norge og USSR. Der er f.eks. 12.000 sømil mellem Yokohama og Hamburg via Suez-kanalen, men via Polhavet kun ca. 7.000 sømil. Om fordelene ved den kortere sejlroute kan opveje krav om isbryderassistance og isforstærkede fragtskibe og risiko for indefrysning er under vurdering i de nævnte studier.

Transpolare flyruter

I overensstemmelse med international havret har kyststaten overhøjhed over såvel landområder som territorialfarvande samt luftrummet herover. Herudover er der i ICAO-regie enighed om ansvaret for flykontrol og flyredningstjeneste, hvor det arktiske område er op-

delt i regionale Flyve Information Regioner (FIR), hvor dansk ansvarsområde omfattende grønlandsk FIR er vist på fig. 10.

Fra 1954, hvor SAS introducerede transpolare kommercielle flyruter, er der sket en rivende udvikling. Som det fremgår af kortet fig. 9, er de før så øde polare havstrækninger i dag genstand for en omfattende international flyaktivitet. Grønlandsk FIR passeres således årligt af ca. 5.600 fly.

Atter som følge af den geopolitiske udvikling er der fra kommerciel side fremført idéer om en international koordination af specielt den interkontinentale flyfragttrafik via en mulig ny international flyfragtterminal på det eksisterende dansk-amerikanske forsvarsområde ved Thule. Som det fremgår af tabel 1, ligger Thule ideelt for transporter mellem Europa incl. store dele af USSR og det vestlige Nordamerika og det østlige Asien.

Kommer ovennævnte idéer eller dele deraf til udførelse, vil det atter medføre en ændring af aktivitetsniveauet i de for årtier siden helt uberørte arktiske strøg, med deraf ændrede interesser og konfliktmuligheder. Som det ses på figur 10 omfatter dansk/grønlandsk ansvarsområde for flyredningstjeneste en fjerdedel af Polhavet, en kendsgerning, der hidtil ikke har givet anledning til problemer.

Usikker fremtid

Den del af folkeretten, der benævnes havretten, har gennem de sidste 3-400 år gennemgået en cyklus. Igennem århundreder har staterne fra 1600-tallet anerkendt princippet om det frie hav, hvor alle stater per tradition har lige ret til sejlads, fangst og fiskeri, baseret på den klassiske opfattelse, at havenes rigdomme var uudtømmelige. Den praktiske anvendelse af moderne teknologi har vist os noget andet. Princippet om havenes frihed er blevet anvendt som en frihed til at overfiske, forurene, dumpe og udnytte havbundens ressourcer. Som følge heraf kan vi i dag konstatere, at helt andre principper end just frihed er ved at være dominerende. Nordsøen ophørte med at være et frit hav i 1977 og siden er næsten hele det nordatlantiske område inddelt i zoner af den ene eller den anden art. Og som man ser på kortet, fig. 3, er det kun meget begrænsede områder, der i egentligste forstand fortsat kan karakteriseres som frit hav.

Oprettes der ikke en ny retsorden på havet, f.eks. gennem en ikrafttræden af FN's konvention om havretten, risikerer man, at disse zoneområder gradvist belægges med større og større nationale restriktioner, og gennem den krybende jurisdiktion efterhånden opnår status af territorialfarvand med deraf følgende begrænsninger i den frie bevægelse og

Side 51:

Tabel 1. Afstande i Sømil mellem Thule AB og lokaliteter i den østlige og vestlige hemisfære, fra det amerikanske forslag om at oprette en international flygodsterminal på Thule AB. De korteste flyruter følger storkredler, og når man betragter en globus ser man, at Thule ligger ganske centralt for interkontinentale flyruter i den nordlige hemisfære.

Eastern Hemisphere:

Longyearbyen (Svalbard)	900
Murmansk (railhead)	1500
Sagastyr (Lena waterway)	1600
Arkangelsk	1800
Karaul (Yenisey waterway)	1800
Stockholm	1800
Anadyr (future rail-air-sea?)	1900
Salekhard (Ob waterway)	1900
Helsinki	1900
Leningrad	2000
London	2100
Moscow	2300
Yakutsk	2300
Paris	2300
Warsaw	2300
Magadan	2400
Sverdlovsk	2500
Kiev	2500
Kuybyshev	2600
Petropavlovsk	2700
Barcelona	2700
Madrid	2700
Lisbon	2700
Vienna	2700
Rome	2800
Sofia	2900
Algiers	3000
Casablanca	3000
Istanbul	3000
Irkutsk	3000
Khabarovsk	3100
Tunis	3100
Tibilisi	3200
Athens	3200
Baku	3300
Tripoli	3400
Alma Ata	3400
Vladivostok	3500
Tashkent	3500
Tehran	3600
Damascus	3600
Bagdad	3700
Cairo	3700
Kabul	3800
Kuwait	4000
Ryadh	4200

Western Hemisphere:

Tuktoyaktuk (petroleum)	1100
Prudhoe Bay (petroleum)	1200
Churchill (railhead)	1300
Hay River (railhead)	1400
Fairbanks (railhead/refinery)	1500
Fort Nelson (railhead-water)	1600
Anchorage (air-rail-sea)	1800
Edmonton (railhead)	1800
Winnipeg	1800
Prince George	1900
Halifax (railhead)	2000
Montreal	2000
Calgary	2000
Minneapolis	2100
Toronto	2100
Vancouver	2100
Seattle	2200
New York	2300
Chicago	2300
Portland	2400
Baltimore-Washington	2400
Omaha	2400
Columbus	2400
Indianapolis	2400
Kansas City	2500
Salt Lake City	2500
Denver	2500
Norfolk	2600
Memphis	2700
Atlanta	2700
Oklahoma City	2700
San Francisco-Oakland	2800
Dallas-Fort Worth	2800
Montgomery	2800
Albuquerque	2800
Phoenix	2900
Miami	3000
New Orleans	3000
Houston	3000
El Paso	3000
Los Angeles	3000
Tallahassee	3000
Miami	3300
Havana	3400
Mexico City	3700
Panama	4200

samhandel, og med igen deraf følgende uoverskuelige sikkerhedspolitiske konsekvenser.

Noter:

1. Sir Francis Raleigh, 1552. (Kilde: B. P. Potter, 1924, *The freedom the Seas in History, Law and Politics*, New York, Longmans Green & Co., s. 84).
2. Lovtidende A 1980, hæfte 26 af 14. maj 1980: Bekendtgørelse om fiskeriterritoriet ved Grønland.
3. Jørgen Molde: Isens Folkeretlige Status, med særligt henblik på grønlandske forhold. *Tidsskrift for Søvesen*, juli/august 1982, p. 199-226.
4. IMCO = Intergovernmental Maritime Consultative Organization under FN oprettet i 1959, i 1982 ændret til IMO = International Maritime Organization.
5. Bach & Taagholt: *Greenland and the Arctic Region - resources and security policy. The information and Welfare Service of the Danish Defence*, Copenhagen 1982.
6. De Forenede Nationers Havretskonvention. Udenrigsministeriets uofficielle oversættelse. Maj 1988.

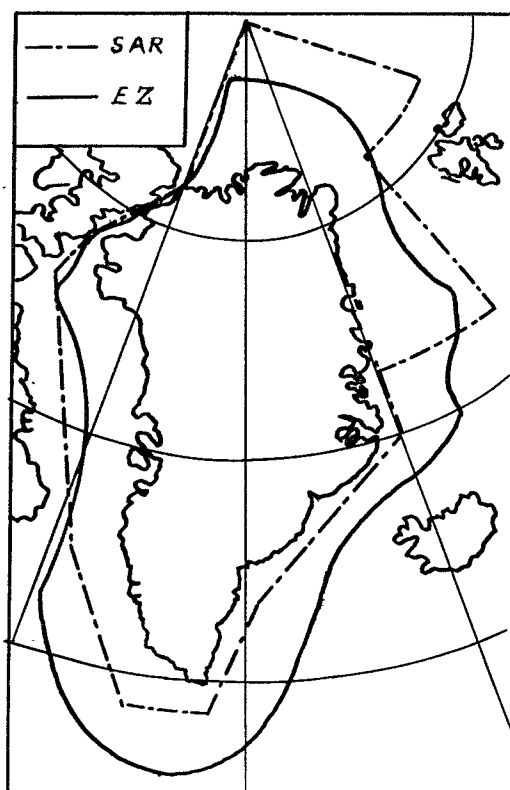


Fig. 10. Kort over det danske arktiske ansvarsområde for flyredningstjenesten. Kortet viser det danske ansvarsområde i Nordatlanten og Polhavet for flyredningstjenesten mærket SAR = Search and Rescue, samt skitse af økonomisk/fiskeri-zone mærket EZ omkring Grønland.