

Nr 9.

Ankom till riksdagens kansli den 7 maj 1918 kl. 4 e. m.

*Andra kammarens femte tillfälliga utskotts utlåtande, nr 9,
i anledning av väckt motion om skrivelse till Kungl.
Maj:t angående beredande efter krigets slut av fri till-
gång till »bunkers» för svenska fartyg i oceantrafik.*

I en inom andra kammaren väckt till utskottet remitterad motion, nr 269, har herr *Thore* hemställt »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville hemställa, att Kungl. Maj:t måtte vidtaga åtgärder för att vid krigets slut söka bereda svenska fartyg, sysselsatta i oceantrafik, möjlighet att, fria från för dessa fartyg särskilt betungande villkor, intaga »bunkers» å de viktigaste kolningsstationerna».

Till stöd för sitt yrkande har motionären framhållit bl. a. följande:

»Bland de vedervärdigheter, som under rådande världskrig den svenska ång- och motorbåtsflottan vid uppehållande av utrikes trafiken har att kämpa med, utgör svårigheten att erhålla bränsle — kol och brännolja — för maskinens drift en bland de mest framträdande. Vid åtskilliga tillfällen ha de krigförande makterna — och det är ju hos dessa som naturtillgångarna av nämnda förnödenhetsartiklar huvudsakligen äro att söka — lagt betydande hinder för de neutrala nationernas fartyg att förnya sina kol- och brännoljeförråd, varigenom resans fortsättande ofta omöjliggjorts. Bränslet för fartygets drift har blivit ett medel bland flera andra att utöva tryck på den neutrala sjöfarten för att mer och mer bringa den i beroende av de krigförande. I fråga om den i allmän fart sysselsatta neutrala handelsflottan ha tydligen England och Amerika, som besitta det övervägande antalet av kolstationer utefter världshavens trafikvägar, ett dominerande

inflytande. Inom Östersjön är det däremot Tyskland, som dikterar villkoren för fartygens förseende med kolbränsle.

Före kriget voro de uteslutande fastlandens kuster och å öarna i världshaven till mer än ett hundratal strödda kolningsstationer, utan några som helst restriktioner eller olikheter i behandlingssättet gent emot kunderna, tillgängliga för alla nationers fartyg. Man kan säga, att dessa anhaltspunkter, där fartygen kunde förnya sina förråd, så att säga hämta förnyad kraft att bringa laddningen till den slutliga hamnen, genom denna sin i viss mån internationella karaktär haft en utomordentlig betydelse för befrämjande av världshandeln. En skarp tävlan har ägt rum mellan de olika stationerna för att kunna erbjuda den förbipasserande trafiken de största förmånerna i form av billigaste pris och snabb expedition. Och över huvud har genom konkurrensen sinsemellan samt frånvaron av tullskrankor och andra handelsrestriktioner å de för sjöfartens behov inom nämnda friområden magasinerade förbruksartiklar handelns frihet här uppnått sin högsta potens.

Det torde för en var, som följt med krigets inflytande på den internationella samfärdseln, vara bekant, att kolningsstationerna ej längre utgöra de fordom fria handelsområdena. Även här ha restriktioner i fråga om utlämnande av förnödenhetsartiklar gjort sig gällande, som kännbart träffat icke minst den svenska sjöfarten. Steg för steg, på grund av det nödvång som kriget skapat, har det förut restriktionsfria utlämnandet av varor ersatts med klausuler, som bestämma olika behandlingssätt för olika nationers fartyg och för olika fartyg tillhörande samma nation. Ja, så långt har det gått, att kolningshamnarna, i stället för att tillföra fartygen ökad impuls till resans fortsättande, i många fall blivit fångsel, där skeppen hållas kvar.»

Sedan motionären härefter meddelat utdrag ur de nyligen utfärdade amerikanska bunkersföreskrifterna, fortsätter motionären:

»Tydligen föreligger, genom de här ovan åberopade föreskrifterna, ett klavbindande av den neutrala sjöfarten, som hindrar denna sjöfart att utnyttjas på ett sätt, som för det ifrågavarande neutrala landet är förmånligast. Restriktionerna och kontrollen äro faktiskt av den art, att, om de i fortsättningen skola bli gällande, en neutral sjöfart på amerikanska hamnar eller berörande de kolstationer, som dirigeras från Förenta Staterna, faktiskt omöjliggöres.

Nu är att förmoda, att den återgång till äldre tiders rättslöshet till sjöss, en återgång, som man före kriget ansåg vara helt och hållet uteslu-

ten, skall upphöra i och med det kriget slutat. Åtminstone betygas, och kanske mest högljutt från de läger, där den maritima rättslösheten tagit de mest groteska former, en allvarlig önskan att vid fredsslutet återställa havens frihet. Det genom kriget skapade nödläget är emellertid ej upphävt därigenom, att världsfreden kommer till stånd. Kvar står behovet för varje land att ersätta sina tömda förråd. Kvar står även oviljan och animositeten mot de hittillsvarande neutrala, som under kriget förmenas ha betingat sig fördelar på de stridandes bekostnad. Och att ransonerings- och kontrollföreskrifter gent emot dessa neutrala vid utlämnande av förnödenheter, dels på grund av den allmänna bristen på varor och transportmedel, dels förorsakad av den nyss nämnda animositeten, även i fortsättningen komma att tillämpas, kan man taga för givet.

Vad nu speciellt angår den neutrala, vi mena i första hand den svenska oceangående sjöfartens förseende med »bunkers», så måste det vara tydligt för en var, att en efter kriget fortsatt restriktion på denna för vår sjöfart oundgängliga nödvändighetsvara, även om en sådan restriktion tillämpas i långt mildare grad än vad för närvarande är fallet, måste bli ödesdiger. Efter alla tecken att döma går det svenska fartygstonnaget en ytterligare decimering till mötes. Skall härtill komma, att våra fartyg efter krigets slut genom restriktioner, kontroll av ägarnes affärsförbindelser med mera eller genom att debiteras högre avgifter för bunkers, hindras i trafiken eller bli utsatta för en illojal konkurrens, då torde snart viktiga svenska sjöförbindelser över världshaven få inställas.

Spörsmålet, som här framdragits, är av den viktiga beskaffenhet, att det oundgängligen kräver statsmakternas uppmärksamhet. Allaredan nu bör man tänka sig in i den situation, som uppstår vid krigets slut; man måste planera för fredsberedskapen. De åtgärder, som kunna ifrågakomma för att bereda det svenska fartygstonnaget en möjligast gynnsam behandling å de viktigare stationerna för intagning av bunkers, höra dels till det handelspolitiska området, dels kan man tänka sig åtgärder av mera rent ekonomisk art.

Till de senare skulle jag vilja räkna åtgärder, från inhemska rederiers sida eller från svenska rederier i förening med andra skandinaviska rederier samt under samverkan och bistånd från export- och importfirmor eller sammanslutningar av sådana firmor i Sverige eller Skandinavien, samt likaledes med stöd av respektive regeringar, för anordnande av depåer för »bunkers» å vissa viktiga kolningsstationer utefter världs-

havens allmänna trafikvägar, exempelvis vid Suezkanalrouten, Panama-kanalen, i Las Palmas, Brasilien och W. Indien.

Handelspolitiska åtgärder, som kunna ifrågasättas för uppnående av ovannämnt syfte, måste gå ut på att den svenska regeringen låter sig angeläget vara att snarast möjligt och i varje fall, då frågan om konkreta åtgärder för återställande av havens frihet vid fredslutet blir aktuell, på diplomatisk väg söka befrämja spörsmålet om kolningsstationernas, vid utlämnande av bunkers åt de sjöfarande, förut påpekade restriktionsfria och internationella karaktär.»

I anledning av motionen har utskottet infortrat utlåtanden från kungl kommerskollegium och Sveriges redareförening, varjämte på utskottets begäran professorn C. A. Reuterskiöld samt friherre Lage Staël von Holstein inkommit med skriftliga yttranden till utskottet. De inkomna handlingarna biläggas detta utlåtande.

*Utskottets
yttrande.*

Enligt utskottets förmenande torde det vara uppenbart att motionären påvisat en fråga av synnerlig vikt i handelspolitiskt avseende. Efter krigets slut väntas ju komma att uppstå dels ett livligare varuutbyte länder emellan, dels ock en skarp konkurrens mellan olika stater på handelns och sjöfartens områden. Under sådana förhållanden synes det vara angeläget att redan nu vidtaga sådana förberedande åtgärder, som kunna bli till gagn i framtiden. Bland de önskemål av olikartad beskaffenhet, statsmakterna synas böra inrikta sig på att tillgodose, är också behovet av fri tillgång till bunkers för vår betydande oceangående handelsflotta. Såsom i motionen framhållits torde åtgärder för nu berörda ändamål tänkas förekomma i två särskilda hänseenden. Det ena är upprättande å lämpliga platser av särskilda »depåer» för bunkers. Den andra vägen, som icke utesluter den förstnämnda utan synes böra utnyttjas samtidigt med denna, är att på diplomatisk väg söka åstadkomma sådana överenskomelser, varigenom svenska fartyg tillförsäkras att vid behov kunna erhålla bunkers i utländska hamnar. Om den förstnämnda vägen gäller, att utsikterna att nu åstadkomma något resultat äro synnerligen små. Det torde väl också varit huvudsakligen detta, kungl. kommerskollegium avsett i sitt yttrande, »att utsikterna att vinna något med på förhand vidtagna åtgärder i motionens syfte äro så små, att kollegium för sin del icke kan förorda, att häråt ägnas den möda och kostnad, vilka givetvis bleve förbundna med sådana åtgärder». Utskottet anser sig icke heller böra förorda att

åtminstone för närvarande några åtgärder av nu ifrågavarande beskaffenhet företagas. Det synes emellertid vara av vikt, att statsmakterna ha sin uppmärksamhet riktad på frågan för att vid lämpliga tillfällen kunna ingripa, något som närmast får antagas kunna ske genom understödjande på lämpligt sätt av enskilda rederiers strävanden i samma riktning. I fråga om de diplomatiska åtgärderna anser sig utskottet av naturliga skäl ännu mindre kunna uttala sig om den lämpliga tidpunkten för ett ingripande. Genom inkomna yttranden synes emellertid vara ådagalagt, att det måste anses särdeles angeläget, att något göres för avhjälpan av den lucka i folkrättsligt hänseende, som föreligger däruti, att tillgången till bunkers åt fartyg i utlandet ej synes vara i erforderlig omfattning folkrättsligt garanterad. Enligt utskottets förmenande är det av synnerlig vikt, att statsmakterna ha dessa spörsmål i sikte och, om icke förr, så åtminstone då vid krigets slut arbetet på folkrättens område får antagas komma att återupptagas samt mellanfolkliga överenskommelser av olika slag kunna förväntas, icke försitta de lämpliga tillfällen, som kunna inträffa.

Utskottet har visserligen klart för sig, att samma intresse för denna fråga bör kunna förutsättas hos regeringen, vare sig riksdagen inkommer med framställning i ärendet eller icke, men då ärendet nu kommit på tal och utskottet, som förut framhållits, anser detsamma vara av stor vikt, har utskottet ansett sig böra tillstyrka en skrivelse i motionens syfte.

I anslutning till det anförda och med anledning av ifrågavarande motion får utskottet sålunda hemställa,

att andra kammaren måtte för sin del besluta, att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t täcktes hava sin särskilda uppmärksamhet riktad på vikten av att bereda tillgång till »bunkers» för svenska oceangående handelsfartyg samt, när så lämpligen kan ske, vidtaga åtgärder i sådant syfte.

Stockholm den 7 maj 1918.

På utskottets vägnar:

Alex. Thore.

Närvarande vid ärendets slutbehandling: herrar *Thore, Hagman* i Stockholm, *Ericson* i Funäsdalen, *Hedlund* i Östersund, *Andersson* i Nacka, *Carlström, Nilsson* i Vibberbo, *Lidström* och *Olsson* i Norrhyttan.

*Bilaga 1.**Till Riksdagens Andra kammarens femte tillfälliga utskott.*

Sedan Kungl. Kommerskollegium genom nådig remiss anbefallts avgiva och till Eder överlämna yttrande rörande en av herr *Thore* inom andra kammaren väckt motion, nr 269, om skrivelse till Kungl. Maj:t angående beredande efter krigets slut av fri tillgång till »bunkers» för svenska fartyg i oceantrafik, får Kollegium anföra, att Kollegium håller före, att utsikterna att vinna något med på förhand vidtagna åtgärder i motionens syfte äro så små, att Kollegium för sin del icke kan förorda, att häråt ägnas den möda och kostnad, vilken givetvis bleve förbunden med sådana åtgärder.

Stockholm den 3 april 1918.

K. A. FRYXELL.

Nils Carlsson.

Gordon Ernberg.

*Bilaga 2.**Till Riksdagens Andra kammarens femte tillfälliga utskott.*

Sedan utskottet i skrivelse den 15 februari 1918 berett Sveriges Redareförening tillfälle inkomma med yttrande över i kammaren av herr *Thore* väckt motion nr 269 om skrivelse till Kungl. Maj:t angående beredande efter krigets slut av fri tillgång till »bunkers» för svenska fartyg i oceantrafik, får föreningen,

som anser sådant tillhandahållande av »bunkers» vara för den svenska ocean-
gående sjöfarten av synnerligen stor betydelse, härmed vördsamt uttala sig för
en tillstyrkan av i motionen föreslagen åtgärd.

Göteborg den 13 mars 1918.

Sveriges Redareförening.

JUSTUS A. WALLER.

Einar Mellander.

Bilaga 3.

Till Riksdagens Andra kammarens femte tillfälliga utskott.

I anledning av ärade skrivelsen av 9 dennes, ber jag få svara följande. Gällande eller hittills ingångna handels- och sjöfartstraktater eller internationella allmänna avtal hava i regel icke innehållit direkta bestämmelser angående kolning och proviantering m. m. Då sådana undantagsvis förekommit, ha de väsentligen avsett örlogsfartyg vare sig under krig såsom krigförande makt tillhöriga eller såsom neutrala eller ock oberoende av krig såsom tillhörande andra fördragsparten. Dessa bestämmelser visa därför allenast, att med avseende å särskilda förhållanden den garanti för frihet att erhålla kol, proviant m. m., som ligger i dylika avtal, ansetts behöflig vare sig till frihetens skydd eller till dess begränsning.

De föreskrifter åter, som traktaterna innehålla angående fartygs behandling i allmänhet och som vanligen hänvisa till behandling antingen i likhet med nationella fartyg eller såsom mest gynnad nations fartyg, hänföra sig regelmässigt till avgifters erläggande och kontrollen, men icke till friheten att intaga kol eller proviant, varemot friheten att lossa och lasta varor i övrigt visserligen däri reglerats. Under sådana förhållanden kan sägas, att den hittills under fred faktiskt rådande friheten att å kolstationer eller i hamn intaga förråd för fartyget självt väsentligen berott av praxis, utan att hava fått stödet av ett uttryckligt traktatserkännande. Även om man skulle kunna hävda den uppfattningen, att ifrågavarande praxis övergått till internationell sedvanerätt, måste dock erinras, att den sedvanerätt, som möjligen före världskriget utbildats och vunnit stadga, genom detta krig högst väsentligt avbrutits och icke kan utan vidare väntas återupplivad efter krigstillståndets eventuella avslutande. Och att ur

traktaterna frameducera en bevisning, för att sagda frihet varit förutsatt eller underförstådd, vore visserligen icke alldeles ogörligt, men att dess bindande kraft icke vore vid ett bestridande från annan makts sida mycket värd, t. ex. vid en skiljedom, är å andra sidan alldeles visst.

Under sådana förhållanden saknas icke skäl för att vid ordnandet av framtida sjöfart genom internationella avtal eller partikulära traktater mellan skilda makter även upptaga uttryckliga föreskrifter i det berörda avseendet. Härtill finns så mycket större anledning, som de ovan berörda undantagsfallen, då frihet till kolning m. m. förbehållits örlogsfartyg, skulle kunna åberopas som stöd i viss mån för att andra fartyg icke ägt någon verklig rätt i detta hänseende, utan blott faktiskt tolererats i utövning av samma frihet, som alltså, om den ej direkt erkännes, skulle kunna ensidigt indragas under ändrade omständigheter.

I hopp att det sagda måtte finnas utgöra tillräckligt svar å frågan, har jag äran teckna

med utmärkt högaktning

C. A. Reuterskiöld

prof. juris publici et gentium.

Uppsala den 12 april 1918.

Bilaga 4.

Till Riksdagens femte tillfälliga utskott.

I brev av den 9 april har jag anmodats att, med anledning av motion om skrivelse till Kungl. Maj:t angående beredande efter krigets slut av fri tillgång till bunkers för svenska fartyg i oceantrafik, yttra mig om de folkrättsliga betingelserna för en allmän eller separat diplomatisk överenskommelse, varigenom svenska fartyg efter kriget tillförsäkrades bunkers å villkor, motsvarande dem, som före världskriget voro rådande. Under beklagande av att ej genom någon mer fyllig utredning nu äga tillfälle belysa nämnda, synnerligen intressanta och viktiga spörsmål får jag till svar äran anföra följande.

Oavsett till skydd däremot slutna traktat, må det anses folkrättsligt givet, att en nation icke äger tvinga en annan nations fartyg till att över hövan uppehålla sig eller utföra viss tjänst i dess farvatten. Lika allmänt gäller, att en nations fartyg äga ingå i och nyttja en annan nations hamnar, och ifrågakommer härvidlag nationell behandling i regel, om ock utan motsvarande folkrätts-

liga hemul. Undantag gäller givetvis för ett land som Kina, vilket icke erkänner en traktatsmässig handels- och sjöfartsfrihet annat än i begränsat omfång.

I fråga om leverans av proviant och bunkers står det tydligen varje land fritt att införa det ransoneringssystem, som omständigheterna kunna påkalla. Härvidlag kunna främmande fartyg knappast göra anspråk på nationell behandling och utsätta sig på så vis, under krig eller eljest rådande synnerlig knapphet å förnödenheter, för ett läge, som kan ge ett visst faktiskt underlag åt den folkrättsligt eljest utdömda angarierätten.

Enligt § 21 i 1783 års traktat mellan Sverige och Amerika äga dessa makters undersåtar i fall av trängande behov med sina fartyg inlöpa i de kontraherandes hamnar, varvid skall vara dem tillåtet att förse fartygen med allt som behöves för resans fortsättande, utan att på något vis hejdas eller hindras från att utlöpa ur ifrågavarande hamnar. Sverige såväl som Norge har under kriget utan framgång sökt åberopa detta stadgande, men, om traktaten överhuvud får anses gällande, synes det ej uteslutet, att åtminstone efter freden göra dess nog så kategoriska stadganden tillämpliga. Någon motsvarighet till denna artikel finnes ej i Sveriges övriga handels- och sjöfartstraktater.

Den i § 19 a) av 1907 års överenskommelse om neutraliteten under sjökrig stipulerade kolningsrätten har i kap. 1 § 5 d) av den svenska neutralitetskungörelsen av den 20 december 1912 med fullt fog gjorts fakultativ. Sverige har ej heller under världskriget tillhandagått främmande örlogsskepp med kol. Någon av reciprocitetsskäl betingad privilegierad ställning gent emot de krigförande kan å andra sidan därför ej av Sverige åberopas.

För den händelse handelskriget i Pariskonferensens mening kommer att fortsätta efter kriget, torde det vara att befara, att hart när lika stränga villkor som de i motionen anförda komma att uppställas för bunkring. Endast genom separatavtal i compensationens tecken kunde vådorna därav mildras, så att ej alltjämt bränslevarorna i viss mån komme att betraktas som ovillkorligt kontraband. Som mera sannolikt vill det dock synas, att krigströttheten eller Tysklands vilja kommer att åstadkomma ett fredsslut med garantier för havets frihet, vilket begrepp väl torde komma att omfatta seglationsfrihet å världshaven under för alla gemensamma villkor. För åvägabringandet av en sådan lösning är det ej otänkbart, att en skandinavisk aktion i det rätta ögonblicket kunde få sin betydelse. Särskilt inbjuda föregående avtal och förhandlingar om Suez och Panamakanalen till ett fastställande av regler, varigenom den internationella seglationsfriheten på lika villkor göres till en realitet beträffande de mellan-oceaniska förbindelserna. En sådan lösning utgör i viss mån ett korollarium till den av Interparlamentariska Unionen hävdade neutraliseringen av nämnda förbindelseleder.

I varje fall lärer världsbristen å bunkers mana till, att den svenska skepps farten söker skydda sig genom upprättande av egna stationer och depåer å de orter, som härvidlag främst komma i fråga. En del rederier lära redan hava vidtagit åtgärder i denna riktning och förskaffat sig nederlag särskilt av oljor å en del orter vid de stora trafiklederna. Statsbeslag torde dock härvidlag alltjämt kunna befaras. Tillskapandet av självständiga svenska kolstationer å främ-

mande territorier vore att betrakta som upprättandet av folkrättsliga servitut i analogi med Spaniens å Carolinerna, och torde åvägabringandet härav knappast låta sig tänka annat än genom tvåsidiga politiska överenskommelser. Sedan Danmark villkorslöst avhänt sig de västindiska öarna, torde för Norden Spetsbergens värde som kompensationsobjekt härvidlag ha stigit.

Med ovanstående rader har jag sökt antyda det diplomatiska läge, varmed det synes mig vara att räkna uti ifrågavarande hänseende. Som en ytterligare faktor att taga i betraktande vid eventuella underhandlingar vill jag slutligen nämna de analoga spörsmålen beträffande yrkesmässig lufttrafik. Det torde kunna åvägabringas riktlinjer för dessa spörsmåls lösning, som ur reciprocitets-synpunkt kunna visa sig värdefulla även för den svenska sjöfarten.

Stockholm den 17 april 1918.

Med utmärkt högaktning

Lage Staël von Holstein.

Fil. Dr, Jur. kand.