

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förhandlingarna om ett tillämpningsavtal till Förenta nationernas havsrättskonvention om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria om förhandlingarna om ett tillämpningsavtal till Förenta nationernas havsrättskonvention om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion.

Helsingfors den 26 januari 2023

Utrikesminister Pekka Haavisto

Lagstiftningsråd Sari Mäkelä

FÖRHANDLINGARNA OM ETT TILLÄMPNINGSAVTAL TILL FÖRENTA NATIONERNAS HAVSRÄTTSKONVENTION OM BEVARANDE OCH HÅLLBAR ANVÄNDNING AV MARIN BIOLOGISK MÅNGFALD I OMRÅDEN UTANFÖR NATIONELL JURISDIKTION**1 Bakgrund och avtalets syfte**

Förenta nationernas havsrättskonvention (FördrS 49 och 50/1996, nedan *FN:s havsrättskonvention*) som trädde i kraft 1994 reglerar staternas rättigheter och skyldigheter när det gäller användningen av oceanerna, deras tillgångar samt skyddet av den marina miljön, och den anses allmänt utgöra den rättsliga ramen för all havsrelaterad verksamhet. Två tillämpningsavtal har ingåtts om havsrättskonventionen: avtalet från 1994 gäller tillämpningen av del XI i konventionen (FördrS 49 och 50/1996) och avtalet från 1995 gäller konventionens bestämmelser om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd FördrS 80–82/2003).

I egenskap av parter i havsrättskonventionen deltog Europeiska unionen och dess medlemsstater i FN:s öppna, informella ad hoc-arbetsgrupp som sammanträdde 2006–2015 för att utreda bevarandet och den hållbara användningen av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion. Ad hoc-arbetsgruppen rekommenderade att ett nytt tillämpningsavtal till FN:s havsrättskonvention utarbetas och en förberedande kommitté inrättas innan det ordnas en regeringskonferens. Den förberedande kommitténs uppgift var att ge FN:s generalförsamling rekommendationer om innehållet i beståndsdelarna i avtalsutkastet.

Europeiska unionens råd bemyndigade den 18 mars 2016 kommissionen att på unionens vägnar förhandla vid den förberedande kommitténs möten när det gäller frågor som omfattas av unionens behörighet och där unionen har antagit bestämmelser. Utöver unionen deltog även EU:s medlemsstater i den förberedande kommitténs fyra sammanträden under 2016 och 2017. Den förberedande kommittén rekommenderade bland annat att FN:s generalförsamling snarast möjligt fattar beslut om att sammankalla en regeringskonferens.

Europeiska unionens råd bemyndigade den 19 mars 2018 kommissionen att inleda förhandlingar på unionens vägnar om ett internationellt och rättsligt bindande instrument inom ramen för Förenta nationernas havsrättskonvention om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion (nedan *BBNJ-avtal*) när det gäller frågor som omfattas av unionens behörighet och där unionen har antagit bestämmelser.

I enlighet med den resolution som FN:s generalförsamling antog i december 2017 (A/RES/72/249) inledde regeringskonferensen sitt arbete för att förhandla fram BBNJ-avtalet den 16–18 april 2018 i New York och har därefter haft fem två veckor långa förhandlingsmöten.

Det femte förhandlingsmötet fortsätter i New York den 20 februari och pågår fram till den 3 mars 2023.

I enlighet med resolutionen har regeringskonferensen behandlat de teman som ad hoc-arbetsgruppen enhälligt kom överens om i en paketslösning 2011, det vill säga marina genetiska resurser, inbegripet frågor om fördelning av nyttan av användningen av dem, områdesbaserade förvaltningsåtgärder, bland annat marina skyddsområden, miljökonsekvensbedömningar samt kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknik. Regeringskonferensen har dessutom behandlat mer allmänna övergripande frågor som till exempel allmänna principer, förfaranden för beslutsfattande och tvistlösning samt förhållandet till andra avtal och arrangemang. På delegationernas begäran utarbetade regeringskonferensens ordförande en första version av avtalsutkastet för ett förhandlingsmöte i augusti 2019. Därefter kunde förhandlingarna på grund av covid 19-pandemin fortsätta först i mars 2022 i begränsad sammansättning och fulltaligt i augusti 2022. Vid förhandlingsmötet i augusti gjordes betydande framsteg på alla delområden i avtalet.

I förhandlingarna beaktas konventionen om biologisk mångfald (FördrS 78/1994, nedan *CBD-konventionen*), som definierar biologisk mångfald och syftar till att den biologiska mångfalden ska skyddas, dess beståndsdelar nyttjas hållbart och den nytta som uppstår vid utnyttjande av genetiska resurser fördelas rättvist. I områden utanför nationell jurisdiktion tillämpas CBD-konventionen på processer och aktiviteter utförda under parternas jurisdiktion eller kontroll. Nagoyaprotokollet om tillträde till genetiska resurser samt rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid deras användning (FördrS 45–47/2016) hör till CBD-konventionen och tillämpas på genetiska resurser som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 15 i CBD-konventionen samt på den nytta som uppstår vid utnyttjandet av dem. Det tillämpas också på traditionell kunskap om genetiska resurser som omfattas av CBD-konventionens tillämpningsområde samt på den nytta som uppstår vid utnyttjandet av sådan kunskap.

2 Avtalets huvudsakliga innehåll

Utkastet till avtal är relativt omfattande och innehåller cirka 70 artiklar. Det består av en ingress och tolv delar, varav del I innehåller allmänna bestämmelser och delarna II–V behandlar de teman som ingår i paketslösningen från 2011. De övriga delarna gäller bland annat institutionella arrangemang, finansiering och tvistlösning.

Det föreslås att avtalet ska tillämpas på havsområden utanför nationell jurisdiktion, det vill säga på det fria havet och området (havsbottnen) som de definieras i FN:s havsrättskonvention. Med området avses djuphavsbottnen utanför de till den nationella jurisdiktionen tillhörande kontinentalsockeln och ekonomiska zonen. På Östersjön finns inga sådana områden utanför nationell jurisdiktion. Avtalet ska inte tillämpas på örlogsfartyg eller militära fartyg. På andra fartyg som ägs eller drivs av staten och som används för icke-kommersiella ändamål tillämpas endast avtalets bestämmelser om genetiska resurser, eftersom en stor del av havsforskningen utförs på statliga forskningsfartyg.

I del II finns bestämmelser om åtgärder som gäller genetiska resurser och nyttan av åtgärderna. Bestämmelserna i den delen gäller inte användning av fisk och andra biologiska tillgångar som

handelsvara och inte heller fiske som regleras i internationell rätt. De övriga parterna ska underrättas om insamling av genetiska resurser *in situ*, förvaringen av data om dem och om möjligt även om förvaringen av de ursprungliga proverna. Parterna ska säkerställa att de också informerar om åtkomsten till databaser och förvaringsplatser som hör till deras behörighet. De ska också informera om användning av genetiska resurser och kommersialisering av produkter som baseras på användningen. Tillgång till traditionell kunskap som ursprungsfolken besitter om genetiska resurser kan endast fås med ursprungsfolkets fria och informerade förhandssamtycke. I denna del anges det hur nyttan av de genetiska resurserna fördelas.

Del III gäller förfarandet för BBNJ-partskonferensens beslut om områdesbaserade förvaltningsåtgärder, inbegripet marina skyddsområden. Ett förslag som en part ensam eller tillsammans med andra lägger fram lämnas till sekretariatet, som offentliggör förslaget. Alla relevanta intressentgrupper konsulteras om förslaget när det omarbetats efter en preliminär granskning av partskonferensens teknisk-vetenskapliga organ, och intressentgruppernas respons offentliggörs. Det teknisk-vetenskapliga organet gör en rekommendation för partskonferensen om förslaget, som bearbetats med anledning av responsen, och partskonferensen fattar ett beslut. Parterna ska se till att verksamheter under deras jurisdiktion eller kontroll är förenliga med de förvaltningsåtgärder som beslutats inom ramen för BBNJ-avtalet, och rapportera till partskonferensen om genomförandet av förvaltningsåtgärderna. Det teknisk-vetenskapliga organet bedömer hur effektiva förvaltningsåtgärderna är och ger partskonferensen råd och rekommendationer om dem. BBNJ-avtalet inskränker inte andra behöriga parters beslutanderätt om områdesbaserade förvaltningsåtgärder, men genom avtalet eftersträvas inbördes samstämmighet och samordning av sådana åtgärder.

Del IV handlar om miljökonsekvensbedömning. Parterna ska säkerställa att de eventuella konsekvenserna för den marina miljön av verksamhet inom ramen för deras jurisdiktion eller kontroll bedöms och att bedömningsförfarandet inbegriper de element som anges i avtalet. Förfarandet ska vara transparent, inkluderande och proaktivt. Om en miljökonsekvensbedömning har gjorts inom ramen för något annat avtal eller någon annan organisation och den i tillräcklig mån motsvarar kraven i BBNJ-avtalet, behövs ingen ny bedömning. Rapporten om miljökonsekvensbedömningen ska offentliggöras. Också ett eventuellt beslut om att inte bedöma miljökonsekvenserna ska offentliggöras. I denna del fastställs det vilken aktör som fattar beslut om att en verksamhet som är föremål för miljökonsekvensbedömning får avancera. Parterna ska övervaka den tillåtna verksamhetens konsekvenser för den marina miljön och rapportera om dem. I denna del finns också bestämmelser om fortsatta åtgärder i fall att konsekvenserna är skadliga. Det teknisk-vetenskapliga organ som bistår partskonferensen ska utveckla standarder eller riktlinjer bland annat om bedömning av kumulativa konsekvenser, och partskonferensen ska behandla och godkänna dem. I avtalet behandlas också bedömningen av miljökonsekvenserna av program och planer.

Del V gäller den kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknik som verkställigheten av avtalet förutsätter. Med marin teknik avses bland annat anordningar, kunskap och rådgivning om marin vetenskap samt kompetens. Parterna ska samarbeta direkt och via andra relevanta instrument och organ för att bistå i synnerhet de parter som är utvecklingsländer för att de ska kunna uppnå avtalets mål. I avtalet regleras formerna och villkoren för kapacitetsuppbyggnaden

och överföringen av marin teknik. Kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknik som sker i enlighet med avtalet övervakas och utvärderas regelbundet.

Del VI innehåller bestämmelser om institutionella arrangemang. Avtalets högsta verkställande organ är partskonferensen, som biträds av sekretariatet. Genom avtalet inrättas också bland annat ett teknisk-vetenskapligt organ som underställs partskonferensen. En digital plattform som bygger på principen om *open access* inrättas som stöd för det informationsutbyte som avtalet förutsätter.

Del VII gäller finansieringen av avtalet och del VIII verkställigheten och efterlevnaden av avtalet. Bestämmelserna om lösning av tvister finns i del IX. Del X ålägger parterna att uppmuntra stater som står utanför avtalet att ansluta sig och anta lagstiftning som är förenlig med avtalet. I del XI förutsätts det att förpliktelserna enligt avtalet fullgörs med gott uppsåt. Slutbestämmelserna finns i del XII.

Flera frågor i utkastet till avtal är fortfarande olösta. De viktigaste gäller hur nyttan av användningen av genetiska resurser ska fördelas, de institutionella arrangemang som inrättas genom avtalet samt beslutsförfarandena för BBNJ-partskonferensen. Regeringskonferensens ordförande delade ut ett uppdaterat avtalsutkast (A/CONF.232/2022/CRP.12) halvvägs in i det femte förhandlingsmötet som ordnades i augusti 2022 och en ytterligare ny version (A/CONF.232/2022/CRP.13) av det uppdaterade avtalsutkastet på den sista mötesdagen. Inte heller det senare av dessa utkast innehåller ännu resultaten av de förhandlingar som fördes i små grupper under den sista mötesdagen eller ordförandens kompromissförslag. Regeringskonferensens byrå är inte enig om vilken version av texten som ska utgöra grunden för de fortsatta förhandlingarna när det femte förhandlingsmötet fortsätter.

3 Avtalets rättsliga grund

Förhandlingarna om avtalet förs på Europeiska unionens vägnar i ett förfarande enligt artikel 218 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). I beslutet om förhandlingsmandatet anges artikel 192.1 (miljö) i EUF-fördraget som materiell rättslig grund. När frågan var aktuell ansåg statsrådet att den artikeln behövde tas in i kommissionens förslag till beslut. Enligt artikel 192.1 i EUF-fördraget ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén besluta om vilka åtgärder som ska vidtas av unionen för att uppnå de mål som anges i artikel 191. Avtalets materiella rättsliga grund kan anges exakt först när den slutliga avtalstexten har utarbetats.

4 Avtalets konsekvenser

Avtalets tillämpningsområde föreslås omfatta cirka hälften av jordens yta och cirka två tredjedelar av havsområdena. Det fria havet har stor betydelse för jordens biologiska mångfald. BBNJ-partsmötets behörighet att fatta beslut om områdesbaserade förvaltningsåtgärder samt

den miljökonsekvensbedömning som avtalet förutsätter i havsområden utanför nationell jurisdiktion ger betydligt fler verktyg för att skydda den biologiska mångfalden. Bestämmelserna om genetiska resurser främjar tillgången till och informationen om havsforskningsresultat. Kapacitetsuppbyggnaden och överföringen av marin teknik ser till att staterna har bättre förutsättningar att agera hållbart i internationella havsområden.

Det föreslagna avtalet som helhet främjar en mer övergripande kontroll över mänsklig aktivitet i oceanerna och möjliggör bättre balans mellan skydd och hållbar användning av marina tillgångar.

Avtalets finansieringslösning har ekonomiska konsekvenser. De organ som inrättas genom avtalet finansieras med avtalsparternas betalningsandelar. Ekonomiska konsekvenser uppstår också till följd av bestämmelserna om fördelning av nyttan av marina genetiska resurser.

5 Avtalets förhållande till lagstiftningen i Finland

Enligt statsrådets preliminära bedömning kommer avtalet att innehålla bestämmelser som omfattas av såväl EU:s som medlemsstaternas behörighet. Avtalet blir alltså ett blandat avtal som medlemsstaterna måste underteckna och godkänna nationellt. En slutlig bedömning av behörighetsfördelningen kan göras först när förhandlingarna har slutförts och hela avtalstexten är färdig.

Också avtalets förhållande till lagstiftningen i Finland utreds närmare i ett senare skede. Redan nu kan man dock konstatera att avtalet kommer att innehålla bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. I Finland regleras till exempel förfarandet för miljökonsekvensbedömning i lag.

6 Ålands behörighet

Utgångspunkten är att BBNJ-avtalet ska tillämpas i havsområden utanför nationell jurisdiktion, det vill säga på det fria havet och området (havsbottnen) i enlighet med FN:s havsrättskonvention. Avtalsbestämmelsernas förhållande till Ålands behörighet bedöms dock närmare i ljuset av avtalets slutliga innehåll.

7 Behandling av avtalet i Europeiska unionens organ och andra medlemsstaters ståndpunkter

Enligt de beslut som fattats av Europeiska unionens råd ska rådets arbetsgrupp för havsrätt (COMAR) vara den särskilda kommitté som avses i artikel 218.4 i EUF-fördraget.

Kommissionens förhandlingsmandat och de mål och innehållsliga ståndpunkter som kommissionen och medlemsstaterna tillsammans har preciserat inför avtalsförhandlingarna i arbetsgruppen för havsrätt motsvarar också statsrådets syn. Samarbetet för att vidareutveckla målen och ståndpunkterna har fortsatt intensivt under hela förhandlingsprocessen.

Unionen och dess medlemsstater har från första början ansett att BBNJ-avtalet är viktigt och understött ett så ambitiöst resultat som möjligt när det gäller skyddet av den marina miljön. I samband med toppmötet One Ocean i Brest den 9–11 februari 2022 lanserades på initiativ av Europeiska kommissionens ordförande Ursula von der Leyen en *High Ambition Coalition*, som strävar efter att ett ambitiöst BBNJ-avtal snabbt ska komma till stånd. Alla EU:s medlemsstater har från början ingått i koalitionen, och i december 2022 hade den över 50 medlemmar.

Riksdagens ståndpunkt bör enligt statsrådets aktuella bedömning finnas till hands före följande förhandlingsomgång, som börjar den 20 februari 2023.

8 Nationell behandling av avtalet

Utrikesministeriet har berett ärendet i samarbete med miljöministeriet. U-skrivelsen har behandlats i ett skriftligt förfarande i sektionen för yttre förbindelser, miljösektionen och sektionen för havspolitik den 12–17 januari 2023.

Till riksdagen lämnades en utredning (E 6/2016 rd) daterad den 15 februari 2016 om förslaget till förhandlingsmandat som gällde den förberedande kommittén. En utredning om förhandlingsmandatet som gällde regeringskonferensen lämnades i den kompletterande E-utredningen EK 3/2018 rd daterad den 16 februari 2018. En utredning om avtalsförhandlingarna lämnades i den kompletterande E-utredningen EK 8/2020 rd daterad den 20 maj 2020. Miljöutskottet omfattade statsrådets ståndpunkt enligt E-utredningen E 6/2016 rd och gav utlåtandet MiUU 5/2018 rd med anledning av den kompletterande E-utredningen EK 3/2018 rd. Miljöutskottet beslutade att inte vidta några åtgärder med anledning av den kompletterande E-utredningen EK 8/2020 rd. Utrikesutskottet godkände ett ställningstagande där utskottet omfattade statsrådets ståndpunkt enligt den kompletterande E-utredningen EK 8/2020 rd. Utskottet ansåg att EU:s starka pådrivande roll i avtalsförhandlingarna är viktig och konstaterade att avtalet skulle vara ett betydande steg för skyddet av havsområdena och stärka FN och det internationella regelbaserade systemet. Kommunikationsutskottet beslutade att inte vidta några åtgärder med anledning av den kompletterande E-utredningen 8/2020 rd.

9 Undertecknande, provisorisk tillämpning och ikraftträdande av avtalet

Eftersom förhandlingarna ännu pågår är tidpunkten för undertecknande ännu inte känd. Utkastet till avtal innehåller en bestämmelse om provisorisk tillämpning. Enligt den får en stat eller en organisation för ekonomisk integration ge sitt samtycke till provisorisk tillämpning av avtalet med en skriftlig anmälan till FN:s generalsekreterare, som är depositarie, i samband med undertecknandet eller deponeringen av anslutningsinstrumentet. Enligt avtalsutkastets ikraftträdandebestämmelse ska avtalet träda i kraft 30 dagar efter den dag då ett visst antal parter (som ännu

inte fastslagits) har anslutit sig. Därefter ska avtalet träda i kraft den trettionde dagen efter att anslutningsinstrumentet har deponerats.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet betonar behovet av att stärka den juridiska referensramen för det internationella miljöskyddet av världshaven i enlighet med statsrådets principbeslut om havspolitik, som godkändes 2019. Internationella avtal är av särskild vikt för att miljöproblem i havsområden ska kunna hållas under kontroll och lösas. Det bästa sättet att påverka havens tillstånd är att intensivt påverka förvaltningen, skyddet och den hållbara användningen av internationella havsområden.

Statsrådet anser att skyddet av den marina biologiska mångfalden är viktigt för att man ska kunna trygga en god miljöstatus och en hållbar användning av haven. Statsrådet betonar att man bör eftersträva att BBNJ-förhandlingarna resulterar i ett effektivt, pragmatiskt tillämpningsavtal som håller över tid och baseras på den juridiska referensram som FN:s havsrättskonvention utgör. För att den marina biologiska mångfalden i områden utanför nationell jurisdiktion ska kunna bevaras och användas hållbart bör tillämpningsavtalet också främja tvärssektoriellt samarbete och samordning mellan relevanta globala och regionala organisationer och andra samsarbetsarrangemang.

Statsrådet anser att det främsta målet med avtalet är att åstadkomma ramar för inrättandet av ett effektivt förvaltad nätverk av skyddade havsområden utanför nationell jurisdiktion. En annan av statsrådets prioriteringar gäller kravet på miljökonsekvensbedömning av projekt i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Enligt statsrådet är det viktigt att de framsteg som hittills uppnåtts beaktas fullt ut när förhandlingarna om BBNJ-avtalet fortsätter och att förhandlingarna slutförs så snabbt som möjligt.