

København 8. januar 2021

Til:

Miljø- og Fødevareudvalget
Miljøminister Lea Wermelin
Udenrigsminister Jeppe Kofod

Greenpeace kommentar til regeringens orientering af Miljø- og Fødevareudvalget om tillægsaftale til FN's havretskonvention.

Miljø- og fødevareudvalget er 26. november 2020 blevet orienteret af miljøminister Lea Wermelin om forhandlingerne om en traktat for bevaring og bæredygtig udnyttelse af havets biodiversitet i områder uden for national jurisdiktion (herefter BBNJ-traktaten).¹ Orienteringen omhandler kongerigets interesser og position i forhold til de igangværende forhandlinger.

I den forbindelse ønsker Greenpeace at kommentere en række punkter i orienteringen overfor Miljø- og Fødevareudvalgets medlemmer og regeringen.

Greenpeace har gentagende gange (senest 8. oktober 2020) anmodet udenrigsministeren om et møde vedr. forhandlingerne om en BBNJ-traktat, dog uden at modtage et positivt svar. Derudover har Greenpeace anmodet Udenrigsministeriet om aktindsigt i Kongeriget Danmarks position, men med afslag i begrundelse om hensyn til "udenrigspolitiske interesser". Greenpeace har beklaget denne mørklægning overfor medlemmerne af Miljø- og Fødevareudvalget i et brev af 7. februar 2020.

Derfor vil Greenpeace først og fremmest gerne takke for, at man fra regeringens side nu – om end begrænset – har valgt at åbne op for kongerigets position i FN-forhandlingerne.

BBNJ-traktaten har været tæt på to årtier undervejs. Den omhandler verdens helt fundamentale mulighed for at handle effektivt på en biodiversitetskrise i et område, der dækker 61 pct. af Jordens overflade. BBNJ-traktaten er blevet omtalt som en verdenshavens Paris-aftale, og det er vanskeligt at overdrive traktatens vigtighed.

Greenpeace finder det helt centralt og i tråd med vores demokratiske tradition, at emner med så vidtrækkende implikationer for vores fælles fremtid og en global, fælles naturressource uden for national jurisdiktion åbent kan drøftes af aktører, uanset om deres holdning i øvrigt måtte være i overensstemmelse med kongeriet.

Dermed indstiller Greenpeace, at regeringen i endnu større grad åbner op om sin position og interesser i forhold til BBNJ-traktaten - gerne helt ned på forhandlingstekstniveau.

¹ Miljø- og Fødevareudvalget 2020-21MOF Alm.del - Bilag 161,
<https://www.ft.dk/samling/20201/alm.del/MOF/bilag/161/index.htm>

Njalsgade 21G, 2.sal
2300 København S
Tel +45 33 93 53 44
www.greenpeace.dk
info.dk@greenpeace.org

Käenkuja 3 AB
00500 Helsinki
Tel +35 8 9 698 63 17
www.greenpeace.fi
info.fi@greenpeace.org

Sandakerveien 24 C, E1
Pb. 33 Torshov, 0412 Oslo
Tel +47 22 20 51 01
www.greenpeace.no
info.no@greenpeace.org

Rosenlundsgatan 29B, Box 151 64
104 65 Stockholm
Tel +46 8 702 70 70
www.greenpeace.se
info.se@greenpeace.org

Nordic

GREENPEACE

Regeringens generelle målsætninger

I nærværende kommentar fokuserer Greenpeace især på Kongeriget Danmarks position vedrørende emnet om beskyttede områder og kyststaternes rettigheder i BBNJ-traktaten.²

Årsagen hertil er, at beskyttede områder er et særdeles effektivt og veletableret værktøj til beskyttelse af natur og biodiversitet. Værktøjet er anerkendt videnskabeligt såvel som politisk, herunder af den nuværende regering.

Derudover har miljøminister Lea Wermelin fornylig fremlagt regeringens målsætning om, at bl.a. "30% af klodens land og hav skal beskyttes for at løfte natur og biodiversitet".³ Denne målsætning kan kun opfyldes gennem en ny og tilstrækkelig ambitiøs BBNJ-traktat.

Overordnet set er Greenpeace særligt bekymret over, at kongerigets position, hvis realiseret i en kommende BBNJ-traktat, vil modarbejde regeringens væsentlige interesse i langsigtet beskyttelse af biodiversiteten, målsætningen om 30% beskyttelse og generelt svække styrken i traktaten og dermed aftalens evne til at skabe de nødvendige løsninger for biodiversitetskrisen.

Indledningsvist i orienteringen fremhæves det, at Kongeriget Danmark har "væsentlige interesser i, at der fastsættes regler om langsigtet beskyttelse samt bæredygtig udnyttelse af biodiversitet og relaterede økosystemer, da en sådan regulering forventes at få en positiv indvirkning på den marine biodiversitetskrise."

Greenpeace finder, at det især er denne væsentlige interesse, der skal agere rettesnor og veje tungest, når Kongeriget Danmark fremover skal forholde sig til delelementerne i traktaten, hvor andre interesser kan være i konflikt.

Områdebaserede forvaltningsredskaber, herunder beskyttede områder

"Beskyttede områder er geografisk definerede havområder, som er udpeget med det formål at beskytte biodiversiteten. **Udpegningen udelukker dog ikke nødvendigvis muligheden for at foretage bæredygtig udnyttelse i sådanne områder.**" (egene fremhævelser)

Greenpeace er enig i, at det overordnede formål med traktaten er at udfylde havretskonventionens bestemmelser om både at beskytte og bevare biodiversiteten uden for national jurisdiktion samt at fastsætte regler om bæredygtig udnyttelse af biodiversiteten. Greenpeace er imidlertid ikke enig i, at begge disse forhold skal sikres under forvaltningsredskabet om beskyttede områder.

Kongeriget Danmarks position risikerer at udvande redskabet om beskyttede områder i den nye traktat væsentligt ved at inddrage hensynet til både at "beskytte biodiversiteten" og "bæredygtig udnyttelse", hvilket kan føre til en udviskning af forskellen mellem beskyttede områder og andre områdebaserede forvaltningstiltag samt risikere at vanskeliggøre processen med at udpege strengt beskyttede områder, selv hvor der er stærke videnskabelige grunde herfor.

Derudover er positionen ligeledes i modstrid med definitionen af beskyttede områder under FN's biodiversitetskonvention og IUCN.⁴

² For Greenpeaces generelle holdning og position til BBNJ-traktaten, henvises til briefinggen Protect the Global Oceans – Why we need a Global Ocean Treaty, <https://www.greenpeace.org.uk/wp-content/uploads/2019/06/Why-we-need-a-Global-Ocean-Treaty-1.pdf>

³ Regeringen: 30 pct. af klodens land og hav skal beskyttes for at løfte natur og biodiversitet, pressemeddelelse fra Miljøministeriet 30. september 2020, <https://mim.dk/nyheder/2020/sep/regeringen-30-pct-af-klodens-land-og-hav-skal-beskyttes-for-at-loefte-natur-og-biodiversitet/>

⁴ Jf. FN's biodiversitetskonvention artikel 2. Use of Terms, <https://www.cbd.int/convention/articles/?a=cbd-02>

Greenpeace mener, at Kongeriget Danmarks position bør vedkende sig, at beskyttede områder derimod er *særligt definerede geografiske områder, der er udpeget og forvaltet udelukkende under hensyn til beskyttelse af natur og biodiversitet*. Denne definition er ligeledes i overensstemmelse med FN's biodiversitetskonvention.

Dette punkt er særligt vigtigt, eftersom der flere steder i det nuværende udkast til aftaleteksten til en ny BBNJ-traktat benyttes en formulering i tråd med Kongeriget Danmarks position.

Vedr. kyststaters ("adjacent coastal states") særlige rettigheder og interesser

"Kongeriget Danmark vil derfor arbejde for at sikre kyststaters rettigheder og interesser i forhold til kontinentalsoklen og dens ressourcer, herunder **at kyststater sikres størst mulig indflydelse** ved spørgsmål om identifikation og etablering af områdebaserede forvaltningsredskaber, og at sådanne ikke **præjudicerer kyststatens rettigheder til kontinentalsoklens naturlige ressourcer**." (egne fremhævelser)

Formuleringen "størst mulig indflydelse" indeholder per definition muligheden for, at regeringen arbejder for, at BBNJ-traktaten indrettes med en decideret vetoret for kyststater. Såfremt dette er tilfældet og hvis realiseret, vil dette i alvorlig grad svække beslutningskompetencen hos et fremtidigt FN-organ. Et *de facto* konsensus-system risikerer i FN-regi i høj grad at fastholde status quo, når et enkelt lands særinteresser kan blokere for beskyttelsestiltag på verdenshavene.

Greenpeace anerkender, at spørgsmålet om kyststaters rettigheder på den udvidede kontinentalsokkel er kompliceret. Disse rettigheder falder bl.a. under princippet om behørigt hensyn ("*due regard*") og er formuleret i FN's havretskonvention. Greenpeace er imidlertid ikke enig i, at en kyststats rettigheder giver hjemmel til etableringen af en decideret vetoret.

Ifølge international retspraksis fra Den internationale domstol kræver princippet om behørigt hensyn ikke kyststatens sammentykke og forhindrer ikke indvirkning på kyststatens rettigheder, så længe den relevante stat er konsulteret. Derimod hviler princippet om "behørigt hensyn" på en gensidig hensynstagen til kyststatens rettigheder til kontinentalsoklen på den ene side og kyststatens forpligtelser til at beskytte havmiljøet⁵ og det internationale samfunds overordnede rettigheder under BBNJ-traktaten på den anden side.

Greenpeace skal i den forbindelse henvise til positionen fra Pacific Small Island Development States, der påpeger, at kyststater aktivt skal konsulteres, hvilket vil sige, at sekretariatet under det fremtidige FN-organ skal sikre, at forslag til områdebaseret forvaltning bliver bragt til kyststatens opmærksomhed og kyststatens eventuelle indvendinger bliver taget i betragtning og tilstrækkeligt adresseret.

Greenpeace opfordrer regeringen til at vægte hensynet til langsigtet beskyttelse af biodiversiteten i et område uden for national jurisdiktion højere end nationale og kommercielle interesser i naturressourcer. Dermed bør Kongeriget Danmark arbejde for, at traktaten får mulighed for at udpege beskyttede områder ved en flertalsafstemning uden mulighed for vetoret for kyststaterne, når konsensus ikke er muligt.

EU forhandler i FN på vegne af medlemsstaterne herunder Kongeriget Danmark. Som regeringen også selv påpeger i sin orientering, så indikerer det foreløbige tekstudkast, at der fortsat er væsentlige udeståender mellem parterne. Der er stærke parter, der i alvorlig grad forsøger at svække aftalen, og i den forbindelse er det særlig vigtigt, at EU agerer modvægt og indtager en progressiv position, hvormed der kan lægges pres på modstræbende parter med henblik på at sikre et ambitiøst slutresultat.

Derfor er det dybt beklageligt, at Kongeriget Danmark med sin nuværende position ikke bidrager mere til at sikre, at EU kan indtage en sådan rolle.

⁵ FN's havretskonvention. Artikel 192 og 197. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:21998A0623\(01\)&from=NL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:21998A0623(01)&from=NL)

Greenpeace anmoder derfor regeringen om at tage ovenstående kommentarer i betragtning i en revision af kongerigets position. Samtidig håber Greenpeace, at medlemmer af Miljø- og Fødevareudvalget ligeledes vil tage ovenstående kommentarer i betragtning, når regeringens forhandlingsmandat fremover fastsættes.

Med venlig hilsen

Sune Scheller
Kampagneleder for hav og olie

Greenpeace Norden

sune.scheller@greenpeace.org