



UDENRIGSMINISTERIET



ERHVERVSMINISTERIET



Miljøministeriet

Den 15. februar 2023

RAMMENOTAT om forhandlingerne om en tillægsaftale til FN's havretskonvention om beskyttelse og bæredygtig udnyttelse af biodiversitet i områder uden for national jurisdiktion (BBNJ)

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Der forhandles i FN om en tillægsaftale til FN's Havretskonvention, der har til formål at sikre bevarelse og bæredygtig udnyttelse af marine biologisk diversitet i områder uden for national jurisdiktion. Tillægsaftalen forventes bl.a. at bidrage til at opnå Kunming-Montreal-målene under Biodiversitetskonventionen i forhold til beskyttelse af 30 % af havet globalt.

Tillægsaftalen skal færdigforhandles og sandsynligvis vedtages ved den kommende og femte forhandlingssession (del II), der finder sted i New York den 20. februar til 3. marts 2023.

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. Sunde marine økosystemer er mere modstandsdygtige i forhold til klimaforandringer, og velfungerende verdenshave har endvidere en afgørende funktion i forhold til at holde det globale klima stabilt.

Kongeriget Danmark vil arbejde for, at tillægsaftalen vil bidrage til at sikre disse overordnede formål samt vil understøtte og komplementere det arbejde, der udføres under FN's biodiversitetskonvention og FN's bæredygtighedsmål nr. 14 om livet i havet.

Baggrund

Der forhandles i FN om en tillægsaftale til FN's Havretskonvention. Det er hensigten, at tillægsaftalen skal færdigforhandles og sandsynligvis vedtages ved den kommende og femte forhandlingssession (del II), der finder sted i New York den 20. februar til 3. marts 2023.

FN's Havretskonvention af 10. december 1982 trådte for Kongeriget Danmark i kraft den 16. december 2004. Konventionen indeholder bl.a. regler for anvendelse af havene og deres ressourcer og forpligter bl.a. parterne til at beskytte og bevare havmiljøet, herunder det åbne havs levende ressourcer.

Der er på internationalt plan enighed om behovet for at udfylde og videreudvikle konventionens bestemmelser om beskyttelse og bevarelse af biodiversitet i områder uden for national jurisdiktion, herunder regulere muligheden for at foretage bæredygtig udnyttelse. På den baggrund blev der i april 2018 indledt en regeringskonference i FN-regi om en juridisk bindende tillægsaftale til FN's havretskonvention vedrørende biodiversitet i områder uden for national jurisdiktion (Biodiversity Beyond National Jurisdiction – 'BBNJ').

I EU's biodiversitetsstrategi for 2030 følger bl.a., at "EU vil støtte indgåelsen af en ambitiøs retligt bindende aftale om havets biodiversitet i områder uden for national jurisdiktion, og at den skal fastlægge klare globale procedurer for kortlægning, udpegning og effektiv forvaltning af økologisk repræsentative beskyttede havområder på det åbne hav."

Folketinget er tidligere blevet orienteret om forhandlingerne af tillægsaftalen. Der henvises til notat af 19. marts 2018 sendt til orientering til Udenrigspolitisk Nævn og Miljø- og Fødevarerudvalget samt notat af 26. november 2020 sendt til orientering til Udenrigspolitisk Nævn, Erhvervsudvalget samt Miljø- og Fødevarerudvalget (bilag 1). Nærværende rammenotat sendes til orientering hos Udenrigspolitisk Nævn og Erhvervsudvalget parallelt med Miljø- og Fødevarerudvalget.

Formål og indhold

Aftalen vil fungere som en tillægsaftale til FN's havretskonvention og har til formål at sikre bevarelse og bæredygtig udnyttelse af marine biologisk diversitet i områder uden for national jurisdiktion. Tillægsaftalen forventes bl.a. at bidrage til at opnå Kunming-Montreal-målene under Biodiversitetskonventionen i forhold til beskyttelse af 30 % af havet globalt og FN's bæredygtighedsmål nr. 14 om livet i havet.

Det forventes, at aftalen vil indeholde følgende fire elementer:

1) Områdebaserede forvaltningsredskaber, herunder beskyttede områder.

Det forventes, at der med aftalen vil blive fastsat en struktur og proces for udpegning af beskyttede områder uden for national jurisdiktion. De beskyttede områder vil have regulering af menneskelig aktivitet i et specifikt område gennem områdebaserede forvaltningsredskaber. Udpegningen udelukker dog ikke nødvendigvis muligheden for at foretage bæredygtig udnyttelse i sådanne områder.

2) Miljøkonsekvensvurderinger.

Havretskonventionen forpligter parterne til at vurdere de potentielle havmiljøkonsekvenser af aktiviteter, som er planlagt under deres jurisdiktion eller kontrol. Det forventes, at aftalen i tillæg hertil fastsætter detaljerede processkridt for miljøkonsekvensvurderingen samt krav om, at vurderingen skal indeholde en vurdering af kumulative effekter. Det forventes ligeledes, at tillægsaftalen vil komme til at indeholde bestemmelser om strategiske miljøvurderinger af planer og programmer.

3) Kapacitetsopbygning og overførsel af marineteknologi

Aftalen forventes at indeholde en særlig fond, der vil have til formål at støtte kapacitetsopbygning og overførsel af marineteknologi – særligt til udviklingslande med henblik på, at udviklingslandene kan opnå kapacitet og teknologi til at iagttage deres forpligtelser i relation til beskyttelse og bæredygtig udnyttelse af biodiversitet i områder uden for national jurisdiktion.

4) Marine genetiske ressourcer (f.eks. enzymer, mikrober og små organismer), inklusiv spørgsmål om deling af udbytte herfra.

Marine genetiske ressourcer er f.eks. enzymer, mikrober og små organismer, der potentielt kan have en forskningsmæssig og/eller kommerciel værdi. Marine genetiske ressourcer i områder uden for national jurisdiktion kan have betydelig værdi for visse dele af industrien og stor betydning for forskning mv.

Aftalen forventes at indeholde bestemmelser om, hvordan en fair udbyttedeling fra marine genetiske ressourcer kan sikres.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om sagen.

Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

Gældende dansk ret

Aftalen vedrører bl.a. aktiviteter, der finder sted uden for national jurisdiktion – hvormed forstås det "åbne hav" og det såkaldte "område"¹, hvor der inden for dansk miljøret er meget begrænset regulering. Således skal blandt andet danske skibe og luftfartøjer overholde lov om beskyttelse af havmiljøet, også på "åbent hav"². Derudover er der i regi af FN's søfartsorganisation (International Maritime Organisation) udpeget "særlige havområder", hvor skibe er underlagt særlige restriktioner. Der findes pt. ikke dansk regulering af aktiviteter på åbent hav underlagt dansk jurisdiktion eller kontrol, hvor der er en forpligtelse til at lave miljøkonsekvensvurderinger under givne forhold.

Konsekvenser

Aftaleudkastet er fortsat under forhandling, og der foreligger derfor ikke en endelig vurdering af konsekvenserne.

Aftalen vil først medføre folkeretlige forpligtelser for Kongeriget Danmark efter en eventuel ratificering. Der er ikke taget stilling til Kongerigets endelige tilslutning til tillægsaftalen. Dette skal besluttes forud for ratificering. Aftalen forventes at være en blandet aftale og vil skulle opfyldes af EU og medlemsstaterne sammen for, at EU samlet set kan opfylde aftalen/konventionen.

Nedenfor er skitseret de foreløbige forventede konsekvenser ved ratificering af tillægsaftalen.

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Der er ikke pt. dansk regulering af aktiviteter på åbent hav underlagt dansk jurisdiktion eller kontrol, hvor der er en forpligtelse til at lave miljøkonsekvensvurderinger under givne forhold.

Det kan betyde, at der skal laves national lovgivning, som sikrer, at virksomheder under dansk jurisdiktion eller kontrol, udarbejder miljøkonsekvensvurderinger uden for national jurisdiktion efter de krav, der vil indgå i tillægsaftalen. Ligeledes vil der evt. skulle etableres regler, der sikrer, at aktiviteter på åbent hav underlagt dansk jurisdiktion eller kontrol overholder efterfølgende beslutninger om udpegning af havområder i henhold til tillægsaftalen. Behovet for evt. dansk regulering vil dog bero på indholdet af den endelige aftale samt evt. efterfølgende beslutning om udpegning af områder i henhold til aftalen.

Den umiddelbare vurdering på den baggrund er, at ratificering og implementering af aftalen kan have lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark.

Der er dog ikke foretaget en endelig vurdering af de lovmæssige konsekvenser for Kongeriget Danmark.

Økonomiske konsekvenser

¹ "Området" dækker havbunden og undergrunden uden for national jurisdiktion

² Jf Havmiljølovens § 2, nr. 1 og 2.

Idet aftalen endnu ikke er færdigforhandlet, kan der ikke for nuværende udarbejdes en fuldstændig analyse af de økonomiske konsekvenser for hele Kongeriget Danmark.

FN's havretskonvention stiller allerede krav om miljøkonsekvensvurderinger af bestemte aktiviteter, men tillægsaftalen kan bl.a. medføre visse statsfinansielle udgifter i forbindelse med myndighedsbehandling af høringsprocessen samt vurdering af kumulative effekter i forbindelse med miljøkonsekvensvurderingen. Aftalen indebærer ikke i sig selv udpegning af beskyttede havområder og dermed ikke forvaltningsrestriktioner. Aftalen giver partskonferencen mandat til at vedtage beslutning om udpegning og restriktioner på grundlag af forslag fremsat af pater til aftalen. Forud for vedtagelse af beslutninger på partskonferencen om udpegning af beskyttede områder kortlægges evt. konsekvenser. Evt. restriktioner af skibsfart eller fiskeri vil dog skulle fastlægges via hhv. FN's søfartsorganisation og relevante fiskeriorganisationer.

Der er for nuværende desuden lagt op til, at der oprettes en rækkeorganer under aftalen, hvoraf nogle forventes at medføre statsfinansielle konsekvenser. I det følgende beskrives 1) institutioner, 2) en særlig fond og 3) en frivillig forvaltningsfond.

1. Institutioner

Der lægges med det seneste aftaleudkast op til, at parterne til aftalen årligt vil skulle betale et pålignet bidrag til finansiering af partskonferencen samt dens subsidiære organer, herunder et videnskabeligt og teknisk organ samt et sekretariat. Danmark vil i tilfælde af ratificering forventes at skulle betale en proportional andel heraf.

2. Den særlige fond

Der lægges endvidere op til, at der oprettes en særlig fond, som skal have til formål at understøtte 1) kapacitetsopbygning, 2) udviklingslandes implementering af aftalen, 3) finansiering af rehabilitering og økologisk genskabelse af marinebiologisk diversitet i områder uden for national jurisdiktion, 4) programmer vedrørende bevaring og bæredygtig udnyttelse for bærere af traditionel viden koblet til oprindelige folk og lokal samfund, 5) offentlige drøftelser på nationale, subregionale og regionale niveauer og 6) andre aktiviteter, som partskonferencen bliver enige om.

Det er uklart, hvordan den særlige fond skal finansieres, men det vil formentlig ske ved hjælp af bl.a. obligatoriske bidrag. Fondens budget og parternes bidragsfordeling er endnu ikke fastlagt.

3. Den frivillige forvaltningsfond

Der lægges med det seneste aftaleudkast endelig også op til, at der oprettes en frivillig forvaltningsfond, som skal have til formål at facilitere bl.a. mødedeltagelse fra repræsentanter fra de mindst udviklede stater. Det forventes, at der vil være tale om frivillige bidrag til denne fond.

Det forventes, at Grønlands selvstyre og Færøernes hjemmestyre ikke vil skulle afholde de økonomiske udgifter forbundet ved aftalens institutioner og den særlige fond.

Hvorvidt kommende eventuelle statsparters potentielle bidrag til aftalens institutioner, den frivillige fond eller den særlige fond vil kunne opgøres helt eller delvist som udviklingsbistand efter OECD's regler er endnu uafklaret.

”Global Environment Facility Trust fund” (GEF), som Danmark allerede bidrager til, har stillet sig til rådighed som hel eller delvis finansieringsmekanisme, skulle parterne ønske dette. Dette indebærer støtte til national ratifikation og implementering af instrumentet.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Aftalen vil medføre et højere beskyttelsesniveau i havområder uden for national jurisdiktion.

Høring

Sagen har været i høring i EU Miljøspecialudvalget. Der er ikke indkommet bemærkninger.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Over 50 parter, herunder EU og EU's medlemsstater og USA mfl. indgår i en såkaldt ”High Ambition Coalition”, som deler en fælles målsætning om en ambitiøs aftale. Der ses herudover at være en bred ambition på tværs af FN om at afslutte forhandlingerne i den kommende forhandlings-session. Der er dog visse større lande, som har udvist en mere skeptisk tilgang til forhandlingerne.

Kongeriget Danmarks foreløbige generelle holdning

Kongeriget Danmarks interesser og overordnede positioner i de tidligere forhandlinger fremgik af notat af 26. november 2020, som har været sendt til orientering hos Udenrigspolitisk Nævn, Erhvervsudvalget samt Miljø- og Fødevarerudvalget (bilag 1). Der er foretaget løbende og tæt koordinering mellem Udenrigsministeriet, Miljøministeriet, Erhvervsministeriet og grønlandske- og færøske myndigheder.

Kongerigets interesser og positioner er grundlæggende uændrede og indebærer derfor navnlig:

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 biodiversitetskrisen. Sunde marine økosystemer er mere modstandsdygtige i forhold til klimaforandringer, og velfungerende verdenshave har endvidere en afgørende funktion i forhold til at holde det globale klima stabilt.

Hertil kommer, at sunde økosystemer udgør fundamentet for en bæredygtig udnyttelse af de levende ressourcer.

Samtidig har Kongeriget Danmark særlige interesser i at sikre nationale interesser om erhvervmæssigt brug af havene - herunder bl.a. flagstatsinteresser ift. fri passage for skibsfarten og sejlrunder og udøvelse af fiskeri. Derudover har Kongeriget Danmark en særlig interesse i at sikre muligheden for energi- og råstofindvinding i relation til kontinentalsoklerne omkring Færøerne og Grønland.

Endelig har Kongeriget Danmark en væsentlig interesse i, at der i BBNJ-aftalen tages højde for kyststater (”adjacent coastal states”) særlige rettigheder og interesser, samt at der sker inddragelse af oprindelige folk og lokalsamfund samt deres viden, og at BBNJ-aftalen ikke underminerer eksisterende relevante organisationer og /eller sektorbaserede organisationers mandater.

Om Kongerigets foreløbige generelle holdning vedrørende aftalens fire elementer:

Områdebaserede forvaltningsredskaber, herunder beskyttede områder

Områdebaserede forvaltningsredskaber indebærer regulering af menneskelig aktivitet i et specifikt område med henblik på at beskytte og sikre bæredygtig udnyttelse af havmiljøets biodiversitet og dets ressourcer.

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.

Formålet med BBNJ-aftalen er at udfylde havretskonventionens bestemmelser om at beskytte og bevare biodiversiteten uden for national jurisdiktion. Desuden har BBNJ aftalen til formål at fastsætte regler om bæredygtig udnyttelse af biodiversiteten uden for national jurisdiktion.

Kongeriget Danmark vil arbejde for, at en BBNJ-aftale vil bidrage til at sikre disse overordnede formål samt for, at dette delemne vil understøtte og komplementere det arbejde, der udføres under FN's biodiversitetskonvention og FN's bæredygtighedsmål nr. 14 om livet i havet.

Miljøkonsekvensvurderinger

Miljøkonsekvensvurderinger for aktiviteter i områder uden for national jurisdiktion er et vigtigt element i fremtidig og langsigtet sikring af både beskyttelse og bæredygtig udnyttelse af biodiversitet i havene på samme måde, som eksisterende regulering herom inden for national jurisdiktion er det.

Kongeriget Danmark vil arbejde for, at kriteriet for, hvornår der skal udarbejdes en miljøkonsekvensvurdering, skal være i overensstemmelse med havretskonventionen eller skærpes yderligere, for at miljøkonsekvensvurderingerne også indebærer en vurdering af de kumulative konsekvenser, for at den økonomiske byrde i forbindelse med miljøkonsekvensvurderinger balanceres, samt for at vurderingerne får en vis kvalitet, herunder ved at der etableres en godkendelsesprocedure og foretages løbende monitoring.

Kapacitetsopbygning og overførsel af marineteknologi

Kapacitetsopbygning og overførsel af marineteknologi - særligt til udviklingslande med henblik på, at de kan opnå kapaciteten og teknologien til at iagttage deres forpligtelser i relation til beskyttelse og bæredygtig udnyttelse af biodiversitet i områder uden for national jurisdiktion - vurderes at være et vigtigt element i fremtidig og langsigtet sikring af både beskyttelse og bæredygtig udnyttelse af biodiversitet.

Kongeriget Danmark har samtidig interesse i og vil arbejde for, at den administrative og eventuelle økonomiske byrde i forbindelse med etablering og gennemførelse af mekanismer til kapacitetsopbygning og overførsel af marineteknologi holdes inden for de eksisterende økonomiske rammer og ikke pålægger staterne yderligere omkostninger.

Marine genetiske ressourcer (f.eks. enzymer, mikrober og små organismer), inklusiv spørgsmål om deling af goder herfra

Marine genetiske ressourcer i områder uden for national jurisdiktion kan have betydelig værdi for visse dele af industrien og stor betydning for bl.a. forskning. Basalt set er digitale sekvens informationer (DSI) genetiske sekvenser, der er lagret digitalt. Det bidrager til at forstå den molekylære basis for naturlige fænomener. DSI er vigtig for stort set alle aktiviteter i sektorer, der anvender moderne bioteknologi. Forståelsen af genetik kan bidrage til at finde løsninger på bl.a. monitoring af arter og habitater, sundhedsproblemer og udvikling af industrielle produkter og fødevarer sikkerhed.

Meget få lande har kapacitet til at indsamle disse ressourcer. Kongeriget Danmark har, særligt for så vidt angår Grønland, identificeret egne særlige industri- og forskningsmæssige interesser i forhold til marine genetiske ressourcer i områder uden for national jurisdiktion.

Kongeriget Danmark vil arbejde for, at der gennem den kommende BBNJ-aftale etableres sikkerhed om retstilstanden med hensyn til indsamling og yderligere brug af genetiske ressourcer uden for national jurisdiktion.

Danmark vil arbejde for, at et evt. element om DSI i aftalen flugter med arbejdet under Biodiversitetskonventionen, hvor det er aftalt at arbejde henimod at etablere en multilateral udbyttedelingsmekanisme, som fastlægges nærmere ud fra kriterier og overvejelser.

Tværgående emner for hele aftalen

i) Forholdet til relevante organisationer

Kongeriget Danmark har en overordnet interesse i, at et kommende BBNJ-instrument kan regulere biodiversitet uden for national jurisdiktion, hvor der ikke eksisterer en relevant organisation.

Henset til bl.a. Kongeriget Danmarks geografiske placering støtter Kongeriget en regional tilgang, hvorved relevante organisationers mandater ikke undermineres, idet Kongerigets nationale interesser vurderes at blive varetaget bedst gennem disse.

Kongeriget Danmark vil derfor arbejde for, at der kan etableres et globalt beslutningsorgan, der får mulighed for at vedtage områdebaserede forvaltningsredskaber, herunder beskyttede områder, som dog ikke underminerer eksisterende relevante organisationer f.eks. OSPAR og /eller sektorbaserede organisationers mandater (f.eks. NEAFC og IMO).

ii) Sikring af inddragelse af oprindelige folk og lokalsamfund

Kongeriget har en særlig interesse i at sikre, at inddragelse af oprindelige folk og lokalsamfund samt deres viden afspejles i den kommende BBNJ-aftale. Kongeriget har endvidere en særlig interesse i at sikre en fortsat reference til oprindelige folks frivillige forudgående informerede samtykke under konventionens arbejde.

Kongeriget Danmark vil derfor arbejde for stakeholder-status med konsultationsret for oprindelige folk og lokalsamfund samt for inklusion af oprindelige folks viden og lokalsamfunds viden i beslutningsgrundlaget for tiltag og beslutninger under den kommende BBNJ-aftale. Endelig vil Kongeriget Danmark arbejde for, at terminologien "indigenous peoples and local communities" - og såfremt der åbnes for drøftelser om terminologien for videnssystemer, at betegnelsen "indigenous knowledge and local knowledge" - anvendes i aftaleteksten til den kommende BBNJ-aftale, og for en fortsat reference til oprindelige folks frivillige informerede forudgående samtykke.

iii) Sikring af kyststaters særlige rettigheder og interesser

Kongeriget Danmark har en særlig interesse i at sikre, at kyststaters særlige rettigheder og interesser varetages i aftalen, herunder i forhold til konsultations- og beslutningsprocesser samt informationsdeling. At kyststater har særlige rettigheder og interesser, kan bl.a. illustreres ved spørgsmålet om kyststaters kontinentalsokler og retten til udnyttelse af de ressourcer, de indeholder.

Områdebaserede forvaltningsredskaber, herunder beskyttede områder, der etableres i vandsøjlen over eller ved siden af et kontinentalsokkelområde, vil retligt og politisk kunne påvirke måden, hvorpå kyststaten kan udnytte havbundens ressourcer.

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.