



Høringsnotat om udkast til lovforslag om implementering af BBNJ-aftalen

Miljø- og Ligestillingsministeriet sendte den 7. november 2024 udkast til lovforslag om implementering af BBNJ-aftalen i 4 ugers offentlig høring. Biodiversitetsrådet var ved en fejl ikke med på høringslisten, men blev hørt efterfølgende.

Miljø- og Ligestillingsministeriet har modtaget høringssvar fra Danske Rederier, Ørsted, Novonesis, Tænketanken Hav, DTU Bioengineering, Grønland og Færøerne. Miljø- og Ligestillingsministeriet takker alle høringssvarter for deres afgivne høringssvar.

I det følgende gennemgås høringssvarene opdelt efter høringsspart. Miljø- og Ligestillingsministeriets kommentarer hertil er anført i kursiv. Høringssvarene er kun gengivet i hovedtræk. For detaljerede oplysninger om svarenes indhold henvises til de fremsendte høringssvar, som kan ses på Høringsportalen.

Danske Rederier støtter formålet bag udviklingen af et juridisk bindende instrument under De Forenede Nationers Havretskonvention (UNCLOS). Danske Rederier nævner tre elementer, som de mener bør fastholdes i implementeringen af aftalen: 1) Respekt for navigationsrettigheder, 2) IMO's globale mandat til at håndtere spørgsmål som maritim sikkerhed, forureningsforebyggelse og miljøbeskyttelse, og 3) koordinering med eksisterende rammer. Danske Rederier opfordrer endvidere til, at lovforslaget sikrer en klar afgrænsning af ansvarsområder, især i forhold til implementeringen af områdebaserede forvaltningsværktøjer og miljøkonsekvensvurderinger. Derudover ser Danske Rederier gerne, at danske skibes opgavevaretagelse ikke forringes i forhold til andre landes skibe i forbindelse med gennemførelse af aftalen.

Miljø- og Ligestillingsministeriet bemærker, at det er Miljø- og Ligestillingsministeriets forståelse af BBNJ-aftalen, at eventuelle restriktioner i forhold til skibsfart vil skulle gennemføres via IMO (FN's søfartsorganisation) og derefter følge det sædvanlige implementeringsspor for IMO-beslutninger, hvorved IMO's mandat bliver respekteret. Miljø- og Ligestillingsministeriet mener ikke, at der med lovforslaget kan sikres en mere klar afgrænsning af ansvarsområdet mellem BBNJ-aftalen og andre internationale aftaler, end hvad der allerede fremgår af BBNJ-aftalen. Miljø- og Ligestillingsministeriet bemærker, at der er mange usikkerheder i forhold til forståelsen af BBNJ-aftalen, og at det fremover vil være op til BBNJ-aftalens parter at nå frem til en nærmere forståelse af aftalen og op til de relevante internationale domstole og andre organer at fortolke aftalens rækkevidde. Lovforslaget er en minimumsimplicitering af BBNJ-aftalen. Miljø- og Ligestillingsministeriet forventer at lave en meget tekstnær implementering af kommende beslutninger truffet i medfør af BBNJ-aftalens kapitel III om områdebaserede

forvaltningsforanstaltninger for at sikre, at beslutningerne bliver overholdt uden at pålægge ekstra byrder på danske virksomheder i forhold til andre lande, der også ratificerer BBNJ-aftalen.

Ørsted ser med BBNJ-aftalen en klar positiv udvikling vedrørende beskyttelsen af det åbne hav, som Ørsted mener kræver, at der tages et fælles ansvar på tværs af landegrænser. Ørsted mener, at dette er et væsentligt skridt i retningen af en beskyttelse af havet, som også er et vigtigt mål for Ørsted.

Novonesis bemærker, at de foreslåede ændringer ikke har praktiske konsekvenser for Novonesis endnu, men at det er vigtigt at alle implicerede kender til kommende nye regler, og at fremtidige regler er så simple som mulige at forstå og efterleve.

Miljø- og Ligestillingsministeriet forventer at lave en meget tekstnær implementering af BBNJ-aftalens kapitel II om marine genetiske ressourcer for at sikre, at alle forpligtelser bliver overholdt uden at pålægge ekstra byrder på danske virksomheder i forhold til andre lande, der også ratificerer BBNJ-aftalen. Udkast til bekendtgørelse om marine genetiske ressourcer vil blive sendt i offentlig høring samt lagt på høringsportalen. Information om bekendtgørelsen vil endvidere blive lagt ud på Virk.dk. Dertil vil Miljø- og Ligestillingsministeriet bede Miljøstyrelsen om at informere relevante virksomheder om bekendtgørelsen.

Tænketanken Hav forholder sig overordentligt positivt til BBNJ-aftalens indgåelse og ser den som en historisk milepæl for global biodiversitetsbeskyttelse. Tænketanken Hav mener, at aftalen medfører et reelt fundament til at sikre biodiversitetens fremtid og understøtte opnåelsen af FN's globale mål om bæredygtighed og naturbevarelse. Tænketanken Hav kommer i deres høringssvar med 5 anbefalinger:

1) For det første anbefaler Tænketanken Hav, at den danske implementering af BBNJ-aftalen fraviger principperne om minimumsimplicitering og implementerer BBNJ-aftalen ud fra en strategi, der aktivt understøtter opfyldelsen af ambitiøse biodiversitetsmål.

Miljø- og Ligestillingsministeriet bemærker, at ministeriet ved implementeringen af BBNJ-aftalen følger principperne for implementering af erhvervsrettet EU-regulering i Danmark, hvilket indebærer, at den nationale regulering af BBNJ-aftalen ikke går videre end minimumskravene i BBNJ-aftalen. Derved stilles de danske virksomheder ikke dårligere i den internationale konkurrence end den forventede implementering i andre lande.

2) Dernæst anbefaler Tænketanken Hav, at der i lovforslaget indføres bestemmelser, der kræver, at bekendtgørelser, som planlægges udstedt i medfør af loven, der vedrører BBNJ-aftalens biodiversitetsindsatser, skal forelægges et uafhængigt og videnskabeligt funderet organ som Biodiversitetsrådet, inden udstedelsen. Dette vil efter Tænketanken Havs vurdering styrke reglernes faglige kvalitet og legitimitet, samt øge offentlighedens tillid og gennemsigtighed i processen.

Miljø- og Ligestillingsministeriet bemærker, at love og bekendtgørelser, der udstedes på miljøområdet altid kommer i offentlig høring. De bekendtgørelser, der skal udstedes med hjemmel i lovforslaget, forventes at være tekstnære gengivelser af, hvad der er aftalt i regi af BBNJ-aftalen, så aftalen gennemføres fuldt ud uden, at danske virksomheder stilles dårligere i den internationale konkurrence.

3) Tænketanken Hav anbefaler dertil, at der indføres en relevant minimumsperiode for

offentlig høring af de bekendtgørelser, som skal udstedes med hjemmel i loven, der tager højde for høringsemnets kompleksitet og betydning for danske og internationale interessenter. Tænketanken Hav mener, at dette sikrer en grundig og inklusiv proces, hvor væsentlige synspunkter kan inddrages.

Miljø- og Ligestillingsministeriet bemærker, at bekendtgørelserne, der vil blive udstedt for at overholde BBNJ-aftalen eller beslutninger truffet af BBNJ-aftalens kontraherende parter efter sædvanlig praksis, vil blive sendt i offentlig høring, og at ministeriet vil bestræbe sig på, at høringsfristen bliver mindst 4 uger. Alle interesserede vil kunne følge med i BBNJ-processen for vedtagelsen af f.eks. et beskyttet område. Miljø- og Ligestillingsministeriet forventer i den forbindelse at sende forslag til f.eks. beskyttede områder stillet af en kontraherende part til BBNJ-aftalen, i offentlig høring mhp. at kunne bringe eventuel dansk viden i spil i beslutningsprocessen. Ved den nationale gennemførelse vil der som omtalt tidligere formentlig ikke være manøvrerum til at fravige det, der er vedtaget af BBNJ-aftalens partskonference.

4) Tænketanken Hav anbefaler desuden, at den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse til havmiljøloven (§ 33 b (i høringsversionen § 33 c)) afgrænses til foranstaltninger, der måtte besluttes i medfør af BBNJ-aftalen, og at den ikke bør omfatte foranstaltninger, der er forankret i fremtidige internationale aftaler, hvis indhold og konsekvenser endnu ikke kendes.

Det er **Miljø- og Ligestillingsministeriets** vurdering, at den foreslåede § 33 b (§ 33 c i høringsversionen) er en meget afgrænset bemyndigelsesbestemmelse, da den kun kan finde anvendelse, hvis Danmark er forpligtet efter internationale aftaler eller EU-regler til at fastsætte regler om aktiviteter under dansk jurisdiktion eller kontrol, der finder sted i områder uden for staters jurisdiktion – dvs. uden for alle staters eksklusive økonomiske zoner og kontinentalsokkelområder. Den foreslåede § 33 b vil kunne anvendes til at gennemføre beslutninger truffet af BBNJ-aftalens partskonference om etablering af f.eks. beskyttede områder. Miljø- og Ligestillingsministeriet vurderer, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis den foreslåede § 33 b, også kan anvendes i forhold til andre internationale aftaler om beskyttelse af havmiljøet eller bevaring af biodiversiteten end BBNJ-aftalen. Det kunne f.eks. være aftaler, der udspringer af OSPAR-konventionen om beskyttelse af havmiljøet i det nordøstlige Atlanterhav, som både finder anvendelse på områder inden for og uden for staters jurisdiktion, og som Danmark er kontraherende part til. Det kunne også være fremtidige regionale aftaler om beskyttelse af havmiljøet eller bevaring af biodiversiteten. Hvis der bliver etableret en sådan regional havkonvention i fremtiden, og der i henhold til denne kan udpeges beskyttede områder, vil BBNJ-aftalens partskonference ikke længere have kompetence til at udpege beskyttede områder i det område, som den nye regionale havkonvention dækker. Ved at give miljøministeren mulighed for også at fastsætte regler til opfyldelse af internationale aftaler, der ikke er begrænset til BBNJ-aftalen, fremtidssikres bemyndigelsesbestemmelsen således.

5) Tænketanken Hav anbefaler endvidere, at der i lovforslaget formuleres konkrete, målbare ambitionsniveauer for, hvordan Danmark vil bidrage til biodiversitetsmålene i internationale farvande, og at lovforslaget indebærer en klar vision om, at Danmark ønsker at være en ledende aktør, når det gælder etablering af marine beskyttede områder og områdebaserede forvaltningsforanstaltninger, samt at der i lovforslaget indføres forpligtelse til, at den til enhver tid siddende regering aktivt arbejder for:

- at mindst 30 pct. af de globale havområder effektivt beskyttes og forvaltes inden 2030.
- at etablere globale minimumsstandarder for marine beskyttede havområder, som sikrer en effektiv beskyttelse mod væsentlige presfaktorer. Det kunne fx. være i forhold til faste installationer, dybhavsminedrift og anden indvinding af ressourcer på havbunden og i undergrunden, fiskeri, skibsfart mv.

- at mindst 10 pct. af de globalhavområder skal være strengt beskyttede, og sikrer, at denne ambition fremmes som en del af BBNJ-aftalens implementering.
- en helhedsorienteret tilgang til biodiversitetsbeskyttelse i internationale sektorfora, herunder inden for fiskeri, skibsfart og dybhavsminedrift, for at sikre en sammenhængende og effektiv implementering af BBNJ-aftalen.
- at understøtte de faglige processer under Biodiversitetskonventionen for at identificere økologisk eller biologisk betydningsfulde havområder (EBSAs - Ecologically or Biologically Significant Marine Areas), blandt andet ved at stille dansk ekspertise og data til rådighed.

Miljø- og Ligestillingsministeriet bemærker, at lovforslaget har som formål at tilvejebringe tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag til, at Danmark kan ratificere og gennemføre BBNJ-aftalen. Aftalen træder først i kraft, når 60 lande har ratificeret den. Danmark ønsker at ratificere aftalen sammen med EU inden FN's havkonference i Nice i juni 2025, så Danmark kan medvirke til en hurtig ikrafttrædelse af BBNJ-aftalen. EU-Kommissionen vurderer, at aftalen vil kunne træde i kraft ultimo 2025 eller primo 2026. Ud over at bidrage til hurtig ikrafttrædelse af BBNJ-aftalen har regeringen ikke for nuværende fastlagt, hvordan Danmark vil præge arbejdet under BBNJ-aftalen i forhold til f.eks. udpegning af beskyttede områder.

Miljø- og Ligestillingsministeriet bemærker endvidere, at Danmark, som part til biodiversitetskonventionen allerede har forpligtet sig til Kunming-Montrealaftalen fra 2022, hvor et af målene er 30 pct. beskyttelse af alle arealer på hhv. land og på havet.

DTU-Bioengineering er tilfredse med indholdet af lovforslaget.

Grønland takker for, at det i lovforslagets almindelige bemærkninger anføres, at Danmark ved ratifikationen vil afgive erklæring om, at aftalen indtil videre ikke skal finde anvendelse for Grønland.

Grønland foreslår, at det i bemærkningerne til lovforslaget uddybes, at "Indigenous Peoples and local communities" i en grønlandsk sammenhæng forstås som "Oprindelige folk og deres lokalsamfund".

Grønland skriver endvidere, at der ved en eventuel grønlandsk tiltrædelse kan blive behov for tilpasning af dansk lovgivning for berørte, ikke-hjemtagne ressortområder.

Grønland påpeger, at Grønland ikke har overtaget kompetencen til at fastsætte regler for grønlandske virksomheder, registre m.m. f.s.v. marine genetiske ressourcer, der stammer fra områder uden for national jurisdiktion, hvis der er tale om adgang/udnyttelse, der finder sted uden for Grønlands territorium. Grønland ønsker, at det præciseres, hvordan implementeringen af BBNJ-aftalens bestemmelser og de foreslåede lovændringer i Danmark relaterer sig til grønlandsk jurisdiktion, især hvis dette skulle involvere maritime genetiske ressourcer, der kan have relevans for Grønland.

Dertil mener Grønland, at det kan være gavnligt at tilføje sømileangivelsen i forhold til henholdsvis grønlandsk og dansk territorium (3 og 12 sømil).

Endvidere mener Grønland, at passager i lovforslagets bemærkninger om definition og anvendelse af genetiske ressourcer med fordel kan fremstå mere klart, og at dette særligt gælder i forhold til, hvornår man taler om, hvad der er uden for eller inden for territorielt farvand.

Grønland anmoder desuden om at blive inddraget, 1) når der udarbejdes bekendtgørelser eller EU-regler mv., som vil udgøre en del af implementeringen af BBNJ-aftalen, 2) når BBNJ-aftalens

partskonferencer fremlægger forslag, der har særlig interesse og relevans for Grønland, herunder forslag til foranstaltninger eller beskyttelsestiltag, som eventuelt kan have konsekvenser for Grønland, og 3) når der udarbejdes eventuelle fremtidige bekendtgørelser eller EU-regler mv., der vedrører BBNJ-aftalen, herunder bekendtgørelser mv. til gennemførelse af fremtidige foranstaltninger eller beskyttelsestiltag vedtaget af partskonferencen.

Miljø- og Ligestillingsministeriet har anført i bemærkningerne til lovforslagets § 3, nr. 11, at i grønlandsk sammenhæng forstås oprindelige folk og lokalsamfund som oprindelige folk og deres lokalsamfund.

Miljø- og Ligestillingsministeriet vil vurdere behovet for ændring af dansk ret ved et eventuelt kommende ønske fra Grønland eller Færøerne om, at BBNJ-aftalen også skal finde anvendelse i forhold til dem, og vil inddrage hhv. Grønland og Færøerne i sådan en eventuel ændring. Indtil videre er der i samarbejde mellem Grønlands Selvstyre og Miljø- og Ligestillingsministeriet indsat tekst i lovbemærkningerne om Grønlands kompetence til at fastsætte regler for grønlandske virksomheder i forhold til aktiviteter, der finder sted uden for Grønlands geografiske område. I denne forbindelse er det også angivet, at Grønlands søterritorium går ud til 3 sømil, og at dansk søterritorium går ud til 12 sømil.

Miljø- og Ligestillingsministeriet bemærker, at lovforslagets definition af genetiske ressourcer og udnyttelse af genetiske ressourcer er den samme, uanset hvor de genetiske ressourcer er indsamlet. Den bekendtgørelse, som skal implementere BBNJ-aftalens kapitel II om marine genetiske ressourcer, vil dog kun gælde for marine genetiske ressourcer, der er indsamlet uden for staters jurisdiktion.

Miljø- og Ligestillingsministeriet bemærker endvidere, at Grønland som ønsket vil blive inddraget i det videre arbejde med at gennemføre BBNJ-aftalen.

Færøerne sætter spørgsmålstegn ved, om BBNJ-aftalen giver mulighed for, at Danmark kan tage territorielt forbehold for Færøerne og Grønland ved ratifikation og mener, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis den danske regering venter med at ratificere BBNJ-aftalen, indtil den nødvendige lovgivning er på plads på Færøerne og i Grønland.

Miljø- og Ligestillingsministeriet bemærker, at EU forventer at ratificere BBNJ-aftalen forud for FN's havkonference i Nice i juni 2025. Danmark ønsker at ratificere aftalen sammen med EU, så Danmark kan medvirke til en hurtig ikrafttrædelse af BBNJ-aftalen. Miljø- og Ligestillingsministeriet bemærker endvidere, at Kongeriget Danmark ofte ved ratifikation af internationale aftaler har afgivet erklæring om foreløbig ikke-anvendelse ift. Færøerne og Grønland, selvom der ikke forelå konkrete bestemmelser om sådan en mulighed. Dette har ikke i noget tilfælde mødt indsigelse fra andre aftaltparter. Udenrigsministeriet har bl.a. på den baggrund vurderet, at det i praksis kan forventes at være muligt ved ratifikation at afgive en erklæring om, at BBNJ-aftalen indtil videre ikke skal finde anvendelse for Færøerne og Grønland.