



Förhandlingsmandat för avtal om skydd 2017/18:FPM50 av marin biologisk mångfald (BBNJ)

Utrikesdepartementet

2018-02-07

Dokumentbeteckning

KOM (2017) 812

Rekommendation till Rådets beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar om ett internationellt rättsligt bindande instrument inom ramen för Förenta nationernas havsrättskonvention om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion

Sammanfattning

FN:s generalförsamling har beslutat att sammankalla en regeringskonferens för att förhandla ett internationellt rättsligt bindande instrument inom ramen för FN:s havsrättskonvention, om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion. Konferensen inleds med ett organisatoriskt möte i New York den 16–18 april 2018.

Regeringen är positiv till att EU ska fortsätta ta en aktiv roll i de kommande förhandlingarna. Det är viktigt att mandatet tydligt anger att unionen är part i UNCLOS i de avseenden där medlemsstaterna har överfört kompetens och att mandatet endast kan omfatta dessa delar av förhandlingarna.

Det nya instrumentet kommer att omfatta följande delar:

- marina genetiska resurser, bland annat frågor om fördelning av nytta,
- områdesbaserade förvaltningsåtgärder, bland annat marina skyddsområden,
- miljökonsekvensbeskrivningar, och
- kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknik.

1.1 Ärendets bakgrund

Den s.k. BBNJ-processen om biologisk mångfald utanför nationell jurisdiktion har pågått i FN sedan 2004. Då tillsatte generalförsamlingen en tillfällig öppen informell arbetsgrupp för att studera frågor som rör bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion (A/RES/59/24). När arbetsgruppen avslutade sitt arbete rekommenderade den att det bör tas fram ett rättsligt bindande internationellt instrument inom ramen för Förenta nationernas havsrättskonvention (UNCLOS), om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion. Unionen och medlemsstaterna deltog i arbetsgruppen och har varit bland de främsta förespråkarna för ett sådant instrument sedan processen inleddes.

För att förbereda förhandlingar om ett internationellt instrument, beslutade generalförsamlingen i resolution A/RES/69/292 att inrätta en förberedande kommitté, för att göra materiella rekommendationer till generalförsamlingen om innehållet i utkastet till instrumentet. Unionen och medlemsstaterna har deltagit i den förberedande kommitténs arbete. Kommissionens förhandlingsmandat inför den förberedande kommittén antogs i beslut 6862/16. I beslutet anges att detta samt förhandlingsdirektiven senare kan kompletteras av ytterligare ett beslut med förhandlingsdirektiv för deltagande i regeringskonferenser. Det angavs vidare i beslutet att det är möjligt att de frågor som är föremål för förhandlingarna kommer att omfattas av unionens behörighet likväl som av medlemsstaternas behörighet

Den förberedande kommittén avslutade sitt arbete i juli 2017. Vid det sista mötet i kommittén antogs en rapport och rekommendationer till generalförsamlingen med budskapet att sammankalla en regeringskonferens för att förhandla det nya avtalet. FN:s generalförsamling beslutade genom resolution A/RES/72/249 att sammankalla en sådan regeringskonferens. Konferensen inleds med ett organisatoriskt möte den 16–18 april 2018.

Den 4 januari 2018 lämnade kommissionen en rekommendation till rådets beslut om bemyndigande att delta i förhandlingarna under regeringskonferensen.

EU är part i UNCLOS när det gäller de frågor avseende vilka medlemsstaterna har överfört behörighet till unionen. Samtliga EU:s medlemsstater är parter i UNCLOS.

Kommissionen presenterade förslag till bemyndigande den 4 januari 2018.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen söker ett bemyndigande att, på unionens vägnar, förhandla om ett internationellt rättsligt bindande instrument inom ramen för Förenta nationernas havsrättskonvention om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion.

Utkastet till rådsbeslut inkluderar en bilaga med förhandlingsdirektiv, vilka anger de närmare detaljerna för förhandlingarna. Enligt direktiven ska kommissionen sträva efter att säkerställa att instrumentet inkluderar eller återspeglar bl.a. allmänna principer för god havsförvaltning såsom skydd och bevarande av den marina miljön, internationellt samarbete, användning av en vetenskapsbaserad strategi, en ekosystemansats, försiktighetsprincipen, principen att förorenaren betalar, en hållbar och rättvis användning av marina resurser, offentlig tillgång till information, ett transparent och öppet beslutsförfarande och staternas ansvar som förvaltare av den globala marina miljön. Förhandlingsdirektiven innehåller vidare specifika direktiv för de fyra delar som tidigare överenskommit ska vara del av det nya instrumentet:

- marina genetiska resurser, bland annat frågor om fördelning av nytta,
- områdesbaserade förvaltningsåtgärder, bland annat marina skyddsområden,
- miljökonsekvensbeskrivningar, och
- kapacitetssupplegning och överföring av marin teknik.

Marina genetiska resurser, bland annat frågor om fördelning av nytta

Kommissionen ska eftersträva att instrumentet främjar bevarande och en hållbar användning av marina genetiska resurser med ursprung i områden utanför nationell jurisdiktion. Direktiven anger att instrumentet ska utformas så att det inte reglerar frågor som avser immateriella rättigheter eller andra därmed förbundna frågor.

Områdesbaserade förvaltningsåtgärder, bland annat marina skyddsområden
– Kommissionen ska eftersträva att det i instrumentet fastställs bland annat förfaranden och mekanismer för kartläggning, klassificering, och inrättande av globalt erkända marina skyddsområden, inklusive relevanta kriterier som grundas på bästa tillgängliga vetenskapliga information, fastställande av övergripande bevarande- och förvaltningsmål för utsedda områden, övervakning och tillsyn av verksamhet i syfte att uppnå bevarande- och förvaltningsmålen. Därvid ska kommissionen sträva efter att se till att instrumentet bidrar till genomförandet av unionens internationella åtaganden avseende inrättandet av ett globalt nätverk av effektivt och rättvist förvaltade,

ekologiskt representativa och väl sammankopplade system av skyddade områden och andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder.

2017/18:FPM50

Miljökonsekvensbeskrivning – Kommissionen ska sträva efter att se till att instrumentet underlättar utvärderingen av de kumulativa effekterna av olika verksamheter inom samma område för att förebygga negativa effekter på den marina biologiska mångfalden, bland annat från nya och framväxande aktiviteter och även ta vederbörlig hänsyn till den rådande miljösituationen och de kumulativa effekterna av andra hot som t.ex. klimatförändringar.

Kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknik – Kommissionen ska eftersträva att instrumentet innehåller bestämmelser, i linje med UNCLOS, om kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknik för bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion, och underlättar internationellt samarbete för kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknik för att uppnå målen och uppfylla kraven i UNCLOS för bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion.

Förhandlingsdirektiven anger vidare att kommissionen ska sträva efter att bestämmelserna i instrumentet är helt förenliga med internationell rätt och i synnerhet med bestämmelserna i UNCLOS och att den jämvikt mellan rättigheter och skyldigheter som finns i UNCLOS inte äventyras av det framtida instrumentet. I linje med detta ska Kommissionen eftersträva att instrumentet tillhandahåller en effektiv ram för bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion och att det utformas för att genomföra, stärka och utveckla ett antal skyldigheter som redan finns i UNCLOS med vederbörlig hänsyn till de rättigheter och friheter som fastställs i UNCLOS. Instrumentet ska inte undergräva befintliga rättsliga instrument och ta hänsyn till relevanta globala, regionala och sektorsrelaterade organs uppdrag och syften samt ta vara på synergieffekter och motverka dubbelarbete. Direktiven anger vidare att kommissionen ska säkerställa att arbetsordningen för förhandlingarna vid regeringskonferensen tillåter att EU fullt ut deltar i förhandlingarna, liksom att försäkra att instrumentet omfattar lämpliga bestämmelser som gör det möjligt för unionen att bli part i instrumentet och delta i de beslutsprocesser som inrättas genom instrumentet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget bedöms inte påverka svensk lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för EU-budgeten eller den svenska statsbudgeten.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att den kommande förhandlingsprocessen är av stor vikt och är positiv till att EU ska ta en aktiv roll i de kommande förhandlingarna. Det är viktigt att mandatet tydligt anger att Unionen är part i UNCLOS i de avseenden där medlemsstaterna har överfört kompetens och att mandatet endast kan omfatta dessa delar av förhandlingarna.

Regeringen vill i likhet med kommissionens förslag att det nya instrumentet ska bli ett brett instrument som reglerar samtliga aspekter av bevarande av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion. Här finns en möjlighet att i ett sammanhållet instrument samla relevanta principer för skydd av miljön och den biologiska mångfalden. Exempel på sådana principer är samarbetsskyldighet, försiktighetsprincipen, ekosystemansats, principen att förorenaren betalar, skyldighet att använda bästa tillgängliga teknik och krav på miljökonsekvensbeskrivning. Instrumentet ska inte inverka på eller förändra existerande instrument. Det innebär att det inte ska förändra fiskbeståndsavtalets (SÖ 2003:61) ordning, Internationella sjöfartsorganisationens mandat för sjöfarten och inte heller ha en negativ eller begränsande påverkan på arbetet som pågår i regionala havsmiljöorganisationer.

Regeringen fäster stor vikt vid att värna de rättigheter och skyldigheter som följer av UNCLOS och att balansen mellan dessa inte förskjuts.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

EU har i arbetsgruppen och i den förberedande kommittén förhandlat gemensamt och företrätts av kommissionen och den medlemsstat som innehaft ordförandeskapet. EU:s och medlemsstaternas gemensamma position har uttryckts i skriftliga inlagor inför de olika mötena och uttryckts i förhandlingarna. De förhandlingsdirektiv som föreslås av kommissionen ligger i linje med EU:s tidigare framförda position. EU har endast framfört positioner i de frågor där medlemsstaterna kunnat enas om en gemensam position

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har angivit artikel 218.3 och 218.4 EUF-fördraget som rättslig grund. Tidigare förhandlingsmandat angav även artikel 192.1 (miljö). Regeringen anser att den rättsliga grunden ska kompletteras med artikel 192.1.

Rådet beslutar mandatet med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Ej tillämpligt eftersom förhandlingsmandatet inte är ett utkast till en lagstiftningsakt.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget bereds i arbetsgruppen för havsrättsliga frågor med början i januari 2018.

Regeringskonferensen inleder sitt arbete med ett organisatoriskt möte i april 2018. Fyra förhandlingsmöten är planerade och kommer att hållas i september 2018, vår och höst 2019, samt våren 2020.

4.2 Fackuttryck /termer

UNCLOS – Förenta nationernas havsrättskonvention (SÖ 2000:1)

BBNJ – *biodiversity beyond national jurisdiction*, marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion